ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

"Калининградский государственный технический университет"

Л. И. Сергеев

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ СИСТЕМЫ РОССИИ

Учебное пособие для аспирантов по специальности 08.00.10. – Финансы, денежное обращение и кредит

Калининград
Издательство ФГБОУ ВО "КГТУ"
2016

УДК 336.14:353 (470.26)

Сергеев, Л. И. Региональные бюджетные системы России: учеб. пособие. – Калининград: Изд-во ФГБОУ ВО "КГТУ", 2016. - 181 с.

Обобщаются результаты и положения функционирования государственных внебюджетных фондов Калининградской области, рассматриваются процессы организации казначейских технологий бюджетного и внебюджетного государственного регулирования в регионе. Даются положения развития финансовой отчетности и аудиторской деятельность в регионе. Анализируется страховой, фондовый рынок и негосударственные пенсионные фонды Калининградской области. Рассматриваются вопросы состояния и развития банковского сектора и кредитных отношений в Калининградской области.

УДК 336.14:353 (470.26)

ISBN 978-5-94826-468-4

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования "Калининградский государственный технический университет", 2016.
© Сергеев Л. И., 2016.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 5
ТЕМА 1. СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ 6
1.1. Социально-экономическая сущность и роль бюджета государства 6
1.2. Задачи и основные проблемы реализации региональной политики 11
в Российской Федерации 11
1.3. Совершенствование системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов 13
1.4. Совершенствование налогово-бюджетных инструментов региональной политики 17
ТЕМА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ 22
2.1. Цели и задачи бюджетной политики на современном этапе 22
2.2. Пути повышения эффективности бюджетных расходов 34
2.3. Меры обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета 37
2.4. Развитие федеративных отношений и местного самоуправления 41
ТЕМА 3. БЮДЖЕТНАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ 44
И РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ 44
3.1. Теория бюджетного федерализма 44
3.2. Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 49
3.3. Общая характеристика и формулировка основных проблем межбюджетного выравнивания 53
3.4. Повышение эффективности формирования, предоставления 56
и распределения межбюджетных трансфертов 56
ТЕМА 4. ДОХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ 62
4.1. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации 62
4.2. Развитие налогового администрирования и налоговая нагрузка 70
4.3. Управление доходами публично-правовых образований 74
ТЕМА 5. РАСХОДЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 79
5.1. Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных 79
и местных бюджетов 79
5.2. Повышение функциональной эффективности бюджетных расходов 87
5.3. Повышение эффективности бюджетных инвестиций 93
5.4. Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений 96
ТЕМА 6. РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 100
6.1. Стандарты качества как инструмент бюджетирования по услугам (работам) 100
6.2. Поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов 106
6.3. Развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет" 110
6.4. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов 116

ТЕМА 7. БЮДЖЕТ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ 122
7.1. Бюджетные параметры Калининградской области 122
7.2. Развитие бюджетной системы области в 2011-2015 годы 126
7.3. Программный аспект развития государственных финансов области..... 130

ТЕМА 8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ 137
8.1. Общие положения организации, состояния и проблемы развития внебюджетных фондов Калининградской области..... 137
8.2. Пенсионный фонд Калининградской области 140
8.3. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Калининградской области 148
8.4. Фонд социального страхования области 155

Список использованных литературных источников 162
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Примерный перечень показателей для оценки эффективности деятельности Минфина России 168
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. Цели и задачи Росминфина на 2015 год и на плановый..... 170
период 2016 и 2017 годов..... 170

ВВЕДЕНИЕ

Программа подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре по специальности 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит" предусматривает изучение дисциплины "Региональные бюджетные системы России". Дисциплина относится к факультативным учебным курсам подготовки аспирантов. Курс формирует знания и определенные навыки аспиранта в области теории и практики организации территориальных бюджетов, бюджетного финансирования в субъектах России, развития и совершенствования региональных бюджетных отношений. Дисциплина носит учебно-научный характер.

Актуальность изучения материалов курса объясняется важностью задач обеспечения финансовыми ресурсами органов региональной власти с целью решения вопросов социально-экономического развития территорий. При этом главной целью является обобщение путей повышения эффективности использования бюджетных ресурсов.

Материалы учебного пособия последовательно раскрывают содержание основных тем дисциплины в соответствии с рабочей программой курса. Основной упор предлагаемого к изучению материала сделан на рассмотрении практики, обобщении недостатков и проблем регионального бюджетного строительства, а также на исследовании положений и предложений по развитию территориальных бюджетных систем.

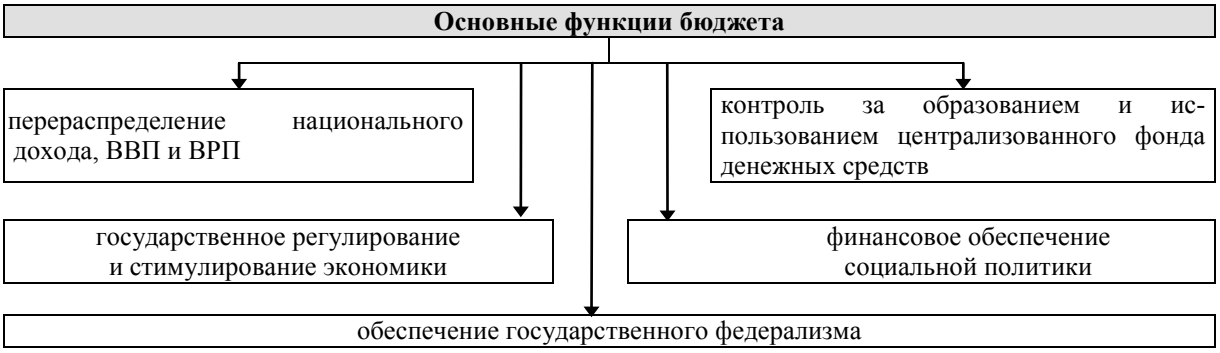
В работе широко использованы материалы Интернет-ресурсов органов государственной и муниципальной власти, нормативно-распорядительные документы и официальные статистические материалы. Каждая тема заканчивается рассмотрением вопросов для самопроверки полученных знаний. При этом подчеркивается необходимость изучения аспирантами научных отчетов, отдельных исследований, монографий, авторефератов, диссертаций по вопросам изучаемых тем. Здесь целесообразно обобщать исследования целых научных школ по отдельным темам и проблемам государственного бюджетного развития, что будет способствовать развитию у аспирантов навыков теоретического обоснования научных проблем изучаемой дисциплины и может быть применено в дальнейшем в работе над темой собственной диссертации.

Большое внимание рекомендуется уделить работе с литературными источниками, журналами, Интернет-ресурсами, нормативно-распорядительными документами в области государственных финансов. Для этого в пособии предлагается большой перечень источников для углубленного изучения материалов учебной дисциплины.

ТЕМА 1. СОДЕРЖАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

1.1. Социально-экономическая сущность и роль бюджета государства

Государственный бюджет представляет собой основной финансовый план государства на текущий год и два планируемых года, имеющий силу закона. Бюджет утверждается законодательным органом власти – парламентом как на федеральном, так и на региональном уровнях. Он является важнейшим звеном финансовой системы страны в целом и субъектов Российской Федерации.



Федеральный бюджет – основное звено перераспределения национального дохода и ВВП. Через бюджет перераспределяется около 20 % ВВП. Распределение национального дохода осуществляется путем формирования налоговых и неналоговых доходов бюджета. Посредством расходов и налогов через бюджет происходит решение социальных вопросов, регулирование и стимулирование экономических процессов и рыночных преобразований. В процессе планирования и исполнения бюджета обеспечивается государственный федерализм РФ, контроль за финансово-хозяйственной деятельностью федерального центра, субъектов РФ и субъектов хозяйствования.

Бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства, региональных органов власти и местного самоуправления.

Признаки бюджета, которые выделяют его из общей системы экономических отношений включают:

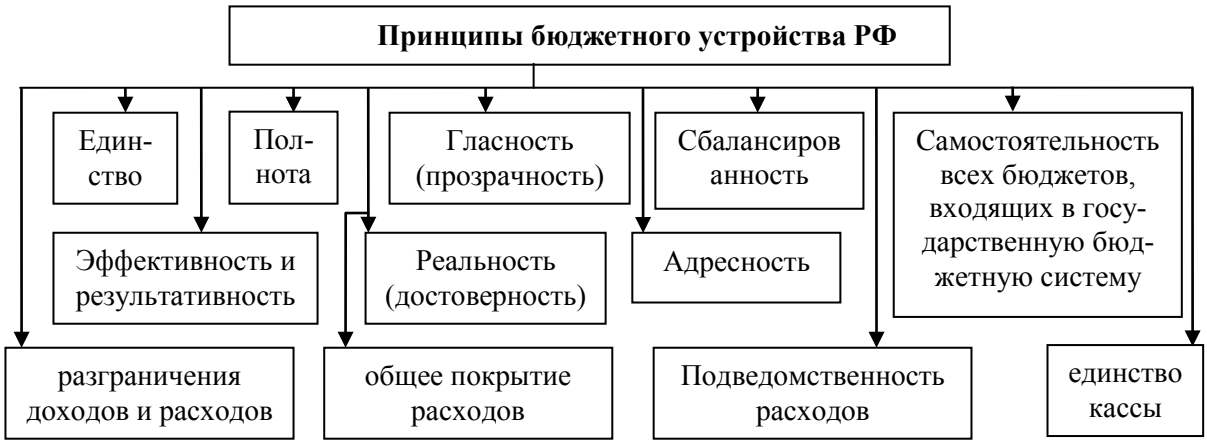
- денежную форму отношений (опосредуется движение финансовых ресурсов);
- ограничения сферы действия рамками бюджетного процесса, который регламентируется соответствующим законодательством (Бюджетным кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ и др.);
- участниками отношений, с одной стороны, всегда являются государство, субъекты Российской Федерации и местные органы

самоуправления, а с другой стороны – корпорации, предприятия, учреждения и население. Все регламентируется соответствующим законодательством;

- безвозмездность движения стоимости в виде взимания налогов и сборов, а также бюджетного финансирования (за исключением предоставления бюджетных ссуд);

- исторический характер возникновения совместно с государством и объективную форму функционирования параллельно с развитием товарно-денежных отношений.

Бюджет как экономическая категория выражает основную содержательную составляющую часть государственных финансов. Развитие теории финансов является основой совершенствования бюджетного строительства, которое отражает государственное устройство, требования рыночных преобразований, оптимальные перераспределительные пропорции в народном хозяйстве и другие макроэконометрические отношения. Государственные финансы, публичные финансы, финансы общественного сектора – все это многообразие названий находит обобщенное выражение в таком понятии как государственный бюджет (и бюджетное устройство). В бюджете концентрируются все политико-экономические интересы различных сил государства (общества).



Степень концентрации государственных бюджетных ресурсов по уровням государственной (центральной власти), региональной и муниципальной власти отдельных государств значительно отличается, что вызвано государственным и административно- территориальным устройством. Значительная концентрация финансовых ресурсов на федеральном уровне наблюдается во Франции и Великобритании (около 80 %), что характерно для унитарных государств. Умеренная концентрация средств на федеральном уровне наблюдается в России, США, Канаде (40-50 %), что характерно для федеративных государств. Сущность конфедеративного государственного устройства заключается в концентрации значительной части государственных финансовых ресурсов в государственно-муниципальных образованиях, объединенных конфедеративными отношениями (Швейцария). В условиях конфедеративных отношений административные единицы государства (штаты,

королевства и др. формы государственно-административных объединений) имеют значительную степень самостоятельности, которая подкрепляется соответствующими объемами финансовых ресурсов.

Бюджет как основной инструмент первичного распределения и последующего перераспределения национального дохода является важнейшим рычагом рыночных преобразований. Основная проблема преобразований – это соотношение финансовых ресурсов (вновь созданной стоимости), оставляемых в первичных рыночных секторах экономики (хозяйствующих субъектов) и централизуемых в бюджете и его отдельных элементах (центральная власть, региональная власть, муниципальные органы управления). Излишняя централизация средств сдерживает возможности хозяйствующих субъектов в своем развитии. Недополучение средств в централизованные фонды (бюджеты) государства, субъектов РФ и муниципалитетов снижает возможности властных структур проводить полноценную социально-экономическую политику. Поэтому требуется постоянный поиск оптимальных пропорций централизации и децентрализации финансовых ресурсов. Рыночные преобразования требуют сокращения степени централизации ресурсов. Если в бывшем СССР через бюджетную систему распределялось до 2/3 национального дохода, то в настоящий момент в РФ - около 1/5 части ВВП. Через бюджетную систему и внебюджетные фонды перераспределяется около 3/4 всех денежных средств, весь государственный долг страны и финансовые резервы (Фонд национального благосостояния и Резервный фонд).

Региональные бюджеты - это главная финансовая база региональных органов власти, составная часть региональных финансов. Они представляют собой систему финансовых отношений между органами власти на местах и субъектами хозяйствования по поводу перераспределения внутреннего валового продукта в процессе образования основного в рамках данной территории государственного фонда денежных средств и его использования для удовлетворения объективно существующих территориальных общественных потребностей.

Через систему региональных бюджетов устанавливается связь между юридическими и физическими лицами, между государственной, акционерной, частной и другими формами собственности в результате изъятия доходов и их перераспределения. Бюджеты территорий служат своеобразным центром, соединяющим всех участников воспроизводственного процесса на всех его стадиях, что повышает их роль в интеграции усилий, способствующих количественному и качественному влиянию на решение социально-экономических проблем на местах.

Основные ***бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов*** РФ включают:

- составление и рассмотрение проектов бюджета субъекта РФ, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, утверждение и исполнение бюджета субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении бюджета

субъекта РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, составление отчетов об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ;

- установление порядка представления в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ утвержденных местных бюджетов, отчетов об исполнении местных бюджетов и иной бюджетной отчетности, установленной федеральными органами государственной власти;

- установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ, а также определение порядка установления и исполнения расходных обязательств муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из бюджета субъекта РФ;

- установление нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов РФ;

- установление порядка и условий предоставления и предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ;

- осуществление государственных заимствований субъекта РФ, управление государственным долгом субъекта РФ;

- детализацию объектов бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету соответствующего субъекта РФ, а также временное осуществление отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, кроме вышеперечисленных бюджетных полномочий, осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- определение законами источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга. Источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- установление нормативов отчислений в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга;

- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов городов Москвы и Санкт-Петербурга региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;

- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов РФ – городов Москвы и Санкт-Петербурга;

- определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Основные ***бюджетные полномочия органов местного самоуправления*** включают:

- установление порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, управление муниципальным долгом;

- детализацию объектов бюджетной классификации РФ в части, относящейся к соответствующему местному бюджету.

Органы местного самоуправления **муниципальных районов** помимо перечисленных полномочий осуществляют также:

– установление в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов;

– установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;

– определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

– составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

Рассмотренные положения социально-экономического содержания и роли бюджета, принципы организации бюджетного строительства, распределения бюджетных полномочий по органам власти требуют дальнейшего

теоретического обобщения и развития в условиях необходимости повышения эффективности функционирования органов власти Российской Федерации.

1.2. Задачи и основные проблемы реализации региональной политики в Российской Федерации

Региональная политика в Российской Федерации - это законодательно оформленная система правовых, финансово-экономических и организационных мер, определяющих деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленная на достижение целей и решение задач политического, экономического и социального развития регионов в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики государства.

Базовая цель региональной политики - обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

Сбалансированное территориальное развитие Российской Федерации предусматривается ориентировать на обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов.

Задачами региональной политики являются преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, создание равных возможностей граждан Российской Федерации в реализации своих социальных и экономических прав и содействие развитию человеческого потенциала, проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений, а также реформирование систем государственного управления и местного самоуправления.

Региональная политика строится с учетом многонационального, полиэтнического состава населения страны с присущими для него различиями жизненных укладов, традиционных видов деятельности, способов природопользования, особенностей культуры и быта. Исходя из сути региональной политики, важно создать условия и предоставить соответствующие возможности для сохранения этого уникального многообразия.

В условиях федеративного государства и самостоятельности местного самоуправления, с учетом масштабов территории страны, для решения указанных задач приоритетным направлением региональной политики должны стать разработка и внедрение системы мер, обеспечивающих мотивацию органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти к наращиванию собственного экономического потенциала соответствующих территорий. Финансовая и иная материальная

поддержка регионам и муниципальным образованиям за счет вышестоящих бюджетов как инструмент региональной политики должна предусматривать ее предоставление на условиях, стимулирующих экономическое развитие отстающих субъектов РФ и муниципалитетов. Одновременно важной задачей является сохранение условий для динамичного развития лидирующих, с точки зрения экономического развития, территорий.

В Российской Федерации, в основном, создана нормативно-правовая база для осуществления региональной политики. Полномочия между различными уровнями власти в целом разграничены, упорядочено бюджетное устройство и сформированы принципы межбюджетных отношений, закреплены правовые основы осуществления территориального планирования, определены организационно-правовые условия для развития местного самоуправления, сформированы механизмы стимулирования эффективной деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Однако остается нерешенным ряд проблем реализации региональной политики, а именно:

1. Процесс разграничения полномочий между различными уровнями власти в соответствии с законодательно установленными принципами нуждается в оптимизации, организация эффективного исполнения полномочий обеспечивается не в полной мере, процесс осуществляется недостаточно динамично и не всегда последовательно.

2. Недостаточно эффективна координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, направленной на комплексное социально-экономическое развитие регионов, создание благоприятных инвестиционных условий.

3. Затянулась реализация установленных федеральным законодательством общих принципов организации местного самоуправления. Не обеспечены финансово-экономические условия выполнения полномочий местного самоуправления. Высокий удельный вес финансовой помощи является существенным дестимулирующим фактором к наращиванию экономического потенциала большинства муниципалитетов.

4. Важнейшим инструментом влияния на социально-экономическое развитие субъектов РФ и муниципальных образований является размещение и развитие на их территориях федеральной производственной, социальной, транспортной и таможенно-логистический инфраструктуры. Однако в настоящее время применение данного инструмента не позволяет достичь должного эффекта, прежде всего, в силу отсутствия целостной системы стратегического планирования развития общественной инфраструктуры.

5. Чрезмерны концентрация налоговых доходных источников бюджетной системы на федеральном уровне и масштабы перераспределения финансовых ресурсов через межбюджетные трансферты. Распространена практика предоставления федеральным законодательством налоговых льгот и изъятий объектов налогообложения по региональным и местным налогам.

6. Нестабильность доходной части региональных и местных бюджетов усиливается в связи со слабой урегулированностью трансфертного ценообразования в вертикально интегрированных компаниях, а также с повышенной зависимостью от налога на прибыль организаций.

7. Отсутствуют механизмы ответственности региональных и местных органов власти за эффективное использование средств финансовой помощи территориям - получателям трансфертов. Недостаточна мотивация органов власти регионов и муниципалитетов к сокращению финансовой помощи и развитию собственного налогового потенциала.

8. Законодательно не установлен порядок предоставления субсидий из федерального бюджета, основанный на едином методологическом подходе, учитывающем объективные потребности той или иной территории в дополнительном финансировании, уровень бюджетной обеспеченности и способность территории самостоятельно за счет собственных доходов обеспечить финансирование расходных обязательств.

Достижение базовой цели, решение задач и проблем региональной политики осуществляется путем разграничения полномочий и организации взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ, стратегического планирования, территориального планирования, налогово-бюджетного регулирования, реализации федеральных целевых программ, финансирования инвестиционных проектов за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, создания особых экономических зон и использования других инструментов и механизмов региональной политики.

1.3. Совершенствование системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов

Для реализации региональной политики используются общегосударственная система стратегического планирования, обеспечивающая стратегические национальные приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов. Стратегическое планирование осуществляется путем разработки и реализации согласованных концепций, доктрин, стратегий, программ и проектов (планов) развития территорий.

Одним из ключевых приоритетов стратегического планирования является размещение федеральной инфраструктуры в области транспорта, энергетики, связи, здравоохранения, образования, науки, культуры, внешнеэкономической деятельности и иных областях (далее – федеральная инфраструктура) в целях создания условий для развития субъектов РФ с учетом их конкурентных преимуществ.

Стратегическое планирование ориентировано на создание зон опережающего экономического роста, на территориях которых планируется формирование в каждом субъекте РФ перспективных территориально-производственных кластеров и единых технологических цепочек для производства продукции с высокой добавленной стоимостью.

Стратегическое планирование размещения федеральной инфраструктуры должно учитывать инновационный характер и специфику развития региональных экономик и, как следствие, тенденции изменения территориальной структуры перспективных отраслей экономики.

Стратегическое планирование социально-экономического развития субъектов РФ, имеющих выраженную сырьевую ориентацию, связанных с их зависимостью от мировой конъюнктуры цен на сырье, должно обеспечить диверсификацию их экономик путем освоения производства высокотехнологичного оборудования для добычи и переработки сырья (с потенциальным экспортом на рынки развивающихся стран с сырьевой экономикой), конверсионной продукции, расширения сферы IT-коммуникаций, логистики, инжиниринга, маркетинга.

Стратегическое планирование социально-экономического развития субъектов РФ, опирающихся на исторически сложившуюся индустриальную базу, должно исходить из необходимости государственной поддержки инвестиционных проектов создания и развития объектов государственной и муниципальной инфраструктуры для региональных экономик. Должна возрастать роль центров инновационного экономического роста, новых центров компетенций, опирающихся на современные коммуникационные технологии, концентрацию кадрового и технологического потенциала, существенным образом влияющих на трансформацию территориальной структуры расселения и распределения трудовых ресурсов, прежде всего:

– крупных городских агломераций с динамично развивающейся научно-инновационной и образовательной и культурной инфраструктурой, растущей деловой активностью и сервисной сферой;

– территориально-производственных кластеров, ориентированных на высокотехнологичные производства в приоритетных отраслях российской экономики в урбанизированных регионах и на глубокую переработку сырья на ранее не освоенных территориях;

– туристско-рекреационных зон с высоким уровнем оказания услуг на территориях с уникальными природно-климатическими условиями, концентрацией объектов культурного наследия, потенциалом традиционной народной культуры регионов;

– крупных транспортно-логистических узлов и производственных комплексов.

Развитие национальных транспортной, энергетической и телекоммуникационной сетей должно быть нацелено не только на реализацию потенциала центров экономического роста в субъектах РФ, но и на постепенную их интеграцию в мировые инфраструктурные системы. Пространственные ориентиры развития экономик субъектов РФ должны составить единую основу для стратегического планирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Особое значение в системе стратегического планирования социально-экономического развития приобретают стратегии социально-экономического развития федеральных округов, отдельных территорий (в том числе Арктической зоны). Они призваны обеспечить синергетический эффект от сложения и взаимодополнения природно-ресурсного и производственного потенциалов субъектов РФ. В этих документах в разрезе федеральных округов (отдельных территорий) с учетом территориального распределения ресурсной базы, рационального межрегионального разделения труда и межрегиональной экономической интеграции должны быть детализированы перспективные экономические специализации субъектов РФ, в границах зон опережающего экономического роста скоординированы направления развития федеральной, региональной и муниципальной производственной и социальной инфраструктуры. При этом необходимо увязать мероприятия, предусматриваемые отраслевыми стратегиями развития, с приоритетными направлениями развития каждой территории и обеспечить их взаимную согласованность для комплексного развития соответствующих территорий.

Указанные в Стратегии подходы должны стать основой для разработки схем территориального планирования Российской Федерации, в которых должно быть учтено планируемое размещение объектов экономики, федеральной производственной, социальной, транспортной и таможенно-логистической инфраструктуры. Мероприятия по созданию таких объектов и осуществлению мер государственной поддержки реализации экономического потенциала российских регионов должны реализовываться в рамках согласованных в территориальном и временном разрезов федеральных (долгосрочных) целевых программ, в том числе федеральных (долгосрочных) целевых программ территориального развития.

Федеральные целевые программы территориального развития разрабатываются и реализуются при наличии следующих условий:

– показатели социально-экономического развития региона ниже пороговых значений показателей, предусмотренных критериями национальной безопасности;

– угрозы дестабилизации социально-экономической и социально-политической ситуации в регионе приоритетной геополитической значимости нарастают;

– в регионе не преодолены экономические и социальные последствия чрезвычайных ситуаций природного/техногенного характера, требуются дополнительные комплексные меры по профилактике их возникновения;

– регион относится к районам нового хозяйственного освоения;

– освоенность и заселенность территории входит в число приоритетов государственной региональной политики, соответствует долгосрочным геополитическим интересам Российской Федерации;

– в регионе планируется реализовать крупные инвестиционные проекты, связанные с выполнением международных обязательств Российской Федерации и предусматривающие комплексное развитие территорий проекта.

Важным инструментом региональной политики являются программы и проекты приграничного сотрудничества с сопредельными государствами, а также программы, проекты межрегионального взаимодействия.

Цели, задачи и эффективность федеральных целевых программ должны характеризоваться измеряемыми показателями, отражающими воздействие программных мероприятий на решение задач стратегического развития каждого региона с учетом вклада соответствующих отраслей экономики и социальной сферы в социально-экономическое развитие территории.

Принятые на федеральном уровне программные документы развития федеральных округов (территорий) и отраслей экономики и социальной сферы должны создать основу для подготовки соответствующих программных документов (стратегий социально-экономического развития, документов территориального планирования, долгосрочных целевых программ) на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. При этом на региональном уровне подготовка указанных документов должна осуществляться с учетом обоснованных предложений органов местного самоуправления по размещению региональных объектов производственной, социальной, транспортной и таможенно-логистической инфраструктуры исходя из экономических приоритетов и конкурентных преимуществ, сложившихся в муниципальных образованиях.

В совокупности указанные документы стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных округов и отдельных территорий, субъектов РФ и муниципальных образований должны создать основу планирования и реализации инвестиционных проектов и программ бизнеса и обеспечить прозрачность процесса принятия соответствующих решений на государственном и муниципальном уровне.

Стратегическое планирование должно сочетаться с применением оперативных мер государственной поддержки отдельных территорий и реализации конкретных приоритетных инвестиционных проектов, в том числе с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации и механизмов венчурного финансирования.

В системе стратегического планирования особые меры государственного регулирования применяются как к геополитически важным, так и к проблемным субъектам РФ, которые не имеют возможности самостоятельно преодолеть существенное отставание в уровне социально-экономического развития. Применительно к таким территориям должны быть разработаны документы стратегического планирования, разработаны и реализованы федеральные целевые программы территориального развития. Дополнительная государственная поддержка развития таких территорий и субъектов РФ должна осуществляться путем:

- разработки и реализации федеральных (долгосрочных) целевых программ территориального развития;
- создания особых зон территориального развития, в том числе применительно ко всей территории субъекта РФ, с предоставлением на прозрачной, установленной законом основе льгот и преференций при

осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, прежде всего, за счет средств федерального бюджета;

- субсидирования тарифов на услуги естественных монополий на территориях, где они определяют чрезмерно высокие издержки производства, а также отдельных видов деятельности;

- принятия мер, направленных на сохранение историко-культурного и (или) природно-ландшафтного облика территорий и культурных традиций при повышении качества социальной среды.

В систему стратегического планирования должна входить разработка мер государственной политики, направленных на сохранение традиционного уклада жизни, культуры и занятости коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Элементом стратегического планирования должны стать меры по регулированию внешней и внутренней миграции населения для формирования постоянных трудовых ресурсов на развивающихся, геополитически важных и депрессивных территориях. Такие меры должны быть согласованы и синхронизированы с реализацией мероприятий по активизации производственной деятельности на соответствующих территориях, созданию качественной социальной инфраструктуры, подготовке и переподготовке кадров для обеспечения потребности региональных экономик в трудовых ресурсах в территориальном и профессионально-квалификационном разрезе с учетом перспективных экономических специализаций субъектов РФ и долгосрочных инвестиционных планов крупных компаний и естественных монополий.

1.4. Совершенствование налогово-бюджетных инструментов региональной политики

Совершенствование налогово-бюджетных инструментов региональной политики должно быть направлено на:

– создание стимулов для органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к повышению уровня социально-экономического развития территорий, в том числе путем усиления ответственности за эффективность их деятельности;

– сокращение различий в уровне бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований;

– повышение финансово-экономической самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Основным инструментом содействия достижению региональными и местными органами власти конкретных целей и задач исходя из приоритетов общефедеральной политики в различных сферах являются межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ.

Для решения поставленных задач необходимо:

– определить приоритетные для Российской Федерации расходные обязательства субъектов РФ и муниципальных образований, на софинансирование которых предоставляются субсидии из федерального бюджета;

– сократить количество субсидий исходя из необходимости объединения различных видов субсидий с одинаковыми или близкими целями предоставления с целью концентрации ресурсов на важнейших направлениях развития регионов и усиления стимулов для их получения, наделив при этом субъекты РФ правом выбора конкретных методов достижения поставленных целей и решения задач при расходовании предоставленных средств;

– установить показатели достижения указанных целей в качестве критериев эффективности предоставления соответствующих субсидий;

– определить в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации единые методологические подходы к условиям предоставления субсидий, важнейшим из которых является проведение органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления единой государственной политики в соответствующих отраслях (сферах);

– повысить самостоятельность и ответственность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции главных распорядителей средств федерального бюджета по соответствующим субсидиям, а также органов государственной власти субъектов РФ за эффективное и целевое использование субсидий.

При этом реализация вышеуказанных мер требует принятия специального федерального закона, которым бы определялись принципы формирования общего объема субсидий, условия формирования субсидий, приоритетность их распределения, критерии распределения (отбора получателей), условия предоставления и требования к конечному результату.

Совершенствование механизма предоставления субсидий следует осуществлять с учетом положительного опыта предоставления финансовой поддержки бюджетам субъектов РФ, ориентированной на конечный результат в сфере образования (реализация комплексных проектов в области образования), жилищно-коммунального хозяйства (создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан, реформирование жилищно-коммунального хозяйства, формирование эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрение ресурсосберегающих технологий с применением Фонда содействия реформированию ЖКХ). Создание дополнительных механизмов мотивации органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по решению данных вопросов должно стать одним из стратегических направлений в ближайшей перспективе.

Одновременно должна возрастать ответственность органов государственной власти соответствующих субъектов РФ и органов местного самоуправления за надлежащее использование финансовой помощи, предоставляемой из федерального центра.

Действенной мерой является применение дифференцированного подхода к определению степени автономности бюджетной политики субъектов РФ, а также внешнего финансового управления в случаях существенного ухудшения социально-экономического состояния субъектов РФ.

В этой связи требуется внесение поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части введения бюджетных ограничений для дотационных субъектов Российской Федерации, включая уточнение критериев отнесения субъектов РФ к группам регионов, для которых используются различные формы и инструменты ограничений, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В условиях неоднородного социально-экономического развития субъектов РФ сохраняется необходимость использования инструментов, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов. При этом в целях обеспечения реального сокращения дифференциации уровня бюджетной обеспеченности между субъектами РФ совершенствование указанных инструментов будет осуществлено, в том числе, путем корректировки индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов субъектов РФ.

Совершенствование инструментов, направленных на обеспечение необходимой финансово-экономической основы органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, потребует внесения изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах.

Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты недополучают доходы в связи с установленными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями. В этой связи в первую очередь, с целью увеличения доходной базы местных бюджетов, необходимо осуществить инвентаризацию и оптимизацию установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам, расширению налоговой автономии региональных и местных властей, а также рассмотреть вопрос о поэтапном сокращении льгот и изъятий из объекта налогообложения по региональным и местным налогам, установленным федеральным законодательством с одновременным сокращением наименее эффективных видов финансовой помощи и повышением концентрации межбюджетных трансфертов на отдельных приоритетных направлениях.

Необходимо совершенствование налогообложения вертикально интегрированных компаний с целью минимизации зависимости территориальных бюджетов от финансовой политики данных компаний и препятствования использованию схем "трансфертного ценообразования" для минимизации фискальных обязательств, что позволит избежать резкого изменения доходов бюджетов регионов в связи с изменением места уплаты налогов предприятиями.

Следует обеспечить скорейшее введение налога на недвижимость **???** с зачислением основной части доходов по этому налогу в бюджеты муниципальных образований, установлением налоговых ставок на региональном и местном уровнях в пределах, определяемых федеральным

законом, наделением органов государственной власти субъектов РФ полномочиями по проведению кадастровой оценки недвижимости.

В целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии малого бизнеса необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности зачисления в местные бюджеты единого налога при применении упрощенной системы налогообложения.

Механизм стимулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий должен быть дополнен механизмом комплексной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Основные принципы создания указанной системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ заложены Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации". Совершенствование существующей системы необходимо осуществлять путем:

– гармонизации с показателями, используемыми в процессе оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, показателей, используемых при предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам;

– расширения участия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих формирование государственной политики в соответствующей сфере, в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

– совершенствования процедур, методик и технологий сбора и обработки данных, используемых в ходе оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, расширения перечня источников информации;

– расширения доступа органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к полученной в ходе оценки информации в целях проведения межрегиональных сравнений, улучшения собственной региональной и муниципальной социально-экономической политики, формирования кодекса лучшей практики регионального и муниципального управления;

– формирования системы поощрения регионов и муниципалитетов, обеспечивших достижение наилучших значений показателей эффективности деятельности. Одновременно с этим необходимо дополнительно разработать механизм содействия регионам, не обеспечивающим установленный уровень эффективности по объективным причинам.

В конечном итоге, осуществлять оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ должны федеральные органы

исполнительной власти в установленных сферах деятельности, в руках которых должен быть сосредоточен основной инструментарий.

Одновременно с оценкой эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ необходимо создание системы оценки эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Существование действенной системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти невозможно без соответствующей организации мониторинга социально-экономических процессов на региональном уровне. Для этого необходимо формирование единого информационного пространства, которое бы объединило существующую информацию органов статистики, данных федеральных ведомств и имеющуюся в субъектах РФ информацию.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. Охарактеризуйте признаки и теоретические положения организации регионального бюджета.
2. Чем определяется степень централизации государственных бюджетных ресурсов?
3. Каковы основные функции бюджета? Охарактеризуйте экономическое содержание бюджета.
4. Раскройте взаимосвязь бюджета с основными элементами экономической системы региона.
5. Что включают методологические положения бюджетного финансирования?
6. Охарактеризуйте бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов РФ.
7. Поясните содержание проблем и путей реализации региональной политики.
8. Почему стратегии социально-экономического развития федеральных округов, отдельных территорий приобретают важное значение?
9. Каковы направления совершенствования системы выделения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ?
10. Как совершенствовать механизм стимулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию территорий?
11. Каковы основные теоретические принципы создания и совершенствования системы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ?
12. Изложите положения основных научно- прикладных исследований в области содержания, проблем региональной бюджетной системы и развития региональной политики России.

ТЕМА 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

2.1. Цели и задачи бюджетной политики на современном этапе

Целью бюджетной политики является обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом. Данная цель будет достигаться путем решения следующих задач.

1. Совершенствование нормативно-правового регулирования бюджетного процесса.

Основной новацией бюджетного законодательства предстоящего периода будет являться подготовка новой редакции Бюджетного кодекса, которая должна подвести итоги проведенных бюджетных реформ, консолидировать в единую систему многочисленные принятые федеральные законы и разработанные законопроекты о внесении изменений в Бюджетный кодекс. Новая редакция Бюджетного кодекса должна быть в большей степени устойчивой к изменениям, понятной и удобной в применении.

В новой редакции Бюджетного кодекса будет предусмотрено:

- расширение предмета Бюджетного кодекса в части регулирования отдельных вопросов в отношении "неучастников" бюджетного процесса (бюджетных и автономных учреждений, унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний);
- совершенствование методологии формирования и исполнения расходных обязательств для более четкого определения объема и структуры действующих обязательств государства и планирования финансовых ресурсов на их реализацию;
- устранение излишней детализации и дублирования положений Бюджетного кодекса (например, отказ от сохранения перечней бюджетных полномочий Минфина России и Федерального казначейства);
- введение норм, устанавливающих возможность перераспределения регионами в пользу местных бюджетов отдельных неналоговых доходов, которое позволит направить в местные бюджеты дополнительные доходы за счет межбюджетного регулирования и повысить их финансовую обеспеченность;
- уточнение форм межбюджетных трансфертов, включая введение дотаций в целях обеспечения сбалансированности бюджета, "горизонтальных межбюджетных трансфертов", ограничения сферы межбюджетных трансфертов, ужесточение требований к распределению субсидий исключительно законами (решениями) о бюджете;
- изменение принципов распределения доходов от поступления штрафов, поскольку действующее распределение не имеет единой методологии;

- установление требований к методологии прогнозирования доходов, а также соответствующие бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета;
- предоставление средств федерального бюджета в уставные капиталы и уставные фонды юридических лиц, субсидии юридическим лицам в пределах суммы фактической потребности;
- обеспечение оценки величины и динамики предоставленных государством налоговых преференций ("налоговых расходов"), определение эффективности установленных налоговых льгот, которые должны предоставляться на ограниченный период;
- формирование правовой основы для системы бюджетных платежей (включая вопросы функционирования ее участников, форм расчетов и принципов совершения платежей);
- снижение операционных издержек, связанных с осуществлением бюджетного процесса, расширение платежных сервисов, повышение доступности и комфортности оплаты государственных и муниципальных услуг;
- обеспечение перехода от кассового на казначейское обслуживание исполнения бюджетов с использованием единого казначейского счета в целях увеличения оперативности распределения поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и управления остатками денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- расширение возможности для управления свободными остатками средств бюджетов, которые увеличат ликвидность единого счета бюджета и доходность операций от управления ими;
- уточнение состава документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета (включение основных направлений долговой политики, исключение из федерального перечня документов, которые являются, по сути, информационными базами и к которым может быть обеспечен постоянный доступ, например, реестр расходных обязательств);
- установление правовых оснований для формирования финансовой отчетности государства, включая данные по государственному сектору и сектору государственного управления;
- развитие положений об информационных системах.

В целях обеспечения бюджетной сбалансированности необходимо принятие мер, направленных на увеличение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. С целью совершенствования правил дифференциации степени бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и установления зависимости исключительно от доли дотаций в доходах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований разработан проект Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений и порядке изменения отдельных положений статей 104, 104^1, 130 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации до 2016 года".

Изменениями предусматривается установление ограничений в зависимости от доли дотаций в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а не от применяемой в настоящее время в расчетах доли всех межбюджетных трансфертов субъектам РФ и муниципальным образованиям (за исключением субвенций и отдельных видов финансовой поддержки) в доходах соответствующих бюджетов.

Для субъектов РФ, являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, будут установлены ограничения по осуществлению внешних заимствований на международных рынках капитала и кассовому обслуживанию исполнения региональных бюджетов исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Предлагаемый подход к установлению ограничений предусматривает также изменение долей межбюджетных трансфертов с 20 до 10 % и с 60 до 40 %, влияющих на степень бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ.

С целью создания на законодательном уровне условий для решения задачи в сфере финансовых взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами также целесообразно включить в проект новой редакции Бюджетного кодекса положение, согласно которому распределение субсидий между субъектами РФ утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Для подготовки отчетности об исполнении консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением планируется внесение в Бюджетный кодекс изменений, вступающих в силу **с 2015 года ?** и направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов в новых условиях, а также на уточнение действующих норм и правил межбюджетного регулирования на региональном и муниципальном уровнях.

Предусматривается уточнение размеров нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов и сельских поселений, а также установление нормативов отчислений от налогов и сборов в бюджеты вновь образуемых городских округов с внутригородскими районами и расположенных на их территории внутригородских районов.

2. Повышение качества государственных программ и расширение их использования в бюджетном планировании.

Дальнейшая реализация принципа формирования бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ повысит обоснованность бюджетных ассигнований на этапе их формирования, обеспечит их большую прозрачность для общества и наличие более широких возможностей для оценки их эффективности.

В государственных программах следует более полно отразить комплекс мер и инструментов государственной политики, повысив тем самым их качество как документов стратегического планирования. Важно обеспечить дальнейшую интеграцию государственных программ в процесс бюджетного планирования, в том числе регламентировать процесс выделения дополнительных ресурсов, увязав его с достижением целей и результатов

соответствующих госпрограмм. При этом необходимость исполнения полномочий в условиях жестких финансовых ограничений предполагает расширение полномочий главных распорядителей средств федерального бюджета по перераспределению средств внутри программ.

В части совершенствования методологии формирования государственных программ предполагается осуществлять:

– полное отражение и учет влияния на целевые индикаторы при формировании государственных программ всех инструментов государственной политики - не только бюджетных расходов, но и применения налоговых льгот (налоговые льготы должны рассматриваться в качестве "налоговых расходов"), мер тарифного регулирования, нормативного регулирования, участия в управлении государственными корпорациями и компаниями и т. п.;

– расширение практики реализации мероприятий государственных программ на принципах проектного управления, что предполагает обязательность обоснования выбора форм и механизмов реализации конкретных мероприятий (включая возможность их реализации без использования средств федерального бюджета либо целесообразность применения механизмов государственно-частного партнерства);

– доработку требований к используемым целевым индикаторам государственных программ, поскольку в большинстве случаев они не позволяют оценить реальные результаты развития соответствующей отрасли в целом и не увязаны со стратегическими целями развития страны;

– доработку методик оценки эффективности государственных программ;

– введение обязательной корректировки государственных программ, имеющих низкие оценки эффективности по итогам отчетного года, а также порядка учета результатов оценки эффективности при формировании проекта бюджета и уточнении оценки расходов на более отдаленную перспективу.

В целях интеграции процессов формирования бюджета и государственных программ необходимо обеспечить одновременное представление в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и проектов изменений в государственные программы. Доработка порядка принятия решений, определяющих состав и объем бюджетных расходов, предполагает:

– единство методологических подходов к планированию текущих и капитальных расходов, отказ от особого (обособленного) подхода к планированию инвестиционных расходов;

– совместное рассмотрение на стадии планирования инвестиционных и последующих связанных с ними текущих и эксплуатационных расходов;

– рассмотрение предложений по новым объектам только при наличии в государственной программе ресурсов, достаточных для содержания действующих и вводимых объектов;

– включение бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций в бюджет только при наличии утвержденной проектной документации;

– отказ от утверждения новых федеральных целевых программ и включение мероприятий действующих федеральных целевых программ в соответствующие государственные программы;

– формирование долгосрочных бюджетных прогнозов, содержащих прогноз основных характеристик бюджета на долгосрочную перспективу, в том числе предельные объемы расходов на реализацию государственных программ;

– отказ от практики принятия разовых решений и поручений, в том числе предполагающих выделение бюджетных ассигнований федерального бюджета, увязка принятия и исполнения таких решений с достижением целей и результатов соответствующих государственных программ;

– исполнение всех решений в пределах утвержденных предельных объемов расходов на реализацию государственных программ (в случае, если в рамках государственной программы ответственный исполнитель не находит резервов для реализации решения, он должен инициировать корректировку или отмену такого решения);

– расширение полномочий ответственных исполнителей государственных программ по перераспределению средств между мероприятиями государственных программ;

– сокращение числа соисполнителей и участников государственных программ за счет передачи ассигнований федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере.

3. Снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета.

В соответствии с отдельными положениями Федерального закона № 400-ФЗ, федеральных законов от 28 декабря 2013 г. № 424-ФЗ "О накопительной пенсии", № 421-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О специальной оценке условий труда" (далее - Федеральный закон № 421 -ФЗ) предусмотрена реализация отдельных мероприятий, направленных на снижение зависимости бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации от трансфертов федерального бюджета. Так, предусматривается:

– постепенное повышение базы для начисления страховых взносов с 160 % номинально начисленной среднемесячной заработной платы до 230 %;

– стимулирование более позднего назначения трудовой пенсии;

– уточнение требований к минимальному страховому стажу (с 5 до 15 лет).

Также предусматривается изменение механизма преференций по уплате страховых взносов в бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации отдельными категориями страхователей, с тем чтобы после окончания срока действия таких преференций (при необходимости поддержки отдельных секторов экономики) предоставлялись меры государственной поддержки, не затрагивающие систему обязательного социального страхования.

4. Повышение эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами.

Основой для повышения эффективности предоставления межбюджетных трансфертов является совершенствование структуры и порядка их предоставления, а также формирования объемов данных трансфертов исходя из необходимости решения приоритетных задач социально-экономического развития.

Стабильность и предсказуемость межбюджетного регулирования является основой повышения эффективности использования межбюджетных трансфертов. Исходя из этого, в проекте федерального бюджета на 2015-2017 годы обеспечено максимальное распределение межбюджетных трансфертов по субъектам РФ.

Для сохранения уровня финансовой поддержки субъектов РФ с относительно низким уровнем подушевых налоговых и неналоговых доходов в рамках планового периода предусматривается увеличение, с учетом темпов инфляции, общего объема дотаций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Планируется продолжение работы по консолидации субсидий, выделяемых бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, в рамках государственных программ. При этом предоставление субсидий на софинансирование конкретных региональных и муниципальных объектов будет осуществляться только при условии, что они необходимы для функционирования объектов федеральной собственности. В целях софинансирования других объектов планируется предоставлять единую (комплексную) субсидию в рамках государственных программ, контроль за использованием которой не предусматривает включение региональных и муниципальных объектов в федеральную адресную инвестиционную программу.

После завершения этих мероприятий (в среднесрочном периоде) необходимо отказаться от дальнейшего изменения методологии и подходов к формированию, распределению и предоставлению межбюджетных трансфертов, корректировки распределения полномочий между уровнями публичной власти, изменения налогового законодательства, что позволит органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления реализовать преимущества долгосрочного бюджетного планирования и программно-целевого метода на качественно новом уровне.

В условиях существенного роста объемов государственного и муниципального долга будет изменена основная задача предоставления бюджетных кредитов. Сокращению уровня долговой нагрузки региональных и местных бюджетов, в частности, будет способствовать замещение коммерческих кредитов субъектов РФ бюджетными кредитами из федерального бюджета с одновременным снижением платы за пользование бюджетными кредитами. При этом в качестве условий предоставления кредитов будут использоваться дополнительные требования к ограничению наращивания прочих заимствований (за исключением займов на реструктуризацию

накопленной задолженности), оптимизации структуры и объемов расходных обязательств, проведению эффективной политики администрирования доходов.

5. Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг.

В рамках решения этой задачи будет продолжена работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств (в том числе при размещении заказов и исполнении обязательств), сокращению доли неэффективных бюджетных расходов.

Использование инструмента государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг при стратегическом и бюджетном планировании обеспечит взаимосвязь государственных программ и государственных заданий при создании условий для достижения целей государственной политики в соответствующих сферах и повышения эффективности деятельности учреждений по обеспечению потребностей граждан и общества в государственных и муниципальных услугах.

При этом сводные показатели государственных заданий будут включены в состав индикаторов государственных программ (подпрограмм), а параметры государственных заданий будут формироваться в соответствии с целями и ожидаемыми результатами соответствующих государственных программ. Также необходимо предусмотреть увязку состава и объема государственных (муниципальных) услуг (работ) с социальными гарантиями и обязательствами государства.

Будет завершен процесс разработки прозрачной методики по определению стоимости государственных (муниципальных) услуг путем введения единых (групповых) значений нормативов затрат для формирования субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания.

Необходимо продолжить работу по оптимизации структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования государственных (муниципальных) учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, в организации иной организационно-правовой формы. Для этого предусмотрена разработка оснований принятия решений о целесообразности сохранения, реорганизации, изменении типа или ликвидации государственных учреждений.

В плановом периоде будет завершено формирование единого перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, разработанных федеральными органами исполнительной власти, которые будут действовать для всех публично-правовых образований. При этом единый перечень государственных и муниципальных услуг и работ должен стать основанием для формирования ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ.

Повышение качества государственных (муниципальных) услуг (работ) также предполагается достичь путем создания соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей привлечение к оказанию государственных (муниципальных) услуг (работ) негосударственных организаций посредством внедрения конкурсного размещения государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг с участием негосударственных организаций и полномасштабного применения принципов "эффективного контракта" в государственных (муниципальных) учреждениях.

6. Оптимизация расходов на оплату труда.

В рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" от 7 мая 2012 г. № 601 предлагается обеспечить совершенствование системы оплаты труда государственных служащих путем увеличения фонда материального стимулирования в период 2015-2016 годов, а начиная с 2017 года - с изменениями структуры фонда оплаты труда, в которой доля стимулирующих выплат составит 40 %, при одновременном повышении фонда оплаты труда в 2,48 раза.

Кроме того, планируется оптимизация бюджетных расходов на оплату труда, в том числе с учетом сокращения численности государственных служащих и работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, осуществляемого во взаимосвязи с оптимизацией функций федеральных государственных органов (перераспределение функций, передача полномочий органам государственной власти субъекта РФ, исключение дублирующих функций, специализация функций и пр.).

В 2017 году финансовое обеспечение расходов по оплате труда работников федеральных государственных органов планируется осуществлять исходя из фактической численности с учетом ограничения финансирования вакантных должностей не более 10 % от установленной численности. Этот подход позволит оптимизировать расходы на содержание федеральных государственных органов.

При этом, в случае увеличения фактической численности (в пределах штатной численности) в течение финансового года, главным распорядителям средств федерального бюджета будут доводиться дополнительные бюджетные ассигнования на оплату труда работников за счет средств специально созданного для этих целей резерва.

С 2017 года в условиях повышения уровня оплаты труда государственных служащих планируется сокращение продолжительности отпусков на государственной гражданской службе. Кроме того, будет завершен переход к полномасштабному применению в государственных (муниципальных) учреждениях принципов "эффективного контракта" в отношении каждого работника, исходя из необходимости повышения оплаты труда в зависимости от качества и количества выполняемой работы.

7. Снятие ограничений транспортной инфраструктуры.

Бюджетная политика в сфере транспорта и дорожного хозяйства будет осуществляться с учетом:

– приоритета реализации крупных инвестиционных проектов в сфере развития транспортной инфраструктуры, имеющих значительный мультипликативный эффект за счет снижения транспортных издержек и придания дополнительного импульса развития смежным отраслям экономики, в том числе по строительству объектов морского порта в районе поселка Сабетта, скоростной автомобильной дороги Москва - Санкт-Петербург, Центральной кольцевой автомобильной дороги, проектов по развитию железнодорожной инфраструктуры Московского транспортного узла, Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей, железнодорожной инфраструктуры на участке Междуреченск - Тайшет, развитию аэропортов Московского авиационного узла;

– сокращения объемов поддержки железнодорожного транспорта, в том числе пассажирских перевозок в пригородном сообщении и поездах дальнего следования, с сохранением финансовой устойчивости открытого акционерного общества "Российские железные дороги" путем установления долгосрочного тарифного регулирования на уровне, обеспечивающем безубыточность деятельности компании и реализацию ее долгосрочной инвестиционной программы в необходимых объемах, установления долгосрочных отношений между открытым акционерным обществом "Российские железные дороги" и Российской Федерацией по текущему содержанию и развитию железнодорожной инфраструктуры на основе сетевого контракта на гарантированное транспортное обеспечение услугами инфраструктурного комплекса, а также организации пассажирских перевозок на основе государственного заказа;

– обеспечения поэтапного перехода на нормативное содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений в целях повышения уровня безопасности плавания судов по внутренним водным путям, а также уровня безопасности судоходных гидротехнических сооружений; повышения доступности воздушных перевозок, в том числе на социально значимых и коммерчески не окупаемых маршрутах, а также поддержки новых маршрутов для достижения устойчивого пассажиропотока на них с отказом от государственной поддержки после достижения рентабельности.

Кроме того, в целях устойчивого развития транспортной отрасли в очередном финансовом году и плановом периоде должны быть реализованы меры по:

– мобилизации доходов федерального бюджета, связанных с развитием транспортной инфраструктуры, в частности, путем введения платы за пользование инфраструктурой внутренних водных путей (в том числе утверждение соответствующих нормативов), а также обеспечению ввода системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную массу свыше 12 тонн;

– оптимизации нормативов финансирования дорожных работ на федеральных автодорогах;

– проведению анализа инвестиционных проектов на предмет расширения использования механизмов государственно-частного партнерства (концессия, контракт жизненного цикла) с привлечением внебюджетных источников, включая возможность введения платности пользования объектами транспортной инфраструктуры.

8. Повышение эффективности расходования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений.

Для повышения эффективности осуществления капитальных вложений необходимо создание условий, направленных на снижение рисков срыва сроков строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства, в том числе из-за длительности процедуры внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу.

Планирование бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений в части строительства самого объекта должно реализовываться только при наличии на 1 мая текущего года утвержденной проектной документации (проектной документации, находящейся на государственной экспертизе). Сокращению сроков и повышению качества планирования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений будет способствовать дополнительное ограничение на включение данных расходов в проект бюджета только при условии наличия утвержденного решения об осуществлении капитальных вложений или согласованного со всеми заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проекта такого решения.

При этом при принятии решения о капитальных вложениях в объекты федеральной собственности будут определяться только характеристики объекта (его стоимость, мощность, срок ввода в эксплуатацию). Право самостоятельно определить способ финансового обеспечения (субсидии или инвестиции) будет передано главным распорядителям. В 2016 году будет завершен процесс централизации закупок по капитальному ремонту и строительству и создания уполномоченного учреждения для большинства федеральных органов власти.

Также необходимо сокращение (поэтапно до полной отмены) практики авансовых платежей при исполнении государственных (муниципальных) контрактов на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства.

Основной задачей бюджетной политики в сфере агропромышленного комплекса на 2015-2017 годы остается оптимизация и приоритизация действующих расходных обязательств федерального бюджета по оказанию государственной поддержки развития сельского хозяйства с учетом существующих поручений Президента и Правительства Российской Федерации. В целях мобилизации ресурсов для финансового обеспечения установленных приоритетов развития отрасли следует:

– обеспечить содействие государства повышению инвестиционной привлекательности отрасли в рамках субсидирования части процентной ставки

по привлеченным инвестиционным кредитам с учетом исполнения в первоочередном порядке расходных обязательств по субсидированию привлеченных до 1 января 2013 года инвестиционных кредитов, а также выполнению сезонных полевых работ путем субсидирования части процентной ставки по краткосрочным кредитам, заимствованным в российских кредитных организациях;

– сократить количество основных мероприятий по поддержке сельского хозяйства, сконцентрировав бюджетные ресурсы на реализации наиболее значимых направлений поддержки российского агропромышленного комплекса;

– ужесточить условия предоставляемых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ на развитие сельскохозяйственного производства;

– провести инвентаризацию инвестиционных проектов, субсидирование которых планируется осуществлять за счет ассигнований федерального бюджета (в части направлений поддержки, категорий бюджетополучателей и т. д.), а также экономически значимых программ субъектов РФ по развитию отдельных подотраслей сельского хозяйства;

– не допускать образования не обеспеченных бюджетными ассигнованиями обязательств федерального бюджета по полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета) и связанным с оказанием поддержки сельскохозяйственного производства.

Маневрирование ресурсами, в первую очередь, предусмотренными в федеральном бюджете на оказание несвязанной поддержки в растениеводстве и субсидирование одного литра (килограмма) молока, должно в максимальной степени обеспечить достижение утвержденных Правительством Российской Федерации основных ключевых индикаторов и показателей развития сельского хозяйства, а также результатов реализации аграрной политики.

9. Повышение эффективности управления государственным долгом и государственными финансовыми активами.

Реализация долговой политики в 2015 - 2017 годах будет осуществляться в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки (отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП, не превышающее 15-20 %) и снижению расходов на обслуживание государственного долга (доля в общем объеме расходов федерального бюджета, не превышающая 10 %), соблюдению показателей и индикаторов, установленных государственной программой "Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков", а также по развитию внутреннего рынка капитала.

Приоритетным направлением эмиссионной политики на внутреннем рынке капитала в планируемом периоде будет выпуск среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг. Эмиссия краткосрочных инструментов (до 1 года) рассматривается как исключительная мера, использование которой оправдано лишь в условиях крайне неблагоприятной

рыночной конъюнктуры при отсутствии возможностей фондирования за счет эмиссии среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг. Такая практика позволит поддерживать на низком уровне риски ограничения доступа к рефинансированию, а также оптимизировать структуру государственного внутреннего долга по срокам погашения.

Намечено продолжение курса на поддержание высокой ликвидности рынка ОФЗ путем регулярного предложения новых "эталонных" выпусков облигаций с постоянными ставками купонного дохода, большими объемами в обращении и погашением в "стандартных" точках кривой доходности облигаций, т. е. 3-15 лет.

Кроме этого, будет продолжена работа над созданием предпосылок для дальнейшего развития рынка капитала, в частности, над переходом к активным операциям по управлению государственным долгом для целенаправленного воздействия на объем и структуру долга, в том числе путем проведения операций обмена старых выпусков государственных ценных бумаг с нестандартной структурой и низкой ликвидностью на новые стандартные выпуски.

Доходность размещаемых выпусков ОФЗ будет формироваться под влиянием, прежде всего, текущих потребностей федерального бюджета (предложение) и в зависимости от рыночной конъюнктуры (спрос на облигации), в том числе на международном рынке капитала, с учетом решения стратегической задачи по достижению и поддержанию целевой дюрации портфеля ОФЗ на уровне 5 лет.

В сфере развития внутреннего долгового рынка будет принят ряд мер, направленных на:

– дальнейшие инфраструктурные изменения в целях создания наиболее комфортных условий для инвесторов;

– обеспечение регулярного, диверсифицированного по срокам предложения государственных облигаций с учетом соответствующего спроса и в объемах, обеспечивающих потребности федерального бюджета;

– дальнейшее улучшение базы инвесторов за счет расширения линейки предлагаемых инструментов;

– повышение прозрачности государственной заемной политики, обеспечение постоянного активного взаимодействия с инвестиционным сообществом, стимулирование роста уровня доверия инвесторов к российскому долговому рынку;

– повышение качества информационного сопровождения действий эмитента и раскрытия информации о состоянии и характеристиках государственного долга.

В целях сохранения присутствия России как суверенного заемщика на международном рынке капитала и поддержания постоянного доступа к ресурсам этих рынков в период 2015-2017 годов планируется:

– продолжить осуществление размещения еврооблигаций Российской Федерации в ограниченных объемах с учетом имеющегося спроса и текущей рыночной конъюнктуры;

– продолжить формирование репрезентативной кривой доходности по заимствованиям Российской Федерации в различных валютах, прежде всего, в долларах США и евро;

– создавать дальнейшие предпосылки для привлечения долгосрочных инвесторов, диверсифицированных по типу и географическому признаку;

– улучшать условия заимствований в интересах корпоративных заемщиков;

– поддерживать постоянный диалог с широким кругом глобальных инвесторов.

В сфере управления суверенными фондами Российской Федерации в среднесрочной перспективе основными задачами являются:

– повышение доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ за счет реализации менее консервативных и более доходных инвестиционных стратегий, предусматривающих проведение операций с корпоративными ценными бумагами с привлечением профессиональных участников финансовых рынков;

– размещение части средств ФНБ в российские ценные бумаги, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов, генерирующих устойчивый инвестиционный доход.

Рассмотренные целевые положения, стоящие перед бюджетной системой страны на среднесрочную перспективу требуют дальнейшего углубления и теоретического обоснования процессов целеполагания и выработки путей решения проблем повышения эффективности функционирования бюджетной системы страны.

2.2. Пути повышения эффективности бюджетных расходов

Наряду с положительными результатами повышения эффективности бюджетных расходов в настоящее время в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами (далее также - общественные финансы) сохраняется ряд недостатков, ограничений и нерешенных проблем, в том числе:

– отсутствие регламентированной процедуры формирования, рассмотрения и использования в бюджетном процессе и при разработке документов государственного стратегического планирования прогнозов социально-экономического развития;

– при формировании федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов расходы на реализацию мероприятий федеральных органов исполнительной власти структурированы по государственным программам Российской Федерации, достижение значений показателей государственных программ Российской Федерации, как правило, не

учитывалось при планировании бюджетных ассигнований. Вопрос эффективности реализации государственных программ Российской Федерации пока не является основополагающим при формировании проекта федерального бюджета;

– отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность практики планирования и применения всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования) для достижения целей государственной политики на долгосрочный период;

– неопределенность соотношения и взаимной увязки различных программно-целевых инструментов;

– незавершенность формирования и ограниченность практики использования государственных (муниципальных) программ в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирования;

– сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов при, в целом, низкой мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов;

– формальное применение и неиспользование в полной мере новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг;

– недостаточная действенность системы государственного и муниципального финансового контроля и недостаточность его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

– недостаточная действенность механизма среднесрочного бюджетного планирования;

– недостаточно высокий уровень качества управления государственными финансами;

– отсутствие современной системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

– ограниченность применения оценки эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

– недостаточная самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти при осуществлении своих расходных и бюджетных полномочий, наличие отдельных федеральных "необеспеченных" мандатов, низкая заинтересованность в наращивании собственной налоговой базы субъектов РФ и муниципальных образований;

– наличие в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения, переходных положений и норм временного применения, а также отдельных неурегулированных вопросов;

– разрозненность и фрагментарность информационных систем, используемых для целей государственного и муниципального управления, в том числе в сфере управления общественными финансами;

– отсутствие эффективной методологической базы и ответственности за качество подготовки финансово-экономических обоснований проектов нормативных правовых актов, программ, инвестиционных проектов;

– недостаточная открытость бюджетов, прозрачность и подотчетность деятельности участников сектора государственного управления, низкая степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств.

В целом сложившееся в данной сфере правовое регулирование и методическое обеспечение имеют ряд пробелов и внутренних противоречий, а правоприменительная практика может существенно отклоняться от предусмотренных нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов. При этом управление общественными финансами в значительной степени продолжает оставаться ориентированным на установление и обеспечение соблюдения формальных процедур, не создавая устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики.

Исходя из этого, необходимо повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего путем разработки и введения в действие новой редакции Бюджетного кодекса и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

Для достижения поставленной цели предлагается обеспечить решение следующих основных задач:

1) завершить полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс. При этом для обеспечения достижения целей государственных (муниципальных) программ и повышения их эффективности при планировании бюджетных ассигнований необходимо особое внимание обращать на их увязку с показателями государственных (муниципальных) программ, в том числе с учетом всех дополнительных и обосновывающих материалов к указанным программам;

2) упорядочить структуру управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;

3) реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;

4) осуществить совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

5) обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

6) повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами.

При этом общими предпосылками для достижения цели и решения стоящих задач являются:

– долгосрочная устойчивость и сбалансированность федерального бюджета;

– разграничение полномочий и обязательств публично-правовых образований, сбалансированность и устойчивость региональных и местных бюджетов;

– развитие государственно-частного партнерства.

Законодательное закрепление формируемых принципов управления общественными финансами будет осуществлено при принятии новой редакции Бюджетного кодекса.

Решение перечисленных задач будет происходить в рамках формирующейся в настоящее время системы документов государственного стратегического планирования, что требует соответствующего методологического обоснования.

2.3. Меры обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета

Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета как ключевого звена бюджетной системы Российской Федерации является важнейшей предпосылкой для сохранения макроэкономической стабильности, которая, в свою очередь, создает базовые условия для экономического роста, улучшения инвестиционного климата, диверсификации и повышения конкурентоспособности субъектов экономической деятельности, основанной на инновационном развитии, создании рабочих мест, требующих кадров высокой квалификации, роста реальной заработной платы в экономике. В настоящее время и в долгосрочной перспективе основная ответственность за эффективность формирования и использования системы прогнозирования и противодействия рискам сохраняется за федеральными органами исполнительной власти, поскольку они обладают основными полномочиями в сфере налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики при высокой зависимости уровня сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов и консолидированных бюджетов субъектов РФ от межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета.

Исходя из этого, первоочередной мерой обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и противодействия бюджетным рискам должно выступать применение механизма ограничения роста расходов федерального бюджета при безусловной реализации принятых решений (действующих обязательств), в том числе в рамках утвержденных государственных программ Российской Федерации, а также восстановление достаточных объемов резервов, источником пополнения которых служат

доходы от экспорта нефти и газа, для их возможного использования в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

Переход к формированию бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе государственных (муниципальных) программ предъявляет дополнительные требования к устойчивости бюджетной системы в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств. Тем самым реализуется возможность полноценного применения программно-целевого метода реализации государственной политики, что создает прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности.

Для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета необходимо реализовать комплекс мер по следующим основным направлениям.

1) Разработка и реализация бюджетной стратегии Российской Федерации.

Бюджетная стратегия Российской Федерации представляет собой документ, включающий долгосрочный (на срок более 12 лет) прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, факторов и условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики, основных параметров финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации, с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде. Основной ее целью является определение финансовых возможностей, условий и предпосылок для достижения ключевых параметров и условий социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочном периоде, сформулированных в стратегических документах, решениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, при обеспечении долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и повышении эффективности бюджетных расходов.

При разработке Бюджетной стратегии необходимо исходить из следующих принципов:

– определение Правительством Российской Федерации базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, принятого для целей бюджетного планирования и прогнозирования (при наличии других вариантов);

– последовательное снижение ненефтегазового дефицита федерального бюджета, аккумулирование конъюнктурно обусловленных доходов в суверенных фондах;

– сохранение объема государственного долга Российской Федерации на безопасном уровне;

– полнота учета и прогнозирования финансовых ресурсов, регулятивных инструментов и структурных реформ, которые могут быть использованы для

достижения целей и результатов государственной политики в соответствующих сферах (отраслях);

– формирование бюджетных параметров, исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

– принятие новых расходных обязательств с учетом их эффективности и возможных сроков и механизмов реализации в пределах имеющихся ресурсов;

– обеспечение взаимного соответствия базового варианта долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и прогноза структуры расходов бюджетов бюджетной системы;

– обеспечение достаточной гибкости объема и структуры бюджетных расходов, в том числе наличие критериев для их перераспределения в соответствии с новыми задачами, либо сокращения при неблагоприятной динамике бюджетных доходов;

– создание системы управления бюджетными рисками, включающей формирование перечня рисков, оценку рисков по вероятности их наступления, степени их влияния, возможности управления рисками, а также комплекс мер по минимизации рисков и преодолению их последствий.

С 2014 года было запланировано включить Бюджетную стратегию в состав документов бюджетного планирования с определением в Бюджетном кодексе ее основного содержания и включения в состав документов, вносимых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации одновременного с проектом федерального закона о федеральном бюджете, а также установление полномочий Правительства Российской Федерации по определению порядка ее разработки и ведения.

Необходимым условием для разработки и ведения Бюджетной стратегии является разработка и утверждение долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период (с определением его содержания, а также порядка разработки и корректировки).

2) Стабильность законодательно закрепленных "бюджетных правил" использования нефтегазовых доходов, регулирующих определение предельного объема расходов федерального бюджета. Соблюдение "бюджетных правил" обеспечит сбалансированность федерального бюджета, сокращение ненефтегазового дефицита федерального бюджета, увеличение объема суверенных фондов. Как показал опыт последних лет, политика использования периодов макроэкономической стабильности для создания "подушки безопасности" полностью оправдала себя при необходимости компенсации резкого падения уровня доходов федерального бюджета (нефтегазовых и иных доходов). Например, в 2009 году средства Резервного фонда использовались для финансирования дефицита федерального бюджета. Это также позволило обеспечить минимизацию роста долговых обязательств федерального бюджета.

Кроме того, наличие резервов стало важнейшим фактором инвестиционной привлекательности Российской Федерации, поддержания инвестиционного уровня суверенных рейтингов, снижения стоимости государственных и корпоративных заимствований.

3) Поддержание безопасных уровня и структуры государственного долга Российской Федерации. В настоящее время макроэкономические условия в Российской Федерации позволяют осуществлять государственные заимствования на приемлемых условиях. Это дает возможность выходить на рынок займов при благоприятной конъюнктуре и накапливать часть нефтегазовых доходов в Резервном фонде, реализуя, таким образом, стратегию "занимай и сберегай", суть которой заключается в привлечении займов в ограниченных (с учетом "бюджетных правил") объемах на приемлемых условиях с возможностью дальнейшего сокращения относительного уровня процентных расходов федерального бюджета, сохранения низкого уровня налоговой нагрузки и гарантированного накопления резервов, при устойчивых доходах от размещения средств суверенных фондов.

В случае развития кризисных тенденций в мировой экономике условия заимствований на долговых рынках для Российской Федерации, как и для многих суверенных заемщиков, значительно ухудшатся. При самом негативном сценарии долговой рынок может быть фактически "закрыт", что не позволит привлечь средства в нужных объемах и на приемлемых условиях. В такой ситуации накопленные в Резервном фонде средства позволят гарантировать исполнение принятых расходных обязательств федерального бюджета. При этом сохраняющаяся зависимость федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры и в целом достаточно высокий уровень рисков для бюджетной системы Российской Федерации требуют соблюдения более жестких, чем для стран с диверсифицированной структурой экономики, ограничений объема долговой нагрузки.

В условиях риска увеличения дефицита федерального бюджета необходимой мерой является разработка одновременно с основными направлениями бюджетной и налоговой политики на среднесрочный период основных направлений долговой политики.

В целом политика государственных заимствований будет исходить из необходимости поддержания на приемлемом уровне объема государственного долга Российской Федерации. Такой подход обеспечит устойчивость федерального бюджета, поскольку позволит в случае внешних шоков в целях покрытия дефицита федерального бюджета несколько увеличить объем государственного долга Российской Федерации (в основном за счет внешних заимствований) при сохранении контролируемых уровня долговой нагрузки и структуры обязательств.

Кроме того, одной из основных целей бюджетной политики в среднесрочной перспективе является необходимость совершенствования пенсионной системы Российской Федерации в целях обеспечения сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и поэтапного снижения его зависимости от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

2.4. Развитие федеративных отношений и местного самоуправления

Достижение в долгосрочном периоде целей региональной политики во многом зависит как от сбалансированного разграничения полномочий между уровнями публичной власти Российской Федерации, так и от организации их эффективного взаимодействия.

В настоящее время законодательство Российской Федерации обеспечило создание предпосылок для эффективной реализации возложенных полномочий всеми уровнями публичной власти. Важнейшей задачей становится обеспечение контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти за надлежащим исполнением органами власти субъектов РФ переданных полномочий. Федеральные органы исполнительной власти должны повысить эффективность системы взаимоотношений между органами государственной власти субъектов РФ и федеральными органами государственной власти с использованием показателей, объективно характеризующих исполнение полномочий и административных регламентов.

Дальнейшая передача осуществления полномочий Российской Федерации исполнительным органам государственной власти субъектов РФ должна осуществляться только в целях существенного улучшения социально-экономической ситуации и улучшения инвестиционного климата в регионах. При этом на федеральном уровне должен быть сохранен контроль качества и полноты реализации переданных полномочий.

В целях имущественного и финансового обеспечения исполнения передаваемых полномочий наряду с предоставлением бюджетам субъектов РФ субвенций должна быть предусмотрена передача органам государственной власти субъектов РФ полномочий собственника федеральных государственных предприятий и федеральных государственных учреждений.

Важнейшим направлением региональной политики является развитие местного самоуправления, для чего сформированы исходные организационные и правовые предпосылки. Приоритетной задачей становится создание финансово-экономических условий для реализации в полном объеме полномочий по решению вопросов местного значения. Целесообразно законодательно ограничить перечень вопросов местного значения, которые должны в обязательном порядке решаться исключительно на уровне городских и сельских поселений. К указанным вопросам целесообразно отнести вопросы, связанные с утверждением бюджета поселения, установлением местных налогов и сборов поселения, вопросы владения, пользования и распоряжения имуществом. Дальнейшее расширение перечня полномочий должно быть увязано с развитием всей системы местного самоуправления, повышением финансово-экономической самостоятельности, возрастанием управленческого опыта органов местного самоуправления городских и сельских поселений.

Следует развивать различные формы межмуниципального сотрудничества, которое может быть действенным дополнением имеющихся механизмов передачи муниципальным районам осуществления полномочий поселений. Межмуниципальное сотрудничество, затрагивающее вопросы

муниципального имущества, должно быть урегулировано федеральным законодательством.

В целях совершенствования финансового обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления, а также повышения их заинтересованности в наращивании налогового потенциала необходимо расширить права субъектов РФ по закреплению нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ. Должно быть расширено применение стимулирующих механизмов в целях повышения результативности действий органов местного самоуправления по наращиванию собственной доходной базы и реализации экономического потенциала своей территории.

Одновременно с укреплением финансово-экономической основы местного самоуправления актуальной задачей современного этапа является создание системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по реализации ими полномочий по решению вопросов местного значения и эффективности использования предназначенных для этого ресурсов. Соответствующая информация должна быть доступна не только органам власти субъектов РФ, но и специалистам, экспертам, представителям общественных организаций и каждому жителю России.

Поднятые в параграфе вопросы требуют соответствующего теоретического и научно-прикладного обоснования, что будет способствовать совершенствованию организации региональной бюджетной политики страны.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. Охарактеризуйте цели и задачи бюджетной политики на среднесрочную перспективу.
2. Что предполагает доработка порядка принятия решений, определяющих состав и объем бюджетных расходов?
3. В чем заключается суть повышения эффективности финансовых взаимоотношений центра с бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами?
4. Каковы научно-прикладные направления повышения эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг?
5. Каковы направления роста эффективности расходования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений?
6. Изложите подходы к выработке устойчивых стимулов и инструментов для повышения эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и результатами государственной политики.
7. В чем суть оптимизации структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований?
8. Каково содержание обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета как ключевого звена бюджетной системы Российской Федерации?

9. Назовите и охарактеризуйте пути создания финансово-экономических условий для реализации в полном объеме полномочий по решению вопросов регионального и местного значения.

10. Как следует развивать различные формы межмуниципального бюджетного сотрудничества?

11. Охарактеризуйте научные исследования в области совершенствования и развития региональной бюджетной системы России

ТЕМА 3. БЮДЖЕТНАЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

3.1. Теория бюджетного федерализма

На практике общественный сектор большинства стран представляет собой структуру с несколькими уровнями управления. Объяснить взаимоотношения между уровнями бюджетной системы и определить пути их наиболее рационального построения призвана теория *бюджетного* (*фискального*) *федерализма.* Федерализм в данном случае подразумевает наличие, как минимум, одного обособленного бюджетного уровня на субнациональном уровне.

Теория бюджетного федерализма основана на так называемой *теореме децентрализации*, сформулированной американским экономистом У. Оутсом. Для локальных общественных благ, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством всего населения и для которых издержки производства любого выпуска властями каждого административно-территориального образования одинаковы и равны издержкам центрального правительства, всегда более эффективно, или по крайней мере не менее эффективно, их обеспечение на местном уровне. Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ. Уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств (эффективность затрат) для удовлетворения местных нужд, что позволяет ему оказывать целый ряд бюджетных услуг на уровне, на котором возможен наиболее полный учет конкретных потребностей местного населения и на котором выгоды от этих услуг окупают стоимость, которую готовы оплачивать получатели.

Тем самым достигается Парето-эффективный уровень производства, который не могут обеспечить центральные органы власти, если соблюдаются следующие условия:

1) издержки предоставления общественных услуг одинаковы для центральных и субнациональных уровней власти, т. е. отсутствует экономия на масштабе;

2) произведенные на территории конкретной юрисдикции общественные блага полностью потреблены населением этой юрисдикции, т. е. отсутствуют внешние эффекты;

3) предпочтения населения местных сообществ сильно различаются между собой (учет местных потребностей может приводить к значительному удорожанию централизованного предоставления общественных услуг).

В модели Оутса, тем не менее, остается неясным вопрос о причинах распределения экономических агентов между территориями таким образом, что их предпочтения будут схожи в одном административно-территориальном

образовании, но различны между территориями. Гипотеза, объясняющая это явление, была предложена еще в 1956 г. американским экономистом Ч. Тибу. *Гипотеза Тибу* ("голосование ногами") заключается в том, что экономические агенты выбирают административно-территориальную единицу, в которой им будет обеспечен уровень локального общественного блага и уровень налогового бремени, в наибольшей степени соответствующий их предпочтениям.

Однако на практике существует несколько факторов, ограничивающих описанную Тибу фискальную миграцию. Во-первых, смена места жительства связана с издержками. Во-вторых, внешние эффекты могут привести к тому, что издержки перемещения не всегда полностью ложатся на экономических агентов, меняющих место жительства (например, иммиграция значительного количества населения может вести к издержкам, которые несут местные жители). В-третьих, в реальности практически не встречается идеальных локальных благ. Другими словами, локализация выгод от общественного блага не бывает абсолютной. В-четвертых, практически невозможно привести административно-территориальное деление в соответствие с экономически оптимальными условиями производства локальных публичных благ.

Дополнительной предпосылкой эффективности бюджетного федерализма является предположение Бреннана и Бьюкенена, согласно которому конкуренция между различными уровнями власти (вертикальное разделение властей), а также между юрисдикциями одного уровня власти создает институциональные ограничения на чрезмерное вмешательство государства в частный сектор экономики. Существует также ряд исследований, демонстрирующих положительную связь фискальной децентрализации с повышением эффективности общественного сектора, темпами экономического роста, снижением межрегиональных диспропорций в уровне жизни.

Помимо очевидных преимуществ фискальная децентрализация связана также и с рядом негативных последствий:

- дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (вертикальная несбалансированность бюджетной системы);
- межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод - разницы между объемом получаемых выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей; такая дифференциации приводит к нарушению принципа территориальной справедливости, предполагающего наличие равного доступа индивидов и фирм к общественным благам вне зависимости от их географического положения;
- для высокой степени децентрализации характерно наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, со стремлением региональных и местных властей к достижению собственных целей за счет других территорий (проявлением экстерналий такого рода является недобросовестная налоговая конкуренция, экспорт налогового бремени и т. д.).

Таким образом, суть бюджетного (или в более широком смысле – экономического) федерализма заключается в том, что принимаемые на каждом уровне власти и каждой юрисдикции (независимо от характера формирования органов власти – выборные или назначенные вышестоящими органами власти) решения об оказании общественных услуг должны отражать предпочтения населения соответствующей территории. Это не умаляет значимости конституционного закрепления системы разделения властей, поскольку может оказывать реальное влияние на процесс принятия решений на всех уровнях власти (полноценные выборные органы более ответственны за принимаемые решения). Но для бюджетного федерализма это важно только в той мере, в какой утвержденная конституцией структура власти оказывает влияние на процессы децентрализации управления общественными финансами, на способность производства местных общественных благ к реагированию на изменение потребностей местного сообщества.

В таком контексте бюджетный федерализм как принцип управления общественными финансами предполагает:

1) как минимум, два уровня управления, которые осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения;

2) каждый уровень имеет хотя бы одну сферу деятельности, в которой он полностью автономен;

3) имеются гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономии каждого уровня правления в своей собственной сфере.

Под эти признаки подпадает почти любое государство с минимальной демократией. Поэтому страны, независимо от государственного устройства, имеют в той или иной степени децентрализованную систему управления общественными финансами и различаются между собой по степени децентрализации. В указанных выше теоретических работах основное внимание уделялось проблеме централизованного и децентрализованного производства общественных благ, принципам, в соответствии с которыми расходные полномочия и доходные источники должны передаваться властям субнационального уровня для достижения максимума функции общественного благосостояния, т. е. определения оптимальной структуры разграничения налогово-бюджетных полномочий между разными уровнями власти.

Исходя из критериев масштаба юрисдикции и подверженности экономики внешним факторам, в классических работах делается вывод, что такие функции как стабилизационная (антициклическая экономическая политика) и перераспределительная (борьба с бедностью) в большей мере подходят для центрального уровня власти и должны проводиться централизованно. В то же время аллокационная функция, связанная с выделением ресурсов и удовлетворением потребностей в общественных благах (товарах и услугах), а также организацией производства этих благ, может выполняться как централизованно, так и децентрализованно.

Применительно к развивающимся странам теория бюджетного федерализма зачастую оказывалась менее убедительной. Примерно до середины 1990-х гг. экономисты придерживались мнения, что для

развивающихся стран важной является сильная, целенаправленная политика центрального правительства, субнациональным правительствам отводилась роль исполнителей стратегии центра. Более того, исследования показывают, что в условиях неразвитых общественных и политических институтов децентрализация может приводить к безответственной долговой политике местных властей, ведущей к макроэкономической дестабилизации, а также попыткам местных органов власти препятствовать реструктуризации экономики. Наряду с несомненными удачами, например, в ускорении экономического роста, в ряде стран децентрализация приводила к негативным последствиям (ослабление финансовой дисциплины, экологические проблемы, низкое качество социальных благ, предоставляемых на местном уровне).

Несмотря на то, что большинство из разработанных в 1950-1970-е гг. теоретических положений сохраняет свое фундаментальное значение, в них взаимоотношения между разными уровнями власти (бюджетов) представлялись в виде статичной модели, не учитывающей факторы (государственные и политические институты и традиции, уровень экономического развития, различия между формальными и неформальными правилами и т. д.), которые могут влиять на характер этих взаимоотношений. В них не ставилась задача выявить и описать типы страновых моделей бюджетного федерализма, ответить на вопросы, с чем связано такое разнообразие форм межбюджетных отношений в странах и как влияет характер межбюджетных отношений на экономический рост страны в долгосрочной перспективе.

Во второй половине 1990-х гг. была разработана концепция "федерализма, сохраняющего рынок", которая, обобщая международный опыт и принимая во внимание складывающиеся в различных странах конкретные историко-экономические условия, доказывает, что децентрализация бюджетной системы, отвечающая определенным критериям, способствует развитию институтов рыночной экономики и обеспечивает в долгосрочном периоде более высокие темпы экономического роста. Сторонники этой концепции исходят из того, что бюджетное или, в более широком смысле, государственное устройство, способствующее экономическому развитию, должно удовлетворять следующим условиям:

1) наличие как минимум двухуровневой иерархической системы органов власти с четко разграниченными полномочиями;

2) субфедеральные власти должны быть наделены достаточными полномочиями в пределах своих территорий, в том числе и в законодательной сфере;

3) федеральное правительство должно обеспечивать свободное перемещение товаров, услуг и факторов производства между территориями;

4) наличие жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти, ограниченное использование разделения доходов;

5) наличие институциональных гарантий того, что разграничение полномочий между уровнями власти носит устойчивый и долгосрочный характер.

Последователи этой концепции обращают особое внимание на важность создания институциональных условий для эффективной децентрализации. Она не сводится к территориальной децентрализации и формированию субнационального уровня в качестве агентов центрального правительства по осуществлению делегированных полномочий. Напротив, развитие федерального (национального) законодательства должно обеспечить формирование на субнациональном уровне полноценных выборных органов власти, располагающих собственными налоговыми и бюджетными полномочиями и несущих ответственность за принимаемые решения, прежде всего перед избирателями, а не перед вышестоящими уровнями власти. Это должно позволить установить тесную связь между предпочтениями населения региона, района или поселения и решениями соответствующих органов власти и максимально использовать выгоды децентрализации. Усиление налоговых полномочий субнациональных властей одновременно означает определенное ограничение возможности федерального правительства в области налогообложения, прежде всего частного сектора. В то же время конкуренция между регионами в контексте торговли и мобильности факторов производства должна дисциплинировать субнациональные органы государственной власти, заставляя их проводить политику, способствующую предпринимательской деятельности и инвестициям. Результатом становится ускорение экономического роста и стабилизация бюджетной системы.

Это доказывает историко-экономический анализ условий экономического развития конкретных стран, в которых приблизительно соблюдались эти условия (Голландская республика в XVI-XVII вв., Англия в XVIII-XIX вв., США в XX в.). В то же время страны, чей опыт был скорее негативным, например Индия, Мексика, Аргентина, Бразилия, могут рассматриваться как примеры того, что результатом нарушения тех или иных условий существования "федерализма, сохраняющего рынок" становятся рецессия и бюджетно-финансовый кризис. Ряд исследований на примере России демонстрирует, что характерная для 1990-х гг. нерациональная система фискальных отношений различных уровней власти могла препятствовать созданию положительных стимулов для региональных и местных властей проводить рациональную бюджетную политику и способствовать развитию благоприятного инвестиционного климата.

При этом, как показывают многочисленные исследования, важна не только степень централизации/децентрализации доходов (расходов), но и создание стимулов для субнациональных властей к эффективному и ответственному управлению общественными финансами. Во многих работах отмечается, что "непоследовательная" бюджетная децентрализация несет в себе риски безответственного поведения субнациональных властей . Это связано с тем, что органы власти национального уровня, как правило, склонны к созданию мягких бюджетных ограничений для субнациональных уровней власти, формирующих ожидание дополнительного, не предусмотренного ранее финансирования. Мягким бюджетным ограничениям можно противопоставить ситуацию жестких бюджетных ограничений, при которой ответственность за

принятие фискальных решений в максимально возможной степени ложится на органы власти, принимающие такие решения.

Таким образом, эффективность управления общественными финансами в условиях фискальной децентрализации требует поиска оптимального соотношения между предоставлением субнациональным властям максимальной налоговой и бюджетной автономии и установлением контроля над принимаемыми на этих уровнях бюджетными решениями. Как правило, вследствие соображений политической и экономической эффективности, полный контроль над решениями субнациональных властей является нецелесообразным (и фактически означает отказ от фискальной децентрализации), поэтому меры бюджетной политики должны сводиться к созданию таких институциональных условий, которые предотвращали бы негативные последствия нерационального фискального поведения не только для жителей конкретного региона, но и для всей системы стимулов в целом.

Опыт проведения экономических реформ в России свидетельствует, что политико-экономические ограничения не позволяют в необходимой степени ужесточить условия осуществления межбюджетных отношений, сводящие к минимуму стимулы для нерационального поведения субнациональных властей. Это приводит к усилению рисков потери контроля за общественными финансами, ухудшению сбора федеральных налогов, снижению эффективности исполнения бюджета на местном уровне, повышению инфляции и коррупции. Поэтому федеральному правительству, скорее всего, необходимо играть значительную роль в налогово-бюджетной сфере. Задача заключается в построении эффективно функционирующей системы бюджетных отношений в рамках федерации, которая не только обеспечит ведущую роль федерального правительства, но и даст возможность использовать некоторые преимущества "федерализма, поддерживающего рынок", способствуя созданию стимулов для проведения ответственной и ориентированной на реформы политики органами власти нижестоящих уровней. Для этого необходимы, прежде всего, более широкая налогово-бюджетная автономия и повышение ответственности региональных и местных органов, а также активизация усилий с целью устранения препятствий торговле и перемещения факторов производства между регионами.

Эти общие выводы были положены в основу принятой в 2001 г. и к настоящему времени в основном реализованной Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.

3.2. Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации

Основное мероприятие выравнивания направлено на обеспечение равных возможностей доступа граждан к государственным и муниципальным услугам, предоставляемым за счет средств соответствующих бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, что является одной из основных задач государственной политики. Основным принципом реализации мероприятия

является определение и обеспечение минимально гарантированного уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Соотношение уровней бюджетной обеспеченности богатых и бедных субъектов Российской Федерации дано в Прилож. 1.

Инструментом реализации основного мероприятия являются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, в том числе расчет их распределения. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ осуществляется с учетом требований бюджетного законодательства, исходя из равноправия субъектов бюджетных правоотношений, в соответствии с единой и формализованной методикой, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 "О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации".

Расчет распределения указанных дотаций производится на основе официальной статистической информации, представляемой федеральными органами исполнительной власти, согласованной с органами исполнительной власти субъектов РФ по результатам сверки исходных данных, ежегодно проводимой Росминфином. Важной особенностью механизма выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ являются принятые меры, направленные на создание условий для повышения уровня бюджетной обеспеченности и обеспечения устойчивого исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов:

– распределение в федеральном бюджете на 3 года объема дотаций по субъектам РФ и их неуменьшение в случае роста фактического налогового потенциала субъектов РФ.

– ежегодное распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ только в части нераспределенного резерва;

– использование данных за 3 отчетных периода, не учитывающих быстро возрастающую налоговую базу;

– принятие в расчетах налогового потенциала региона по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц показателей, не превышающих среднюю динамику по Российской Федерации, что позволяет не снижать объем дотаций регионам, достигшим высоких показателей по этим налогам.

Своевременное перечисление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ в течение финансового года, в том числе в виде авансовых платежей, позволяет обеспечить сбалансированное и устойчивое исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ, недопущение возникновения кассовых разрывов и возможность финансирования первоочередных расходных обязательств. В рамках перераспределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам РФ, от субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов к дотациям дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности должны играть первоочередную роль в повышении устойчивости бюджетов субъектов РФ.

При появлении дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня, предусматривается поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Основное мероприятие направлено на обеспечение сбалансированности бюджетов тех субъектов РФ, у которых в процессе исполнения их бюджетов возникают непредвиденные ситуации, негативно влияющие на сбалансированность бюджетов. В целях выявления субъектов РФ, нуждающихся в финансовой поддержке из федерального бюджета для сбалансированности бюджетов, Росминфином систематически проводится мониторинг хода исполнения бюджетов субъектов РФ по доходам, выплатам заработной платы работникам бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных бюджетных учреждений, стабильности осуществления иных социально значимых и приоритетных расходов.

Распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ осуществляется на основании распоряжений Правительства Российской Федерации исходя из оценки исполнения бюджетов на основе критериев, от которых зависит обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ в определенных условиях, а также на основании поручений Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

Принципы распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ согласовываются рабочей (трехсторонней) группой по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации, участниками которой являются представители Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Наряду с безвозмездными и безвозвратными видами финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предоставляются также бюджетные кредиты для:

– частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ;

– покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ;

– осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий.

Кроме того, бюджетные кредиты выделяются с целью поддержки отдельных направлений расходов бюджетов субъектов РФ. Так, в 2011-2012 годах бюджетные кредиты предоставлялись на поддержку строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования в субъектах РФ, на реализацию комплексных программ поддержки развития дошкольных образовательных учреждений. В условиях восстановления экономики после экономического кризиса и экономического роста, при улучшении ситуации на рынке заимствований в рамках реализации основного мероприятия предполагается последовательное сокращение поддержки бюджетов субъектов РФ за счет бюджетных кредитов и

переход к преимущественному использованию рыночных механизмов покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ.

Объем предоставляемых бюджетных кредитов в очередном финансовом году должен быть увязан с предполагаемым объемом возвращаемых бюджетных кредитов. При этом бюджетное кредитование остается важным инструментом обеспечения текущей сбалансированности бюджетов субъектов РФ, особенно при неблагоприятных общеэкономических явлениях. Поэтому в случае затруднений с привлечением рыночных источников покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ масштабы и направления бюджетного кредитования могут временно расширяться.

В рамках осуществления мероприятия Росминфином проводится анализ долговой нагрузки субъектов РФ, разрабатываются рекомендации органам государственной власти субъектов РФ, направленные на снижение объема государственного долга субъектов РФ, включающие обязательное принятие региональных мер по оздоровлению бюджетного сектора и сбалансированности исполнения бюджетов.

Обобщенная характеристика основных мероприятий, реализуемых субъектами РФ, включает:

– недопущение просроченной кредиторской задолженности по расходам бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, а в случае ее наличия проведение работы по ее сокращению;

– наращивание доходной базы отстающих по бюджетной обеспеченности регионов с целью снижения дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ;

– недопущение принятия необеспеченных расходных обязательств и проведение взвешенной долговой политики на региональном уровне;

– обеспечение соответствия объема расходных обязательств реальным доходным источникам и источникам покрытия дефицита бюджета.

Кроме того, для достижения целей и задач органами местного самоуправления ЗАТО (в рамках компетенции органов местного самоуправления) должны реализовываться следующие мероприятия:

– обеспечение формирования сбалансированных бюджетов ЗАТО;

– обеспечение устойчивого и своевременного финансирования социально значимых расходных обязательств ЗАТО;

– поддержание повышенного уровня бюджетной обеспеченности населения и обеспеченности населения объектами социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО по сравнению со средним уровнем по другим муниципальным образованиям субъекта РФ;

– выполнение обязательств по развитию и поддержке социальной и инженерной инфраструктуры ЗАТО, на финансирование которой привлекаются средства федерального бюджета и расходуются средства местных бюджетов.

В связи с тем, что субъекты РФ не могут в полной мере оказать влияние на значения всех целевых индикаторов развития, в результаты деятельности вводится показатель, который непосредственно зависит от действий органов

исполнительной власти субъектов РФ и не подвержен значительным внешним рискам "Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ ". Значения данного показателя характеризуют достижение конечных результатов в разрезе групп субъектов РФ. Целесообразность выделения групп субъектов РФ определяется оцениваемым качественным уровнем значения данного показателя, который отражает устойчивость исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ. При этом целью работы является содействие установлению тенденции сокращения просроченных бюджетных обязательств (кредиторской задолженности) в объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Группы субъектов РФ сформированы с интервалами 0 - 0,1 % (оптимальный уровень значения), 0,1 - 1,5 % (допустимый уровень значения), 1,5 - 2 % (тревожный уровень значения), более 2 % (опасный уровень значения).

3.3. Общая характеристика и формулировка основных проблем межбюджетного выравнивания

Приоритетом бюджетной политики Российской Федерации в сфере взаимодействия с субъектами РФ и муниципальными образованиями остается необходимость внедрения передовых технологий в практику управления бюджетным процессом, обеспечивающих эффективное и качественное предоставление бюджетных услуг. Для повышения качества управления общественными финансами в субъектах РФ и муниципальных образованиях из федерального бюджета предоставлялись субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов, что позволило создать достаточные стимулы региональным и муниципальным органам власти для внедрения передовых методов управления общественными финансами. В 2005-2009 годах субъекты РФ и муниципальные образования при поддержке Росминфина реализовывали программы реформирования общественных финансов. За этот период были отобраны и получили субсидии из федерального бюджета на реализацию таких программ 43 региона и 22 муниципальных образования. Поддержка реформ на региональном и местном уровнях послужила хорошим проводником для практического внедрения новаций, предусмотренных федеральным бюджетным законодательством (заданий на оказание государственных и муниципальных услуг, ведомственных и долгосрочных целевых программ, планирования по действующим и принимаемым обязательствам и т. д.).

Тем не менее, в ряде субъектов РФ остается низким качество управления бюджетным процессом, свидетельством чего являются высокий по сравнению со среднероссийским уровень просроченной кредиторской задолженности по отношению к их собственным доходам, низкая достоверность финансового планирования, а также недостаточное использование современных процедур и методов управления бюджетным процессом в каждой из фаз бюджетного цикла.

Органам государственной власти субъектов РФ в течение ряда лет было рекомендовано разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов. Вместе с тем, этот процесс во многих субъектах РФ находится в начальной стадии, в частности, не везде внедрены принципы бюджетирования, ориентированного на результат, система оценки эффективности бюджетных расходов. Оценка качества финансового управления в субъектах РФ, которая ведется Росминфином, выявила как существенную разницу в уровне финансового управления между отдельными субъектами, так и разную степень готовности к участию и/или продолжению процессов повышения качества организации бюджетного процесса. Так, в соответствии с рейтингом качества финансового управления чуть больше четверти субъектов РФ осуществляют финансовое управление в соответствии с высокими стандартами. Число таких субъектов почти в два раза превышает количество регионов, для которых характерно низкое качество финансового управления. По итогам 2011 года 12 субъектов РФ имели нарушения бюджетного законодательства. Основная часть субъектов РФ располагает значительным потенциалом для роста эффективности финансового управления, приближения его к высоким стандартам.

Отдельные регионы имеют существенные объемы просроченной кредиторской задолженности, но даже в условиях ее незначительного объема сам факт наличия является характеристикой низкого качества финансового управления. Для подавляющего большинства субъектов РФ характерна низкая эффективность использования государственных активов. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р утверждена Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, обозначившая перспективные подходы к управлению расходами федерального бюджета ***???***. В этой связи требуется проведение аналогичной работы на региональном уровне, которая не может просто повторять федеральный опыт, а должна учитывать особенности управления бюджетными расходами применительно к уровню субъектов РФ для повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе исходя из состава финансируемых на региональном уровне полномочий, с учетом сложившейся организационно-правовой структуры управления.

Необходимость повышения качества управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальными финансами обусловлена и тем, что исполнение бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в среднесрочной перспективе сопряжено с рядом рисков. Так, для целого ряда субъектов РФ и отдельных муниципальных образований характерна высокая зависимость их бюджетов от налоговых платежей небольшого числа предприятий, которые осуществляют добычу и переработку сырья. В первую очередь это горнодобывающие и металлургические предприятия, а также предприятия по добыче, переработке и транспортировке нефти и газа. Их зависимость от состояния соответствующего сырьевого рынка напрямую определяет объемы и динамику поступлений платежей в консолидированную бюджетную систему.

Следствием ухудшения мировой сырьевой конъюнктуры стала не только потеря финансовой устойчивости в российском корпоративном секторе, но и возникновение такого явления, как конъюнктурная несбалансированность бюджетов для целого ряда регионов и муниципалитетов. Практически все субъекты РФ, на территории которых осуществляют свою деятельность крупные предприятия добывающего сектора и города с моноотраслевой экономической структурой, в результате описанных явлений ощутили нагрузку на свои бюджеты. В этой связи очевидна необходимость:

– учета конъюнктурных колебаний при бюджетном прогнозировании;

– принятия мер по развитию налогового потенциала субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе его диверсификации;

– повышения эффективности бюджетных расходов и их оптимизации при обеспечении гарантированного качества государственных и муниципальных услуг.

Приоритетами реализации задач в развитии межбюджетных отношений являются:

– повышение качества управления финансами в общественном секторе в субъектах РФ и муниципальных образованиях;

– создание условий для проведения согласованной финансовой политики на уровне субъектов РФ и муниципальных образований с финансовой политикой федерального центра;

– содействие внедрению передовых инновационных технологий в бюджетный процесс на региональном и муниципальном уровнях.

В целях совершенствования управления государственными финансами необходимо решить задачи по поддержке реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов и мониторингу достигнутых результатов, а также обеспечению методической поддержки и применению мер стимулирующего характера в целях повышения качества управления региональными и муниципальными финансами.

Основными результатами реализации мероприятий будут являться:

– рост количества субъектов РФ, имеющих высокое и надлежащее качество управления региональными финансами, на первом этапе (2013 - 2015 годы) до 74 регионов, на втором этапе (2016 - 2020 годы) - до 78 регионов (результат характеризует показатель 3.1 подпрограммы);

– рост доли расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках целевых программ, на первом этапе (2013 - 2015 годы) до 55 %, на втором этапе (2016 - 2020 годы) - до 75 % (результат характеризует показатель 3.2 подпрограммы);

– снижение количества субъектов РФ, в которых выявлены нарушения бюджетного законодательства, на первом этапе (2013 - 2015 годы) до 10 регионов, на втором этапе (2016 - 2020 годы) - до 8 регионов (результат характеризует показатель 3.3 подпрограммы);

– рост доли субъектов РФ, получивших субсидию на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов

(накопленным итогом), на первом этапе (2013 - 2015 годы) до 48 %, на втором этапе (2016 - 2020 годы) - до 60 % (результат характеризует показатель 3.4 подпрограммы);

– снижение числа субъектов РФ, не соблюдающих условия соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступления налоговых и неналоговых доходов, на первом этапе (2013 - 2015 годы) до 2 регионов, на втором этапе (201 - 2020 годы) - до 0 (результат характеризует показатель 3.5 подпрограммы).

Реализация мероприятий позволит снизить уровень просроченной кредиторской задолженности по исполнению обязательств за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ и создать условия для повышения качества управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальными финансами.

3.4. Повышение эффективности формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов

Рост несбалансированности региональных бюджетов не дает возможности для оптимизации расходов федерального бюджета на межбюджетные трансферты в ближайшие годы. Напротив, потребуется увеличение суммарного объема трансфертов в рамках "бюджетного маневра" на федеральном уровне. Кроме этого, необходимы реструктуризация и повышение эффективности межбюджетных трансфертов.

Предлагается изменить инструмент финансовой поддержки реализации Указов Президента в регионах с дотации на сбалансированность на субсидию на софинансирование полномочий, возложенных на органы власти субъектов РФ (каковыми и является заработная плата учителей, врачей и т. д.), и включить их в соответствующие государственные программы. Такой "маневр", в частности, позволит мониторить рост заработной платы в привязке к проводимым отраслевым реформам и повышению качества оказываемых регионами и муниципалитетами услуг в социальной сфере, тем более что Указы четко ориентирует на безотрывную связь повышения заработной платы с "привлечением на эти цели средств, получаемых за счёт реорганизации неэффективных организаций" и "качеством работы организаций, оказывающих социальные услуги". Кроме того, замена дотации на сбалансированность на субсидию позволит передавать финансовую помощь на основе дифференцированных долей софинансирования со стороны регионов, что сделает этот инструмент более эффективным для федерального бюджета. Предлагаемая мера будет способствовать осуществлению на федеральном уровне "бюджетного маневра", предполагающего увеличение доли расходов на образование и здравоохранение. Одновременно предложено сократить объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, установить предельный объем указанных дотаций в пределах 3-5 % общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

В настоящее время при распределении субсидий из федерального бюджета в качестве критерия софинансирования используется уровень бюджетной обеспеченности. Таким образом, субсидии выполняют дополнительную несвойственную им функцию выравнивания регионов. Целесообразно при распределении субсидий учитывать только достижение регионами целей предоставления субсидий, а выравнивание в большей степени осуществлять с помощью дотаций.

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ осуществляется на основе расчетного уровня бюджетной обеспеченности, определяемой путем деления "индекса налогового потенциала" региона на его "индекс бюджетных расходов" (отражает относительную "стоимость" оказания бюджетных услуг в регионе по сравнению со средней "стоимостью" в Российской Федерации).

Индекс бюджетных расходов учитывает 3 крупных показателя: коэффициент заработной платы, коэффициент уровня цен и коэффициент жилищно-коммунальных услуг.

До настоящего времени коэффициент заработной платы учитывает только наличие установленных федеральными нормативными правовыми актами региональных коэффициентов ("северные надбавки") и никак не учитывает средний уровень оплаты труда в регионе. Это было оправдано, когда заработная плата работников бюджетной сферы была привязана к единой тарифной сетке. Сейчас же, в первую очередь, в соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года она должна зависеть от средней заработной платы в субъекте РФ. Следовательно, коэффициент заработной платы при расчете индекса бюджетных расходов должен зависеть от среднего уровня оплаты труда в регионе.

Считаем целесообразным изменить методику расчета межбюджетных трансфертов в части расчета индекса бюджетных расходов, обеспечив в ней взаимосвязь "стоимости" бюджетных услуг со средней заработной платой в субъекте РФ, в зависимости от уровня которой должна складываться заработная плата работников государственных (муниципальных) учреждений. Для этого необходимо в формуле расчета заменить территориальные и региональные коэффициенты на отношение заработной платы в субъекте к средней заработной плате в Российской Федерации. Это обеспечит возможности для более объективного определения начального уровня бюджетной обеспеченности регионов до распределения дотаций и, вместе с тем, не повлечет необходимость предоставления дотаций наиболее обеспеченным регионам.

Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ составляют около 10 % общего объема расходов федерального бюджета. Для повышения эффективности их использования необходимы взаимоувязанные действия в двух направлениях – создание устойчивых предпосылок и стимулов к повышению эффективности расходов региональных и местных бюджетов и совершенствование структуры и порядка (методик) предоставления межбюджетных трансфертов. Базовой предпосылкой является четкое и

стабильное разграничение обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями, обеспечивающее достаточную степень их финансовой самостоятельности в рамках единых принципов управления общественными финансами и возможности реализации единой государственной политики.

Наряду с созданием общих условий для повышения бюджетной самостоятельности, а значит, ответственности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, необходимо рамочное законодательное регулирование и методологическое содействие организации бюджетного процесса на региональном и местном уровнях, в том числе:

– формирование и утверждение законов (решений) о бюджетах субъектов РФ (муниципальных образований) на трехлетний период, обеспечивающее возможность и обязательства по планированию и реализации среднесрочных проектов и программ;

– установление минимальных требований к системе долгосрочного планирования, используемой для формирования и исполнения бюджетов, в первую очередь, в части определения бюджетных ограничений в рамках долгосрочных бюджетных стратегий и программ;

– определение требований к государственным программам субъектов РФ и закрепление общих принципов распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в государственных программах Российской Федерации;

– соответствие требованиям к прозрачности бюджетного процесса, включая конкретные сроки, состав и условия публикации необходимых сведений о формировании, рассмотрении и исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также управлении государственными и муниципальными активами, утверждение средне- и долгосрочных параметров налоговой и долговой политики;

– формирование системы оказания государственных и муниципальных услуг на основе государственных и муниципальных заданий;

– обеспечение стабильных условий формирования доходов местных бюджетов за счет повышения доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, распределяемых на трехлетний период.

В целях создания инструментов для поддержки ликвидности счетов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на Федеральное казначейство возложены полномочия по предоставлению бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Федеральным законом № 104-ФЗ, предоставление бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) будет осуществляться территориальными органами Федерального казначейства за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета,

в пределах 1/12 доходов бюджета субъекта РФ (местного бюджета), на возвратной и платной основе, на срок до тридцати дней.

Ежегодно на 1 января текущего финансового года накапливаются значительные средства на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет наличия значительных сумм неиспользованных субъектами РФ остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (далее - целевые средства). Практика показала, что взыскание этих остатков из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов является трудоемкой и длительной процедурой. Для поддержания ликвидности единого счета федерального бюджета, а также совершенствования учета операций с целевыми средствами с 2013 года осуществляется внедрение нового механизма предоставления целевых средств - механизма "бюджетного аккредитива".

Перечисление целевых средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ осуществляется в размере фактической потребности субъекта РФ и на дату совершения платежа, что минимизирует неиспользованные остатки целевых средств на счетах бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

В рамках второго направления необходимо, прежде всего, скорректировать подходы к формированию и структуре межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ в целом. В 2012 году в общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ доля дотаций составила 36 % (в том числе 28 % - доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ), доля субсидий - 40 %, доля субвенций - 20 %, доля иных межбюджетных трансфертов - 4 %.

При этом приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете было распределено порядка 2/3 от общего объема указанных трансфертов. Остальные межбюджетные трансферты распределялись на основании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации или федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, субъектам РФ были выданы кредиты в объеме 0,1 трлн. рублей. Сложившаяся структура межбюджетных трансфертов не в полной мере обеспечивает предсказуемость и объективность распределения межбюджетных трансфертов, особенно в средне- и долгосрочном периодах, ограничивает самостоятельность и бюджетную ответственность органов государственной власти субъектов РФ, не создает достаточных стимулов для наращивания собственного налогового потенциала, искажает мотивацию региональных органов власти.

Основным принципом и среднесрочным целевым ориентиром политики в этой сфере будет повышение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не менее чем до 40 % от всех межбюджетных трансфертов, поступающих в доходы бюджетов субъектов РФ, и доли трансфертов, распределенных федеральным законом о бюджете, - не менее чем до 90 % от общего объема трансфертов. Одновременно будут устранены пробелы в разграничении полномочий между публично-правовыми образованиями, создающие условия для применения "иных межбюджетных трансфертов". В перспективе планируется полностью отказаться от "иных межбюджетных

трансфертов" из федерального бюджета (с возможным их исключением из форм межбюджетных трансфертов).

Наряду с этим в 2014 - 2016 годах, а также в последующие периоды по мере развития института государственных программ Российской Федерации реализуются меры по развитию методологии формирования и использования каждого из видов межбюджетных трансфертов на основе оценки их эффективности, необходимости и достаточности.

Основным инструментом межбюджетного регулирования на федеральном уровне будут оставаться дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Начиная с 2013 года, осуществляется работа по консолидации (укрупнению) субсидий бюджетам субъектов РФ, предоставляемых в рамках государственных программ Российской Федерации, а в среднесрочной перспективе бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках соответствующих государственных программ Российской Федерации будет предоставляться единая ("блоковая") субсидия.

При этом будет сведена к минимуму практика предоставления субсидий на софинансирование конкретных расходных обязательств. Распыление количества субсидий приводит к снижению эффективности такой поддержки, сокращению ответственности за реализацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Основным инструментом достижения целей предоставления субсидий будет оказание поддержки реализации государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ, осуществление которых является необходимым условием достижения результатов соответствующих государственных программ Российской Федерации.

Общие принципы распределения субсидий будут устанавливаться в соответствующих государственных программах Российской Федерации.

Также необходима увязка критериев распределения объемов укрупненных субсидий в рамках государственных программ Российской Федерации с достижением поставленных целей, а также внедрением механизмов, обеспечивающих повышение качества бюджетных услуг, сокращение стоимости (снижение удельных затрат). Кроме того, должна быть создана единая методологическая база формирования общего объема субсидий и подходов к распределению этих межбюджетных трансфертов.

При этом совершенствование подходов к формированию, предоставлению и распределению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, оптимизацию критериев и условий предоставления и распределения субсидий, прежде всего, следует проводить путем корректировки Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. № 392.

В среднесрочной перспективе будет существенно сокращено количество субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение переданных им отдельных государственных полномочий

Российской Федерации. Основная часть указанных полномочий должна быть закреплена за субъектами РФ в качестве "собственных". При этом предусматривается предоставление из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение переданных им отдельных полномочий.

В то же время субвенции, предоставляемые для финансового обеспечения переданных государственных полномочий по публичным нормативным обязательствам (выплатам гражданам), предусматривающим предоставление трансфертов населению, могут быть сохранены при условии невозможности реализации этих полномочий государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. На чем основана теория бюджетного федерализма?
2. Охарактеризуйте концепцию "федерализма, сохраняющего рынок".
3. Каково соотношение уровней бюджетной обеспеченности богатых и бедных субъектов РФ?
4. Изложите меры для повышения уровня бюджетной обеспеченности и обеспечения устойчивого исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.
5. Каковы методологические положения установления критериев распределения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ?
6. Каково содержание региональных мер по оздоровлению бюджетного сектора и сбалансированности исполнения бюджетов?
7. В чем заключаются передовые технологии управления бюджетным процессом, обеспечивающие эффективное и качественное предоставление бюджетных услуг?
8. Какие показатели учитываются при расчете индекса бюджетных расходов?
9. Для чего необходима консолидация (укрупнение) субсидий бюджетам субъектов РФ?
10. Что такое фискальная миграция?
11. Охарактеризуйте пути совершенствования подходов к формированию, предоставлению и распределению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.
12. Изложите основные положения научных исследований в области совершенствования бюджетной сбалансированности и региональных межбюджетных отношений в России и за рубежом.

ТЕМА 4. ДОХОДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

4.1. Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению налоговые доходы от следующих **региональных налогов**: налога на имущество организаций (100 %); налога на игорный бизнес (100 %); транспортного налога (100 %).

В бюджеты субъектов РФ подлежат зачислению также налоговые доходы от следующих **федеральных налогов и сборов**, в том числе предусмотренных специальными налоговыми режимами налогов: налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов РФ (100 %); налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, не предусматривающих специальных налоговых ставок для зачисления указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ (80 %); налога на доходы физических лиц (70 %); акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья, на спиртосодержащую продукцию (50 %); акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла (100 %); акцизов на алкогольную продукцию (100 %); акцизов на пиво (100 %); налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) (5 %); налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых (100 %); налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) (60 %); налога на добычу полезных ископаемых в виде природных алмазов (100 %); регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) (5 %); сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (включая внутренние водные объекты) (80 %); сбора за пользование объектами животного мира (100 %); налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, включая стоимость патента (90 %); единого сельскохозяйственного налога (30 %); государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) (100 %).

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ формируются за счет: доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов РФ (за исключением имущества автономных и унитарных учреждений) (100 %); доходов от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в государственной собственности субъектов РФ, за исключением имущества автономных и унитарных учреждений (100 %); доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями субъектов РФ; части прибыли унитарных предприятий, созданных субъектами РФ, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет; платы за негативное воздействие на

окружающую среду (40 %); платы за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд (100 %); декларационного платежа (100 %); сборов за лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ (100 %); доходов от передачи в аренду земельных участков (государственная собственность на которые не разграничена) (20 %); доходов от продажи земельных участков (государственная собственность на которые не разграничена) (20 %); доходов от продажи земельных участков (которые находятся в федеральной собственности и распоряжение которыми передано органам государственной власти субъектов РФ) (50 %); доходов от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые находятся в федеральной собственности и переданы органам государственной власти субъектов РФ (50 %); платы за пользование водными объектами субъектов РФ (100 %); разовых платежей за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии (бонусы), по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов (100 %).

Субъектом РФ могут быть установлены: единые для всех поселений субъекта РФ нормативы отчислений в бюджеты поселений, муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

Доходы местных бюджетов. Налоговые доходы бюджетов поселений. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих налогов: земельного налога (100 %); налога на имущество физических лиц (100 %); налога на доходы физических лиц (10 %); единого сельскохозяйственного налога (30 %); государственной пошлины за совершение нотариальных действий. В бюджеты поселений могут зачисляться налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ.

Налоговые доходы муниципальных районов. В бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов: земельного налога, взимаемого на межселенных территориях (100 %); налога на имущество физических лиц, взимаемого на межселенных территориях (100 %); налога на доходы физических лиц (20 %); налога на доходы физических лиц, взимаемого на межселенных территориях (30 %); единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (90 %); единого сельскохозяйственного налога (30 %); единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на межселенных территориях (60 %); государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) (100 %).

Налоговые доходы бюджетов городских округов. В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих налогов: земельного налога (100 %); налога на имущество физических лиц (100 %); налога на доходы физических лиц (30 %); единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (90 %); единого сельскохозяйственного налога (60 %); государственной пошлины - в соответствии с Бюджетным кодексом.

Неналоговые доходы местных бюджетов. Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет: доходов от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных (100 %); доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями; части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду (40 %). В бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают **доходы и передачи ???** в аренду и продажи земельных участков (80 %). В бюджеты муниципальных районов до разграничения государственной собственности на землю поступают: доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков (50 %); доходы от продажи земельных участков (100 %); доходы от передачи в аренду земельных участков, межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (100 %).

В бюджеты поселений до разграничения государственной собственности на землю поступают: доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (50 %). В бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов подлежит зачислению плата за пользование водными объектами в зависимости от права собственности на водные объекты (100 %).

В **бюджеты городских округов** поступают: доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ (не менее 50 %); доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах городских округов, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ (не менее 50 %).

В **бюджеты муниципальных районов** поступают: доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков, которые расположены на межселенных

территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ (не менее 50 %); доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены на межселенных территориях, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ (не менее 50 %).

В **бюджеты поселений** поступают: доходы от продажи и передачи в аренду земельных участков, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ (не менее 50 %); доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, которые расположены в границах поселений, находятся в федеральной собственности и осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ (не менее 50 %).

Общие доходы консолидированного бюджета расширенного правительства слагаются, в основном, за счет налоговых доходов (70,3 %). При этом основные налоговые поступления – это налог на прибыль (26,1 %), неналоговые поступления - таможенные пошлины (21,7 %), НДС (13,3 %) и налог на добычу полезных ископаемых (10,6 %). При этом, естественно, структура поступлений налогов и неналоговых платежей в бюджетную систему по уровням бюджетов и внебюджетных фондов существенно отличается как по объему поступлений ресурсов, так и по составу. Многоканальная система формирования доходов наиболее характерна для местных бюджетов. Здесь задействованы практически все каналы поступления налогов и сборов, за исключением таможенных пошлин. Налоговые доходы федерального бюджета в 1,3 раза больше неналоговых доходов, бюджетов субъектов РФ - в 13,1 раза, местных бюджетов – в 2,9 раза. Это характеризует специфику закрепления поступлений за уровнями бюджетной системы, которая отражает государственную политику в сфере стабилизации финансовой системы.

На долю ресурсов федерального центра приходится около 60 % государственных доходов. С 2004 по 2006 г. наблюдалась тенденция увеличения доли центра в общих государственных доходах (с 58,8 до 63,1 %), но эта тенденция с 2006 по 2008 г. изменилась, и доля федерального центра к 2008 г. упала до 59,9 %. В целом доходы расширенного правительства увеличились с 2004 по 2008 г. в 2,65 раза. **???**

Динамика доходов без учета ЕСН изменилась незначительно, т. к. данный налог занимает небольшое место в государственных доходах (от 3,4 % в 2008 г. до 8,2 % в 2004 г.). При этом поступления от ЕСН за анализируемый период выросли всего на 14,6 %. Это характеризует низкий потенциал этого налога, который не в полной мере обеспечивает ресурсы, в первую очередь, Пенсионного фонда РФ. Поэтому данный фонд и другие социальные фонды

России получают дотации из федерального бюджета. ЕСН был заменен страховыми сборами.

Обобщая динамику доходов с позиции межбюджетного регулирования между центром и субъектами РФ, можно констатировать, что с 2004 по 2008 г. объем межбюджетного перераспределения вырос с 398,6 до 1094,7 млрд. руб. (в 2,75 раза). Эта динамика несколько выше динамики общих консолидированных государственных доходов, что характеризует негативную тенденцию неравномерного развития экономики субъектов РФ. Для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ все больше требуется прибегать к централизации средств для последующего перераспределения. Пока не удается достигнуть положительной экономической динамики развития субъектов РФ, которая будет приводить к выравниванию их экономических потенциалов.

Без учета нефтегазовых доходов доля доходов федерального бюджета сократилась с 2004 по 2013 г. с 47,5 до 34,6 %. Это характеризует повышение значимости нефтегазовых доходов для общегосударственных ресурсов.

Обобщая поступление доходов в бюджетную систему РФ, следует отметить имеющую место несвоевременность уплаты налогов и сборов. Основная часть задолженности приходится на федеральные налоги и сборы (75-90 %). За период с 2005 по 2013 г. задолженность снизилась на 35,5 %, что характеризовало стабильность экономики и повышение эффективности работы налоговых администраторов. Почти половина задолженности в бюджеты – это платежи по НДС, который полностью направляется в федеральный бюджет.

Вторым по объему недопоступления в бюджетную систему платежом является налог на прибыль организаций (17,7-26,0 %). Этот вид налоговых поступлений расщепляется между федеральным и региональными бюджетами. Величина несвоевременных поступлений в бюджеты от региональных и местных налогов и сборов в общей величине задолженности в консолидированный бюджет России имеет значительно меньшее значение, чем по федеральным налогам (5,7-9,3 % и 4,0-4,9 % соответственно). Такая картина характеризует неравномерность распределения долговой нагрузки по уровням бюджетной системы. Федеральный центр берет на себя больше ответственности по объему работы с должниками перед бюджетной системой РФ.

Прогноз доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015-2018 годах приведен в табл. 4.1.

Таблица 4.1 – Прогноз доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015-2018 гг., млрд. руб.

Показатель	2014	2015		2016		2017		2018	
	Испол-нение	Закон № 384-ФЗ	% к пред. году	Прогноз	% к пред. году	Прогноз	% к пред. году	Прогноз	% к пред. году
Доходы, всего	8902,20	9133,70	102,6	9783,50	107,1	10669,30	109,1	11359,40	106,5
Налоговые и нена-логовые доходы	7175,10	7686,30	107,1	8428,30	109,7	9142,20	108,5	9984,40	109,2
Налог на прибыль	1963,90	2252,50	114,7	2497,80	110,9	2749,70	110,1	3026,60	110,1
НДФЛ	2692,10	2717,00	100,9	2963,80	109,1	3281,00	110,7	3602,40	109,8

Налог на имущество организаций	634,6	700,3	110,4	757,7	108,2	821,8	108,5	891,7	108,5
Межбюджетные трансферты	1607,00	1447,40	90,1	1355,20	93,6	1527,10	112,7	1374,90	90,1
Расходы, всего	9349,70	9804,80	104,9	10425,10	106,3	11217,70	107,6	11733,80	104,6
Дефицит	-447,6	-671,1	149,9	-641,6	95,6	-548,4	85,5	-374,4	68,3
Отношение дефицита к налоговым и неналоговым доходам, %	6,2	8,7		7,6		6		3,7	

В среднесрочной перспективе прогнозируется повышение темпа роста доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.

Оценка налоговых и неналоговых доходов на 2015-2017 годы произведена с учетом исполнения по данному показателю бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в 2013 году и истекшем периоде 2014 года. Прогноз поступлений по акцизам произведен с учетом планируемого ежегодного роста ставок акцизов на подакцизные товары (продукцию), производимые на территории Российской Федерации.

Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации приведен в табл. 4.2.

Таблица 4.2. - Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд. руб.

	2015	2016	Темп роста, %	2017	Темп роста, %	2018	Темп роста, %
Межбюджетные трансферты, всего	1456,3	1355,2	93,6	1527,1	112,7	1374,9	90,0
дотации из них:	657,4	594,7	99,8	626,9	105,4	626,9	100,0
в % к МБТ (всего)	45,1	43,9		41,0		45,6	
- дотации на выравнивание	487,8	487,8	100,0	487,8	100,0	487,8	100,0
- дотации на сбалансирование	157,7	96,0	98,6	128,2	133,5	128,2	100,0
субсидии	305,4	288,7	78,0	344,5	119,3	326,1	94,7
в % к МБТ (всего)	21,0	21,3		22,6		23,7	
субвенции	321,8	303,9	98,5	307,6	101,2	311,5	101,3
в % к МБТ (всего)	22,1	22,4		20,2		22,7	
Иные межбюджетные трансферты	171,7	167,9	97,4	248,1	147,8	110,4	44,5
в % к МБТ (всего)	11,8	12,4		16,2		8,0	

Финансовое обеспечение первоочередных расходов бюджетов субъектов РФ будет осуществляться путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые направляются на сглаживание диспропорций в уровне бюджетных возможностей бюджетов субъектов РФ.

С целью более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности, снижения рисков несбалансированности региональных и местных бюджетов в 2015 году предусмотрена индексация на уровень инфляции данного вида финансовой помощи. Также предполагается увеличить общий объем дотаций

исходя из необходимости интеграции в бюджетную систему Российской Федерации Республики Крым и г. Севастополя.

Вопрос о дополнительной индексации общего объема дотаций в плановом периоде 2016 и 2017 годов будет рассмотрен в следующем бюджетном цикле за счет условно утвержденных расходов. Распределение дотаций на 2015 год будет осуществляться в сумме 93,0 млрд. рублей дополнительно к утвержденным объемам дотаций в Федеральном законе № 349-ФЗ. В 2016 и 2017 годах распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ будет осуществлено с учетом формирования резерва в объеме 15 и 20 % соответственно.

В условиях сокращения в 2015-2017 годах общего объема межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ, за исключением трансфертов на осуществление переданных полномочий Российской Федерации, следует осуществить приоритизацию трансфертов, сократив в первую очередь те из них, которые не связаны с реализацией положений Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, носят "грантовый" характер. Также целесообразно отменить принятые ранее решения о подготовке и проведении празднования на федеральном уровне памятных дат субъектов РФ, с введением моратория на их принятие в дальнейшем.

С целью совершенствования правил дифференциации степени бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и установления зависимости исключительно от доли дотаций в доходах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований разработан проект Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием межбюджетных отношений и порядке изменения отдельных положений статей 104, 104, 1041, 130 и 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации до 2016 года".

Для субъектов РФ, являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, устанавливаются ограничения по осуществлению внешних заимствований на международных рынках капитала и кассовому обслуживанию исполнения региональных бюджетов исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. В рамках предлагаемого подхода планируется изменение границ групп субъектов РФ, влияющих на условия предоставления межбюджетных трансфертов: с 20 и 60 % доли межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ до 10 и 40 % соответственно.

В рамках дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ будут ежегодно предусматриваться средства на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы, необходимых на реализацию Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики". В 2015 году компенсация составила около 130,0 млрд. рублей, в 2016 и 2017 годах планируется 147,0 и 176,5 млрд. рублей соответственно.

В соответствии со статьей 5.1 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 "О закрытом административно-территориальном образовании" бюджетам закрытых административно-территориальных образований (далее - ЗАТО) предусмотрена компенсация из федерального бюджета дополнительных расходов и потерь бюджетов ЗАТО, связанных с режимом их безопасного функционирования.

Одной из основных задач по совершенствованию порядка предоставления субсидий из федерального бюджета является повышение доли субсидий, распределенных приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете, а также уточнение подходов к их предоставлению.

Доля распределенных приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете субсидий бюджетам субъектов РФ составила в 2015 году 30 %, в 2016 году должна составить 35 %, в 2017 году - 40 %. С целью создания на законодательном уровне условий для решения этой задачи целесообразно внесение в Бюджетный кодекс дополнения, согласно которому распределение субсидий бюджетам субъектов РФ между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете (за исключением "конкурсных" субсидий).

Осуществление перехода на предоставление консолидированных субсидий в рамках иных государственных программ на период 2015-2017 годов остается приоритетной задачей в сфере межбюджетных отношений.

В связи с совершенствованием Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ будет обеспечена корректировка порядка предоставления субсидий из федерального бюджета, а именно:

– отмена в качестве условия для предоставления субсидий обязательного уровня софинансирования;

– учет при распределении субсидий между субъектами РФ уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации;

– увязка показателей результативности предоставления субсидий с соответствующими целевыми показателями и индикаторами государственных программ;

– возврат средств субсидий из бюджета субъекта РФ в федеральный бюджет, в случае если субъектом РФ не выполнены условия предоставления субсидий или не достигнуты значения показателей результативности их использования;

– перераспределение бюджетных ассигнований на предоставление субсидий, предусмотренных главному распорядителю бюджетных средств, на исполнение иных бюджетных обязательств, в случае отсутствия на 15 сентября текущего финансового года заключенного соглашения о предоставлении субсидии.

При принятии решений об определении объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ необходимо учитывать наличие связи целей и предполагаемых

результатов предоставления соответствующих субсидий с положениями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. От органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления требуется проведение крайне взвешенной долговой и бюджетной политики, особенно в отдельных регионах, уровень государственного долга которых приближается к предельному уровню, определенному законодательством.

Продолжен мониторинг долговой нагрузки бюджетов субъектов РФ, а также приняты меры, направленные на ограничение роста объема государственного долга субъектов РФ. В связи с этим необходимо разработать проект изменений в Бюджетный кодекс, а также другие нормативные правовые акты Российской Федерации (федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, от 6 октября 2003 г.

4.2. Развитие налогового администрирования и налоговая нагрузка

Важное место в процессах формирования доходов региональных бюджетов имеет налоговое администрирование. В 2011 году в целях совершенствования законодательства Российской Федерации о налогах и сборах в часть первую Налогового кодекса были внесены следующие изменения.

1. В Налоговый кодекс введен новый раздел, регулирующий вопросы налогообложения при использовании трансфертного ценообразования. Новый раздел Кодекса приближает российские стандарты налогового регулирования в этой области к международным, в основе которых в большинстве развитых экономик мира лежит "Руководство ОЭСР по трансфертному ценообразованию для транснациональных компаний и налоговых ведомств", и должен повысить эффективность налогового администрирования.

При введении новых правил особое внимание уделялось необходимости снижения избыточных административных процедур. Так, законом предусмотрена возможность заключения предварительного соглашения о ценообразовании между налогоплательщиком и налоговым органом. Понимая сложность вопроса и необходимость адаптации бизнеса к новым правилам, в законе предусмотрен ряд переходных положений, в том числе освобождение налогоплательщиков в течение первых двух лет действия закона от штрафных санкций.

2. Введены в действие правила создания и функционирования консолидированных групп налогоплательщиков, предусмотрено установление особого порядка исчисления и уплаты налога на прибыль организаций для таких групп налогоплательщиков, что позволит создать ряд преимуществ как для налогоплательщиков, так и для государства. Использование консолидированной отчетности по налогу на прибыль организаций создает условия для объединения ряда процедур налогового администрирования, что

позволит привести к снижению издержек, связанных с исполнением законодательства о налогах и сборах.

Кроме того, объединение налоговой базы по налогу на прибыль организаций создает для взаимозависимых организаций - участников консолидированной группы налогоплательщиков преференции, которые выражаются в возможности суммировать прибыли и убытки различных участников этой группы при исчислении налога на прибыль организаций.

3. Уточнены положения об уплате налогов физическими лицами за счет денежных средств, предоставленных банку без открытия банковского счета, о взимании налогов за счет электронных денежных средств организации, физического лица, приостановлении переводов электронных денежных средств. Установлена ответственность банков за нарушение обязанностей, связанных с электронными денежными средствами.

4. В целях обеспечения развития законодательства, регламентирующего способы организации коллективных инвестиций без образования юридического лица, в Кодекс внесены изменения в части совершенствования налогового контроля в отношении участников инвестиционного товарищества, особенности взыскания налогов с указанных участников, применения обеспечительных мер в виде приостановления операций по счетам в банке и ареста имущества этих участников.

5. В целях поддержки инвестиционной деятельности в субъектах РФ был принят Федеральный закон о зонах территориального развития, направленный на сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в их экономику. Указанным Федеральным законом расширен перечень оснований для предоставления инвестиционного налогового кредита, который может быть предоставлен организациям, включенным в реестр резидентов зоны территориального развития и реализующим на территории такой зоны инвестиционные проекты. При этом инвестиционный налоговый кредит может быть предоставлен по указанному основанию на срок до 10 лет.

6. ФНС России в настоящее время в эксплуатацию запущена обновленная версия электронного сервиса "Личный кабинет налогоплательщика для физических лиц" (https://service.nalog.ru/lk/) по республикам Башкортостан и Татарстан, а также по Нижегородской, Тверской и Калужской областям. Сервис размещен на официальном сайте ФНС России и позволяет налогоплательщикам получать актуальную информацию о недоимке и задолженности по пеням и штрафам, суммах начисленных и уплаченных налогов, пеней и штрафов, об объектах движимого и недвижимого имущества, самостоятельно формировать и распечатывать налоговые уведомления и квитанции на уплату налогов, обращаться в налоговые органы.

7. В целях урегулирования задолженности физических лиц, невозможной к взысканию, было принято решение о признании безнадежными к взысканию и списании образовавшихся у физических лиц по состоянию на 1 января 2009 года недоимки по налогам (сборам), в том числе отмененным, задолженности по пеням, начисленным на указанную недоимку, и задолженности по штрафам,

в отношении которых налоговый орган утратил возможность взыскания в связи с истечением установленного срока направления требования об уплате налога, сбора, пеней, штрафа, срока подачи заявления в суд о взыскании недоимки, задолженности по пеням и штрафам за счет имущества налогоплательщика (плательщика сбора) – физического лица, срока для предъявления к исполнению исполнительного документа, но не более размера таких недоимки и задолженности по пеням и штрафам по состоянию на день принятия решения об их списании.

Указанное положение не применяется в отношении недоимки по налогам (сборам), уплачиваемым физическими лицами в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности или занятием в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой, задолженности по пеням, начисленным на указанную недоимку, и задолженности по штрафам, числящимся за указанными физическими лицами.

При обсуждении налоговой политики важным является вопрос о действующем уровне налоговой нагрузки в российской экономике, а также о том, насколько налоговая нагрузка в России сопоставима с аналогичными показателями в различных странах, является ли она высокой или низкой. В ходе анализа налоговой нагрузки в экономике необходимо иметь в виду по меньшей мере два обстоятельства, оказывающие влияние на характер и интерпретацию выводов из такого анализа.

Во-первых, для стран, налоговые доходы которых в большой степени зависят от внешнеторговой ценовой конъюнктуры, принято разделять налоговые доходы, обусловленные исключительно колебаниями такой конъюнктуры, и налоговые доходы, которые более устойчивы к внешнеторговой конъюнктуре. В этой связи принято разделять конъюнктурную и структурную составляющие налоговой нагрузки.

При этом структурная составляющая налоговых доходов обусловлена природой и структурой экономического роста в стране, а также фундаментальными факторами налоговых доходов – такими, как изменения налогового законодательства и налоговых ставок. Структурная компонента налоговой нагрузки – это тот уровень нагрузки, который складывается при среднемноголетней внешнеэкономической конъюнктуре. В свою очередь, конъюнктурная компонента налоговых доходов обусловлена лишь колебаниями конъюнктуры мировых рынков, на которых торгуются экспортируемые из страны товары.

Поскольку колебания внешнеторговой конъюнктуры не могут быть прогнозированы с достаточной степенью достоверности, планирование бюджетных расходов должно осуществляться исходя из прогноза структурной составляющей налоговых доходов. Одновременно с этим налоговые доходы, имеющие конъюнктурный характер, могут сберегаться с целью сглаживания негативных последствий внешних шоков в периоды неблагоприятной внешнеторговой конъюнктуры.

Таким образом, в условиях существенной доли конъюнктурной составляющей налоговых доходов краткосрочные (в пределах нескольких лет)

колебания налоговой нагрузки (например, доли налоговых доходов в ВВП) не могут являться характеристикой изменений в налоговой системе, оказывающих влияние на общую величину налоговой нагрузки в стране.

Высокий уровень налоговых доходов бюджетов в периоды благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры сам по себе не является характеристикой высокой налоговой нагрузки, а снижение доходов в период неблагоприятной конъюнктуры не свидетельствует о низком уровне налогов в стране. Однако как налоговая система, так и система бюджетного планирования в этих условиях должны быть сконструированы таким образом, чтобы сберегать "избыточные" доходы в благоприятные периоды с целью финансирования бюджетного дефицита в неблагоприятные периоды.

Во-вторых, сама по себе величина налоговых доходов бюджетной системы Российской Федерации и соотношение этой величины с иными показателями (величина выручки, добавленной стоимости, валового продукта) не являются характеристикой налоговой нагрузки, на основании сравнения которой с аналогичными показателями в других странах либо в других отраслях можно было бы делать выводы об уровне налоговых изъятий из частного сектора, обусловленном различными характеристиками налоговой системы. Оптимальным способом сопоставления налоговой нагрузки в различных экономических условиях является подход, основанный на анализе того, насколько устройство налоговой системы оказывает влияние на инвестиционные решения либо в экономике в целом, либо в какой-либо конкретной отрасли, т. е. при анализе и сопоставлении налоговой нагрузки в стране или отрасли необходимо принимать во внимание, прежде всего, то, в какой степени налоговая система оказывает влияние на цену капитала для инвестора.

При этом анализ влияния уровня налогообложения предприятий на инвестиции и особенно международные сопоставления в этой сфере – одна из наиболее важных сфер изучения проблем налогообложения. Корпоративные налоговые режимы весьма сложны и значительно отличаются друг от друга в разных юрисдикциях и в рамках различных видов капитала. Поэтому для проведения такого анализа невозможно просто провести сравнительный анализ уровней налогообложения, необходимо учесть, например, ставки амортизационных расходов для целей налогообложения, наличие специальных правил и режимов налогообложения, другие формы налогов на капитал – налоги на имущество, налоги с оборота, налоги на передачу капитала и пр., а также наличие налоговых каникул, налоговых льгот и т. п.

В результате после учета всех вышеперечисленных факторов может оказаться, что налоговая нагрузка для инвестора с точки зрения принятия им инвестиционных решений при сравнительно высокой доле уплачиваемых налогоплательщиком налогов в выручке или добавленной стоимости может оказаться существенно ниже, чем у налогоплательщика со значительно более низкими налоговыми платежами. Определенная таким образом величина налоговой нагрузки зависит во многом от доходности инвестиционных

проектов в отрасли и оборачиваемости капитала, а не от абсолютной суммы уплачиваемых налогов в конкретный момент времени.

С учетом приведенных обстоятельств рассмотрение уровня и динамики налоговых доходов бюджетной системы Российской Федерации является важным, прежде всего, с точки зрения общей конструкции налоговой системы, поскольку позволяет показать, что с ее помощью следует сглаживать колебания доходов, обусловленные волатильностью внешнеторговой конъюнктуры, что, в свою очередь, требует настройки налоговой системы и различных подходов к налогообложению в различных секторах экономики.

4.3. Управление доходами публично-правовых образований

Существенным элементом повышения эффективности деятельности публично-правовых образований является политика в области формирования и администрирования доходов бюджетов, в том числе при реализации государственных программ Российской Федерации. При использовании для этих целей налоговых инструментов основное внимание необходимо уделить:

– количественной оценке налоговых инструментов, включая объемы бюджетных средств, направляемых на те или иные программы, выпадающие доходы от применения различных налоговых льгот и освобождений, пониженных или повышенных налоговых ставок, иных налоговых преференций, имеющих стимулирующий характер и направленных на решение определенных задач;

– оценке эффективности применения налоговых инструментов достижения целей и задач, для решения которых были установлены те или иные налоговые преференции, а также соотнесению полученных результатов и ресурсов, затраченных на их достижение в виде недополученных доходов бюджетной системы.

В настоящее время система такой оценки только формируется, что не позволяет не только оценить эффективность мер налогового стимулирования, но и обеспечить эффективное использование общественных финансов, их направление (в том числе в виде доходов, недополученных от предоставления налоговых льгот) на решение поставленных задач. Отсутствие практики использования комплексной системы подготовки, реализации и оценки решений по изменению законодательства Российской Федерации о налогах и сборах (далее - законодательство о налогах и сборах) с точки зрения их влияния на условия и эффективность реализации государственных программ Российской Федерации приводит к принятию неэффективных решений, частым и зачастую необоснованным корректировкам законодательства о налогах и сборах.

Это, в свою очередь, обусловливает снижение степени определенности, ухудшение институциональных условий бизнес-планирования и возможностей осуществления предпринимательской деятельности, особенно в отношении инвестиционных проектов долгосрочного характера. В частности, налоговые льготы, предоставляемые для реализации инвестиционных проектов, в

настоящее время не учитываются при оценке бюджетных расходов инвестиционного характера, а объем налоговых льгот не принимается во внимание при планировании и оценке эффективности бюджетных расходов, связанных с отдельными секторами экономики (далее - "налоговые расходы").

Вместе с тем, они оказывают существенное влияние на показатели сбалансированности бюджетов, уменьшая возможности по финансированию прочих обязательств, и по аналогии с бюджетными расходами должны подлежать оценке на предмет своей эффективности, иметь срочный характер в зависимости от степени важности и сроков решения поставленных задач.

Необходимо создать систему учета "налоговых расходов" при бюджетном планировании и оценке эффективности бюджетных расходов.

Принятие решений о "налоговых расходах" должно основываться на общих процедурах оценки их необходимости и эффективности, в том числе (в случае поддержки инвестиционных проектов) - на рассмотрении типовой финансовой модели инвестиционного проекта, его экономической эффективности, влияния на конкурентные условия ведения бизнеса, объемы привлекаемых внебюджетных инвестиций и устойчивость к макроэкономическим рискам. В свою очередь, при оказании финансовой поддержки секторам экономики за счет средств бюджетов "налоговые расходы" также должны учитываться при определении суммарного объема такой государственной поддержки.

С учетом этого представляется необходимым реализовать в рамках совершенствования администрирования следующие меры, позволяющие обеспечить полноценную интеграцию налоговой политики (в части предоставления налоговых льгот) с общими направлениями повышения эффективности использования бюджетных средств:

1) Необходимо привести в соответствие порядок формирования и состав бюджетной отчетности, статистической и налоговой отчетности, обеспечив их сопоставимость в отраслевом и территориальном аспектах.

2) Следует обеспечить периодическое обновление и актуализацию перечня налоговых льгот по результатам анализа практики их применения и администрирования. Продление действующих и особенно введение новых налоговых льгот следует производить на условиях:

– предварительного анализа влияния результата от предоставляемых налоговых льгот на финансово-экономическое состояние субъекта предпринимательской деятельности;

– установления ограничения действия льготы во времени;

– анализа фактической результативности и эффективности применения налоговых льгот по итогам каждого периода их применения (в том числе в целях возможного принятия решений о дальнейшей их пролонгации).

3) Принять нормативные правовые акты, регламентирующие учет и анализ налоговых льгот в качестве "налоговых расходов" бюджетов.

4) Разработать методику оценки эффективности налоговых льгот, учитывающую наряду с выпадающими доходами бюджетной системы создание

благоприятных условий для субъектов предпринимательской деятельности, а также результаты реализации ими полученных преимуществ.

5) Установить в качестве обязательного требования при формировании и реализации государственных программ Российской Федерации учет объемов предоставленных и предлагаемых к предоставлению налоговых льгот, рассматривая налоговые льготы в качестве "налоговых расходов" на реализацию соответствующих задач и мероприятий.

Кроме того, необходимо определить более четкий порядок урегулирования задолженности организаций по налогам и сборам, пеням и штрафам, практика которого осуществляется, начиная с 1997 года, путем принятия постановлений Правительства Российской Федерации на основании соответствующих статей федерального бюджета на соответствующий год и носит систематический, но не системный характер. В связи с этим целесообразно предусмотреть в Бюджетном кодексе рамочную норму о возможности проведения реструктуризации задолженности по налогам, сборам, пеням и штрафам путем принятия Правительством Российской Федерации соответствующего нормативного правового акта, установив при этом четкие требования к порядку и условиям проведения такой реструктуризации.

Одновременно необходимо включить в Налоговый кодекс Российской Федерации корреспондирующие нормы о порядке администрирования налоговыми органами такой реструктурированной задолженности. Необходимо также перейти от ежегодной индексации ставок по налогам, которая производится в соответствии с изменениями, вносимыми в Налоговый кодекс Российской Федерации, к автоматической ("формульной") индексации специфических налоговых ставок с учетом различных факторов.

Помимо вопросов, касающихся "налоговых расходов", крайне важными являются вопросы налогового администрирования доходов, в которых основная роль отводится ФНС России и ее территориальным органам.

Повышение качества налогового администрирования региональных и местных налогов в значительной степени зависит от организации взаимодействия территориальных органов ФНС России с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Расширение полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления по обеспечению доходной части региональных и местных бюджетов возможно в рамках предоставления органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления прав по выявлению объектов налогообложения и содействию в их регистрации, а также по участию в обеспечении погашения налогоплательщиками имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов.

В целях повышения эффективности администрирования как налоговых, так и неналоговых доходов, в том числе доходов от оказания государственных и муниципальных услуг (госпошлины, иные платежи), необходимо:

– сформировать нормативно-правовую базу, регламентирующую создание и ведение реестра доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в котором должны быть определены главные

администраторы (администраторы) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, перечень администрируемых ими доходов, правовые основания их взимания, размеры платежей и т. п.;

– установить единые правила формирования первичных документов по доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, реквизиты и формы распоряжений о переводе указанных денежных средств, а также платежей за государственные и муниципальные услуги и услуги, являющиеся необходимыми и обязательными при государственных и муниципальных услугах, правил их оформления и приема к исполнению;

– определить структуру и правила формирования идентификаторов плательщика, получателя, начисления, иных идентификаторов, позволяющих обеспечить однозначное определение платежа;

– определить порядок формирования документов на оплату платежей, включая авансовые платежи (в том числе госпошлины), а также учета данных платежей.

Необходимо определить механизм зачисления находящихся на счетах органов Федерального казначейства невыясненных поступлений, не востребованных плательщиками или не учтенных администраторами доходов бюджетов в течение 3-х лет, в доход федерального бюджета. Кроме того, необходимо дальнейшее развитие Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах, которое позволит аккумулировать информацию о начислениях и платежах в целях оказания государственных и муниципальных услуг.

В результате полноценного развертывания указанной государственной информационной системы повысится качество администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ускорится прохождение платежей в доход бюджетов за счет своевременного информирования плательщиков о задолженности перед государством.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. Какие налоговые и неналоговые поступления формируют доходы региональных бюджетов?
2. Каковы объемы межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ?
3. Охарактеризуйте совершенствование правил дифференциации степени бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления и установления зависимости исключительно от доли дотаций в доходах бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований в системе межбюджетных отношений.
4. Каковы пути развития налогового администрирования?
5. Как определяется уровень налоговой нагрузки в российской экономике?

6. Каковы пути повышения эффективности деятельности публично-правовых образований в области формирования и администрирования доходов бюджетов?

7. Охарактеризуйте меры, позволяющие обеспечить интеграцию налоговой политики (в части предоставления налоговых льгот) с общими направлениями повышения эффективности использования бюджетных средств.

8. Каковы пути сокращения неплатежей в бюджетную систему регионов?

9. Какие местные налоги зачисляются в доходы бюджетов муниципальных районов?

10. Что такое реестр доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации?

11. Изложите основное содержание научно- прикладных исследований в сфере развития налогового и неналогового потенциала бюджетных доходов субъектов РФ.

ТЕМА 5. РАСХОДЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Разграничение расходных обязательств и доходных источников, обеспечение устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов

В рамках корректировки действующей системы разграничения полномочий необходимо:

– провести дополнительную инвентаризацию полномочий Российской Федерации, полномочий субъектов РФ и вопросов местного значения с целью оптимизации разграничения полномочий между уровнями публичной власти, оценить целесообразность передачи субъектам РФ отдельных полномочий, исполняемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти;

– определить и урегулировать на законодательном уровне вопросы о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (в том числе между разными типами муниципальных образований), исходя из экономической целесообразности их осуществления соответствующим уровнем власти (например, об ответственном обращении с животными, обеспечении первичных мер пожарной безопасности на территории муниципального района вне границ населенных пунктов, организации внеуличного транспорта и метрополитена и др.);

– разграничить вопросы местного значения на обязательные (законодательно закрепленные) и добровольные с целью более четкого установления их правового статуса;

– завершить разграничение полномочий по решению вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления разных типов муниципальных образований (особенно между муниципальными районами и поселениями) в отраслевых законодательных актах Российской Федерации с целью исключения правовых пробелов и дублирования полномочий (например, в сфере культуры, спорта, работы с детьми и молодежью и др.);

– провести ревизию системы регулирования исполнения региональных и муниципальных полномочий; провести анализ перечня полномочий, которые органы государственной власти субъектов РФ вправе делегировать на муниципальный уровень;

– исключить из федеральных законов, а также отраслевых нормативных правовых актов федерального уровня нормы, устанавливающие льготы и социальные выплаты по полномочиям субъектов РФ и вопросам местного значения.

В настоящее время разграничение налоговых источников между федеральным центром и регионами в целом соответствует современному этапу развития федеративных отношений в Российской Федерации, и существенный пересмотр данного разграничения в среднесрочной перспективе

нецелесообразен. В предстоящем периоде планируется расширение полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления по участию в сборе региональных и местных налогов, а также налогов, поступающих в их бюджеты, уплачиваемых при применении специальных налоговых режимов.

На первом этапе необходимо предоставить органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления право на выявление объектов налогообложения и содействие их регистрации, а также на доведение информации до налогоплательщиков об имеющейся задолженности по уплате налогов и сборов и обеспечение взыскания такой задолженности.

Кроме того, должны быть отменены установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам, а также оптимизированы неэффективные налоговые льготы и освобождения, устанавливаемые региональным и муниципальным законодательством.

Перечисленные меры по разграничению расходных обязательств и доходных источников между публично-правовыми образованиями должны создать надежную основу для обеспечения устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Данные мониторинга состояния долга субъектов РФ свидетельствуют о необходимости уделять повышенное внимание проблеме долговой нагрузки на региональные бюджеты, связанной с активным использованием рядом заемщиков кредитов из федерального бюджета. Государственный долг отдельных субъектов РФ превышает 50 % от суммы налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов, что расценивается как рисковый уровень, и подлежит повышенному вниманию со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Минфина России.

В связи с введением с 1 января 2014 г. законодательного требования по утверждению субъектами РФ бюджетов на три года целесообразно закрепить в бюджетном законодательстве требование о разработке и одобрении органами государственной власти субъектов РФ основных направлений долговой политики субъекта РФ на период не менее указанного бюджетного цикла, а также о представлении этого документа в законодательный (представительный) орган одновременно с проектом бюджета субъекта РФ на соответствующий финансовый год и плановый период.

Бюджетное законодательство должно устанавливать требования к содержанию этого документа, в том числе о соответствии основным показателям проекта бюджета субъекта РФ на соответствующий финансовый год и плановый период. Основные направления государственной долговой политики субъекта РФ должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня. Кроме того, необходимо создать эффективную систему предупреждения и ликвидации негативных последствий угроз несбалансированности бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований.

В случае приближения к критическим значениям неплатежеспособности органам власти регионального и местного уровня необходимо разрабатывать планы восстановления платежеспособности. Планируется установить

обязанность субъектов РФ и муниципальных образований, достигших критических значений задолженности по долговым и бюджетным обязательствам, заключать соответственно с Минфином России и финансовыми органами соответствующих субъектов РФ соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности публично-правового образования на срок до 3-5 лет. Одновременно предполагается расширить меры ответственности органов государственной власти субъектов РФ за нарушение условий соглашения о мерах по восстановлению платежеспособности субъекта РФ и плана восстановления платежеспособности субъекта РФ путем приостановления (сокращения) предоставления бюджету субъекта РФ межбюджетных трансфертов. Кроме того, в целях усиления персональной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов РФ за проведение неэффективной бюджетной и долговой политики предлагается установить, что если реализуемые органами исполнительной власти субъектов РФ меры оздоровления регионального бюджета не дают результата, это может послужить основанием для отстранения руководителя субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Аналогичные меры предполагается установить и для органов местного самоуправления.

Стратегической мерой, способствующей проведению ответственной бюджетной политики и оптимизации долговой нагрузки на бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты, является расширение горизонтов бюджетного планирования, в том числе за счет утверждения бюджетов на трехлетний период и формирования долгосрочных бюджетных стратегий.

В частности, распределение основной части межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований и нормативов зачисления налогов в доходы местных бюджетов должно утверждаться не менее чем на три года. В целом, в субъектах РФ и муниципальных образованиях должно быть обеспечено высокое качество управления бюджетным процессом с использованием в первую очередь передовых программно-целевых методов формирования и исполнения бюджетов.

Исполнение данных мероприятий будет обеспечено в том числе в рамках методологической и финансовой поддержки реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Прогноз расходов и дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015-2017 годах приведен в табл. 5.1.

Таблица 5.1 - Прогноз расходов и дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015-2017 годах

Показатель	2014 год	2015 год	Темпы роста за год	2016 год	Темпы роста за год	2017 год	Темпы роста за год
Расходы, всего	9 299,2	9 870,1	106,1	10 388,1	105,2	11 041,5	106,3
% ВВП	*13,0*	*13,0*		*12,6*		*12,3*	
Дефицит	-857,0	-942,3	110,0	-946,2	100,4	-905,9	95,7
% ВВП	*1,2*	*1,2*		*1,1*		*1,0*	

Оценка объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов РФ производилась с учетом исполнения за 2013 год и уточненных плановых параметров бюджетов субъектов РФ на 2014 год. При этом учитывались следующие факторы:

– реализация указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, в том числе по повышению заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы субъектов РФ и муниципальных образований, переселению граждан из аварийного жилищного фонда, обеспечению детей местами в дошкольных образовательных учреждениях;

– прирост расходов субъектов РФ в связи с увеличением размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

– ежегодная индексация расходов на социальное обеспечение населения, услуги связи, транспортные и коммунальные услуги, увеличение стоимости основных средств и материальных запасов на уровень инфляции;

– сохранение прочих расходов на уровне 2014 года.

В 2015 году прогнозировался дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ в объеме 942,3 млрд. рублей со снижением к 2017 году до уровня 905,9 млрд. рублей.

Источниками финансирования дефицитов консолидированных бюджетов субъектов РФ будут являться кредиты кредитных организаций, бюджетные кредиты из федерального бюджета, государственные (муниципальные) ценные бумаги, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В целях обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов РФ предлагается реализовать ряд мер, направленных на мобилизацию доходов и оптимизацию расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 году на 367,9 млрд. рублей, в 2017 году на 450,4 млрд. рублей. Кроме того, в части дополнительных мер по оптимизации расходов могут быть рассмотрены следующие предложения:

– об исключении из расчета средней заработной платы по экономике субъекта РФ заработной платы в сфере государственного управления и обеспечения военной безопасности, так как заработная плата соответствующих сотрудников не зависит от уровня развития экономики региона (например, в среднем по России доля соответствующих сотрудников составляет 2,8 %, а в регионах СКФО - 20 %). Оптимизация расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ может составить 51,2 млрд. рублей в условиях 2013 года;

– об использовании при расчете целевого ориентира уровня заработной платы работников бюджетной сферы вместо прогнозных данных на текущий год данных о фактически сложившемся размере средней заработной платы по экономике в отчетном периоде. Необходимо также предоставить право регионам по ограничению мер социальной поддержки и их установлению исходя из критериев нуждаемости. Кроме того, необходимо провести

оптимизацию расходов на содержание органов государственной власти субъектов РФ;

– исключить финансирование полномочий, не отнесенных к полномочиям субъектов РФ, а также дополнительных мер социальной поддержки федеральных льготников.

Также предлагается установить мораторий на внесение изменений в действующую структуру разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, на установление федеральными законами новых расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований. В частности, предусматривается возможность введения регионами налога с продаж со ставкой в размере до 3 %. Реализация данной меры позволит повысить обеспеченность бюджетов субъектов РФ собственными доходами, увеличив доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015 году на 194,8 млрд. рублей, в 2016 году на 210,7 млрд. рублей, в 2017 году на 230,0 млрд. рублей. В части оптимизации расходов предлагаются следующие меры:

1. Установление допустимого отклонения по итогам года средней заработной платы соответствующей категории работников бюджетной сферы от среднегодового целевого размера оплаты труда (5 % от размера заработной платы). Предлагается предусмотреть возможность соответствующих изменений в согласуемых федеральными органами исполнительной власти региональных "дорожных картах" в отраслях социальной сферы.

Реализация данной меры необходима в связи со сложностью прогнозирования уровня средней заработной платы в экономике региона на очередной финансовый год и позволит снизить расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015 году в объеме до 90,1 млрд. рублей, в 2016 году - до 109,4 млрд. рублей и в 2017 году - до 132,1 млрд. рублей.

2. Повышение оплаты труда основным работникам учреждений культуры без учета вспомогательного и административно-хозяйственного персонала. При обеспечении доли основных работников в общей численности работников учреждений культуры на уровне 60 % реализация данной меры позволит снизить расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 году на 47,8 млрд. рублей и в 2017 году на 88,3 млрд. рублей.

Развитие государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство позволяет использовать оптимальное сочетание государственных и частных ресурсов для решения ключевых задач социально-экономического развития Российской Федерации.

Реализация проектов на принципах государственно-частного партнерства предполагает юридическое закрепление взаимодействия публично-правового образования и бизнеса, осуществление проектов на средне- или долгосрочной основе, наличие строго определенной цели, позволяющей оценить эффективность проекта по конечным общественно значимым результатам.

Международный опыт свидетельствует, что развитие инструментов государственно-частного партнерства способствует увеличению инвестиций в

инфраструктурные проекты, в том числе в социальной сфере, где необходимы механизмы долгосрочной компенсации части затрат инвестору публичной стороной соглашения.

В то же время роль государства в инвестиционной деятельности во многих странах мира является строго регламентированной и ограниченной рядом условий. В частности, в договоре о функционировании Европейского союза закреплены положения, определяющие недопустимость государственной помощи, предоставляемой в любой форме или за счет государственных ресурсов, в случае искажения или угрозы искажения конкуренции путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производств. С учетом изложенного, государственно-частное партнерство на основе долгосрочного контракта между частным инвестором и публично-правовым образованием реализуется при условии, что инвестиционный проект обеспечивает решение одной из долгосрочных задач социально-экономического развития, находящейся в компетенции органа государственной власти.

В настоящее время несогласованность и пробелы законодательства Российской Федерации препятствуют развитию государственно-частного партнерства в Российской Федерации. К основным проблемам развития государственно-частного партнерства относятся:

– несовершенство законодательства Российской Федерации, регламентирующего отдельные виды государственно-частного партнерства, отсутствие системных принципов регулирования заключения и исполнения соглашений о реализации проектов государственно-частного партнерства, противоречия между регулированием различных форм публично-частного взаимодействия (государственных контрактов и иных соглашений о реализации инвестиционных проектов);

– специальное регулирование, не позволяющее в ряде случаев (прежде всего, в социальной сфере, а также при реализации государственных функций) привлекать частные компании к реализации общественно значимых проектов;

– отсутствие установленной процедуры принятия долгосрочных обязательств публично-правового образования в увязке со встречными обязательствами частного партнера по обеспечению выполнения программных задач и достижению программных целевых показателей;

– неопределенность критериев оценки эффективности планируемых и реализуемых проектов государственно-частного партнерства, в том числе в части проверки финансовых предложений конкурсантов на предмет их реалистичности, оценки соответствия технических и финансовых характеристик предполагаемого партнерства установленным требованиям, оптимальности предложенного организационного и технического решения;

– отсутствие нормативного правового регулирования и разграничения сфер применения норм законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках в случае реализации соглашений о государственно-частном партнерстве;

– институциональная неготовность публично-правовых образований к передаче частным партнерам отдельных прав на создание инфраструктурных объектов и управление ими;

– отсутствие механизма реализации комплексных инвестиционных проектов государственно-частного партнерства, в особенности в условиях принятия на себя расходных обязательств и скоординированного выполнения своих обязательств несколькими публичными партнерами;

– неурегулированность правовых вопросов использования результатов интеллектуальной деятельности (передача права собственности на результаты интеллектуальной деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета; вопросы учета и использования нематериальных активов при создании государственно-частных партнерств и т. п.);

– возникновение налоговых потерь при осуществлении передачи интеллектуальной собственности в государственно-частное партнерство.

Также не получило широкого распространения заключение соглашений о государственно-частном партнерстве в целях создания и эксплуатации объектов инфраструктуры, в том числе в части выплаты частному инвестору регулярного вознаграждения (например, в формате платы за доступность и техническое состояние объекта транспортной инфраструктуры). Вопрос возврата частному инвестору средств, инвестированных в создание публичной инфраструктуры на стадии ее эксплуатации, в ряде случаев урегулирован недостаточно. При этом целевые показатели инвестиционного проекта (в том числе стратегического характера, например, повышение производительности труда и создание высокопроизводительных рабочих мест) достигаются преимущественно на стадии эксплуатации созданного объекта за пределами инвестиционной стадии проекта через несколько лет после начала его использования.

Кроме того, невозможно финансово обеспечить ряд форм государственно-частного партнерства, предполагающих введение условных обязательств публично-правового образования, когда определенное в соглашении вознаграждение выплачивается частному партнеру в случае осуществления им установленных инвестиционных расходов и достижения целевых показателей реализации инвестиционного проекта.

Применение инструментария государственно-частного партнерства в социальной сфере для привлечения внебюджетных источников финансирования проектов по развитию социальной инфраструктуры также в настоящее время сдерживается недостаточным нормативным правовым регулированием, прежде всего, в силу преимущественного использования для реализации инвестиционных проектов бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий и связанных с этим ограничений.

Кроме того, использование указанных выше инструментов государственно-частного партнерства в социальной сфере не может осуществляться по общим для коммерческих проектов правилам, поскольку результатом успешной реализации таких проектов для органов государственной власти должно являться решение задач социально-экономического развития, а также достижение финансовых показателей таких

проектов. Таким образом, для расширения практики использования инструментария государственно-частного партнерства в социальной сфере необходимо сформировать систему оценки таких проектов, включая условия заключения соглашений государственно-частного партнерства и критерии их эффективности.

Соответственно, основными мерами, которые необходимо предпринять для снятия указанных ограничений, являются:

– закрепление в федеральном законодательстве понятия государственно-частного партнерства;

– внесение изменений в бюджетное и земельное законодательства Российской Федерации, законодательство Российской Федерации об инвестиционной деятельности, снимающих ограничения при реализации проектов государственно-частного партнерства;

– определение случаев, критериев отбора инвестиционных проектов и форм государственной финансовой поддержки, при которых возможна реализация проектов государственно-частного партнерства;

– установление, что финансовое участие публичного партнера в реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства возможно только в случаях, если такое участие обеспечивает получение потребителями выгоды в части затрат на производство товаров, работ, услуг, их цены, качества, количества, сроков или совокупности этих факторов по сравнению с осуществлением тех же функций, предоставлением им тех же услуг публичным партнером посредством закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– определение и нормативное правовое закрепление процедуры принятия долгосрочных финансовых обязательств публично-правового образования в рамках соглашений государственно-частного партнерства;

– формирование рекомендаций, определяющих условия, целевые показатели, типовые взаимные обязательства и типовые соглашения о государственно-частном партнерстве.

Необходимо разработать и ввести в законодательство Российской Федерации такие механизмы обеспечения исполнения обязательств, как страхование соответствующих рисков, залог прав требования по концессионному соглашению, залог прав требования поступлений от пользователей объектом и ряд других. Требует проработки и расширения практика применения фондов целевого капитала, особенно в сферах науки, образования, культуры. Законодательная база функционирования механизмов государственно-частного партнерства должна обеспечивать не только конкуренцию между проектами, но и открытый доступ к информации на всех стадиях проекта, в том числе в части оценки кредитоспособности проекта и проведения его технологического и ценового аудита.

5.2. Повышение функциональной эффективности бюджетных расходов

Переход к программно-целевым методам управления, в том числе "программному" бюджету, предполагает расширение финансовой самостоятельности и, следовательно, ответственности органов исполнительной власти за достижение запланированных целей и результатов.

Наряду с созданием общих условий и стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов, необходимы разработка и реализация конкретных инструментов и механизмов для достижения этой цели с учетом специфики основных сфер деятельности (функций) органов государственной власти и местного самоуправления.

Создание системы анализа эффективности бюджетных расходов

Система анализа эффективности бюджетных расходов должна основываться на следующих базовых подходах:

– анализ эффективности бюджетных расходов на всех стадиях бюджетного процесса;

– сопоставимость объекта анализа;

– оценка всей совокупности финансовых, административных и иных ресурсов;

– независимость оценки;

– публичность и общедоступность промежуточных и итоговых результатов анализа;

– учет результатов анализа эффективности бюджетных расходов для будущих бюджетных циклов.

Анализ эффективности бюджетных расходов предлагается осуществлять в отношении мероприятий, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, в процессе формирования проекта федерального бюджета, исполнения и оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований.

На этапе планирования в полной мере будут применяться требования к разработке государственных программ Российской Федерации, установленные Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации", а также:

– механизмы обоснований бюджетных ассигнований и государственных заданий;

– сводные планы и планы-графики закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, включая обоснованность максимальных (начальных) цен.

При этом целесообразность осуществления государственных закупок должна быть увязана с целями и задачами реализации государственных программ Российской Федерации, планы-графики закупок увязаны с планами реализации указанных программ, а в контрактах на проведение услуг или закупку товаров для государственных нужд должны указываться результаты

соответствующих мероприятий государственных программ Российской Федерации.

Обязательным является наличие необходимых условий для эффективного использования бюджетных расходов, включая нормативно-правовое обеспечение, организационную и институциональную инфраструктуру, наличие достоверной и достаточной информации.

Кроме того, важнейшим элементом оценки эффективности бюджетных расходов на стадии планирования будет выступать возможность непосредственной "увязки" соответствующих бюджетных расходов (включая кредитные ресурсы, государственные гарантии, налоговые льготы, особые условия доступности соответствующей инфраструктуры) с конкретными измеримыми результатами, которые планируется достигнуть.

Анализ реализации государственных программ Российской Федерации должен сопровождаться обязательным составлением календарных графиков выполнения мероприятий и осуществления расходов на их реализацию.

В целом система оценки достигнутых результатов использования бюджетных ассигнований должна заключаться в сопоставлении совокупности целевых индикаторов (ожидаемых результатов) использования бюджетных средств, формируемых на стадии планирования бюджетных ассигнований, и фактически достигнутых результатов, включая оценку воздействия внешних факторов, что будет способствовать совершенствованию системы оценки рисков реализации государственных программ Российской Федерации.

Сопоставимость, сравнимость соответствующих ресурсов, направляемых на достижение целей в различных сферах экономики и администрируемых органами государственного управления, являются базовым условием для получения достоверной информации об эффективности бюджетных расходов. В этой связи соответствующая оценка должна проводиться с учетом:

– распределения соответствующих мероприятий (расходов) по агрегированным группам;

– достижения целевых результатов за счет сопоставимого объема финансовых ресурсов в прошлые периоды;

– различий в уровне финансового обеспечения сопоставимых мероприятий (оказания государственных услуг) в зависимости от территории реализации (оказания услуги), ответственного исполнителя (соисполнителя) государственной программы Российской Федерации.

Ожидаемым результатом оценки является группировка соответствующих бюджетных расходов, обладающих одинаковыми стоимостными и объемными (качественными и количественными) характеристиками. При этом обязательным элементом анализа эффективности бюджетных расходов должно стать применение метода альтернативных издержек, т. е. прогнозирования последствий нереализации мероприятий (осуществления бюджетных расходов), а также оценка предельной эффективности.

При прочих равных условиях объемы бюджетных расходов будут оцениваться в качестве наиболее эффективных в пределах, при которых темпы приростов расходов на один условный рубль не становятся ниже темпов

прироста (сокращения) соответствующих показателей, отражающих конечный результат использования государственных финансов.

Это позволит отчасти избежать увеличения бюджетных расходов по отдельным направлениям, эффект от применения которых прирастает медленнее соответствующих затрат.

Комплексный подход к оценке финансовых ресурсов должен быть направлен не только на учет сроков и объемов осуществления соответствующих кассовых расходов, но и на учет наличия необходимого нормативного правового, методологического и институционального обеспечения мероприятий, а также на применение таких мер финансового стимулирования как государственные кредиты, гарантии и поручительства, особенности налогообложения соответствующих видов деятельности или объектов налогообложения (налоговые льготы), повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг.

В 2012 году завершился переходный период реформирования государственных и муниципальных учреждений (далее - учреждения) и формирования нового механизма оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг и работ, предусмотренного Федеральным законом № 83-ФЗ. В целом, Федеральный закон № 83-ФЗ обеспечил положительные эффекты как для потребителей, ощутивших повышение качества оказываемых услуг, так и для менеджмента в органах исполнительной власти, местного самоуправления, учреждениях, получившего возможность применения более эффективных управленческих технологий для решения проблем учреждений. Расширение самостоятельности учреждений, установление долгосрочных нормативов привело к росту заработной платы работников, производительности труда, сокращению объема выполняемых непрофильных функций и другим позитивным эффектам.

В рамках реализации указанной реформы необходимо проводить работу по существенному сокращению доли неэффективных расходов. Этого можно достичь, в том числе, за счет четкой увязки состава и объема услуг с социальными гарантиями и обязательствами государства, более обоснованного планирования и распределения средств на оказание (выполнение) государственных и муниципальных услуг (работ), более рационального и экономного использования бюджетных средств учреждениями (в частности, при проведении закупок), передачи оказания (выполнения) части государственных (муниципальных) услуг (работ) в рыночный сектор (при перепрофилировании или ликвидации соответствующих учреждений), сокращения издержек по административному контролю текущей деятельности автономных и бюджетных учреждений.

В ходе реализации первого этапа этой системной реформы выявились следующие проблемы и ограничения, обусловленные в значительной степени разной скоростью внедрения инициатив как в различных отраслях, так и в разных субъектах Российской Федерации:

– формальное проведение преобразований, декларативность соответствующих норм законодательства Российской Федерации при

фактическом сохранении ранее сложившихся механизмов функционирования учреждений, их взаимодействия с органами власти и потребителями;

– несоответствие видов деятельности, в основном носящей явно коммерческий характер, целям создания учреждения;

– несоответствие государственных и муниципальных услуг, оказываемых учреждениями, полномочиям соответствующего публично-правового образования или полномочиям соответствующего органа власти, осуществляющего функции и полномочия их учредителя;

– сохранение высокого уровня агрегирования при формулировании государственных (муниципальных) услуг (применение подхода "одно учреждение - одна услуга"), при котором затруднены объективное сопоставление затрат учреждений и оценка эффективности их деятельности (в данной ситуации применимы только индивидуальные нормативы, расчет которых фактически не отличается от расчета сметы и которые непригодны для анализа и сопоставления эффективности деятельности учреждений; кроме того, в рамках подхода "одно учреждение - одна услуга" невозможно четко отделить услуги, оказываемые на платной основе, от бесплатных);

– различие принципов отражения государственных (муниципальных) услуг в перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ, утвержденных на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

– наличие в перечнях государственных (муниципальных) услуг и работ услуг, оказываемых на платной основе, включение которых в данные перечни не предусмотрено федеральными законами;

– преобладание практики определения нормативных затрат исходя из отчетного и планируемого объема бюджетных ассигнований с учетом индексации расходов прошлых лет, непрозрачность дифференциации нормативов финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг и отсутствие методик и опыта определения единых нормативов.

Для повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг необходимо решение следующих основных задач.

1) Использование инструмента государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг при стратегическом и бюджетном планировании, обеспечение взаимосвязи государственных (муниципальных) программ и государственных (муниципальных) заданий.

2) Оптимизация структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также не соответствующих профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, в организации иной организационно-правовой формы. Изменение типа бюджетных и автономных учреждений, оказывающих услуги в интересах органов

государственной власти и органов местного самоуправления, на тип казенного учреждения, либо их ликвидация.

3) Формирование сводного перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, разработанных федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности, который будет действовать для всех публично-правовых образований.

Для реализации данного подхода внесены изменения в статью 69^2 Бюджетного кодекса, предусматривающие норму о базовых (отраслевых) перечнях государственных и муниципальных услуг и работ, которые будут формироваться федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и содержать исчерпывающий перечень услуг и работ, оказываемых или выполняемых учреждениями с учетом установленного объема полномочий соответствующего публично-правового образования в конкретных сферах деятельности (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура, социальная защита, транспорт и т.д.).

Вышеуказанные положения статьи 69_2 Бюджетного кодекса будут применяться при формировании государственных (муниципальных) заданий на 2016 год (на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов).

4) Переход при финансовом обеспечении учреждений к единой методике расчета прозрачных и объективных единых нормативных затрат на оказание услуг (с учетом региональной или отраслевой специфики).

Для реализации данного подхода в Бюджетный кодекс введена норма об обязанности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики по нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, формировать общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных и муниципальных услуг (выполнение работ) в соответствующих сферах.

5) Расширение практики привлечения к оказанию государственных (муниципальных) услуг негосударственных организаций.

Вовлечение организаций, не являющихся учреждениями, в процесс реализации конституционных гарантий в социальной сфере повысит конкуренцию среди юридических лиц, а, следовательно, обеспечит и рост качества оказания государственных услуг населению.

Расширение практики оказания государственных (муниципальных) услуг не только бюджетными и автономными учреждениями, но и другими организациями в условиях добросовестной конкуренции также создаст возможность внедрить одну из самых перспективных и наиболее эффективных с точки зрения качества услуг форм - возможность потребителя услуг самому выбрать место (организацию-поставщика), а также качество и объем услуг,

которые гарантированы государством. В этом случае средства соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации перечисляются в организацию после обращения потенциального получателя государственной (муниципальной) услуги именно в эту организацию. При этом соответствующий сертификат или иной документ, подтверждающий финансовые обязательства государства по оплате государственной (муниципальной) услуги, должен приниматься в качестве частичной или полной оплаты необходимых гражданину услуг, предоставляемых негосударственными организациями на платной основе.

Для перехода от нерыночного механизма распределения государственных заданий к конкурсному размещению государственного (муниципального) заказа на оказание государственных услуг как среди учреждений, так и организаций негосударственного сектора необходимо предусмотреть внесение поправок в законодательство Российской Федерации, регулирующее государственные закупки. Прежде всего, необходимо распространить законодательство Российской Федерации, регулирующее государственные закупки, на оказание государственных и муниципальных услуг для нужд их потребителей (т. е. третьих лиц), а также предусмотреть специальные требования к размещению заказов на закупки государственных услуг в пользу третьих лиц и проведению конкурсных процедур отбора поставщиков среди государственных и негосударственных организаций.

6) Упорядочение формирования перечней услуг, оказываемых на платной основе в государственных учреждениях. Необходимо полностью исключить возможность злоупотреблений руководства учреждений в части взимания платы за оказание государственных услуг, гарантированных населению за счет соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также предусмотреть меры по исключению из практики деятельности учреждений "теневых" платных услуг.

7) Внедрение в учреждениях систем оплаты труда работников, адаптированных к новым условиям деятельности и финансового обеспечения учреждений, настроенных на решение задач по развитию соответствующих отраслей, на повышение качества оказываемых государственных услуг и обеспечение соответствия уровня оплаты труда работников результатам их труда, с применением в учреждениях принципов "эффективного контракта".

В рамках перехода к "эффективному контракту" в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения, а также размер поощрения за достижение коллективных результатов труда.

8) Переход от мониторинга первого этапа реформы совершенствования правового положения учреждений, в рамках которого осуществлялся анализ разработанных органами государственной власти (органами местного самоуправления) нормативных правовых актов, уставов учреждений, к мониторингу результатов и эффектов от реализации реформы учреждений (разработка отраслевых показателей эффективности деятельности учреждений,

развитие официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях (www.bus.gov.ru) и т.д.).

5.3. Повышение эффективности бюджетных инвестиций

В целях реализации внесенных в Бюджетный кодекс Федеральным законом "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части бюджетных инвестиций" изменений в 2014 году требуется обеспечить методическое сопровождение деятельности федеральных органов государственной власти по применению новых способов осуществления капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства, а также проведение мониторинга исполнения бюджета по расходам, связанным с указанными вложениями.

Необходимо решить также проблему длительности процедуры внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу, в том числе в случае необходимости внести изменения в сводную бюджетную роспись федерального бюджета, что создает риски срыва сроков строительства (реконструкции, технического перевооружения) объектов капитального строительства. Снижение сроков внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу может быть достигнуто путем:

– синхронизации внесения изменений в сводную роспись и согласования соответствующих изменений в федеральную адресную инвестиционную программу;

– обеспечения ведения федеральной адресной инвестиционной программы во взаимодействии с информационными системами, в том числе системой "Электронный бюджет";

– установления системы межведомственного информационного взаимодействия между главными распорядителями средств федерального бюджета, Минфином России, Минэкономразвития России;

– упрощения процедуры согласования изменений показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета и федеральной адресной инвестиционной программы.

Важной задачей в области правового регулирования инвестиционной деятельности в форме капитальных вложений в объекты капитального строительства также является поэтапное снижение доли объектов, включаемых в федеральную адресную инвестиционную программу, в отсутствии утвержденной в установленном порядке проектной документации, поскольку планирование объемов финансового обеспечения в пределах одного года одновременно на разработку проектной документации и организацию строительства объекта капитального строительства приводит к сдвигу начала закупок подрядных и иных связанных с ними работ на середину года или, в большинстве случаев, к необходимости перераспределения бюджетных ассигнований на другие объекты.

Кроме того, бюджетные инвестиции не должны создавать конкуренцию реализации коммерческих инвестиционных проектов, а также проектов, для реализации которых используются механизмы государственно-частного партнерства.

Реализация проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства предполагает наличие развитой правовой системы, позволяющей оценить эффективность проекта, обеспечивающей защиту прав участников таких правоотношений, а также законодательное установление гарантий сохранения прав и преимуществ в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Принимая во внимание, что для реализации инвестиционных проектов в Российской Федерации предусмотрены различные виды правовых оснований, регулирование которых в различной степени учитывает общие принципы государственно-частного партнерства, основной задачей повышения эффективности данной сферы правоотношений является принятие рамочного закона, с последующим приведением в соответствие с ним норм отраслевого регулирования, в том числе Бюджетного, Земельного, Налогового кодексов Российской Федерации, федеральных законов "О концессионных соглашениях", "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", "О соглашениях о разделе продукции", "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Кроме того, по итогам анализа зарубежного опыта следует рекомендовать принятие стандартов или правил участия частного партнера в реализации государственных функций, которые будут определять не только возвратность инвестиций, характерную для коммерческого финансирования, но и наиболее оптимальное распределение рисков между публичным и частным партнером, обеспечивающим наилучшие условия привлечения капитала для финансирования инвестиционного проекта. К настоящему времени создан механизм проведения обязательного публичного технологического и правового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием, обеспечивающий повышение эффективности использования бюджетных средств, снижение стоимости и сокращение сроков строительства, повышение конкурентоспособности производства.

Важной задачей является определение оптимального способа участия публично-правового образования в том или ином инвестиционном проекте. Для участия в инвестиционных проектах на принципах государственно-частного партнерства публичным партнером могут быть выбраны такие способы, как:

– долгосрочный государственный заказ;

– долгосрочное тарифное регулирование;

– субсидирование в части затрат коммерческих компаний на осуществление научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и коммерциализации их результатов или затрат коммерческих компаний на создание объектов инфраструктуры в рамках комплексных инвестиционных проектов в пределах дополнительных налоговых поступлений от участников комплексного проекта;

– сохранение уровня совокупной налоговой нагрузки на период окупаемости проекта;

– предоставление в пользование либо аренду земельных участков и объектов недвижимости на льготных условиях.

При этом в случае, когда участие публично-правового образования в инвестиционном проекте не предусматривает осуществления прямых расходов из бюджета, должна быть создана система оценки в денежном выражении косвенных мер государственной поддержки, таких как налоговые и таможенные льготы, предоставление имущества публичного партнера на льготных условиях в качестве источника финансового обеспечения инвестиционных проектов.

Важную роль в повышении эффективности инвестиционной политики играют созданные Российской Федерацией институты развития и компании с государственным участием. Средства федерального бюджета, направленные для их формирования и финансового обеспечения, должны обеспечить максимальный объем внебюджетного софинансирования инвестиционных расходов либо выкуп доли в проекте после его выхода на проектную мощность. Эти средства также должны обеспечить преимущества или недостатки использования различных мер государственной поддержки, включая косвенную поддержку за счет установления долгосрочных тарифов или применения механизма частичной компенсации расходов застройщика в размере, не превышающем увеличения объема налоговых поступлений вследствие реализации проекта, а также рисков исполнения расходных обязательств по данному проекту.

Целесообразным представляется использование передового европейского опыта, в рамках которого лишь те инвестиционные проекты, реализация которых без привлечения бюджетных средств невозможна, включаются в адресную инвестиционную программу. Следует существенно расширить использование рыночных финансовых инструментов, обеспечивающих возвратность средств при осуществлении инвестиционных расходов. Финансовые возможности таких инструментов будут определяться не столько возможностями бюджетов, сколько финансовым потоком от дивидендов и процентных платежей, а также поступлениями от продажи активов, т. е. зависеть от качества поддерживаемых инвестиционных проектов (например, облигации, выпускаемые для целей концессионного соглашения).

Запуск внебюджетных инструментов возвратного финансирования инвестиционных проектов может быть обеспечен за счет разделения функций владения и управления государственными активами. Использование фондовых механизмов, а также механизмов доверительного управления позволит повысить качество принятия инвестиционных решений и привлечь профессиональные управляющие компании с многолетним успешным опытом коммерческих инвестиций. В среднесрочной перспективе необходимо обеспечить повышение эффективности бюджетных расходов инвестиционного характера, сопряженное с масштабным привлечением частных инвестиций в отечественную экономику, посредством решения следующих задач:

– сокращение рисков, с которыми связан процесс осуществления инвестиций в проекты, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства;

– передача большей части рисков по инвестиционным проектам от государства к частным инвесторам с расширением доступа капитала на традиционно государственный рынок инвестиций в социальную сферу и инфраструктуру;

– создание новых инструментов бюджетной политики в сфере государственных инвестиций, обеспечивающих "комфортные" условия для частного капитала;

– повышение эффективности управления созданными в результате инвестиционной деятельности активами, в том числе государственными компаниями.

5.4. Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений

Повышение результативности бюджетных расходов должно быть обеспечено также на операционном уровне, которым определяется эффективность инструментов, механизмов, процедур непосредственного принятия и реализации решений органами государственного и муниципального управления. Они включают меры, реализуемые как на уровне отраслевых (ведомственных) планов повышения эффективности бюджетных расходов, так и на уровне межведомственного взаимодействия - в рамках совершенствования системы бюджетных платежей. Указанные меры должны быть направлены на повышение подотчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления, развитие системы мониторинга и оценки результатов их деятельности, а также создание механизмов стимулирования к повышению эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Повышение качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждениях

Реализация бюджетного процесса на основе программно-целевых методов управления предъявляет новые требования к инструментам финансового менеджмента как в федеральных органах исполнительной власти, так и на уровне государственных (муниципальных) учреждений.

Финансовый менеджмент органа государственной власти (органа местного самоуправления) должен стать процессом, встроенным в его деятельность, охватывающим все взаимосвязанные бюджетные процедуры (среднесрочное финансовое планирование и исполнение бюджета в увязке с процедурами закупок для государственных (муниципальных) нужд, учет и отчетность, финансовый аудит).

В ходе финансового менеджмента органа государственной власти (органа местного самоуправления) должны приниматься эффективные управленческие решения о распределении, обеспечении адресного, экономного и

результативного использования бюджетных средств, направляемых на мероприятия, осуществляемые территориальными органами и структурными подразделениями, а также на оказание государственных (муниципальных) услуг, осуществляемых подведомственными государственными (муниципальными) учреждениями.

Повышение качества внутреннего финансового контроля и аудита предполагает проведение следующих мероприятий:

– разработка и совершенствование нормативного и методического обеспечения внутреннего финансового контроля и аудита;

– внедрение риск-ориентированного планирования внутреннего финансового аудита;

– внедрение системы внешней и внутренней оценки качества внутреннего финансового контроля и аудита на основе установленных количественных показателей эффективности деятельности должностных лиц в сфере внутреннего финансового контроля и аудита;

– подготовка и переподготовка указанных должностных лиц;

– анализ и учет международных стандартов внутреннего финансового контроля и аудита, в частности, стандартов Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Института внутренних аудиторов, а также передовой зарубежной практики.

Практика применения новых подходов по организации внутреннего финансового контроля и аудита в системе главного администратора бюджетных средств позволила перейти к формированию систем внутреннего контроля и аудита, охватывающих все аспекты деятельности как органов государственной власти (органов местного самоуправления), так и государственных (муниципальных) учреждений. Первоочередными мероприятиями по развитию систем внутреннего контроля и аудита являются:

– формирование нормативных правовых актов, обеспечивающих осуществление внутреннего контроля и аудита как в системе главного администратора бюджетных средств, так и в государственном (муниципальном) учреждении;

– разработка и внедрение программ обучения и тренингов по внутреннему контролю и аудиту.

Для количественной оценки повышения качества финансового менеджмента необходимо продолжить развитие системы мониторинга качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств, осуществляемого финансовым органом. Кроме того, в рамках решения задачи по повышению эффективности управления отдельными видами расходов бюджета будут внедрены инструменты, позволяющие производить оценку результатов исполнения бюджета.

В частности, предметом анализа должны стать действия государственного заказчика по определению начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком (в том числе в соотношении с референтными (среднерыночными) ценами). В рамках

исполнения государственных (муниципальных) контрактов планируется создать механизмы определения объема остатков бюджетных ассигнований на оплату государственных (муниципальных) контрактов, подлежащих оплате, но не оплаченных в текущем финансовом году, в целях использования данных объемов бюджетных ассигнований в очередном финансовом году на оплату указанных контрактов.

Планы закупок и сведения о поставленных на учет бюджетных обязательствах позволят получить информацию о принимаемых и действующих бюджетных обязательствах, а реестр контрактов и сведения плана-графика - информацию о заключенных государственных (муниципальных) контрактах, объемах и сроках исполнения денежных обязательств. На основе полученных показателей можно производить расчет остатков не использованных на начало очередного финансового года бюджетных ассигнований на исполнение заключенных государственных (муниципальных) контрактов и принимать решения об их перераспределении, что будет являться исключительной мерой, направленной на снижение зависимости государственного заказчика от действий поставщика (исполнителя, подрядчика) в конце финансового года.

Совершенствование системы бухгалтерского учета и отчетности на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора, направленных на обеспечение качества, полезности и доступности финансовой информации, информационной открытости финансовой деятельности организаций будет осуществляться за счет следующих основных мероприятий:

– формирование системы нормативных правовых актов по составлению и представлению бухгалтерской (финансовой) отчетности сектора государственного управления на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора;

– утверждение порядка формирования финансовой отчетности по статистике государственных финансов Российской Федерации в соответствии с международными стандартами представления информации по государственным финансам;

– обеспечение разработки и утверждения федеральных стандартов на основе Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора;

– расширение сферы применения Международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора для составления отчетности;

– повышение качества и эффективности системы регулирования бухгалтерского учета, основанного на участии профессионального сообщества пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности в процессе государственного (негосударственного) регулирования бухгалтерского учета в секторе государственного управления;

– формирование в системе государственной статистики государственного информационного ресурса бухгалтерской отчетности и

обеспечение заинтересованных пользователей данными бухгалтерской (финансовой) отчетности экономических субъектов в электронном виде.

Рассмотренные направления повышения операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений требуют дальнейшего теоретического обоснования подходов и положений к поиску путей достижения оптимальных форм использования общественных ресурсов.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. Каковы направления корректировки действующей системы разграничения полномочий между центром и регионами?
2. Почему необходимо расширение горизонтов бюджетного планирования?
3. Охарактеризуйте теоретическую оценку объема расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов РФ в текущей и среднесрочной перспективе.
4. В чем преимущества использования государственно-частного партнерства при анализе эффективности государственного регулирования социально-экономического развития?
5. Изложите методологические подходы к построению системы анализа эффективности бюджетных расходов.
6. Каковы основные недостатки проведенного реформирования государственных и муниципальных учреждений?
7. Как повысить отдачу бюджетных инвестиций?
8. Охарактеризуйте эффективность инструментов, механизмов, процедур непосредственного принятия и реализации решений органами государственного и муниципального управления.
9. Какова природа организации государственно-частного партнерства, приводящего к повышению эффективности использования государственных ресурсов?
10. Охарактеризуйте основные научно-прикладные исследования в области путей повышения эффективности использования расходов региональной бюджетной системы Российской Федерации.

ТЕМА 6. РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1. Стандарты качества как инструмент бюджетирования по услугам (работам)

Внедрение стандартов качества государственных и муниципальных услуг (работ) является составной частью бюджетной реформы. Понятие стандарта качества услуги в федеральной правовой базе было впервые введено Приказом Минфина России от 24 августа 2004 г. № 239 "О проведении в 2004 году отбора субъектов РФ для распределения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов". Стимулирование подготовки и утверждения стандартов качества государственных (муниципальных) услуг входило в число мероприятий программ реформирования региональных и муниципальных финансов, на реализацию которых выделялись субсидии из федерального бюджета. В дальнейшем стандарты качества были внедрены и во многих территориях, не принимавших программы реформирования общественных финансов, однако понятие стандарта качества до настоящего времени в федеральное законодательство не вошло. Это характерно и для ряда других достаточно распространенных механизмов, связанных с предоставлением услуг и работ, которые можно условно обозначить как инструменты бюджетирования по услугам (работам).

К основным инструментам бюджетирования по услугам (работам), используемым в российской практике, относятся:

- перечень государственных (муниципальных) услуг (работ);
- стандарты качества государственных (муниципальных) услуг;
- оценка стоимости государственных (муниципальных) услуг и нормативы финансирования;
- оценка потребности в государственных (муниципальных) услугах в натуральном и стоимостном выражении;
- государственное (муниципальное) задание.

В настоящее время единственным обязательным инструментом бюджетирования по услугам (работам) на региональном и местном уровнях являются государственные (муниципальные) задания, устанавливаемые бюджетным, автономным учреждениям, а также нормативные затраты на оказание ими услуг (выполнение работ).

В отношении казенных учреждений Бюджетный кодекс РФ возлагает решение о целесообразности применения государственных (муниципальных) заданий на органы публичной власти, осуществляющие полномочия главного распорядителя бюджетных средств. Для федеральных органов государственной власти обязательным также является утверждение перечней услуг и работ (Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2010 г. № 671); в перспективе следует ожидать, что требование формирования перечней услуг (работ) всеми уровнями публичной власти будет включено в Бюджетный кодекс.

Схему бюджетирования по услугам (работам) можно представить следующим образом. Применительно к каждой государственной (муниципальной) услуге (работе), включенной в перечень, разрабатывается и утверждается набор требований к ее содержанию и основным параметрам предоставления потребителям – стандарт качества. Для определения необходимых объемов оказания каждой услуги (выполнения работы) в планируемом периоде проводится оценка потребности в предоставлении государственных (муниципальных) услуг (работ) в натуральной форме. Переход от оценки потребности в натуральной форме к оценке потребности в стоимостной форме (т. е. необходимому объему финансирования) производится на основе зафиксированных в стандарте требований к услугам и работам.

На этапе разработки и принятия бюджета потребность в финансировании сопоставляется с реальными возможностями бюджета. Результатом этой балансировки является утвержденный бюджет, в соответствии с которым утверждаются задания бюджетным и автономным учреждениям, формируется государственный (муниципальный) заказ на оказание услуг (выполнение работ) негосударственным (немуниципальным) поставщикам.

Стандарты качества, являясь составной частью системы бюджетирования по услугам (работам), позволяют осуществлять балансировку потребностей в услугах (работах) и финансовых ресурсов территории. Применение системы бюджетирования по услугам (работам) способствует справедливому и экономически обоснованному распределению бюджетных ассигнований, а также концентрации ресурсов бюджета на решении приоритетных задач социально-экономического развития. Вместе с тем, внедрение данной системы требует серьезных материальных и кадровых ресурсов, а также сопряжено с финансовыми рисками. Поэтому решение о начале применения указанных инструментов должно осуществляться индивидуально с учетом возможностей территории.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание устанавливает требования "к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)". При этом действующие нормативные акты федерального уровня не содержат четкого разграничения понятий услуги и работы. Минфин России рекомендует при формировании перечней услуг (работ) исходить из того, что оказание услуг удовлетворяет личные потребности физических и юридических лиц и не принимает материально-вещественной формы, в то время как выполнение работ нацелено на удовлетворение потребностей общества в целом. В соответствии с такой трактовкой Минфин России считает целесообразным разрабатывать стандарты качества и нормативы финансирования только на оказание услуг, но не на выполнение работ.

Опыт разграничения понятий услуг и работ различен. Большинство регионов и муниципалитетов, следуя рекомендациям Минфина России, разрабатывают только стандарты качества государственных (муниципальных) услуг. Однако во многих территориях утверждаются и отдельные стандарты

качества работ, таких, например, как государственная работа в области дорожной деятельности (Кировская область), муниципальная работа по очистке и рекультивации нарушенных и загрязненных земель (Сургут), муниципальная работа по обустройству и содержанию городских кладбищ (Ханты-Мансийск) и т. д. В некоторых регионах и муниципалитетах органы публичной власти используют в правовой базе термин "стандарт качества услуги (работы)", не указывая в стандарте, об услуге или о работе идет речь. Решение об оправданности разработки и утверждения стандартов качества государственных (муниципальных) работ зависит от принятого на территории подхода к выделению услуг и работ. В общем случае можно порекомендовать определить в нормативной правовой базе принципиальную возможность стандартизации работ, а в дальнейшем отталкиваться от природы стандартизируемой работы.

Стандарт следует утверждать в тех случаях, когда работа может быть представлена в виде набора типичных процедур, когда для ее осуществления необходим типичный объем ресурсов, другими словами – когда стандарт потенциально является работающим инструментом управления. В стандарте качества желательно указать, об услуге или о работе идет речь, поскольку отнесение вида деятельности к категории услуг и работ определяет требования к содержанию заданий на их предоставление бюджетными и автономными учреждениями.

Стандартизация услуг (работ), предоставляемых в рамках исполнения делегированных полномочий. Значительная часть государственных (муниципальных) услуг (работ) оказывается (выполняется) органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в рамках полномочий, исполнение которых передано с иного уровня публичной власти. Передача исполнения полномочий может осуществляться с федерального уровня на региональный, с регионального на местный, а также между районом и поселением в двухуровневых муниципальных образованиях. Финансирование услуг (работ), предоставляемых в рамках исполнения делегированных полномочий, может осуществляться либо полностью за счет целевых трансфертов из соответствующего бюджета, либо за счет средств бюджетов разных уровней одновременно. Федеральное законодательство не определяет возможности и необходимости стандартизации данной категории услуг (работ) органами публичной власти. Не урегулирована и ответственность за обеспечение соответствия параметров услуг (работ) утвержденным стандартам качества.

Некоторые территории пошли по пути частичной стандартизации, утвердив стандарты качества услуг (работ), предоставляемых только в рамках исполнения "собственных" полномочий. Такой подход вполне допустим, но приводит к серьезному сокращению перечня стандартизируемых услуг (работ). Разработка и утверждение стандартов качества услуг и работ, предоставляемых в рамках делегированных полномочий, по существу, является составной частью исполнения этих полномочий. Следовательно, предоставляющие услуги (работы) органы публичной власти вправе (но не обязаны) самостоятельно

разрабатывать и утверждать стандарты качества, если в акте о передаче исполнения полномочий не указано иное. Следует иметь в виду, что "передающий" полномочия уровень публичной власти, в свою очередь, не обязан осуществлять финансовое обеспечение предоставления услуг (работ) того уровня качества, которое зафиксировано в стандарте, принятом по инициативе "принимающего" уровня. Поэтому при нехватке средств, переданных в бюджет "принимающего" уровня публичной власти в виде трансфертов, для обеспечения должного качества услуг (работ) он будет вынужден привлекать для этого собственные средства

Баланс задач при подготовке стандартов качества услуг (работ). Общую цель внедрения стандартов качества услуг (работ) можно обозначить как создание системы управления качеством предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (работ). При этом баланс задач стандартизации для разных территорий может быть разным. Стандарт качества может применяться, прежде всего, для формализации требований к потребительским свойствам услуг (работ), повышения прозрачности и контролируемости процесса их предоставления. С некоторой долей условности такой документ можно обозначить как стандарт качества, ориентированный на потребителя. В то же время стандарт качества может использоваться и как механизм определения объемов финансовых средств, необходимых для предоставления услуг (работ), основа для нормативов финансирования, способ упорядочивания отношений между органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками услуг (работ). Условно – стандарт качества, ориентированный на поставщика.

Выбором главной задачи применения стандарта определяется и его содержание. Стандарты качества, ориентированные на потребителя, будут содержать преимущественно требования к конечным потребительским качествам услуг (работ): время ожидания скорой помощи, оснащенность спортивных учреждений, перечень предоставляемых медицинских услуг в стационарах социального обслуживания и т. п. Стандарты качества, ориентированные на поставщика, нацелены на определение требований к технологии оказания услуги (выполнения работы) – нормативов потребления мягкого инвентаря в дошкольных образовательных учреждениях, штатных расписаний. Данные требования служат основой для расчета необходимого объема финансовых средств. Большинство фактически утвержденных стандартов качества государственных (муниципальных) услуг (работ) сочетает в себе оба рассмотренных подхода, один из которых является преобладающим. Выбирать приоритетную задачу стандарта следует на этапе формирования правовой базы, регулирующей применение стандартов качества услуг (работ).

Содержание стандартов качества. При формировании стандартов качества следует стремиться к тому, чтобы они носили исчерпывающий характер и не допускали неоднозначного толкования. Форма стандарта качества может быть разной, но разрабатываемые стандарты качества, как правило, должны включать в себя следующую информацию:

1) общие положения, характеристика оказываемой услуги (выполняемой работы);

2) условия и порядок оказания государственной (муниципальной) услуги (выполнения работы):

а) определение категории потребителей;

б) порядок получения услуги (работы):

– принятие заявки от потребителя на получение услуги (работы);

– рассмотрение заявки;

– принятие решения об удовлетворении заявки;

– перечень оснований для отказа в предоставлении услуги (работы);

– информирование заявителя о принятом решении;

в) требования к поставщику услуги (работы):

– требования к документам, в соответствии с которыми осуществляется деятельность поставщика услуги (работы);

– условия размещения поставщика услуги (работы);

– специальное техническое оснащение поставщика услуги (работы) – оборудование, приборы, аппаратура и т. д.;

– укомплектованность поставщика специалистами необходимой квалификации;

– состояние информации о поставщике, порядке и правилах оказания услуг (выполнения работ) населению;

г) требования к технологии оказания услуги (выполнения работы):

– параметрам объема и содержанию услуги (работы);

– санитарно-гигиеническим нормам и требованиям безопасности;

– сроку оказания услуги (выполнения работы);

– в случае необходимости – к срокам оказания отдельных составляющих услуги (работы);

3) срок подачи и регистрации претензий потребителя, а также срок и порядок их рассмотрения;

4) порядок распространения информации об услуге "Стандарт качества" может включать в себя нормативы потребления материально-технических ресурсов при оказании услуг (выполнении работ), но это необязательно. Нормативы потребления ресурсов оправданно указывать, если органы публичной власти рассматривают стандарты качества, прежде всего, как натуральную основу для расчета нормативов финансирования (так называемые счетные стандарты).

Счетные стандарты качества представляют собой документы, полностью ориентированные на обеспечение основы нормативного финансирования услуг (работ). Счетные стандарты качества либо утверждаемые в дополнение к ним документы содержат максимально детализированные требования к материально-техническому обеспечению, алгоритму и технологии оказания услуги (выполнения работы): нормы расхода материальных ресурсов, использования оборудования, времени выполнения персоналом отдельных операций, необходимых для оказания услуги (выполнения работы), и другие

требования, которые могут быть непосредственно переведены в денежные единицы.

Финансовое обоснование стандартов качества. Определение требований к качеству предоставляемых услуг (работ) фактически определяет требования и к объему средств, необходимых для исполнения расходных обязательств соответствующего бюджета. Это означает, что формирование стандартов качества связано с риском утверждения таких требований к услугам (работам), которые в какой-то момент не смогут быть обеспечены исходя из финансовых возможностей органов публичной власти. При этом в условиях разделенной ответственности за определение требований к услугам (работам) изменение необходимого объема финансовых ресурсов нередко определяется решениями иных органов публичной власти и не зависит от утвердивших стандарт качества органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления.

Таким образом, важнейшей составляющей процесса подготовки стандарта качества является его финансовое обоснование. В ходе финансового обоснования стандарта качества требуется как определить необходимый объем расходов, осуществляемых на постоянной основе, так и подготовить прогноз объема расходов, требуемых для повышения качества услуг (работ) поставщиками, которые на момент разработки стандарта качества не располагают достаточными возможностями для оказания услуг (выполнения работ) требуемого качества.

Определение требований к государственным (муниципальным) услугам (работам) всегда представляет собой компромисс между качеством (работ) и возможностями бюджета публично-правового образования. Последовательность действий по "балансировке" стандарта качества и ресурсов, необходимых для его обеспечения, зависит от специфики функционирования отрасли и финансовых возможностей. В предельно обобщенном виде ее можно представить следующим образом:

1) выявление и формализация минимального и максимального уровня качества фактически предоставляемых государственных (муниципальных) услуг (работ) с учетом различий между их поставщиками;

2) определение объемов финансирования, необходимых для обеспечения предоставления всеми поставщиками услуг (работ) соответственно минимального и максимального уровня качества. Расчеты должны быть проведены как в отношении текущего финансирования предоставления услуг (работ), так и в части оценки необходимого объема дополнительных средств, позволяющего повысить качество предоставления услуг (работ) до фактического максимума;

3) балансировка требований стандарта качества и имеющихся бюджетных ресурсов с целью обеспечения максимально возможных требований к параметрам оказания услуг (выполнения работ), определенных в стандарте качества. Балансировка может включать в себя изменение объема и качества предоставляемых услуг (работ), реструктуризацию сети поставщиков, в

отдельных случаях – перевод предоставления части услуг (работ) на платную (частично платную основу).

6.2. Поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов

В целях внедрения на региональном уровне передовых методов управления общественными финансами предусматривается предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Предоставление субсидий осуществляется в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1203, ежегодно 15 субъектам РФ, достигшим наилучших результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов и выполнившим условия предоставления субсидий. В основе распределения субсидий между субъектами РФ лежит оценка уровня и динамики достигнутых результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов.

Методика оценки содержит перечень объективных показателей, характеризующих реализацию мер по повышению эффективности бюджетных расходов (по направлениям реализации, предусмотренным методическими рекомендациями по разработке и реализации региональных и муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов). Часть показателей будет характеризовать успехи в повышении эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне.

Отдельное место в данной оценке занимают показатели, важность которых в целях повышения инновационной активности в регионах отмечена в Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 года.

В системе управления региональными финансами оценивается внедрение в деятельность органов государственной власти современных инновационных технологий, включающих предоставление государственных услуг в электронной форме, широкое применение автоматизированных систем управления финансами, внедрение электронного бюджета. В рамках региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах РФ осуществляется апробация новых систем повышения квалификации и стимулирования государственных служащих, работников бюджетных учреждений.

С целью привлечения консервативных регионов в реформирование бюджетного процесса в порядке распределения субсидий предусмотрена общая балльная оценка достигнутых результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов исходя из фактически достигнутых результатов и динамики данных показателей на отчетную дату. Это создаст стимулы для консервативных и отстающих регионов, имеющих значительный прирост по

динамике показателей, для активной реализации программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Таким образом, предусмотренные принципы отбора и предоставления субсидий позволяют стимулировать реализацию программ повышения эффективности бюджетных расходов как лидирующих, так и отстающих в части реформирования общественных финансов субъектов РФ и вовлечь в процесс повышения эффективности бюджетных расходов муниципальные образования.

Для создания стимулов к улучшению качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ муниципальных образованиях на базе повышения эффективности использования бюджетных средств и внедрения передовых технологий управления бюджетным процессом сформирована система оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ. Показатели оценки содержат индикаторы использования в бюджетном процессе передовых инструментов и процедур, открытости бюджетного процесса, качества управления государственным долгом, соблюдения норм бюджетного законодательства и т. п.

На основании оценки ежегодно формируется рейтинг субъектов РФ, в котором в зависимости от полученной оценки субъекты РФ разделяются на 3 группы по степени качества управления региональными финансами. Результаты рейтинга качества организации бюджетного процесса размещаются на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации в сети Интернет.

Оценка качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ является мощным нефинансовым инструментом мотивации органов государственной власти субъектов РФ к повышению эффективности управления государственными финансами. В рамках этой оценки отдельное внимание уделено показателям, характеризующим степень внедрения инноваций в государственное управление, например, открытость и прозрачность для общества информации о бюджетах субъектов РФ и их исполнение, наличие профильных интернет-сайтов.

В течение срока реализации государственной программы предполагается расширение сферы охвата оценки и актуализация перечня применяемых индикаторов по мере совершенствования процедур финансового менеджмента. Министерство финансов Российской Федерации проводит мониторинг местных бюджетов по таким направлениям, как установление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных районов нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, установление местных налогов и применение самообложения граждан, направление расходов местных бюджетов, в том числе на реализацию муниципальными образованиями собственных и делегированных полномочий, предоставление из бюджета субъекта РФ и местных бюджетов межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов местным бюджетам, соблюдение органами местного самоуправления основных

условий предоставления межбюджетных трансфертов, показатели сбалансированности и бюджетной обеспеченности местных бюджетов.

Результаты мониторинга местных бюджетов используются в оценке качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ в части оценки эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований субъектами РФ, налогового стимулирования муниципальных образований, оценки прозрачности и эффективности межбюджетного регулирования, а также выбора формы финансовой поддержки местных бюджетов.

Кроме того, результаты и показатели мониторинга местных бюджетов применяются при анализе исполнения местных бюджетов для оценки их сбалансированности и определения основных тенденций поступления доходов и исполнения расходных обязательств местных бюджетов.

Для повышения качества финансового менеджмента используются меры ограничительного и стимулирующего характера, направленные на повышение качества управления региональными и муниципальными финансами. Бюджетный кодекс Российской Федерации содержит ряд норм ограничительного характера, направленных на обеспечение приемлемого качества управления региональными и муниципальными финансами. Так, статьи 92^1, 107, 111 устанавливают предельные величины дефицита, государственного долга и расходов на обслуживание государственного долга субъектов РФ.

Статья 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает различные условия осуществления бюджетного процесса для отдельных групп субъектов РФ в зависимости от доли межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ. В частности, субъекты РФ, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам РФ из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, не имеют права превышать установленные Правительством Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта РФ и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ. В соответствии с соглашениями, заключенными с Министерством финансов Российской Федерации, эти субъекты РФ должны разрабатывать планы мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и увеличению налоговых и неналоговых доходов.

В целях активизации усилий региональных органов власти по обеспечению опережающего роста налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ Министерством финансов Российской Федерации с 2010 года при заключении соглашений об условиях предоставления бюджетам

субъектов РФ дополнительной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицитов бюджетов и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ в качестве одного из условий предоставления финансовой помощи ставится необходимость разработки регионами планов мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и увеличению налоговых и неналоговых доходов, а также по сокращению недоимки бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

По итогам ряда лет, к примеру, при заключении соглашений об условиях предоставления бюджетам субъектов РФ дополнительной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита бюджета субъекта РФ и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ за 39 субъектами РФ закреплены планы мероприятий по увеличению налоговых и неналоговых доходов, а также сокращению недоимки бюджетов бюджетной системы, в рамках реализации соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта РФ за 9 субъектами РФ закреплены планы мероприятий по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Кроме того, соглашениями об условиях предоставления дополнительной финансовой помощи субъектам РФ закрепляются обязательства регионов по недопущению опережающего федеральные темпа роста расходов на оплату труда государственных и муниципальных служащих, а также по снижению просроченной кредиторской задолженности консолидированных бюджетов субъектов РФ и государственного долга субъектов РФ.

Росминфином проведена обобщенная характеристика основных мероприятий, реализуемых субъектами РФ по повышению качества государственного финансового менеджмента. Участие субъектов РФ в достижении целей и задач подпрограммы заключается в проведении мероприятий по повышению качества управления региональными и муниципальными финансами, в том числе:

– принятии и реализации программ повышения эффективности бюджетных расходов;

– соблюдении субъектами РФ и муниципалитетами требований бюджетного законодательства;

– выполнении требований соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых поступлений, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации;

– переходе к программно-целевому методу формирования бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований;

– содействии субъектам РФ с целью проведения оценки качества управления муниципальными финансами и стимулирования наилучших достигнутых результатов в сфере управления муниципальными финансами.

В рамках подпрограммы из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ предполагается выделение распределяемых на конкурсной основе субсидий на реализацию региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. В связи с тем, что субъекты РФ не могут в полной мере оказать влияние на значения всех целевых индикаторов и показателей подпрограммы, предлагается определить только те показатели, которые непосредственно зависят от действий органов исполнительной власти субъектов РФ и не подвержены значительным внешним рискам - "Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках целевых программ" и "Количество субъектов РФ, в которых выявлены нарушения бюджетного законодательства". Значения данных показателей подпрограммы характеризуют достижение конечных результатов по этапам ее реализации в разрезе групп субъектов РФ.

Целесообразность выделения групп субъектов РФ по показателю "Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках целевых программ" определяется оцениваемым качественным уровнем значения данного показателя, который отражает степень внедрения программно-целевых методов бюджетного планирования и, как следствие, повышение эффективности управления региональными бюджетами. При этом задачей подпрограммы является содействие установлению тенденции роста доли расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках целевых программ (долгосрочных, ведомственных). Группы субъектов РФ сформированы с интервалами 0-15 % (низкий уровень значения), 15- 45 % (средний уровень значения), более 45 % (высокий уровень значения).

Целесообразность выделения группы субъектов РФ по показателю "Количество субъектов РФ, в которых выявлены нарушения бюджетного законодательства" определяется оцениваемым наличием фактов нарушения бюджетного законодательства субъектами РФ, что характеризует низкий уровень качества управления региональными финансами. При этом задачей подпрограммы является содействие установлению тенденции снижения количества субъектов РФ, допускающих указанные нарушения. Выделена одна группа субъектов РФ, к которой относятся субъекты РФ с выявленными в них нарушениями бюджетного законодательства.

6.3. Развитие государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"

Важным направлением повышения эффективности бюджетных расходов является развитие системы "Электронный бюджет", а также информационных систем управления государственными и муниципальными финансами публично-правовых образований и организаций сектора государственного

управления. В рамках данного направления предусматривается реализация следующих мероприятий.

1) Переход на единые стандарты электронной финансовой информации.

Повсеместный переход на использование информационных технологий в сфере управления государственными и муниципальными финансами и ведения финансово-хозяйственной деятельности предъявляет новые требования к формированию информации, используемой при взаимоотношениях организаций сектора государственного управления (как между собой, так и с их контрагентами), позволяющие обеспечить ее автоматизированную обработку, последующее использование, а также гарантировать юридическую значимость.

В целях создания условий для перехода на юридически значимый документооборот в сфере управления государственными и муниципальными финансами предусматривается реализовать следующий комплекс мер:

– регламентация полномочий федеральных органов исполнительной власти по определению единых стандартов электронной финансовой информации и форматов электронных документов;

– осуществление перевода всей информации о финансово-хозяйственной деятельности в электронный вид, структурирование ее по заданным правилам с обязательным использованием единых реестров и классификаторов;

– определение реквизитного состава и форматов электронных документов, используемых при ведении финансово-хозяйственной деятельности;

– обеспечение повсеместного использования электронной подписи при ведении финансово-хозяйственной деятельности, выдаваемой аккредитованными удостоверяющими центрами в соответствии с действующим законодательством;

– законодательная регламентация процедуры электронного документооборота организаций сектора государственного управления с контрагентами.

Особое значение при создании и развитии единых стандартов финансовой информации имеет использование единых реестров и классификаторов. Анализ действующей в Российской Федерации системы классификации информации свидетельствует о многократном дублировании информации, а также наличии противоречий между классификаторами, реестрами и справочниками, отсутствии систематических и своевременных работ по их совершенствованию и пересмотру, недостаточной гармонизации общероссийских классификаторов с международными классификаторами по соответствующим направлениям деятельности.

Для изменения указанной ситуации в целом утвержден соответствующий правительственный план мероприятий по формированию методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствованию и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов, реализация которого завершилась в 2015 году созданием законодательной базы формирования, ведения, изменения и применения

общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов в Российской Федерации. На основании принятых решений также должно быть обеспечено:

– формирование правил создания, изменения и применения единых реестров и справочников, классификаторов, обязательных для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– пересмотр порядка ведения, использования в бюджетном процессе ведомственных информационных ресурсов, обеспечение их формирования на основе базовых информационных ресурсов;

– предоставление круглосуточного непрерывного доступа в электронном виде к информационным ресурсам бюджетного процесса для получения сведений по ним всеми заинтересованными пользователями (за исключением информации ограниченного доступа);

– преемственность информации в информационных ресурсах бюджетного процесса, сохранность ретроспективных данных, а также определение единого порядка создания, изменения, ведения и применения информационных ресурсов, содержащих взаимозависимую информацию, в том числе имеющую правовые последствия, а также процедуры ее автоматического изменения и обновления без заявлений пользователей.

2) Унификация и стандартизация процессов управления государственными и муниципальными финансами, а также интеграция и автоматизация учетной деятельности организаций сектора государственного управления. Переход на электронный юридически значимый документооборот в финансово-хозяйственной деятельности потребует формализации и стандартизации процедур и операций ее ведения для всех организаций сектора государственного управления. В целях обеспечения унификации и стандартизации процессов управления государственными и муниципальными финансами, а также интеграции всех видов учета предусматривается:

– законодательная регламентация процедур информационного обеспечения бюджетного процесса, в том числе требований к созданию и развитию государственных и муниципальных информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами, к использованию базовых унифицированных бизнес-процессов ведения финансово-хозяйственной деятельности, электронных документов, форматов передачи информации и нормативно-справочных информационных ресурсов;

– определение оптимальных параметров ведения финансово-хозяйственной деятельности, стандартизация и описание базовых процессов и процедур, реализуемых финансовыми, экономическими, а также иными подразделениями организаций, с обеспечением возможности их расширения с учетом специфики деятельности каждой отдельной организации;

– совершенствование параметров автоматизации учетной деятельности организаций сектора государственного управления в части обеспечения автоматического преобразования данных первичных учетных документов согласно установленным правилам и отражение информации по

соответствующим регистрам и счетам бухгалтерского и управленческого учета с соблюдением принципа однократности ввода информации в режиме реального времени;

– обеспечение гармонизации бухгалтерского и управленческого учета организаций сектора государственного управления;

– оптимизация процедур формирования и представления отчетности в части обеспечения ее безусловной автоматической генерации на основе данных бухгалтерского (бюджетного) учета и консолидации в системе "Электронный бюджет".

Использование единых для всех организаций сектора государственного управления базовых бизнес-процессов ведения финансово-хозяйственной деятельности, форматов электронных документов, а также автоматизированных по единым требованиям процессов учета создаст условия для централизации ведения бухгалтерского учета в электронном виде в рамках публично-правового образования (формирование единой главной книги), повысит достоверность бухгалтерской отчетности, а также приведет к образованию центров компетенций в указанной сфере.

3) Создание информационной среды в сфере управления государственными и муниципальными финансами. Информационные системы управления государственными и муниципальными финансами, система "Электронный бюджет" содержат в себе информацию об объектах учета, на которых базируются показатели иных информационных систем, реализующих отдельные процессы управления либо агрегирующих информационные потоки для обеспечения принятия управленческих решений.

В целях обеспечения достоверности информации, оперативности и прозрачности деятельности публично-правовых образований, а также реализации программно-целевых принципов деятельности организаций сектора государственного управления должно быть обеспечено создание единой информационной среды в сфере управления государственными и муниципальными финансами путем реализации следующих мероприятий:

– законодательная регламентация требований к информационным системам управления государственными и муниципальными финансами в части интеграции с системой "Электронный бюджет";

– определение требований к информационному взаимодействию информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами с внешними информационными системами, унификация форматов передачи информации;

– определение регламентов взаимодействия информационных систем, перечней передаваемой информации, в том числе с соблюдением принципов однократности ввода информации;

– законодательная регламентация доступности информационных ресурсов государственных и муниципальных информационных систем, используемых иными государственными и муниципальными органами для

выполнения государственных (муниципальных) функций, а также установление единых порядков и требований к обеспечению указанной доступности.

Создание единой информационный среды позволит обеспечить мониторинг результативности и эффективности финансовой деятельности организаций сектора государственного управления и публично-правовых образований, упорядочить процедуры управления в различных сферах финансово-хозяйственной деятельности указанных организаций и образований, перейти к современным стандартам организации управления информационными потоками, а также создаст предпосылки для повышения эффективности бюджетных расходов.

Важное внимание следует уделить реформированию системы бюджетных платежей. В период реализации Программы особую актуальность приобретает решение проблемы минимизации рисков неравномерного исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Такие риски традиционно высоки, а в предстоящий период могут усилиться в связи с одновременными преобразованиями в части перехода на программный бюджет, реформирования бюджетной сферы и предоставления государственных услуг, формирования контрактной системы в Российской Федерации, другими значимыми изменениями.

При этом к несовершенствам существующей системы бюджетных платежей следует отнести:

– проведение Федеральным казначейством однородных операций на счетах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с участием Банка России в рамках многочисленных счетов, открытых органам Федерального казначейства в учреждениях Банка России (в настоящее время открыто более 52000 счетов);

– ограниченный перечень инструментов размещения свободных остатков денежных средств, а также неиспользованный потенциал увеличения эффективности существующих механизмов управления остатками средств на единых счетах бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов;

– недостаточную оперативность распределения доходов с использованием распределительных счетов и счетов бюджетов, открытых Федеральному казначейству в Банке России, и отражения на лицевых счетах организаций сектора государственного управления поступающих платежей (до 3-х рабочих дней);

– отсутствие у администратора доходов бюджета, а также организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, оперативной информации о поступлении денежных средств;

– значительный объем операций с наличными денежными средствами.

Необходимость совершенствования системы бюджетных платежей в условиях развития инструментов безналичных расчетов увеличивает актуальность реформирования системы бюджетных платежей и применения современных эффективных банковских платежных технологий в расчетах организаций сектора государственного управления.

Минфином России по согласованию с Банком России утверждена Концепция реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года, в которой предусмотрена поэтапная реализация мероприятий реформирования системы бюджетных платежей, согласованная с соответствующими мероприятиями Банка России по реализации Концепции развития платежной системы Банка России.

На первом этапе предполагается сокращение расчетных счетов, открытых органам Федерального казначейства в подразделениях расчетной сети Банка России и кредитных организациях, и получение органами Федерального казначейства статуса прямого участника платежной системы Банка России.

На следующем этапе предполагается формирование системы корреспондентских счетов Федерального казначейства. В рамках реформирования системы бюджетных платежей предполагается поэтапный перевод на обслуживание в органы Федерального казначейства всех участников бюджетного процесса, счета которых в настоящее время открыты в учреждениях Банка России и кредитных организациях.

В рамках перечисленных направлений будут реализованы следующие меры.

1) Начало поэтапного перевода на кассовое обслуживание в 2013 году в органы Федерального казначейства бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Это позволило завершить переход к казначейской системе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повысить прозрачность (открытость) их исполнения и обеспечит соблюдение единых стандартов и бюджетных процедур.

2) Построение единого казначейского счета. Создание единого казначейского счета позволит сосредоточить счета организаций сектора государственного управления и иных клиентов (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации) в Федеральном казначействе.

Функционирование системы бюджетных платежей в условиях использования единого казначейского счета позволит Федеральному казначейству:

– исключить дублирование за счет проведения операций, связанных с распределением поступающих доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предоставлением межбюджетных трансфертов, уплатой налогов, сборов и иных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации клиентами Федерального казначейства, внутри баланса Федерального казначейства путем осуществления записей на соответствующих счетах клиентов;

– повысить эффективность управления денежными средствами бюджетной системы Российской Федерации. В целях сосредоточения всех средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на едином казначейском счете целесообразно предусмотреть возможность осуществления на нем валютных операций клиентами Федерального казначейства. Для этого потребуется наделить Федеральное казначейство полномочиями агента

валютного контроля в части контроля валютных операций бюджетных, казенных, автономных учреждений.

3) Развитие инструментов управления свободными остатками денежных средств на едином казначейском счете. Использование единого казначейского счета позволит обеспечить управление всеми свободными остатками денежных средств, находящимися на этом счете. Совершенствование инструментов управления свободными остатками позволит сократить объем остатков на едином казначейском счете до необходимого среднедневного объема для обеспечения обязательств клиентов Федерального казначейства.

4) Использование современных электронных платежных сервисов.

Необходимо расширить перечень способов в части осуществления платежей, имеющих публичный характер. Использование современных электронных платежных сервисов способствует повышению доступности и обеспечивает более удобные и современные способы осуществления расчетов.

5) Минимизация наличного денежного обращения в секторе государственного управления. Реализация данного направления предусматривает постепенный отказ от использования наличных денежных средств организациями сектора государственного управления и переход к осуществлению безналичных расчетов при помощи корпоративных банковских карт. Для этого Федеральному казначейству необходимо получить статус участника международных платежных систем (VISA, Mastercard), разработать механизмы эмиссии банковских карт и обеспечить возможность осуществления Федеральным казначейством функции эквайринга, а также функции Интернет-эквайринга.

6) Установление порядка уточнения органами Федерального казначейства не востребованных более 5 лет плательщиками (администраторами поступлений в бюджет) платежей, учтенных как невыясненные поступления, зачисляемые в федеральный бюджет, а также установление порядка возврата плательщикам (уточнения соответствующими администраторами поступлений в бюджет) указанных платежей.

6.4. Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов

Повышение уровня информационной прозрачности деятельности органов государственной (муниципальной) власти, принимающих участие в подготовке, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности, способствует повышению качества их работы и системы управления общественными финансами в целом. Открытость бюджета - основа для повышения информированности и вовлеченности целевых аудиторий. В качестве ориентира для оценки прозрачности общественных финансов может быть использован Open Budget Index - Индекс открытости бюджета, рассчитываемый с 2006 года Международным бюджетным партнерством (International Budget Partnership).

Обзор открытости бюджетов представляет собой наиболее авторитетное независимое регулярное издание, содержащее результаты измерения

бюджетной прозрачности и подотчетности в мире. За последние годы в результате реализации среднесрочных программ бюджетных реформ значение Индекса открытости бюджета для Российской Федерации возросло с 47 баллов в 2006 году (28-е место среди 59 стран) до 74 баллов в 2012 году (10-е место среди 100 стран). В соответствии с методологией исследования, Российская Федерация вошла в группу стран, предоставляющих "значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности".

Стратегическим целевым ориентиром Программы является достижение значения Индекса открытости бюджета 85 баллов к 2020 году с вхождением Российской Федерации в группу стран, "предоставляющих обширную информацию гражданам о бюджете". Росту указанного индекса в значительной степени будет способствовать регулярная публикация "бюджета для граждан", а также переход Российской Федерации к формированию федерального бюджета на программной основе.

В соответствии со стандартами лучшей мировой практики для обеспечения финансовой (налогово-бюджетной) прозрачности необходимы:

– общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;

– открытость деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;

– наличие и соблюдение формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;

– рассмотрение и утверждение законодательными органами бюджетных параметров, бюджетной отчетности в увязке с планируемыми и достигнутыми целями и результатами государственной политики;

– регулярная оценка (мониторинг) прозрачности деятельности федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том числе - на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности; публикация бюджетов муниципального уровня на Едином портале;

– обеспечение широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов;

– формирование и предоставление бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения международных сравнений.

В связи с этим необходимо обеспечить публичность процесса управления общественными финансами, правовой основой которой должно стать законодательное закрепление нормы, гарантирующей обществу право на доступ к открытым государственным данным, а также открытость и доступность информации о расходовании бюджетных средств. Цели бюджетной политики должны представляться в понятной и доступной для граждан форме. Для достижения перечисленных целей будут реализованы меры по следующим основным направлениям.

1) Организация деятельности по участию граждан в бюджетном процессе в рамках системы раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов в сфере управления общественными финансами, результатах их общественных обсуждений. Необходимо обеспечить реализацию мероприятий, направленных на участие граждан в обсуждении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых на региональном уровне.

2) Создание и развитие Единого портала как основного инструмента, обеспечивающего прозрачность и открытость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, бюджетного процесса и финансового состояния публично-правовых образований для общества, а также официального источника информации. Создание Единого портала позволит обеспечить:

– освещение основных целей, задач и ориентиров бюджетной политики в Российской Федерации, обоснование государственных расходов и обеспечение их взаимосвязи с достигнутыми количественными и качественными показателями результативности деятельности публично-правовых образований и организаций сектора государственного управления;

– предоставление достоверной бюджетной информации в режиме реального времени, доступной для всех заинтересованных пользователей на всей территории Российской Федерации по всем публично-правовым образованиям Российской Федерации;

– публикацию бюджетной информации в формате открытых данных, соответствующем установленным требованиям;

– возможность учета мнения граждан в управлении бюджетным процессом.

Формирование информации на Едином портале должно осуществляться при соблюдении следующих требований:

– доступность и безвозмездность информации для всех пользователей без идентификации и регистрации;

– актуальность, достоверность, непротиворечивость показателей и их согласованность с соответствующими данными из других источников;

– представление территориально-агрегированных показателей с использованием картографической основы и пространственных данных;

– полнота показателей в части обеспечения открытости информации, не попадающей под ограничения доступа, определенные законом;

– сопоставимость показателей в целях обеспечения анализа динамики и структурных изменений, а также обеспечение разъяснений к существенным изменениям структуры информации и изменениям в классификации данных.

Для популяризации финансовой информации на Едином портале необходимо:

– обеспечить информирование населения о его функционировании;

– создать отдельные разделы, адаптированные для целевых аудиторий;

– организовать системы обратной связи, а также возможность общения по темам и рубрикам Единого портала;

– обеспечить ведение актуализируемой в режиме реального времени новостной ленты, отражающей последние события в финансовом секторе;

– размещать образовательные ресурсы в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

В целях наполнения и постоянной актуализации информационного ресурса Единого портала предусматривается реализация следующих мероприятий:

– нормативное определение состава информации, размещаемого на Едином портале, а также порядка его представления и размещения;

– разработка методических рекомендаций для субъектов РФ и муниципальных образований по формированию и раскрытию финансовой и иной информации о бюджете и бюджетном процессе, подлежащей размещению на Едином портале. В последующем в рамках реализации мероприятий по развитию системы "Электронный бюджет" и иных информационных систем в сфере управления государственными и муниципальными финансами предусматривается развитие Единого портала, обеспечивающее детализацию размещаемой на портале информации до первичных документов с возможностью их просмотра (с соблюдением требований защиты информации).

Кроме того, в промышленную эксплуатацию принята аналитическая информационная система обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемой в рамках государственных программ Российской Федерации (АИС "Государственные программы"). В целях обеспечения открытости и доступности информации о ходе реализации указанных государственных программ для граждан Российской Федерации на основании данных, размещаемых ответственными исполнителями в АИС "Государственные программы", создан публичный портал государственных программ Российской Федерации (www.programs.gov.ru).

В этой связи необходимо обеспечить интеграцию и синхронизацию АИС "Государственные программы" с системой "Электронный бюджет", порталом государственных и муниципальных закупок и другими используемыми при принятии решений государственными информационными системами.

3) Регулярная публикация "бюджета для граждан" в целях обеспечения полного и доступного информирования граждан Российской Федерации о федеральном бюджете, бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований и отчетах об их исполнении, повышения открытости и прозрачности информации об управлении общественными финансами.

4) В условиях открытости и прозрачности в сфере управления общественными финансами возрастает значение бюджетной грамотности граждан Российской Федерации в вопросах формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В этой связи необходимо организовать проведение следующих мероприятий:

– по информированию общественности об экономической деятельности организаций сектора государственного управления, а также применению новых бюджетных технологий, ориентированных на различные слои населения;

– по формированию и распространению обучающих материалов о бюджетном устройстве и бюджетной системе Российской Федерации, способствующих повышению уровня грамотности различных слоев населения в вопросах формирования и исполнения бюджетов и иных аспектов деятельности органов исполнительной власти.

5) Укрепление позиции Российской Федерации среди стран в международных оценках качества управления общественными финансами по следующим направлениям:

– предоставление актуальной информации о последних новациях бюджетного законодательства Российской Федерации в Базу данных Организации экономического сотрудничества и развития бюджетных правил и процедур (International Budget Practices and Procedures Database);

– участие в международных обзорах и проектах по оценке практики бюджетирования, ориентированного на результат, применения программно-целевых методов управления, а также налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации;

– разработка мероприятий по повышению открытости бюджета для общества с учетом рекомендаций Международного бюджетного партнерства.

Повышение информированности международного экспертного сообщества о ходе и результатах бюджетной реформы в Российской Федерации будет в значительной степени способствовать усилению авторитета Российской Федерации среди стран, представляющих пример лучшей практики управления общественными финансами.

Повышение финансовой прозрачности и подотчетности органов государственной (муниципальной) власти необходимо осуществлять комплексно на всех стадиях бюджетного процесса, что позволит обеспечить качественное улучшение системы управления общественными финансами.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. Что относится к основным инструментам бюджетирования по услугам (работам), используемым в российской практике?
2. Изложите методологическое содержание разработки и утверждения стандартов качества услуг и работ, предоставляемых в рамках делегированных полномочий.
3. Почему требования к качеству предоставляемых услуг (работ) фактически определяют требования и к объему средств, необходимых для исполнения расходных обязательств соответствующего бюджета?
4. Как осуществляется оценка качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ?
5. Охарактеризуйте теоретические положения мероприятий по повышению качества управления региональными и муниципальными финансами.

6. Каковы пути повышения эффективности бюджетных расходов в условиях развития системы "Электронный бюджет"?

7. Что относится к элементам несовершенства существующей системы бюджетных платежей?

8. Охарактеризуйте уровень информационной прозрачности деятельности органов государственной (муниципальной) власти, принимающих участие в подготовке, исполнении бюджета и составлении бюджетной отчетности.

9. Чем обеспечивается публичность процесса управления общественными финансами?

10. Охарактеризуйте теоретические исследования в области развития региональных бюджетных процессов в Российской Федерации.

ТЕМА 7. БЮДЖЕТ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

7.1. Бюджетные параметры Калининградской области

Бюджетная система Калининградской области постоянно развивается и совершенствуется. Существенные изменения структуры бюджетной системы области произошли в результате завершения муниципальной реформы в регионе (2009-2010 годы). Создание в районных муниципалитетах двухуровневой бюджетной системы (прежде всего поселенческих бюджетов) привело к резкому увеличению количества самостоятельных бюджетов в области – 88 самостоятельных бюджетов. При этом наибольшее количество самостоятельных бюджетов в отдельных районах наблюдалось в Гурьевском районе (9), наименьшее - в Балтийском, Неманском и Светлогорском (по 4). Более половины из общего количества самостоятельных муниципальных бюджетов области приходится на бюджеты сельских поселений. В 2014-2015 годах началась обратная тенденция – укрупнения бюджетов муниципальных образований.

Динамика и структура доходов консолидированного бюджета Калининградской области за 2005-2014 годы показана в табл. 7.1.

Таблица 7.1 - Динамика и структура доходов консолидированного бюджета Калининградской области за 2005-2014 годы, млн. руб.

Годы	Доходы	из них				
	всего	налог на прибыль организаций	налог на доходы физических лиц	налоги на имущество	безвозмездные поступления	прочие доходы
2005	15 145,10	3 053,80	3 925,10	1 255,80	3 577,50	3 332,90
%	100,0	20,2	25,9	8,3	23,6	22,0
2006	20 745,90	3 372,30	5 574,10	2 175,40	5 000,50	4 623,60
%	100,0	16,3	26,9	10,5	24,1	22,3
2007	27 634,50	3 497,10	7 582,20	2 716,10	7 355,70	6 483,40
%	100,0	12,7	27,4	9,8	26,6	23,5
2008	37 177,40	4 647,10	9 664,20	3 226,00	11 382,80	8 257,30
%	100,0	12,5	26,0	8,7	30,6	22,2
2009	42 059,20	2 794,70	9 096,40	3 914,80	20 168,00	6 085,30
%	100,0	6,6	21,6	9,3	48,0	14,5
2010	38 550,90	4 913,10	9 819,40	4 266,80	12 053,70	7 497,90
%	100,0	12,7	25,5	11,1	31,3	19,4
2011	48 581,50	5 515,00	10 494,70	4 533,10	19 029,70	9 009,00
%	100,0	11,4	21,6	9,3	39,2	18,5
2012	49 445,90	6 116,10	11 942,40	5 265,40	15 793,90	10 328,10
%	100,0	12,4	24,2	10,6	31,9	20,9
2013	47 649,70	5 068,00	13 357,30	5 871,20	12 497,00	10 856,20
%	100,0	10,6	28,0	12,3	26,2	22,8
2014	59 408,70	5 664,00	15 053,30	6 308,30	20 264,00	12 119,10
%	100,0	9,5	25,3	10,6	34,1	20,4

Следует отметить изменение структуры доходов за последние десять лет формирования консолидированного бюджета области. Наибольший удельный вес в налоговых доходах занимает НДФЛ. По его объему наблюдается относительно стабильный удельный вес за анализируемый период. Удельный вес этого налога изменился от 21,6 % (2009 и 2011 годы) до 28,0 % (2013 год), разница составила 6,6 процентных пунктов.

Вторым по значимости для консолидированного бюджета является налог на прибыль. Его удельный вес в общих доходах бюджета подвержен значительно большему, чем по НДФЛ, изменению – от 6,6 (2005 год) до 20,2 % (2009 год), разница составила 13,6 процентных пунктов.

Наибольший удельный вес доходов консолидированного бюджета занимают трансферты из федерального бюджета (дотации, субсидии и субвенции). Их удельный вес колеблется от 23,6 (2005 год) до 48 % (2009 год). Колебание составляет 24,4 пункта, что является наибольшим отклонением в исследуемых параметрах формирования доходов консолидированного бюджета области. Формально размер трансфертов характеризует степень дотационности области, ее зависимость от федерального центра, который обеспечивает финансирование федеральной целевой программы социально-экономического развития области (с учетом софинансирования объектов и мероприятий программы из областного бюджета), выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, предоставление субсидий (с учетом софинансирования из областного бюджета) и субвенций.

Структура налогов, зачисляемых в консолидированный бюджет Калининградской области в 2011-2013 гг., приведена в табл. 7.2.

Таблица 7.2 - Структура налогов, зачисляемых в консолидированный бюджет Калининградской области в 2011-2013 гг.,%

Наименование налога	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Налог на прибыль организаций	21,8	21,4	16,9
НДФЛ	41,5	41,9	44,6
Акцизы	6,1	3,4	3,7
Налоги на имущество	17,9	18,5	19,6
НДПИ	0,3	0,3	0,3
Спецрежимы	12,1	14,2	14,6
Прочие доходы	0,3	0,3	0,3
Итого консолидированный бюджет Калининградской области	100,0	100,0	100,0

В анализируемом периоде наибольший рост поступлений обеспечили организации, занятые в таких отраслях экономики, как производство и распределение электроэнергии, газа и воды; оптовая и розничная торговля; образование; здравоохранение.

Достигнут рост по всем доходным источникам, за исключением налога на прибыль и платежей за пользование природными ресурсами. Это обусловлено особой спецификой Калининградской области. В структуре поступлений 57,6 % (2921 млн. руб.) мобилизацию в областной бюджет обеспечили филиалы, головные организации которых состоят на налоговом учете в других регионах,

в том числе входящие в консолидированную группу налогоплательщиков, что сдерживает контроль со стороны налоговых органов.

Основными доходными источниками местных бюджетов Калининградской области являются: налог на доходы физических лиц (53,1 %), единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (17,6 %), налоги на имущество (20,3 %), единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (7,6 %). Больше половины доходов муниципальных образований (62,4 %) приходится на областной центр Калининградской области – городской округ «Город Калининград».

Таким образом, сложились следующие тенденции в состоянии консолидированного бюджета Калининградской области:

1. Произошло сокращение доли налоговых поступлений, зачисляемой в консолидированный бюджет (и, прежде всего, в областной бюджет) на фоне увеличения абсолютных сумм налоговых поступлений от налогоплательщиков Калининградской области, что явилось следствием изменения пропорций отчислений от федеральных налогов.

2. В структуре налоговых доходов консолидированного бюджета основную роль (85,9 %) играют федеральные налоги.

3. Региональные налоги занимают в объеме доходов консолидированного бюджета только 13,6 %.

4. Крайне незначительна в общем объеме поступлений доля неналоговых доходов.

5. Продолжается рост трансфертов на покрытие расходов территориальных бюджетов.

Таким образом, развитие механизмов формирования доходов территориальных бюджетов в Российской Федерации в современных условиях сводится, по сути, к бюджетному регулированию, закреплению нормативов отчислений от федеральных налогов, совершенствованию методик предоставления финансовой помощи. Такая система формирования доходов бюджета региона не решает вопросов повышения бюджетной самодостаточности. По-прежнему остается актуальным вопрос повышения собственных доходов бюджета.

Расходы бюджета Калининградской области 2011-2014 годов продолжают иметь социальную направленность, затраты структурированы по строго определенным целям и включены в различные программы.

Особую важность в задачах бюджетного регулирования развития региона приобрело вложение бюджетных средств в проекты, определяющие стратегическое направление развития экономики региона, создание необходимой инфраструктуры, бюджетное выравнивание бюджетов муниципальных образований. Расходы консолидированного бюджета Калининградской области представлены в табл. 7.3.

Расходы консолидированного бюджета Калининградской области имеют ярко выраженную тенденцию роста. Динамика роста сопровождается изменением структуры бюджетных расходов. За последние десять лет наблюдается тенденция падения удельного веса затрат на решение

общегосударственных вопросов с 7,9 до 5 % от общих расходов консолидированного бюджета. Это, в основном, затраты на содержание органов государственной (муниципальной) власти, падение удельного веса которых характеризует положительную тенденцию относительной экономии финансовых ресурсов на содержание аппарата государственного (муниципального) управления в регионе.

Последнее десятилетие характеризуется увеличением удельного веса направления бюджетных ресурсов региона на национальную экономику. Рост данных расходов за десятилетие составил 11,2 раза. В основном это инвестиционные расходы (капитальные вложения) на новое строительство и реконструкцию, которые направлялись в рамках как федеральных, так и областных целевых программ социально-экономического развития Калининградской области. Это строительство и реконструкция объектов транспортной инфраструктуры, топливно-энергетического комплекса, сельского хозяйства и рыболовства, лесного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства (дорожные фонды), связи и информатики. За последнее десятилетие наблюдается соответствующая отдача от использования бюджетных ресурсов в результатах ввода в строй газопроводов, строительства и реконструкции дорог, поддержки сельского хозяйства и других отраслей народного хозяйства.

На относительно стабильном уровне по годам (около 15 – 20 %) держится удельный вес бюджетных затрат области на жилищно-коммунальное хозяйство. Затраты за десятилетие по абсолютному размеру выросли в 3,9 раза, они направлялись на жилищное хозяйство. Значительные расходы были направлены на ремонт жилищного фонда, водоснабжение, теплоснабжение, коммунальное хозяйство, благоустройство и другие сферы в области жилищно-коммунального хозяйства.

Затраты консолидированного бюджета области на социально-культурные мероприятия увеличились за десятилетие в 3,6 раза. Их удельный вес в бюджете по годам остается на уровне около 45-55 %. Таким образом, бюджет области постоянно имеет социальную направленность. Основной вес в данных расходах приходится на финансирование образования (от 41,4 (2005 год) до 54,7 % (2013 год), которое обеспечивает дошкольное образование, общее образование, начальное профессиональное образование, среднее профессиональное образование, профессиональную подготовку воспитателей и преподавателей, переподготовку и повышение квалификации воспитателей и преподавателей, проведение молодежной политики и оздоровления детей, а также другие расходы в области образования.

Важное место в бюджетных расходах на социально-культурные мероприятия занимает финансирование здравоохранения и спорта. Удельный вес данных затрат по годам занимает около 20-25 %. Финансирование здравоохранения включает обеспечение стационарной медицинской помощи, амбулаторной помощи, скорой медицинской помощи, заготовку, переработку, хранение и обеспечение безопасности донорской крови и ее компонентов, а также других вопросов в области здравоохранения. Расходы на финансирование спорта включают затраты на физическую культуру, спорт

высших достижений, а также другие вопросы в области физической культуры и спорта.

Значительный вес в расходах бюджета занимают затраты на социальную политику. Их удельный вес в затратах на социально-культурные мероприятия колеблется от 19,7 (2013 год) до 28,8 % (2009 год). За их счет финансируется пенсионное обеспечение (возмещение расходов Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату пенсий, оформленных досрочно 496 безработным гражданам), социальное обслуживание населения, социальное обеспечение населения, охрана семьи и детства, другие вопросы в области социальной политики.

Оказание государственных социальных услуг осуществляется 61 учреждением социальной защиты населения. Расходы на социальную политику включают затраты на реализацию публичных нормативных обязательств Калининградской области. К ним относится, к примеру, ежемесячная денежная выплата ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также многодетным семьям, и другие социальные обязательства.

Расходы на социальную политику в области из консолидированного бюджета увеличились за десятилетие в 3,9 раза. Но следует иметь в виду некоторую несопоставимость динамики структуры бюджетных расходов в связи с изменениями отнесения затрат по бюджетной классификации.

Несмотря на различие функций, выполняемых каждым уровнем власти, а также масштабов аккумуляции денежных фондов, существует единство систем отношений, обусловленных общим социально-экономическим содержанием сложившегося общественно-экономического устройства и финансовой политики государства. В то же время в силу их определенной самостоятельности и автономности между уровнями бюджетов могут возникать противоречия.

7.2. Развитие бюджетной системы области в 2011-2015 годы

Эта пятилетка характеризуется дальнейшим совершенствованием и развитием бюджетной системы области и ростом как доходов, так и расходов региональных бюджетов. Доходы консолидированного бюджета увеличились за пять лет в 1,55 раза, а расходы – в 1,7 раза. При этом пятилетка предусматривала наличие самого большого дефицита пятилетнего бюджета, который превышал бы дефицит предыдущей пятилетки в 19,7 раза. Такое состояние нельзя назвать критическим, оно требует грамотной работы с источниками финансирования дефицита и использования соответствующих механизмов балансировки расходной и доходной частей консолидированного бюджета.

Региональная бюджетная политика была нацелена на создание условий для долгосрочного устойчивого развития, обеспечение социальной стабильности и повышение качества жизни в Калининградской области. Достижению заявленных целей способствовали восстановление экономики и

активная бюджетная политика федерального центра. Областной бюджет вернулся к старой схеме построения процесса бюджетного финансирования. Агентство главного распределителя бюджетных средств было ликвидировано, и функции по финансированию были возвращены органам государственной власти – главным распределителям средств областного бюджета, общее количество которых стало составлять около 40 структур.

В целях обеспечения социальной стабильности были снижены ставки транспортного налога, что позволило уменьшить налоговую нагрузку на физические лица, реализованы меры поддержки проектов жилищного строительства в целях обеспечения защиты прав дольщиков. Значительное внимание уделено программам содействия занятости и обеспечению социальной защиты населения, поддержке многодетных семей. Сохранён пониженный, дифференцированный в зависимости от доходов семьи уровень предельных расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Меры по дальнейшему реформированию государственных и муниципальных учреждений, направленные на повышение качества и доступности бюджетных услуг, реализовывались со значительным увеличением финансирования бюджетной сферы. Был увеличен платёж за неработающее население в системе обязательного медицинского страхования в два раза, что позволило почти на треть повысить подушевой норматив затрат на оказание медицинской помощи жителям Калининградской области. В 2010-2011 годах темпами, опережающими инфляцию, рос норматив финансирования образовательных услуг. Существенно увеличено финансирование учреждений социальной защиты населения. Также на уровне, опережающем инфляцию, обеспечен рост оплаты труда работников бюджетной сферы, а по отдельным категориям работников и отраслям динамика заработной платы превысила средние показатели по экономике региона.

В рамках реализации региональных программ продолжали строиться и реконструироваться школы, детские сады, физкультурно-оздоровительные комплексы, объекты культуры, другие социальные объекты. Значительные бюджетные инвестиции направлены на развитие и модернизацию транспортной и энергетической инфраструктуры, продолжается газификация области, реализуются крупные проекты по строительству очистных сооружений.

Весомая бюджетная поддержка оказана сельскохозяйственным предприятиям и развитию сельского хозяйства, реализуются программы по мелиорации и созданию комфортных условий для жизни в сельской местности. Обеспечивается водоснабжение населённых пунктов и государственная поддержка строительства жилья на селе. Запущены механизмы стимулирования введения в оборот земель сельскохозяйственного назначения. В целях ускорения темпов социально-экономического развития региона осуществляется финансирование программы по поддержке малого и среднего предпринимательства.

С 2012 года в составе областного бюджета стал формироваться **региональный дорожный фонд,** который позволил обеспечить на долгосрочную перспективу существенное и стабильное бюджетное

финансирование развития транспортной инфраструктуры. Увеличение бюджетных ассигнований на дорожное хозяйство составляло в среднем около 20 % к уровню прошлого года

Особое внимание было уделено повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления. В полтора раза увеличен объём регионального фонда финансовой поддержки местных бюджетов. При содействии правительства области в муниципальных образованиях разработаны и реализуются программы конкретных дел, направленные на повышение качества жизни в населённых пунктах области.

В 2012 и 2013 годах приоритеты бюджетной политики реализовывались в соответствии с задачами социально-экономического развития, определенными в Указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, а также стратегией развития Калининградской области. В 2013 году на реализацию Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года направлено более 3,5 млрд. рублей. Обеспечивалось достижение целевых показателей роста заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы. Заработная плата педагогов школ выросла в 2013 году на 25 % к уровню прошлого года, педагогов дошкольных образовательных учреждений – на 42 %, социальных работников – в полтора раза, отдельных категорий работников областных учреждений культуры – на 15 - 34 %, врачей – на 16 %, среднего и младшего медицинского персонала – на 11 и 27 % соответственно. В детских садах в 2012-2013 годах было введено дополнительно более четырех тысяч мест, строились ещё 10 детских садов, рассчитанных более чем на две тысячи мест.

Своевременно обеспечивались социальные обязательства государства, в том числе введенные ежемесячные денежные выплаты на третьего и последующих детей. Их получают почти восемьсот семей. Мерами социальной поддержки в виде денежных выплат из бюджета пользовался почти каждый четвертый житель области. Более чем тремстам молодым семьям выделены субсидии на улучшение жилищных условий. Предоставлялись квартиры работникам бюджетной сферы. В 2013 году государственный служебный жилой фонд увеличился более чем на 150 квартир. Также сформирован фонд арендного жилья для работников бюджетной сферы. Было продолжено расселение граждан из аварийных многоквартирных домов с объемом финансирования программы до 2015 года 1,2 млрд. рублей. Была принята и реализовывалась региональная программа ремонта многоквартирных домов с объемом финансирования более 3 млрд. рублей за три года.

Выполнялись бюджетные обязательства по формированию регионального дорожного фонда, в рамках которого строятся крупные значимые для областной транспортной инфраструктуры объекты, реализуется комплекс программных мероприятий по ремонту и реконструкции улично-дорожной сети в городах области. В 2013 году объём дорожного фонда составил 5,7 млрд. рублей.

На региональном уровне была продолжена поддержка реализации муниципальных программ конкретных дел по благоустройству населенных

пунктов. Продолжено финансирование за счет средств областного бюджета программ и мероприятий по поддержке сельскохозяйственного производства и развития села на уровне 1 млрд. рублей в год. Это позволило дополнительно привлечь на финансирование соответствующих расходов средства федерального бюджета в объеме почти 1,3 млрд. рублей. С 2013 года началась реализация региональных программ поддержки развития рыбной отрасли с общим объёмом финансирования из областного бюджета более 350 млн. рублей.

В рамках изменения межбюджетных отношений за местными бюджетами были закреплены дополнительные налоговые доходы, формализованы механизмы распределения дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, разработана и внедряется методика расчета уровня софинансирования инвестиций в объекты муниципальной собственности. Передача муниципальным образованиям дополнительных налоговых отчислений позволила по итогам 2013года увеличить доходы местных бюджетов почти на 600 млн. рублей. В практику была введена методика оценки финансового положения и качества управления финансами муниципальных образований (Прилож. 2).

Стали проводиться публичные слушания по проекту областного бюджета и отчету об исполнении бюджета. Была сформирована нормативная правовая база для перехода на программный бюджет, утвержден перечень государственных программ Калининградской области, количество которых в 2014 году составило 18 по трем направлениям.

Направление 1. Новое качество жизни ("Развитие здравоохранения", "Развитие образования", "Социальная поддержка населения", "Развитие культуры", "Развитие физической культуры и спорта", "Доступное и комфортное жилье", " Безопасность", "Окружающая среда").

Направление 2. Инновационное развитие и модернизация экономики ("Модернизация экономики", "Развитие промышленности и предпринимательства", "Развитие сельского хозяйства", "Развитие транспортной системы", "Развитие рыбохозяйственного комплекса", "Туризм").

Направление 3. Общественное и государственное развитие ("Эффективное госуправление", "Молодежь", "Развитие гражданского общества", " Эффективные финансы").

Как правило, каждая государственная программа включает несколько региональных целевых программ по конкретным направлениям деятельности, срок действия которых составляет от трех до пяти лет. Например, государственная программа "Развитие образования" включает 20 региональных целевых программ, таких как "Развитие образования на 2012-2016 годы", "Дети-сироты" на 2012-2016 годы", "Комплексные меры противодействия потреблению наркотических средств и их незаконному обороту на 2012-2016 годы", "Развитие профессионального образования на 2012-2016 годы", "Патриотическое воспитание населения Калининградской области на 2013-2017 годы", "Развитие детского отдыха в Калининградской области в 2011-2016 годах, создание в детских оздоровительных лагерях условий для отдыха детей и

подростков всех групп здоровья" и др. Государственная программа "Развитие сельского хозяйства Калининградской области" состоит из 12-ти региональных целевых программ, таких как "Вовлечение в сельскохозяйственное производство не используемых по целевому назначению земель Калининградской области на период 2011-2016 годов", "Развитие семейных животноводческих ферм в Калининградской области", "Развитие мясного скотоводства в Калининградской области на 2012-2014 годы" и др. Всего в течение текущего периода на территории области реализуется около сорока пяти региональных целевых программ.

В условиях возросших расходных потребностей и бюджетных ограничений реализуются меры, направленные на повышение эффективности государственных и муниципальных финансов, сохранение долгосрочной устойчивости бюджетной системы области. Ведется дальнейшая работа по встраиванию программной составляющей во все процедуры бюджетного процесса и полному переходу к программному бюджету. При этом проводится работа по представлению простой формы бюджетов "Для граждан" для общественных обсуждений бюджетов. Также в соответствии с методическими материалами Росминфина осуществляется разработка формы представления и обобщения материалов бюджета в автоматизированной системе управления "Электронный бюджет", что повышает качество, публичность и транспарентность, а также оперативность управления и регулирования всей бюджетной системы области.

Обобщая укрупненную историю бюджетных пятилеток региона, следует отметить, что каждый пятилетний этап развития государственной финансовой системы области характеризовался выявлением и обобщением текущих проблем, характерных для конкретного периода состояния системы. На каждом из этапов развития постоянно проводилась работа по решению этих проблем, совершенствованию и реформированию бюджетной системы региона. Реформы преследовали цель повышения эффективности формирования и использования государственных (муниципальных) ресурсов. Результаты двадцатипятилетних изменений налогового и бюджетного законодательства, административных и социальных преобразований в регионе в целом способствовали повышению уровня жизни жителей Калининградской области.

7.3. Программный аспект развития государственных финансов области

Развитие системы государственных и муниципальных финансов в Калининградской области за последнее десятилетие осуществлялось в рамках проводимых бюджетных реформ на федеральном уровне и преобразований на региональном уровне в русле следующих основных программных документов:

– Программа реформирования системы управления общественными финансами в Калининградской области в 2006-2009 годах;

– Целевая программа Калининградской области "Повышение эффективности бюджетных расходов Калининградской области в 2012-2014 годах";

– Ежегодные доклады о результатах за соответствующий год и основных направлениях деятельности министерства финансов Калининградской области на два последующих года (ДРОНДы).

Эта реформаторская работа характеризуется достижением следующих основных результатов:

– организация бюджетного процесса на основе принятия и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований, а также разграничение расходных обязательств и доходных источников бюджетов публично-правовых образований;

– введение формализованных методик распределения межбюджетных трансфертов и переход на систему казначейского кассового исполнения бюджетов, а также реализация инструментов мобилизации налогового потенциала и расширения доходной базы бюджетов;

– нормативное финансирование бюджетных услуг и переход от сметного финансирования учреждений к финансовому обеспечению заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг с совершенствованием правового положения государственных и муниципальных учреждений;

– переход к среднесрочному бюджетному планированию, а также создание механизмов эффективного использования бюджетных средств за счет совершенствования системы закупок для государственных (муниципальных) нужд, внедрение основных инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, и осуществление перехода от годового к среднесрочному бюджетному планированию;

– осуществление перевода всех видов медицинских услуг, оказываемых гражданам Калининградской области, в систему одноканального финансирования, создание системы мониторинга качества финансового менеджмента, формирование необходимой базы для утверждения бюджетных ассигнований в разрезе государственных программ, а также переход к программным бюджетам.

– снижение уровня долговой нагрузки на местные бюджеты за счет проведения реструктуризации обязательств муниципальных образований перед областным бюджетом, а также закрепление за местными бюджетами дополнительных налоговых доходов, формализация механизмов распределения дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

В целом, за период с 2005 по 2014 год доходы консолидированного бюджета Калининградской области выросли почти в 3,7 раза, составив по итогам 2014 года 55,6 млрд. рублей. Высокая динамика доходов была обеспечена, несмотря на временные потери, связанные с последствиями экономического кризиса 2008-2009 годов.

Несмотря на положительные изменения, в сфере государственных и муниципальных финансов особую актуальность в среднесрочной перспективе

приобретают следующие проблемы: необходимость развития практики долгосрочного бюджетного планирования; целесообразность использования государственных (муниципальных) программ в качестве основы для бюджетного планирования и достижения целей государственной (муниципальной) социально-экономической политики; необходимость совершенствования процедур распределения ресурсов в условиях бюджетных ограничений; требование повышения гибкости расходных обязательств; поиск стимулов к повышению эффективности деятельности государственных учреждений и качеству предоставления услуг; необходимость совершенствования системы управления дефицитом бюджета и государственным долгом.

В настоящее время на фоне роста потребительского сектора финансового рынка, разнообразия финансовых услуг и продуктов значительное внимание в мире уделяется вопросам финансовой грамотности населения, от уровня которой во многом зависит стабильность финансовой системы, в том числе в вопросах использования возможностей финансового рынка и потребительских финансовых услуг, соотношения рисков при выборе финансовых продуктов и рационального использования личных финансов, сбережений, кредитов. Финансовая грамотность населения Российской Федерации, в том числе жителей Калининградской области, находится на недостаточном уровне, что является одной из причин отсутствия класса долгосрочных инвесторов, влечет за собой проблемы финансовой безопасности граждан, угрозы стабильности финансовой системы.

Институциональная насыщенность Калининградской области банковскими учреждениями составила 2,8 кредитной организации на 100 тыс. человек. Объем привлеченных кредитными организациями ресурсов за анализируемый период увеличился на 2,5 %, что обусловлено притоком вкладов населения (67,7 % общей суммы привлеченных средств). При этом ресурсная база действующих в Калининградской области кредитных организаций по-прежнему сформирована главным образом за счет "коротких" ресурсов.

Наблюдается снижение задолженности по кредитам, предоставленным нефинансовым организациям, которые являлись основой совокупного кредитного портфеля (73,5 %), при одновременном приросте задолженности населения. Вместе с тем, наблюдается некоторое замедление темпов роста кредитования при одновременном снижении просроченных платежей, уровень которых остается высоким относительно среднероссийского.

Для решения стоящих проблем в сфере регионального финансово-кредитного развития в области разработана и реализуется **Государственная программа Калининградской области "Эффективные финансы",** реализация которой намечена до 2020 года**.** Программа предусматривает продолжение реализации политики, обусловленной основными нововведениями на федеральном уровне, и направлена на достижение задач социально-экономического развития Калининградской области, а также

осуществление перехода на качественно новый уровень управления общественными и личными финансами.

Целью государственной программы является "эффективное распределение и использование финансовых ресурсов, обеспечивающих развитие Калининградской области, качественное выполнение функций и социальных обязательств государства, финансовое благополучие граждан". В государственной программе выделены 4 подпрограммы, в которых предусмотрена реализация комплекса мероприятий по выполнению основной цели с выделением соответствующих задач:

– подпрограмма 1 "Межбюджетные отношения" (цель - долгосрочная сбалансированность местных бюджетов), включающая 4 задачи;

– подпрограмма 2 "Управление государственным долгом" (цель - обеспечение поддержания объема государственного долга Калининградской области на экономически безопасном уровне, минимизация расходов по его обслуживанию, снижение рисков потерь для областного бюджета и равномерное распределение во времени связанных с государственным долгом платежей), включающая 2 задачи;

– подпрограмма 3 "Повышение эффективности бюджетных расходов" (цель - совершенствование системы государственного управления в Калининградской области, направленное на повышение эффективности бюджетного процесса и системы управления общественными финансами, обеспечивающее устойчивое социально-экономическое развитие Калининградской области), включающая 4 задачи;

– подпрограмма 4 "Повышение уровня финансовой грамотности жителей Калининградской области" (цель - содействие формированию разумного финансового поведения жителей Калининградской области путем повышения их финансовой грамотности), включающая 2 задачи.

Основные приоритеты государственной политики в сфере реализации государственной программы включают:

1) обеспечение долгосрочной устойчивости и сбалансированности бюджетной системы;

2) совершенствование бюджетного процесса, повышение эффективности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития;

3) развитие системы управления государственным долгом;

4) совершенствование системы оказания государственных услуг;

5) формирование интегрированной системы управления общественными финансами ("электронного бюджета");

6) повышение прозрачности и открытости бюджетов и бюджетного процесса, использование и совершенствование инструмента "бюджет для граждан";

7) развитие конкурентного рынка и повышение доступности банковских услуг;

8) повышение уровня финансовой грамотности населения.

Основным целевым индикатором, характеризующим результаты реализации государственной программы, является просроченная задолженность к объему ВРП. Показатель определяется как соотношение уровня просроченной задолженности (областного и местных бюджетов, государственных и муниципальных учреждений, организаций, населения) к объему валового регионального продукта. Показатель является количественной характеристикой достижения цели государственной программы и определяет эффективность перераспределения финансовых ресурсов и качество финансового управления.

В результате реализации государственной программы в качественном выражении будут обеспечены:

1) долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы Калининградской области (в результате постепенного перехода к формированию бюджетов на основе долгосрочного прогноза основных параметров (бюджетной стратегии), ограничения роста расходов консолидированного бюджета, не обеспеченных надежными источниками доходов в долгосрочном периоде, снижения долговой нагрузки и повышения платежеспособности областного и местных бюджетов);

2) повышение качества управления общественными финансами (за счет последовательного повышения эффективности бюджетных расходов Калининградской области, обеспечения оптимального распределения бюджетных средств в условиях ограничений и исходя из стратегических приоритетов развития Калининградской области, а также за счет повышения прозрачности и открытости управления общественными финансами);

3) формирование ответственного финансового поведения жителей Калининградской области (за счет разработки стратегии повышения финансовой грамотности, мониторинга и оценки уровня финансовой грамотности и защиты прав потребителей путем разработки и реализации образовательных программ и информационных кампаний, а также за счет создания кадрового и институционального потенциала в области повышения финансовой грамотности).

В количественном выражении уровень просроченной задолженности к объему валового регионального продукта к 2020 году будет снижен до 1 %.

В целях развития кадрового потенциала в сфере повышения эффективности бюджетных расходов в рамках подпрограммы "Повышение эффективности бюджетных расходов" предполагается: проведение обучающих мероприятий, семинаров, конференций и конкурсов; расширение международного сотрудничества; создание электронной библиотеки литературы по общественным финансам, подборка актуальных нормативных и правовых актов в области регионального и муниципального финансового управления; повышение квалификации сотрудников.

В целях повышения уровня автоматизации бюджетного процесса в рамках подпрограммы "Повышение эффективности бюджетных расходов" предполагается: разработка и внедрение программного обеспечения; модернизация сайтов; приобретение и/или модернизация компьютерной и иной техники, необходимой для реализации программных мероприятий, а также

иные мероприятия, связанные с внедрением информационно-аналитических продуктов.

Для организации взаимодействия по вопросам повышения эффективности бюджетных расходов, обеспечения публичности информации о подпрограмме и ее результатах предполагается софинансирование расходов муниципальных образований на реализацию программ повышения эффективности бюджетных расходов.

В подпрограмме "Межбюджетные отношения" для повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности предусмотрены: выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов; определение долей софинансирования расходных обязательств органов местного самоуправления; замена дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на дополнительные нормативы по налогу на доходы физических лиц; проведение мониторинга местных бюджетов.

Общий объем финансирования государственной программы за счет средств областного бюджета составляет 13 559,4 млн. руб., в том числе по подпрограмме "Межбюджетные отношения" – 7 349,5 млн. руб., по подпрограмме "Управление государственным долгом" - 5 671,2 млн. руб., по подпрограмме "Повышение эффективности бюджетных расходов" - 43 1, млн. руб. (за счет средств федерального бюджета – 49,2 млн. руб.), на реализацию подпрограммы "Повышение уровня финансовой грамотности жителей Калининградской области" предусмотрено 42,9 млн. руб. Расходы распределены по годам выполнения программы. Объемы планируемых средств являются прогнозными и подлежат ежегодному уточнению.

К внутренним рискам отнесены: несвоевременное исполнение или исполнение не в полной мере государственной программы ответственным исполнителем, соисполнителями; нескоординированная деятельность исполнителей государственной программы; несвоевременная актуализация плана реализации государственной программы.

В целях управления внутренними рисками необходима детальная проработка плана реализации государственной программы, его постоянный мониторинг и своевременная актуализация без необоснованного продления сроков реализации.

К внешним рискам отнесены: неопределенность условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики и основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на долгосрочный период, несогласованность с параметрами долгосрочного прогноза социально-экономического развития; ухудшение экономической ситуации, в том числе связанной с завершением в 2016 году переходного периода в режиме Особой экономической зоны, снижение устойчивости банковской системы, ухудшение инвестиционного климата в Калининградской области, что может привести к сокращению доходной части областного и местных бюджетов и росту дефицита; несвоевременное и неполное исполнение областного и местных бюджетов в соответствии с требованиями бюджетного законодательства; неисполнение налогоплательщиками обязательств по уплате

налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Калининградской области; изменение законодательства, в том числе в части перераспределения расходных полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. Охарактеризуйте динамику и структуру доходов консолидированного бюджета Калининградской области.
2. Охарактеризуйте динамику и структуру расходов и дефицита консолидированного бюджета Калининградской области.
3. Как развивалась бюджетная система Калининградской области в 2000-2015 годах?
4. Каково содержание бюджетной реформы региона?
5. Что такое программный бюджет региона?
6. Охарактеризуйте содержание Государственной программы Калининградской области "Эффективные финансы".
7. Каковы основные приоритеты государственной политики в сфере реализации государственной программы области "Эффективные финансы"?
8. Изложите основные мероприятия государственной программы Калининградской области "Эффективные финансы".
9. Охарактеризуйте систему рисков, оказывающих влияние на бюджетную систему Калининградской области.
10. Изложите основные научно-прикладные исследования по развитию и совершенствованию бюджетной системы Калининградской области.
11. Охарактеризуйте пути совершенствования индикативной оценки финансового положения и качества управления финансами муниципальных образований и их критические значения.

ТЕМА 8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

8.1. Общие положения организации, состояния и проблемы развития внебюджетных фондов Калининградской области

Внебюджетные фонды Калининградской области стали создаваться в регионе с 1991 года (за исключением регионального фонда социального страхования, который функционировал до перестройки). Основной целью создания внебюджетных фондов явилась необходимость выделения и жесткой целевой ориентации государственных ресурсов на финансирование конкретных социальных задач общества.

Основным источником формирования доходов внебюджетных фондов являются отчисления работодателей от начисленной заработной платы персоналу. До 2010 года применялись ставки единого социального налога (ЕСН), а с 2010 года - ставки страховых взносов в соответствующие фонды. Величина страховых ставок зависит от годовой начисленной заработной платы работника. Основная часть страховых сборов (около 75 %) направляется в пенсионный фонд РФ.

Ставки страховых взносов в фонды в 2012 году приведены в табл. 8.1.

Таблица 8.1 - Ставки страховых взносов в фонды в 2012 году

База на физическое лицо	Пенсионный фонд РФ	ФСС	ФФОМС
В пределах 512 000 руб.	22,0 %	2,9 %	5,1 %
Свыше 512 000 руб.	10,0 %	0,0 %	0,0 %

Ставки страховых взносов в 2014 году составляли: в пределах 624 тыс. руб. – в Пенсионный фонд РФ – 22,0 %, ФСС – 2,9 %, ФФОМС – 5,1 %; свыше 624 тыс. руб. – Пенсионный фонд РФ – 10,0 %, ФСС – 0 %, ФФОМС - 0 %.

Для лиц 1967 года рождения и моложе ставка разбивается на две части – на финансирование страховой части трудовой пенсии (16 %) и на финансирование накопительной части трудовой пенсии (6 %).

Накопительная пенсия может формироваться у граждан 1967 года рождения и моложе в случае, если до конца 2015 года ими был сделан выбор в ее пользу.

Накопительная пенсия — это ежемесячная пожизненная выплата пенсионных накоплений, сформированных за счет страховых взносов работодателей и дохода от их инвестирования.

Гражданам 1967 года рождения и моложе, за которых страховые взносы по обязательному пенсионному страхованию начисляются работодателем впервые после 1 января 2014 года, предоставляется возможность выбора варианта пенсионного обеспечения (формировать только страховую пенсию или формировать и страховую пенсию, и накопительную) в течение пяти лет с момента первого начисления страховых взносов. Если гражданин не достиг

возраста 23 лет, указанный период увеличивается до окончания года, в котором ему исполняется 23 года.

У граждан 1966 года рождения и старше формирование пенсионных накоплений может происходить только за счет добровольных взносов в рамках Программы государственного софинансирования пенсионных накоплений, а также за счет направления средств материнского (семейного) капитала на накопительную пенсию. Если гражданин работает, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование направляются только на формирование страховой пенсии.

Пенсионные накопления также есть у мужчин 1953-1966 годов рождения и женщин 1957-1966 годов рождения, в пользу которых в период с 2002 по 2004 год включительно уплачивались страховые взносы на накопительную пенсию. С 2005 года эти отчисления были прекращены в связи с изменениями в законодательстве.

Размер накопительной пенсии рассчитывается исходя из ожидаемого периода выплаты – 19,5 лет (234 месяца). Чтобы рассчитать ежемесячный размер выплаты, надо общую сумму пенсионных накоплений, учтенную в специальной части индивидуального лицевого счета застрахованного лица, по состоянию на день, с которого назначается выплата, разделить на 234 месяца.

Размер накопительной пенсии будет выше, если обратиться за назначением пенсии позднее приобретения права на указанную пенсию. Например, если обратиться за назначением пенсии на три года позднее, то сумма пенсионных накоплений будет делиться уже на 192 месяца.

К ряду категорий страхователей применяются пониженные тарифы страховых взносов: для некоторых сельскохозяйственных товаропроизводителей; организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих единый сельскохозяйственный налог; плательщиков страховых взносов, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, являющимся инвалидами I, II или III группы, - в отношении указанных выплат и вознаграждений; и др.

Индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, с 2013 года уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование и обязательное медицинское страхование в фиксированном размере страхового взноса, который определяется как произведение двукратного минимального месячного размера оплаты труда, установленного федеральным законом на начало финансового года, за который уплачиваются страховые взносы, и тарифов страховых взносов соответственно в Пенсионный фонд и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, увеличенное в 12 раз.

Для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих УСН, основным видом экономической деятельности которых являются производство пищевых продуктов; производство минеральных вод и других безалкогольных напитков; текстильное и швейное производство; производство кожи, изделий из кожи и производство обуви; обработка древесины и производство изделий из дерева; химическое производство; производство

резиновых и пластмассовых изделий; и др., применяется страховая ставка в размере 20 % для перечисления страховых сборов только в пенсионный фонд.

Поправки, внесенные с 2013 года в пенсионное законодательство, предусматривают:

– установление дифференцированных дополнительных тарифов страховых взносов на финансирование страховой части трудовой пенсии в зависимости от вида работ, в которых заняты застрахованные лица (например, для подземных работ, работ с вредными условиями труда, в горячих цехах в 2013 году - 4 %, в 2014 году - 6 %, начиная с 2015 года - 9 %; на работах с повышенной интенсивностью и тяжестью, дающих право на назначение досрочной пенсии, в 2013 году - 2 %, в 2014 - 4 %, с 2015 года - 6 %);

– введение фиксированного тарифа страховых взносов на обязательное страхование и страхование для самозанятых лиц в процентах от МРОТ;

– предоставление с 1 января 2014 года выбора варианта пенсионного обеспечения для лиц моложе 1967 года рождения (в случае выбора расширенного инвестиционного портфеля государственной управляющей компании или инвестиционного портфеля государственных ценных бумаг предусматривается возможность направления средств на финансирование накопительной части трудовой пенсии в размере 6 % либо 2 % индивидуальной части тарифа страхового взноса). С 1 января 2013 г. в отношении застрахованных лиц, занятых на некоторых видах работ, страхователи должны были применять дополнительные тарифы страховых взносов.

Динамика и общая величина исполнения доходов и расходов внебюджетных фондов Калининградской области приведены в табл. 8.2.

Таблица 8.2 - Динамика и общая величина исполнения доходов и расходов внебюджетных фондов Калининградской области, млн. руб.

Фонд	Показатель	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
ПФ	доходы	1835,0	7652,1	26057,2	29022,6	32167,4	23510,5	19115,5
	расходы	1805,9	7561,1	24314,8	27185,2	30358,3	38766,4	35990,8
ФСС	доходы	456,7	1040,9	1740,1	2258,9	2204,9	2352,3	2606,4
	расходы	476,6	1039,7	2491,8	2537,1	2532,0	2688,8	2552,3
ТФОМС	доходы	398,3	1309,5	4497,7	7594,5	7551,2	7665,2	8759,9
	расходы	390,9	1287,9	4463,5	7321,2	7831,0	7647,2	8820,4
Итого	доходы	2690,0	10002,5	32295,0	38876,0	41923,5	33528,0	30481,8
	расходы	2673,4	9888,7	31270,1	37043,5	40721,3	49102,4	47363,5

Основной вес внебюджетных финансовых ресурсов области занимают средства пенсионного фонда региона. Если в 2012 году удельный вес доходов пенсионного фонда в общей величине доходов всех внебюджетных фондов занимал 68,2 %, то к 2012 году он повысился до 76,7 %. Наименьший удельный вес доходов приходится на ФСС, доходы которого в 2002 году составляли 9,7 %, а в 2012 году сократились и составили 5,0 % в общих доходах всех внебюджетных фондов области.

Практически аналогично доходам наблюдается положение в отношении динамики и структуры расходов внебюджетных фондов области. При этом все

внебюджетные фонды за исключением ФСС были профицитными – доходы превышали расходы. Профицитность отдельных внебюджетных фондов достигала в отдельные годы не более 7,0 %. Общая величина превышения доходов над расходами всех фондов по годам была не выше 5,0 %. Но 2013 - 2014 годы характеризуются значительными параметрами дефицита пенсионного фонда региона (до 46,8 % в 2014 году).

Структурные изменения в общей величине государственных ресурсов области за последнее десятилетие привели к повышению значения внебюджетных фондов. Если в 2000 году суммарная величина внебюджетных фондов составляла около 60 % от консолидированного бюджета области, то за прошедший период времени эта величина постоянно увеличивалась и к 2014 году стала составлять более 80 % от объемов консолидированного бюджета области. Этот факт характеризует повышение роли внебюджетного государственного финансирования в решении, прежде всего, комплекса социальных вопросов развития региона.

Но значительную часть социальных вопросов региона решают также ресурсы бюджетной системы Калининградской области. При этом полномочия по решению всего комплекса социальных вопросов и финансированию обязательств государства и муниципалитетов закреплены за различными уровнями и структурными подразделениями органов власти. Такое многочисленное дробление государственных финансовых ресурсов по различным организационным финансовым структурам регионов не способствует, на наш взгляд, концентрации средств на социальные нужды в едином финансовом региональном центре, что позволило бы повысить эффективность управления данными целевыми средствами.

Примером решения поднятого вопроса является переход здравоохранения региона на одноканальное финансирование, которое уже осуществлено в области. Теоретически все здравоохранение области финансируется только за счет ресурсов ТФОМС. Но практически это получается не в полной мере, так как, минуя бюджет ТФОМС, здравоохранение области получает средства из федерального бюджета, бюджетов области, Фонда социального страхования области и других источников. Многочисленные источники финансирования требуют четкой координации действий по финансированию здравоохранения области, что довольно затруднительно. Они приводят к распылению источников формирования ресурсов, которые было бы целесообразнее сконцентрировать в единой организационной региональной финансовой структуре под началом министерства здравоохранения Калининградской области. Это способствовало бы концентрации средств и повышению ответственности за их эффективное использование.

8.2. Пенсионный фонд Калининградской области

В 1997 году вступил в силу Федеральный закон "Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе государственного пенсионного страхования" № 27-ФЗ. В соответствии с этим законом основное значение для

увеличения размера пенсии приобретал не общий трудовой стаж, а учтённый страховой стаж и размеры платежей, которые осуществлял в интересах работника его работодатель. В дальнейшем система страховых взносов была закреплена Федеральным законом от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", в соответствии с которым определен новый статус ПФР как страховщика и государственного учреждения, а также урегулирован порядок уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, права и обязанности субъектов правоотношений по обязательному пенсионному страхованию.

Федеральный закон от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" еще больше расширил функции ПФР и внес изменения в порядок возникновения и реализации прав граждан на трудовые пенсии. Так, в частности, размер трудовой пенсии состоит из трех частей: базовой, страховой и накопительной. При этом базовая часть финансируется за счет средств федерального бюджета, страховая часть - за счет сумм страховых взносов, уплачиваемых страхователем за застрахованных лиц на финансирование страховой части трудовой пенсии, накопительная – за счет сумм страховых взносов, уплачиваемых страхователями за застрахованных лиц на накопительную часть трудовой пенсии и дохода от их инвестирования. Инвестирование средств пенсионных накоплений осуществляет Пенсионный фонд через управляющие компании, выбранные гражданами, или негосударственные пенсионные фонды.

С 2007 года на ПФР была возложена дополнительная задача – выдача сертификатов на материнский (семейный) капитал (МСК). Изначально предполагалось, что первые деньги на реализацию сертификата на МСК будут направлены не ранее 2010 года, поскольку соответствующий закон не предусматривает возможность распоряжения средствами МСК до достижения ребенком трехлетнего возраста. Однако в конце декабря 2008 года в связи с неблагоприятной экономической ситуацией в мире и в России Правительство РФ разрешило гражданам с 1 января 2009 года направлять средства материнского (семейного) капитала на погашение жилищных кредитов, не дожидаясь, пока ребенку исполнится три года. В связи с принятием в 2009 году ряда законодательных актов, которые с 2010 года в значительной степени изменили российскую пенсионную систему, сфера деятельности Пенсионного фонда РФ существенно расширилась.

Важным нововведением 2010 года была замена с 1 января единого социального налога (ЕСН) страховыми взносами в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и фонды обязательного медицинского страхования. При этом функция администрирования взносов в ПФР и ФОМС была передана от налоговых органов ПФР.

Отделение Пенсионного фонда России (ПФР) по Калининградской области (государственное учреждение) осуществляет следующие основные социально значимые функции: учет страховых средств, поступающих по обязательному пенсионному страхованию; назначение и выплата пенсий (среди них трудовые пенсии (по старости, по инвалидности, по случаю потери

кормильца), пенсии по государственному пенсионному обеспечению, пенсии военнослужащих и их семей, социальные пенсии, пенсии госслужащих); реализация Программы государственного софинансирования пенсии и другие функции.

В состав Отделения ПФР входит восемь управлений ПФР в городах и районах области, шесть из которых – межрайонные. Отделение обслуживает население 22 районов области. В каждом районе работают клиентские службы, а в 2010 г. вступила в действие мобильная клиентская служба, призванная обслуживать жителей отдаленных поселков и деревень. При населении области в 945,5 тысячи человек на учете в Отделении ПФР состоят 251 899 пенсионеров и 93 639 федеральных льготников.

На 1 января 2013 года средний размер пенсии составлял 8724,26 рублей, а средний размер трудовой пенсии по старости – 9319,76 рублей в месяц, получателями ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ) являлись 94 596 жителей региона.

С 2007 года действует Федеральный закон "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей". За это время территориальными органами ПФР (с 1 января 2007 года) выдано почти 28 000 государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал. Кроме того, ОПФР ведет лицевые счета более 1 миллиона 89 тысяч жителей калининградской области.

Доходы пенсионного фонда Калининградской области и их структура за 2011-2012 годы приведены в табл. 8.3.

Таблица 8.3 - Доходы пенсионного фонда Калининградской области и их структура за 2011 – 2012 годы

Показатели доходов	2011	2012	2013
Страховые взносы на выплату страховой части трудовой пенсии	13 573,0	13 286,3	14 399,0
Страховые взносы исходя из страхового года и из страховой надбавки трудовой пенсии	289,0	332,0	116,7
Страховые взносы на выплату накопительной части трудовой пенсии	1 957,2	2 202,2	2 385,1
Минимальный налог, зачисляемый в бюджеты государственных внебюджетных фондов	176,4	0,6	1, 7
Внутренние расчеты с ПФР	12 938,0	16 299,4	20 253,1
Прочие поступления	117,6	576,9	829,6
Всего доходов	29051,2	32 697,4	37 985,2

Доходы Пенсионного фонда Калининградской области формируются за счет двух основных источников - страховых взносов на выплату страховой части трудовой пенсии, которую обеспечивают работодатели, и внутренних расчетов с ПФР, которые представляют собой дотации федерального центра. Собственных собранных средств Пенсионного фонда на территории области для обеспечения всех законодательных пенсионных и других социальных выплат недостаточно, поэтому федеральный фонд обеспечивает поддержку региона, которая составляет значительную величину. За 2011-2014 годы

величина поддержки увеличилась с 44,5 до 53,2 % от общих доходов регионального пенсионного фонда. Рост доходной части финансовых ресурсов регионального Пенсионного фонда в значительной степени определен увеличением темпа дотаций из федерального уровня с ПФР для областного Пенсионного фонда.

Страховые взносы, которые обеспечили доходную часть регионального Пенсионного фонда, по отраслям экономики составили за 2013 г.: обрабатывающие производства - 17 %; оптовая и розничная торговля -12 %; транспорт и связь -10 %; операции с недвижимым имуществом - 8 %; образование – 4,8 %; здравоохранение и предоставление социальных услуг - 9 %; государственное управление и обеспечение военной безопасности - 10 %; прочие - 26 %.

Постоянно в системе обязательного социального страхования области наблюдается задолженность по страховым взносам. К примеру, на начало 2013 года задолженность в бюджет ПФР на обязательное пенсионное страхование составила 887,3 млн. руб., или 1,8 % от начисленных сумм страховых взносов.

Основные экономические показатели работы Отделения ПФР в Калининградской области за 2002-2013 гг. приведены в табл. 8.4.

Таблица 8.4 - Основные экономические показатели работы Отделения ПФР в Калининградской области за 2002-2013 гг.

Наименование показателей	Ед. изм.	2002	2005	2010	2012	2013	2014
		на 1.01	на 1.01	на 1.01	на 1.01	на 1.01	на 1.01
Численность пенсионеров на начало года всего	тыс. чел.	218,4	220,3	236,5	246,6	250,1	254,4
из них:							
- получающих трудовую пенсию	тыс. чел.	208	209,8	220,758	229,8	233,0	237,0
- получающих государственную пенсию	тыс. чел.	10,4	10,4	15,7	16,9	17,1	17,4
Численность работающих пенсионеров на начало года	тыс. чел.	38,2	55,7	81,2	89,0	93,1	97,3
Средний размер пенсий на начало года	руб.	1079,6	2000,6	5965,2	7893,4	8724,3	9562,1
из них:							
трудовые пенсии	руб.	1098,9	2037,2	6095,8	8099,1	8940,0	9802,9
по старости	- " -	1169,3	2154,5	6344,7	8461,9	9319,8	10193,7
государственные	- " -	822,4	1264,2	4129,4	5090,7	5788,6	6284,1
в т. ч. социальные пенсии	- " -	801,7	1199,6	3925,2	4799,1	5445,9	5914,1
Прожиточный минимум пенсионера на начало года	руб.	1319	1994	4218	4805	5046	5943
Соотношение среднего размера трудовой пенсии к прожиточному минимуму	%	83,3	102,2	144,5	168,6	177,2	164,9
в том числе по старости	-"-	88,7	108,0	150,4	176,1	184,7	171,5
Средний размер заработной платы	руб.	2852,8	5559,6	16 047,9	20 448,2	22 267,8	27 537,7
Коэффициент замещения ФОТ	%	37,8	36,0	37,2	38,6	39,2	34,7
Потребность средств на выплату пенсий в месяц	млн. руб.	242,2	450,9	1849,4	2172,4	2293,4	2564,3
Количество зарегистрированных страхователей на начало года	тыс. ед.	90,3	94	127,0	127,0	125,0	123,8
из них: юридические лица	-"-	31,4	43,6	65,5	65,1	60,7	60,6

- крестьянско-фермерские хозяйства	-"-	1,5	1,1	х	х	х	х
- граждане - предприниматели	-"-	57,4	49,3	61,5	61,9	64,3	63,2
Численность получателей ЕДВ	тыс. чел.	х	79,7	95,9	95,5	94,6	93,2
Средний размер ЕДВ	руб.	х	790,6	1 553,25	1 762,20	1 846,20	1 945,80
Потребность средств на выплату ЕДВ в месяц	млн. руб.	х	63,8	149,3	168,3	174,6	182,0
Количество выданных сертификатов на материнский капитал	ед.	х	х	12 268	21 451	25 840	30 968

Общая численность пенсионеров в области за анализируемый период увеличилась на 16 %, при этом получающих государственную пенсию – на 67 %. Число работающих пенсионеров выросло в 2.5 раза и составило 38 % от общего количества пенсионеров области. Средний размер пенсий на начало года увеличился почти в 9 раз. Соотношение среднего размера трудовой пенсии к прожиточному минимуму увеличилось с 88,3 до 164,9 %. Коэффициент замещения пенсионных выплат размера фонда оплаты труда (ФОТ) повышался до 2013 года (до 39,2 %). Количество зарегистрированных страхователей увеличилось в 1,4 раза, численность получателей ЕДВ выросла в 1,2 раза, при этом средний размер ЕДВ увеличился в 2,5 раза. В общем количестве получающих ЕДВ 12,3 % - ветераны войны и боевых действий, 83,7 % – инвалиды, 1,8 % - несовершеннолетние узники фашизма, 2,2 % - граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие техногенных катастроф.

Ежемесячно в области назначается около 1600 пенсий, производятся массовые перерасчеты размера трудовых пенсий (страховой части трудовых пенсий), индексация социальных пенсий с учетом темпов роста прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации. За 2012 год, к примеру, по разным основаниям по заявлениям граждан пересчитано 8837 пенсий, что составляет 3,4 % всех пенсий. Количество индивидуальных перерасчетов с каждым годом уменьшается, что связано с проводимой ежегодно, начиная с 2009 года, беззаявительной корректировкой.

С 2009 года распорядились средствами материнского (семейного) капитала (МСК) 5893 человека (23 % от всех владельцев сертификатов), в том числе: на погашение жилищных кредитов - 3042 чел. (51 % от всех распорядившихся); на улучшение жилищных условий без привлечения кредитных средств - 2151 чел. (37 % от всех распорядившихся); на образование - 698 чел. (12 % от всех распорядившихся); на формирование накопительной части - 3 человека.

В целях реализации Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" во II полугодии 2012 года введены в промышленную эксплуатацию электронные сервисы по предоставлению сведений о размере социальных выплат застрахованного лица, а также по предоставлению сведений о периодах работы в районах Крайнего Севера и приравненной к ним местности. В соответствии с Распоряжением Правления ПФР от 07.09.2012 г. № 249р "Об организации работы по внедрению в промышленную эксплуатацию программно-технического комплекса ведения федеральной базы данных пенсионеров,

регионального сегмента задач пенсионно-социального блока ИС ПФР (ПТК РСПСБ)" Отделением ПФР проводятся работы по подготовке к созданию и ведению федеральной базы данных пенсионеров.

Расходы пенсионного фонда Калининградской области по основным статьям затрат за 2011-2013 годы (в млн. руб.) представлены в табл. 8.5.

Таблица 8.5 - Расходы пенсионного фонда Калининградской области по основным статьям затрат за 2011-2013 годы, млн. руб.

Статьи расходов	2011	2012	2013
1. Пенсионное обеспечение – всего, *в том числе*:	23 941,1	26 915,4	31 938,0
1.1. Обязательное пенсионное обеспечение	23 715,3	26 404,4	29 665,7
1.2. Дополнительное пенсионное обеспечение	25,6	33,5	76,0
1.3. Выплата федеральной социальной доплаты к пенсиям по 178-ФЗ от 17.07. 99 г.	381,2	460,2	577,6
2. Социальные выплаты - всего, *в том числе:*	2 768,1	3 442,9	3 781,0
2.1. Выплаты по уходу за нетрудоспособными гражданами в соответствии с Указом Президента РФ от 26.12.2006 г. № 1455	119,7	134,6	132,9
2.2. Выплаты ЕДВ и ДЕМО	2 000,9	2 164, 8	2 555,7
2.3. Предоставление материнского капитала по 256-ФЗ от 29.12.2008 г.	509,6	777,1	1 115,0
2.4. Прочие	137,8	366,4	110,3
3. Итого расходы	26 709, 2	30 358,3	35 719,3
4. Внутренние расчеты с ПФР	1 980,7	2 236,3	2 549,7
ВСЕГО расходная часть бюджета	28 689,9	32 594,7	38 269,1

Основная часть расходов пенсионного фонда приходится на пенсионное обслуживание населения, главную долю которого (93 % в 2013 году) составляют затраты на обязательное пенсионное обеспечение. Помимо основной и дополнительной пенсии осуществляется выплата федеральной социальной доплаты к пенсиям по Федеральному закону № 178-ФЗ от 17.07.99 г. неработающим пенсионерам, имеющим общую сумму материального обеспечения меньше величины прожиточного минимума пенсионера, установленного в субъекте РФ.

По состоянию на 01.01.2012 г. федеральная социальная доплата к пенсии была установлена 28504 пенсионерам, в том числе 25 пенсионерам силовых ведомств. В течение 2012 года количество пенсионеров, получающих данную доплату, постоянно изменялось в связи с индексацией и перерасчётами пенсий и ЕДВ, установлением прожиточного минимума с 1 января 2013 года в новом размере.

На социальные выплаты в Пенсионном фонде области приходится около 10 %. Основная часть в данных расходах – это единовременные денежные выплаты (ЕДВ) и дополнительное ежемесячное материальное обеспечение (ДЕМО). Около 5 тыс. ветеранов получают дополнительное ежемесячное материальное обеспечение в размере 500 и 1000 рублей в зависимости от категории получателя.

В области проводится постоянная работа по совершенствованию системы пенсионного обеспечения. К примеру, в рамках реализации Федерального закона от 30.04.2008 г. № 56-ФЗ "О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений" за 4 года действия закона по состоянию на 01.01.2012 года в Программу вступили 36148 застрахованных лиц, что составляет 3,85 % от населения, проживающего в регионе. Только в 2012 году в программу софинансирования пенсий вступило 15,7 тыс. граждан, что составило 43,3 % от общего числа вступивших.

Новым Федеральным законом предусматривается выделение накопительной части трудовой пенсии из состава страховой пенсии по старости и одновременное её преобразование с 1 января 2015 года в самостоятельный вид пенсии – накопительную пенсию. Основания возникновения и порядок реализации права граждан Российской Федерации на накопительную пенсию, порядок исчисления размера этой пенсии и его корректировки аналогичны действующим в настоящее время основаниям (порядку), установленным для накопительной части трудовой пенсии. Наряду с этим право на накопительную пенсию предоставлено застрахованным лицам, являющимся получателями страховой пенсии по инвалидности и страховой пенсии по случаю потери кормильца. В настоящее время накопительная часть трудовой пенсии устанавливается только в случае назначения им трудовой пенсии по старости.

Страховая пенсия. Устанавливаются три вида страховых пенсий: по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца. Права на страховую пенсию будут учитываться в пенсионных коэффициентах (баллах), исходя из уровня заработной платы (уплаченных с нее страховых взносов), стажа и возраста выхода на пенсию. Условиями возникновения права на страховую пенсию по старости являются достижение возраста 60 лет - для мужчин, 55 лет - для женщин, наличие страхового стажа (т.е. минимального стажа уплаты страховых взносов) не менее 15 лет, наличие величины индивидуального пенсионного коэффициента (баллов) не менее 30.

Страховая пенсия ежегодно увеличивается государством на уровень не ниже инфляции. Накопительная пенсия не индексируется государством. Доходность пенсионных накоплений зависит исключительно от результатов их инвестирования, т. е. могут быть и убытки. В случае убытков гарантируется лишь выплата суммы уплаченных страховых взносов на накопительную пенсию.

При расчете годового пенсионного коэффициента учитывается только официальная зарплата до вычета налога на доходы физических лиц (13 %). С 2021 года при ежегодном повышении уровня взносооблагаемой зарплаты до 2,3 от среднероссийской зарплаты максимальное значение годового коэффициента достигнет 10 с 7,39 в 2015 году. Максимальный годовой коэффициент начисляется, если зарплата, с которой уплачиваются страховые взносы, не ниже максимальной зарплаты, с которой работодатели по закону уплачивают страховые взносы в систему ОПС, и вы отказались от формирования

пенсионных накоплений. Стоимость пенсионного коэффициента будет ежегодно определяться федеральным законом.

Формула расчета страховой пенсии вначале предусматривает суммирование всех годовых пенсионных коэффициентов, в том числе особые коэффициенты за социально значимые периоды. Далее полученная сумма годовых пенсионных коэффициентов умножается на коэффициент за отложенную пенсию и стоимость годового пенсионного коэффициента. К полученному значению прибавляется фиксированная выплата, увеличенная на размер премиального коэффициента за обращение за назначением пенсии в более поздние сроки после достижения пенсионного возраста или возникновения права на пенсию (досрочно). Законом предусмотрено, что если гражданин проработал в сельском хозяйстве не менее 30 лет и остался жить в сельской местности, размер фиксированной выплаты в составе страховой пенсии будет увеличен еще на 25 %.

Страховая пенсия в полном объеме по новым правилам будет формироваться у граждан, которые начнут работать в 2015 году. У будущих пенсионеров, имеющих страховой стаж до 2015 г., все сформированные пенсионные права фиксируются, сохраняются и гарантированно будут исполняться. В 2014 году произведена их конвертация в индивидуальные пенсионные коэффициенты. Условия назначения пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца остаются прежними

Накопительная пенсия. С 1 января 2015 года накопительная часть пенсии выделяется в самостоятельный вид пенсии. Ее может устанавливать как ПФР, так и негосударственный ПФ, если в нем формируются пенсионные накопления застрахованного. При принятии решения о выборе пенсионного обеспечения необходимо учитывать, что страховая пенсия гарантированно увеличивается государством за счет ежегодной индексации по уровню не ниже инфляции, в то время как накопительная пенсия - это пенсионные накопления, которые передаются из ПФР в управление негосударственному пенсионному фонду или управляющей компании и инвестируются ими на финансовом рынке. Накопительная пенсия не индексируется государством.

Пенсионный фонд Калининградской области как самостоятельная финансовая структура решает не только чисто пенсионные вопросы (начисление и выплата пенсий), но и финансирование ряда других социальных мероприятий, которые зачастую переплетаются с задачами, обеспечивающимися с использованием средств бюджетов и ресурсов других региональных фондов. Это обстоятельство в определенной степени размывает решение общей целевой задачи социального обеспечения населения, которое требует концентрации финансовых ресурсов для решения конкретной многофакторной (многопараметрической) цели – финансирования мероприятий по социальному обслуживанию пенсионеров.

Следует отметить, что коэффициент замещения средним объемом пенсионных выплат пенсионерам размера средней заработной платы по региону пока остается на невысоком уровне. Максимальная величина данного соотношения за анализируемый период составила 38,6 % (2012 год). Такое

положение требует дальнейшего совершенствования системы пенсионного обеспечения с целью повышения уровня замещения пенсионного обеспечения выплачиваемой заработной платы работающим.

8.3. Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Калининградской области

В целях реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования были созданы Федеральный фонд (ФФОМС) и организованные в каждом субъекте РФ территориальные фонды обязательного медицинского страхования (ТФОМС), основной задачей которых явилось привлечение целевых финансовых средств в здравоохранение в виде налогов и страховых взносов на ОМС неработающего населения, поступающих от органов исполнительной власти субъекта РФ – страхователя неработающих граждан.

Базовая программа ОМС - это основная составная часть программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утверждаемой Правительством РФ. Она определяет виды медицинской помощи (включая перечень видов высокотехнологичной медицинской помощи, который содержит в том числе методы лечения), перечень страховых случаев, структуру тарифа на оплату медицинской помощи, способы оплаты медицинской помощи, оказываемой застрахованным лицам по ОМС, а также критерии доступности и качества медицинской помощи.

Страховое обеспечение в соответствии с базовой программой ОМС устанавливается исходя из стандартов медицинской помощи и порядков оказания медицинской помощи, установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Права застрахованных лиц на бесплатное оказание медицинской помощи, установленные базовой программой ОМС, являются едиными на всей территории России. В рамках базовой программы ОМС оказываются первичная медико-санитарная помощь, включая профилактическую помощь, скорая медицинская помощь (за исключением специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи), специализированная медицинская помощь в случаях 20 видов различных болезней и необходимости оказания медицинской помощи.

Структура тарифа на оплату медицинской помощи включает в себя расходы на заработную плату, начисления на оплату труда, прочие выплаты, приобретение лекарственных средств, расходных материалов, продуктов питания, мягкого инвентаря, медицинского инструментария, реактивов и химикатов, прочих материальных запасов, расходы на оплату стоимости лабораторных и инструментальных исследований, проводимых в других учреждениях (при отсутствии в медицинской организации лаборатории и диагностического оборудования), организации питания (при отсутствии организованного питания в медицинской организации), расходы на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по

содержанию имущества, расходы на арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг, социальное обеспечение работников медицинских организаций, установленное законодательством РФ, прочие расходы, расходы на приобретение основных средств (оборудование, производственный и хозяйственный инвентарь) стоимостью до ста тысяч рублей за единицу.

Финансовые затраты на единицу медицинской помощи по базовой программе ОМС (первичная медико-санитарная помощь по области представлены в табл. 8.6.

Таблица 8.6 - Финансовые затраты на единицу медицинской помощи по базовой программе ОМС, руб.

Вид медицинской помощи	2011 г. факт	2012 г. федеральный норматив	2012 г. факт	Отклонение по факту
Амбулаторно-поликлиническая (посещение)	227,28	169,5	241,21	+ 13,93
Стационарная (койко-день)	1 191,29	1 167,0	1 193,26	+ 1,97
Дневной стационар (пациенто-день)	374,42	470,5	411,5	+ 37,08

Расходы на единицу медицинской помощи увеличиваются, но фактические показатели медицинской помощи в дневном стационаре в области пока не достигли федерального стандарта.

Норматив финансового обеспечения территориальной программы ОМС может превышать установленный базовой программой ОМС норматив финансового обеспечения базовой программы в случае установления дополнительного объема страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой ОМС, а также в случае установления перечня страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи в дополнение к установленным базовой программой.

Программа государственных гарантий бесплатного оказания населению Калининградской области медицинской помощи включает в себя: виды, условия и формы оказания медицинской помощи; порядок и условия предоставления медицинской помощи; источники финансового обеспечения Программы; мероприятия по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни; средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи; средние подушевые нормативы финансирования; способы оплаты медицинской помощи; порядок формирования и структура тарифов на оплату медицинской помощи; критерии и целевые значения критериев доступности и качества медицинской помощи; перечень медицинских организаций, их структурных подразделений, участвующих в реализации Программы; стоимость Программы на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов по источникам финансового обеспечения, условиям предоставления медицинской помощи; перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по

рецептам врачей бесплатно, а также в соответствии с перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой со свободных цен.

В рамках Программы населению бесплатно предоставляются: первичная медико-санитарная помощь, в том числе доврачебная, врачебная и специализированная; специализированная, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь; скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь; паллиативная медицинская помощь. Медицинская помощь оказывается в различных формах.

Источниками финансового обеспечения Программы являются средства федерального бюджета, средства областного бюджета и средства ТФОМС. Страховое обеспечение в соответствии с базовой программой обязательного медицинского страхования установлено исходя из стандартов медицинской помощи и порядков оказания медицинской помощи, установленных Министерством здравоохранения РФ. В рамках сверх базовой программы обязательного медицинского страхования осуществляется финансовое обеспечение 6-ти видов медицинской помощи. Финансовое обеспечение ТФОМС Калининградской области показано в табл. 8.7.

Таблица 8.7 - Финансовое обеспечение ТФОМС Калининградской области, млн. руб. и руб. на человека

Источники финансового обеспечения программы	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	всего	на одного жителя	всего	на одного жителя	всего	на одного жителя
Стоимость территориальной программы государственных гарантий, всего, в том числе:	8601,6	9032,5	9842,5	10294,4	11618,9	12096,7
1)средства консолидированного бюджета Калининградской области	284,9	299,1	284,2	297,3	288,1	299,9
2) стоимость территориальной программы ОМС, всего	8316,7	8733,4	9558.3	9997,1	11330,80	11796,8
Стоимость территориальной программы ОМС за счет средств ОМС, в том числе:	8316,7	8733.4	9558,3	9997,1	11330,8	11796,8
субвенции из бюджета ФФОМС	5288,5	5942,5	6385,5	6962,5	7814,4	8481,5
межбюджетные трансферты бюджетов субъектов РФ на финансовое обеспечение территориальной программы ОМС в части базовой программы ОМС	2337,3	2626,3	2435.8	2655,9	2619,4	2843
межбюджетные трансферты бюджетов субъектов РФ на финансовое обеспечение дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой ОМС, в том числе:	3028,2	2790,9	3172.8	3034.6	3516,4	3315,3
- межбюджетные трансферты, передаваемые из бюджета субъекта РФ в бюджет ТФОМС на финансовое обеспечение скорой медицинской помощи (за исключением специализированной)	415,2	436	435,5	455,5	472,7	492,1
- межбюджетные трансферты, передаваемые из бюджета субъекта РФ в бюджет ТФОМС на финансовое обеспечение расходов, включаемых в структуру тарифа на оплату медицинской помощи в соответствии с законодательством	360,1	378,1	377	394,3	417,3	434,5

Средние нормативы объема медицинской помощи по ее видам в целом по Программе рассчитываются в единицах объема на 1 жителя в год, по базовой программе обязательного медицинского страхования – на 1 застрахованное лицо. Средние нормативы объема медицинской помощи используются в целях планирования и финансово-экономического обоснования размера средних подушевых нормативов финансового обеспечения, предусмотренных Программой, и устанавливаются по годам по 7-ми видам медицинской помощи.

Объемы медицинской помощи по ОМС распределяются между страховыми медицинскими организациями и медицинскими организациями решением Комиссии по разработке территориальной программы ОМС Калининградской области. В соответствии с объемами оказываемой медицинской помощи и выполнением соответствующих норм нагрузки на основе установленных систем оплаты труда в государственных бюджетных, автономных учреждениях здравоохранения Калининградской области, участвующих в выполнении Программы, формируются штатная численность и фонд оплаты труда. Системы оплаты труда работников государственных бюджетных, автономных учреждений здравоохранения, участвующих в реализации Программы, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями.

Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, оказываемой в соответствии с Программой, включают средства: на 1 вызов скорой медицинской помощи за счет средств ОМС; на 1 посещение с профилактической целью при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств областного бюджета и за счет средств ОМС; на 1 обращение по поводу заболевания при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств областного бюджета и за счет средств ОМС; на 1 посещение при оказании медицинской помощи в неотложной форме в амбулаторных условиях за счет средств ОМС; на 1 пациенто-день лечения в условиях дневного стационара за счет средств областного бюджета и за счет ОМС (без учета применения вспомогательных репродуктивных технологий (экстракорпорального оплодотворения); на 1 случай применения вспомогательных репродуктивных технологий (экстракорпорального оплодотворения) за счет средств ОМС; на 1 койко-день в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, за счет средств областного бюджета и за счет средств ОМС; на 1 койко-день в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих паллиативную медицинскую помощь в стационарных условиях (включая больницы сестринского ухода), за счет средств областного бюджета.

Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, оказываемой в соответствии с Программой, на 2014-2015 годы увеличены по годам на 5-20 %. Средние подушевые нормативы финансирования, предусмотренные Программой (без учета расходов

федерального бюджета), составляют: в 2013 году - 9032,5 рубля, в 2014 году - 10294,4 рубля, в 2015 году - 12096,7 рубля, в том числе за счет средств ОМС на финансирование базовой программы ОМС за счет субвенций ФФОМС в 2013 году - 5942,5 рубля, в 2014 году - 6962,5 рубля, в 2015 году - 8481,5 рубля.

Финансовое обеспечение расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при осуществлении переданных полномочий, осуществляется за счет субвенций, предоставленных из бюджета ФФОМС бюджетам ТФОМС. Контроль за использованием средств ОМС, обеспечивающих осуществление переданных полномочий, проводится ФФОМС, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, Счетной палатой РФ.

Территориальные фонды ОМС – это некоммерческие организации, созданные субъектами РФ для реализации государственной политики в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов РФ. Они осуществляют отдельные полномочия страховщика в части реализации территориальных программ ОМС в пределах базовой программы ОМС. ТФОМС осуществляют полномочия страховщика в части установленных территориальными программами ОМС дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой ОМС, а также дополнительных оснований, перечней страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи в дополнение к установленным базовой программой ОМС.

Застрахованными лицами являются граждане РФ, постоянно или временно проживающие в РФ иностранные граждане, лица без гражданства, а также лица, имеющие право на медицинскую помощь в соответствии с законодательством.

Страхователями для работающих граждан являются: лица, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам: организации; индивидуальные предприниматели; физические лица, не признаваемые индивидуальными предпринимателями; индивидуальные предприниматели, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты, арбитражные управляющие.

По состоянию на конец 2015 года в территориальном фонде ОМС Калининградской области состояло на учете 123 тыс. страхователей для работающих граждан, из них: 53 тыс. организаций; 7 тыс. индивидуальных предпринимателей, производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам; 53 тыс. индивидуальных предпринимателей, не производящих выплаты и иные вознаграждения физическим лицам.

Страховщиком по обязательному медицинскому страхованию является ФФОМС в рамках реализации базовой программы ОМС. В части установленных территориальными программами ОМС дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой обязательного медицинского страхования, страховщиком является ТФОМС.

Страховая медицинская организация, осуществляющая деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, выполняет отдельные полномочия страховщика на основе заключенного между территориальным фондом и страховой медицинской организацией договора о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования, договора на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, заключенного между страховой медицинской организацией и медицинской организацией. СМО ведут раздельный учет доходов и расходов по операциям со средствами обязательного медицинского страхования и средствами добровольного медицинского страхования с учетом особенностей, установленных нормативными актами Банка России, и ФФОМС, в пределах своей компетенции. Они ведут также раздельный учет собственных средств и средств обязательного медицинского страхования, предназначенных для оплаты медицинской помощи.

В 2014 году в системе обязательного медицинского страхования Калининградской области работало 5 страховых медицинских организаций. По состоянию на начало 2014 года численность граждан, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию на территории Калининградской области, составила 929 667 человек. Значительную часть населения области (50 %) страхует "Областная медицинская страховая компания". Наименьший объем из пяти страховых компаний приходится на "Росстрах-Калининград" (0,4 %).

К медицинским организациям в сфере ОМС относятся имеющие право на осуществление медицинской деятельности и включенные в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС. Медицинская организация включается в реестр медицинских организаций на основании уведомления, направляемого ею в ТФОМС, который не вправе отказать во включении в реестр медицинских организаций.

В организационную структуру системы ОМС Калининградской области входят 105 медицинских организаций. При медицинских организациях работают 55 дневных стационаров. Количество пролеченных больных в дневных стационарах (2013-2014 годы) составляет около 45 тыс. человек, количество амбулаторных операций около 11 тысяч. В амбулаторно-поликлинических учреждениях (включая стоматологию) число посещений по первичной медико-санитарной помощи составляет около 6 500 тыс., количество вызовов скорой помощи - около 0,4 на 1 жителя.

Исполнение бюджета территориального Фонда обязательного медицинского страхования Калининградской области показано в табл. 8.8.

Таблица 8.8 - Исполнение бюджета территориального Фонда обязательного медицинского страхования Калининградской области, млн. руб.

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы	2881,4	2829,4	3175,3	4497,7	7594,5	7551,2	7664,0
в том числе:							
страховые взносы, налоговые платежи	1720,7	968,4	925,3	1032,1	1346,5	2,4	0,7
штрафы, возмещение ущерба	4,5	0,2	0,2	0,3	1,2	1,0	1,2
прочие поступления	1156,2	1860,8	2249,8	3465,3	6246,8	7547,8	7662,1

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
в том числе:							
безвозмездные поступления, передаваемые бюджету ТФОМС	1147,6	1703,5	2170,1	3447,8	6211,5	7473,8	7615,6
в том числе:							
средства бюджетов субъектов РФ, передаваемые бюджетам ТФОМС на неработающее население	909,8	784,9	1560,7	2914,7	4125,9	-	-
Расходы	2887,5	2873,0	3178,2	4463,5	7321,2	7831,0	7 709, 3
в том числе на:							
финансирование территориальной программы ОМС	1963,4	2096,3	2971,1	4234,6	5901,7	5949,4	5496,6
финансирование исполнительной дирекции Фонда	28,9	31,6	32,6	36,0	38,2	44,5	46,6
прочие расходы	895,2	748,1	174,5	192,9	1381,3	1837,1	2166,1
из них:							
поддержка отдельных категорий граждан по обеспечению лекарственными средствами	641,5	194,1	56,9	77,2	40,5	-	-

За анализируемый период доходы и расходы бюджета ТФОМС увеличились более чем в два с половиной раз. Проведена структурная перестройка как доходной, так и расходной частей бюджета. Основной составляющей перегруппировки доходной части бюджета ТФОМС стали поступления на неработающее население. До 2011 года эти средства напрямую с областного бюджета направлялись в доходы бюджета ТФОМС, а с 2012 года они стали перечисляться в ФФОМС, откуда как безвозмездные поступления направлялись в ТФОМС. Безвозмездные поступления из ФФОМС с 2007 по 2015 год увеличились более чем в 7 раз. Если в 2007 году доходная часть бюджета формировалась, в основном, на региональном потенциале налогов, областного бюджета, то к 2013 году эти средства, минуя областной бюджет, вначале поступают в федеральный ФОМС, а затем в виде субвенций и субсидий направляются в ТФОМС. Доходы территориального ФОМС стали в большой степени зависеть от ФФОМС. Следует отметить, что теперь около 30 %в доходов ТФОМС формируются за счет областного бюджета (для финансирования расходов сверх базовой программы ОМС) и около 70 % доходов образовывается за счет ФФОМС.

Динамика суммарных расходов бюджета ТФОМС аналогична росту его доходной части. Основную долю затрат составляют расходы на финансирование территориальной программы ОМС (около 70 %).

Основной вид затрат по медицинской помощи (более 76 %) приходится на первичную медико-санитарную помощь, которые практически поровну делятся на стационарный и амбулаторный виды помощи. На втором месте по величине расходов ТФОМС стоят затраты на социально значимые виды медицинской помощи (около 12 %). Но здесь в этих расходах превалируют затраты на стационарную помощь (немногим меньше 75 %). Следует отметить, что при амбулаторной помощи во всех видах основную долю занимают расходы на поликлиническую помощь (около 90 %).

8.4. Фонд социального страхования области

Основными задачами Фонда социального страхования (ФСС) являются: обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством;: финансирование пособий, выплачиваемых Фондом; экспертиза нетрудоспособности; обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний: финансирование медицинской, социальной и профессиональной реабилитации; выполнение государственных социальных обязательств по поручению Правительства РФ.

Калининградское региональное учреждение ФСС РФ является государственным учреждением. На учете в региональном отделении состоит около 53 тыс. страхователей. В состав государственного учреждения "Калининградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации" входят 12 районных представительств.

Фонд финансирует выплату пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, при рождении ребёнка и ежемесячного пособия до достижения ребёнком возраста полутора лет, а также пособия на погребение умерших. Кроме того, Фонд финансировал детскую летнюю оздоровительную кампанию. В 2000 году Фонд социального страхования начал выплаты по возмещению вреда пострадавшим на производстве в рамках обеспечения нового вида страхования, введенного Федеральным законом РФ от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний". С 2005 года на Фонд социального страхования возложены задачи за счёт средств федерального бюджета осуществлять: обеспечение граждан, имеющих право на получение социальной помощи, санаторно-курортными путёвками, включая проезд к месту лечения и обратно; обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, протезами и протезно-ортопедическими изделиями.

Пособие по временной нетрудоспособности. Право на пособие имеют граждане, подлежащие обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности (далее - застрахованные лица). Застрахованными лицами являются граждане РФ, а также постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства: работающие по трудовым договорам, в том числе руководители организаций, являющиеся единственными участниками (учредителями), членами организаций, собственниками их имущества; государственные гражданские служащие, муниципальные служащие; лица, замещающие государственные должности РФ, государственные должности субъекта РФ, а также муниципальные должности, замещаемые на постоянной основе; другие категории работающих.

Пособие при утрате трудоспособности вследствие заболевания или травмы, при карантине, протезировании по медицинским показаниям и долечивании в санаторно-курортных учреждениях непосредственно после

стационарного лечения выплачивается в зависимости от трудового стажа от 60 до 100 % среднего заработка.

Ежемесячное пособие по уходу за ребенком. Право на пособие имеют граждане, подлежащие обязательному социальному страхованию в связи с материнством. Застрахованными лицами являются граждане РФ, а также постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства.

Матерям (отцам, другим родственникам, опекунам), фактически осуществляющим уход за ребенком и находящимся в отпуске по уходу за ребенком, подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, пособие выплачивается со дня предоставления отпуска по уходу за ребенком по день исполнения ребенку полутора лет.

Пособие исчисляется исходя из среднего заработка застрахованного лица, рассчитанного за два календарных года, предшествующих году наступления отпуска по уходу за ребенком, в том числе за время работы (службы, иной деятельности) у другого страхователя (других страхователей).

Единовременное пособие при рождении ребенка. Право на пособие имеет один из родителей либо лицо, его заменяющее (опекун). В случае, если оба родителя либо лицо, их заменяющее, не работают (не служат) либо обучаются по очной форме обучения в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и учреждениях послевузовского профессионального образования, пособие назначается и выплачивается органом социальной защиты населения по месту жительства (месту пребывания, месту фактического проживания) одного из родителей, либо лица, его заменяющего.

С 1 января 2014 года размер пособия составляет 13741,99 руб. Пособие ежегодно индексируется. Застрахованным лицам работодатель назначает и выплачивает пособие не позднее 10 дней с даты приема (регистрации) заявления со всеми необходимыми документами.

Страхование от несчастных случаев и профессиональных заболеваний предусматривает обеспечение социальной защиты застрахованных граждан, возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору.

Виды обеспечения по страхованию:

- в виде пособия по временной нетрудоспособности, назначаемого в связи со страховым случаем;
- в виде страховых выплат лицам, имеющим право на получение такой выплаты;
- в виде оплаты дополнительных расходов, связанных с медицинской, социальной и профессиональной реабилитацией застрахованного.

Основным источником формирования средств на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которое ФСС РФ как страховщик

осуществляет с 2000 года, являются обязательные страховые взносы на этот вид страхования, включая штрафы и пени. Работодатель уплачивает страховой взнос исходя из страхового тарифа с учетом скидок и надбавок. Размер самого страхового тарифа зависит от уровня производственного травматизма, сложившегося по видам экономической деятельности, и определяется в процентном соотношении к начисленной оплате труда по всем основаниям (доходу) застрахованных.

Страховые тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний определяются в процентах к суммам выплат и иных вознаграждений, которые начислены в пользу застрахованных в рамках трудовых отношений и гражданско-правовых договоров и включаются в базу для начисления страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с законодательством. Сохраняются 32 страховых тарифа (от 0,2 до 8,5 %), дифференцированных по видам экономической деятельности в зависимости от класса профессионального риска. В зависимости от уровня травматизма на конкретном предприятии устанавливаются скидки и надбавки к страховым тарифам на этот же текущий год.

Бюджет Фонда и отчет об его исполнении утверждаются федеральным законом о бюджете Фонда социального страхования РФ на соответствующий финансовый год, а бюджеты сметы доходов и расходов региональных отделений Фонда и отчеты об их исполнении после рассмотрения правлением Фонда утверждаются председателем Фонда.

Региональное отделение ФСС является администратором доходов бюджета по двум видам страхования: обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством; обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

В соответствии с законодательством РФ региональным отделением ФСС осуществляется контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты страховых взносов, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджета.

Динамика поступлений страховых взносов по двум видам страхования в регионе представлена в табл. 8.9.

Таблица 8.9 - Динамика поступлений страховых взносов по двум видам страхования в регионе, млн. руб.

№ п/п	Наименование страховых взносов по обязательному социальному страхованию	2011 год	2012 год	2013 год
1	На случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	1 758,0	1 816,1	1 974,2
2	От несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	334,6	372,3	403,8

Расходование средств фонда обязательного социального страхования производится в пределах утвержденных на эти цели бюджетных ассигнований на соответствующий финансовый год. Одним из основных направлений работы регионального отделения ФСС является обеспечение выплаты гарантированных государством пособий по первому виду обязательного социального страхования: по временной нетрудоспособности; по беременности и родам; ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; при рождении ребенка; женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; оплата 4-х дополнительных выходных дней для ухода за детьми-инвалидами (за счет средств федерального бюджета); социальное пособие на погребение.

Расходы на выплату пособий ФСС области по обязательному социальному страхованию представлены в табл. 8.10 (млн. руб.)

Таблица 8.10 - Расходы на выплату пособий ФСС области по обязательному социальному страхованию, млн. руб.

№ п/п	Наименование пособия	2011 год	2012 год	2013 год
1	По временной нетрудоспособности количество оплаченных дней	784,2 2 134 725	704,9 1 757 175	801,5 1 771 601
2	По беременности и родам количество оплаченных дней	458,7 1 053 623	465,6 1 036 279	409,8 965 969
3	Ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, в том числе: - по уходу за первым ребенком количество пособий - по уходу за вторым и последующими детьми количество пособий При рождении ребенка количество пособий	552,3 288,1 55 041 264,2 46 639 90,5 7 836	546,5 274,2 49 610 272,3 45 793 93,4 7 582	591,1 283,0 50410 308,1 49 411 100,2 7 694
4	Женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности количество пособий	2,3 5400	2,5 5414	2,6 5371
5	Оплата 4-х дополнительных выходных дней для ухода за детьми-инвалидами (средства ФБ) количество оплаченных дней	2,1 2 657	2,8 2 914	3,8 3 983
6	Социальное пособие на погребение	2,8	3,0	2,9
7	количество пособий	677	668	619

Наибольший удельный вес в структуре расходов (более 70 %) приходится на выплату пособий по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством.

Второй важной группой затрат ФСС области являются расходы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Региональным отделением производятся следующие расходы на пособия и выплаты по этому виду страхования: пособия по временной нетрудоспособности пострадавшим на производстве; ежемесячные страховые выплаты пострадавшим на производстве; единовременные страховые выплаты пострадавшим на производства; медицинская, социальная и профессиональная реабилитация;

обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Расходы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний показаны в табл. 8.11.

Таблица 8.11 - Расходы по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, млн. руб.

Наименование	2011 год	2012 год	2013 год
Пособия по временной нетрудоспособности	10,8	9,5	12,0
количество оплаченных дней	24 690	19 819	22 292
Ежемесячные страховые выплаты	111,9	122,5	132,0
количество выплат	19 489	19 690	19 725
Единовременные страховые выплаты	3,2	2,5	2,5
количество выплат	86	75	69

В рамках социальной защиты пострадавших вследствие производственных травм и профзаболеваний за последние 3 года региональным отделением оплачено 66,8 млн. дней временной нетрудоспособности на сумму 32,3 млн. руб., 374,5 млн. руб. получили пострадавшие на производстве в виде страховых выплат. С целью возвращения застрахованных граждан к трудовой и общественной деятельности ФСС оплачивает расходы на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию пострадавших, которые ежегодно увеличиваются: с 25,2 млн. руб. в 2011 г. до 33,9 млн. руб. в 2013 г.

В течение последних лет практика финансирования предупредительных мероприятий по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников расширялась. С каждым годом объём средств Фонда, используемых в качестве источника финансирования мероприятий по охране труда, увеличивается: 2011 г. – 19,2 млн. руб. (116 организаций); 2012 г. – 22,0 млн. руб. (179 организаций); 2013 г. – 27,2 млн. руб. (238 организаций).

За счет средств федерального бюджета, выделяемых Фонду социального страхования РФ, региональное отделение до 01 января 2014 года обеспечивало финансирование выплаты пособий по материнству гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию (не работающим), которые получали следующие виды пособий через органы социальной защиты населения Калининградской области (табл. 8.12).

Таблица 8.12 - Финансирование выплаты пособий по материнству гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию (не работающим), млн. руб.

Наименование	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Ежемесячные пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, всего -	227,4	260	291,5
в том числе:			
- по уходу за первым ребенком	76,6	83,4	88,4
количество пособий	34478	36652	36936
- по уходу за вторым и последующими детьми	150,8	176,6	203,1
количество пособий	35237	38858	42426
Пособия при рождении ребёнка гражданам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	24,6	28,9	28,5
количество пособий	2 127	2 362	2 206

Работающим, подлежащим обязательному социальному страхованию гражданам производится доплата из средств федерального бюджета в суммах сверх размеров, установленных законодательством РФ об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, на выплату следующих пособий: пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний; пособий по уходу за ребёнком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний; пособий по временной нетрудоспособности отдельным категориям граждан в связи с зачётом в страховой стаж нестраховых периодов, оплату четырёх дополнительных выходных дней в месяц в связи с уходом за детьми инвалидами.

В рамках реализации национального проекта "Здоровье" региональное отделение за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования оплачивает родовые сертификаты. Средства направляются на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также на диспансерное наблюдение ребёнка в течение первого года жизни. С 2006 года лечебным учреждениям города и области на оплату родовых сертификатов перечислено более 820,0 млн. руб.

В целом ресурсы ФСС региона как самостоятельного внебюджетного фонда по объему занимают последнее место в сравнительной характеристике размеров государственных средств области: бюджет области, Пенсионный фонд области, ТФОМС, ФСС области. Около 30 % средств ФСС региона получает из федерального центра на реализацию целевых задач социального обеспечения населения региона. Из них около 40 % - средства федерального бюджета, около 45 % - ресурсы дотации ФСС РФ, около 15 % - средства

ФФОМС. Только около 70 % средств ФСС области формируются самостоятельно на ее территории. Многочисленность каналов формирования доходов регионального ФСС не способствует качественному управлению всеми процессами формирования и использования всего объема государственных средств, предназначенных для социального страхования и социальной защиты жителей Калининградской области. Вертикальное выравнивание ресурсов в рамках ФСС РФ является логически оправданным внутриведомственным движением средств на социальное страхование и социальное обслуживание, а направление в ФСС региона средств ФФОМС и федерального бюджета вызывает необходимость переформатирования законодательства, приводящего к возникновению такого межбюджетного движения государственных финансовых средств. Чем больше перераспределительных этапов и стадий движения финансовых ресурсов, тем массивнее и неповоротливее система управления процессами их формирования и рационального использования.

Вопросы для самопроверки и самостоятельного изучения

1. Охарактеризуйте количественное и качественное соотношение бюджетных и внебюджетных ресурсов Калининградской области.
2. Каковы основные источники формирования доходной части ресурсов региональных внебюджетных фондов?
3. Изложите принципиальные положения организации пенсионного обеспечения жителей России.
4. Чем отличаются накопительная часть и страховая часть пенсионного обеспечения?
5. Поясните содержание и параметры структуры затрат Пенсионного фонда Калининградской области.
6. Как организовано финансирование государственных гарантий в системе ТФОМС Калининградской области?
7. Охарактеризуйте основные проблемы и недостатки организации финансирования медицинского обеспечения Калининградской области.
8. Каковы основные направления и объемы использования средств Фонда социального страхования Калининградской области?
9. Изложите содержание научных и прикладных исследований в сфере совершенствования функционирования внебюджетных фондов

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУРНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Основная литература

1. Государственные и территориальные финансы: учеб. / под ред. Сергеева Л. И., Мнацаканяна А. Г. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – Калининград: БИЭФ, 2011.
2. Бюджетный менеджмент в Российской Федерации: уч. пособие /сост. Л. И. Сергеев, А. Л. Юданова, Д. Б. Василькова. – Калининград: Изд-во РГУ им. И. Канта, 2010. – 225 с.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ с изм.
4. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации / Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. - Росминфин, 2015.
5. Проблемы и развитие бюджетно-налоговой системы общественного сектора эксклавного региона России: монография/ Л. И. Сергеев [и др.].; под общ. ред. проф. Л. И. Сергеева и проф. А. Г. Мнацаканяна. - Калининград: Изд-во ФГБОУ ВПО "КГТУ", 2014.

Дополнительная литература

6. Развитие фондовых, казначейских, банковских и учетно-контрольных форм управления региона: монография /под ред. Л. И. Сергеева и А. Г. Мнацаканяна. - Калининград: Изд-во ФГБОУ ВПО "КГТУ", 2015.
7. Миляков, Н. В. Финансы / Н. В. Миляков. - Москва: ИНФРА-М, 2003.
8. Бюджетная пятилетка Российского эксклава: монография / под ред. проф. Сергеева Л. И. - Калининград: ИП Мишуткина И. В., 2005. - 336 с.
9. Дробозина, Л. А. Финансы и кредит СССР: учеб / Л. А. дробозина, Л. Н. Ушакова. – Москва: Финансы и кредит, 1982.
10. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / М. В. Романовский [и др.]; под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. - Москва: Юрайт, 1998.
11. Афанасьев, М. П. Модернизация государственных финансов: учеб. пособие / М. П. Афанасьев, И. В. Кривогов. - Изд. 2-е - Москва: Изд. дом ГУВШЭ, 2007.
12. Лушина, С. И. Государственные и муниципальные финансы / С. И. Лушина, В. А. Слепова. - Москва: Экономистъ, 2006.
13. Бурханова, Н. Бюджетная система РФ / Н. Бурханова. Режим доступа - http://fictionbook.ru/author/natalya_burhanova/byudjetnaya_sistema_rf/read_online.html?page=1
14. Курченко, Л. Ф. Бюджетная система Российской Федерации: субфедеральный и местный уровни: учеб. пособие / Л. Ф. Курченко. – Москва: Изд. дом "Дашков и К", 2012.

15. Ермасова, Н. Б. Бюджетная система / Н. Б. Ермасова. – Москва: Высшее образование, 2009.

16. Годин, А. М. Бюджетная система Российской Федерации / А. М. Годин, И. В. Подпорина. – Москва: Изд. дом "Дашков и К", 2010.

17. Денисова, И. П. Бюджетная система Российской Федерации / И. П. Денисова, С. Н. Рукина. – Москва: Феникс. 2009.

18. Золотарева, Г. И. Бюджетная система Российской Федерации / Г. И. Золотарева, Н. И. Смородинова. – Москва: КноРус, 2011.

19. Косов, М. Е. Бюджетные и налоговые отношения в городе Москве. Теоретические и методологические аспекты / М. Е. Косов, Е. А. Зеленская. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

20. Титова, Л. Н. Государственные финансы России / Л. Н. Титова, О. П. Синельникова. – Москва: РУДН, 2009.

21. Акперов, И. Г. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации / И. Г. Акперов, И. А. Коноплева, С. П. Головач. – Москва: КноРус, 2010.

22. Суглобов, А. Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации / А. Е. Суглобов, Ю. И. Черкасова, В. А. Петренко. - Москва: ЮНИТИ ДАНА, 2010.

23. Организация бюджетного процесса: учеб. / И. М. Соломко [и др.] – Москва: КноРус, 2010.

24. Афанасьев, М. П. Основы бюджетной системы / М. П. Афанасьев. – Москва: Высшая школа экономики, 2009.

25. Целевые бюджетные и внебюджетные фонды: учеб. пособие / под ред. В. В. Карчевского. – Москва: Вузовский учебник, 2008.

26. Грязнова, А. Г. Финансы / А. Г. Грязнова, Е. В. Маркина, М. Л. Седова. – Москва: Финансы и статистика, 2012.

27. Омирбаев, С. М. Государственный бюджет: учеб. / С. М. Омирбаев [и др.]. – Алматы: Дэуир, 2011

28. Восколович, Н. А. Экономика, организация и управление общественным сектором: учеб. / Н. А. Восколович, Е. Н. Жильцов, С. Д. Аникеева. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2011.

29. Бюджетная система России: учеб. пособие / Г. Б. Поляк [и др.]; под ред. Г. Б. Поляка. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

30. Бабич, А. М. Государственные и муниципальные финансы: учеб. для вузов / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – Москва: ЮНИТИ, 2002.

31. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. – 3-е изд., испр. и перераб. – Москва: Юрайт-Издат, 2003.

32. 32. Вахрин, П. И. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. / П. И. Вахрин. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Изд. дом "Дашков и К", 2004.

33. Подъяблонская, Л. М. Проблемы повышения эффективности государственных расходов в России: монография / Л. М. Подъяблонская, Е. П. Подъяблонская. - Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.

34. Белоножко, М. Л. Государственные и муниципальные финансы: учеб. / М. Л. Белоножко, А. Л. Скифская. – Москва: Изд. центр "Интермедия", 2012.

35. Фетисов, Г. Г. Региональная экономика и управление: учеб. / Г. Г. Фетисов, В. П. Орешин. – Москва: ИНФРА-М, 2006.

36. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. для вузов / под ред. В. М. Романовского, О. В. Врублевской. - 3-е изд., испр. и перераб. – Москва: Юрайт-издат, 2004.

37. Итоговый отчет о результатах деятельности экспертных групп по проведению оценки эффективности расходов федерального бюджета и представлению предложений по их оптимизации. – Москва: Высшая щкола экономики, АНХиГС, 2013.

38. Поляк, Г. Бюджетная система России: учеб. для вузов / Г. Поляк. - Режим доступа - http://bookz.ru/authors/polak-georgii/polak_georg01/page-3-polak_georg01.html

39. Территориальные финансы и региональные бюджеты. - Режим доступа - http://www.grandars.ru/student/finansy/territorialnye-finansy.html

40. Седельникова, Р. И. Проблемы исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации: Региональный аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук / Р. И. Седельникова. – Москва, 2010.

41. Закревская, Г. С. Развитие методологии организации и реформирования муниципального звена бюджетной системы Российской Федерации: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.10 / Г. С. Закревская. – Санкт-Петербург: СПбГУЭФ, 2009.

42. Кюрджиев, С. П. Модернизация межбюджетных отношений в системе обеспечения устойчивого развития экономики региона: концепция, модель, механизм: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.05., 08.00.10 / С. П. Кюрджиев. – Владикавказ, 2012.

43. Силуанов, А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.10 / А. Г. Силуанов. – Москва: АНХиГС при Президенте РФ, 2012.

44. Голодова, Ж. Г. Формирование и управление финансовым потенциалом региона в целях обеспечения его экономического роста: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.10 / Ж. Г. Голодова. – Москва, 2010.

45. Васильева, М. В. Совершенствование управления экономикой регионов на основе формирования эффективной системы государственного и муниципального контроля: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.05.,08.00.10 / М. В. Васильева. – Кисловодск, 2012.

46. Мельников, Р. М. Теория и механизм регулирования пропорций пространственного развития национальной экономики: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.05 / Р. М. Мельников. - Москва, 2008.

47. Лудинова, Ю. В Организационно-финансовый механизм регионального бюджетного планирования: теория, практика, пути развития: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.10 / Ю. В. Лудинова. - Санкт-Петербург, 2011.

48. Ларина, С. Е. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.01., 08.00.10 / С. Е. Ларина. – Москва, 2011.

49. Исаев, Э. А. Модернизация системы и развитие потенциала региональных финансов Российской Федерации: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.05., 08.00.10 / Э. А. Исаев. – Москва, 2011.

50. Ефимов, В. С. Финансы: учеб.-метод. комплекс / В. С. Ефимов. – Москва: МИЭМП, 2010. - Режим доступа - http://www.e-college.ru/xbooks/xbook121/book/index/index.html?go=part-010*page.htm

51. Мнацаканян, А. Г. Теория и практика бюджетной реформы на субфедеральном уровне: автореф. дис. … докт. экон. наук по спец. 08.00.10 / А. Г. Мнацаканян. – Санкт-Петербург, 2004.

52. Ежемесячный теоретический и научно-практический журнал "Финансы".

53. Ежемесячный финансово-экономический журнал "Бюджет".

54. Ежемесячный журнал "Бюджетный учет".

55. Журнал Сибирского отделения РАН "Регион: экономика и социология". Журнал "Регионы России".

56. Журнал "Муниципалитет: экономика и управление".

57. "Балтийский экономический журнал".

58. Журнал "Вопросы экономики".

59. Научно – практический журнал "Вестник АКСОР".

60. "Финансовый журнал" Государственного финансового университета Росминфина.

61. Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / В. Остром /пер. с англ. - Москва, 1993. - С. 22.

62. Brennan , G. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution / G. Brennan, J. Buchanan. - Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

63. Oates, W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates // Journal of Economic Literature. - 1999. – Vol. 37. - P. 1120-1149.

64. Oates, W. Fiscal Federalism / W. Oates. - New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

Программное обеспечение

Программное обеспечение для подготовки бухгалтерской отчетности в сфере государственных финансов:

1. программный комплекс "Свод-Смарт-КС";
2. программный комплекс "Смарт-Бюджет-КС";
3. программный комплекс "Свод-WEB-КС";
4. программный комплекс "Свод-Смарт-КС"(веб-интерфейс);
5. национальная платежная система Банка России "Система БЭСП" (система банковских электронных срочных платежей).

Программное обеспечение в сфере государственных финансов:

1. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами "Электронный бюджет";

2. Государственная информационная система государственных и муниципальных платежей "ГИС ГМП";

3. Централизованная вертикально-интегрированная информационная автоматизированная система Федерального казначейства "ИАС ФК";

4. Программный комплекс Официального сайта для размещения в сети Интернет информации о государственных (муниципальных) учреждениях "Сайт ГМУ";

5. Программный комплекс официального сайта Российской Федерации в сети Интернетдля размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг "Портал закупок".

Интернет-ресурсы:

1. http://vvww.budjetrf.ru/index.htm - сайт университетской информационной системы Россия - "Бюджетная система Российской Федерации".
2. http://www.budjet.ru - сайт журнала "Бюджет".
3. http://www.df.ru/finance - сайт журнала "Финансы".
4. http://www.gmf.ru/manage/page - сайт проекта технического содействия реформ бюджетной системы на региональном уровне.
5. hitp://www.openbudget.karelia.ru - сайт "Открытый бюджет региона России".
6. http://lancity.ru/works/ipress/pagep.htmi - сайт журнала "Финансы России".
7. http://ifinmon.ru - открытый информационный ресурс по анализу показателей бюджетов субъектов РФ на основании информации официальных источников: Минфин России, Казначейство России.
8. hup://gks.ru - сайт федеральной службы государственной статистики России.
9. http://rcb.ru/rcb/ - сайт журнала "Рынок ценных бумаг".
10. http://wvvw.financy.ru - сайт финансового проекта.
11. http://mirfin.ru - сайт тематического сервера "Мир финансов".
12. http://www 1.minfin.ru - сайт Минфина России.
13. http://roskazna.ru - сайт Федерального казначейства России.
14. http://www.pfrf.ru/ - сайт Пенсионного фонда РФ.
15. http://fss.ru/ - сайт Фонда социального страхования РФ.
16. http://ora.ffoms.ru/ - сайт Федерального фонда обязательного медицинского страхования.
17. http://www.minfin39.ru - сайт министерства финансов Калининградской области.
18. http://www.dcenter.ru/ - сайт Института "Центр развития" НИУ ВШЭ.
19. http://www.iep.ru/ - сайт Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

20. http://www.minregion.ru/ - сайт Министерства регионального развития РФ.

21. http://www.ach.gov.ru/ru/ - сайт Счетной палаты РФ.

22. http://www.iresras.ru/ - сайт Института проблем региональной экономики РАН.

23. http://www.economy.gov.ru/minec/main - сайт Министерства экономического развития РФ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНФИНА РОССИИ

№ п/п	Показатель	Ед. изм.	Начальное значение (2011 год)	Целевой ориентир на 2020 год
1	2	3	4	5
Проект Государственной программы "Управление государственными финансами и государственным долгом" **Цель программы:** Обеспечение исполнения расходных обязательств Российской Федерации при сохранении макроэкономической стабильности, долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, оптимальной налоговой и долговой нагрузки с созданием механизмов и условий для повышения результативности бюджетных расходов и качества финансового менеджмента в секторе государственного управления **(Основные показатели, включенные в госпрограмму)**				
1.	Исполнение расходных обязательств Российской Федерации	%	100	100
2.	Ненефтегазовый дефицит	%	-9,5	-7,8[1]
3.	Объем государственного долга Российской Федерации в процентах к ВВП	%	9,8	<25
4.	Охват бюджетных ассигнований федерального бюджета показателями, характеризующими цели и результаты их использования	%	≤5	>80
5.	Интегральный показатель прозрачности информации о государственных финансах (Open Budget Index), определяемый Международным бюджетным партнерством	балл	60	70
Дополнительные показатели				
6.	Равномерность расходов главных распорядителей бюджетных средств (доля кассовых расходов IV квартала в годовом объеме кассовых расходов)	%	35,2	≤37,1
7.	Количество главных распорядителей средств федерального бюджета с высоким качеством финансового менеджмента (более 65 баллов по 100-балльной шкале)	ед.	10	≥ 30
8.	Снижение задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему Российской Федерации по отношению к задолженности на 1 января 2005 г.	%	43,3	39,0
9.	Доля налогоплательщиков, имеющих возможность доступа по каналам связи и через Интернет к персонифицированной информации о состоянии расчета с бюджетом	%	54,5	62,0
10.	Сокращение среднего срока проведения контрольных мероприятий и принятия решений о возврате излишне уплаченных налогов	дней	83	80
11.	Число ведущих рейтинговых агентств, присвоивших Российской Федерации кредитный рейтинг на инвестиционном уровне, на конец периода	ед.	3	3
12.	Позиция Российской Федерации по классификации стран-заемщиков по уровню кредитного риска, используемой странами-участниками Соглашения ОЭСР по экспортным кредитам, пользующимся государственной поддержкой, на конец периода	Категория странового риска (от 0 до 7)	2	1
13.	Число стран, к которым у Российской Федерации имеются неурегулированные долговые требования, относящиеся к периоду бывшего СССР, на конец года	ед.	10	0
14.	Число стран СНГ, не выполняющих платежные обязательства перед Российской Федерацией, на конец года	ед.	2	0

[1] Значение показателя предполагается достигнуть в результате применения правил использования нефтегазовых доходов.

Проект Государственной программы "Развитие финансовых страховых рынков, создание международного финансового центра" **Цель программы:** Обеспечение эффективного государственного регулирования финансовых рынков, страховой и банковской деятельности, направленное на создание эффективной, конкурентоспособной на мировом уровне финансовой системы, способной обеспечить высокий уровень инвестиционной активности в экономике **(Основные показатели, включенные в госпрограмму)**				
15.	Капитализация рынка ценных бумаг в России	% к ВВП	75	145
16.	Активы коммерческих банков	трлн. руб.	50	104
17.	Доля банковского сектора в ВВП	% к ВВП	10,3	13,9
18.	Доля страховых премий в валовом внутреннем продукте	% к ВВП	1,3	5
19.	Повышение уровня конкурентоспособности в рейтингах международных финансовых центров (Global Financial Centers Index и Xinhua-Dow Jones International Financial Centers Development Index)	место в рейтинге	61/35	10/10
Проект Государственной программы "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации" **Цель программы:** Обеспечение равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и повышения качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами **(Основные показатели, включенные в госпрограмму)**				
20.	Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в объеме собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	%	16	10
21.	Доля просроченной кредиторской задолженности в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	%	менее 0,5	менее 0,3
22.	Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках программ	%	39	не менее 70
23.	Количество субъектов Российской Федерации, в которых выявлены нарушения бюджетного законодательства	ед.	13	9
24.	Степень сокращения дифференциации бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации вследствие выравнивания их бюджетной обеспеченности	раз	2,4	не более 2,5
25.	Доля дотаций в объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации	%	38,3	не менее 45
26.	Средний балл субъектов РФ по результатам оценки качества управления региональными финансами	балл	70	75
Дополнительные показатели				
27.	Объем просроченных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, к уровню 2004 г.	%	30	<30
28.	Количество консолидированных бюджетов субъектов РФ, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в объеме собственных доходов превышает 50 %	ед.	10	10
29.	Доля субъектов Российской Федерации, в которых доля расходов, формируемых в рамках программно-целевого метода, превышает 20 %	%	57,8	>60
30.	Размер минимально гарантированного уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в расчете на 1 человека	тыс. руб.	21,3	>25

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РОСМИНФИНА НА 2015 ГОД И НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2016 И 2017 ГОДОВ

Цель. Обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом.

Задача 1. Совершенствование нормативно-правового регулирования бюджетного процесса.

Подготовка новой редакции Бюджетного кодекса, которая должна подвести итоги проведенных бюджетных реформ, консолидировать в единую систему многочисленные принятые федеральные законы и разработанные законопроекты о внесении изменений в Бюджетный кодекс:

- расширение предмета Бюджетного кодекса в части регулирования отдельных вопросов в отношении "неучастников" бюджетного процесса (бюджетных и автономных учреждений, унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний);
- совершенствование методологии формирования и исполнения расходных обязательств для более четкого определения объема и структуры действующих обязательств государства и планирования финансовых ресурсов на их реализацию;
- устранение излишней детализации и дублирования положений Бюджетного кодекса (например, отказ от сохранения перечней бюджетных полномочий Минфина России и Федерального казначейства);
- введение норм, устанавливающих возможность перераспределения регионами в пользу местных бюджетов отдельных неналоговых доходов, которое позволит направить в местные бюджеты дополнительные доходы за счет межбюджетного регулирования и повысить их финансовую обеспеченность;
- уточнение форм межбюджетных трансфертов, включая введение дотаций в целях обеспечения сбалансированности бюджета, "горизонтальных межбюджетных трансфертов", ограничения сферы межбюджетных трансфертов, ужесточение требований к распределению субсидий исключительно законами (решениями) о бюджете;
- изменение принципов распределения доходов от поступления штрафов, поскольку действующее распределение не имеет единой методологии;
- установление требований к методологии прогнозирования доходов, а также соответствующих бюджетных полномочий администраторов доходов бюджета;
- предоставление средств федерального бюджета в уставные капиталы и уставные фонды юридических лиц, субсидии юридическим лицам в пределах суммы фактической потребности;
- обеспечение оценки величины и динамики предоставленных государством налоговых преференций ("налоговых расходов"), определение

эффективности установленных налоговых льгот, которые должны предоставляться на ограниченный период;

- формирование правовой основы для системы бюджетных платежей (включая вопросы функционирования ее участников, форм расчетов и принципов совершения платежей).

В целях обеспечения бюджетной сбалансированности необходимо принятие мер, направленных на увеличение доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Изменениями предусматривается установление ограничений в зависимости от доли дотаций в собственных доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а не от применяемой в настоящее время в расчетах доли всех межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям (за исключением субвенций и отдельных видов финансовой поддержки) в доходах соответствующих бюджетов.

Для субъектов Российской Федерации, являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, будут установлены ограничения по осуществлению внешних заимствований на международных рынках капитала и кассовому обслуживанию исполнения региональных бюджетов исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Предлагаемый подход к установлению ограничений предусматривает также изменение долей межбюджетных трансфертов, влияющих на степень бюджетной самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, с 20 до 10 % и с 60 до 40 %.

С целью создания на законодательном уровне условий для решения задачи в сфере финансовых взаимоотношений между федеральным и региональными бюджетами целесообразно включить в проект новой редакции Бюджетного кодекса положение, согласно которому распределение субсидий между субъектами Российской Федерации утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Для подготовки отчетности об исполнении консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением планируется внесение в Бюджетный кодекс изменений, вступивших в силу с 2015 года, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов в новых условиях, а также на уточнение действующих норм и правил межбюджетного регулирования на региональном и муниципальном уровнях. Предусматривается уточнение размеров нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов и сельских поселений, а также установление нормативов отчислений от налогов и сборов в бюджеты вновь образуемых городских округов с внутригородскими районами и расположенных на их территории внутригородских районов.

Задача 2. Повышение качества государственных программ и расширение их использования в бюджетном планировании.

В государственных программах следует более полно отразить комплекс мер и инструментов государственной политики, повысив тем самым их качество как документов стратегического планирования. Важно обеспечить

дальнейшую интеграцию государственных программ в процесс бюджетного планирования, в том числе регламентировать процесс выделения дополнительных ресурсов, увязав его с достижением целей и результатов соответствующих госпрограмм. При этом необходимость исполнения полномочий в условиях жестких финансовых ограничений предполагает расширение полномочий главных распорядителей средств федерального бюджета по перераспределению средств внутри программ.

В части совершенствования методологии формирования государственных программ предполагается осуществлять:

– полное отражение и учет влияния на целевые индикаторы при формировании государственных программ всех инструментов государственной политики - не только бюджетных расходов, но и применения налоговых льгот (налоговые льготы должны рассматриваться в качестве "налоговых расходов"), мер тарифного регулирования, нормативного регулирования, участия в управлении государственными корпорациями и компаниями и т. п.;

– расширение практики реализации мероприятий государственных программ на принципах проектного управления, что предполагает обязательность обоснования выбора форм и механизмов реализации конкретных мероприятий (включая возможность их реализации без использования средств федерального бюджета либо целесообразность применения механизмов государственно-частного партнерства);

– доработку требований к используемым целевым индикаторам государственных программ, поскольку в большинстве случаев они не позволяют оценить реальные результаты развития соответствующей отрасли в целом и не увязаны со стратегическими целями развития страны;

– доработку методик оценки эффективности государственных программ;

– введение обязательной корректировки государственных программ, имеющих низкие оценки эффективности по итогам отчетного года, а также порядка учета результатов оценки эффективности при формировании проекта бюджета и уточнении оценки расходов на более отдаленную перспективу.

Доработка порядка принятия решений, определяющих состав и объем бюджетных расходов, предполагает:

– единство методологических подходов к планированию текущих и капитальных расходов, отказ от особого (обособленного) подхода к планированию инвестиционных расходов;

– совместное рассмотрение на стадии планирования инвестиционных и последующих связанных с ними текущих и эксплуатационных расходов;

– рассмотрение предложений по новым объектам только при наличии в государственной программе ресурсов, достаточных для содержания действующих и вводимых объектов;

– включение бюджетных ассигнований на осуществление инвестиций в бюджет только при наличии утвержденной проектной документации;

– отказ от утверждения новых федеральных целевых программ и включение мероприятий действующих федеральных целевых программ в соответствующие государственные программы;

– формирование долгосрочных бюджетных прогнозов, содержащих прогноз основных характеристик бюджета на долгосрочную перспективу, в том числе предельные объемы расходов на реализацию государственных программ;

– отказ от практики принятия разовых решений и поручений, в том числе предполагающих выделение бюджетных ассигнований федерального бюджета, увязка принятия и исполнения таких решений с достижением целей и результатов соответствующих государственных программ;

– исполнение всех решений в пределах утвержденных предельных объемов расходов на реализацию государственных программ (в случае, если в рамках государственной программы ответственный исполнитель не находит резервов для реализации решения, он должен инициировать корректировку или отмену такого решения);

– расширение полномочий ответственных исполнителей государственных программ по перераспределению средств между мероприятиями государственных программ;

– сокращение числа соисполнителей и участников государственных программ за счет передачи ассигнований федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере.

Задача 3. Снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета. С 1 января 2015 года предусматривается:

– постепенное повышение базы для начисления страховых взносов с 160 % номинально начисленной среднемесячной заработной платы до 230 %;

– стимулирование более позднего назначения трудовой пенсии;

– уточнение требований к минимальному страховому стажу (с 5 до 15 лет).

Предусматривается изменение механизма преференций по уплате страховых взносов в бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации отдельными категориями страхователей, с тем чтобы после окончания срока действия таких преференций (при необходимости поддержки отдельных секторов экономики) предоставлялись меры государственной поддержки, не затрагивающие систему обязательного социального страхования.

Задача 4. Повышение эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами путем:

– совершенствования структуры и порядка предоставления, а также формирования объемов трансфертов исходя из необходимости решения приоритетных задач социально-экономического развития;

– обеспечения максимального распределение межбюджетных трансфертов по субъектам Российской Федерации;

– сохранения уровня финансовой поддержки субъектов Российской Федерации с относительно низким уровнем подушевых налоговых и неналоговых доходов в рамках планового периода. Предусматривается увеличение, с учетом темпов инфляции, общего объема дотаций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности;

– продолжения работы по консолидации субсидий, выделяемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, в рамках государственных программ. При этом предоставление субсидий на софинансирование конкретных региональных и муниципальных объектов будет осуществляться только при условии, что они необходимы для функционирования объектов федеральной собственности. В целях софинансирования других объектов планируется предоставлять единую (комплексную) субсидию в рамках государственных программ, контроль за использованием которой не предусматривает включение региональных и муниципальных объектов в федеральную адресную инвестиционную программу. После завершения этих мероприятий (в среднесрочном периоде) необходимо отказаться от дальнейшего изменения методологии и подходов к формированию, распределению и предоставлению межбюджетных трансфертов, корректировке распределения полномочий между уровнями публичной власти, изменения налогового законодательства, что позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления реализовать преимущества долгосрочного бюджетного планирования и программно-целевого метода на качественно новом уровне;

– изменения основной задачи предоставления бюджетных кредитов. В частности, сокращению уровня долговой нагрузки региональных и местных бюджетов будет способствовать замещение коммерческих кредитов субъектов Российской Федерации бюджетными кредитами из федерального бюджета с одновременным снижением платы за пользование бюджетными кредитами. При этом в качестве условий предоставления кредитов будут использоваться дополнительные требования к ограничению наращивания прочих заимствований (за исключением займов на реструктуризацию накопленной задолженности), оптимизации структуры и объемов расходных обязательств, проведению эффективной политики администрирования доходов.

Задача 5. Повышение эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг.

В рамках решения этой задачи будет продолжена работа по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств (в том числе при размещении заказов и исполнении обязательств), сокращению доли неэффективных бюджетных расходов. Использование инструмента государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг при стратегическом и бюджетном планировании обеспечит взаимосвязь государственных программ и государственных заданий в целях создания условий для достижения целей

государственной политики в соответствующих сферах и повышения эффективности деятельности учреждений по обеспечению потребностей граждан и общества в государственных и муниципальных услугах. При этом сводные показатели государственных заданий будут включены в состав индикаторов государственных программ (подпрограмм), а параметры государственных заданий будут формироваться в соответствии с целями и ожидаемыми результатами соответствующих государственных программ.

Необходимо предусмотреть увязку состава и объема государственных (муниципальных) услуг (работ) с социальными гарантиями и обязательствами государства. Следует завершить процесс разработки прозрачной методики по определению стоимости государственных (муниципальных) услуг путем введения единых (групповых) значений нормативов затрат для формирования субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания.

Следует продолжить работу по оптимизации структуры бюджетной сети за счет ликвидации или преобразования государственных (муниципальных) учреждений, не оказывающих услуги, непосредственно направленные на реализацию полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также не соответствующие профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, в организации иной организационно-правовой формы. Для этого предусмотрена разработка оснований принятия решений о целесообразности сохранения, реорганизации, изменении типа или ликвидации государственных учреждений.

В плановом периоде будет завершено формирование единого перечня государственных и муниципальных услуг и работ на основе базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, разработанных федеральными органами исполнительной власти, которые будут действовать для всех публично-правовых образований. При этом единый перечень государственных и муниципальных услуг и работ должен стать основанием для формирования ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ.

Повышение качества государственных (муниципальных) услуг (работ) также предполагается достичь путем создания соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей привлечение к оказанию государственных (муниципальных) услуг (работ) негосударственных организаций посредством внедрения конкурсного размещения государственного (муниципального) заказа на оказание государственных (муниципальных) услуг с участием негосударственных организаций и полномасштабного применения принципов "эффективного контракта" в государственных (муниципальных) учреждениях.

Задача 6. Оптимизация расходов на оплату труда.

В рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" от 7 мая 2012 г. № 601 предлагается обеспечить совершенствование системы оплаты труда государственных служащих путем увеличения фонда материального стимулирования в период 2015-2016 годов, а

начиная с 2017 года - с изменениями структуры фонда оплаты труда, в которой доля стимулирующих выплат составит 40 %, при одновременном повышении фонда оплаты труда в 2,48 раза. Планируется оптимизация бюджетных расходов на оплату труда, в том числе с учетом сокращения численности государственных служащих и работников федеральных государственных органов, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, осуществляемого во взаимосвязи с оптимизацией функций федеральных государственных органов (перераспределение функций, передача полномочий органам государственной власти субъекта Российской Федерации, исключение дублирующих функций, специализация функций и пр.).

В 2017 году финансовое обеспечение расходов по оплате труда работников федеральных государственных органов планируется осуществлять исходя из фактической численности с учетом ограничения финансирования вакантных должностей не более 10 % от установленной численности. Этот подход позволит оптимизировать расходы на содержание федеральных государственных органов. В случае увеличения фактической численности (в пределах штатной численности) в течение финансового года главным распорядителям средств федерального бюджета будут доводиться дополнительные бюджетные ассигнования на оплату труда работников за счет средств специально созданного для этих целей резерва. Будет завершен переход к полномасштабному применению в государственных (муниципальных) учреждениях принципов "эффективного контракта" в отношении каждого работника, исходя из необходимости повышения оплаты труда в зависимости от качества и количества выполняемой работы.

Задача 7. Снятие ограничений транспортной инфраструктуры.

Бюджетная политика в сфере транспорта и дорожного хозяйства будет осуществляться с учетом:

– приоритета реализации крупных инвестиционных проектов в сфере развития транспортной инфраструктуры, имеющих значительный мультипликативный эффект за счет снижения транспортных издержек и придания дополнительного импульса развития смежным отраслям экономики;

– сокращения объемов поддержки железнодорожного транспорта, в том числе пассажирских перевозок в пригородном сообщении и поездах дальнего следования, с сохранением финансовой устойчивости открытого акционерного общества "Российские железные дороги" путем установления долгосрочного тарифного регулирования на уровне, обеспечивающем безубыточность деятельности компании и реализацию ее долгосрочной инвестиционной программы в необходимых объемах, а также организации пассажирских перевозок на основе государственного заказа;

– обеспечения поэтапного перехода на нормативное содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений в целях повышения уровня безопасности плавания судов по внутренним водным путям, а также уровня безопасности судоходных гидротехнических сооружений;

– повышения доступности воздушных перевозок, в том числе на социально значимых и коммерчески не окупаемых маршрутах, а также поддержки новых маршрутов для достижения устойчивого пассажиропотока на них с отказом от государственной поддержки после достижения рентабельности;

– мобилизации доходов федерального бюджета, связанных с развитием транспортной инфраструктуры, в частности, путем введения платы за пользование инфраструктурой внутренних водных путей (в том числе утверждение соответствующих нормативов), а также обеспечения ввода системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную массу свыше 12 тонн;

– оптимизации нормативов финансирования дорожных работ на федеральных автодорогах;

– проведения анализа инвестиционных проектов на предмет расширения использования механизмов государственно-частного партнерства (концессия, контракт жизненного цикла) с привлечением внебюджетных источников, включая возможность введения платности пользования объектами транспортной инфраструктуры.

Задача 8. Повышение эффективности расходования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений.

Необходимо создание условий, направленных на снижение рисков срыва сроков строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства, в том числе из-за длительности процедуры внесения изменений в федеральную адресную инвестиционную программу. Планирование бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений в части строительства самого объекта должно реализовываться только при наличии на 1 мая текущего года утвержденной проектной документации (проектной документации, находящейся на государственной экспертизе). При принятии решения о капитальных вложениях в объекты федеральной собственности будут определяться только характеристики объекта (его стоимость, мощность, срок ввода в эксплуатацию). Право самостоятельно определить способ финансового обеспечения (субсидии или инвестиции) будет передано главным распорядителям.

В 2015-2016 годах будет завершен процесс централизации закупок по капитальному ремонту и строительству и создания уполномоченного учреждения для большинства федеральных органов власти. Необходимо сокращение (поэтапно до полной отмены) практики авансовых платежей при исполнении государственных (муниципальных) контрактов на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства.

Основной задачей бюджетной политики в сфере агропромышленного комплекса на 2015-2017 годы остается оптимизация и приоритизация действующих расходных обязательств федерального бюджета по оказанию государственной поддержки развитию сельского хозяйства с учетом существующих поручений Президента и Правительства Российской Федерации.

В целях мобилизации ресурсов для финансового обеспечения установленных приоритетов развития отрасли следует:

– обеспечить содействие государства повышению инвестиционной привлекательности отрасли в рамках субсидирования части процентной ставки по привлеченным инвестиционным кредитам с учетом исполнения в первоочередном порядке расходных обязательств по субсидированию привлеченных до 1 января 2013 года инвестиционных кредитов, а также выполнению сезонных полевых работ путем субсидирования части процентной ставки по краткосрочным кредитам, заимствованным в российских кредитных организациях;

– сократить количество основных мероприятий по поддержке сельского хозяйства, сконцентрировав бюджетные ресурсы на реализации наиболее значимых направлений поддержки российского агропромышленного комплекса;

– ужесточить условия предоставляемых межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на развитие сельскохозяйственного производства;

– провести инвентаризацию инвестиционных проектов, субсидирование которых планируется осуществлять за счет ассигнований федерального бюджета (в части направлений поддержки, категорий бюджетополучателей и т. д.), а также экономически значимых программ субъектов Российской Федерации по развитию отдельных подотраслей сельского хозяйства;

– не допускать образования не обеспеченных бюджетными ассигнованиями обязательств федерального бюджета по полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) и связанным с оказанием поддержки сельскохозяйственного производства.

Маневрирование ресурсами, в первую очередь, предусмотренными в федеральном бюджете на оказание несвязанной поддержки в растениеводстве и субсидирование одного литра (килограмма) молока, должно в максимальной степени обеспечить достижение утвержденных Правительством Российской Федерации основных ключевых индикаторов и показателей развития сельского хозяйства, а также результатов реализации аграрной политики.

Задача 9. Повышение эффективности управления государственным долгом и государственными финансовыми активами.

Реализация долговой политики в 2015-2017 годах будет осуществляться в рамках решения ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки (отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП, не превышающее 15-20 %) и снижению расходов на обслуживание государственного долга (доля в общем объеме расходов федерального бюджета, не превышающая 10 %), соблюдению показателей и индикаторов, установленных государственной программой "Управление государственными

финансами и регулирование финансовых рынков", а также по развитию внутреннего рынка капитала.

Приоритетным направлением эмиссионной политики на внутреннем рынке капитала в планируемом периоде будет выпуск среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг. Эмиссия краткосрочных инструментов (до 1 года) рассматривается как исключительная мера, использование которой оправдано лишь в условиях крайне неблагоприятной рыночной конъюнктуры при отсутствии возможностей фондирования за счет эмиссии среднесрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг. Будет продолжен курс на поддержание высокой ликвидности рынка ОФЗ путем регулярного предложения новых "эталонных" выпусков облигаций с постоянными ставками купонного дохода, большими объемами в обращении и погашением в "стандартных" точках кривой доходности облигаций, т. е. 3-15 лет. Кроме этого, будет продолжена работа над созданием предпосылок для дальнейшего развития рынка капитала, в частности, над переходом к активным операциям по управлению государственным долгом для целенаправленного воздействия на объем и структуру долга, в том числе путем проведения операций обмена старых выпусков государственных ценных бумаг с нестандартной структурой и низкой ликвидностью на новые стандартные выпуски.

В сфере развития внутреннего долгового рынка будет принят ряд мер, направленных на:

– дальнейшие инфраструктурные изменения в целях создания наиболее комфортных условий для инвесторов;

– обеспечение регулярного, диверсифицированного по срокам предложения государственных облигаций с учетом соответствующего спроса и в объемах, обеспечивающих потребности федерального бюджета;

– дальнейшее улучшение базы инвесторов за счет расширения линейки предлагаемых инструментов;

– повышение прозрачности государственной заемной политики, обеспечение постоянного активного взаимодействия с инвестиционным сообществом, стимулирование роста уровня доверия инвесторов к российскому долговому рынку;

– повышение качества информационного сопровождения действий эмитента и раскрытие информации о состоянии и характеристиках государственного долга.

В целях сохранения присутствия России как суверенного заемщика на международном рынке капитала и поддержания постоянного доступа к ресурсам этих рынков в период 2015-2017 годов планируется:

– продолжить осуществление размещения еврооблигаций Российской Федерации в ограниченных объемах с учетом имеющегося спроса и текущей рыночной конъюнктуры;

– продолжить формирование репрезентативной кривой доходности по заимствованиям Российской Федерации в различных валютах, прежде всего, в долларах США и евро;

– создавать дальнейшие предпосылки для привлечения долгосрочных инвесторов, диверсифицированных по типу и географическому признаку;

– улучшать условия заимствований в интересах корпоративных заемщиков;

– поддерживать постоянный диалог с широким кругом глобальных инвесторов.

В сфере управления суверенными фондами Российской Федерации в среднесрочной перспективе основными задачами являются:

– повышение доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ за счет реализации менее консервативных и более доходных инвестиционных стратегий, предусматривающих проведение операций с корпоративными ценными бумагами с привлечением профессиональных участников финансовых рынков;

– размещение части средств ФНБ в российские ценные бумаги, связанные с реализацией самоокупаемых инфраструктурных проектов, генерирующих устойчивый инвестиционный доход.

Учебное издание

Леонид Иванович Сергеев

РЕГИОНАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ СИСТЕМЫ РОССИИ

Учебное пособие для аспирантов по специальности 08.00.10. – Финансы, денежное обращение и кредит

Редактор Э. С. Круглова

. Подписано в печать 21.11.2016 г.
Бумага для множительных аппаратов. Формат 60 х 84/16.
Гарнитура Таймс. Ризограф. Усл. печ. л. 11,3. Уч.-изд. л. 12,8
Тираж 100 экз. Заказ 98.

Издательство Калининградского государственного технического университета (КГТУ).
236022, г. Калининград, Советский проспект, 1