Министерство образования и науки Российской Федерации

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

«Иркутский государственный университет»

(ФГБОУ ВО «ИГУ»)

Институт социальных наук

Н.В. Москвитина

ХРЕСТОМАТИЯ

по дисциплине

Управление муниципальными финансами

Иркутск 2019

СОДЕРЖАНИЕ

|  |  |
| --- | --- |
|  | Стр. |
| Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 « О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» | 3 |
| Корчагин Ю.А., Золотовский Ю.Л. Развитие межбюджетных отношений в России | 17 |
| Корчагин Ю.А. Бюджеты столиц регионов продолжают ускоренно уменьшаться | 27 |
| Корчагин Ю.А. Популизм и бюджеты регионов РФ | 33 |
| Новикова Н. В. Сфера межбюджетных отношений и ее влияние на социальную (молодежную) политику | 37 |
| Дубинин И.В. Государственный долг Российской Федерации в условиях мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. | 47 |
| Методика распределения субсидий, выделяемых из Федерального фонда софинансирования социальных расходов, между субъектами Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей (утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 842) с изменениями и дополнениями от: 14 декабря 2007 г. | 49 |
| Майская Е. С. Этапы трансформации системы бюджетного планирования | 54 |
| Кириченко М. В., Коробко С. А. К вопросу о сущности бюджетного процесса | 59 |
| Филиппова Н. А. Реформирование межбюджетных отношений в России: конституционно**-**правовые аспекты согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере публичных финансов | 68 |
| Седина А. О. Дефицит бюджета РФ и способы его преодоления | 81 |
| Соколова Ю.А. Анализ динамики бюджета и налогов современной России | 85 |
| Васильева М.В. Государственный и муниципальный финансово-бюджетный контроль как функция управления экономикой регионов: механизм и направления воздействий применительно к регионам различного типа | 89 |

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 « О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации». |
| Автор (ы) | Подготовлено специалистами АО «Консультант Плюс» |
| Источник | Консультант Плюс, 2014 |

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 22 ноября 2004 г. N 670

О РАСПРЕДЕЛЕНИИ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ

БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях реализации [статьи 131](consultantplus://offline/ref=1D8B04B329E59D88868117DA1BE8E0616CEC4D0DCC5AF67C30DA2A4273E7E996FF1EAE5B74E5RDm3L) Бюджетного кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемую [методику](consultantplus://offline/ref=1D8B04B329E59D88868117DA1BE8E0616CED4F0EC55BF67C30DA2A4273E7E996FF1EAE5874E1D594R1mFL) распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

2. Федеральной службе государственной статистики обеспечивать ежегодно, до 1 августа, представление в Министерство финансов Российской Федерации информации, необходимой для осуществления расчетов в соответствии с методикой, утвержденной настоящим Постановлением.

3. Настоящее Постановление вступает в силу с 1 января 2005 г.

Утверждена

Постановлением Правительства

Российской Федерации

от 22 ноября 2004 г. N 670

МЕТОДИКА

РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ

БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ

ФЕДЕРАЦИИ

1. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, образующие Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - дотации), предусматриваются в составе федерального бюджета в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Общий объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.

Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций определяется как среднее арифметическое суммы показателей уровня расчетной бюджетной обеспеченности до распределения дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности, и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности.

2. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до распределения дотаций определяется по формуле:



где:

 - уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций;

 - индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

 - индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

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

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

Индекс налогового потенциала рассчитывается согласно [Приложению № 1](consultantplus://offline/ref=1D8B04B329E59D88868117DA1BE8E0616CED4F0EC55BF67C30DA2A4273E7E996FF1EAE5874E1D596R1m6L).

4. Индекс бюджетных расходов - относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий.

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

Индекс бюджетных расходов рассчитывается согласно [Приложению № 2](consultantplus://offline/ref=1D8B04B329E59D88868117DA1BE8E0616CED4F0EC55BF67C30DA2A4273E7E996FF1EAE5874E1D593R1mBL).

5. Дотации распределяются между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности этих субъектов Российской Федерации от уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Объем дотаций, выделяемых субъекту Российской Федерации, рассчитывается в два этапа, причем в отношении каждого из них устанавливается критерий выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Для субъектов Российской Федерации, у которых объем дотаций, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на первый год и (или) второй год планового периода, превышает объем средств, необходимых для доведения до уровня, установленного абзацем четвертым пункта 10 настоящей методики распределение дотаций производится исходя из необходимости доведения до уровня, установленного абзацем пятым пункта 10 настоящей методики.

6. Общий объем дотаций, выделяемых субъекту Российской Федерации на очередной финансовый год, первый и второй годы планового периода, у которого расчетный объем дотаций, выделяемых на первом и втором этапе, превышает объем дотаций, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, определяется по формулам:

ФФПРij = (Т1ij + Т2ij - ВЗij) / (SUM Т1ij + SUM Т2ij – SUM ВЗij) х Рраспрj + ВЗij,

ФФПРij+1 = (Т1ij+1 + Т2ij+1 - ВЗij+1) / (SUM Т1ij+1 + SUM Т2ij+1 – SUM ВЗij+1) х Рраспрj+1 + ВЗij+1,

ФФПРij+2 = Т1ij+2 + Т2ij+2,

где:

, ,  - общий объем дотаций, выделяемых субъекту Российской Федерации на очередной финансовый год, первый и второй годы планового периода;

Pраспрj, Pраспрj+1 – распределяемый объем дотаций на очередной финансовый год и первый год планового периода в соответствии со статьей 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

ВЗij, ВЗij+1 – объем дотаций, выделяемых субъекту Российской Федерации, утвержденный на первый, второй год планового периода в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете;

, ,  - расчетный объем дотации, выделяемой субъекту Российской Федерации на первом этапе;

, ,  - расчетный объем дотации, выделяемой субъекту Российской Федерации на втором этапе.

Общий объем дотаций, выделяемых субъекту Российской Федерации на очередной финансовый год, первый и второй годы планового периода, для субъектов Российской Федерации, у которых объем дотаций, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете, превышает расчетный объем дотаций, выделяемых на первом и втором этапе, определяется по следующим формулам:

ФФПРij = ВЗij,

ФФПРij+1 = ВЗij+1,

ФФПРij+2 = Т1ij+2 + Т2ij+2.

7. На первом этапе расчетный объем дотаций распределяется между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых до распределения дотаций не превышает уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формуле:



где:

*П* - степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации от уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равной 85 процентам;

 - объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности (при условии, что > 0).

8. Объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до уровня, установленного в качестве первого критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, определяется по формуле:

Д1i = А х (К1 – БОi) х ИБРi х Нi,

где:

А - средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения, рассчитанный на очередной финансовый год, первый и второй годы планового периода на основе показателей прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, представляемых в составе материалов к проекту федерального закона о федеральном бюджете;

К1 - уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 60 процентам;

 - численность постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец отчетного года;

9. На втором этапе расчетный объем дотаций распределяется между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, и определяется по формуле:

Т2i = (ФФПР – SUM T1i) х Д2i / SUM Д2i,

где:

ФФПР - общий объем дотаций на очередной финансовый год;

SUM Т1i - общий объем дотаций по всем субъектам Российской Федерации, распределенный на первом этапе;

Д2i - объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что Д2i > 0);

SUM Д2i - общий объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности всех субъектов Российской Федерации с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что Д2i > 0).

10. Объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, определяется по формуле:

Д2i = А х [К2 – (Т1i / ИБРi х Нi х А + БОi)] х ИБРi х Нi,

где:

К2 - уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 100 процентам.

Уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, может превышать уровень, установленный абзацем четвертым пункта 10 настоящей методики, для субъектов Российской Федерации, у которых объем дотаций, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на первый год и (или) второй год планового периода, превышает объем средств, необходимых для доведения до уровня, установленного абзацем четвертым пункта 10 настоящей методики, в размере не более, чем:

К2i = БОi + ВЗi / (ИБРi х Нi х А).

12. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации после распределения дотаций определяется по формуле:

РБОi = БОi + ФФПРi / (Нi x ИБРi x A),

где РБОi - уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации после распределения дотаций.

Приложение № 1

к методике распределения

дотаций на выравнивание

бюджетной обеспеченности

субъектов Российской Федерации

РАСЧЕТ

ИНДЕКСА НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

1. Индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год рассчитывается по формуле:

,

где НПi - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

2. Налоговый потенциал субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год рассчитывается по формуле:



где:

 - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на прибыль организаций;

 - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на доходы физических лиц;

 - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на имущество организаций;

 - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

 - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по акцизам (раздельно по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый из пищевого сырья, вина, пиво, нефтепродукты);

 - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на добычу полезных ископаемых (раздельно по налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых, природных алмазов и прочих полезных ископаемых);

 - налоговый потенциал субъекта Российской Федерации прочим налоговым доходам.

3. Налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по видам налогов рассчитывается по формуле:



где:

 - прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации по j-му налогу на очередной финансовый год (по налогу на прибыль организаций, доходы физических лиц, имущество организаций, налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, по акцизам (раздельно по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый из пищевого сырья, вина, пиво, нефтепродукты), по налогу на добычу полезных ископаемых (раздельно по налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых, природных алмазов и прочих полезных ископаемых);

 - показатели, характеризующие налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по видам налогов за 2 года до текущего года и на последнюю отчетную дату текущего года (н - текущий год)\*\*:

фонд начисленной заработной платы работникам организаций, розничный товарооборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации, остаточная балансовая стоимость основных фондов коммерческих организаций (кроме субъектов малого предпринимательства) на конец года (за исключением имущества, относящегося к железнодорожным путям общего пользования, магистральным трубопроводам, и сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью таких объектов\*\*\*), стоимость добычи полезных ископаемых в виде общераспространенных полезных ископаемых, природных алмазов и прочих полезных ископаемых, объем отгруженной предприятиями алкогольной продукции, спирта этилового, вина, объемы производства пива.

В случае если темпы роста объема фонда начисленной заработной платы работникам организаций и объема прибыли крупных и средних организаций по каждому виду экономической деятельности по субъекту Российской Федерации превышают соответственно темпы роста объема фонда начисленной заработной платы работникам организаций и объема прибыли крупных и средних организаций по видам экономической деятельности, сложившиеся в среднем по Российской Федерации, то объемы фонда начисленной заработной платы работникам организаций и объемы прибыли крупных и средних организаций по видам экономической деятельности по субъекту Российской Федерации принимаются на уровне среднероссийского показателя;

0,3, 0,35, 0,35 - доля каждого периода, в котором производится расчет показателей, характеризующих налоговый потенциал субъекта Российской Федерации.

3.1. Налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по налогу на прибыль организаций рассчитывается по формуле:



где:

 - доля прибыли крупных и средних организаций по каждому виду экономической деятельности в прибыли крупных и средних организаций по субъектам Российской Федерации на последнюю отчетную дату текущего года;

 - удельный вес прибыли крупных и средних организаций субъекта Российской Федерации в прибыли крупных и средних организаций по субъектам Российской Федерации и каждому виду экономической деятельности.

3.2. Удельный вес прибыли крупных и средних организаций субъекта Российской Федерации в прибыли крупных и средних организаций по субъектам Российской Федерации по видам экономической деятельности рассчитывается по формуле:



где:

 - объем прибыли крупных и средних организаций (за исключением прибыли организаций, осуществляющих деятельность в сельском хозяйстве и перешедших на уплату единого сельскохозяйственного налога) за 2 года до текущего года и на последнюю отчетную дату текущего года по видам экономической деятельности.

4. Налоговый потенциал субъекта Российской Федерации по прочим видам налогов рассчитывается по формуле:



где:

 - прогноз поступления налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год;

 - прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год соответственно по налогу на прибыль организаций, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций, налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, по акцизам и налогу на добычу полезных ископаемых.

5. Перечень показателей, характеризующих налоговый потенциал субъектов Российской Федерации, представляемых федеральными органами исполнительной власти, ответственными за сбор данных показателей:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Налог | Показатель | Источник |
| Налог на прибыль организаций | объем прибыли крупных и средних организаций по видам экономической деятельности | Федеральная служба государственной статистики |
| Налог на доходы физических лиц | фонд начисленной заработной платы работникам организаций | Федеральная служба государственной статистики |
| Налог на имущество организаций | остаточная балансовая стоимость основных фондов коммерческих организаций (без субъектов малого предпринимательства) на конец года | Федеральная служба государственной статистики |
| Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности | розничный товарооборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации | Федеральная служба государственной статистики |
| Акцизы | объем отгруженной алкогольной продукции, спирта этилового, вина предприятиями, объемы производства пива | Федеральная служба государственной статистики |
| Налог на добычу полезных ископаемых | стоимость добычи полезных ископаемых в виде общераспространенных полезных ископаемых, природных алмазов и прочих полезных ископаемых | Федеральная налоговая служба |

\*\* *В расчетах на первый и второй годы планового периода показатели, характеризующие налоговый потенциал субъектов Российской Федерации по видам налогов, принимаются равными аналогичным показателям, используемым для расчетов на очередной финансовый год.*

\*\*\* *При расчете налогового потенциала по налогу на имущество организаций на первый и второй годы планового периода остаточная балансовая стоимость основных фондов коммерческих организаций (кроме субъектов малого предпринимательства) на конец года учитывает стоимость имущества, относящегося к железнодорожным путям общего пользования, магистральным трубопроводам, и сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью таких объектов.*

Приложение № 2

к методике распределения дотаций на выравнивание

бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

РАСЧЕТ

ИНДЕКСА БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

1. Индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:



где:  - расчетный удельный вес расходов на оплату труда, включая начисления на оплату труда, и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,55;

 - коэффициент дифференциации заработной платы в субъекте Российской Федерации;

 - расчетный удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и коммунальные услуги, а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость жилищно-коммунальных услуг, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,10;

 - коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг в субъекте Российской Федерации;

 - расчетный удельный вес прочих расходов в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов Российской Федерации принимается равным 0,35;

 - коэффициент уровня цен в субъекте Российской Федерации.

2. Коэффициент дифференциации заработной платы в субъекте Российской Федерации рассчитывается по формуле:



где:  - средневзвешенный (по численности населения соответствующих городов и районов) районный коэффициент к заработной плате, установленный федеральными нормативными правовыми актами в этих районах (городах) субъекта Российской Федерации;

 - средневзвешенные (по численности населения соответствующих городов и районов) территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральными нормативными правовыми актами в этих районах (городах) субъекта Российской Федерации;

 - расчетная надбавка для определения компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска для работников бюджетной сферы субъекта Российской Федерации;

 - коэффициент расселения населения по субъекту Российской Федерации;

 - средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации коэффициент дифференциации заработной платы.

3. Коэффициент расселения населения по субъекту Российской Федерации рассчитывается по формуле:



где:  - удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 человек, в численности постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

 - удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью населения до 500 человек, в численности постоянного населения в среднем по субъектам Российской Федерации на конец последнего отчетного года.

4. Расчетная надбавка для определения компенсации затрат на проезд к месту использования отпуска работников бюджетной сферы субъекта Российской Федерации определяется по формуле:



где:  - коэффициент отдаленности, который устанавливается дифференцированно по экономическим районам (зонам) с увеличением в 2 раза для субъектов Российской Федерации, не имеющих выхода на железнодорожную сеть (Северный экономический район - 0,4 (0,8), Уральский и Западно-Сибирский экономические районы - 0,6 (1,2), Восточно-Сибирский экономический район - 0,8 (1,6), Дальневосточный экономический район - 1 (2));

 - территориальные надбавки к заработной плате, установленные федеральным законодательством в отношении районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей данного субъекта Российской Федерации;

 - удельный вес населения районов (городов) Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в численности постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец последнего отчетного года.

5. Средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации коэффициент дифференциации заработной платы рассчитывается по формуле:



где:  - численность постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

 - численность постоянного населения всех субъектов Российской Федерации на конец последнего отчетного года.

6. Коэффициент уровня цен в субъекте Российской Федерации рассчитывается по формуле:



где:  - стоимость фиксированного набора товаров и услуг в субъекте Российской Федерации;

 - расчетная стоимость фиксированного набора товаров и услуг в среднем по субъектам Российской Федерации;

 - коэффициент транспортной доступности субъекта Российской Федерации;

 - доля населения в возрасте до 17 лет и лиц старше трудоспособного возраста в численности постоянного населения субъекта Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

 - доля населения в возрасте до 17 лет и лиц старше трудоспособного возраста в численности постоянного населения в среднем по Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

 - средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации коэффициент уровня цен.

7. Коэффициент транспортной доступности субъекта Российской Федерации рассчитывается по формуле:



где:  - плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в субъекте Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

 - плотность транспортных путей постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) в среднем по Российской Федерации на конец последнего отчетного года;

 - удельный вес населения субъекта Российской Федерации, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров и в горных районах, в численности постоянного населения данного субъекта Российской Федерации на конец последнего отчетного года.

Для определения удельного веса населения субъекта Российской Федерации, проживающего в горных районах, применяется коэффициент затрат 0,5, для определения удельного веса населения субъекта Российской Федерации, проживающего в районах с ограниченными сроками завоза товаров, - 1,2.

Для субъектов Российской Федерации, в которых плотность транспортных путей постоянного действия выше аналогичного показателя в среднем по Российской Федерации, отношение  принимается равным 1.

8. Средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации коэффициент уровня цен рассчитывается по формуле:



9. Коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг в субъекте Российской Федерации рассчитывается по формуле:



где:

 - стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр жилья в месяц в субъекте Российской Федерации с учетом стоимости капитального ремонта на очередной финансовый год в соответствии со стандартами оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, установленными Правительством Российской Федерации на очередной финансовый год, первый и второй годы планового периода;

 - коэффициент покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан в субъекте Российской Федерации;

 - средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг.

10. Коэффициент покрытия расходов на жилищно-коммунальные услуги денежными доходами граждан в субъекте Российской Федерации рассчитывается по формуле:



где:  - среднедушевые денежные доходы граждан в субъекте Российской Федерации;

 - стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр жилья в месяц в среднем по субъектам Российской Федерации с учетом стоимости капитального ремонта на очередной финансовый год в соответствии со стандартами оплаты жилого помещения и коммунальных услуг, установленными Правительством Российской Федерации на очередной финансовый год, первый и второй годы планового периода;

 - среднедушевые денежные доходы граждан в среднем по субъектам Российской Федерации.

11. Средневзвешенный по Российской Федерации с учетом численности постоянного населения субъектов Российской Федерации коэффициент стоимости жилищно-коммунальных услуг рассчитывается по формуле:



|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Развитие межбюджетных отношений в России |
| Автор (ы) | Корчагин Ю.А., Золотовский Ю.Л. |
| Источник | «Проблемы региональной экономики» Центр исследований региональной экономики, Вестник №1  <http://www.lerc.ru/?part=bulletin&art=1&page=11> |

Развитие межбюджетных отношений в России

Авторы: Корчагин Ю.А., Золотовский Ю.Л.

Рыночные реформы в России осуществляются сверху, встречая во мно­гих регионах определенное, порой даже сильное противодействие и непо­нимание. В этих условиях мощным экономическим инструментом влияния на дотационные регионы, на их политику, на их администрации и выбор­ные органы является бюджетная политика Федерального Центра, в частно­сти, трансферты. Анализ динамики распределения по годам бюджетных средств между регионами и Федеральным Центром (ФЦ) показывает, что в период особой слабости центральной власти регионы перетягивали дохода! на себя. И напротив, ФЦ увеличивал свою часть консолидированного бюд­жета страны в периоды усиления федеральной власти[[1]](#footnote-1).

По мнению многих ведущих экспертов, включая зарубежных, до 1999 гг. (до начала бюджетных реформ 1-го этапа) бюджетная систем;» России была слишком децентрализованной (см. табл. 1) по сравнению с развивающимися федеративными странами (Мексика, Бразилия, Индия) и находилась ближе к развитым федерациям (США, Канада). В то время, подавляющее большинство регионов были дотационными и обеспечивали с помощью сборов своей части налогов лишь около 15% своих бюджетов[[2]](#footnote-2).

 Таблица 1

Межбюджетные пропорции и региональные финансы: 1998-2002 гг.[[3]](#footnote-3)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Доля субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете | | | | |
| Доходы до трансфертов | 54,0 | 48,9 | 45,8 | 41,5 |
| Чистые расходы | 54,1 | 51,9 | 54,4 |  |
| Трансферты из федерального бюджета | | | | |
| В % от доходов консолидированного бюджета | 6,6 | 5,2 | 4.9 | XX |
| В % от объема консолидированного бюджета субнациональных органов власти | 10,8 | 9,6 | 9,6 |  |
| В % от расходов консолидированного бюджета | 11,1 | 9,3 | 10,6 |  |

Начиная с 2000 года, ФЦ выстраивает межбюджетные отношения таким образом, что его финансовая помощь стала действенным  экономическим рычагом влияния на политику и деятельность администраций  регионов[[4]](#footnote-4),[[5]](#footnote-5).

При этом, доля федерального бюджета в консолидированном  бюджете существенно выросла (примерно с 50 до 60%). Доля консолидированных бюджетов регионов планируется в будущих сово­купных бюджетных доходах (до распределения финансовой помощи) в пределах 40-43 % в среднесрочной перспективе (до 2005 г.). Доля в рас­ходах - 50-53 %, объем финансовой помощи из федерального бюджета - 2,2-2,5 %.

В то же время финансовая поддержка обеспечивается в первую очередь тем регионам, которые имеют стратегии и программы, удовлетворяющие ФЦ. И эти программы должны обеспечивать рост валового регионального продукта, рост налогооблагаемой базы, рост числа рабочих мест.

Правительство РФ одобрило (15.08.01) Программу развития бюд­жетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Ос­новная проблема действующей системы межбюджетных отношений -разделение налоговых и бюджетных полномочий[[6]](#footnote-6).

Программа Правительства ставит в области развития бюджетного федерализма следующие  задачи:

-  упорядочение  бюджетного устройства субъектов РФ;

-  разграничение полномочий «нефинансируемых федеральных мандатов»;

-  четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закре­пление доходных источников за бюджетами разных уровней;

-  формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов;

-  повышение качества управления финансами на региональном и ме­стном уровне.

Планируется создание прозрачного механизма предоставления финан­совой помощи верхним бюджетом более низкому. При этом повышается ответственность за неэффективное исполнение территориального бюдже­та вплоть до возможности введения внешнего управления. Чем выше бу­дут дотации региону, тем жестче контроль за расходованием средств.

В целом, реформа межбюджетных отношений сводится к следующему:

-  финансовые ресурсы концентрируются в федеральном бюджете;

-  Федеральный Центр с помощью трансфертов и иной финансовой помощи стимулирует трансформационные процессы в регионах в направлении либерализации экономики и укрепления единого эко­номического (и политического) пространства РФ;

-  ФЦ стимулирует расширение налоговой базы регионов (рост РВП) и упрощает разделение налогов (в идеале: один налог - один бюджет);

-  ФЦ стимулирует и участвует в развитии инфраструктуры, рыночных институтов регионов, соучаствует в развитии социальной сферы;

-  ФЦ разделяет законодательно полномочия и финансовую ответст­венность между властями всех уровней;

ФЦ в определенной степени выравнивает бюджетное обеспечение регионов (табл. 2).

Таблица 2

Степень выравнивания отношения реального душевого дохода[[7]](#footnote-7)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Год | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Отношение душевого дохода 10 самых богатых субъектов к душевому доходу 10 самых бедных субъектов РФ, раз | | | | |
| До трансфертов | 13,1 | 15,8 | 22,7 | 17,6 |
| После трансфертов | 5,3 | 5,7 | 6,5 | 4,8 |
| Отношение душевого дохода 10 самых бедных субъектов к среднему по России, раз | | | | |
| До трансфертов | 0,09 | 0,07 | 0,06 | 0,11 |
| После трансфертов | 0,23 | 0,33 | 0,48 | 0,65 |

 В соответствии с этими требованиями финансовая помощь из феде­рального бюджета субъектам Российской Федерации уже предоставля­ется или будет предоставляться через 5 фондов: Фонд финансовой под­держки субъектов Российской Федерации, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов.

Основная часть финансовой помощи предоставляется из федераль­ного бюджета через созданный Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР).

Финансовая помощь субъектам Российской Федерации на поддерж­ку инвестиций в региональную инфраструктуру сосредоточена в рамках Фонда регионального развития. Общими принципами распределения субсидий Фонда регионального развития являются:

-  целевая поддержка капитальных вложений в общественную инфра­структуру;

-  софинансирование капитальных вложений из бюджетов субъектов РФ;

-  соблюдение субъектами РФ федеральных требований федерального законодательства к организации инвестиционного процесса.

Фонд реформирования региональных финансов (заменяющий с 2002 г. Фонд развития региональных финансов) формируется в 2001-2004 гг.   и счет средств займа Международного банка реконструкции и развили (МБРР). Средства данного фонда ежегодно предоставляются  отобранным на конкурсной основе субъектам Российской Федерации при условии выполнения ими программ реформ в бюджетной сфере.

К 2005 году должен быть в основном завершен переход  региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение  на базе единых федеральных стандартов.

Программа реализуется в два этапа: 2001-2003 гг., и 2004-2005 гг. в соответствии с утверждаемым на каждый этап Правительством РФ пла­ном действий по реализации Программы.

Таблица 3

Доля субнациональных бюджетов в доходах консолидированного бюд­жета некоторых федеративных стран (без учета финансовой помощи, в %)

|  |  |
| --- | --- |
| Страна | Доля |
| Швейцария | 62 |
| Канала | 58 |
| США | 51 |
| Германия | 50 |
| Аргентина | 47 |
| Россия (2001 г.) | 41 |
| Индия | 33 |
| Австрия | 33 |
| Австралия | 32 |
| Бразилия | 32 |
| Мексика | 25 |

Таблица 4

Объем финансовой помощи из федеральных бюджетов субнациональным бюджетам в странах мира, в % к ВВП[[8]](#footnote-8)

|  |  |
| --- | --- |
| Страна | % ВВП |
| Германия | 1,3 |
| Мексика | 1,4 |
| Аргентина | 1,7 |
| США | 2.4 |
| Россия | 2,5 |
| Канада | 3,2 |
| Бразилия | 3,2 |
| Индия | 3,9 |
| Австралия | 5,7 |

Из таблиц 3, 4 следует, что Россия уже достигла степени децентрали­зации бюджетных доходов, характерной для развивающихся стран (доля регионов - порядка 40 %). Для этих стран, в отличие от развитых стран, необходима большая концентрация бюджетных ресурсов в федеральном бюджете. Необходима она для преодоления политической, социальной и экономической нестабильности как инструмента ускоренного развития и трансформации государства, выплаты гос. долгов, ускоренного развития рыночных институтов, как инструмента влияния на экономическую и со­циальную политику регионов в неразвитом гражданском обществе.

В слабом федеративном развивающемся государстве регионы пере­тягивают средства себе. И наоборот. В развитых странах существует примерный паритет.

Кроме того, концентрация средств в федеральном бюджете необхо­дима для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов. В России неравенство в доходах регионов очень велико. Десять регионов-доноров с населением 10 % страны дают около 40 % всех налогов.

Правительство РФ считает задачу концентрации доходов в  ФБ на этом этапе решенной и оправданной[[9]](#footnote-9) .

 Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов за счет трансфертов должно усилить влияние на экономическую политику регионов со стороны ФЦ.

В проводимой бюджетной политике наметилось и несколько негативных  тенденций:

-  ФЦ решил проблему сбалансированности бюджетов только на федеральном уровне;

-  на региональном и муниципальном уровнях проблема сбалансированности  бюджетов только обострилась (см. ниже);

-  перераспределение бюджетных средств с помощью трансфертов на уровень  регионов поставило в тяжелое финансовое положение города-доноры.

Межбюджетные отношения в РФ развиваются в двух плоскостях:

1) отношения: Федеральный центр - регион (администрация региона);

2) отношения: регион - муниципальные образования.

В результате изменения распределения налогов доля ФЦ постоянно росла в последние годы с примерно 50 % до 60 %. Соответственно, сни­жалась доля регионов (до 40 %). И еще в большей степени снижалась до­ля крупных муниципальных образований. Ситуация сложилась следую­щая. Произошел перенос остроты борьбы за доходы с территорий круп­ных городов и иных региональных доноров с плоскости ФЦ - регион в плоскость администрация региона - крупные города, включая областные центры. Это обстоятельство является крайне опасным и может полностью перекрыть все положительные результаты от проводимых реформ.

Федеральный Центр получил в виде трансфертов мощный рычаг управления дотационными регионами. Однако и администрации регио­нов (областей, краев, республик) получили еще более мощный рычаг давления на мэров и глав столиц регионов, а также глав других муници­пальных образований с большими доходами.

Первые результаты бюджетной политики Федерального центра в от­ношении межбюджетных отношений на уровне регион - муниципаль­ное образование можно проследить на примере отношений Воронеж­ская область - г. Воронеж.

В 1999 году распределение налогов, собранных в г. Воронеже, было следующим: федеральный бюджет - 44 %; бюджет области - 14 %; бюджет города - 42 %; 2000 год - 50 %, 11 % и 39 %; 2001 год - 53 %, 14 % и 33 %.

Таблица 5

Структура доходов региональных и местных бюджетов[[10]](#footnote-10)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1998г. | | 1999г. | | 2000г. | | 2001г. январь-май | |
| Р | м | Р | м | Р | м | Р | м |
| Доходы в целом | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| В том числе А. Сбор налогов | 64 | 64 | 75 | 71 | 68 | 67 | 64 | 62 |
| Расщепляемые налоги | 50 | 52 | 60 | 56 | 57 | 53 | 53 | 50 |
| Регулируемые | 30 | 38 | 25 | 42 | 22 | 39 | 17 | 40 |
| в т.ч. налог на прибыль | - | 10 | - | 17 | - | 14 | - | 16 |
| Фиксированные федеральные | 3 | 12 | 4 | 12 | 4 | 12 | 3 | 9 |
| С предельной ставкой | 17 | 2 | 31 | 2 | 31 | 2 | 33 | 1 |
| в т. ч. налог на прибыль | 15 | - | 20 | - | 21 | - | 22 | - |
| Другие налоги | 14 | 12 | 15 | 15 | 11 | 14 | - | 12 |
| Б. Неналоговые доходы | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 3 | 6 | 4 |
| В. Трансферты из бюджетов бо­лее высокого уровня и внебюд­жетных фондов | 30 | 32 | 19 | 25 | 25 | 30 | 29 | 35 |

Таким образом, доля г. Воронежа в его консолидированном бюджете в 1999-2001 гг. постоянно снижалась. Доля ФЦ, напротив, росла, а доля области практически сохранялась за счет потерь Воронежа. Снижение доли Воронежа в доходах, собираемых на его территории, сильно ус­ложнило обеспечение нормального функционирования его муници­пального хозяйства, возможности стабильных выплат зарплаты его бюджетникам.

Проблема состоит еще и в том, что такой крупный технологический мегаполис, как Воронеж, лишился средств на какое-либо регулирование на своей территории инвестиционной деятельности, включая возможно­сти поддержки инновационного и венчурного бизнеса.

Законодательное снижение доли регионов приводит, как правило, к снижению доли номинальных доходов (см. выше) и реальных доходов экономически сильных муниципальных образований (прежде всего крупных городов). Снизились и реальные доходы бюджета Воронежа (см. табл. 6).

Оценка будущих денежных потоков (доходов городского бюджета) требует приведения будущих денежных доходов к настоящему времени с учетом инфляции (дисконтирование). В таблице 6 приведены будущие до­ходы городского бюджета, приведенные к стоимости рубля в 1999 году. Из таблицы следует, что приведенные доходы 2001 года составляют 86,9 % от уровня доходов бюджета 1999 года, а в 2002 году - лишь 71,2 %.

  Таблица 6

Доходы областного и городского бюджетов г. Воронежа[[11]](#footnote-11)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| №№ п/п | | Показатели | Ед. изм. | 1999 г., отчет | 2000 г., отчет | 2001 г., прогноз | 2002 г., прогноз |
| 1 | | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1. Номинальные доходы бюджетов всех уровней | | | | | | | |
| 1.1 | | Налоговые доходы (с уче­том налога на прибыль) | млн. р. | 5003,1 | 5412,9 | 6439,2 | 7127,1 |
|  | | в % к пред. году | % | 100,0 | 108,2 | 119,0 | 110,7 |
| 1.2. | | Неналоговые доходы | млн. р. | 130,4 | 171,2 | 250,0 | 298,0 |
|  | | в % к пред. году | % | 100,0 | 131,3 | 146,0 | 119,2 |
| Итого доходов | | | млн. р. | 5133,5 | 5584,1 | 6689,2 | 7425,0 |
| в % к пред. году | | | % | 100,0 | 108,8 | 119,8 | 111,0 |
| 2. Номинальные доходы бюджета города (в текущих ценах соответствующего года) | | | | | | | |
| 2.1. | | Налоговые доходы (с уче­том прибыли) | млн. р. | 1704,5 | 2068,0 | 2013,3 | 1834,8 |
|  | | в % к пред. году | % | 100,0 | 121,3 | 97,4 | 91,1 |
| 2.2. | | Неналоговые доходы | млн. р. | 130,4 | 171,2 | 250,0 | 298,0 |
|  | | в % к пред. году | % | 100,0 | 131,3 | 146,0 | 119,2 |
| Итого номинальных доходов | | | млн. р. | 1834,9 | 2239,2 | 2263,3 | 2132,8 |
|  | | в % к пред. году | % | 100,0 | 122,0 | 101,1 | 94,2 |
| 3 | | Номинальные доходы бюд­жета Воронежа, в % к об­щей сумме доходов с терри­тории Воронежа | % | 35,7 | 40,1 | 33,8 | 28,7 |
| 4. Реальные доходы Воронежа, приведенные к 1999г. с учетом инфляции | | | | | | | |
| 4.1. | Реальные доходы города, приведенные к 1999 г., с учетом уровня инфляции | |  | 1834,9 | 1861,3 | 1594,4 | 1306,5 |
| 4.2. | Инфляция | | % | 35,0 | 20,3 | 18 (про­гноз) | 15(про­гноз) |
| 4.3. | Реальные приведенные до­ходы Воронежа, % от 1999г. | | % | 100 | 101,44 | 86,9 | 71,2 |

За 9 месяцев 2002 г. на территории г. Воронежа было собрано налогов и сборов 6,57 млрд. руб. В бюджет г. Воронежа поступило 1,88 млрд. руб. или 28,6 %; в федеральный бюджет - 52,7 %; в областной - 18,7 %.

В этой ситуации предложения города выглядят в целом убедительными:

-  выделить в областном бюджете дотации в объеме 1,2-1,5 млрд. руб.;

-  увеличить нормативы отчислении в бюджет Воронежа по следую­щим регулирующим налогам:

-  налог на прибыль - с 10,4 % до 15 %;

-  налог на доходы физических лиц - с 75 % до 90 %.

Таблица 7

Сравнительный анализ бюджетов Воронежской обл. и г. Воронежа[[12]](#footnote-12)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Консолидированный бюджет Воронежской обл. | | | | | | |
| Доходы, млн. руб. | 3652 | 3669 | 5036 | 6217 | 9063 |  |
| Расходы | 3639 | 3790 | 5026 | 6185 | 9927 |  |
| Бюджет Воронежский области | | | | | | |
| Доходы                                 1 1709 | | 1682 I 1634 | | 2043 | 4034 | 7093 |
| Расходы                                1 1375 | | 1682 1 1990 | | 2241 | 41151 | 6939 |
| Бюджет г. Воронежа | | | | | | |
| Доходы | 1242 | 1622 | 1648 | 2123 | 2747 | 2728 |
| Расходы | 1628 | 1731 | 1648 | 2123 | 3259 | 2993 |
| Доля доходов Воронежа отн. обл., % | 72,6 | 96,45 | 100,85 | 103,96 | 68,1 | 38,46 |

Из табл. 7 следует, что доля г. Воронежа в консолидированном бюд­жете области всего за два года снизилась с 103,96% в 2000 году до 38,46% в 2002 году.

Приведенный анализ влияния бюджетных реформ на финансовое положение г Воронежа обнажает новую опасность - использование трансфертов в популистских и политическим нолях. Обозначилась явная тенденция со стороны региональных властей оставлять крупные города без должного бюджетного финансирования. Принцип бюджетного вы­равнивания за счет перераспределения доходов имеет свои естествен­ные ограничения. Направляя основные средства трансфертов (фактиче­ски собранные и мегаполисах) в наиболее бедные сельские районы, можно оставить технологические мегаполисы без инфраструктуры, без социальной сферы, без качественной образовательной сферы, без инно­вационного и венчурного бизнеса и с непривлекательным инвестицион­ным климатом. Вполне очевидно, что в этом случае на возможности создания привлекательного инвестиционного климата в мегаполисе и росте экономики всего региона можно поставить крест.

В Воронежской области принцип бюджетного выравнивания понимает­ся слишком буквально. В основу распределения поступлений из ФЦ поло­жен принцип социальной справедливости, интерпретируемый в традици­онной российской ментальности. Практически, все средства из ФЦ распре­деляются между наиболее бедными районами области. При этом не учиты­ваются реальные потребности населения, проживающего в областном цен­тре, который только и способен вывести область из глубокого кризиса. По­добная уравниловка не способствует росту инвестиционной привлекатель­ности области и г. Воронежа. Не способствует формированию в миллион­ном Воронеже привлекательной инфраструктуры, внешнего облика, а так­же привлекательной и стабильной рыночной и социальной среды.

Итог подобной бюджетной региональной политики, а также общей экономической политики не утешителен. Инвестиционный климат в Во­ронежской области, по оценкам авторитетного журнала «Эксперт», про­должает падать. В частности, его важнейшая составляющая «инвестици­онный риск» за 2002 год упала по сравнению с предыдущим годом на 3 пункта[[13]](#footnote-13). А темпы прироста физического объема промышленной про­дукции, по данным Госкомстата, в 2001 -2002 гг. практически нулевые.

В современной экономике только высокие технологии и могут соз­дать возможности для страны с «догоняющей экономикой» приблизить­ся в обозримом будущем по душевым доходам к развитым странам ми­ра. Миссию создания кластеров высоких технологий выполняет инно­вационный бизнес и особенно венчурный инновационный бизнес. Но инновационный бизнес и венчурный бизнес, высокие технологии только и можно развивать в областном мегаполисе (в Воронежской области и Черноземье). И для этого, конечно

же, условия жизни населения в обла­стном центре должны быть много лучше, чем в среднем по стране. И много лучше, чем в сельской местности. Иначе инновационные и вен­чурные менеджеры и предприниматели будут продолжать уезжать в «силиконовые долины» за рубежи страны или в другие регионы.

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Бюджеты столиц регионов продолжают ускоренно уменьшаться |
| Автор (ы) | Корчагин Ю.А. |
| Источник | «Проблемы региональной экономики» Центр исследований региональной экономики, 23.05.2012  <http://www.lerc.ru/?part=articles&art=2&page=78> |

Бюджеты столиц регионов продолжают ускоренно уменьшаться

Автор: Корчагин Ю.А.

Завершилась пора публичной отчетности городских округов (ГО) по исполнению бюджетов 2011 года. Скорректированы и бюджеты 2012 года. Отчеты мэров городов зафиксировали продолжение острой бюджетной необеспеченности городов в прошлом году и ее усиление в нынешнем.

Для судеб страны, создания современной экономики, ее инновационного сектора особо значимо состояние бюджетного обеспечения крупных и средних городов — главных локомотивов развития экономик стран мира. Тем более, что в России процессы урбанизации не завершены и доля сельского населения, соответственно, велика (26% от всего населения).

Бюджетное обеспечение городов определяет качество жизни и перспективы его повышения. И вместе с качеством жизни определяет качество человеческого капитала (ЧК) и инвестиционную привлекательность городов и регионов.

В крупных городах и их агломерациях концентрируются высококачественный ЧК и его ядро — креативный (инновационный) класс, вузы, учреждения культуры, медицины, науки, структурные составляющие инновационной системы.

Крупные города являются центрами сохранения и развития культуры, генерации креатива, интеллекта, инноваций и современных производств.

По исследованиям Всемирного банка и других международных организаций городские агломерации будут и в будущем определять развитие и рост мировой экономики.

Агломерация (от латинского agglomero — присоединяю) - это концентрированный и территориально компактный массив населённых пунктов вокруг крупных городов. Примером моноцентрической (вокруг одного города) агломерации может служить московская агломерация, в которую входят Москва, Московская, Калужская и Тульская области.

Московская и Санкт-Петербургские агломерации могут служить примером благотворного влияния ядер агломераций на темпы роста и развития экономик, входящих в агломерации регионов. Калужская, Московская, Ленинградская и Тульская области — лидеры по темпам роста региональных экономик.

В каком же бюджетном положении пребывают крупные и средние города? Способствуют ли власти развитию крупных и средних российских городов?

Подчеркнем, что все крупные и средние города России являются налоговыми донорами регионов и федерального бюджета (ФБ). Городам оставляют долю налогов в размере лишь 10-25% в зависимости от щедрот региональных властей. Остальное уходит в бюджеты субъектов РФ и ФБ. Небольшую долю городских налогов региональные власти возвращают в их бюджеты опять же в зависимости от щедрости и профессионализма администраций субъектов РФ. Например, власти Красноярского края, Ростовской области и Татарстана направляют в разы большие трансферты в бюджеты своих столиц, нежели власти Омской, Волгоградской, Саратовской, Самарской, Воронежской областей и Башкортостана.

Бюджетная обеспеченность крупнейших городов РФ — столиц регионов мало изменилась по сравнению с 2010 годом. Она осталась очень низкой и совершенно недостаточной для развития инфраструктуры, инженерных сетей и ЧК, российских агломераций.

Без денег на свое развитие российские города живут уже в течение 12 лет после непродуманной реформы межбюджетных отношений, в результате которой столицы регионов остались с минимумом собственных налогов. Большая их часть в течение двух лет (2000-01гг.) была забрана в бюджеты субъектов РФ и ФБ.

Реформаторы из Минфина, вероятно, рассчитывали, что губернаторы у нас сплошь экономически грамотные люди, к тому же имеют профессиональные команды и на них опираются в своей деятельности, но получилось как всегда.

Почему этого не видят федеральные власти? Пожалуй потому, что проблема эта напрямую не касается Минэкономразвития, Минфин же вообще не озабочен процессами развития, у него другая задача — сбалансировать ФБ, а привыкшие к несистемному управлению страной высшие руководители страны в подобные детали не вникают.

В.В. Путин, правда, обещал во время предвыборной кампании решить бюджетные проблемы городов, но пока никаких решений и движений на сей счет нет.

К тому же, если всерьез озаботиться бюджетами городов, их обустройством, как и всей России, то на пиарные мегапроекты денег не останется.

Напомню, что в стране два основных источника наполнения бюджетов: налоги с территорий ГО и нефтегазовые доходы. Основные фонды обоих источников находятся в плачевном состоянии: их износ - около 50%.

Обратимся, далее, к цифрам и статистике. Рост среднего показателя бюджетной обеспеченности по расходам с учетом инфляции по 15 крупнейшим городам (за исключением субъектов РФ - Москвы и Санкт-Петербурга) составил в 2011 году около 1,5%, с 17,7 до 20,7 тыс руб расходов городских бюджетов на душу населения (рост в текущих ценах 16,9% при индексе-дефляторе 115,4%).

Наибольший прирост бюджетной обеспеченности имел место в Казани, напротив, в Омске реальная бюджетная обеспеченность в 2011 году (12,8 тыс руб) и 2010 г. (11,7 тыс руб) даже снизилась относительно 2009 года (12,7 тыс руб). Город Омск может служить примером губернаторского волюнтаризма по отношению к развитию инфраструктуры столицы региона и повышению качества жизни. А Омск обеспечивает налогами всю область и лидер среди крупнейших городов по отгруженной промышленной продукции.

Бюджетная обеспеченность Москвы на душу населения (134,8 тыс руб) в 10,5 раз превосходит таковую Омска и в 6,5 раза среднюю по 15 крупнейшим городам РФ. Немногим «скромнее» выглядит и Санкт-Петербург - в 7 и 4,3 раза, соответственно. Разрыв, конечно, слишком велик.

В рейтинге столиц регионов по бюджетной обеспеченности (расходы бюджета на душу населения) за 2011 год третий год подряд лидирует Красноярск (28,2 тыс руб), за ним второй год следует Казань (27,0), Челябинск (25,8), Новосибирск (25,0), Краснодар (23,4), Ростов-на-Дону (22,5), Пермь (22,1), Екатеринбург (22,0), Нижний Новгород (20,4), Воронеж (18), Уфа (17,5), Самара (16,2), Саратов (15,5), Волгоград (14,4), Омск (12,8). Москва — 134,8 тыс руб на душу населения, Санкт-Петербург — 88,6 (см. таблицу).

Огромная разница в бюджетной обеспеченности, например, Красноярска, Ростова-на-Дону, Уфы и Омска связана с отношением к этой проблеме губернаторов и общего состояния бюджетного обеспечения городов. Трансферты в бюджеты Красноярска и Ростова-на-Дону в разы больше, чем в бюджеты Уфы, Самары, Саратова и Омска. Вместе с тем, отгруженная продукция обрабатывающей промышленности на душу населения Омска составила в 2011 году 838,6, всей промышленности — 864,6 тыс руб. Для сравнения: у Красноярска — 127,0 и 176,3 тыс руб, соответственно.

Воронеж в 2011 году за счет юбилейных трансфертов и кредитов поднял свою бюджетную обеспеченность до 18 тыс руб на душу населения, но уже в текущем 2012 году бюджетная обеспеченность города, по данным, на конец апреля снизилась до 14,6 тыс руб (как и в 2010 году).

Реальная бюджетная обеспеченность жителей Воронежа в 2012 году с учетом инфляции снизилась на 15% по сравнению с 2011 годом и на 27% по сравнению с 2010 годом.

Таблица 1

Бюджетная обеспеченность крупнейших городов

по расходам на душу населения в 2011 году

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Бюджет,  расходы  тыс руб | Бюджетная  обеспеченность,  тыс руб | Ранг |
| Москва | 1551876800 | 134,8 | - |
| Санкт-Петербург | 429371583 | 88,6 | - |
| Красноярск | 27632177 | 28,2 | 1 |
| Казань | 30939100 | 27,0 | 2 |
| Челябинск | 29158900 | 25,8 | 3 |
| Новосибирск | 36869733 | 25,0 | 4 |
| Краснодар | 17439991 | 23,4 | 5 |
| Ростов-на-Дону | 24559700 | 22,5 | 6 |
| Пермь | 21903318 | 22,1 | 7 |
| Екатеринбург | 30507531 | 22,0 | 8 |
| Нижний Новгород | 25717785 | 20,4 | 9 |
| Воронеж | 17598273 | 18,0 | 10 |
| Уфа | 18793000 | 17,5 | 11 |
| Самара | 18932562 | 16,2 | 12 |
| Саратов | 12991516 | 15,5 | 13 |
| Волгоград | 14662674 | 14,4 | 14 |
| Омск | 14819040 | 12,8 | 15 |

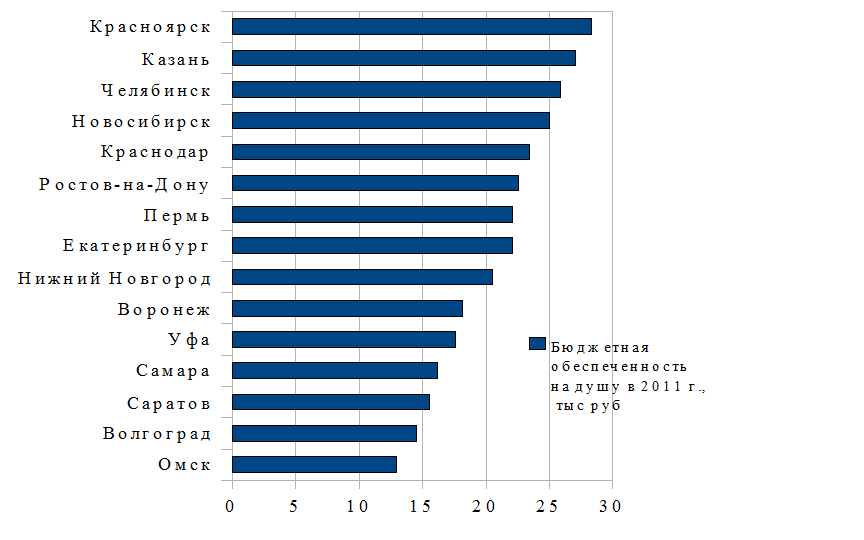


Диаграмма 1 Бюджетная обеспеченность крупнейших городов

При этом необходимо учитывать, что бюджетное обеспечение учреждений здравоохранения передано решением Правительства РФ с 2012 года на региональный уровень, причем со снижением финансирования из ФБ. Спрашивать теперь за низкое качество наших поликлиник, за длинные очереди в них и за отсутствие лекарств в больницах надо с областных властей, а не с городских.

Расходы на здравоохранение и социальные услуги в 2011 году в Воронеже составили 1,84 млрд руб. И если даже добавить 2 млрд руб к бюджету 2012, то получится 16,3 млрд руб, т. е. меньше на 1,3 млрд руб, чем в 2011 году (в 2011 г. -17,6 млрд руб). И это при большом дефиците городского бюджета, равным 1201,3 млн руб.

Так что послушаешь, посмотришь, как губернатор отчитывает мэра Сергея Колиуха, да и подумаешь в силу своей отстраненности от их полит. кухни, что возможно мэр в чем-то и виноват, но отнюдь не в самом главном — бюджетной необеспеченности Воронежа. Личность и профессионализм мэра и городских чиновников безусловно важны, но еще более важны источники наполнения городского бюджета, которые переданы в бюджет области.

Передача бюджетного финансирования здравоохранения на региональный уровень с уровня МО происходит при «особом» высшем государственном к нему отношении. Доля здравоохранения в ВВП и доля ежегодных инвестиций в него в общих инвестициях снижаются уже около 10 лет под шумок пиарных проектов и отдельных целевых инвестиций. Поэтому в рамках этой общей негативной политики в отношении здоровья граждан России, доказанной раздельной статистикой Росстата и Минэкономразвития, передача бюджетного финансирования на региональный уровень улучшение медицинского обслуживания горожанам вряд ли принесет, их налоги просто размажутся по сотням МО, уйдут в ФБ, а не в городскую медицину.

А российская статистика и есть специфически российская, то палочная, то приказная.

Все это - следствие несистемного управления образованием, здравоохранением, культурой и экономикой в целом. И непонимание властями и около властными экономистами роли национального ЧК в процессах развития как главного интенсивного фактора роста и развития современной экономики.

Превалирует советский подход к этой проблеме, как и к развитию инфраструктуры и обустройству страны и регионов. Кажется нашим высшим руководителям, что с инвестиций в ЧК и в инфраструктуру проку мало. Лучше их вкладывать в ОПК, военку, олимпиады, чемпионаты и другие непроизводительные, но громкие мегапроекты. Впрочем теория ЧК считалась буржуазной и вредной еще в СССР.

Таким образом, приходится констатировать, что и в бюджетном финансировании городов отсутствует какая-либо системность, основанная на науке, балансе интересов всех участников бюджетного процесса и здравом смысле.

В незавидном бюджетном положении, как и Омск, находятся Волгоград, Пермь, Уфа, Самара. Да и, собственно, все крупные города. Это и есть один из главных факторов деградации человеческого капитала (систем воспитания, культуры, образования, здравоохранения, науки, инноватики), а с ним и проблемы с созданием сектора инновационной экономики и креативного класса.

Бюджетная обеспеченность в 2011 году средних городов - лидеров развития в РФ Калуги (23,6 тыс руб) и Белгорода (20,1) находится на среднем уровне 15 крупнейших городов РФ.

Бюджетные системы развитых стран базируются на балансе интересов всех участников, и особенно крупных городов, бюджетная обеспеченность которых формируется с повышающим коэффициентом (Германия). Российская практика показала, что интересы городов должны быть защищены законодательно и в достаточном объеме для выполнения их муниципальных обязанностей. Для обеспечения этого необходимо, в частности, за городами закрепить законодательно весь НДФЛ, а не снижать его долю.

Недофинансирование городских округов означает недофинансирование культуры, образования, инфраструктуры и качества жизни, что ведет к снижению инвестиционной привлекательности городов и регионов. И это недофинансирование — очевидное продолжение политики имитации процессов развития, как данных ключевых отраслей, так и науки с инноватикой и венчуром. Все эти виды деятельности плотно завязаны друг на друга и являются ведущими составляющими национального человеческого капитала, который продолжает ускоренно деградировать.

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Популизм и бюджеты регионов РФ |
| Автор (ы) | Корчагин Ю.А. |
| Источник | Российская газета №777 (44), 23.11.2010  <http://www.rg.ru/2010/11/23/byudget.html> |

Популизм и бюджеты регионов РФ

Автор: Корчагин Ю.А.

В регионах проходят публичные обсуждения бюджетов на трехлетку - 2011-2013гг. Очередная попытка перехода на программно-целевое бюджетирование обусловила перераспределение расходов ФБ по отраслевым статьям. Соответственно, плановое снижение дефицита и расходной части ФБ по годам трехлетки за счет снижения почти всех статей ФБ уже привели к  значительному усыханию прогнозных бюджетов регионов, а следом и городов на 2011-2013 годы.

Снижение межбюджетных трансфертов из ФБ в регионы с почти 1.5 трлн. руб. в 2009г. до 938.5 млрд. руб. в 2013г. плюс остаточное влияние экономического кризиса привели к значительному снижению прогнозных доходов и расходов бюджетов почти всех субъектов РФ в 2011 году.

Несколько лучше бюджетная ситуация по доходам у регионов-доноров, к которым примыкает и экономически сильный Красноярский край. Доходы его бюджетов растут по годам трехлетки, за исключением 2011 года - 104.85 млрд руб. (2010г. - 107.6 млрд руб.); 2012г. - 110.2; 2013 - 117.9 млрд руб. Расходы же изменяются незначительно. В итоге расходы бюджетов 2011 и 2013 годов даже совпадают, а дефицит бюджета за трехлетку снизится с 18.0 до 5.0 млрд руб.

В дотационной Волгоградской обл. ситуация близкая - падение расходов и доходов в 2011г., стабилизация в последующие годы, снижение дефицита за трехлетку с 7.0 млрд руб. в 2011г. до 3.0 млрд руб. в 2013 г.

Прогнозные расходы сугубо дотационной Орловской обл. по годам трехлетки почти не меняются, что означает  их реальное ежегодное снижение на уровень инфляции. И даже у Липецкой обл. - региона-донора - с бюджетами не все гладко. Падают прогнозные доходы и расходы в 2011-2012гг., и только в 2013 году расходы бюджета почти достигнут уровня 2010г., но не превысят его.

В целом регионы выполняют установку Минфина на снижение дефицитов бюджетов в течение трехлетки. Но при снижении межбюджетных трансфертов это привело к прогнозному снижению в 2013 году расходов по всем статьям, связанным с инвестированием развития человеческого капитала (ЧК), а также по статье «национальная экономика».

Стартует бюджетная трехлетка в регионах со снижения доходов и расходов в реальном исчислении с учетом инфляции. У Красноярского края снижение расходов бюджета составит в 2011 году 17%, у Воронежской обл. - 16%, у Волгоградской  - 10%, у Липецкой -  12%.

 Корни бюджетных проблем дотационных регионов, средних и крупных городов растут из бюджетных реформ начала ХХI века, а также из недальновидной финансовой и бюджетной политики ускоренного наращивания экономически необоснованных социальных затрат, неравномерного роста пенсий и опережающего роста доходов населения в сравнении с ростом производительности труда. Сюда же надо приплюсовать высокую инфляцию даже в кризисном 2009 году, «поддерживаемую» опережающим ростом цен на услуги и продукцию ЖКХ и госмонополий государством.

Теперь имеем то, что имеем - необходимость жесткой экономии бюджетных средств, снижение инвестиций в человеческий капитал, что противоречит посланию Президента РФ.

Популизм в экономике, в том числе, в части неравномерного роста пенсий и опережающего роста заработной платы, не привел к положительным результатам. Значительная доля пенсий выплачивается ежегодно из ФБ: в 2011г. на пенсии выделено - 890,9 млрд руб, всего же в 2011 году на все социальные выплаты ПФ - 2324,4 млрд руб. Необходимо повышение эффективности и оптимизация функций ПФ, чего не происходит.

В сложившейся ситуации Министр финансов Алексей Кудрин вполне резонно предлагает постепенно и понемногу с 2015 года повышать пенсионный возраст - «пенсионный возраст надо менять примерно с 2015 года с шагом по полгода или по году в год»... И это один из немногих действенных, а не виртуальных, инструментов повышения эффективности пенсионной системы. Высшим руководством страны оно на ближайшие годы пока не поддержано, но и не отвергнуто в долгосрочном периоде. Из бывших республик СССР только Россия, Беларусь, Украина и Таджикистан не изменили возраст выхода на пенсии. В Казахстане (жен/муж) он уже  - 58/63, Грузии - 60/65, Эстонии - 63/63 и т.д. Повысили пенсионный возраст и страны Восточной Европы. В развитых странах наиболее часто приняты возрасты выхода на пенсию 65/65.

 Таблица 1

Пенсионный возраст в странах мира

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страна | Португалия, США и др. | Грузия, Польша и др. | Эстония | Франция | Норвегия,  Дания | Япония | Казахстан | Чехия | Россия, Украина, Белоруссия |
| Пенсионный возраст, жен/муж | 65/65 | 60/65 | 63/63 | 62.5/62.5 | 67/67 | 70/70 | 58/63 | 57/62 | 55/60 |

 Для фундаментального решения бюджетных проблем регионов и МО необходимо повышать производительность труда и эффективность экономики. Этому способствует, в частности, и снижение налогового бремени на бизнес, что повышает инвестиционную привлекательность страны. А оно в РФ, напротив, увеличивается в 2011 году - работодатели со следующего года будут платить страховые взносы в размере 34% от фонда заработной платы, а не 26%, как сейчас. Вернулись назад, на круги своя, когда этот налог составлял 35.6% и подавлял экономику, раздувая ее теневой сектор.

Для фирм малого бизнеса, применяющих упрощенную систему налогообложения и единый налог на вмененный доход, сумма всех страховых взносов также составит 34% с 2011 года. И, разумеется, малый бизнес снова будет уходить в тень.

За счет увеличения страховых взносов 2011 доходы ТФОМС вырастут скачком в 1.6 раза. Но эффект этот будет временным и минусы за счет снижения поступлений налога на доходы физ. лиц (увеличение зарплат в конвертах), роста теневой экономики перевесят разовые плюсы.

Напомним, что в развитых странах мирах ставка рефинансирования (или ее аналог) снижена до нуля или близка к нему с целью оживления деловой активности. И дешевые кредиты, низкая инфляция, невысокое налоговое бремя на экономику, высокое качество человеческого капитала и жизни в совокупности способствуют выходу из кризиса и росту ВВП за счет сектора высоких технологий и инновационной экономики. В России весь этот набор - пока один из худших.

В межбюджетных отношениях существует явный дисбаланс интересов субъектов РФ и их столиц. Внешняя сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ не отражает их глубинную разбалансированность, значительные дефициты бюджетов городов РФ, их общую бюджетную недостаточность. И эту проблему крупнейших городов можно решить, передав им законодательно полностью налог на доходы физ. лиц в соответствие с их особой значимостью. И логика тут довольно очевидная - все местные налоги будут связаны с личной собственностью гражданина - с его недвижимостью и доходами.

И очевидно одно - в стране и регионах назрели непопулярные, но необходимые для развития экономики и долгосрочной стабилизации финансовой и бюджетной систем меры по постепенному, пошаговому увеличению пенсионного возраста, по снижению, а не росту налогового бремени на бизнес. Назрела необходимость перехода на прогрессивную шкалу налога на доходы физ. лиц. Имеют под собой научную и экономическую почву предложения по удлинению трудового года в РФ в рабочих часах.  Производительность труда у нас одна из самых низких, а по числу праздников в году и по краткости рабочей недели - мы одни из лидеров в мире. И без реализации этих непопулярных мер затруднительно будет осуществить модернизацию страны и экономики.

Высокие цены на нефть и газ (свыше 80 долл за баррель) и растущие

нефтегазовые доходы могут вновь подвигнуть власти на необоснованное увеличение социальных и прочих затрат, изменить сформированную на трехлетку жесткую бюджетную политику, ориентированную на результат. Как это уже было в недавнем прошлом. Но тогда голландская болезнь экономики страны только обострится. Ну а дополнительные нефтегазовые доходы от роста цен неплохо было бы направлять на развитие человеческого капитала как основного фактора долгосрочного развития современной экономики, исполняя Бюджетное послание Президента РФ, а также в развитие инфраструктуры регионов. И не повышать налоги на бизнес, как и на имущество небогатых граждан и формирующегося среднего класса. Пусть он созреет.

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Сфера межбюджетных отношений и ее влияние на социальную (молодежную) политику |
| Автор (ы) | Новикова Н. В. |
| Источник | Экономика, управление, финансы: материалы II междунар. науч. конф. (г. Пермь, декабрь 2012 г.).  — Пермь: Меркурий, 2012. — С. 58-61.  http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/57/3085/ |

Сфера межбюджетных отношений и ее влияние на социальную (молодежную) политику

Автор : Новикова Н.В.

Укрепление федеративной модели России, как социального государства сопряжено с оптимизацией отношений между органами государственной власти, муниципальными образованиями в сфере разработки и реализации социальной (молодежной) политики.

Социальная политика объективизируется движением денежных потоков между уровнями бюджетно-налоговой системы в соответствии с функциями, полномочиями и социальными обязательствами федеральных, региональных и местных органов власти перед населением, учреждениями бюджетной сферы, другими законодательно определенными бюджетополучателями. Межбюджетные отношения (МБО) существенно влияют на количество, качество предоставления населению общественных благ и услуг, уровень реальных доходов всех социальных слоев общества и прежде всего наиболее нуждающихся в социальной поддержке со стороны государства.

Органы власти при правильной трактовке сущности межбюджетных отношений выступают не как самодовлеющие субъекты этих отношений, а как посредники и "операторы" между государством и членами общества (физическими лицами, гражданами, социальными слоями), обеспечивающие посредством формирования и распределения соответствующих бюджетных ресурсов, полученных от налогоплательщиков, предоставление социальных (общественно-бесплатных) благ в соответствии с установленными нормами и стандартами, достаточными для жизнедеятельности населения и повышения его благосостояния в рыночных условиях.

Социальная (молодежная) политика охватывает все сферы социально-экономических отношений общества[[14]](#footnote-14).

Важнейшими методологическими принципами исследования сферы межбюджетных отношений в теории социальной политики должны, на мой взгляд, быть следующие: 1) выделение объективной стороны сферы межбюджетных отношений, которая связана с движением денежных (финансовых) потоков, формированием фондов денежных ресурсов социальной направленности (бюджетных и внебюджетных); 2) определение относительной самостоятельности сферы (механизма) организационно-правовых денежных социальных потоков в сфере МБО; 3) раскрытие сущности и взаимодействия субъектов межбюджетных отношений, а также с этим стратегических социальных целей межбюджетных отношений.

Социальная (молодежная), бюджетно-налоговая политика и сфера межбюджетных отношений находятся в правовом поле, регулируются правовыми отношениями, государственным устройством Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ, а также конституциями и уставами субъектов Федерации и муниципальных сообществ межбюджетные отношения формируются между федеральным бюджетом и 83 бюджетами субъектов Российской Федерации, между федеральным бюджетом и бюджетами муниципальных образований, между бюджетами субъектов Федерации (республиканскими, краевыми, областными, окружными) и местными бюджетами, а также внутри системы местных бюджетов.

Особым видом межбюджетных отношений могут быть межбюджетные отношения договорного типа по горизонтали: между равноправными субъектами Российской Федерации и местными бюджетами, отражающие социально-экономические связи регионов и территорий, отвечающие их интересам и потребностям населения.

Правовая конструкция межбюджетных отношений, в которой формируется их социальное и финансовое содержание включает в себя бюджетную систему (бюджетное устройство), разделение бюджетных и налоговых полномочий, совместные полномочия, договорные полномочия субъектов межбюджетных отношений, к которым относятся органы власти.

Правовая система (правовая конструкция) межбюджетных отношений, которая содержится в Конституции Российской Федерации (и конкретизирована бюджетным и налоговым законодательством), определяет наиболее общие, основные звенья и базовые проблемы межбюджетных отношений. В Конституции РФ не раскрываются бюджетные (соответственно и социальные) функции федерального бюджета, функции бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. Существует область неопределенных бюджетно-налоговых, социальных полномочий и обязательств.

Однако имеется огромная потребность в раскрытии этих функций, задач социальной политики, социальных полномочий и социальных обязательств в бюджетно-налоговом законодательстве. В этом отношении большой шаг вперед сделан в новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», который принят Государственной Думой в 2004 г.[[15]](#footnote-15).

Формальная приоритетность социальных нормативов не должна вводить в заблуждение относительно глубины и действительной приоритетности социального фактора в современной бюджетной политике, поскольку эта приоритетность пока весьма ограничена минимальным уровнем социальных обязательств, которые берет на себя государство в сфере МБО. Этот аспект проблемы социального содержания сферы межбюджетных отношений, социальных функций МБО (связей) является одним из актуальных вопросов, требующих рассмотрения, критической оценки с точки зрения характера и целей социальной стратегии в условиях ускорения социально-экономического развития нашей страны.

Особым звеном финансовой инфраструктуры социально-бюджетной сферы являются социальные внебюджетные фонды: пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд обязательного медицинского страхования. Они выполняют функции социального обеспечения, социальной защиты, социального страхования, являются источниками основной части социальных трансфертов, как в целом по Российской Федерации, так и в каждом отдельном регионе.

Социальная (молодежная) политика должна иметь предметом своего регулирования пропорцию между социальными бюджетными расходами и социальными расходами внебюджетных фондов.

Сфера социально-бюджетных отношений, сформированная государственными внебюджетными фондами, характеризуется большой спецификой, она взаимодействует с межбюджетными отношениями, которые возникают между федеральными, региональными и местными бюджетами[[16]](#footnote-16). Представляется, что ее необходимо рассматривать, как подсистему МБО и включать в проблематику социально-бюджетных взаимоотношений, но в то же время целесообразно исследовать, как специфическую сферу межбюджетных и внебюджетных социальных отношений.

В процессе проведения административной реформы, изменения бюджетного и налогового законодательства, а также формирование новой модели федеративных отношений и местного самоуправления происходит передача на региональный уровень значительной части социальных полномочий и соответствующих расходов государства, что не всегда сопровождается соответствующим повышением доходов бюджетов субъектов РФ, городов и районов.

Осуществление реформирования федеративных отношений, разграничение бюджетно-налоговых полномочий и бюджетных обязательств между уровнями власти, перестройка системы социальной поддержки населения - все это существенно модифицирует не только механизм, но и содержательную сторону социальной политики, как федерального центра, так и в регионах. Возникает и обостряется комплекс новых проблем осуществления социальной (молодежной) политики, связанных с МБО, рассмотрение которых весьма актуально для обобщения современных тенденций региональной социальной политики, совершенствования ее финансово-бюджетных механизмов, решения комплексных социально-экономических задач территориального развития.

Фактор относительной самостоятельности регионов и муниципальных образований в реализации социальной политики на своих территориях становится одним из важнейших приоритетов межбюджетных отношений, определяющих их эффективность и социальную ориентированность на потребности населения конкретных территорий, обеспечивающих достижение социальной справедливости на территориальном уровне.

В Российской Федерации региональная социальная политика в сфере межбюджетных отношений в существенной степени зависит от глубокой дифференциации социально-экономического развития регионов, тем более от дифференциации возможностей муниципальных образований внутри каждого из 83 субъектов Российской Федерации.

Наличие большой совокупности субъектов межбюджетных отношений определяет необходимость системного регулирования взаимоотношений федерального бюджета, как с каждым отдельным регионом, так и их совокупностью на основе единых модельных механизмов реализации социальной политики. При этом не решает глубинных проблем преодоления социально-экономической асимметрии регионов и возможное укрупнение. Интересы активизации и целевой адресной социальной политики в регионах вызывают потребности в развитии самостоятельности, инициативности региональных органов власти и управления, снижения уровня иждивенчества на централизованных финансовых трансфертах.

Конкретными, весьма значимыми инструментами формирования, регулирования инфраструктуры социальных отношений в Российской Федерации, ее регионах являются бюджетный и налоговый кодексы РФ, региональное бюджетное и налоговое законодательство.

Проблема передачи бюджетных полномочий и обязательств, становится более актуальной в связи с изменениями межбюджетных отношений в ходе реформы местного самоуправления и разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Среди целой системы реализации целей и задач социальной политики в сфере межбюджетных отношений – проблема повышения жизненного уровня населения во всех регионах страны.

В действительности значение денежных доходов, формируемых через бюджетную сферу в структуре денежных доходов населения более значительное, поскольку в основном денежные доходы работников бюджетной сферы, в том числе и от предпринимательской деятельности, формируются или через бюджетную систему, или через внебюджетные фонды, как государственные (и муниципальные), так и через действующую систему передачи бюджетным учреждениям (в том числе и социальной сферы), заработанных ими средств от сдачи государственной собственности в аренду, предоставления дополнительных и платных услуг, а не зачисления их на бюджетные счета Министерства финансов РФ или субъектов Российской Федерации (а также органов местного самоуправления).

Интенсивная исследовательская работа в области бюджетного федерализма, межбюджетных отношений до сих пор была сконцентрирована преимущественно вокруг вопросов уровней бюджетной системы и их взаимодействия, сочетания принципов централизма и децентрализации при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, самостоятельности и ответственности органов власти федерального, регионального и местного уровней, форм участия субъектов Российской Федерации в бюджетном и налоговом законодательстве[[17]](#footnote-17).

Вместе с тем полезные результаты этих исследований могут быть использованы и в развитии социальных аспектов теории и практики социальной политики в России. Социальное содержание сферы межбюджетных отношений отражает взаимодействие экономико-финансовых и социальных факторов, поскольку сфера межбюджетных отношений формируется, как область пересечения социальной и бюджетно-налоговой политики.

Бюджетно-налоговая политика, как представляется, формирует и путем бюджетно-налогового законодательства оформляет, структурирует финансовую инфраструктуру межбюджетных отношений, а социальная политика наполняет их социальным содержанием: социальными целями, направлениями, задачами, механизмами, адресностью, т.е. социальным смыслом межбюджетных финансовых потоков и связей.

Межбюджетные отношения как финансовая инфраструктура формирует социальное пространство «шар») во взаимодействии структур (органов) государственной системы (включая местное самоуправление).

Вместе с тем следует, как представляется, иметь в виду и другой момент формирования социального содержания МБО, а именно непосредственное влияние на них, отражение объективных факторов социального развития и объективных условий экономического развития.

Российская модель межбюджетных отношений, располагая широким арсеналом инструментов реализации социальной политики на территориях, позволяет более широко и многосторонне использовать потенциалы формирования и реализации социальной политики, которыми располагают регионы и которые они стремятся реализовать в интересах своего населения и обеспечения достижения социального выравнивания и социальной справедливости в территориальном аспекте.

Укрепление федеративной модели России, как социального государства сопряжено с оптимизацией отношений между органами государственной власти, муниципальными образованиями в сфере разработки и реализации социальной (молодежной) политики.

Социальная политика объективизируется движением денежных потоков между уровнями бюджетно-налоговой системы в соответствии с функциями, полномочиями и социальными обязательствами федеральных, региональных и местных органов власти перед населением, учреждениями бюджетной сферы, другими законодательно определенными бюджетополучателями. Межбюджетные отношения (МБО) существенно влияют на количество, качество предоставления населению общественных благ и услуг, уровень реальных доходов всех социальных слоев общества и прежде всего наиболее нуждающихся в социальной поддержке со стороны государства.

Органы власти при правильной трактовке сущности межбюджетных отношений выступают не как самодовлеющие субъекты этих отношений, а как посредники и "операторы" между государством и членами общества (физическими лицами, гражданами, социальными слоями), обеспечивающие посредством формирования и распределения соответствующих бюджетных ресурсов, полученных от налогоплательщиков, предоставление социальных (общественно-бесплатных) благ в соответствии с установленными нормами и стандартами, достаточными для жизнедеятельности населения и повышения его благосостояния в рыночных условиях.

Социальная (молодежная) политика охватывает все сферы социально-экономических отношений общества[[18]](#footnote-18).

Важнейшими методологическими принципами исследования сферы межбюджетных отношений в теории социальной политики должны, на мой взгляд, быть следующие: 1) выделение объективной стороны сферы межбюджетных отношений, которая связана с движением денежных (финансовых) потоков, формированием фондов денежных ресурсов социальной направленности (бюджетных и внебюджетных); 2) определение относительной самостоятельности сферы (механизма) организационно-правовых денежных социальных потоков в сфере МБО; 3) раскрытие сущности и взаимодействия субъектов межбюджетных отношений, а также с этим стратегических социальных целей межбюджетных отношений.

Социальная (молодежная), бюджетно-налоговая политика и сфера межбюджетных отношений находятся в правовом поле, регулируются правовыми отношениями, государственным устройством Российской Федерации, Конституцией Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ, а также конституциями и уставами субъектов Федерации и муниципальных сообществ межбюджетные отношения формируются между федеральным бюджетом и 83 бюджетами субъектов Российской Федерации, между федеральным бюджетом и бюджетами муниципальных образований, между бюджетами субъектов Федерации (республиканскими, краевыми, областными, окружными) и местными бюджетами, а также внутри системы местных бюджетов.

Особым видом межбюджетных отношений могут быть межбюджетные отношения договорного типа по горизонтали: между равноправными субъектами Российской Федерации и местными бюджетами, отражающие социально-экономические связи регионов и территорий, отвечающие их интересам и потребностям населения.

Правовая конструкция межбюджетных отношений, в которой формируется их социальное и финансовое содержание включает в себя бюджетную систему (бюджетное устройство), разделение бюджетных и налоговых полномочий, совместные полномочия, договорные полномочия субъектов межбюджетных отношений, к которым относятся органы власти.

Правовая система (правовая конструкция) межбюджетных отношений, которая содержится в Конституции Российской Федерации (и конкретизирована бюджетным и налоговым законодательством), определяет наиболее общие, основные звенья и базовые проблемы межбюджетных отношений. В Конституции РФ не раскрываются бюджетные (соответственно и социальные) функции федерального бюджета, функции бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. Существует область неопределенных бюджетно-налоговых, социальных полномочий и обязательств.

Однако имеется огромная потребность в раскрытии этих функций, задач социальной политики, социальных полномочий и социальных обязательств в бюджетно-налоговом законодательстве. В этом отношении большой шаг вперед сделан в новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в Федеральном законе «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», который принят Государственной Думой в 2004 г.[[19]](#footnote-19).

Формальная приоритетность социальных нормативов не должна вводить в заблуждение относительно глубины и действительной приоритетности социального фактора в современной бюджетной политике, поскольку эта приоритетность пока весьма ограничена минимальным уровнем социальных обязательств, которые берет на себя государство в сфере МБО. Этот аспект проблемы социального содержания сферы межбюджетных отношений, социальных функций МБО (связей) является одним из актуальных вопросов, требующих рассмотрения, критической оценки с точки зрения характера и целей социальной стратегии в условиях ускорения социально-экономического развития нашей страны.

Особым звеном финансовой инфраструктуры социально-бюджетной сферы являются социальные внебюджетные фонды: пенсионный фонд, фонд социального страхования, фонд обязательного медицинского страхования. Они выполняют функции социального обеспечения, социальной защиты, социального страхования, являются источниками основной части социальных трансфертов, как в целом по Российской Федерации, так и в каждом отдельном регионе.

Социальная (молодежная) политика должна иметь предметом своего регулирования пропорцию между социальными бюджетными расходами и социальными расходами внебюджетных фондов.

Сфера социально-бюджетных отношений, сформированная государственными внебюджетными фондами, характеризуется большой спецификой, она взаимодействует с межбюджетными отношениями, которые возникают между федеральными, региональными и местными бюджетами[[20]](#footnote-20). Представляется, что ее необходимо рассматривать, как подсистему МБО и включать в проблематику социально-бюджетных взаимоотношений, но в то же время целесообразно исследовать, как специфическую сферу межбюджетных и внебюджетных социальных отношений.

В процессе проведения административной реформы, изменения бюджетного и налогового законодательства, а также формирование новой модели федеративных отношений и местного самоуправления происходит передача на региональный уровень значительной части социальных полномочий и соответствующих расходов государства, что не всегда сопровождается соответствующим повышением доходов бюджетов субъектов РФ, городов и районов.

Осуществление реформирования федеративных отношений, разграничение бюджетно-налоговых полномочий и бюджетных обязательств между уровнями власти, перестройка системы социальной поддержки населения - все это существенно модифицирует не только механизм, но и содержательную сторону социальной политики, как федерального центра, так и в регионах. Возникает и обостряется комплекс новых проблем осуществления социальной (молодежной) политики, связанных с МБО, рассмотрение которых весьма актуально для обобщения современных тенденций региональной социальной политики, совершенствования ее финансово-бюджетных механизмов, решения комплексных социально-экономических задач территориального развития.

Фактор относительной самостоятельности регионов и муниципальных образований в реализации социальной политики на своих территориях становится одним из важнейших приоритетов межбюджетных отношений, определяющих их эффективность и социальную ориентированность на потребности населения конкретных территорий, обеспечивающих достижение социальной справедливости на территориальном уровне.

В Российской Федерации региональная социальная политика в сфере межбюджетных отношений в существенной степени зависит от глубокой дифференциации социально-экономического развития регионов, тем более от дифференциации возможностей муниципальных образований внутри каждого из 83 субъектов Российской Федерации.

Наличие большой совокупности субъектов межбюджетных отношений определяет необходимость системного регулирования взаимоотношений федерального бюджета, как с каждым отдельным регионом, так и их совокупностью на основе единых модельных механизмов реализации социальной политики. При этом не решает глубинных проблем преодоления социально-экономической асимметрии регионов и возможное укрупнение. Интересы активизации и целевой адресной социальной политики в регионах вызывают потребности в развитии самостоятельности, инициативности региональных органов власти и управления, снижения уровня иждивенчества на централизованных финансовых трансфертах.

Конкретными, весьма значимыми инструментами формирования, регулирования инфраструктуры социальных отношений в Российской Федерации, ее регионах являются бюджетный и налоговый кодексы РФ, региональное бюджетное и налоговое законодательство.

Проблема передачи бюджетных полномочий и обязательств, становится более актуальной в связи с изменениями межбюджетных отношений в ходе реформы местного самоуправления и разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Среди целой системы реализации целей и задач социальной политики в сфере межбюджетных отношений – проблема повышения жизненного уровня населения во всех регионах страны.

В действительности значение денежных доходов, формируемых через бюджетную сферу в структуре денежных доходов населения более значительное, поскольку в основном денежные доходы работников бюджетной сферы, в том числе и от предпринимательской деятельности, формируются или через бюджетную систему, или через внебюджетные фонды, как государственные (и муниципальные), так и через действующую систему передачи бюджетным учреждениям (в том числе и социальной сферы), заработанных ими средств от сдачи государственной собственности в аренду, предоставления дополнительных и платных услуг, а не зачисления их на бюджетные счета Министерства финансов РФ или субъектов Российской Федерации (а также органов местного самоуправления).

Интенсивная исследовательская работа в области бюджетного федерализма, межбюджетных отношений до сих пор была сконцентрирована преимущественно вокруг вопросов уровней бюджетной системы и их взаимодействия, сочетания принципов централизма и децентрализации при разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, самостоятельности и ответственности органов власти федерального, регионального и местного уровней, форм участия субъектов Российской Федерации в бюджетном и налоговом законодательстве[[21]](#footnote-21).

Вместе с тем полезные результаты этих исследований могут быть использованы и в развитии социальных аспектов теории и практики социальной политики в России. Социальное содержание сферы межбюджетных отношений отражает взаимодействие экономико-финансовых и социальных факторов, поскольку сфера межбюджетных отношений формируется, как область пересечения социальной и бюджетно-налоговой политики.

Бюджетно-налоговая политика, как представляется, формирует и путем бюджетно-налогового законодательства оформляет, структурирует финансовую инфраструктуру межбюджетных отношений, а социальная политика наполняет их социальным содержанием: социальными целями, направлениями, задачами, механизмами, адресностью, т.е. социальным смыслом межбюджетных финансовых потоков и связей.

Межбюджетные отношения как финансовая инфраструктура формирует социальное пространство «шар») во взаимодействии структур (органов) государственной системы (включая местное самоуправление).

Вместе с тем следует, как представляется, иметь в виду и другой момент формирования социального содержания МБО, а именно непосредственное влияние на них, отражение объективных факторов социального развития и объективных условий экономического развития.

Российская модель межбюджетных отношений, располагая широким арсеналом инструментов реализации социальной политики на территориях, позволяет более широко и многосторонне использовать потенциалы формирования и реализации социальной политики, которыми располагают регионы и которые они стремятся реализовать в интересах своего населения и обеспечения достижения социального выравнивания и социальной справедливости в территориальном аспекте.

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Государственный долг Российской Федерации в условиях мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. |
| Автор (ы) | Дубинин И.В. Тюменский Государственный Университет, [pascalreal@yandex.ru](mailto:pascalreal@yandex.ru) |
| Источник | Приложение к журналу «Современные проблемы Науки и образования»  http://online.rae.ru/778 |

Государственный долг Российской Федерации в условиях мирового экономического кризиса 2008-2009 гг.

Автор: Дубинин И.В.

С 1999 года Россия успешно выплачивает внешний государственный долг, перед кредиторами. Но в условиях мирового финансового кризиса, захлестнувшего весь мир, пришлось принимать экстренные меры для поддержания стабильной экономики страны.

В 1999 году государственный долг страны составлял 159 млрд. долл., это максимальная отметка до которой опускался этот показатель (около 146,4% ВВП на тот момент). После чего до 2010 года внешний государственный долг стабильно уменьшался и к середине 2010 года составлял 31 млрд долл. , что примерно 2,5% от ВВП на 2010 год. Данный показатель считается очень низким по сравнению с европейскими странами.

Бюджет на 2010 год был запланирован с первичным дефицитом. Выходом из сложившейся ситуации были: эмиссия, девальвация рубля или взять в долг на международных рынках. В результате. Израсходовав практически весь резервный фонд, было принято решение обратиться к займам.

Планы по внешним заимствованиям на ближайшие три года таковы: в 2010 г. – 16,3 млрд. долл.; в 2011 г. – 17,5 и в 2012 г. – 18,6 млрд. долл.Заимствования на 2010г. отталкивались от цен на нефть на уровне 41долл за баррель. Позже были корректировки 54 и 57 долл. за баррель. В результате в 2010 году Россия прибегла к займам в еврооблигациях в размере 5.5 млрд долл. Минфин разместил два транша еврооблигаций – $2 млрд на пять лет под 3,74% годовых и $3,5 млрд на 10 лет под 5,08% годовых. Аналитики считают данное размещение очень удачным для России. т.к размещение прошло очень быстро и пользовалось спросом со стороны инвесторов.

В пользу выпуска новых государственных облигаций можно сказать, что на мировых финансовых рынках появились свободные ресурсы, которые благоприятно скажутся на финансовых рынках России.

Существенно возрастут и внутренние займы. За 2009 г. Суверенный внутренний долг возрос почти на 0,5 трлн. руб., в том числе за счет значительного увеличения госгарантий. В 2010 г. с внутреннего рынка должны будут привлечены 568 млрд. руб., в 2011 г. – 749 млрд. руб. и в 2012г. – 237 млрд. руб.

Так же не стоит забывать о обязательстве в 10 млрд долл. Которые Россия взяла на себя для покупки облигаций МВФ, деньги от продажи пойду в Международный антикризисный фонд для поддержки нуждающихся стран.

Немаловажен и факт, что государственные заимствования будут вытеснять частные заимствования. При этом сам корпоративный долг выросший с 2001 почти в 15 раз и составляющий на 2010 год 425,4млрд. Некоторые эксперты, занимающиеся проблемами государственного долга, предлагают считать корпоративную задолженность, прежде всего задолженность контролируемых государством корпораций и банков, условными (обусловленными) суверенными обязательствами. За них государство при определенных обстоятельствах должно нести установленную ответственность в виду их угрозы для обеспечения стабильности экономического развития страны.

Что и произошло в 2010 году. Когда государство выдавало кредиты некоторым крупным частным компаниям., выкуп государством частных дополнительных эмиссии облигаций и акций итд.

В результате стоит все таки ожидать увеличения роста внутреннего долга, в том числе и частного. При этом в планах государства стоит еще заимствования на внешнем рынке в 2011 и 2012 годах. Но их величина будет зависеть от цен нефти на мировом рынке. А так же привлечение средств с внутреннего рынка в в 2011 г. – 749 млрд. руб. и в 2012г. – 237 млрд. руб.

Но даже с возросшим государственным долгом можно не беспокоиться за стабильность экономики при правильном управлении им. При этом обнадеживает, что государственный долг России на очень низком уровне по сравнению с другими европейскими странами. И не превышает 8% от ВВП. При норме в Европейских странах 60% от ВВП. Хотя в условиях кризиса возможно увеличение внешнего долга до 5,3% процентов от ВВП и общего до 12% от ВВП к 2012 году.

Для сравнения: на конец 2010 г, государственный долг Великобритании составлял 60,3 % ВВП, Германии — 68 %, Франции — 80,3 %, Канады — 78 %, США — 96,5 %, Италии — 115,8 %, Японии —около 200 %

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Методика распределения субсидий, выделяемых из Федерального фонда софинансирования социальных расходов, между субъектами Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей (утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 842) с изменениями и дополнениями от: 14 декабря 2007 г. |
| Автор (ы) |  |
| Источник | Гарант: http://ivo.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm |

Методика

распределения субсидий, выделяемых из Федерального фонда софинансирования социальных расходов, между субъектами Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей

(утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 842)

с изменениями и дополнениями от: 14 декабря 2007 г.

Распределение в 2007 году субсидий, выделяемых из Федерального фонда софинансирования социальных расходов (далее - субсидии), между субъектами Российской Федерации предусматривается с целью частичного возмещения расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, связанных с осуществлением ежемесячных выплат на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей.

Размер субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации, определяется в пределах объема средств, утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год», из расчета до 4000 рублей, ежемесячно выплачиваемых семье опекунов (попечителей) или приемной семье на содержание 1 ребенка, и до 2500 рублей, ежемесячно выплачиваемых приемным родителям, до применения к этим выплатам районного коэффициента.

При определении размера субсидии учитываются районные коэффициенты к заработной плате, установленные решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями, а также начисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Размер субсидии определяется по формуле:

o n 1 рай n 2 рай1

[(Ч + Ч ) х П х К + Ч х П х К ]/БО

i i i i i i

C = ---------------------------------------------------------- х С,

i 89 o n 1 рай n 2 рай1

Сумма {[(Ч + Ч ) х П х К + Ч х П х К ]/БО }

i=1 i i i i i i

где:

C   - размер субсидии, предоставляемой i-му субъекту Российской

i Федерации (тыс. рублей);

o

Ч   - прогнозное число детей, переданных в течение 2007 года под

i опеку (попечительство) в i-м субъекте Российской Федерации

(человек);

n

Ч   - прогнозное число детей, переданных в течение 2007 года на

i воспитание в приемную семью в i-м субъекте Российской

Федерации (человек);

БО   - расчетный уровень бюджетной обеспеченности в i-м субъекте

i Российской Федерации в 2007 году;

рай

К   - районный коэффициент в i-м субъекте Российской Федерации;

i

рай1

К - районный коэффициент к заработной плате, установленный за

i работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним

местностях, высокогорных, пустынных, безводных и других

районах (местностях) с тяжелыми климатическими условиями,

в i-м субъекте Российской Федерации;

1

П   - базовый (минимальный) размер средств, выплачиваемых на

содержание 1 ребенка, находящегося под опекой

(попечительством) или в приемной семье (в 2007 году - 4000

руб. в месяц);

П   - базовый (минимальный) размер средств для расчета оплаты

труда приемного родителя с учетом единого социального

налога (в 2007 году - 2500 х 1,262 = 3155 рублей в месяц);

С  - объем средств, выделяемых в виде субсидий из Федерального

фонда софинансирования социальных расходов,

предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете

на 2007 год» на частичное возмещение расходов бюджетов

субъектов Российской Федерации, связанных с содержанием

1 ребенка в семье опекуна (попечителя) или приемной семье,

а также с оплатой труда приемных родителей.

Распределение средств

федерального бюджета, предоставляемых в 2007 году в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей (утв. постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. N 842)

|  |  |
| --- | --- |
| Субъект Российской Федерации | Размер субсидий  (тыс. рублей) |
| Республика Адыгея | 29836 |
| Республика Алтай | 80333 |
| Республика Башкортостан | 226707 |
| Республика Бурятия | 179751 |
| Республика Дагестан | 41927 |
| Республика Ингушетия | 16833 |
| Кабардино-Балкарская Республика | 33567 |
| Республика Калмыкия | 13781 |
| Карачаево-Черкесская Республика | 17118 |
| Республика Карелия | 36673 |
| Республика Коми | 106698 |
| Республика Марий Эл | 28474 |
| Республика Мордовия | 40475 |
| Республика Саха (Якутия) | 50201 |
| Республика Северная Осетия - Алания | 18649 |
| Республика Татарстан | 60490 |
| Республика Тыва | 132788 |
| Удмуртская Республика | 95811 |
| Республика Хакасия | 29016 |
| Чеченская Республика | 104010,6 |
| Чувашская Республика | 58005 |
| Алтайский край | 80199 |
| Краснодарский край | 205138 |
| Красноярский край | 184430 |
| Пермский край | 164838 |
| в том числе |  |
| Коми-Пермяцкий округ | 23846 |
| Приморский край | 178907 |
| Ставропольский край | 29506 |
| Хабаровский край | 90590 |
| Амурская область | 97449 |
| Архангельская область | 24126 |
| Астраханская область | 47179 |
| Белгородская область | 30910 |
| Брянская область | 58588 |
| Владимирская область | 104362 |
| Волгоградская область | 77827 |
| Вологодская область | 36392 |
| Воронежская область | 45804,8 |
| Ивановская область | 61048 |
| Иркутская область | 283859,6 |
| Калининградская область | 66262 |
| Калужская область | 76981 |
| Камчатская область | 18876 |
| Кемеровская область | 227723 |
| Кировская область | 97955 |
| Костромская область | 33188 |
| Курганская область | 122597 |
| Курская область | 48022 |
| Ленинградская область | 45210 |
| Липецкая область | 23947 |
| Магаданская область | 17470 |
| Московская область | 151015 |
| Мурманская область | 37549 |
| Нижегородская область | 118341 |
| Новгородская область | 61562 |
| Новосибирская область | 102311 |
| Омская область | 114853 |
| Оренбургская область | 80769 |
| Орловская область | 43693 |
| Пензенская область | 41913 |
| Псковская область | 39013 |
| Ростовская область | 149832 |
| Рязанская область | 47207 |
| Самарская область | 100782 |
| Саратовская область | 87622 |
| Сахалинская область | 76822 |
| Свердловская область | 179993 |
| Смоленская область | 45039 |
| Тамбовская область | 49870 |
| Тверская область | 78752 |
| Томская область | 69395 |
| Тульская область | 85808 |
| Тюменская область | 11583 |
| Ульяновская область | 67537,6 |
| Челябинская область | 140570 |
| Читинская область | 138114 |
| Ярославская область | 44893 |
| Город Москва | 44752 |
| Город Санкт-Петербург | 49552,6 |
| Еврейская автономная область | 20737 |
| Агинский Бурятский автономный округ | 18883 |
| Корякский автономный округ | 9146 |
| Ненецкий автономный округ | 2300 |
| Усть-Ордынский Бурятский автономный округ | 16149,8 |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 5981 |
| Чукотский автономный округ | 16930 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 4464 |
| Итого | 6334262 |

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Этапы трансформации системы бюджетного планирования |
| Автор (ы) | Майская Е. С. |
| Источник | Е. С. Майская // Проблемы современной экономики: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, декабрь 2011 г.).  — Челябинск: Два комсомольца, 2011. — С. 77-79.  http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/12/1443/ |

Этапы трансформации системы бюджетного планирования

Автор: Майская Е. С.

В России в последние 15 лет происходят значительные изменения в бюджетной системе направленные, в частности на совершенствование бюджетного планирования в целях повышения эффективности бюджетных расходов. По нашему мнению, весь период преобразований в данной сфере можно разделить на три этапа:

I. Предварительный этап (конец 1990-х – 2003 гг.) включает в себя полно­масштабное проведение реформ в области бюджетно-налоговой политики. Процесс реформ начался с восстановления долгосрочной сбалансированности и устойчивости национальной бюджетной системы, а затем переключился на комплексную модернизацию системы управления общественными финансами, включающую создание Стабили­зационного фонда, проведение налоговых реформ, формирование новой системы межбюд­жетных отношений, внедрение среднесрочного БОР.

II. Основной этап (2004 – 2008 гг.). Указанный период целесообразно называть основным, так как, именно он, по-нашему, является важнейшим этапом в повышении ре­зультативности бюджетных расходов. Важным документом является Концепция рефор­мирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., включающая следующие основные направления: реформирование бюджетной классификации и бюд­жетного учета; совершенствование среднесрочного финансового планирования; совер­шенствование и применение программно-целевых методов бюджетного планирования; упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Реализация Концепции завершилась разработкой и принятием поправок к Бюджетному ко­дексу Российской Федерации, основные внесенные нововведения коснулись бюджетного процесса, бюджетной классификации, правил бюджетного планирования, внедрения трех­летнего бюджетного цикла, расширения прав и обязанностей главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств (с выделением полномочий в области планирования и осуществления расходов, формирования доходов, осуществления опера­ций по финансированию дефицита бюджета).

III. Последующий этап. Для совершенствования системы управления обществен­ными финансами, в целях обеспечения задач реформирования и управления региональны­ми финансами, улучшения качества предоставляемых населению государственных услуг, а также повышения эффективности и результативности бюджетной системы был разрабо­тан ряд документов, важное место среди которых занимает Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. Также путем принятия поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации была проделана большая работа, связанная с совершенствованием нормативно-правовой базы в области управления общественными финансами, разработан и принят ряд нормативно-правовых актов, регулирующих внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, выявлены и внедрены новые инструменты управления бюджетом.

В последние годы в Российской Федерации были приложены огромные усилия по модернизации управления общественными финансами. В 1990-начале 2000-х гг. в рамках процесса реформирования бюджетной сферы Российской Федерации, направленного на создание прозрачной и эффективной системы управления общественными финансами, по­вышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, были проведены крупные структурные реформы и достигнуты определенные успехи. Процесс реформ на­чался в конце 1990-х гг. с восстановления долгосрочной сбалансированности и устойчиво­сти национальной бюджетной системы, эффективного бюджетно-налогового контроля и финансовой стабильности, а с начала 2000-х гг. переключился на комплексную модерниза­цию системы управления общественными финансами, включающую создание Стабилиза­ционного фонда, проведение налоговых реформ, формирование новой системы межбюд­жетных отношений, внедрение среднесрочного БОР.

Основным результатом осуществлявшегося в рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 гг. и Программы разви­тия бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.[[22]](#footnote-22) развития и реформирова­ния межбюджетных отношений стала законодательная база, давшая основу новой системы межбюджетных отношений. На основе этой концепции была подготовлена Программа развития бюджетного федерализма в РФ, в рамках реализации которой были разработаны финансовые основы новой системы местного самоуправления, осуществлено разграниче­ние расходных обязательств, в основном ликвидированы необеспеченные федеральные мандаты, закреплены на постоянной основе доходы за бюджетами бюджетной системы, была отработана система межбюджетных трансфертов[[23]](#footnote-23).

Также, с начала 2000-х гг. в рамках функционирования в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов (ФФРФ) и Фонда реформирова­ния региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) в ряде субъектов Федерации проводятся мероприятия, направленные на совершенствование систем управления обще­ственными финансами, в результате которых существенно выросло качество управ­ления общественными финансами на субфедеральном уровне.

На федеральном уровне реформы в направлении повышения эффективности ис­пользования государственных финансов осуществляются по нескольким направлениям. Согласно разработанным в 2003 г. Министерством финансов Российской Федера­ции Принципам реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003-2004 гг. и на период до 2006 г. направлениями реформирования в структуре бюджетного сектора являются:

• оптимизация действующей сети получателей бюджетных средств;

• уточнение правового статуса и реорганизация бюджетных учреждений;

• переход к новым формам финансового обеспечения предоставления государствен­ных (муниципальных) услуг;

• внедрение методов формирования БОР.

Важнейшим этапом в повышении результативности бюджетных расходов стала правительственная Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Феде­рации в 2004-2006 гг. (разработанная с учетом Принципов реструктуризации бюджетного сектора в РФ и утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004г. №249), которая явилась основным программным документом, определив­шим развитие общественных финансов и проведение существенных системных преоб­разований бюджетного процесса на федеральном уровне в течение этих трех лет[[24]](#footnote-24).

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, включала следующие основные задачи:

- Приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов, введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

- Упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета, через аналитиче­ское разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств. Действующие обязательства подлежат безусловному включению в расходную часть бюджета, если не принято решение об их отмене или приостановлении. Новые расходные обязательства должны устанав­ливаться лишь при наличии соответствующих финансовых возможностей на весь период их действия и при условии обязательной оценки их ожидаемой эффективности.

- Включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период. Переход к утверждению перспективного финансового плана Правительством Рос­сийской Федерации.

- Введение в практику бюджетного процесса формирования ведомственных целевых программ, в рамки которых должна быть включена значительная часть бюджетных расхо­дов, осуществляемых в настоящее время по сметному принципу. Ориентация федеральных целевых программ на решение крупных и требующих длительных сроков реализации ин­вестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с чет­ко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности.

- Переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями бюджетных средств и бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социаль­но-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

- Расширение сферы применения механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках созданного Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов[[25]](#footnote-25).

Успешность реализации реформы еще не проверена временем, но сейчас можно сказать, что новая информация, которая впредь будет формироваться в ходе исполнения бюджета, будет способствовать не только прозрачности бюджетных операций, но и повы­шению качества принимаемых управленческих решений в бюджетной сфере. Реализация Концепции завершилась разработкой и принятием поправок к Бюджетному кодексу Рос­сийской Федерации, многие из которых уже прошли практическую апробацию в рамках внедрения среднесрочного БОР при формировании проектов федерального бюджеты на 2006-2007 гг. Поправки оформили накопленный опыт реформ, утвердив законодательно новые формы и элементы бюджетного процесса. С учетом имеющихся итогов реализации реформ, а также требований текущей ситуации в развитии финансовых взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней в 2006 г. была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 гг. Данная Концепция определила комплекс задач и мер в области как совершенствования межбюджетных отношений, так и повышения эффективности управления общественными финансами[[26]](#footnote-26). Принятые поправки к Бюджетному кодексу РФ предусматрива­ют:

* переход на всех уровнях бюджетной системы к среднесрочному финансово­му планированию, в том числе для федерального бюджета и государственных внебюджет­ных фондов Российской Федерации - формированию бюджетов на трехлетний период;
* выделение закрытого перечня форм бюджетных ассигнований, различаю­щихся правовым статусом и отражением в бюджете; изменение порядка планирования и отражения в бюджете расходов на реализацию долгосрочных целевых программ и бюд­жетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности; введе­ние в бюджетный процесс государственных (муниципальных) заданий;
* расширение полномочий органов власти всех уровней в рамках единых, установленных Кодексом общих позиций по детализации, интеграции бюджетной класси­фикации и бюджетного учета;
* создание условий для возникновения новых организационных правовых форм и проведения реструктуризации бюджетной сети[[27]](#footnote-27).

Законодательное закрепление этих изменений создаст новые возможности, стиму­лы и требования для повышения результативности расходов бюджетов всех уровней. Так, начиная с 2008 г. федеральный бюджет формируется на основе реестров расходных обязательств главных распорядителей средств (ГРС) федерального бюджета. При подго­товке проекта федерального бюджета на 2008 г. и период до 2010 г. использованы обосно­вания бюджетных ассигновании ГРС федерального бюджета, содержащие информацию о непосредственных результатах, объеме и качестве оказанных государственных услуг.

Далее, в рамках третьего этапа трансформации системы бюджетного планирования совершенствование законодательства в сфере финансового планирования осуществляется в направлении повышения результативности выполняемых государством услуг и улучше­ния качества их оказания. В частности был разработан ряд документов, важное место сре­ди которых занимает Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Целью указанной Програм­мы является повышение эффективности деятельности публично-правовых образований по обеспечению потребностей граждан и общества в государственных и муниципальных услугах, увеличению их доступности и качества, выполнению государственных функций, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономиче­ского развития.

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | К вопросу о сущности бюджетного процесса |
| Автор (ы) | Кириченко М. В., Коробко С. А. |
| Источник | Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.).Т. I.  — М.: РИОР, 2011. — С. 143-147. Научный журнал Молодой ученый  http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/9/426/ |

К вопросу о сущности бюджетного процесса

Авторы: М. В. Кириченко, С. А. Коробко

Одной из основных целей экономической политики государства является формирование эффективной бюджетной системы, ее ориентация на стимулирование экономического роста, обеспечение воспроизводственных процессов в национальной экономике и ликвидацию социальных диспропорций. Обеспечение устойчивости бюджетной системы требует повышения эффективности расходования бюджетных средств в рамках четко определенных приоритетов.

Повышение эффективности бюджетных расходов, прежде всего, связано с осуществлением преобразований в области бюджетного процесса. Все составляющие реформы бюджетной системы являются взаимосвязанными, и достижение максимально положительного результата возможно только при одновременно успешном и последовательном осуществлении реформирования государственного сектора в целом.

Бюджетный процесс представляет собой важнейшее направление финансовой деятельности государства и муниципальных образований и особую деятельность участников по организации процедур составления и рассмотрения проектов бюджетов, их утверждению и исполнению, а также контролю за их исполнением, регламентированную нормами права, предписывающими правила и порядок его осуществления.

Задачами и целями бюджетного процесса являются: организация формирования, распределения и использования бюджета - централизованного фонда денежных средств; выявление возможных резервов поступления ресурсов в собственность публично-правовых образований для реализации функций государства на различных уровнях; эффективное распределение бюджетных ресурсов между различными субъектами в целях обеспечения функционирования государства; контроль за движением бюджетных средств от момента их формирования до момента использования; исключение нецелевого использования средств и др.[[28]](#footnote-28)

В соответствии с действующим законодательством, бюджетный процесс - это регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности[[29]](#footnote-29).

Законодательное определение бюджетного процесса, по нашему мнению, рассматривает его с точки зрения уполномоченных участников и их действий, а не с точки зрения сущности бюджетного процесса как явления.

Несмотря на наличие нормативного определения категории «бюджетный процесс», многие авторы пытаются дать свою трактовку бюджетного процесса, с точки зрения совокупности этапов, участников и их действий.

В учебной литературе нет единого определения бюджетного процесса, например, некоторые авторы, говоря о бюджетном процессе, включают в определение деятельность органов государственной власти по составлению проектов государственных внебюджетных фондов, по разработке и осуществлению бюджетной политики.

Так, например, Поляк Г.Б. бюджетный процесс определяет как совокупность действий исполнительных и представительных органов власти по разработке и осуществлению финансово-бюджетной политики и управлению бюджетной системой.[[30]](#footnote-30)

Боровкова В.А. представляет бюджетный процесс как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению и контролю за исполнением проектов бюджетов, проектов государственных внебюджетных фондов.[[31]](#footnote-31)

В учебнике «Финансы» под редакцией профессора Дробозиной Л.А. бюджетный процесс определен как регламентированная законодательством деятельность органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению центрального и местных бюджетов (в федеративных государствах также бюджетов членов федерации). Его содержание определяется государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными правами соответствующих органов и юридических лиц.[[32]](#footnote-32)

По мнению Горбушиной С.Г., бюджетный процесс – это совокупность следующих друг за другом этапов формирования и исполнения бюджета, начиная с момента его разработки до момента утверждения отчета об исполнении, подчиненных цели создания централизованного фонда денежных средств (государственного или муниципального бюджета) и эффективного его использования для обеспечения функций государства и местных органов власти.[[33]](#footnote-33)

Различные подходы к определению бюджетного процесса влияют на различие в выделяемых стадиях, характеристиках бюджетного процесса, которые наблюдаются у авторов.

Существует различные подходы и к определению стадий бюджетного процесса. Под стадией бюджетного процесса следует понимать совокупность действий уполномоченных органов власти, осуществляющихся в строгой последовательности в рамках бюджетного процесса.

Все стадии бюджетного процесса тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Так, например, от качественного и своевременного составления проекта бюджета зависят исполнение бюджета, утвержденного в установленном законом порядке, и, соответственно, процессы распределения бюджетных средств государства и муниципальных образований. В делении бюджетного процесса на отдельные стадии, их неразрывной связи для бюджетного процесса как целостного единства проявляется организационное единство бюджетного процесса.

Например, Федченко Е.А. стадии бюджетного процесса представляет следующим образом: утверждение закона о бюджете; формирование сводной бюджетной росписи (расходного обязательства), доведение лимитов бюджетных обязательств; исполнение бюджета; формирование бюджетной отчетности; утверждение отчета об исполнении бюджета.[[34]](#footnote-34)

Поляк Г.Б. выделяет следующие стадии бюджетного процесса: сводное финансовое планирование и прогнозирование; составление бюджета; рассмотрение и утверждение проекта бюджета; исполнение бюджета в течение бюджетного года; анализ и контроль исполнения бюджета [[35]](#footnote-35).

Следует отметить, что традиционным является мнение о том, что бюджетный процесс состоит из четырех стадий, при этом все авторы определяют эти стадии по-разному.

Так, например, в учебнике «Финансы» под редакцией профессора М.В. Романовского отмечено, что этапами бюджетного процесса являются: формирование, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджета [[36]](#footnote-36).

По мнению Каримовой Э.Р. схема бюджетного процесса в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, состоит из четырех этапов: стратегическое планирование (цели, стратегии, задачи); планирование расходных программ в рамках бюджета (определение целей, задач и индикаторов оценки); предоставление услуг (достижение результатов); оценка результатов (опрос общественности, анализ индикаторов и т.п.).[[37]](#footnote-37)

В учебнике по бюджетному праву под редакцией Н.А. Саттаровой также выделены четыре стадии бюджетного процесса: составление проектов бюджетов; рассмотрение и утверждение законов (решений) о бюджете; исполнение законов (решений) о бюджете; составление и утверждение бюджетной отчетности[[38]](#footnote-38).

Аналогичные четыре стадии бюджетного процесса определены Боровковой В.А. и Мурашовой С.В.[[39]](#footnote-39)

Горбушина С.Г. [[40]](#footnote-40) и Пешкова Х.В.[[41]](#footnote-41) также выделяют четыре стадии бюджетного процесса: составление проектов бюджетов; рассмотрение и утверждение проектов бюджетов; исполнение бюджетов; составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении бюджетов.

По нашему мнению, вышеуказанные перечни не содержат такой немаловажной стадии бюджетного процесса, как контроль за исполнением бюджета.

Контроль над исполнением бюджета осуществляется непрерывно и проводится в виде предварительного контроля (на стадии составления и утверждения бюджета), текущего контроля (на стадии исполнения бюджета) и последующего контроля (на стации рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета). Несмотря на это, контроль в бюджетном процессе, по нашему мнению, представляет самостоятельную стадию, поскольку характеризуется обособленным кругом участников (органов, осуществляющих контроль), с законодательно регламентированным набором полномочий и специфическими методами осуществления, которые не применяются в других стадиях бюджетного процесса.

Учитывая вышеизложенное, и принимая во внимание законодательное определение бюджетного процесса можно выделить следующие его стадии:

1. составление проектов бюджетов;
2. рассмотрение и утверждение проектов бюджетов;
3. исполнение бюджетов;
4. контроль за исполнением бюджетов;
5. осуществление бюджетного учета;
6. составление бюджетной отчетности;
7. внешняя проверка бюджетной отчетности;
8. рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности.

Бюджетный процесс характеризуется специфическими признаками, среди которых можно выделить следующие:

Законодательная регламентированность. Бюджетный процесс осуществляется в строгом соответствии с нормами бюджетного законодательства, которым регламентированы не только порядок и последовательность действий участников бюджетного процесса, но и сроки каждого из мероприятий, осуществляемых в рамках бюджетного процесса.

Единый подход на всех уровнях бюджетной системы. Независимо от того, на каком уровне бюджетной системы (или в каком субъекте Российской Федерации) осуществляется бюджетный процесс, требования к его организации и проведению едины и установлены законодательно. Бюджетный процесс на любом уровне бюджетной системы регламентирован бюджетным законодательством, в первую очередь, Бюджетным Кодексом РФ, и состоит из одинаковых стадий.

Конкретизация полномочий участников. Бюджетный процесс осуществляется строго определенным кругом участников, наделенных конкретными полномочиями, которые реализуются на той или иной стадии бюджетного процесса. Правовое положение, а также права и обязанности участников бюджетного процесса определены нормами бюджетного законодательства.

Цикличность. Бюджетный процесс строго определен по времени, при этом после завершения бюджетного цикла бюджетный процесс начинается заново. Деятельность от начала составления бюджета до утверждения отчета об исполнении бюджета длится около трех с половиной лет (составляет бюджетный цикл). После окончания бюджетного цикла относительно бюджета конкретного периода бюджетные правоотношения возобновляются, но уже применительно к бюджету следующего финансового периода. Соответственно, возобновляется и бюджетный процесс, закладывающий правовые границы будущих бюджетных правоотношений. Показатели бюджета каждого последующего года находятся в зависимости от показателей предыдущего отчетного года, а каждый последующий год является плановым для текущего бюджетного года.

Одной из гарантий реализации задач и целей бюджетного процесса является соблюдение требований, предъявляемых к бюджетному процессу как особому виду деятельности уполномоченных органов. Указанные требования следует обозначить в качестве «принципов бюджетного процесса». Под принципами бюджетного процесса понимаются основополагающие требования, предъявляемые к осуществлению деятельности уполномоченных субъектов, развивающейся в рамках бюджетных отношений, и направленной на своевременное и качественное осуществление стадий бюджетного процесса.

Осуществление бюджетного процесса базируется на определенных принципах, ряд из которых вытекает из принципов функционирования бюджетной системы, установленных в Бюджетном Кодексе РФ.

Законодательство Российской Федерации не содержит прямых указаний относительно принципов бюджетного процесса. Существующие требования, предъявляемые к бюджетному процессу, в одних случаях являются нормативно закрепленными принципами, предлагаемыми законодателем под видом, принципов бюджетной системы Российской Федерации, в других случаях - принципами бюджетного процесса, выделяемыми в качестве таковых в результате логического анализа нормативной базы бюджетного процесса и его сущности как бюджетно-правового явления. Тем не менее, несмотря на неоднозначный уровень законодательной проработки указанных принципов, они являются обязательными для всех участников бюджетного процесса.

Обязательность принципов бюджетного процесса объясняется и тем, что бюджетный процесс как публично-правовое явление осуществляется посредством бюджетных правоотношений. Подобного рода правоотношения регулируются нормами императивного характера, что не оставляет их участникам возможности произвольного действия.

К принципам функционирования бюджетной системы РФ, в соответствии с бюджетным законодательством,относятся принципы[[42]](#footnote-42):

* единства бюджетной системы Российской Федерации;
* разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
* самостоятельности бюджетов;
* равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
* полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
* сбалансированности бюджета;
* результативности и эффективности использования бюджетных средств;
* общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
* прозрачности (открытости);
* достоверности бюджета;
* адресности и целевого характера бюджетных средств;
* подведомственности расходов бюджетов;
* единства кассы.

По мнению Н.А. Саттаровой, вершину иерархии принципов бюджетного процесса составляют общеправовые идеи: конституционности, законности, самостоятельности ветвей власти и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения[[43]](#footnote-43). Кроме того, к принципам бюджетного процесса автор относит принципы: единства системы бюджетного процесса; самостоятельности публичных образований в осуществлении бюджетного процесса; среднесрочного бюджетного планирования; периодичности бюджета; преемственности бюджетов.

Пешкова Х.В. все принципы, положенные в основу бюджетного процесса, объединяет в три группы[[44]](#footnote-44):

* общеправовые принципы бюджетного процесса (законности, подконтрольности, разграничения компетенции органов власти в бюджетном процессе);
* принципы бюджетного процесса, вытекающие из принципов, свойственных бюджетной системе государства в целом (самостоятельности бюджетов, полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования бюджетов, единства кассы);
* принципы, отражающие сущность бюджетного процесса как специфической сферы формирования и развития бюджетных правоотношений (периодичности бюджетного процесса, учета специальных бюджетных показателей, установленных бюджетной классификацией РФ, подчинения определенным срокам).

По нашему мнению, все принципы функционирования бюджетного процесса могут быть классифицированы следующим образом.

Общие принципы бюджетного процесса (конституционность, законность, единство бюджетного процесса, разграничение полномочий и компетенций участников бюджетного процесса, самостоятельность участников бюджетного процесса в пределах установленных компетенций);

Процедурные принципы бюджетного процесса (периодичность, преемственность, плановость, срочность, прозрачность, достоверность);

Специальные принципы бюджетного процесса как особого вида деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (результативность и эффективность, подведомственность, подконтрольность, равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований);

Принципы бюджетного процесса как сферы формирования централизованных фондов денежных средств (единство кассы, сбалансированность, полнота отражения, самостоятельность бюджетов, адресность и целевой характер бюджетных средств, разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами различных уровней бюджетной системы Российской Федерации);

Участниками бюджетного процесса, в соответствии с действующим законодательством являются [[45]](#footnote-45): Президент Российской Федерации; высшее должностное лицо (губернатор) субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования; законодательные (представительные) органы и исполнительные органы государственной власти; представительные и исполнительно - распорядительные органы местного самоуправления; Центральный банк Российской Федерации; органы государственного (муниципального) финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета; главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств.

Следует отметить, что предыдущая редакция ст. 152 Бюджетного Кодекса РФ не давала четкого перечня участников бюджетного процесса, поскольку в перечень участников были включены «иные органы, на которые законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия».

В связи с принятием Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» указанный пробел был устранен и в настоящее время перечень государственных органов и иных субъектов, относящихся к участникам бюджетного процесса конкретизирован.

Некоторые авторы к числу участников бюджетного процесса относят, помимо вышеуказанных, саму Российскую Федерацию, ее субъекты и муниципальные образования в составе субъектов Российской Федерации и кредитные организации[[46]](#footnote-46).

Данное утверждение является достаточно спорным, поскольку полномочиями в целях осуществления бюджетного процесса наделены не Россия, субъекты РФ или муниципальные образования, а конкретные органы государственной власти и местного самоуправления, и иные участники бюджетного процесса.

По поводу кредитных организаций необходимо отметить, что они являются участниками бюджетного процесса только в случае, если кассовое исполнение бюджета осуществляется не через органы федерального казначейства, а через кредитные организации.

Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса устанавливаются Бюджетным Кодексом РФ. Кроме того, особенности бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, являющихся федеральными органами государственной власти, устанавливаются принятыми в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ нормативными правовыми актами Президента России и Правительства РФ; для органов государственной власти субъектов Федерации - устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, а также иными нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; для органов местного самоуправления - муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, а также муниципальными правовыми актами местных администраций.

Исследование сущности бюджетного процесса, а также анализ законодательных актов и экономической литературы, позволяют сделать вывод об отсутствии единого подхода к определению бюджетного процесса и принципов его осуществления, охватывающего все аспекты этого многогранного явления.

Существующие определения бюджетного процесса в основном содержат субъектно-объектные характеристики и не затрагивают такой немаловажный аспект, как цель бюджетного процесса и критерии её достижения, что требует исследования бюджетного процесса и выработки определения категории «бюджетный процесс» с точки зрения условий его осуществления, внутренних и внешних факторов, и рисков, действующих на всех стадиях бюджетного процесса.

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Реформирование межбюджетных отношений в России: конституционно**-**правовые аспекты согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере публичных финансов |
| Автор (ы) | Филиппова Н. А. Кандидат политических наук, доцент Сургутского государственного университета (Сургут). |
| Источник | Российский юридический журнал. №2, 2009  http://www.ruzh.org/rlj/2009/2009\_2/DJVU/1689.pdf |

Реформирование межбюджетных отношений в России: конституционно**-**правовые аспекты согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов в сфере публичных финансов

Автор : Н. А. Филиппова

Пробелы и дефекты российской Конституции в части разграничения фи­нансовых полномочий, отсутствие в ней параметров налоговой системы и конституционно-правовых гарантий, обеспечивающих согласование публичных территориальных интересов в процессе перераспределения бюджетных дохо­дов, – основные причины непоследовательности государственной финансовой политики. На каждом этапе реформирования межбюджетных отношений она имела сугубо тактический характер, отвечала лишь конъюнктурным экономи­ческим вызовам и явно отражала только доминирующие публичные интересы.

На первом этапе (1991–1993 гг.) децентрализация межбюджетных отноше­ний имела стихийный и фрагментарный характер. Законы «Об основах бюд­жетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Рос­сийской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, обла­стей, городов Москва и Санкт-Петербург, органов местного самоуправления»[[47]](#footnote-47), по справедливому замечанию С. В. Морозова, исполнялись частично или да­же игнорировались региональными элитами[[48]](#footnote-48). На вооружение был взят преце­дент, созданный Россией и другими союзными республиками в 1991 г., – отказ от перечисления налогов в союзный бюджет. Поэтому здесь следует согласить­ся с Н. М. Добрыниным, заметившим, что позиция России во взаимоотношени­ях со «своими» республиками изначально была слаба[[49]](#footnote-49). Федеральный центр был вынужден регулировать межбюджетные отношения серией двусторонних соглашений. Характерно, что налоговые преференции предоставлялись тем субъектам РФ, лидеры которых обладали наибольшим политическим потенци­алом. Предметом торга было, с одной стороны, согласие перечислять налоги в федеральный бюджет (чего добивалась федерация), а с другой – минимиза­ция тех долей, которые подлежали перечислению. Наибольшие преференции получил не подписавший Федеративный договор[[50]](#footnote-50) .

Второй этап (1993–1998 гг.) характеризуется первыми попытками установ­ления единообразных правил распределения публичных финансов[[51]](#footnote-51), создани­ем инструмента финансового выравнивания (Фонда финансовой поддержки регионов) и предоставлением территориям некоторой налоговой автономии. В частности, субъекты РФ получили право самостоятельно определять ставку налога на прибыль предприятий и организаций (но не более установленного федерацией максимума), а также право устанавливать собственные налоги. Одновременно были сохранены и даже несколько расширены границы дого­ворного регулирования: заключены соглашения по межбюджетным вопросам с Республикой Коми, Удмуртией, Иркутской, Калининградской, Нижегородской, Свердловской областями, Краснодарским краем, рядом других субъектов РФ. Новые соглашения, как правило, не создавали преференций в смысле пере­распределения доходов; их предметом было финансирование реализации на территориях федеральных программ. Как отмечает А. М. Лавров, эти межбюд­жетные соглашения были обусловлены готовностью регионов брать на себя дополнительную ответственность; тем самым создавались предпосылки для формирования различных режимов межбюджетных отношений, учитывающих реально существующее неравенство в экономическом развитии территорий и степени их финансовой конкурентоспособности[[52]](#footnote-52). Вместе с тем попытки фи­нансового сепаратизма решительно пресекались. Когда средства, сопостави­мые с объемом федеральных трансфертов, подлежащих зачислению в бюд­жет Республики Калмыкия, летом 1998 г. не были перечислены в федеральный бюджет, а сохранились в региональном бюджете, федерация приостановила деятельность Национального банка Калмыкии и предоставление республике федеральной финансовой помощи[[53]](#footnote-53).

Неудивительно, что первая реформа межбюджетных отношений даже не­сколько идеализируется отечественным правоведением: именно она согласно распространенному мнению «в значительно большей степени соответствовала общепризнанным принципам бюджетного федерализма»[[54]](#footnote-54).

Нарастание кризисных тенденций в 1996–1998 гг., завершившееся систем­ным финансовым кризисом 1998 г., требует, как минимум, более трезвой оцен­ки качества первой реформы межбюджетных отношений в России. Отметим лишь те ее недостатки, которые имеют непосредственное отношение к пред­мету нашего исследования.

Первый недостаток видится в том, что межбюджетная реформа имела исклю­чительно отраслевой характер, она не затрагивала конституционно-правовых аспектов во взаимоотношениях публичных территориальных коллективов и их органов власти. Межбюджетные соглашения были явно недостаточным, а главное, ненадлежащим правовым механизмом для консолидации позиции регионов и обеспечения их последующего влияния на финансовую политику федерации. «Сильные» регионы довольствовались преимуществами особого финансового статуса, достигнутого в результате договоренности с федераль­ным центром, и не настаивали на наделении Совета Федерации дополнитель­ными полномочиями по обеспечению финансовых интересов *всех* субъектов РФ. В силу этого основной тенденцией в межбюджетных отношениях в 1994–1997 гг. стала *децентрализация расходных обязательств*.

По ряду значимых статей расходы федерального бюджета сокращались, а расходы консолидированного бюджета субъектов РФ росли. Согласно дан­ным, которые приводит Н. М. Добрынин, ссылаясь на исследования Института Всемирного банка[[55]](#footnote-55), наиболее заметна эта тенденция была по таким статьям расходов, как администрация и правосудие (расходы субъектов РФ выросли с 18,6 % до 38 %, а расходы федерации сократились с 81,4 % до 62 %); куль­тура и СМИ (расходы в консолидированном бюджете субъектов выросли с 60,4 % до 83,5 %, превысив федеральные расходы, – 16,5 % в федеральном бюджете). Более сложной была динамика по расходам на социальную защиту: в 1993–1994 гг. объем этих расходов в федеральном бюджете и консолидиро­ванном бюджете субъектов был примерно равным, в 1995 г. резко возросли расходы субъектов РФ (до 81,5 %!), но к 1997 г. они стабилизировались на уров­не 58,7 % в консолидированном бюджете субъектов РФ и 41,3 % в расходах федерального бюджета. По статье «народное хозяйство» тенденция к децентрализации расходов обнаружилась еще раньше: в 1992 г. расходы субъектов составляли 19,2 % их консолидированного бюджета, а в 1997 г. – уже 78,6 %. В сфере образования, здравоохранения и физкультуры расходы уже в 1992 г. были децентрализованы. Непосредственным следствием децентрализации расходных обязательств стал рост количества нефинансируемых мандатов на субнациональном и местном уровнях власти. В преддверии «второй» реформы межбюджетных отношений они составляли до трети всех бюджетных расходов субъектов РФ[[56]](#footnote-56). Другое следствие децентрализации расходных обязательств (в отсутствие эффективных механизмов межтерриториального перераспреде­ления доходов) – углубление экономического неравенства регионов. По дан­ным, приведенным А. М. Бабашкиной, в 1990 г. разрыв между десятью наи­менее благополучными регионами и десятью регионами-лидерами по объему среднедушевой промышленной и сельскохозяйственной продукции составлял 2,3 раза, а в 1995 г. – уже 4,5, т. е. увеличился почти вдвое[[57]](#footnote-57). В конце 90-х гг. 6 субъектов РФ (Москва, Санкт-Петербург, Тюменская, Московская, Свердлов­ская, Самарская области) производили примерно 40 % суммарного валового регионального продукта и более половины товаров, поставляемых Россией на экспорт. Одновременно более 30 субъектов РФ большую часть своего бюджета формировали за счет трансфертов из федерального бюджета[[58]](#footnote-58).

Вторая проблема реформы межбюджетных отношений 1993–1998 гг., на наш взгляд, заключалась в том, что некоторое расширение налоговой автоно­мии субъектов РФ не привело к формированию ответственной и конкурентной финансовой политики в самих регионах, скорее преобладали стандарты регио­нального патернализма и даже автаркизма. С 1994 г. по 1996 г. субъекты РФ были вправе устанавливать региональные налоги в дополнение к назначенным в Федеральном законе об основах налоговой системы Российской Федерации; они могли устанавливать налоговые льготы в той части, которая подлежала зачислению в региональные местные бюджеты, а также снижать ставку налога на прибыль. Но лишь в единичных случаях субъекты РФ использовали возмож­ность понизить свою налоговую нагрузку. Гораздо чаще количество региональ­ных (и местных) налогов увеличивалось лавинообразно, так что общее число налогов в России к 1996 г. достигло двухсот, причем региональная налоговая политика оказывалась крайне неэффективной[[59]](#footnote-59).

Таким образом, было необходимо стабилизировать публичные финансы и более рационально распределить доходы между уровнями бюджетной системы. «Американский» вариант бюджетного федерализма не был бы опти­мальным решением в российской ситуации, так как возможности финан­сового выравнивания при разделенных финансовых потоках минимальны. А в условиях преобладания дотационных регионов такая модель являлась про­сто невозможной. Решением стали централизация финансовых полномочий и модернизация инструментов межбюджетного регулирования[[60]](#footnote-60). В качестве альтернативы американской (дуалистической) и европейской (договорной) моделям разграничения налоговых доходов был реализован вариант *центра­лизации* бюджетных доходов и *административной* вертикальной эквализа­ции через систему специализированных *фондов*, формируемых тем уровнем публичной власти, на котором и осуществляется централизация.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584[[61]](#footnote-61), была и остается уникальным правовым актом, со­четающим правовые принципы бюджетного федерализма в том его понима­нии, которое характерно для европейского федерализма[[62]](#footnote-62), с моделью админи­стративной рационализации (бюрократизации в веберовском смысле). Столь разнонаправленные цели межбюджетного регулирования были консолидиро­ваны в ней благодаря разделению долгосрочных и среднесрочных целей ре­формы. Долгосрочными целями авторы Программы признавали обеспечение налогово-бюджетной автономии субъектов РФ и формирование конкурентной финансовой среды. В качестве главной среднесрочной цели было определено выравнивание экономического развития регионов. Но достижение ближайшей цели представлялось авторам концепции результатом усилий исключительно федерального центра, а именно предоставления ему особых прав по перерас­пределению доходов в форме трансфертов. Была сформулирована позиция, согласно которой эффективное выравнивание финансовой обеспеченности территорий возможно лишь при условии, если подавляющая доля (не менее 85 %) налоговых доходов будет сконцентрирована в федеральном бюджете.

Централизация финансовой власти не декларировалась, но имплицитно присутствовала в новой схеме разграничения полномочий и налоговых доходов: реформа межбюджетных отношений 1999–2004 гг. характеризуется тенденци­ей *консолидации доходов в федеральном бюджете.* По данным, приведенным Т. А. Мироновой, в 1999 г. доля федерального бюджета в доходах консолидиро­ванного бюджета составляла 44 %, а в 2007 г. она составила уже более 66 %[[63]](#footnote-63). Декларируемая же идея «один налог – один бюджет» так и не нашла после­довательного отражения в реформируемом бюджетном и налоговом законода­тельстве. Примерно половина федеральных налогов осталась расщепляемой. Отчисления от федеральных налогов составляют более 80 % налоговых по­ступлений в бюджеты субъектов. Но поскольку «доли» разделения доходов от федеральных налогов и сборов между бюджетами трех уровней теперь закреплены Бюджетном кодексом РФ (далее – БК) в качестве постоянных (а не ме­няемых ежегодно или каждые три года) нормативов, то промежуточным и очень важным для субъектов РФ итогом реформы стала стабилизация их доходов.

Впрочем одновременно была сокращена доля налоговых доходов в общем объеме доходов региональных бюджетов[[64]](#footnote-64). Таким образом, реальным содер­жанием проведенной налоговой реформы стало «существенное сокращение налоговых доходов бюджетов субъектов РФ при росте налоговых доходов фе­дерального бюджета»[[65]](#footnote-65). Вследствие этого был увеличен объем средств, пере­распределяемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ. На меж­бюджетные трансферты в федеральном бюджете 2007 г. пришлось уже более трети расходов – 33,7 %[[66]](#footnote-66). Количество субъектов РФ, зависимость которых от безвозмездных и безвозвратных перечислений из федерального бюджета[[67]](#footnote-67) составляет более 50 % от их бюджетных доходов, увеличилось с 11 (в 1998 г.) до 17 (в 2003 г.)[[68]](#footnote-68). В 2006 г. три четверти субъектов РФ были дотационными[[69]](#footnote-69). Это привело к *законодательному* ограничению бюджетной автономии субъектов РФ.

Инициатором разделения субъектов РФ на три группы по уровню дотацион­ности, степени самостоятельности в осуществлении регионального бюджетно­го процесса было Правительство РФ[[70]](#footnote-70). Согласно его новой Концепции повы­шения эффективности межбюджетных отношений (на период до 2008 г.) лишь в том случае, когда зависимость регионов от федеральных трансфертов не превышает 20 % от доходов консолидированных бюджетов, регионы сохраняют всю полноту государственной власти в процессе формирования и испол­нения бюджетов. Поправками в БК от 26 апреля 2007 г.[[71]](#footnote-71) эта концепция была легализована в гораздо более радикальной форме. Субъекты РФ были раз­делены на четыре группы в зависимости от величины расчетной доли межбюд­жетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, обеспечивающих исполнение делегированных федерацией полномочий), уста­навливаемой за два из трех последних отчетных финансовых лет. Автономию в бюджетном процессе (на наш взгляд, гарантированную ст. 73 Конституции РФ) сохраняют лишь те субъекты РФ, чья зависимость от трансфертов из фе­дерального бюджета не превышает 5 %. Между тем в среднем по субъектам РФ уже в 2002 г. доля федеральных трансфертов в их консолидированных до­ходах составляла 20 %[[72]](#footnote-72). Таким образом, большая часть субъектов РФ ограни­чена в осуществлении бюджетного процесса теми условиями, которые устано­вил федеральный законодатель.

В силу положений пп. 3 и 4 ст. 130 БК регионы со значительной долей меж­бюджетных трансфертов в составе доходов их консолидированных бюдже­тов27, к примеру, не вправе определять нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих, обязаны ежегодно предоставлять годовой отчет об исполнении бюджета для проверки Счетной палатой РФ, должны формировать и исполнять региональные бюджеты на основании соглашений с Министерством финансов РФ. Крайняя форма огра­ничения бюджетной автономии субъектов РФ – введение в них временной фи­нансовой администрации (на основании решения Высшего Арбитражного Суда РФ по ходатайству Правительства РФ). Нет сомнений в том, что такое заме­щение бюджетных полномочий субъекта РФ является *формой федерального вмешательства*. Ограничение конституционного статуса субъектов РФ пред­полагается проводить без участия Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ.

Межбюджетное регулирование также осуществляется не в конституционно-правовой, а исключительно в административно-правовой парадигме. Взаимо­действие Правительства с Советом Федерации и исполнительными органами власти субъектов РФ предполагалось в соответствии с правительственной Программой бюджетного федерализма в рамках рабочей группы по совершен­ствованию межбюджетных отношений, но правовых механизмов обеспечения интересов регионов в межбюджетном регулировании либо нет, либо они имеют декларативную природу.

В таблице показано, как разграничиваются полномочия в сфере межбюд­жетного регулирования, т. е. как распределяются трансферты из федеральных фондов регионального развития по БК. Наиболее существенными полномо­чиями в распределении трансфертов наделены федеральное Правитель­ство (определяющее методику распределения) и Министерство финансов РФ (уполномоченное приостановить предоставление дотаций и субсидий в случае нарушений федерального законодательства органами власти субъектов РФ). Субъекты РФ в лучшем случае уведомляются об устанавливаемых «правилах игры», но повлиять на распределение трансфертов не могут.

Участие Совета Федерации в бюджетном процессе ограничено двумя ин­струментами: 1) в случае отклонения проекта федерального закона о феде­ральном бюджете и формирования согласительной комиссии треть ее обра­зуют члены Совета Федерации, наделяемые правом единого голоса; при этом решение считается согласованным, если его поддержали все три стороны: Го­сударственная Дума, Совет Федерации и Правительство РФ (пп. 1 и 2 ст. 203 БК); 2) при рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюд­жете во втором чтении поправки по межбюджетным трансфертам бюджетам субъектов РФ рассматриваются в Комитете по бюджету Государственной Думы только после их предварительного рассмотрения Комитетом Совета Федера­ции по бюджету (п. 4 ст. 205 БК).

Однако значение этих норм девальвируется тем, что формирование согла­сительной комиссии является правом, а не обязанностью Государственной Ду­мы, а несогласованные положения проекта федерального бюджета все равно вносятся на ее рассмотрение. Госдума не вправе лишь «увеличивать доходы и дефицит федерального бюджета, если на эти изменения отсутствует поло­жительное заключение согласительной комиссии» (абз. 4 п. 4 ст. 203 БК). Если же проект бюджета будет отклонен в первом чтении уже после работы согла­сительной комиссии (повторное отклонение), Госдума обязана одновременно поставить вопрос о доверии Правительству РФ, что может привести к ее роспу­ску. Таким образом, Совет Федерации может добиться того, что работа согла­сительной комиссии будет нерезультативной, но заблокировать законодатель­ный процесс не может. В отношении поправок по межбюджетным трансфертам возможности всех субъектов законодательной инициативы ограничены непо­средственно БК: поправки невозможны без внесения изменений в методику их распределения, устанавливаемую Правительством РФ.

Таблица 1

Разграничение полномочий в сфере межбюджетного регулирования(по состоянию на 1 января 2008 г.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Федеральный фонд региональ­ного развития | Название и целе­вая характеристи­ка трансферта | Процедура распределения (предоставления) трансфертов | Приостановление трансферта | Участие субъек­тов федерации в планировании распределения трансфертов |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Федеральный фонд финансо­вой поддержки субъектов Российской Феде­рации (ст. 131 БК) | Дотации – трансферты для выравнивания бюджетной обеспеченно­сти субъектов федерации (на очередной финансовый год и плановый период) | Проект рас­пределения до­таций вносится Правительством в составе про­екта федераль­ного закона о бюджете и утверждается при рассмотрении его во втором чтении; Правительство руководствуется исходными дан­ными Министер­ства финансов и собственной методикой рас­чета. Внесение изменений в исходные данные и проект распределения дота­ций без изменения методики Правитель­ства не допуска­ется | Допускается. Основание – решение Министерства финан­сов | Министерство финансов РФ направляет исполнитель­ным органам государственной власти субъ­ектов федера­ции исходные данные для проведения рас­четов дотаций и проводит их сверку |
| Федеральный фонд софинансирования расходов (ст. 132 БК) | Субсидии – трансферты для софинансирова­ния расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий субъектов РФ (по ст. 72 и 73 Конституции РФ), при выпол­нении полно­мочий органов местного самоуправления по вопросам мест­ного значения (не менее чем на 3 года) | Цели и условия предоставления и расходова­ния субсидий, критерии отбора субъектов РФ для предоставления и распределения меж­бюджетных субсидий уста­навливаются федеральным законом и (или) постановлением Правительства РФ; распреде­ление субсидий определяется федеральным законом о федеральном бюдже­те и (или) постановлением Правительства РФ | Допускается.  Основание – решение Министерства финансов | Не предусмотрено |
| Федеральный фонд компенсаций (ст. 133 БК) | Субвенции – трансферты для обеспече­ния расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий федерации (ст. 71, 72 Кон­ституции РФ), переданных субъектам РФ, муниципальным образованиям (на очередной финансовый год и плановый период) | Распределяются в соответствии с методикой Пра­вительства РФ, утверждаются в составе про­екта федераль­ного закона о федеральном бюджете и утверждаются при рассмотрении его во втором чтении. Внесе­ние изменений во внесенный Правительством РФ проект распределения субвенций без изменения мето­дики Правитель­ства не допуска­ется | Не допускается | Главные распорядители средств федерального бюджета направляют в правительства субъектов РФ методики рас­пределения субвенций и исходные дан­ные, проводят сверку указан­ных данных |

Полномочия Правительства РФ как участника бюджетного процесса в срав­нении с полномочиями Совета Федерации значительны. Помимо функций по формированию методик выделения и распределения трансфертов на основа­нии объективных демографических, экономических и финансовых показателей Правительство все в большей степени наделяется политическими функциями, в частности функцией делегированного, или замещенного, законодательства в межбюджетном регулировании. Ранее БК непосредственно определял статус четырех из пяти федеральных фондов регионального развития, а статус пятого – Фонда реформирования региональных финансов – определялся поста­новлением Правительства РФ от 8 мая 2002 г. № 301[[73]](#footnote-73), поскольку его средства формировались за счет займа, предоставленного Международным банком реконструкции и развития. Опыт функционирования Фонда реформирования региональных финансов свидетельствует о том, что субсидии выделяются сравнительно небольшому количеству субъектов РФ (в 2004 г. их было всего четыре) на условиях, определяемых исключительно Министерством финансов РФ и на основании распоряжений Правительства РФ.

С 1 января 2008 г. БК ограничился лишь определением правовых основ деятельности трех федеральных фондов[[74]](#footnote-74), но предоставил Правительству РФ право на выделение иных межбюджетных трансфертов (их выделение необя­зательно требует легализации в форме федерального закона). Определение условий предоставления субсидий и само их предоставление субъектам РФ также возможно на основании актов делегированного, или замещающего, зако­нодательства (постановлениями Правительства на основании или даже вместо федеральных законов).

Итак, постреформенное правовое регулирование межбюджетных отноше­ний в России основывается на следующих принципах.

1. Субъекты РФ не наделены правом автономного введения региональных налогов. Законом субъекта РФ могут быть введены в правовой оборот лишь те региональные налоги, которые уже установлены федеральным законом. При этом субъектам РФ (их законодательным органам) согласно п. 3 ст. 12 Нало­гового кодекса РФ (далее – НК) предоставлены полномочия по определению налоговых ставок, порядка и сроков уплаты налогов в пределах, определенных НК, и право устанавливать налоговые льготы по уплате региональных нало­гов[[75]](#footnote-75).

2. Доли доходов федерации и ее субъектов в консолидированном феде­ральном бюджете не равны*.* Право федерации на больший доход и ее исклю­чительное право на законодательное перераспределение налоговых и нена­логовых доходов между уровнями бюджетной системы аргументируется целью финансового выравнивания территорий как приоритетной.

3. Стабилизированные доходы региональных бюджетов не являются их соб­ственными доходами в строгом смысле этого слова. Основные источники до­ходов региональных бюджетов – отчисления от федеральных налогов и транс­ферты из федерального бюджета, а не региональные налоги.

4. Субъекты РФ не равноправны в осуществлении своих бюджетных полно­мочий, степень их самостоятельности в региональном бюджетном процессе за­висит от величины трансфертов (за исключением субвенций) из федерального бюджета. Преобладающей практикой стало ограничение бюджетных полномо­чий субъектов РФ, что является следствием федеральной политики сокраще­ния собственных налоговых доходов субъектов РФ.

5. Ответственность за ненадлежащее осуществление финансовых полномочий субъектов Российской Федерации реализуется в форме не конститу-ионно-правового, а административно-правового принуждения.

6. Ограничивая финансовые полномочия субъектов РФ во взаимоотноше­ниях с вышестоящим уровнем власти, федеральный законодатель несколько расширил эти полномочия во взаимоотношениях с нижестоящим бюджетным уровнем*[[76]](#footnote-76).* В бюджетах субъектов РФ должны быть сформированы фонды, ана­логичные Федеральному фонду финансовой поддержки регионов, – региональ­ные фонды финансовой поддержки поселений и региональные фонды финан­совой поддержки муниципальных районов и городских округов. Основы право­вого статуса региональных фондов определяются федеральным законом.

7. Совету Федерации РФ не предоставлены полномочия, обеспечивающие эффективное представительство интересов субъектов РФ*,* в отношении как принятия федерального закона о федеральном бюджете в целом, так и рас­пределения средств федеральных фондов регионального развития.

С экономической точки зрения основным дефектом новой конфигурации бюджетной системы являются диспропорции в распределении первичных до­ходов. Профицит федерального бюджета, достигнутый за счет возросшей де­фицитности бюджетов субъектов, не обеспечивает макроэкономической ста­бильности. По мнению Т. В. Грицюк, такая бюджетная политика противоречит интересам страны в целом, но достаточно успешно решает задачи централь­ного правительства[[77]](#footnote-77).

Если же оценивать качество российского «бюджетного» федерализма в целом, то системным дефектом российской модели остается отсутствие или дефектность правовых механизмов согласования публичных территориальных интересов. Как указывает В. В. Хоменко, это препятствует последовательно­му и стратегически ориентированному проведению реформы межбюджетных отношений. Стихийный процесс продвижения к модели «конкурентного» фе­дерализма, полагает он, сменился целенаправленным попятным движением обратно к «кооперативному» бюджетному федерализму. В этом в очередной раз проявилось отсутствие региональной составляющей российских реформ. Внешне этот процесс напоминает постоянное противостояние федерального центра и регионов, где каждая сторона с переменным успехом получает для себя определенные преимущества или теряет их; результат же всегда напо­минает элемент сговора либо политического поражения[[78]](#footnote-78).

Следует признать, что конституционная гарантия соблюдения интересов субъектов РФ при первичном разграничении налоговых доходов между уров­нями бюджетной системы (обязательное рассмотрение соответствующих зако­нов в Совете Федерации Федерального Собрания РФ – ст. 106) недостаточна. Требуется значительно расширить полномочия этой палаты как в бюджетном процессе в целом, так и в межбюджетном регулировании в частности. Прин­ципиальное значение имели бы следующие законодательные установления: 1) внесение проекта федерального закона о федеральном бюджете в обе палаты Федерального Собрания одновременно (в соотвествии с ч. 1 ст. 194 БК проект федерального закона о федеральном бюджете вносится в Госду­му и одновременно представляется Президенту РФ); 2) преодоление отлага­тельного вето Совета Федерации в отношении такого закона исключительно в парламентской процедуре формирования согласительной комиссии (ст. 208 БК предоставляет право выбора парламентской процедуры в отношении спор­ного закона Госдуме); 3) отсутствие единого решения по проекту федерального закона о федеральном бюджете по итогам работы согласительной комиссии следует рассматривать как основание для отклонения проекта закона в первом чтении, что дает всем основным участникам бюджетного процесса (Госдуме, Совету Федерации, Правительству) равное право блокирующего голоса; 4) Со­вету Федерации должно быть предоставлено право дачи заключений на мето­дики распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а в случае отрицательных заключений – право внесения изменений в проекты распределения дотаций и субвенций, предложенные Правительством РФ при рассмотрении и принятии закона о бюджете во втором чтении; 5) федеральный закон, регулирующий предоставление субсидий субъектам РФ, должен подле­жать обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Впрочем, внесение изменений в бюджетное законодательство – необходи­мая, но не достаточная мера для обеспечения баланса публичных территори­альных интересов в России. Формирование бюджетного федерализма (если рассматривать эту цель как политически актуальную) требует восстановления конституционного принципа финансовой (налоговой, бюджетной) автономии субъектов РФ и утверждения в качестве конституционных принципов равно­правия Российской Федерации и ее субъектов в межбюджетном регулировании и субсидиарности в разграничении публичных финансов.

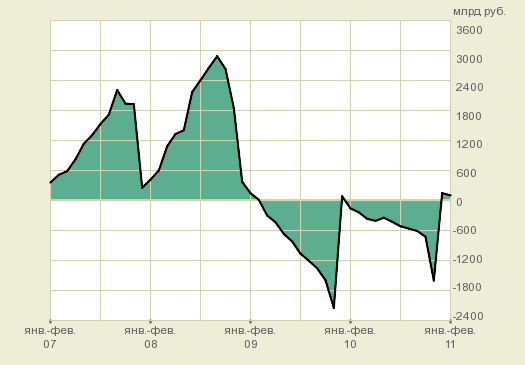
|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Дефицит бюджета РФ и способы его преодоления |
| Автор (ы) | Седина А. О. |
| Источник | Научный журнал «Молодой ученый»  Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.).Т. I.  — М.: РИОР, 2011. — С. 157-159.  <http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/9/574/> |

Дефицит бюджета РФ и способы его преодоления

Автор: Седина А.О.

Дефицит бюджета - превышение расходов бюджета над его доходами. Дефицит рассматривается как временный, если имеются перспективы его преодоления, и он не составляет более 3% ВВП. Если бюджетный дефицит составляет до 10% суммы доходов — это допустимый дефицит, но если он более 20% суммы доходов — это критический дефицит.

Давайте рассмотрим сложившуюся ситуацию в России. Ведь все знают, что до недавнего времени консолидированный бюджет РФ был профицитным. Сейчас же в нашем бюджете существует дефицит. И это видно на графике.

[](http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/9/574/images/3d1a4c0c.png)

Давайте теперь обратимся к причинам сложившейся ситуации.

Наверное, самой главной причиной дефицита бюджета многие сейчас назовут мировой финансовый кризис. Да отчасти это суждение верно. Кризис сильно повлиял на экономику нашей страны, но и причин для этого было предостаточно и я считаю, что даже если бы кризиса не было, вряд ли бы в нашей стране к концу 2009 года был достаточно большой профицит и был ли бы он вообще. И первой причиной для этого стал бы перегрев экономики. Ведь накануне кризиса российская экономика демонстрировала очень хорошие макроэкономические показатели: значительный профицит бюджета и счета текущих операций, быстрый рост золотовалютных резервов и средств в бюджетных фондах. В экономике сформировались устойчиво низкие процентные ставки, фактически отрицательные в реальном выражении, что привело к бурному росту кредитования. Естественным результатом стал «перегрев» экономики. С одной стороны, это способствовало усилению инфляционного давления, а с другой — быстрому наращиванию внешних заимствований. К тому же экономика нашей страны очень сильно зависит от цен на нефть на мировом рынке. Снижение цен на нефть с мая 2008 года и ограничение заимствований на внешнем рынке вызвали существенное ослабление платежного баланса во втором полугодии. Свою ложку дегтя в августе 2008 года внес и грузино-осетинский конфликт, породивший противостояние России и стран Запада и повлекший за собой отток иностранного капитала из страны.

В 2008 году валютные резервы сократились на 45 млрд долл. США (а золотовалютные — на 51,7 млрд) и фактически перестали выполнять функцию источника денежного предложения. Их сокращение привело к серьезному замедлению денежного предложения. За 2008 год в России заметно снизилось количество выдаваемых кредитам населению и предприятиям. И все же в 2008 году мы видимдостаточно большой профицит.

Но и кризис не закончился в 2008 году а лишь набирал свои обороты. Самый сильный удар на экономику станы пришелся именно на 2009 год.

Как заявил президнт РФ Дмитрий Медведев в ежегодном послании парламенту:  "Экономический спад оказался более глубоким, чем в большинстве стран"

Российскому руководству в 2009 году не удалось в полной мере справиться с такой проблемой, как безработица, считает президент. Это сложная и комплексная проблема.

Еще одной нерешенной проблемой он считает то, что РФ в 2009 году не удалось снизить зависимость экономики от экспорта сырья. "У нас осталась прежняя экономическая система, за один год эту задачу не решить. С одной стороны, мы получаем больше денег от экспорта сырья, но с другой - провал в ценах на сырье негативно сказывается на нашей экономике", - подчеркнул глава государства.

Также одной из серьезных проблем Д.Медведев считает большое количество неконкурентоспособных предприятий в РФ. "Инновационное развитие производства должно быть приоритетным", - уверен он.

Главным поражением 2009 года Алексей Кудрин (министр финансов) назвал снижение ВВП по итогам года на 8,5%, а главным достижением - выход российской экономики из рецессии в третьем квартале.

Объем ВВП России за 2010 год, по оценке Росстата, составил в текущих ценах 44,5 трлн. рублей. Реальный объем относительно 2009 года повысился на 4%. Таким был первоначальный прогноз Минэкономразвития на 2010 год. В 2009 году ВВП России провалился на 7,8%.Драйверами роста стали объем добычи полезных ископаемых, обрабатывающая промышленность, транспорт и связь, оптовая и розничная торговля, свидетельствует Росстат. В текущих ценах в 2010 году объем добычи полезных ископаемых вырос на 4,8% по сравнению с 2009 годом, обрабатывающее производство — на 13,4%, услуги транспорта и связи прибавили 7%, оптовая и розничная торговля выросли на 4,5%.

Конечно, большой проблемой в РФ за 2010 год стали пожары летом, и большое количество государственных средств были потрачены на преодоления такой сложной ситуации. Но если давать оценку всему происходящему, то можно сказать что не все так плачевно как кажется. Россия потихоньку выходит из кризиса, который привел к такому дефициту. Соответственно и дефицит будет с каждым годом уменьшаться.

Бюджетный дефицит - это финансовое явление, с которым в те или иные периоды своей истории неизбежно сталкивались все государства мира. Бесспорно, бюджетный дефицит - нежелательное для государства явление: его финансирование на основе денежной эмиссии гарантированно ведет к инфляции, с помощью не эмиссионных средств - к росту государственного долга.

К 2015 году необходимо ликвидировать дефицит федерального бюджета, заявил премьер-министр РФ Владимир Путин на совещании по вопросам совершенствования межбюджетных отношений.

Как уточнил глава Минфина, это может произойти и раньше, если цены на нефть будут оставаться на высоком уровне — около $100 за баррель. По его словам, в случае такого развития ситуации нулевой дефицит бюджета РФ может быть достигнут уже в 2014 году. Вице-премьер подчеркнул, что цены на нефть позволяют сокращать дефицит бюджета. «Цены на нефть помогают, и уже в этом году дефицит бюджета станет поменьше», — констатировал Кудрин.

На 2011 год дефицит бюджета запланирован на уровне 3,6% ВВП, в 2012 году — 3,1% ВВП, в 2013 году — 2,9% ВВП. Ранее Кудрин заявлял, что дефицит федерального бюджета РФ в 2011 году составит меньше 3% ВВП. Выступая в начале февраля на форуме «Россия 2011», он уточнил, что это возможно при сохранении высоких цен на нефть.

Конечно, правительство РФ говорит о выходе на нулевой дефицит бюджета к 2015 году, не только надеясь на повышение цен на нефть. Ведь это было бы смешно. Хотя мы можем с уверенностью сказать, что цены на нефть за этот год сильно выросли, и я думаю, что после сложившейся ситуации в Ливии это только подхлестнет цены на рост еще сильнее. Сейчас цена за баррель составляет 166 $

Но как я уже упоминала, кроме роста цен на нефть, правительство РФ планирует сократить расходы и снизить инфляцию. Встает вопрос, каким образом это будет сделано. Ведь на данный момент 80 % расходов бюджета составляют социальные расходы. А оставшиеся 20 % приходится на финансирование, так необходимых для стимулирования производства, федеральных целевых программ. Сокращение таких госрасходов означало бы существенное сжатие инвестиционных возможностей и чревато притормаживанием экономического роста. И если следовать логике, то сокращение расходов на данный момент просто не представляется возможным. И в ближайшем будущем Россию ждет наоборот увеличение расходов. Ведь скоро выборы, а соответственно и расходы на социальную сферу возрастут. Кроме того, проведение саммита АТЭС приведет к росту расходов. Нельзя забывать и про Олимпиаду в Сочи в 2014 году, про Чемпионат мира по футболу в 2018, а как же реформа милиции, "Сколково" и многое, многое другое. При таком бешеном ритме роста расходов, сокращение их просто невозможно.

Соответственно если нет возможности сократить расходы будут увеличиваться доходы. Каким образом можно только гадать. Возможно, это будет увеличение налоговой нагрузки, возможно государственные займы, а может выпуск облигаций федеральных займов. Никто сейчас еще не готов ответить на это вопрос.

Но уже сейчас можно с уверенностью сказать, что возможность выхода на нулевой дефицит до 2015 года стоит под большим вопросом. Делая вывод из всего выше сказанного можно сказать, что такое решение правительства слишком оптимистично на данный момент.

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Анализ динамики бюджета и налогов современной России |
| Автор (ы) | Соколова Ю.А. |
| Источник | Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы II междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июнь 2013 г.).  — СПб.: Реноме, 2013. — С. 27-29. [Научный журнал «Молодой учёный»](http://www.moluch.ru/).  <http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/77/3955/> |

Анализ динамики бюджета и налогов современной России

Автор: Соколова Ю.А.

Бюджет играет немалую роль в жизни каждого государства. Именно он является статьей доходов и расходов самого государства, тем самым оказывая непосредственное влияние на благосостояние каждого, на развитие и процветание государства, на научно-технический прогресс, а значит, и на развитие самой экономики в целом.

Благосостояние граждан прямо пропорционально зависит от полноты бюджета государства. Ведь при бюджетном дефиците, большом государственном долге, правительство вынуждено увеличить налогообложение, уменьшить финансирование всех секторов экономики, сократить расходы на социальные нужды населения и т. д. Совершенно иная ситуация происходит при бюджетном достатке бюджетных средств (или профиците): увеличивается финансирование как государственного, так и частного секторов экономики, повышаются трансфертные отчисления, повышаются отчисления во внебюджетные социальные фонды.

Предмет исследования — состояние и динамика расходов и доходов бюджета РФ (в том числе налогов).

Цель — исследовать уровень доходов бюджета России и динамику поступления налогов.

Основные задачи:

1.      Изучить динамику бюджета России.

2.      Исследовать поступления налогов в бюджет РФ.

Похожая статья: [Анализ состояния и перспективы развития въездного туризма в современной России](http://www.moluch.ru/conf/econ/archive/9/538/)

3.      По фактическим данным определить состояние налогово-бюджетной политики в России.

4.      Дать оценку результатам, сделать прогнозы и выводы.

Природа налогово-бюджетных проблем заключается в том, что их не удается решить раз и навсегда. Они могут возрождаться не только в случае чрезвычайных ситуаций (например, война или стихийное бедствие), отрицательного внешнего шока или просто ухудшения экономической конъюнктуры. Замедление темпов необходимых институциональных и структурных реформ, а также ослабление финансовой дисциплины очень быстро приводят к серьезным фискальным трудностям.

Основной источник дохода бюджета — это налоги. Рассмотрим динамику поступлений основных налогов в 2011–2012 г. г. (рис.1.):

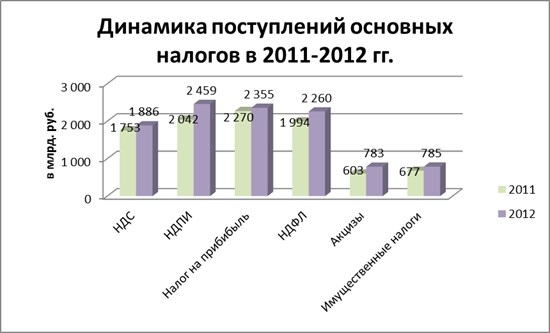


Рис. 1. Динамика поступлений основных налогов в 2011–2012 г. г.

Основную массу поступлений администрируемых финансовой налоговой службой России доходов в федеральный бюджет в 2012 году составляет НДПИ (налог на добычу полезных ископаемых) (2459 млрд. руб.). Второе место — налог на прибыль — 2355 млрд. руб. Хотя в 2011 именно он принес больше всего поступлений в бюджет (на 11,16 % больше, чем НДПИ). Третье место — НДФЛ (налог на доходы физических лиц) — 2260 млрд. руб.; он увеличился на 13,34 %, по сравнению с 2011 г. Далее идут– НДС, 1886 млрд. руб., имущественные налоги — 785 млрд. руб., и акцизы — 783 млрд. руб.

Если говорить о всех поступлениях и расходах бюджета страны, то в последнее время наблюдается его дефицит. Рассмотрим доходы и расходы бюджета России на 1 февраля 2012г. и на 1 февраля 2011г. (т. е. за 1 месяц доходов и расходов каждого года):

Таблица 1

Сводная таблица исполнения бюджета РФ на 01.02.2013

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Фактические данные | | Величина изменения | **Темп роста, %** |
|  | На 01.02.2012 | На 01.02.2013 | 0 | 0 |
| Численность постоянного населения, тыс. чел. | 143 056,38 | 143 347,06 |  |  |
| **Доходы, млн. руб.** | 1 059 559,19 | 1 093 098,63 | 33539,44 | 103,17 |
| Из них: |  |  |  |  |
| Доходы, руб. на душу населения | 7 406,58 | 7 625,54 | 218,95 | 102,96 |
| Налоговые и неналоговые доходы, млн. руб. | 1 025 286,13 | 1 034 356,21 | 9070,08 | 100,88 |
| Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, млн. руб. | 36 015,25 | 58 742,42 | 22727,17 | 163,10 |
| Безвозмездные поступления, руб. на душу населения | 251,76 | 409,79 | 158,04 | 162,77 |
| Доля безвозмездных поступлений в доходах, % | 3,40 | 5,37 | 1,97 | 158,10 |
| **Расходы, млн. руб.** | 1 032 383,17 | 1 108 714,93 | 76331,76 | 107,39 |
| Из них: |  |  |  |  |
| Расходы, руб. на душу населения | 7 216,64 | 7 734,48 | 517,85 | 107,18 |
| Доля расходов на заработную плату, % | 11,03 | 9,75 | -1,28 | 88,40 |
| Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, млн. руб. | 539 180,39 | 480 060,91 | -59119,48 | 89,04 |
| Пособия по социальной помощи населению, млн. руб. | 21 462,78 | 27 879,70 | 6416,92 | 129,90 |
| Профицит/дефицит, млн. руб. | 27 176,02 | -15 616,30 | -42792,32 | 57,46 |

На 1 февраля 2013 года в федеральный бюджет страны поступило доходов 1 093 098,63 млн. руб., что на 33 539,44 млн. руб., или на 3,17 % больше, чем на 1 февраля 2012 года.

Налоговые и неналоговые доходы составили 1 034 356,21 млн. руб. в текущем году, и практически не изменились по сравнению с прошлым годом — выросли на 0,88 %.

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации выросли на 63,1 % или на 22727,17 млн. руб. И  составили на душу населения в 2013 году 7 625,54.

Доля безвозмездных поступлений в доходах составила 5,37 %, что является на 58,1 % больше, чем в 2012 году.

Если говорить о расходах, то они увеличились с 1 032 383,17млн. руб. до 1 108 714,93 млн. руб., т. е. на 7,39 %. Из них на 12,4 % сократилась доля расходов на заработную плату, на 59119,48 млн. руб. уменьшились дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Конечно, сложно сделать вывод о работе всей системы за один месяц. Но, по сравнению с предыдущим годом работы, по многим показателям результаты существенно ниже.

Однако, несмотря на некоторые негативные тенденции в российской финансовой политике, проводящиеся реформы открывают широкие перспективы развития, как государственного, так и частного сектора экономики. И есть вероятность, что текущий дефицит бюджета (15 616,3 млн. руб.) сократится.

Также необходимо сказать, что доходы за весь 2012 год составили 12 853,68 млрд. руб., а расходы — 12 890,75 млрд. руб. Наблюдается явный дефицит бюджета, равный 37,06 млрд. руб. Тем не менее, существует тенденция к снижению дефицита, ведь в 2010 г. он составлял 749,36 млрд. руб. В 2011 г. был профицит бюджета — 430 млрд. руб.

В ходе работы получены следующие выводы:

1)        Дефицит бюджета постепенно уменьшается. По сравнению с 2010 г. он уменьшился в 20 раз.

2)        За 1 месяц работы в 2013 г. в бюджете страны наблюдается дефицит. Расходы увеличиваются быстрее доходов, причем на данном этапе это не влияет отрицательно на население страны.

3)        Прибыль от налогов существенно продолжает расти. Это означает, что фискальная политика государства налаживается, последствия кризиса уменьшаются.

Россия находится на пути экономического роста, подъема. Именно сейчас важно создать абсолютно новую налоговую систему, продумать все необходимые сферы финансирования, чтобы в бюджете страны наблюдался только профицит.

Эффективная система управления общественными финансами — важнейший фактор современного устойчивого экономического роста. Поэтому бюджетные реформы неизбежны, и откладывать их — значит неявно соглашаться с нарастающим отставанием от международного тренда экономического развития и снижения конкурентоспособности страны.

Литература:

1.         Жидкова Е. Ю. Налоги и налогообложение. Учебное пособие. — «ГроссМедиа», 2009.

2.         Марыганова Е. А., Шапиро С. Л. Макроэкономика. Учебное пособие. — «Кнорус», 2010.

3.         Тюрина А. Д. Макроэкономика: Конспект лекций — Издательство: «Эксмо», 2008.

4.         Электронный ресурс. Точка доступа: <http://info.minfin.ru/>

|  |  |
| --- | --- |
| Заглавие статьи | Государственный и муниципальный финансово-бюджетный контроль как функция управления экономикой регионов: механизм и направления воздействий применительно к регионам различного типа |
| Автор (ы) | Васильева М.В. генеральный директор Автономной некоммерческой организации содействия развитию современной отечественной науки Издательский дом «Научное обозрение», доктор экономических наук, доцент, г. Москва, e-mail: marinavv2010@mail.ru |
| Источник | Вопросы современной экономики электронный научный журнал №2, 2013 г.  <http://economic-journal.net/2013/07/2121/> |

Государственный и муниципальный финансово-бюджетный контроль как функция управления экономикой регионов: механизм и направления воздействий применительно к регионам различного типа

Автор: Васильева М.В.

В современных условиях существенно возрастает самостоятельность регионов в оказании социально значимых услуг, усиливается роль эффективного управления финансовыми потоками на территориальном уровне. Одним из приоритетов саморазвития субъектов Федерации становится устранение социально-экономической дифференциации, прежде всего за счет собственных ресурсных возможностей, а не финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. В связи с этим актуализируется проблема оптимального сочетания стратегии управления экономикой регионов с теми задачами, которые ставят перед собой другие экономические субъекты.

Регионализация реформ напрямую связывается с обеспечением финансовой устойчивости территорий, которая, в свою очередь, зависит от эффективности финансово-бюджетного контроля в регионах, результативности реализации всего спектра его функций. Необходимость совершенствования системы финансово-бюджетного контроля на региональном уровне обусловлена требованиями эффективного использования ресурсов конкретной территории.

В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» указано, что «…государственная региональная политика направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни…».

Руководствуясь этими принципами, каждый регион вне зависимости от его специализации, должен стремиться к снижению уровня диспропорций в развитии, стимулировать развитие собственных преимуществ-факторов, находить «точки» и «зоны» роста региональной экономики; самостоятельно накапливать ресурсный потенциал и эффективно управлять им. Однако мониторинг социально-экономического развития регионов России констатирует факт того, что эта цель не достигается. Более того, складывающиеся тенденции основных финансовых показателей регионального развития свидетельствуют о том, что управление финансовыми ресурсами на субфедеральном уровне не соответствует требованиям эффективного развития государства, а степень разработанности инструментов и механизмов управления на региональном уровне значительно ниже, чем на федеральном.

В июне 2010 г. Правительство РФ утвердило Федеральную программу по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 г., в которой органам государственного управления субъектов Российской Федерации рекомендовано разработать и реализовать аналогичные региональные программы, продолжение проведения расходных обязательств в соответствии с разграничением полномочий между уровнями власти, совершенствования механизмов предоставления межбюджетных трансфертов и формирования более эффективной системы управления региональными и местными финансами.

В связи с сокращением источников доходов бюджетов во многих регионах были уменьшены бюджетные расходы, что привело к стагнации и увеличению расхождений в системе бюджетного планирования между целевыми показателями и результатами использования бюджетных средств. Ситуация усугубляется тем, что бизнес-структуры региона в качестве основного источника повышения экономической эффективности сегодня рассматривают именно снижение создаваемого ими социального результата, что при одновременном уменьшении доходов бюджета приводит к общему снижению темпов социального развития региона.

Система межбюджетных отношений в Российской Федерации характеризуется значительными отклонениями в уровне обеспеченности регионов собственными бюджетными ресурсами. При этом налоговая база федеральных налогов и сборов распределена крайне неравномерно: 60% налоговых поступлений в целом по России поступает с территории лишь 11 регионов (в которых проживает 27% населения страны), в том числе 70% налога на прибыль – из 10 регионов, 50% НДС – из 5.

В российской бюджетной системе остро стоит проблема горизонтальной и вертикальной разбалансированности: централизация налоговых доходов бюджетов и субсидиарность в распределении расходов приводят к проблеме дефицита региональных и местных бюджетов и вызывают необходимость перераспределения средств с целью бюджетного выравнивания. Для обеспечения объективной оценки уровня дифференциации территорий по показателям их бюджетной обеспеченности и стимулирования субъектов Федерации к саморазвитию необходимо совершенствование методов распределения межбюджетных трансфертов, при этом уровень и объем их предоставления должен определяться с использованием механизмов стимулирования и депримирования, основанных на оценке деятельности самих органов управления. Реализация оценочного подхода будет способствовать повышению заинтересованности региональных органов управления в развитии собственной доходной базы.

Межбюджетные трансферты, распределяемые на основе объективных показателей, по своей природе являются выравнивающими, в то же время финансовая помощь, распределяемая на основе показателей деятельности органов государственного управления либо имеющая определенное целевое назначение и требующая софинансирования, носит стимулирующий характер. При этом стимулирующая функция межбюджетных отношений заключается в основном в формировании механизмов финансовых взаимоотношений между публично-правовыми образованиями, которые направлены на создание условий для роста их финансовой самостоятельности, прежде всего за счет развития доходного потенциала. Таким образом, противоположность эффектов выравнивания и стимулирования приводит к невозможности их совмещения в рамках одного механизма, а в случае такого совмещения – к негативным последствиям. Для устранения действующих противоречий при осуществлении бюджетного планирования необходима увязка фактически выделяемых регионам дотаций с действительно полученным объемом источника их формирования и уровнем и качеством управления этими средствами.

Нерешенные региональные проблемы носят системный характер.

Среди основных можно отметить:

1) недостаточно эффективную координацию деятельности территориальных органов федеральной исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, направленную на комплексное социально-экономическое развитие регионов, создание благоприятных инвестиционных условий;

2) сложности при реализации установленных федеральным законодательством общих принципов организации местного самоуправления. Выполнение полномочий последнего не обеспечено в необходимой мере финансовыми ресурсами. Высокий удельный вес межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов свидетельствует о необходимости разработки механизмов, стимулирующих наращивание экономического потенциала большинства муниципальных образований;

3) отсутствие механизмов ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (ОМСУ) за эффективное использование полученных межбюджетных трансфертов; недостаточную мотивацию этих органов к развитию собственного налогового потенциала.

Важнейшим инструментом влияния на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является размещение и развитие на их территориях федеральной производственной, социальной, транспортной, общественной и таможенно-логистический инфраструктур. Однако в настоящее время применение данного инструмента не позволяет достичь должного эффекта, прежде всего в силу отсутствия целостной системы стратегического планирования. Это существенно сдерживает полномасштабное осуществление мероприятий региональной политики в Российской Федерации.

Необходимо оформление системной практики администрирования и управления региональным развитием и единой нормативно-методической базы. Упорядочения и согласования между собой требуют инструменты и документы региональной политики.

Перечисленные недостатки предопределяют необходимость разработки новых целей, задач и направлений реализации региональной политики в Российской Федерации.

Недостаточно скоординирована деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере укрепления общегражданской идентичности и гармонизации межнациональных отношений, оказывающих непосредственное влияние на обеспечение национальной безопасности и территориальной целостности государства, стабильное социально-экономическое развитие территорий.

Несмотря на все предпринятые меры, базовая задача региональной политики – сокращение различий в социально-экономическом состоянии субъектов Российской Федерации – так и не достигнута.

Приоритетные направления развития системы управления экономикой региона обусловливаются уже сложившимися недостатками и несоответствиями в самой системе управления, и прежде всего: отсутствием четкого представления о функционировании механизма управления регионом и его развитием, месте в нем контроля; превалированием отраслевого подхода в формировании региональных органов управления; дублированием функций управления по ряду направлений деятельности; недостаточным уровнем компетентности работников органов регионального управления; фрагментарностью организационных действий по развитию системы управления регионом; отсутствием законодательно закрепленной обязанности достижения конкретных целей и задач по снижению дифференциации социально-экономического развития и др. Все это сказывается на качестве и эффективности управления экономикой региона.

Несмотря на достигнутые незначительные результаты при формировании в России современной организации бюджетного процесса и эффективной системы управления финансами, кардинальным образом обновленную и постоянно пополняемую нормативно-правовую базу, регламентирующую бюджетные отношения, в настоящее время не завершено формирование эффективной системы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля, а масштабы нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств постоянно увеличиваются, особенно на региональном уровне.

В соответствии с Бюджетным кодексом и другими законодательными актами, финансовый контроль осуществляют многочисленные органы, деятельность которых не координируется, а выполняемые ими функции нередко дублируют друг друга. Переход к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР) эффективен только в условиях комплексного подхода, который требует проведения реформы государственного управления, бюджетной системы и межбюджетных отношений, усиления финансово-бюджетного контроля за эффективностью управления бюджетными средствами и государственной (муниципальной) собственностью, интеграции действий всех субъектов государственной власти, управления и контрольных органов для оптимизации бюджетных расходов.

Одним из важнейших условий обеспечения проводимых преобразований в системе управления экономикой регионов является формирование эффективной системы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля. Основными факторами, обусловливающими необходимость усиления влияния финансово-бюджетного контроля на региональные процессы, являются следующие: во-первых, то, что концепция перехода на программный бюджет основана на стремлении создать новые механизмы контроля, так как каждая программа должна иметь ориентиры, по которым можно контролировать ее выполнение; во-вторых, в условиях ограниченности и объективной необходимости экономии бюджетных средств центральной задачей становится выявление возможностей сокращения неэффективных расходов, что может быть обеспечено методами финансового контроля; в-третьих, необходимо повышение эффективности контрольных мероприятий за расходованием средств государственной поддержки экономики. Сегодня особенно важно, чтобы финансовые средства, направляемые государством в регионы на поддержку производства и социальной сферы, были использованы по целевому назначению и с высокой степенью результативности.

Контрольным органам необходимо решать важнейшие задачи по содействию реализации единой программы антикризисных мер, принятой российским правительством, которая может быть исполнена только в результате эффективного взаимодействия всех ревизионных органов, а также применения ими наукоемких форм и методов контроля; в-четвертых, расширение самостоятельности государственных учреждений и появление наряду с автономными казенных и бюджетных учреждений с расширенными правами обусловливает потребность в уточнении границ финансового контроля в целях обеспечения выполнения государственных заданий; в-пятых, стратегическое прогнозирование и планирование социально-экономического развития регионов, принятие долгосрочных государственных программ требуют совершенствования стратегического финансового контроля, нацеленного на предварительный контроль обоснованности прогнозов, возможности их реализации и оценки значимости конечных результатов управления экономикой регионов; в-шестых, усложнение задач финансового контроля и повышение требований к его эффективности требуют развития теории финансового контроля, обоснованных методологических и методических рекомендаций, выработанных на основе обобщения положительного отечественного и мирового опыта, подготовки специалистов финансового контроля и повышения их квалификации на систематической основе; в-седьмых, в условиях внедрения БОР эффективная парадигма финансово-бюджетного контроля выступает связующим звеном реализации реформ государственного управления и модернизации системы управления экономикой регионов, поскольку позволяет оценивать на постоянной основе результаты деятельности органов исполнительной власти в привязке к бюджетным расходам, контролировать на взаимоувязанной основе результаты проводимых реформ.

Существующие исследования финансово-бюджетного контроля для целей управления экономикой регионов имеют бессистемный, фрагментарный характер, поскольку в качестве объекта исследований выступают отдельные элементы системы финансового контроля. Кроме того, многие проблемы развития территорий связаны не только с их уровневой дифференциацией, определяемой бюджетным потенциалом, но и эффективностью и результативностью расходов бюджета. В настоящее время основной проблемой управления на региональном и муниципальном уровнях выступает недостаточный объем бюджетных ресурсов, а также их неэффективное или нецелевое использование.

Низкая результативность действующей системы управления экономикой регионов в части расходования бюджетных ресурсов актуализирует необходимость формирования эффективной системы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля, повышения качества и ответственности главных распорядителей бюджетных средств для решения социально-экономических задач развития регионов и муниципальных образований.

Концептуальная разработка методологических положений и практических мероприятий по формированию системы государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля на новом этапе развития бюджетной системы с учетом ее структурной и функциональной трансформации требует интеграции эволюционного и системного подходов, согласованного применения теории финансов и менеджмента. Выявление специфики развития бюджетного процесса, имманентно присущих ему особенностей, а также особенностей адаптации зарубежного опыта приобретает большую значимость в условиях необходимости модернизации бюджетного менеджмента.

Для модернизации экономики страны развитие территорий должно осуществляться в условиях оптимизации структуры и механизма регионального управления.

Особую актуальность приобретает разработка методологических положений совершенствования управления экономикой регионов на основе повышения эффективности системы финансово-бюджетного контроля с использованием инструментария различных научных подходов для последующего применения полученных результатов при разработке и реализации мероприятий региональной социально-экономической и бюджетной политики, обоснования рекомендаций, направленных на формирование стратегических направлений развития территорий, бюджетной системы Российской Федерации, что позволит обеспечить устойчивое развитие регионов, приращение знаний в современной теории регионального управления и финансовой науке.

В настоящее время необходима методология управления экономикой регионов, основанная на формировании эффективной парадигмы финансово-бюджетного контроля, с учетом современных приоритетов и условий региональной экономической политики, таких, как: переход к БОР, внедрению принципа программно-целевого планирования; тенденции изменения методов управления региональным развитием от традиционных, сфокусированных на государственной поддержке, к стратегии активного самообеспечения; сокращение источников доходов бюджетов во многих регионах и уменьшение бюджетных расходов; стагнация и увеличение расхождений в системе бюджетного планирования между целевыми показателями и результатами использования бюджетных средств, учитывающая особенности организации и направления активного воздействия на экономику регионов различных типов посредством применения адекватных форм и методов контроля для эффективного использования бюджетных ресурсов.

Финансово-бюджетный контроль как элемент регионального управления должен осуществляться и в процессе планирования, и на стадии оперативного управления, так как он позволяет сопоставить фактические результаты от использования финансовых ресурсов территории с плановыми, выявить резервы роста финансовых ресурсов и наметить пути их целевого и более эффективного использования.

В настоящее время организационно-экономическое содержание финансово-бюджетного контроля необходимо рассматривать с трех методологических позиций: контроль – это экономическая категория, обладающая содержанием и понятийным аппаратом; контроль – это комплексная функция и неотъемлемая часть деятельности по управлению; контроль – это самостоятельный управленческий процесс и целостная система[[79]](#footnote-79) .

Во-первых, финансово-бюджетный контроль в управлении экономикой региона – это: обязанность и реализация права государства осуществлять контроль; специфический вид государственного управления, направленный на эффективное использование материальных и финансовых ресурсов конкретной территории; механизм обратной связи, посредством которого возможно получить необходимую информацию об исполнении управленческих решений; систематическая и конструктивная деятельность органов государственной власти и управления и завершающая стадия процесса государственного управления; неотъемлемая составляющая процесса принятия и реализации управленческих решений, способ получения достоверной и полной информации о реальном положении территории, ее потенциале и возможностях достижения запланированных целей развития.

Во-вторых, финансово-бюджетный контроль в управлении экономикой региона – это функция, которая имеет двойственный характер. С одной стороны, контроль – это элемент каждой функции управления, а с другой – самостоятельная функция управления, относительно обособленный, специализированный вид управленческой деятельности и процесс установления степени достижения субъектом государственного управления основных целей развития.

В-третьих, финансово-бюджетный контроль в управлении экономикой региона как процесс – это деятельность структуры субъектов государственного управления и контроля (контрольных органов и органов управления, руководителей, контролеров), направленная на достижение наиболее эффективным и производительным способом поставленных целей управления путем реализации определенных задач контроля и применения адекватных видов и технологии контроля.

Как целостная система финансово-бюджетного контроля в управлении экономикой региона является, с одной стороны, подсистемой управления, и, одновременно, это – самостоятельная система, состоящая из совокупности ряда элементов (субъектов, объектов, методов и др.), взаимодействующих как единое целое в процессе измерения состояния объекта управления в соотнесении с заданной целью, анализа и оценки данных измерения и выработки необходимых корректирующих воздействий.

Государственный финансово-бюджетный контроль (далее – ГФБК) – это важнейшая составная часть государственного контроля и неотъемлемая составная часть (один из важных элементов) деятельности по управлению регионом, функция, внутренне присущая управлению экономикой региона и подчиненная решению задач, стоящих перед управляющей системой. Роль финансово-бюджетного контроля проявляется в практической реализации функций финансов – распределительной, регулирующей, контрольной и функций управления регионом, через которые проявляется его сущность и реализуются задачи: результативно-аналитической (выявление отклонений и анализ причин); корректирующей (разработка мер по коррекции деятельности объектов контроля, предложений по устранению недостатков и минимизации ущерба); превентивной (профилактическая работа органов контроля по предупреждению правонарушений); правоохранной (пресечение правонарушений экономических субъектов и должностных лиц).

Для понимания сущности финансово-бюджетного контроля его необходимо рассматривать в системе категорий «цель – средство–результат». Целью государственного управления является достижение в обществе правопорядка. Для этого государство организует проведение контроля во всех сферах и областях общественной жизни, в том числе в сфере финансов, в процессе осуществления финансовой деятельности.

Функции финансово-бюджетного контроля, направления его деятельности позволяют ему выступать каналом «обратной связи», дающим информацию о необходимости изменения законодательства, правоприменительной практики и т. д. Достижение определенной цели предполагает выбор и использование соответствующих средств, по отношению к которым она выступает первичной, детерминирующей. Организация государством проведения финансово-бюджетного контроля (ФБК) путем придания ему правовой формы, а также создания соответствующих организационных структур предстает средством достижения стоящих перед ним целей, поэтому финансово-бюджетный контроль выступает как категория «средство» в данном отношении.

В действительности, соотношение государственного управления, правового регулирования, финансового контроля, законности, правопорядка не является простым и должно рассматриваться в виде сложной системы отношений. В частности, в самом финансовом контроле возможно выделение целей, средств их достижения и результатов[[80]](#footnote-80) .

Достижение поставленных перед финансово-бюджетным контролем целей требует реализации задач: проведения проверки выполнения финансово-бюджетных обязательств перед государством и всеми субъектами финансово-бюджетных правоотношений; проверки правильности использования экономическими субъектами государственного (муниципального) имущества и бюджетных средств; проверки соблюдения законности совершения финансовых операций, расчетов и сохранности денежных средств и имущества; выявления внутренних резервов роста производства, эффективного и экономного расходования денежных средств и материальных ресурсов; превентивной задачи; проверки законности деятельности государственных органов, участвующих в финансовой деятельности. Результатом реализации задач является достижение целей государства в процессе осуществления финансовой деятельности. Составной частью механизма государственного управления регионом является механизм контроля.

В системе управления механизм контроля представляет собой форму реализации механизма обратной связи. Управлять – значит действовать целеустремленно, стремясь к достижению определенной цели[[81]](#footnote-81), [[82]](#footnote-82) . Поэтому составной частью механизма управления является механизм контроля. Именно через него осуществляется обратная связь между объектом и субъектом управления, доводится информация о состоянии объекта управления. Механизмы контроля действуют на всех этапах, во всех подсистемах жизни общества. От эффективности действия механизмов контроля во многом зависит эффективность функционирования системы управления. Всем этим и определяется ключевое место контроля в системе государственного управления регионом.

Регион как объект государственного управления и контроля – это система взаимосвязанных структурных элементов (частей) региона со своей структурой, культурой и уровнем развития, которая функционирует в федеральной внешней среде, испытывая на себе ее правовое, экономическое и общее регулирующее воздействие, которая в то же время решает ряд внутренних проблем, связанных с использованием территориальных ресурсов, решением комплекса социально-экономических задач, а также вопросов самообеспечения и самодостаточности. Сущность региона и целостное представление о нем как об объекте государственного управления и контроля и субъекте самоуправления изображено на рисунке 1.

В системе государственного управления регионом объектом контроля являются происходящие в нем процессы, сферы или отдельные элементы, которые были показаны на рисунке 1. Характерной чертой региона как объекта контроля в системе управления является его полиструктурность, многокомпонентность, многоуровневость и многоцелевой характер развития, что требует определения различий в направленности управленческой и контрольной деятельности на регион как на объект управления и объект контроля. Это оказывает решающее влияние на выбор методов и средств контроля. Объекты управления одновременно являются и объектами контроля. Принципиальным моментом для современного понимания сущности государственного контроля в управлении регионом является отождествление региона и с объектом управления, и с объектом контроля, что подчеркивает его объективную и органическую связь с другими функциями управления и со всей системой управления[[83]](#footnote-83).

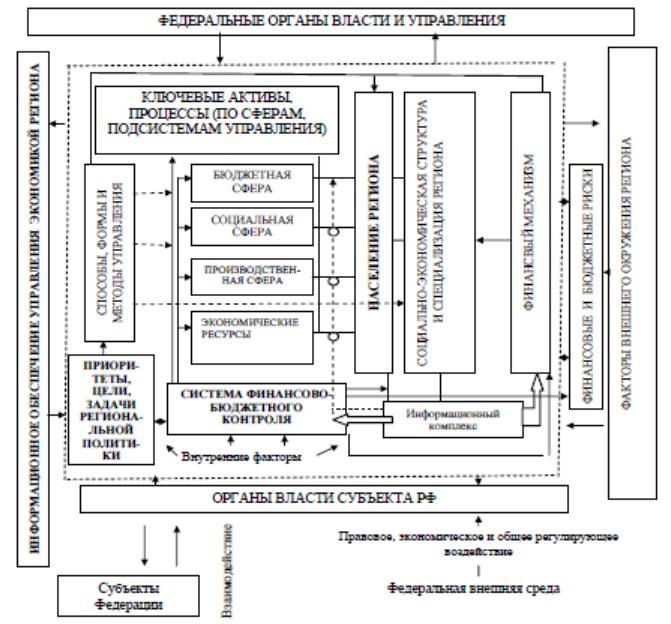
[](http://economic-journal.net/wp-content/uploads/2013/07/рис-1.jpg)

           Рис. 1. Направления воздействия финансово-бюджетного контроля на региональные сферы и процессы

        Источник: составлено автором

На наш взгляд, требуется различать направленность управленческой и контрольной деятельности на регион как на объект управления и объект контроля. Направленность управленческой деятельности на регион как объект государственного управления обусловлена постановкой и достижением регионом целей развития его ресурсных подсистем. Контрольная деятельность направлена на обеспечение возможности достижения целей развития при сложившемся состоянии и поведении ресурсных подсистем региона. Соотношение между управлением и контролем – это соотношение между целым и частью. Таким образом, предметом управления является поведение объекта управления, направленное на получение запланированного результата. Предметом контроля является состояние объекта управления в соотнесении с заданной целью[[84]](#footnote-84).

  Применительно к финансово-бюджетного контролю в управлении экономикой региона необходимо говорить о контроле как о систематической и конструктивной деятельности органов государственной власти и управления, базирующейся на специфических факторах властного воздействия на объект контроля и на общих принципах государственного управления, выраженной в непрерывном наблюдении (мониторинге), анализе и прогнозировании показателей социально-экономического реформирования и развития социально-экономических условий и обязательств государства на макро-, мезо- и микроэкономическом уровнях в рамках единого информационного пространства (ЕИП) развития региона с целью обеспечения принятия корректных и оптимальных тактических и стратегических управленческих решений соответствующего уровня, а также оценки качества и эффективности принятых и реализованных управленческих решений (рис. 2).

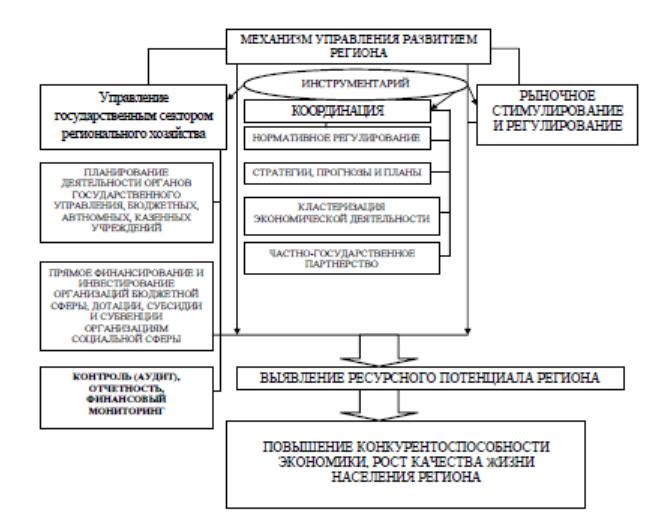
[](http://economic-journal.net/wp-content/uploads/2013/07/рис-2.jpg)

Рис. 2. Механизм управления развитием региона (контурно)

Источник: составлено автором.

В условиях, когда управление развитием общества со стороны государства выражается в определении стратегии и соответствующей государственной политики посредством установления в обществе единых организационных и финансовых механизмов, целевая функция государственного и муниципального финансово-бюджетного контроля (МФБК) проявляется в оценке их исполнения в жесткой увязке расходов бюджета с публичными обязательствами (рис. 3). В частности, в самом контроле возможно выделение целей, средств их достижения и результатов. Достижение поставленных перед финансово-бюджетным контролем целей требует реализации задач.

[](http://economic-journal.net/wp-content/uploads/2013/07/рис-3.jpg)

Рис. 3. Целевая функция финансово-бюджетного контроля в условиях стратегического планирования региона

Источник: составлено автором.

Оценка национальных проектов и программ, их ключевых индикаторов, отражающих конкурентоспособность национальных стратегий, потенциальных и ключевых активов развития по отношению к выбранным целям и публичным обязательствам позволяет измерить прогресс общества, успешность трансформации состояний социально-экономической системы с точки зрения «доминирующих сегодня ансамблей авторов»[[85]](#footnote-85), определить источники роста и эффективности расходования общественных средств в контексте общенациональных приоритетов.

Взаимосвязь между эффективностью системы финансового контроля и эффективностью управления экономикой регионов, уровнем экономической преступности, наносящей значительный ущерб национальной экономике и стабильности государственного бюджета, вполне очевидна.

В России существует огромное количество классификаций регионов, каждый из которых сталкивается с совершенно разными аспектами: есть регионы с растущей экономикой; регионы с реструктурирующейся экономикой, которые, возможно, сейчас не растут, но у которых есть потенциал; регионы, которые объективно будут сжиматься. Данные обстоятельства обусловливают необходимость реализации дифференцированного подхода к управлению экономикой регионов. Применение данного подхода заключается в выборе сочетания адекватных форм и методов финансово-бюджетного контроля и типа стратегии социально-экономического развития в соответствии со спецификой развития региона.

При разработке дифференцированного механизма финансово-бюджетного контроля особое внимание необходимо уделять его инструментальной составляющей. Она включает в себя: корректировку форм, методов и приоритетов реализации механизма контроля, что отражено в следующих составляющих – цели и задачи, приоритеты; реализуемые методы; приоритетные интересы; выбор организационного инструментария реализации – проекты; программы; стратегические планы контрольно-аналитических мероприятий; оптимизацию структуры системы финансово-бюджетного контроля. Приведенные данные свидетельствуют о том, что финансовый контроль, в силу его функциональной направленности на проверку соблюдения законности, с учетом непрерывного характера контроля и широкой сферы его применения, способен эффективно предупреждать экономические преступления, способствовать их раскрытию и повышать эффективность использования ресурсов регионов. Однако для того, чтобы финансовый контроль в перспективе играл еще более важную роль в обеспечении эффективного управления экономикой территорий и утверждении принципа законности, необходимо создать научную и правовую основу для развития всех его видов и формирования единой системы, действующей в интересах всех членов общества.

Для решения задачи формирования дифференцированного механизма контроля в управлении экономикой регионов использована синтетическая классификация регионов, состоящая в том, чтобы выявить различия в уровне социально-экономического развития регионов, определить причины этих различий и сделать акцент на возможностях для дальнейшего развития.

В рамках данной классификации регионы объединяются в четыре группы, скомпонованные по уровню развития: высокоразвитые (финансово-экономические центры, сырьевые экспортоориентированные), развитые (с диверсифицированной экономикой, с опорой на обрабатывающую промышленность, с опорой на добывающую промышленность), среднеразвитые (промышленно-аграрные, аграрно-промышленные), менее развитые (сырьевые, аграрные).

Каждому типу региона должен соответствовать тип механизма финансово-бюджетного контроля. Таким образом, финансово-бюджетный контроль должен быть обусловлен спецификой развития региона. Характеристики перечисленных видов механизмов контроля представлены в таблице 1.

Для «высокоразвитых» и «развитых» регионов, характеризующихся в целом достаточно высоким хозяйственным потенциалом, высоким уровнем социального и политического развития, высокой результативностью управления, целесообразно реализовывать поддерживающий механизм контроля. Несмотря на то что первые два типа регионов (финансово-экономические центры, сырьевые экспортоориентированные) образуют группу бесспорных лидеров, высокоразвитых регионов, они же, в основном, и являются донорами бюджетной системы. В этих регионах сосредоточены огромные интеллектуальные, экспортные и соответствующие финансовые ресурсы. Критерием выделения развитого типа регионов стали повышенные показатели развития рыночных услуг в сочетании с достаточно развитой промышленностью. Регионы с элементами постиндустриального развития представляют практически все крупные районы России: Поволжье (Самарская, Нижегородская области, Татарстан), Юг (Ростовская область), Урал (Свердловская область), Сибирь (Новосибирская область). Как ни парадоксально, промышленный кризис и трудности трансформации отчасти остановили развитие этих регионов, но помогли сохранить часть научно-инженерных кадров. Именно здесь есть потенциал инновационного развития в процессе модернизации страны. Развитые регионы с опорой на обрабатывающую и добывающую промышленность должны стремиться углубить переработку сырья, уйти от моноспециализации, повысить конкурентоспособность отраслей промышленности. Внимание следует уделять также развитию «верхних этажей» сферы услуг.

Типы регионов с диверсифицированной экономикой, с опорой на обрабатывающую и добывающую промышленность образуют группу развитых – одну из двух крупных групп, формирующих лицо нашей страны. В группу развитых регионов входят старопромышленные и некоторые, сформировавшиеся в условиях советской индустриализации. Вместе с лидерами они сохраняют огромный промышленный потенциал и человеческий капитал. Это та часть страны, в которой есть потенциал гражданского общества и демократии.

Все вышеперечисленное обусловливает необходимость поддержания в данных регионах высокого уровня предварительного, текущего и последующего финансово-бюджетного контроля, обеспечения (посредством расширения использования инновационных методов контроля и повышения его наукоемкости) повышения объема бюджетных средств, охваченных контролем; приоритетность применения методов контроля, направленных на анализ инновационной активности региона, причин и условий моноспециализации; повышения прозрачности процесса, доступности для населения результатов контроля.

Для «среднеразвитых» регионов, характеризующихся наличием необходимой ресурсной базы, достаточным уровнем развития промышленности, сельского хозяйства и третичного сектора, но сильно дифференцированной экономикой, достаточной результативностью управления, целесообразен стимулирующий механизм финансово-бюджетного контроля. Среднеразвитые регионы подразделяются на промышленно-аграрные и аграрно-промышленные. Различия между двумя типами среднеразвитых регионов не исчерпываются географической зональностью: разлом между аграрными и промышленными территориями затрагивает и социальное развитие, и институты, и ментальность населения, и ход модернизации в целом. Поэтому среди аграрно-промышленных оказались как достаточно успешные регионы, большое значение АПК для которых объясняется благоприятными природными условиями (Краснодарский край, Волгоградская, Саратовская области), так и ряд периферийных регионов нечерноземной и переходной зон без мощной промышленной базы (Псковская, Кировская области, Марий Эл, Чувашия). К среднеразвитым промышленно-аграрным регионам отнесено большинство нечерноземных областей Центральной России, а также ряд регионов Сибири и Дальнего Востока.

Среднеразвитые регионы могут быть с наибольшим основанием названы собирательным портретом России со всей ее национальной спецификой и всеми трудностями. В будущем им, как и развитым регионам, в первую очередь предстоит повышать конкурентоспособность ведущих отраслей, ориентироваться на выполнение производственных функций, вымываемых из Москвы и Санкт-Петербурга, а также на привлечение внешних инвесторов.

Создание условий для локализации на территории региона не только новых производств, но и фирм третичного сектора (финансовой отрасли, деловых услуг) также способно стать важным компонентом политики регионального развития.

Таблица 1.

Механизм финансово-бюджетного контроля регионов в соответствии с дифференцированным подходом

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Элемент механизма контроля | Тип механизма | | |
| Поддерживающий | Стимулирующий | Активизационный |
| Цель | Поддержание высокой эффективности предварительного, текущего и последовательного финансово-бюджетного контроля, рост объема бюджетных средств, охваченных контролем | Обеспечение повышения эффективности контроля по направлениям реализации имеющегося финансово-бюджетного потенциала региона | Формирование комплексной системы мер, реализуемых в виде программы действий по усилению предварительного, текущего и последовательного финансово-бюджетного контроля, направленной на повышение устойчивости региона, сбалансированность его развития, повышения качества жизни населения, роста социальной защищенности, роста |
| Приоритеты | Внедрение инновационных методов контроля, повышение наукоемкости контроля и др., направленных на анализ инновационной активности региона, причин и условий моноспециализации | Выявление причин разбалансированности консолидированных бюджетов региона, повышение бюджетной эффективности | Снижение дотационности региональных бюджетов, повышение уровня их сбалансированности, обеспечение адресности бюджетных потоков |
| Инструменты  и методы | Возможно смещение контроля (госаудит, аудит эффективности) на «точки роста» региональной экономики; дополнительных источников собственных доходов бюджета, «поиск» свободных финансовых ресурсов; анализ и оценка синхронизация федеральных (долгосрочных) целевых программ, направленных на повышение конкурентоспособность отраслей промышленности региона и др. | Структурный анализ бюджета (выявление зон бюджетной неустойчивости). Усиление контроля за расходованием бюджетных средств в рамках целевых программ, целевых безадресных субсидий из федерального бюджета. Реализация методов, обеспечивающих дополнительные стимулы к повышению эффективности деятельности органов региональной власти, направленной на социальное развитие, повышение конкурентоспособности ведущих отраслей, привлечение внешних инвесторов, развитие малого бизнеса | Применение всего арсенала имеющихся методов и инструментов контроля (общенаучные, специальные) с целью повышения эффективности бюджетного менеджмента.  Структурный анализ бюджета (выявление зон бюджетной неустойчивости).  Оценка процессов управления регионом с применением методов DEA.  Усиление межведомственного сотрудничества по вопросам контроля за межбюджетными трансфертами, их целевым расходованием.  Расширение применения аудита эффективности использования средств, направляемых на реализацию программ социального обеспечения и здравоохранения, образование |
|  |  | Оценка программ развития | Развитие института государственного аудита, сосредоточение его инструментария на оценке использования средств бюджетов, направляемых на модернизацию промышленности региона, развитие транспортной и информационной инфраструктуры, приоритетных сфер экономики.  Ужесточить финансовый контроль за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств на всех этапах их прохождения, в том числе на стадии предварительного, текущего и последующего контроля. Исключить бюджетные расходы, непредусмотренные в соответствующем бюджете и бюджетной росписи, а также расходование бюджетных средств на основании постановлений, распоряжений глав исполнительной власти, кроме средств бюджетных фондов |
| Оптимизация структуры системы финансово-бюджетного контроля |  | Возможна (по результатам анализа) оптимизация численности и структуры контрольных органов, организация в составе контрольно-счетных органов специалистов, специализирующихся на мониторинге, анализе и оценке инновационной активности региона | Подробный анализ действующей системы финансово-бюджетного контроля с целью выявления проблем (структура, взаимосвязи, методы и др.). Повышение институциональной эффективности за счет оптимизации структуры органов контроля. Обязательное применение в целях оптимизации органов критериев экономической целесообразности |

Источник: составлено автором

Приоритетной целью финансово-бюджетного контроля в среднеразвитых регионах может стать повышение эффективности контроля по направлениям реализации имеющегося финансово-бюджетного потенциала региона, выявление возможных причин разбалансированности консолидированных бюджетов региона, поиск «резервов» для повышения бюджетной эффективности, увеличения «бюджетной емкости». Данные цели предполагают широкое применение в деятельности методов структурного анализа бюджетов, анализа эффективности использования бюджетных средств, направленных на развитие инвестиционной и конкурентной сред, развитие малого бизнеса в регионе и т. п.

Для «менее развитых» регионов, которые, с одной стороны, характеризуются слабым экономическим развитием, сильнейшей нехваткой финансовых ресурсов, оттоком населения, а с другой – неэффективным управлением, которое может выражаться в виде нерационального использования имеющихся ресурсов, целесообразна реализация механизма активации, в рамках которого необходимо формирование комплексной системы мер, реализуемых в виде программы действий по усилению предварительного, текущего и последовательного финансово-бюджетного контроля, направленной на повышение устойчивости региона, сбалансированность его развития, повышение качества жизни населения, рост социальной защищенности. Приоритетной целью контроля в таких регионах должно стать снижение дотационности консолидированных бюджетов региона. Данная группа – внутренне достаточно неоднородна и состоит из двух типов регионов: сырьевых и аграрных. Менее развитые сырьевые регионы – несколько особый тип регионов России. Их характеризуют низкие значения душевой добавленной стоимости всех отраслей, но добывающая промышленность смотрится на этом фоне относительно благополучно. Также для них характерны повышенные значения занятости в добывающих отраслях. Следует обозначить важную методическую деталь: сырьевые депрессивные регионы, по развитию сельского хозяйства удовлетворяющие критериям среднеразвитых аграрно-промышленных регионов, переносились в эту группу. Выделенный тип объединяет очень специфические территории, бурно развивавшиеся в советский период, но оказавшиеся в кризисе после перехода к рыночной экономике из-за чрезвычайно высоких издержек освоения. В результате эта группа по некоторым показателям приближается к среднеразвитым, но с точки зрения развития, ограниченных возможностей самостоятельного решения проблем и государственной политики выделена в четвертую группу (также по социальным показателям). Их будущее связано с модернизацией горнодобывающей индустрии, развитием транспорта и телекоммуникаций. Менее развитые аграрные регионы характеризуются, в первую очередь, отставанием в обрабатывающей промышленности. Кроме того, их характеризуют низкие показатели развития рыночных услуг. Критерии выделения этого типа регионов, как и субъектов РФ, принадлежащих к нему, в целом достаточно очевидны: это южные республики, а также слаборазвитые регионы азиатской части России (Алтай, Тыва, Еврейская автономная область).

В настоящее время местные условия экономического роста во многом определяются сложным социально-экономическим положением, ограниченным институциональным базисом для развития, неполной и неэффективной реализацией возможностей человеческого капитала, высокой дотационностью бюджетов. Для эффективной реализации управления экономикой региона нужна четкая проработка всех функциональных политик и обеспечивающих их целевых программ. Работа на результат требует четкого баланса различных частей стратегий, причин и следствий их реализации, ответственности каждого субъекта управления по созданию и осуществлению стратегических программ. Для этого необходимо формировать и вести сбалансированные системы показателей регионального управления, которые должны тесно коррелировать со стратегическими планами развития страны.

Решение поставленных целей и задач предполагает формирование сбалансированной системы взаимоувязанных показателей, включая финансовые и нефинансовые индикаторы, достижение которых определится обоснованностью поставленных задач. Речь следует вести именно о балансе в системе направлений деятельности, обеспечивающих повышение качества управления, в том числе государственного и муниципального, на достижение конечных результатов стратегии государственного или муниципального образования, что характеризуется рядом формализованных и представленных в числовом виде показателей. Система же сбалансированных показателей отражает состояние объекта по какой-либо одной из характеристик направления деятельности субъекта. Таким образом, сбалансированная система показателей позволяет оптимизировать спектр управленческих воздействий в целях достижения высокого качества конечных результатов. При этом цели стратегического государственного и (или) муниципального развития формируются в общем виде, носят качественный характер (повысить уровень жизни, обеспечить доступность образования и медицинского обслуживания и др.), что не позволяет создать сбалансированную систему показателей. Поэтому стратегические цели государственного развития должны быть декомпозированы на подцели, управление достижением которых может быть оценено сбалансированной системой показателей.

Основной целью деятельности органов власти субъектов Российской Федерации является повышение качества и уровня жизни населения. Система показателей должна учитывать динамику в тех сферах и областях, которые являются наиболее проблемными для субъекта (региона).

Зависимость показателей социально-экономического развития территории от уровня и динамики бюджетных расходов может быть использована для оценки эффективности и результативности расходов бюджета. Иными словами, следует определить, насколько сопоставимы темпы роста бюджетных расходов и показателей социально-экономического развития области в соответствующих направления.

Одной из важнейших задач финансово-бюджетного контроля является оценка взаимовлияния бюджетного финансирования и показателей социально-экономического развития регионов. С этой целью можно смоделировать бюджетный и социально-экономические процессы и затем определить их взаимосвязи. Для большинства бюджетных и социально-экономических процессов в связи со значительной инерционностью их развития лучше применять корреляционное моделирование с расчетом корреляционной функции. Это обеспечит возможность подробного описания их взаимного влияния.

Основной проблемой при построении модели социально-экономического показателя является то, что большинство таких показателей являются годовыми, а не помесячными. В связи с этим длина реализации, которой мы располагаем, очень мала (5–6 отсчетов) – и все характеристики могут существенно отличаться от реальных. В принципе, этот эффект неустраним, поэтому точность модели будет довольно низкой.

В отличие от бюджетного процесса, закон распределения каждого социально-экономического показателя в регионе отличается от закона распределения других показателей (если вообще возможно говорить об этом законе для малого числа отсчетов).

К примеру, вид функции численности населения на основе 6 отсчетов соответствует линейной функции, а для младенческой смертности функция близка к виду: *у* = *х*2. Безусловно, одна из причин этого явления – малое количество отсчетов. И чтобы их количество стало достаточным, необходимы данные за больший период времени. Соответственно, усложняется определение характера детерминированной функции и подгонка автокорреляционной функции к нужному виду.

Главным лепестком корреляционной функции называется диапазон значений функции в диапазоне временных сдвигов (аргумент функции) от нуля (при условии, что в этой точке max (min) функции) до первого нулевого значения. Побочным или боковым лепестком корреляционной функции называется диапазон значений функции в диапазоне временных сдвигов, отличном от главного лепестка, при котором имеет место локальный max (min) функции. Стабильностью взаимовлияния двух процессов назовем устойчивость взаимовлияния к воздействию внешних факторов. Образующим фрагментом моделирующего сигнала называется отрезок ряда данных, описывающего моделирующий процесс, который является одним периодом колебаний генератора, задающего этот процесс.

При анализе взаимной корреляционной функции используются следующие правила: 1) в нулевом отсчете взаимная корреляционная функция показывает степень взаимовлияния процессов при нулевом временном сдвиге. 2) Поскольку числовые значения отсчетов корреляционной функции не несут дополнительной информации, а значение имеет лишь соотношение этих отсчетов, удобно представлять ее в нормированном виде. В этом случае можно будет оценивать соотношение отсчетов по долям единицы. 3) Критерий наличия лепестка оценивается по приблизительному количеству отсчетов, которые содержит этот лепесток, − оно должно быть не менее длительности образующего фрагмента моделирующего сигнала. 4) Длительность главного лепестка (по уровню − 3 дБ) показывает продолжительность взаимовлияния (или самовлияния) двух процессов. Чем больше длительность этого лепестка, тем более длительный характер имеет взаимовлияние (то есть узкий лепесток свидетельствует о том, что взаимовлияние имеет значение только на малых временных сдвигах). 5) Если главный лепесток имеет бесконечно большую длительность (функция асимптотически стремится к нулю), то имеет место бесконечно большая продолжительность взаимовлияния, то есть отклик на воздействие одного процесса на другой затухает бесконечно долго. 6) Положение бокового лепестка функции относительно ее нулевого отсчета говорит о временном интервале, по прошествии которого импульс воздействия, оказанный одним процессом на другой, существенно отражается на дальнейшем его развитии. 7) Если отсчеты корреляционной функции имеют преимущественно положительные значения, то имеет место прямая зависимость одного процесса от другого, если отрицательные − обратная. Если функция имеет приблизительно одинаковое количество положительных и отрицательных отсчетов, то это свидетельствует о смешанном характере зависимости. 8) Применительно к бюджетным и социально-экономическим процессам влияние можно считать значительным, если существует главный либо хотя бы один боковой лепесток, уровень которого превышает уровень окружающих его значений функции не менее чем на 0,25 (подобрано экспериментально). 9) Отсутствие главного и боковых лепестков (либо если их уровень незначительно превышает − экспериментально подобрана величина приращения 0,1 − некоторую их окрестность) свидетельствует об отсутствии взаимовлияния, поддающегося описанию. 10) Соответственно, если уровень главного либо боковых лепестков превышает некоторую их окрестность функции на величину от 0,1 до 0,25, то влияние может считаться существующим, но несущественным. 11) Еще одно качество взаимовлияния, которое можно оценить по взаимной корреляционной функции, − стабильность процесса или его устойчивость к внешнему воздействию. Если частота колебаний очень велика (период колебаний имеет величину менее образующего фрагмента моделирующего сигнала), то взаимовлияние (чувствительность к воздействию внешних факторов) обладает низкой стабильностью. Напротив, если одно колебание содержит достаточно большое количество отсчетов (более 2−3 образующих фрагментов моделирующего сигнала), то можно сделать вывод об относительной стабильности взаимовлияния. Примеры, иллюстрирующие описанные методы моделирования, приведены в монографии профессора В.Д. Чечеткина [[86]](#footnote-86).

Роль оценки эффективности использования бюджетных средств многократно возрастает при необходимости обеспечения прозрачности бюджетного процесса и подотчетности деятельности органов исполнительной власти перед обществом за реализацию государственной политики в той сфере ведения, за которую они ответственны. В связи с созданием в рамках бюджетной реформы принципиально новой основы для бюджетирования, бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг планируется жестко увязать с выполнением учреждениями государственных заданий, стоимость которых для каждого бюджетного учреждения должна определяться исходя из количества бюджетных услуг, качества и планируемой результативности (социальных, экономических и организационных эффектов). Очевидно, что переход организации бюджетного процесса в России на принципы результативности бюджетных расходов требует от органов финансово-бюджетного контроля создания адекватных механизмов контроля, позволяющих определять степень достижения поставленных социально-экономических целей в виде определенных результатов и, тем самым, давать оценку эффективности использования государственных (муниципальных) ресурсов участниками бюджетного процесса.

Необходима возможность выбора контрольных действий (стратегический аудит, аудит эффективности и др.) и форм контроля (предварительный, текущий, последующий) в зависимости от временных рамок контроля, которые продолжают развиваться. Требуется придать легитимность общенаучным, отраслевым и специальным методам контроля и приемам контрольных действий при осуществлении проверок и ревизий с определением преимуществ и недостатков каждого. В любом случае контроль должен быть направлен на выявление нарушений, возмещение причиненного ущерба и нейтрализацию влияния данного нарушения на качество и результативность оказания бюджетных услуг в перспективе.

Критерием эффективного управления государственными ресурсами является эффективность предоставления бюджетных услуг, а для этого необходимы методы оценки и контроля, учитывающие специфику учреждений, оказывающих такие услуги, и особенности решаемых ими задач. Например, при проверке плановых показателей локального бюджетирования необходимо иметь методические приемы, позволяющие учесть: достаточность точности прогноза доходов муниципального образования, проверяемого объекта, отраслевой структуры в разрезе источников; многовариантность предлагаемых характеристик, что наиболее эффективно при предварительной форме финансового контроля в процессе проведения различных видов экспертиз документов; возможность оценки их одновременного влияния с использованием факторного анализа; простоту применения, то есть преимуществом обладают методы статистического анализа, которые можно применить, используя доступную информацию, содержащуюся в бухгалтерской отчетности (учете), официальных источниках и т. п.

Воздействие финансово-бюджетного контроля на социально-экономическое развитие среднеразвитых и менее развитых регионов, в первую очередь, возможно через выявление зон возникновения неустойчивости и разбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствующих нарушению целевых результатов проводимой социально-экономической политики, равно как и ее конечных результатов. Опосредованным эффектом контроля станут повышение качества и результативности бюджетных услуг и, как результат, уровня удовлетворенности потребителей бюджетными услугами, снижение уровня бюджетных правонарушений, повышение качества жизни населения и, как результат, снижение уровня социальной напряженности; доступность результатов деятельности сферы бюджетных услуг, повышение качества бюджетного менеджмента и др.

1. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 90-х годов и задачи на перспективу // ВЭ. - 2002. - № 2. [↑](#footnote-ref-1)
2. Организация экономического сотрудничества и развития. Федера­тивные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспек­тивы // ВЭ. - 2002. -№ 5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Данные ОЭСР [↑](#footnote-ref-3)
4. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: от раз­деления денег к разделению полномочий. - Российская газета, 17 фев­раля, 2001. [↑](#footnote-ref-4)
5. Лавров А, Литвак Дж., Сазэрленд Д. Реформа межбюджетных от­ношений в России: «федерализм» создающий рынок //ВЭ. -2001. - № 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. (2001) (http://WWW.government/ru/images/text/0584-2001/pdf)/. [↑](#footnote-ref-6)
7. Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. (2001) (http://WWW.government/ru/images/text/0584-2001/pdf)/. [↑](#footnote-ref-7)
8. Вопросы экономики 2002, №2. – С.4-19. [↑](#footnote-ref-8)
9. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 90-х годов и задачи на перспективу // ВЭ. - 2002. - № 2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Эксперт. - № 45. - 2 декабря 2002 г. [↑](#footnote-ref-10)
11. Прогноз социально-экономического развития г. Воронежа на 2002 г., Воронеж 2001. Статистические данные. Расчеты автора в части приве­денных доходов. [↑](#footnote-ref-11)
12. Данные городской администрации, расчеты автора [↑](#footnote-ref-12)
13. Горегляд В. Бюджетная система и экономический потенциал стра­ны // ВЭ. - 2002. -№ 5. [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.onlinedics.ru/slovar/bes/t/sfera.html> [↑](#footnote-ref-14)
15. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., № 131-ФЗ. [↑](#footnote-ref-15)
16. Проблемам внебюджетных фондов и их роли в социальной политике посвящены работы: Якобсон Л.Н. Государственный сектор экономики: Экономическая теория и политика. – М.: ГУВШЭ, 2000; Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России. – М., 2001; Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования. – М.: МГТУ, 1997. [↑](#footnote-ref-16)
17. Федеральный бюджет и регионы: Структура финансовых потоков. / Моск. Центр Ин-та «Восток-Запад»; рук. авт. колл. А.М. Лавров. – М.: Макс-пресс, 2001; Развитие межбюджетных отношений и реформирование региональных финансов / Под ред. Е.В. Бушмина. – М.: Акад. бюджета и казначейства, 2001; Гореглад В.П. Бюджет как финансовый регулятор экономического развития. – М.: Экономика, 2002. [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.onlinedics.ru/slovar/bes/t/sfera.html>. [↑](#footnote-ref-18)
19. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г., № 131-ФЗ. [↑](#footnote-ref-19)
20. Проблемам внебюджетных фондов и их роли в социальной политике посвящены работы: Якобсон Л.Н. Государственный сектор экономики: Экономическая теория и политика. – М.: ГУВШЭ, 2000; Пономаренко Е.В. Финансы общественного сектора России. – М., 2001; Бабич А.М., Егоров Е.В., Жильцов Е.Н. Экономика социального страхования. – М.: МГТУ, 1997. [↑](#footnote-ref-20)
21. Федеральный бюджет и регионы: Структура финансовых потоков. / Моск. Центр Ин-та «Восток-Запад»; рук. авт. колл. А.М. Лавров. – М.: Макс-пресс, 2001; Развитие межбюджетных отношений и реформирование региональных финансов / Под ред. Е.В. Бушмина. – М.: Акад. бюджета и казначейства, 2001; Гореглад В.П. Бюджет [↑](#footnote-ref-21)
22. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.: постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. №584. URL: <http://base.garant.ru/183645/> [↑](#footnote-ref-22)
23. Лавров, А.М. Реформирование бюджетной системы / А. М. Лавров // Финансы. – 2010. - № 10. – С. 22. [↑](#footnote-ref-23)
24. Бюджетная реформа в России 2004-2006 гг. – М. Институт развития промышленной и экономической политики, 2007. – 7 с. [↑](#footnote-ref-24)
25. Бюджетная реформа в России 2004-2006 гг. – М. Институт развития промышленной и экономической политики, 2007. – 7 с. [↑](#footnote-ref-25)
26. Чигирев, В.Ю. Проблемы методологии БОР / В.Ю. Чигирев // Финансы. – 2007. - № 5. – С. 76-77. [↑](#footnote-ref-26)
27. Повышение эффективности бюджетных расходов: учеб. пособие / под общ. редакцией А.А. Климова. – М.: Дело, 2009. – 520 с [↑](#footnote-ref-27)
28. Пешкова Х.В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. – 2008. - № 10. [↑](#footnote-ref-28)
29. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 года №145-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. [↑](#footnote-ref-29)
30. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлениям экономики (080100) и менеджмента (080500) / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 639 с. [↑](#footnote-ref-30)
31. Боровкова В.А., Мурашова С.В. Основы теории финансов и кредита. – Спб.: Питер, 2004. – 176с. [↑](#footnote-ref-31)
32. Финансы: Учебник для вузов/ под ред. проф. Л.А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2000. – 527 с. [↑](#footnote-ref-32)
33. Финансы: учеб. – 2-е изд., переработанное и дополненное/ под ред. проф. В.В. Ковалева. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2008. – 640 с. [↑](#footnote-ref-33)
34. Федченко Е.А. Организация исполнения бюджетов в условиях реформирования бюджетного процесса // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2009. - № 15. [↑](#footnote-ref-34)
35. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлениям экономики (080100) и менеджмента (080500) / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 639 с. [↑](#footnote-ref-35)
36. Финансы и кредит: учебник / под ред. проф. М.В, Романовского, проф. Г.Н.Белоглазовой. – 2-е изд., перераб. и доп.– М.: Высшее образование, 2007. – 609 с. [↑](#footnote-ref-36)
37. Каримова Э.Р. Внедрение бюджетирования в бюджетный процесс муниципального образования// Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2007. - № 12. [↑](#footnote-ref-37)
38. Бюджетное право: учебник / А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. М: Деловой двор, 2009. - 296 с. [↑](#footnote-ref-38)
39. Боровкова В.А., Мурашова С.В. Основы теории финансов и кредита. – Спб.: Питер, 2004. – 176с. [↑](#footnote-ref-39)
40. Финансы: учеб. – 2-е изд., переработанное и дополненное/ под ред. проф. В.В. Ковалева. – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2008. – 640 с. [↑](#footnote-ref-40)
41. Пешкова Х.В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. – 2008. - № 10. [↑](#footnote-ref-41)
42. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 года №145-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. [↑](#footnote-ref-42)
43. Бюджетное право: учебник / А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. М: Деловой двор, 2009. - 296 с. [↑](#footnote-ref-43)
44. Пешкова Х.В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. – 2008. - № 10. [↑](#footnote-ref-44)
45. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 1998 года №145-ФЗ (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.consultant.ru, свободный. [↑](#footnote-ref-45)
46. Лежебокова А.А. Некоторые особенности бюджетных правоотношений // Финансовое право. – 2007. - № 10. [↑](#footnote-ref-46)
47. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 46. Ст. 1543; 1992. № 11. Ст. 527; 1993. № 18. Ст. 635. [↑](#footnote-ref-47)
48. *Морозов С. В.* Бюджетный федерализм в Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 4–5. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Добрынин Н. М.* Российский федерализм: становление, современное состояние и пер­спективы. Новосибирск, 2005. С. 187. [↑](#footnote-ref-49)
50. По соглашению «О бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан» от 15 февраля 1994 г. с территории этой республики в федеральный бюджет зачислялся 1 % подоходного налога, а доля зачисляемого НДС определялась еже­годно специальными соглашениями между федеральным и региональным министерствами финансов. Кроме того, в республиканский, а не федеральный бюджет поступали часть ак­цизов, плата за землю, доходы от приватизации и т. д. Подробнее см.: *Кузнецова О.* Эко­номическое развитие и статус субъектов Российской Федерации // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 1. С. 120–121. [↑](#footnote-ref-50)
51. Были введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты ре­гионов, в то время как ранее они устанавливались для каждого региона индивидуально [↑](#footnote-ref-51)
52. *Лавров А. М.* Мифы и рифы российского бюджетного федерализма М., 1997. С. 31 [↑](#footnote-ref-52)
53. *Кузнецова О.* Экономическое развитие и статус субъектов Российской Федерации. С. 121. [↑](#footnote-ref-53)
54. *Морозов С. В.* Указ соч. С. 5. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Добрынин Н. М.* Указ. соч. С. 191. [↑](#footnote-ref-55)
56. *Терещенко Г. Н.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации: проблемы оста­ются // Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. Аналити­ческий вестн. Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2006. № 23. С. 46. [↑](#footnote-ref-56)
57. *Бабашкина А. М.* Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. по­собие. М., 2003. С. 63. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Хэнсон Ф.* Федерализм с российским лицом: региональное неравенство, администра­тивные функции и региональные бюджеты в России // Сравнительное конституционное обо­зрение. 2005. № 2. С. 118–122. [↑](#footnote-ref-58)
59. В частности, формировались внутрироссийские офф-шоры, поступления от налогов не покрывали расходов на их сборы, дополнительно обременялись наиболее эффективные отрасли региональных экономик (*Кузнецова О.* Распределение финансовой власти в феде­ративном государстве: опыт России // Конституционное право: Восточноевропейское обозре­ние. 2003. № 3. С. 48). [↑](#footnote-ref-59)
60. Наряду с Фондом финансовой поддержки субъектов РФ были образованы: Федераль­ный фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Федеральный фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных и местных финансов (до 2005 г. – Фонд реформирования региональных финансов). Их специализация в межбюд­жетных отношениях отчасти отражена в БК. [↑](#footnote-ref-60)
61. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.: Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 // СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503. [↑](#footnote-ref-61)
62. Это едва ли не первый нормативный правовой акт в России, легализовавший принцип субсидиарности в качестве принципа разграничения расходных обязательств между уровня­ми публичной власти. [↑](#footnote-ref-62)
63. *Миронова Т. А.* Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации в кон­тексте проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» // Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. С. 8. [↑](#footnote-ref-63)
64. В 2000 г. закрепленные доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ состав­ляли 44,6 % в общем объеме их доходов, а в 2003 г. – уже только 35 % (Государственные и муниципальные финансы: Учеб. / Под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. М., 2006. С. 460). [↑](#footnote-ref-64)
65. *Грицюк Т. В.* Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М., 2004. С. 77. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Миронова Т. А.* Указ. соч. С. 9. [↑](#footnote-ref-66)
67. Статья 47 БК неправомерно относит такие перечисления к собственным доходам бюд­жетов. Но это не средства бюджетов, а средства межбюджетного регулирования. Факт их по­ступления в бюджет, как правило, свидетельствует о недостаточности собственных средств для осуществления расходных полномочий. [↑](#footnote-ref-67)
68. Государственные и муниципальные финансы: Учеб. С. 489. [↑](#footnote-ref-68)
69. *Терещенко Г. Н.* Указ. соч. С. 50. [↑](#footnote-ref-69)
70. СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1640. [↑](#footnote-ref-70)
71. Там же. 2007. № 18. Ст. 2117. [↑](#footnote-ref-71)
72. *Грицюк Т. В.* Указ. соч. С. 227. [↑](#footnote-ref-72)
73. Об утверждении Положения о предоставлении и расходовании субсидий из Фонда ре­формирования региональных финансов: Постановление Правительства РФ от 8 мая 2002 г. № 301 // СЗ РФ. 2002. № 20. Ст. 1858. [↑](#footnote-ref-73)
74. С 1 января 2008 г. БК не содержит статей, прямо регулирующих статус Федерального фонда регионального развития. [↑](#footnote-ref-74)
75. В действующем НК установлены три региональных налога (транспортный, налог на игорный бизнес и налог на имущество организаций). Но реформа игорного бизнеса, по-видимому, сократит число субъектов РФ, которые могут рассчитывать на доходы от соот­ветствующего налога, а дальнейшее укрупнение налоговой базы не исключает продолжения сокращения количества региональных налогов. [↑](#footnote-ref-75)
76. В частности, предоставил право законодательного введения отрицательных транс­фертов (изъятий) из бюджетов муниципальных районов и городских округов; право заменять дотации муниципальным бюджетам дополнительными отчислениями от местных налогов, сохраняемыми в их бюджетах; право передавать часть своих полномочий в бюджетной сфе­ре представительным органам власти муниципальных районов и т. д. [↑](#footnote-ref-76)
77. *Грицюк Т. В.* Указ. соч. С. 78. [↑](#footnote-ref-77)
78. *Хоменко В. В.* Концептуальные основы и мировой опыт организации межбюджетных отношений // Казанский федералист. 2005. № 4. С. 33. [↑](#footnote-ref-78)
79. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М. : Информ.-изд. дом «Филинъ», 2000. С. 55.  
     [↑](#footnote-ref-79)
80. Ларионов А. С. Финансовый контроль исполнения расходной части территориальных бюджетов : дис. … канд. экон. наук. Саратов, 2001. 172 с. [↑](#footnote-ref-80)
81. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М. : Информ.-изд. дом «Филинъ», 2000. С. 55. [↑](#footnote-ref-81)
82. Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева. М.: ТЕИС, 2011. 357 с. [↑](#footnote-ref-82)
83. Васильева, М.В. Совершенствование управления экономикой регионов на основе применения методики сравнительной комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления/ М.В. Васильева// Управление экономическими системами: электронный научный журнал. — 2011. – № 12. Режим доступа к журн.: http://uecs.mcnip.ru, № гос. рег. статьи: 0421100036.  
     [↑](#footnote-ref-83)
84. Васильева М. В., Нилова А. C. Методология управления экономикой регионов на основе совершенствования системы финансово-бюджетного контроля: стратегические решения и оценка эффективности их реализации // Управление экономическими системами : электрон. науч. журн. 2011. № 11. URL: http://uecs.mcnip.ru. № гос. рег. ст.: 0421100035 [↑](#footnote-ref-84)
85. Волобуев В. Н. Повышение эффективности управления устойчивым развитием региона отрасли на основе оптимизации структуры капитала // Социальная политика и социология. М. : Рос. гос. соц. ун-т, 2010. № 1. С. 149–161  
     [↑](#footnote-ref-85)
86. Чечеткин В. Д. Государственный аудит в системе регионального стратегического управления: теория и практика: монография / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Владимир : Изд-во «Собор», 2009. 351 с. [↑](#footnote-ref-86)