

УЧРЕДИТЕЛЬ:
департамент
информационной политики
Тюменской области

Налоги
Инвестиции
Капитал

Наш адрес в Интернете
<http://law.admtymen.ru/>



№4 — 6, 2013 г.
июль — декабрь

**НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА:
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР**

Содержание

**Финансово-экономический
механизм управления**

О реформе и управлении в Тюменской области	2
Реформирование бюджетного процесса в Тюменской области: опыт и перспективы	3
Программно-целевое планирование: истоки и развитие в Тюменской области	6
О формировании перечня государственных и муниципальных услуг (работ): практика Тюменской области	9
Реализация Федерального закона № 83-ФЗ в условиях модернизации финансово-бюджетной системы	13
Открытость бюджета: основные направления развития бюджетной политики на современном этапе	16
Формирование финансовой политики в муниципальном образовании	21
Правовые вопросы бюджетной реформы и успешности ее завершения	26

**Администрирование программ:
практики, опыт**

Внедрение и развитие практики бюджетирования, ориентированного на результат, в сфере имущественных отношений	31
Целевые программы в сфере строительства	37
Механизмы поддержки и развития инновационной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в Тюменской области	40
Оценка эффективности программного развития отрасли «социальная политика» в Тюменской области	43
Бюджетная классификация и ее применение в сфере занятости населения	53
Программно-целевой метод управления развитием региональной системы образования: организационно-правовой аспект	58
Электронная Тюменская область	62

ИЗДАТЕЛЬ: ГУП ТО «ТРИА»
Адрес: г.Тюмень,
ул. Осипенко, 81, 1-й этаж.
Тел/факс: (3452) 595247, 390121.

РЕДАКЦИЯ

Адрес: г.Тюмень, ул. Осипенко, 81, 1-й этаж.
Тел/факс: (3452) 595247, 390121.
Главный редактор **Т.Д. Акопянц.**

При перепечатке материалов ссылка
на «Налоги, инвестиции, капитал»
обязательна

Фото из архива
департамента информационной политики
Тюменской области.

Журнал зарегистрирован Западно-Сибирским территориальным управлением (г.Тюмень) Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций 24 декабря 2002 г. Регистрационный номер — ПИ №17-0534.

Подп. в печать 20.11.2013 Тир. 500 экз. Зак. 543. Отпечатано ООО «Вектор Бук», адрес: г.Тюмень, ул. Володарского, 45. Тел. (3452) 465-404. Распространяется бесплатно.



Содержание

Территориальный опыт управления отраслевым развитием (на примере сферы здравоохранения Тюменской области)	66
Опыт и перспективы программно-целевого развития физической культуры и спорта, молодежной политики в Тюменской области	71
Инфраструктурные инновации: казначейство	
Исполнение бюджетов органами Федерального казначейства в условиях реформирования бюджетной системы	79
Обеспечение органами Федерального казначейства учета средств, направляемых на исполнение федеральной адресной инвестиционной программы	81
Новый порядок и эффекты его соблюдения	83
ГИС ГМП — повышение качества и оперативности предоставления государственных услуг	84
Новые технологические решения в системе электронного документооборота	86
Учет и контроль	
Особенности бюджетного учета имущества казны Тюменской области	88
Проблемы правового регулирования отношений в сфере учета государственного имущества	91
МСФО общественного сектора как основа для реформирования бюджетного учета в РФ	100
Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере: проблемы регулирования	108
Госзакупки	
Государственный (муниципальный) сектор экономики и его регулирование	112
Фискальная политика	
Сокращение бездействующих нефтяных скважин как резерв прироста налоговых доходов	115
Актуальные проблемы современной региональной налоговой политики	122
Особенности налогообложения нефтяной промышленности в регионах России	125
Бюджетная политика	
Особенности бюджетной политики субъекта РФ и возможности укрепления ее основ	133
Проблемы долговой нагрузки российских регионов: аналитический обзор	141
Алгоритм распознавания непубличных стратегий социально-экономического развития регионов	148

О современной российской экономике – успехах и проблемах в рыночных отношениях, складывающихся в стране, регионах и муниципальных образованиях, – у каждого свое представление. Определяя задачу этого номера журнала, мы сформулировали ее так: ознакомить читателей с тем, как фактически функционирует механизм управления на уровне субъекта РФ в одном лишь секторе экономики – государственном. Хотя речь пойдет и о вопросах бюджетной обеспеченности, и о роли государственного сектора экономики как получателя и распорядителя «доходов», тем не менее главным объектом внимания является реформа управления.

Актуальность этого аспекта обусловлена не только местом и ролью государственного сектора в рыночной экономике. Напомним, что в масштабе российского государства через бюджетную систему в 2012 году перераспределялся каждый третий рубль валового внутреннего продукта [1]. Кроме того, государство в рыночных условиях использует набор инструментов (фискальную, бюджетную, тарифную и другие политики, проводит закупки товаров, работ и услуг для своих нужд), таким образом, оказывая влияние на регулирование экономики. Но главная особенность обнаруживается, если провести сравнение между двумя основными секторами рыночной экономики – частным и государственным. Как отмечают эксперты, «в первом случае экономическая деятельность носит добровольный характер, в последнем – обязательный» [2]. Именно это различие потребовало организовать в России такую структу-



О реформе и управлении в Тюменской области

Т.Д.Акопянц

ру экономики и установить правила игры, которые способны обеспечить **эффективный жизненный цикл** прежде всего **государственного сектора**. Чтобы достичь эффективности (выполнения работ, оказания услуг) как конкурентного преимущества, в Российской Федерации была начата и проводится **реформа государственного сектора экономики**.

Процесс внедрения финансово-экономического механизма, в основе которого программно-целевое бюджетирование, протекает на протяжении ряда лет и охватывает все уровни власти: федеральный, региональный, муниципальный. Тюменская область (мы имеем в виду территорию Юга) одновременно с другими субъектами РФ, а иногда опережая многих, проводит в региональном секторе экономики преобразования, предусмотренные целями реформы. В результате предпринятых мер «скрытого» процесса реформирования в Тюменской области сформирована **модель управления го-**

сударственным сектором экономики, которая с точки зрения целостности и уровня развития **имеет современный вид** (по меркам времени и действующим правовым нормам).

Собранный и изложенный на страницах журнала опыт внедрения новой системы управления является, с одной стороны, уникальным, с другой – им могут воспользоваться субъекты РФ и муниципальные образования, которым предстоит проводить преобразования. Поэтому материалы сгруппированы в журнале таким образом, чтобы читатели получили из «первых рук» – от руководителей и участников процессов представление о целях и содержании реформы, последовательности ее проведения, практиках управления программами и достигнутых показателях. Разумеется, преждевременно говорить обо всех эффектах, так как процесс строительства экономических и финансовых основ управления деятельностью государственного сектора не завершен. На федеральном уровне, в частности, еще не принят закон

о системе стратегического планирования в государстве, развития ожидают и другие технологии, влияющие на эффективность механизма управления.

Тем не менее надеемся, что после того как будут прочитаны статьи, подготовленные непосредственными участниками реформы в Тюменской области, а также научными экспертами, вы согласитесь с выводом: **реформирование механизма управления вывело государственный сектор экономики на качественно новый уровень**.

Литература

1. **Информация об исполнении консолидированного бюджета РФ за 2012 год [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство: сайт. – URL: <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/> (дата обращения: 17.09.2013).**

2. **Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю. – Экономикс. Принципы, проблемы и политика. Т. 1, – М., изд-во «Республика». – 1992. – С.117.**

Реформирование бюджетного процесса в Тюменской области: опыт и перспективы

С.В.Безус, начальник сводного отдела управления бюджетного планирования и межбюджетных отношений департамента финансов Тюменской области

Последовательным продолжением реформирования бюджетной системы, начатого в 1990-х – начале 2000-х годов, является внедрение управления, ориентированного на результат. Государство должно управлять таким образом, чтобы обеспечивать предоставление населению качественных услуг в обмен на израсходованные средства.

Одним из инструментов управления нового формата стало бюджетирование, ориенти-

рованное на результат (БОР). Официально термин и концептуальные основы новой моде-

ли бюджетирования были определены постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249. Суть БОР – обеспечение на среднесрочную перспективу прямой взаимосвязи между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритета-



ми государственной политики. **Бюджет должен отражать** не столько структуру расходов, сколько **ожидаемый результат** от осуществления программ или исполнения конкретных государственных функций.

В целях придания бюджету нового формата и реорганизации бюджетного процесса в **Тюменской области** последовательно **создаются условия** для реализации мероприятий в **заданном направлении**. При этом на определенных стадиях реформирования планы корректируются в соответствии с изменением законодательства и наработанным опытом.

Одним из основных этапов реформирования стало проведение работы по определению принципиально **новых подходов к финансированию бюджетного сектора**, переходу к новым формам финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг, в том числе через расширение организационно-правовых форм организаций, оказывающих эти услуги. Цель изменений — увязать расходы с конкретными результатами, повысить ответственность участников бюджетного процесса, при этом расширив их самостоятельность; одновременно с этим создать конкурентную среду на рынке оказываемых населению и финансируемых из бюджета услуг.

Перечислим основные преобразования, которые начались в регионе в 2004 году.

● В связи с уточнением правового статуса **учреждения получили право самостоятельно** определять штатное расписание, смету расходов, что привело к повышению заинтересованности в качестве труда, расширению перечня услуг, увеличению объема внебюджетных источников.

● Внедрение **финансирования услуг на основе государственного заказа** позволило расширить сеть учреждений и организаций, готовых предоставить эти услуги. Следствием этого стало повышение эффективности использования

финансовых ресурсов, а также государственной и муниципальной собственности.

● Одновременно было начато планирование расходов бюджета с применением **нормативно-подушевого метода** посредством установления объективных ориентиров для определения ассигнований. Важнейшим условием такой системы является подушевой принцип, когда происхождение бюджетных услуг происходит в соответствии с количеством потребителей этих услуг. Введение нормативного планирования позволило кардинально изменить целевую направленность финансовых потоков. Так, например, в системе образования бюджетирование осуществляется по принципу: «деньги следуют за учеником», то есть исходя из норматива затрат в год на одного обучающегося. Образовательные услуги предоставляются посредством исполнения государственного и муниципального заказа. Таким образом, в результате проведенных преобразований удалось на практике обеспечить финансово-экономическую самостоятельность образовательных организаций, повысить качество образовательных услуг и создать конкурентную среду для ее предоставления.

Следующим этапом реформирования бюджетного процесса было принятие Закона Тюменской области от 06.12.2005 № 416 «О межбюджетных отношениях в Тюменской области», направленного на систематизацию межбюджетного регулирования, повышение прозрачности и объективности **финансовой поддержки местных бюджетов** с применением нормативных методов при ее определении.

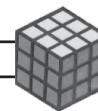
Постановлением правительства Тюменской области от 11.07.2005 № 103-п утверждено Положение о порядке ведения реестра расходных обязательств Тюменской области. По сути, этот документ является важнейшим информационным ресурсом, позволяющим объединить все сведения о норма-

тивно-правовых актов и заключенных договорах, предопределяющих возникновение расходных обязательств. Использование данного документа исключает возможность появления «нефинансируемых мандатов», а также позволяет дать оценку финансовых последствий в случае принятия новых обязательств.

Активное использование в бюджетном процессе **принципов проектного управления** является **важнейшим элементом бюджетной реформы**. В этом направлении в стране с 2006 года начата и продолжается по сегодняшний день реализация **приоритетных национальных проектов**. Их главная цель — инвестиции в человека и повышение качества жизни. Результаты реализации национальных проектов показали, что бюджетные расходы удалось ориентировать на конечный результат. Ряд программ в жилищном строительстве и образовании стали, по сути, совместными программами федерального правительства, региональных и местных властей.

Тюменская область в числе первых субъектов РФ с 2006 года начала применять программно-целевой метод планирования при формировании областного бюджета.

Нормативная база, регламентирующая процесс разработки и реализации областных целевых программ, постоянно **совершенствуется**. Каждая программа содержит комплекс мероприятий, направленных на решение конкретной задачи и достижение стратегической цели. Одним из инструментов бюджетного планирования и мониторинга реализации областных целевых программ является использование программно-целевой бюджетной классификации. **Каждая областная целевая программа имеет уникальный код целевой статьи бюджетной классификации**, позволяющий в автоматическом режиме осуществлять мониторинг исполнения запланированных программных мероприятий. В 2006 году на реа-



лизацию 32-х областных целевых программ было запланировано 76 % расходов бюджета, в 2013 году доля программных расходов составляет 81 %.

В основе областных целевых программ лежит концепция развития соответствующей отрасли на среднесрочную перспективу. Разработка областных программ на среднесрочный период позволила подготовиться к реализации в Тюменской области такого важнейшего элемента бюджетной реформы, как переход к среднесрочному трехлетнему бюджетному планированию. Законом Тюменской области от 26.09.2007 № 25 «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О бюджетном процессе в Тюменской области»» закреплена норма о среднесрочном финансовом планировании. **В 2007 году** в Тюменской области **принят первый трехлетний бюджет на 2008-2010 годы**. Удлинение горизонта бюджетного планирования было нацелено на проведение более обоснованной экономической политики, ее цель – сохранить достигнутый уровень развития социальной сферы, обеспечить подъем и улучшение жизни населения. Кроме того, переход на среднесрочное планирование бюджета создает предпосылки для развития методов бюджетного планирования, ориентированного на результат, повышает эффективность администрирования расходов.

При формировании и утверждении бюджета на три года используется широко известный в международной практике метод «скользящей трехлетки», в рамках которого ранее утвержденные проектировки ежегодно сдвигаются на год вперед и принимаются за основу нового проекта бюджета. При этом утверждение проектировок на второй и третий годы не означает запрета на их корректировку в следующем бюджетном цикле. **Принятие бюджета на три года** не только **расширяет полномочия главных распорядителей бюджетных средств** по управле-

нию финансовыми ресурсами в процессе исполнения бюджета, но и повышает их ответственность за конечные результаты деятельности. При этом появляется возможность заключить долгосрочные государственные контракты, что важно при строительстве объектов с нормативными сроками больше года. Между тем переход к бюджетированию, ориентированному на результат, требует не только контроля за правильностью расходования бюджетных средств, но и оценки результативности их использования в бюджетном году и при завершении каждой бюджетной программы. В связи с этим **в сентябре 2007 года** в регионе создана комиссия для организации работы по рассмотрению проектов долгосрочных и ведомственных целевых программ, а в 2008 году утверждена **методика оценки эффективности и результативности реализации областных целевых программ**. Оценка проводится ежегодно на основе отчетов, представляемых государственными заказчиками программ. По результатам оценки вырабатываются меры, направленные на улучшение результатов реализации областной целевой программы и повышение эффективности и результативности расходования бюджетных средств.

Очередным **этапом развития** в системе реформ **стало утверждение** в 2010 году региональной **программы повышения эффективности бюджетных расходов**. Учитывая потребность в выработке долгосрочных приоритетов в условиях адаптации бюджета области к сокращению его доходной части, в рамках программы разработаны и реализованы меры по повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти Тюменской области, в том числе по совершенствованию системы управления общественными финансами.

В ходе реализации программы внедрен один из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов – монито-

ринг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств областного бюджета. Начиная с 2011 года, мониторинг проводится ежегодно в соответствии с Положением, утвержденным распоряжением правительства Тюменской области от 18.05.2011 № 670-рп. Система показателей мониторинга позволяет выявлять недоработки в деятельности главных администраторов средств областного бюджета: остаток неисполненных бюджетных ассигнований на конец отчетного финансового года; неравномерность расходов в течение года и др. Результаты мониторинга могут использоваться в целях выявления проблем в организации бюджетного процесса, принятия обоснованных решений о дополнительном выделении средств областного бюджета.

Переход к программному бюджету является одним из основных направлений федеральной бюджетной политики. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» заложил основы программного формата и программного подхода к бюджетированию посредством реализации государственных программ. Государственные программы должны увязать деятельность каждого органа исполнительной власти с теми приоритетами, которые зафиксированы в программных документах. Иными словами, каждый государственный рубль должен быть истрачен для получения определенного результата. В соответствии с этой задачей разрабатывается правовая база формирования и исполнения бюджета в разрезе государственных программ, перестраиваются алгоритмы формирования проекта бюджета, пересматриваются все существующие программы, чтобы адаптировать их к основным требо-



ваниям программного бюджетирования. Это позволит ликвидировать неэффективные либо неисполняемые программы.

Переход к формированию программной структуры расходов бюджетов потребовал реформирования бюджетной классификации Российской Федерации, направленной на увязку расходов с целями и планируемыми результатами государственной политики. В Тюменской области разработка классификации расходов в плоскости «программного бюджета» при составлении бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов проводится. Расходы по целевым программам и подпрограммам, направления расходов в рамках программ увязаны с кодами целевых статей классификации расходов бюджета.

И еще об одном аспекте бюджетной реформы. В Бюджетном послании на 2014-2016 годы **Президент** Российской

Федерации поставил **цель – обеспечить** большую **прозрачность** и **открытость бюджетного процесса для граждан**. Это одно из ключевых условий повышения эффективности всей бюджетной политики. Начиная с бюджета на 2014 год все уровни управления – федеральный, региональный, муниципальный – должны **публиковать «Бюджеты для граждан»**. В них в доступной и понятной людям форме надо показать, на какие цели и в каком объеме направляются бюджетные ресурсы, какие результаты планируется достичь и какие достигнуты на самом деле, чтобы граждане могли самостоятельно сделать выводы об эффективности расходов, целевом использовании средств и вообще об эффективности работы государственного аппарата.

В целях реализации Послания Президента Российской Федерации распоряжением

правительства Тюменской области от 30.09.2013 № 1872-рп утвержден порядок представления областного бюджета Тюменской области и отчета об его исполнении в публичном пространстве. Начиная с бюджета 2014 года такая форма – **«Бюджет для граждан» размещается на официальном портале органов государственной власти Тюменской области** в разделе «Финансы» и его подразделе «Бюджет области».

Подытоживая основные этапы реформы, можно сказать, что поставленные 10 лет назад задачи, подвергаясь корректировке, не теряют актуальности. Позитивный характер начатых преобразований очевиден. Реформирование бюджетного процесса в Тюменской области продолжается, и сегодня предстоит важная работа, связанная с расширением практики программно-целевых методов планирования бюджетов.

Программно-целевое планирование: истоки и развитие в Тюменской области

**А.А. Бобов, начальник отдела методологического обеспечения и мониторинга областных целевых программ
департамента экономики Тюменской области**

**Т.В. Южакова, заместитель директора
департамента экономики Тюменской области**

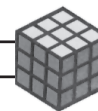
Внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменения предусматривают переход федеральных и региональных органов власти на формирование государственных программ с 2014 года [1]. Данные поправки знаменуют новый этап в области программно-целевого планирования в нашей стране.

Изменение текущего порядка формирования программ обусловлено, с одной стороны, приоритетами социально-экономического развития, с другой – бюджетной ограниченностью. В этих условиях поставлена задача повысить эффективность государственного управления за счет реформирования бюджетной системы и перехода от планирования ресурсов к планированию результатов. Наиболее отработанным вариантом

применения соответствующего инструментария на государственном уровне является реализация целевых программ.

Современные представления о бюджетировании, ориентированном на результат (БОР), берут начало из концепции программно-целевого планирования (ПЦП), развитой в 60-70-е годы XX века в СССР. Ряд важных методологических положений планирования народного хозяйства был разработан еще

в 20-е годы прошлого века, т.е. с начала формирования основ экономики социалистического государства. Целевой принцип явился одним из важнейших элементов создания первых долгосрочных и среднесрочных планов развития. Впоследствии в СССР был накоплен большой опыт разработки и реализации государственных программ. В качестве успешного примера можно привести первый единый государственный план восстановления и развития народного хозяйства Советской республики на базе электрификации. План разработан в 1920 году, в основном выполнен к 1931 году [7]. В последующем также осуществлялась программная проработка наиболее важных эко-



номических, научно-технических и др. проблем.

Активное развитие программно-целевой метод управления имел в 70–80-е гг. XX в. Некоторые из программ позволили решить крупные экономические проблемы, способствовали научно-техническим и технологическим прорывам, хотя не секрет, что государственные целевые комплексные программы разрабатывались в дополнение к годовым и пятилетним планам и носили директивно-распорядительный характер, подчас программная оболочка просто прикрывала обычные планы. Проблема согласованной разработки программ и планов так и осталась нерешенной, при разработке программ далеко не всегда удавалось добиться действительной приоритетности в постановке задач и выборе мероприятий. В 90-е годы прошлого столетия применение в России программного планирования в государственном масштабе было невозможно, в том числе из-за нестабильности финансовой системы (бюджет принимался на один год и мог в течение года коренным образом меняться).

Одним из условий развития программно-целевого планирования в начале XXI века послужила бюджетная реформа, предусматривающая, в частности, переход на формирование трехгодичного финансово-экономического плана. Тем самым создана возможность рассматривать развитие определенных отраслей экономики, достижение целей социально-экономического развития, решение задач в среднесрочной перспективе. Таким образом, заложена основа для внедрения системы программного планирования в масштабе федерации в целом.

Как показал опыт Тюменской области, на уровне субъекта РФ формирование механизма управления программным методом включает в себя решение следующих задач:

- создание комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам;

- установление доминирующей роли стратегического и среднесрочного планирования и управления;

- внедрение процедур и технологий целеполагания;

- разработка системы ключевых измеряемых показателей для оценки результативности деятельности органов исполнительной власти и эффективности бюджетных расходов;

- внедрение процедуры закупок для государственных нужд и совершенствование этого процесса;

- разработка нормативно-правовой и методической базы и создание правовых основ для разработки, принятия и применения процедур управления по результатам.

Внедрение комплексной системы бюджетного планирования в Тюменской области началось в 2005 году и осуществлялось на основе ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности, исходя из достигнутых субъектами бюджетного планирования результатов по целям и задачам деятельности. А с 2006 года формирование регионального бюджета осуществляется в полном соответствии с принципами программно-целевого метода бюджетного планирования. Охарактеризуем особенности сформированной в регионе бюджетной системы, начав с целевых программ.

Областные целевые программы (далее – программы) представляют собой увязанный по целям, задачам, ресурсам и срокам осуществления **комплекс мероприятий**, выполнение которых способствует **эффективному решению системных проблем** социального и экономического **развития Тюменской области**. Цели и задачи областных целевых программ увязаны со стратегической целью и приоритетами долгосрочного социально-экономического развития, определенными «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года» [5]. Областные целевые программы подразде-

ляются на: долгосрочные, ведомственные, иные.

Бюджетирование, ориентированное на результат, обеспечивает привязку целей социально-экономического развития региона к конкретным исполнителям – органам исполнительной власти, отвечающим за достижение этих целей. Более того, программы позволяют сконцентрировать ресурсы для достижения целей на основе межведомственного взаимодействия между всеми исполнителями (государственными заказчиками).

Что касается сроков планирования, то областные целевые программы определяют задачи развития отдельных направлений экономики и социальной сферы на среднесрочный период. Разработка и реализация областных целевых программ позволила подготовиться к среднесрочному бюджетному планированию. Такой подход соответствует политике правительства Российской Федерации, направленной на обеспечение долгосрочной стабильности развития. Тюменская область одной из первых перешла на планирование и утверждение бюджета на трехлетний период.

Ход внедрения программно-целевого бюджетирования в регионе характеризуют следующие цифры: в 2004 году доля расходов на реализацию целевых программ составляла 6% от общего объема расходов областного бюджета, в 2013 – 75,9%. Расходы областного бюджета на текущий год сформированы в рамках реализации 35-ти областных целевых программ, из которых 29 – долгосрочные, 3 – ведомственные, 3 – иные [3]. Важно отметить, что действие всех программ направлено на социально-экономическое развитие Тюменской области, они имеют следующие ключевые цели:

- Обеспечение устойчивого экономического развития;

- Повышение качественно-уровня жизни населения;

- Улучшение общественной безопасности и политической стабильности.

Бюджет области имеет выраженную социальную направ-



ленность, поскольку более половины областного бюджета распределяется на мероприятия программ, улучшающих качество жизни населения.

В системе с федеральными целевыми программами позволяют привлекать средства федерального бюджета. Ежегодно органами власти Тюменской области привлекается почти полмиллиарда рублей из федерального бюджета на софинансирование мероприятий федеральных целевых программ. Субсидии выделяются по ряду направлений, в том числе предусмотрены выплаты молодым семьям, а также для улучшения жилищных условий граждан на селе, модернизации образования и здравоохранения, поддержки сельхозпроизводителей, обеспечения доступности объектов и услуг гражданам, имеющим инвалидность и т.д.

Для функционирования бюджетной системы **в области сформирована и постоянно совершенствуется нормативная правовая база**, регламентирующая процессы, связанные с планированием (в том числе среднесрочным) и осуществлением бюджетных расходов по принципу бюджетирования, ориентированного на результат. Так, **Порядок** разработки, реализации областных целевых программ Тюменской области определяет требования, которым должны соответствовать областные целевые программы, общий порядок их разработки, формирования, согласования, утверждения, реализации и мониторинга, а также внесения в них изменений и дополнений [5].

Другой документ – **Методика** оценки эффективности и результативности реализации областных целевых программ является инструментом для проведения комплексной оценки, по результатам которой вырабатываются конкретные предложения по финансированию целевых программ. Данная методика определяет единый подход к оценке эффективности и результативности реализуемых в об-

ласти целевых программ. Особо следует сказать о системе контроля за ходом реализации программ. Государственные заказчики программ 2 раза в год (15 марта и 20 июля) предоставляют отчеты в департамент экономики Тюменской области, а также систематически докладывают о ходе реализации программ на заседании президиума областного правительства. Департамент экономики Тюменской области ежегодно проводит оценку эффективности и результативности ОЦП, представляя результаты в правительство области. Кроме того, правительство Тюменской области ежегодно представляет в Тюменскую областную Думу информацию о реализации областных целевых программ [6].

Особо следует сказать об опыте, накопленном в результате совместной деятельности субъектов РФ, т.к. с 2005 года в области реализуется уникальный **межрегиональный проект – программа «Сотрудничество»** [4]. Программа эта осуществляется по одиннадцати направлениям, определенным Договором между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, действующим по 31 декабря 2020 года. В документе предусматривается:

1. Социальная поддержка отдельных категорий населения в рамках внутриобластных миграционных процессов, а также оказания услуг всему населению Тюменской области, в том числе населению Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа в областных организациях социальной направленности;

2. Строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация дорог регионального значения (по отдельному списку);

3. Организация и осуществление проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, имеющих региональное значение;

4. Создание и обеспечение охраны государственных природ-

ных заказников и памятников природы регионального значения;

5. Организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом, в том числе путем поддержки транспортных организаций (в части маршрутов, соединяющих южные и северные районы области);

6. Поддержка сельскохозяйственного производства в части развития внутриобластной кооперации и повышения конкурентоспособности региональных производителей сельскохозяйственной продукции;

7. Организация, осуществление и поддержка инвестиционных проектов областного значения. Строительство и реконструкция объектов социальной сферы, обеспечивающих оказание услуг всему населению Тюменской области, в том числе населению Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа;

8. Предоставление профессионального образования в части мероприятий, предусмотренных областной программой;

9. Организация и осуществление программ и проектов в области физической культуры и спорта в части областных мероприятий;

10. Предупреждение чрезвычайных ситуаций регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидация их последствий, имеющих областное значение;

11. Организация оказания специализированной медицинской помощи в областных учреждениях и организациях.

Приоритетной является социальная составляющая программы. Основные направления расходов: социальная поддержка отдельных категорий населения, предоставление профессионального образования, реализация проектов в сфере физической культуры и спорта, оказание специализированной медицинской помощи в областных учреждениях и организациях, дошкольное образование (строительство детских садов).



Формирование государственных программ – новый этап программно-целевого планирования в масштабе Российской Федерации. Поставленные в указах Президента РФ от 07.05.2012 стратегические задачи и установленные показатели развития до 2018 года необходимо было трансформировать в конкретные тактические мероприятия, чтобы двигаться к намеченным целям. Учитывая разнообразие целей, сроков реализации существующих федеральных целевых программ и областных целевых программ, сделать это оказалось непросто. Однако поставленные Президентом РФ цели требуют консолидации ресурсов как на федеральном, так и на региональном уровнях, поэтому после выхода вышеуказанных указов процесс разработки государственных программ Российской Федерации активизировался.

В конце 2012 – начале 2013 года приняты 42 государственные программы Российской Федерации. В основном данные программы разделены по отраслевой направленности, но существуют и программы развития территорий (Калининградской области, Северо-Кавказского федерального округа, Дальнего Востока и Байкальского региона) [8].

В соответствии с концепцией основой государственных программ Российской Федерации является объединение всех направлений деятельности по каж-

дой отрасли, консолидация расходных обязательств и поставленных целей в рамках одной отрасли в конструкции единой программы. Следуя этой логике, в состав государственных программ РФ вошли федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы и иные мероприятия, реализуемые в рамках программы.

Еще одним шагом, способным повысить эффективность управления социально-экономическим развитием страны на основе программно-целевого планирования, станет Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании», проект которого находится в Государственной Думе Российской Федерации. Принятие закона позволит выстроить систему стратегических документов по государственному прогнозированию, программно-целевому планированию и стратегическому контролю. Таким образом, система государственных программ будет являться составной частью реализуемой в Российской Федерации стратегии социально-экономического развития.

Литература

1. Федеральный закон от 07.05.2013 №104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса».

2. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

3. Закон Тюменской области от 06.11.2012 №84 «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

4. Постановление администрации Тюменской области от 25.10.2004 «136-пк «Об утверждении программы по реализации Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа «Сотрудничество».

5. Распоряжение правительства Тюменской области от 01.06.2009 №700-рп «Об утверждении Порядка разработки и реализации областных целевых программ в Тюменской области».

6. Распоряжение правительства Тюменской области от 15.09.2008 №1250-рп «Об утверждении Методики оценки эффективности и результативности реализации областных целевых программ».

7. Советский энциклопедический словарь. – М.: «Советская Энциклопедия». – 1979. – 336.

8. <http://www.gosprogrammy.gov.ru/> – Портал государственных программ Российской Федерации.

О формировании перечня государственных и муниципальных услуг (работ): практика Тюменской области

Л.А. Пан, начальник отдела бюджетирования здравоохранения, социальной политики и спорта департамента финансов Тюменской области

В связи с трансформацией бюджетного механизма и формированием новых условий финансирования государственных (муниципальных) услуг населению потребовалось сформировать перечень услуг по каждой сфере деятельности. Практика формирования перечней государственных (муниципальных) услуг и работ в Тюменской области представлена в данной статье.

До недавнего времени органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляли финансирование, связанное с содержанием существующей сети бюджетных учреждений, вне зависимости от объема и каче-



ства оказываемых ими услуг. В целях повышения эффективности бюджетных расходов Тюменской области с 2005 года началось внедрение принципов формирования и доведения государственного (муниципального) задания на оказание услуг в соответствии с реальными запросами и потребностями населения. **Применяемый в настоящее время в Тюменской области порядок** формирования государственных (муниципальных) заданий является **результатом** многолетнего опыта регионального и местных органов власти по переводу учреждений государственной и муниципальной сети на обеспечение реальных потребностей населения.

Центральной содержательной характеристикой государственного задания является набор государственных услуг и работ, оказание и выполнение которых возлагается на учреждение. С целью унификации и систематизации государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями в соответствии с заданиями, данные услуги и работы, как правило, объединяются в **перечни услуг и работ**. Нормативное регулирование формирования перечней услуг в каждом исполнительном органе государственной власти и в органах местного самоуправления Тюменской области проходило по-разному. Те перечни услуг, которые были ранее утверждены в рамках действующего законодательства постановлениями правительства Тюменской области (в частности, в сфере социальной политики), были доработаны в соответствии с уточнением полномочий и продолжают действовать. Так, постановлением правительства Тюменской области от 2 марта 2006 г. № 40-п «О социальном обслуживании населения в Тюменской области» утверждены **перечень** гарантированных

государством **социальных услуг**, предоставляемых в Тюменской области, а также государственный стандарт социального обслуживания населения в Тюменской области. Причем в перечне государственных услуг укрупненно выделяется 6 разделов в зависимости от оказания услуг: социальное обслуживание граждан на дому; полустационарное обслуживание; стационарное обслуживание, социальная реабилитация лиц без определенного места жительства; срочное социальное обслуживание; социальные услуги по реабилитации детей с отклонениями в развитии.

Внутри каждого раздела определены услуги в зависимости от категории граждан, подлежащих социальному обслуживанию. Каждая из перечисленных услуг градируется на социально-бытовые услуги, социально-медицинские, социально-психологические, социально-педагогические, социально-экономические, социально-правовые с конкретным перечнем внутри в зависимости от категории граждан (см. табл. 1).

Помимо данного перечня, приказом департамента социального развития Тюменской области в декабре 2010 года утвержден перечень услуг (работ), оказываемых (выполняемых) автономными учреждениями в качестве основных видов деятельности (в департаменте социального развития все государственные учреждения имеют статус автономных). Как правило, наименование услуг в данном перечне соответствует виду деятельности учреждения. В домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в психоневрологических интернатах услуга звучит так: «стационарное социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов»; в реабилитационных центрах – «оказание услуг по реабилитации...» и т.д. Детализация данных услуг не предусматривается, но их оказание производится в соответствии с

вышеперечисленным перечнем.

В сфере «Образование» до разработки и вступления в действие Федерального закона №83-ФЗ единого утвержденного перечня услуг не существовало. Услуга прописывалась в государственном (муниципальном) заказе, учитывая, что с 2006 года услуги в дошкольном, дополнительном и начальном, среднем профобразовании осуществлялись в условиях размещения заказа в автономных некоммерческих организациях. С введением данного закона и установлением типов учреждений департамент образования и науки Тюменской области приказом от 31.12.2010 утвердил Перечень услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями, находящимися в ведении департамента образования и науки Тюменской области, в качестве основных видов деятельности. Сформированный таким образом **перечень включает два вида государственных услуг**: 1) услуги, связанные с реализацией образовательных программ определенного уровня и направленности (это реализация основных общеобразовательных программ начального, основного, среднего общего образования; начального, среднего, высшего профобразования; профессиональной подготовки; послевузовского профессионального образования); 2) услуги социального характера, сопутствующие образовательной деятельности: питание обучающихся, государственное обеспечение детей-сирот, выплата стипендий и т.д. Государственные работы ориентированы на:

- выполнение научно-методических и научно-исследовательских работ;

- проведение мероприятий по организационно-педагогической деятельности;

- выполнение работ по редакционно-издательской деятельности;



Таблица 1

- проведение процедур оценки качества образования обучающихся;

- работы по информатизации системы образования Тюменской области;

- проведение мероприятий, предусмотренных отраслевыми целевыми программами.

При определении показателей, характеризующих объем оказываемых услуг, в качестве единицы измерения расчетно используется один обучающийся. Как и в департаменте социального развития, указанные услуги непосредственно привязаны к учреждению, которое их оказывает. Для муниципальных образовательных учреждений (школы, детские сады, учреждения дополнительного образования) аналогичные перечни приняты на уровне органов местного самоуправления.

Что касается еще одной сферы деятельности – **здравоохранения**, где имеется развитая сеть учреждений, то практически все лечебно-профилактические учреждения работают в системе обязательного медицинского страхования. В соответствии с правилом до них не доводится государственное задание, а **оформляется заказ-задание на выполнение части территориальной программы предоставления государственных гарантий по оказанию бесплатной медицинской помощи**. Государственное задание доводится только государственным учреждениям, финансируемым за счет бюджета: областная станция переливания крови, бюро судебно-медицинской экспертизы, специализированные дома ребенка, а также государственным бюджетным учреждениям, оказывающим высокотехнологичную медицинскую помощь за счет средств федерального бюджета. Перечень услуг (работ), оказываемых государственными учреждениями, утвержден приказом департамента здравоохранения Тюменской области (табл. 2).

СОЦИАЛЬНЫЕ УСЛУГИ, ОКАЗЫВАЕМЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Социальное обслуживание на дому: ● граждан пожилого возраста; ● инвалидов;	Социально-бытовые услуги
2. Полустационарное социальное обслуживание: ● обслуживание несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации; ● услуги по реабилитации детей-инвалидов; ● услуги по реабилитации инвалидов трудоспособного возраста; ● услуги по реабилитации инвалидов пенсионного возраста.	Социально-медицинские услуги
3. Стационарное социальное обслуживание: ● граждан пожилого возраста и инвалидов старше 18 лет; ● детей-инвалидов, имеющих отклонения в умственном, физическом и психическом развитии; ● несовершеннолетних, находящихся в трудной жизненной ситуации; ● женщин, находящихся в трудной жизненной ситуации; ● граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, нуждающихся в помощи и уходе.	Социально-психологические услуги
4. Социальные услуги по социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и лиц, освободившихся из мест лишения свободы	Социально-правовые услуги
5. Срочное социальное обслуживание и социально-консультативная помощь	Социально-экономические услуги
6. Социальные услуги по реабилитации детей от 0 до 3 лет с отклонениями в развитии и здоровье	Социально-педагогические услуги

По другим отраслям тоже действует перечень услуг, утвержденный локальными актами органов исполнительной власти.

В муниципальных образованиях на территории Юга области единый подход к формированию перечней услуг отсутствует. Сложившаяся в большинстве муниципальных образований ситуация аналогична той, что описана на уровне субъекта РФ, а именно: каждый учредитель утверждает перечень услуг для подведомственных ему учреждений своим правовым актом. Отсутствие унифицированного подхода к определению аналогичных услуг в конечном счете не позволяет их сравнивать по стоимости и объему, гарантированному го-

сударством. Поэтому важно было сформировать единый подход к определению аналогичных услуг, чтобы обеспечить конституционные гарантии гражданам по предоставлению им государственных (муниципальных) услуг в соответствии с установленными стандартами и независимо от места их оказания.

Урегулированию этой коллизии будет способствовать Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ, которым внесены изменения в статью 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, **предусматривающие необходимость формирования заданий на основе ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ**. Ве-



Таблица 2

УСЛУГИ (РАБОТЫ), ОКАЗЫВАЕМЫЕ (ВЫПОЛНЯЕМЫЕ) ГОСУДАРСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ		
Наименование услуги (работы)	Категории потребителей услуги (работы)	Единицы измерения показателя объема
Раздел I. «Услуги» Медицинская помощь, за исключением медицинской помощи, входящей в базовую программу обязательного медицинского страхования	Физические лица	
Педиатрия	Физические лица	Посещение
Терапия	Физические лица	Посещение
Хирургия	Физические лица	Посещение
Медицинская реабилитация и санаторно-оздоровительное лечение	Физические лица	
Медико-социальная реабилитация	Отдельные категории граждан	
Производство судебно-медицинских экспертиз вещественных доказательств и исследований биологических объектов	Физические лица	Экспертиза исследований
Оказание медицинской педагогической и социальной помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей в Доме ребенка	Дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети из семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации	Койко-день
Раздел II. «Работы» Производство судебно-медицинских экспертиз вещественных доказательств и исследований биологических объектов	Суды, судьи, органы дознания, лица, производящие дознание...	Экспертиза исследований
Заготовка, переработка... донорской крови	Организации здравоохранения	Литр

домственные перечни теперь будут формироваться на основании базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, утвержденных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, которые будут действовать для всех уровней публично-правовых образований.

Для разработки предложений по формированию базовых (отраслевых) перечней (реестров) государственных и муниципальных услуг (работ) и на их основе единого регистра государственных и муниципальных услуг (работ) создана Межведомственная рабочая группа, членами которой являются представители Министерства финансов РФ, отраслевых ми-

нистерств и ведомств и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В целях реализации положений, вносящих поправки в статью 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, правительством Российской Федерации будет определен порядок формирования, ведения и утверждения базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ, порядок формирования, ведения и утверждения ведомственных перечней государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых федеральными государственными учреждениями, общие требования к порядку формирования, ведения и утверждения ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Фе-

дерации, муниципальными учреждениями.

Порядок формирования и утверждения ведомственных перечней государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными учреждениями субъектов Российской Федерации, муниципальными учреждениями, будет установлен высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями муниципальных образований с соблюдением общих требований, утвержденных правительством Российской Федерации.

Предполагается, что формирование по обозначенному выше принципу начинается с заданий на 2016 год (на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов). При этом правительством Российской Федера-



ции, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией может быть принято решение о переносе срока начала реализации данных положений на более ранний период. Базо-

вые (отраслевые) перечни государственных и муниципальных услуг и работ будут объединены в **единый информационный ресурс – Сводный перечень государственных и муниципальных услуг и работ**, который будет размещен

на официальном сайте в сети Интернет www.bus.gov.ru. Несомненно, что перечни услуг и работ, сформированные по единому принципу, существенно упростят работу по составлению и финансовому обеспечению задания для каждого учреждения.

Реализация Федерального закона №83-ФЗ в условиях модернизации финансово-бюджетной системы

С.В. Бужан, первый заместитель директора департамента финансов Тюменской области

Основной целью принятия Федерального закона от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – закон – 83-ФЗ) является создание правовых механизмов, способствующих повышению качества и доступности государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых государственными и муниципальными учреждениями, а также повышение эффективности деятельности самих учреждений.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления до недавнего времени зачастую просто осуществляли содержание существующей сети бюджетных учреждений вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг. Следовательно, важнейшей задачей, решаемой в рамках положений закона 83-ФЗ, является создание условий и механизмов, обеспечивающих взаимосвязь объемов услуг (работ), оказываемых учреждением в рамках государственного (муниципального) задания, и объемом финансового обеспечения его выполнения.

Совершенствование правового статуса учреждений предусматривает возможность существования государственных (муниципальных) учреждений с 1 января 2011 года в виде:

- казенных;
- бюджетных (с расширенным объемом прав);
- автономных.

Изменение механизма финансового обеспечения бюджетных учреждений, оказывающих государственные (муниципальные) услуги, обеспечивается за счет ухода от сметного финансирования к субсидированию выполнения задания, что позволило усилить финансовую самостоятельность учреждений, оперативность в решении вопросов оказания услуг, ответственность за расходование бюджетных средств, качество отказываемых услуг.

В Тюменской области процесс реализации комплекса мер по модернизации сети государственных и муниципальных учреждений начался с 2004 года. В качестве главного инструмента реформирования было определено изменение организационно-правовых форм учреждений и прежде всего в тех сферах, где существуют реальные предпосылки развития конкурентной среды, а именно, в учреждениях дошкольного, дополнительного и

профессионального образования, культуры, физкультуры и спорта, молодежной политики, средств массовой информации. Это позволило уже на начальном этапе, до принятия закона 83-ФЗ, реализовать принципы организационно-хозяйственной автономии государственных и муниципальных учреждений, которые на тот момент в большинстве имели статус автономных некоммерческих организаций.

Одним из основных направлений реформирования в структуре бюджетного сектора явилось **применение нормативного принципа финансового обеспечения бюджетных учреждений** из расчета на одного получателя бюджетных услуг. При планировании расходов бюджета на последующие годы метод нормативно-подушевого планирования сохранен. Норматив установлен на среднесрочную перспективу с возможностью его индексации и увеличения в зависимости от доходной базы бюджета. Введение нормативного планирования позволило кардинально изменить целевую направленность финансовых потоков. Одновременно с применением подушевого планирования была внедрена **отраслевая система оплаты труда**, что стало дополнительным стимулом к скорейшему проведению намеченных преобразований в учреждениях области.



Федеральный закон «Об автономных учреждениях», вступивший в силу с 2007 года, создал дополнительные предпосылки для продолжения работы в данном направлении, поставив в один ряд с бюджетными учреждениями организации новой организационно-правовой формы – автономные учреждения. Принятие закона 83-ФЗ и реализация его положений стали логическим продолжением начатой в **Тюменской области модернизации бюджетного сектора**. Во исполнение указанного закона распоряжением правительства Тюменской области от 02.07.2010г. №960-рп был утвержден план мероприятий в части уточнения действующих и разработки новых нормативно-правовых актов области, сроков перехода на новые условия финансового обеспечения деятельности учреждений и других организационных моментов. В достаточно короткие сроки было **обеспечено формирование** необходимой **нормативно-правовой базы**, регулирующей вопросы обеспечения перехода бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы. Аналогичные правовые акты в те же сроки были приняты и на муниципальном уровне в каждом муниципальном образовании Тюменской области. Органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия учредителей государственных и муниципальных учреждений, в целях реализации предусмотренных планом мероприятий:

- рассмотрены и приняты решения о целесообразности тех или иных форм хозяйствования учреждений (казенные, бюджетные, автономные);

- разработаны и утверждены перечни услуг (работ), оказываемых подведомственными учреждениями в рамках заданий учредителя;

- сформированы и доведены до учреждений государственные (муниципальные) задания, а также требования по контролю за их выполнением;

- обеспечено открытие (переоформление) с 01.01.2011 лицевых счетов автономным и бюджетным учреждениям;

- доведены до учреждений средства финансового обеспечения выполнения заданий.

Основным документом стал порядок по формированию и финансовому обеспечению государственного задания по оказанию услуг (выполнению работ) бюджетными и автономными учреждениями, порядок формирования задания на оказание услуг казенными учреждениями. Государственное задание формируется и утверждается органом исполнительной власти области, осуществляющим функции и полномочия учредителя на основе утвержденного данным органом перечня услуг (работ), оказываемых учреждениями, находящимися в его ведении.

Финансовое обеспечение выполнения госзадания бюджетными и автономными учреждениями осуществляется путем предоставления субсидии на финансирование выполнения государственного задания, содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества (за исключением сданного в аренду), а также на приобретение имущества, стоимость единицы которого не превышает 100 тысяч рублей. Субсидии перечисляются на лицевые счета бюджетных и автономных учреждений, открытые в департаменте финансов области. Доходы от платных услуг и иной приносящей доход деятельности остаются в распоряжении бюджетных и автономных учреждений. Доходы, полученные областными казенными учреждениями от платных услуг и иной приносящей доход деятельности, зачисляются в областной бюджет с 1 января 2012 года. Аналогичные порядки были приняты на муниципальном уровне.

Позднее было разработано Положение о предоставлении государственным автономным и бюджетным учреждениям области субсидий на цели, не связанные с оказанием ими в

соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ), иначе – субсидии на иные цели. Указанные субсидии направлены в основном на развитие учреждений, приобретение ими имущества, стоимость единицы которого превышает 100 тыс. рублей. Основанием для перечисления субсидии является Соглашение между учреждением и органом исполнительной власти, осуществляющим от имени Тюменской области функции и полномочия учредителя указанного учреждения, в котором должны найти отражение виды имущества, сроки его приобретения, сроки перечисления субсидии, порядок возврата неиспользованной субсидии, порядок отчетности учреждения об использовании целевой субсидии. Субсидия предоставляется путем ее перечисления на лицевой счет бюджетного или автономного учреждения, открытый в департаменте финансов.

Постановлением правительства Тюменской области от 18.05.2011 № 161-п утвержден Порядок предоставления бюджетных инвестиций государственным бюджетным и автономным учреждениям области в объекты капитального строительства в части проведения реконструкции объектов, находящихся на праве оперативного управления у данных учреждений, и в приобретение оборудования, входящего в смету реконструкции. Это стало следующим шагом на пути повышения самостоятельности и ответственности руководителей учреждений за деятельность своих учреждений. Подготовительные организационные мероприятия, исполнителем которых в соответствии с областным планом являлись органы исполнительной власти области, были выполнены в полном объеме. В целях обеспечения перехода государственных учреждений в новый статус исполнительными органами области был разработан единый для всех учреждений сетевой

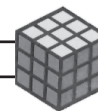


график действий. Аналогичные сетевые графики и организационные действия были разработаны и реализованы и в муниципальных образованиях области.

Если перейти к характеристике учреждений, сложившейся в результате проведенных преобразований, то на сегодня в области действуют:

- 1188 автономных учреждений (всего 88% от общего количества учреждений);
- 104 бюджетных учреждений (8% от общего количества);
- 48 казенных учреждений (4% от общего количества).

Данная **структура бюджетной сети** является **достаточно оптимальной**. С введением действующим законодательством принципа автономности возможность предоставлять услуги действительно стала доступной учреждениям тех сфер, где в большей степени задействованы составляющие реальной конкурентной среды. Таким образом достигнута большая вариативность возможных форм предоставления соответствующих услуг, минимальная зарегламентированность и самое главное – удовлетворение активного потребительского спроса.

Следующим этапом в рамках реализации Федерального закона 83-ФЗ стало проведение работ по **размещению информации о деятельности учреждений на официальном сайте** в сети Интернет с предварительным осуществлением сверки и актуализации государственными и муниципальными учреждениями сведений в Едином государственном реестре юридических лиц. В настоящее время практически все учреждения области обеспечили доступность и открытость информации в сети Интернет о создании учреждения, его учредителе, руководителе, сведения о составе наблюдательного совета автономного учреждения с прикреплением соответствующих документов, а также разместили перечни услуг, государственное или муниципальное

задание на оказание услуг (выполнение работ), план финансово-хозяйственной деятельности учреждения. В дальнейшем будет размещаться отчет о результатах деятельности учреждения, бухгалтерская отчетность, сведения о проведенных в отношении учреждения контрольных мероприятиях и их результатах, другая информация. При этом следует отметить, что отчет об исполнении государственного (муниципального) задания, а также отчет о результатах деятельности учреждения и использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества являются ключевыми документами взаимодействия между учредителем и учреждением, так как анализ данных отчетов может стать основанием к принятию учредителем управленческих решений в отношении учреждения. На основании отчета об исполнении государственного (муниципального) задания учредитель может принять решение о сохранении показателей доведенного ранее задания и соответственно о сохранении выделенного объема субсидии (не качественное выполнение доведенного задания может стать одной из причин изменения показателей задания до конца года и, как следствие, уменьшения объемов выделяемой субсидии).

Подводя итог сказанному, можно отметить ключевые моменты, достигнутые в рамках проводимых мероприятий по реализации федерального закона 83-ФЗ. **Во-первых**, получение учреждениями расширенных прав и самостоятельности в финансово-хозяйственной деятельности при выполнении государственного (муниципального) задания:

- появление возможности самостоятельного планирования оперативной финансово-хозяйственной деятельности, отсутствие «тотального» контроля за исполнением бюджетной сметы;
- упрощение процедуры распоряжения имуществом, на-

ходящимся в оперативном управлении учреждения (за исключением недвижимого и особо ценного движимого имущества);

- появление возможности применения упрощенной системы налогообложения;

- расширение возможностей по привлечению дополнительных доходов, в том числе заемных средств, самостоятельному администрированию денежных средств от приносящей доход деятельности, в том числе направление их на оплату и стимулирование труда работников учреждения;

- создание стимулов для оптимизации учреждения затрат на оказание услуг при соблюдении установленных в задании показателей объема и качества услуг.

Во-вторых, появление заинтересованности менеджмента учреждения в расширении спектра услуг с учетом фактического спроса населения, внедрении удобных для потребителя технологий предоставления услуг, повышении уровня сервиса.

В-третьих, привлечение через наблюдательные советы общественных структур к управлению финансово-хозяйственной и организационной деятельностью учреждения, развитие общественного контроля за деятельностью учреждения.

В-четвертых, получение возможности более объективно оценить данные о востребованности услуг (в отчете о выполнении доведенного задания помимо финансовых отражаются количественные и качественные характеристики оказания услуг), повышение степени учета оценок потребителей в отношении доступности и качества услуг учреждения.

В-пятых, упрощение процедуры закупок, проводимых учреждением.

Таким образом, современные подходы к государственному управлению требуют изменения условий и принципов деятельности учреждений, модернизации управленческих механизмов, повышения ответ-



ственности руководства и сотрудников учреждений за результаты работы, совершенствования финансовых и экономических инструментов, используемых учредителями в целях развития подведомственных учреждений.

Внедрение принципов формирования и доведения до подведомственных учреждений задания учредителя, формирование планов финансово-хозяйственной деятельности учреждений, реализованные через применение положений закона 83-ФЗ, а также ранее принятая нормативная база (нормативно-подушевое финансирование, новая система оплаты труда), иные **преобразования в бюджетном секторе создают неоспоримые преимущества для повышения эффективности расходования средств бюджета**. В конечном счете это способствует улучшению качества

предоставляемых государством услуг.

Литература

1. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

2. Министерство финансов РФ «Комплексные рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ».

3. Постановление правительства Тюменской области от 28.12.2010 № 384-п «Об утверждении Положения о порядке и условиях формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания авто-

номными и бюджетными учреждениями Тюменской области, формирования государственного задания казенным учреждениям Тюменской области».

4. Постановление правительства Тюменской области от 31.03.2011 № 92-п «Об утверждении Положения о предоставлении государственным автономным и бюджетным учреждениям Тюменской области субсидий на цели, не связанные с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ)».

5. Постановление правительства Тюменской области от 18.05.2011 № 161-п «О Порядке предоставления бюджетных инвестиций государственным бюджетным и автономным учреждениям Тюменской области».

Открытость бюджета: основные направления развития бюджетной политики на современном этапе

**В.И. Романчук, руководитель аппарата
комитета по бюджету, налогам и финансам Тюменской областной Думы**

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах»¹ отмечено, что одним из условий повышения эффективности бюджетных расходов является открытость (прозрачность) бюджетов и бюджетного процесса.

Принцип прозрачности (открытости), являясь одним из фундаментальных принципов бюджетной системы Российской Федерации, означает:

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов;

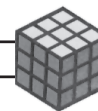
- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в за-

конодательные (представительные) органы государственной власти (представительные органы муниципальных образований), процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов;

- обеспечение доступа к информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на едином портале бюджетной системы Российской Федерации.²

Принятие бюджета – длительный и трудоемкий процесс. В разработку и принятие дан-

ного документа вовлечено большое число участников, которые обладают определенными полномочиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации. На современном этапе развития нашего общества все более заметная роль при принятии бюджета отводится еще одной категории участников. К данной категории относятся граждане, общественные объединения, в том числе политические партии, представители предприятий и организаций. Хотя единый подход, позволяющий учитывать мнение общественности при разработке и принятии законов о бюджете пока не выработан, не действует также в полной мере механизм общественно-го контроля за деятельностью государственных органов, од-



нако очевидно, что работа в данном направлении идет на всех уровнях государственной власти.

Инструментом, который уже сегодня позволяет домохозяйствам и общественным объединениям принимать участие в обсуждении законопроектов о бюджете и высказывать свое мнение о распределении финансовых средств и приоритетных целях и задачах, является, в частности, проведение публичных слушаний по проекту бюджета и отчету об исполнении бюджета за год. Такой механизм взаимодействия власти и общества широко известен и применяется в большинстве развитых стран мира, а в последнее время активно развивается и в системе российского права. Проведенный нами анализ бюджетного законодательства субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что бюджетный процесс на этом уровне дополняется еще одной стадией – проведением публичных слушаний по проекту бюджета и отчету об исполнении бюджета. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» ввел статью 26.13, в пункте 6 которой закреплено положение о том, что «по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и проекту годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации проводятся публичные слушания». Иных положений, регламентирующих проведение публичных слушаний, закон не содержит. В Бюджетном кодексе Российской Федерации положений, прямо регулирующих проведение публичных слушаний, также не содержится. Таким образом очевидно, что в качестве источников такого регулирования выступают: во-

первых, лишь норма статьи 26.13 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; во-вторых – нормы Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴; в-третьих – законы субъектов Российской Федерации.

Поскольку в условиях отсутствия нормативных ограничений органы государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливают процедуру организации и проведения публичных слушаний, закрепляя ее в различных нормативных правовых актах, интересно обобщить формирующийся опыт.

Сравнительный анализ законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующий порядок проведения публичных слушаний, показал, что в субъектах Российской Федерации нет единообразия в выборе формы проведения публичных слушаний, но есть различия в процедуре проведения и порядке оформления их результатов. Кроме этого, нет единого подхода к выбору органа государственной власти, который проводит публичные слушания. В одних субъектах это осуществляют органы исполнительной власти, в других – законодательные (представительные) органы государственной власти. Так, в соответствии с Законом Курганской области «О бюджетном процессе в Курганской области»⁵ публичные слушания не могут быть назначены ранее, чем через 10 дней после опубликования проекта областного бюджета, годового отчета об исполнении областного бюджета. Заинтересованные лица в течение 5-ти дней после опубликования законопроектов направляют в областную Думу свои предложения. Дата, время и место проведе-

ния публичных слушаний определяются комитетом по бюджету, финансовой и налоговой политике Курганской областной Думы. Заинтересованные лица в течение 3-х дней после опубликования решения о проведении публичных слушаний направляют в областную думу заявки на участие. Публичные слушания могут быть проведены совместно с заседанием комитета по бюджету, финансовой и налоговой политике областной думы. На публичных слушаниях ведется протокол.

В Челябинской области принят отдельный Закон «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета».⁶ В соответствии с указанным законом публичные слушания проводятся в Законодательном собрании в очной или заочной формах в срок не позднее 15-ти рабочих дней после дня официального опубликования законопроектов. Форма, дата, время и место проведения публичных слушаний определяются председателем Законодательного собрания Челябинской области в соответствующем распоряжении. По итогам проведения публичных слушаний составляется протокол, который в течение 5-ти рабочих дней после проведения публичных слушаний направляется в правительство Челябинской области, а также размещается на официальном сайте Законодательного собрания Челябинской области в сети Интернет.

Законом Ямало-Ненецкого автономного округа «О бюджетном процессе в Ямало-Ненецком автономном округе»⁷ определено, что публичные слушания проводятся правительством автономного округа по инициативе субъектов законодательной инициативы либо группы граждан численностью не менее 1500 человек, проживающих на территории авто-



номного округа и обладающих активным избирательным правом. Публичные слушания проводятся в заочной форме и должны быть проведены не позднее чем за 5 дней до дня рассмотрения проекта закона об окружном бюджете либо проекта закона об утверждении годового отчета об исполнении окружного бюджета Законодательным собранием автономного округа в первом чтении. По итогам публичных слушаний составляется протокол, который носит рекомендательный характер и подлежит опубликованию на официальном сайте правительства автономного округа в сети Интернет в течение 5-ти рабочих дней после окончания срока проведения публичных слушаний.

Относительно законодательства Тюменской области, регулирующего данную сферу, следует сказать, что в 2010 году были внесены изменения в Закон Тюменской области «О бюджетном процессе в Тюменской области»⁸, которые установили порядок проведения публичных слушаний по проектам законов Тюменской области об областном бюджете и об исполнении областного бюджета. Согласно положениям областного закона публичные слушания проводятся посредством размещения проектов законов Тюменской области на официальном портале Тюменской областной Думы в сети Интернет и рассмотрения поступивших предложений. Размещение проектов законов Тюменской области об областном бюджете и об исполнении областного бюджета на официальном портале Тюменской областной Думы осуществляется в течение 3-х дней со дня внесения проектов законов Тюменской области в Тюменскую областную Думу.

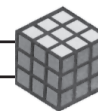
В соответствии с областным законом в публичных слушаниях вправе участвовать граждане, проживающие в Тюменской области и обладающие активным избирательным правом, а

также представители организаций, осуществляющих деятельность на территории Тюменской области, представители государственных органов и органов местного самоуправления. Заинтересованные лица в течение 5-ти рабочих дней после размещения проектов законов Тюменской области об областном бюджете и об исполнении областного бюджета в сети Интернет направляют предложения по указанным проектам в письменном виде в Тюменскую областную Думу либо в электронном виде по адресу, указанному в сети Интернет на официальном портале Тюменской областной Думы. Предложения, поступившие к проекту закона Тюменской области об областном бюджете, обобщаются комитетом по бюджету, налогам и финансам Тюменской областной Думы и направляются на заключение в правительство Тюменской области, после получения которого рассматриваются согласительной комиссией. Предложения, поступившие к проекту закона Тюменской области об исполнении областного бюджета, после получения заключения из правительства Тюменской области рассматриваются комитетом областной Думы по бюджету, налогам и финансам. По результатам рассмотрения заявителям направляются ответы.

В Тюменской области публичные слушания впервые были проведены по проекту закона Тюменской области «Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». В ходе слушаний по законопроекту поступило 45 вопросов и предложений. В последующем наблюдалась тенденция роста активности: так, в 2011 году поступило 53 вопроса, а в 2012 году по проекту закона Тюменской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» – уже более 90 обращений. Увеличивается не просто число участников публичных слушаний, появляются

вопросы по конкретным разделам и подразделам областного бюджета. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что обсуждение бюджета становится все более интересным для жителей нашей области и вместе с тем происходит более детальное, более профессиональное его обсуждение. Положительным моментом в последние годы является участие студенческой молодежи в процессе обсуждения законопроектов о бюджете. Говоря о характере и тематике поступающих вопросов, стоит отметить, что большинство обращений имеет социальную направленность. Поднимаются вопросы, касающиеся заработной платы работников бюджетной сферы; строительства детских садов и мер по ликвидации очередей в детские дошкольные учреждения; граждан интересуют вопросы выделения субсидий на строительство (приобретение) жилья, реализации мероприятий по переселению из аварийного и ветхого жилья, проведения ремонта в многоквартирных домах; множество обращений связано с финансированием дорожного хозяйства области.

Помимо того, что все обращения, поступившие в ходе проведения публичных слушаний, рассматриваются на заседаниях согласительной комиссии по доработке проекта закона об областном бюджете и всем заявителям направляются ответы, ряд предложений учитывается при принятии областного бюджета. Так, в ходе публичных слушаний поднимался вопрос об увеличении размера регионального материнского капитала с 30 до 40 тыс. рублей. Данное предложение было учтено при принятии Закона Тюменской области «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов». Кроме того, согласительной комиссией было принято решение рассмотреть вопрос о повышении данной выплаты до 50 тыс. рублей по итогам исполнения об-



ластного бюджета за 2013 год. Поступил также вопрос о завершении строительства спального корпуса дома-интерната для престарелых и инвалидов «Пышма». В ходе работы согласительной комиссии было отмечено, что в составе расходов областного бюджета предусмотрено 80 млн рублей на завершение строительства данного объекта. В отношении финансирования дорожного хозяйства следует сказать, что уже не один год данной проблеме уделяется повышенное внимание органов государственной власти: строятся развязки, продолжается реконструкция дорог, проводятся работы по организации парковок в областном центре. На реализацию указанных мероприятий в бюджете на 2013 год запланированы расходы в объеме 29 млрд рублей.

В свою очередь, проведение публичных слушаний по отчетам об исполнении областного бюджета позволяет органам государственной власти отчитаться перед общественностью о результатах своей деятельности. Очевидно, что население из года в год все более активно вовлекается в данный процесс. Однако отметим объективную сложность: чтобы стать полноценным участником процесса обсуждения и анализа проекта бюджета и отчета о его исполнении, требуется владеть определенными знаниями и квалификацией в финансовой, в частности, в бюджетной сфере. Не секрет, что гражданам бывает трудно разобраться в большом количестве приложений, которые идут вместе с текстом законопроекта, сориентироваться в статьях доходов и расходов. И здесь есть, над чем работать. Представителям органов государственной власти необходимо совершенствовать законодательство и принимать меры по повышению доступности той информации, которая доводится до населения.

Определенные шаги для повышения открытости бюджета уже сегодня предприняты

законодателями Тюменской области. Не первый год при планировании расходов областного бюджета используется программно-целевой метод. В каждой программе определены цели, задачи, объемы финансирования, а также показатели эффективности, позволяющие оценить итоги реализации программы. В Тюменской области осуществляется реализация 36-ти областных целевых программ. Каждая программа содержит комплекс мероприятий, направленных на решение конкретной задачи и достижение стратегической цели. Поскольку в основе областных целевых программ лежит концепция развития каждой отрасли на перспективу (дальне- и средне-срочную), ориентируясь на это можно судить о бюджетной политике, проводимой органами государственной власти Тюменской области. К тому же Законом Тюменской области «О формировании и финансировании областных программ»⁹ закреплено обязательство, по которому правительство Тюменской области ежегодно представляет в областную Думу информацию о реализации областных программ. В соответствии с изменениями, которые были приняты в текущем году, информация о реализации той или иной программы должна содержать сведения о достижении показателей, определенных в областной целевой программе. Кроме того, информация по каждой программе, в том числе и данные о достижении показателей эффективности, доступна на официальном сайте правительства Тюменской области.

Достижению эффектов открытости деятельности областной Думы, несомненно, способствуют и другие организационные формы, а именно: дни Тюменской областной Думы в муниципальных образованиях Тюменской области; дни муниципальных образований Тюменской области в Тюменской областной Думе; выездные заседания комитетов област-

ной Думы; дни депутатов, их встречи с избирателями. В ходе перечисленных и других мероприятий рассматриваются вопросы финансирования различных направлений, могут приниматься рекомендации в адрес областной Думы, правительства Тюменской области и других органов по перераспределению бюджетных расходов и повышению эффективности использования бюджетных средств.

Работа по повышению открытости бюджетов всех уровней началась сравнительно недавно, и сегодня она ведется в масштабах всей страны. Есть указания Президента Российской Федерации по организации работы, направленной на повышение прозрачности бюджета, принята соответствующая законодательная база. Во исполнение Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р одобрена Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»¹⁰. Основной целью создания и развития системы «Электронный бюджет» является обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение качества финансового менеджмента организаций сектора государственного управления за счет формирования единого информационного пространства и применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами.

Важным направлением при формировании системы «Электронный бюджет» является создание и развитие единого портала бюджетной системы Российской Федерации, обеспечи-



вающего доступность информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов для всех категорий потребителей. В целях повышения прозрачности и публичности процесса управления общественными финансами на указанном портале предлагается размещать следующую информацию:

- о прогнозных и фактических поступлениях доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

- о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований, об их активах и обязательствах, плановых и фактических результатах деятельности организаций сектора государственного управления;

- о расходах на реализацию государственных и муниципальных программ (подпрограмм);

- об основных показателях государственных и муниципальных заданий применительно к каждому государственному и муниципальному учреждению;

- об использовании государственных и муниципальных учреждений переданного им в управление недвижимого и особо ценного движимого имущества, в том числе для оказания услуг или выполнения функций.

Следовательно, можно утверждать, что процессы, происходящие в данной области, являются необратимыми и деятельность органов государственной власти в перспективе станет максимально прозрачной. Есть множество вопросов, которые предстоит еще решить: это совершенствование региональной и муниципальной нормативно-правовой базы в сфере информационных и коммуникационных технологий, подготовка квалифицированных кадров, систематизация информации. Обозначенные вопросы уже не первый год находят свое отражение в бюджетных посланиях президен-

та Российской Федерации Федеральному собранию. В данных документах определяется вектор развития бюджетной политики на ближайшую перспективу. В Бюджетном послании этого года президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что Россия вошла в десятку лучших стран по индексу открытости бюджета Международного бюджетного партнерства. Озвучивая вопросы, связанные с повышением прозрачности бюджетов и бюджетного процесса, президент Российской Федерации обозначил перечень мероприятий, которые необходимо реализовать в ближайшее время, в частности, было сказано следующее: «Граждане и бизнес должны знать, куда направляются уплачиваемые ими налоги. Это требует высокого уровня прозрачности бюджета и бюджетного процесса. С 2013 года на всех уровнях управления следует регулярно публиковать (размещать в сети Интернет) брошюру «Бюджет для граждан». Это даст возможность в доступной форме информировать население о соответствующих бюджетах, планируемых и достигнутых результатах использования бюджетных средств. Публикуемая в открытых источниках информация позволит гражданам составить представление о направлениях расходования бюджетных средств и сделать выводы об эффективности расходов и целевом использовании средств».

Таким образом, политика повышения открытости бюджетного процесса, доступности информации о бюджете направлена на то, чтобы способствовать институтам гражданского общества более активно принимать участие в формировании, обсуждении, принятии бюджета и затем контролировать его исполнение. В свою очередь, это должно повысить прозрачность деятельности власти в целом.

Литература

1. См.: Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджет-

ной политике в 2014 – 2016 годах». – URL: <http://news.kremlin.ru/>

2. См.: ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3. Собр. законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 27 (часть 2). – Ст. 2709.

4. Собр. законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

5. Закон Курганской области от 28 декабря 2007 г. № 326 «О бюджетном процессе в Курганской области» // Новый мир. Документы. – Выпуск № 2. – 15.01.2008.

6. Закон Челябинской области от 25 января 2011 г. № 70-ЗО «О порядке проведения публичных слушаний по проектам законов Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и об исполнении областного бюджета» // Южноуральская панорама. – № 34. – 12.02.2011.

7. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 3 марта 2008 г. № 2-ЗАО «О бюджетном процессе в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – № 1 янв.-февр. – 2008.

8. Закон Тюменской области от 12 октября 2001 г. № 426 «О бюджетном процессе в Тюменской области» [в ред. Закона Тюменской области от 7 июля 2010 г. № 36] // парламент. газ. «Тюменск. изв.». 2001. – 18 октября; 2010. – 10 июля.

9. Закон Тюменской области от 20 мая 1997 г. № 88 «О формировании и финансировании областных программ» [в ред. Закона Тюменской области от 4 апреля 2013 г. № 22] // «Тюмен. изв.» – 1997. – 5 июля; 2013. – 5 апреля.

10. Собрание законодательства Российской Федерации. – № 31. – 2011. – Ст. 4773.



Формирование финансовой политики в муниципальном образовании

Н.В. Кадушкина, заместитель главы города,
председатель комитета финансов администрации города Ишима
Д.Ю. Стариков,
заместитель председателя комитета финансов,
начальник отдела муниципального казначейства
администрации города Ишима

Внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, на территории города Ишима проходило в рамках реформирования бюджетного процесса, проводимого департаментом финансов Тюменской области. Основные направления задала целевая программа «Основные направления развития финансовой политики городского округа город Ишим»[1]. Первоначальный этап программы был реализован с 2007-го по 2008 год.

Решение о разработке проекта бюджета города на очередной финансовый год и плановый период было принято в 2007 году. При переходе к трехлетнему бюджетному планированию был применен механизм «скользящего планирования». Особенность его в том, что показатели предыдущего бюджета частично переходят в следующий, при этом бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед трехлетнего бюджета. Такой принцип организации финансирования позволил обеспечить преемственность целей, реализуемых целевых программ и проводить ежегодные корректировки бюджетных ассигнований в соответствии со стратегическими целями социально-экономического развития города и условиями их достижения.

Что касается программ, то основным инструментом реализации бюджетирования были оставлены ведомственные целевые программы [2]. Принимая такое решение, мы руководствовались следующим. Различия между применением

долгосрочных и ведомственных целевых программ заключались исключительно в организации процессов формирования, реализации и отчетности и не затрагивали существа программно-целевого метода. При этом ведомственные целевые программы позволяли повысить ответственность отдельных органов власти администрации города за достижение установленных целей и задач развития муниципального образования. Поэтому в рамках сформированных ведомственных целевых программ была осуществлена привязка расходов бюджета города к показателям социальной результативности. Это позволило перейти к новым методам бюджетного планирования, ориентированным на конечные общественно значимые результаты.

Отметим, что **содержание целевой программы как правового документа четко регламентировано**. В частности, установлено, что целевая программа должна содержать: набор разделов, цели и задачи, ожидаемые от реализации результаты; заказчика програм-

мы; исполнителей; мероприятия и меры по годам реализации; объемы финансирования в целом и по годам. Конкретные **объемы финансирования** на каждый год по каждой программе **устанавливаются** соответствующим **решением о бюджете города на очередной финансовый год и плановый период**. По итогам реализации целевой программы за отчетный период разработчиком программы **составляется отчет**, на основании данных которого проводится **оценка эффективности** выполнения **целевой программы** и принимаются управленческие решения о необходимости продолжения ее реализации, корректировке.

Перечислим основные мероприятия, проведение которых обеспечило внедрение в бюджетный процесс инструментов реализации установленных целей и задач (инструментов бюджетирования по услугам):

- формирование реестра муниципальных услуг (работ);

- разработка регламентов предоставления муниципальных услуг (работ), содержащих в себе стандарты их оказания (выполнения);

- принятие правовых актов, определяющих порядок разработки и финансового обеспечения выполнения муниципального задания.

В целом, намеченное выполнено. Оценка результативности деятельности органов



администрации города Ишима проводится по степени достижения ключевых измеримых показателей деятельности в рамках реализуемых целевых программ, в том числе и по показателям, установленным Указом Президента РФ от 28.04.2008 № 607 [3]. На основании результатов оценки вносятся предложения по уточнению целей, задач и показателей.

Еще один аспект преобразований касался создания условий для того, чтобы переориентировать бюджетное планирование на достижение конкретных результатов расходования бюджетных средств путем установления взаимосвязи между содержанием и качеством бюджетной услуги и расходами на ее предоставление, обеспечить заинтересованность муниципальных учреждений в увеличении объемов предоставления услуг и снижении затрат. Для достижения этого эффекта заложена основа применения расчетно-нормативных затрат на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), а также применения расчетно-нормативных затрат на содержание имущества. Проведение комплекса мероприятий привело к тому, что в **бюджетном процессе** на уровне муниципального образования **задействованы основные принципы функционирования бюджетирования, ориентированного на результат**. Доля расходов на реализацию целевых программ в совокупном объеме расходов бюджета города к 2008 году значительно увеличилась. Рост рассматриваемого показателя продолжился и в последующие годы. Таким образом, были

заложены основы формирования программного бюджета.

В результате проведенного этапа реформы бюджетного процесса в городе Ишиме **сформирована современная система управления общественными финансами**. Основные характерные черты ее следующие:

- организация бюджетного процесса по принципу безусловного исполнения действующих расходных обязательств;

- ликвидация неподтвержденных расходных обязательств («необеспеченных мандатов»);

- создание и развитие казначейской системы исполнения бюджета, обеспечивающей кассовое обслуживание бюджета, эффективный учет и предварительный контроль в процессе исполнения расходных обязательств, управление единым счетом бюджета, формирование достоверной и прозрачной бюджетной отчетности;

- внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты (целевых программ, муниципальных заданий);

- переход от годового к среднесрочному финансовому планированию, в том числе утверждению бюджета города на очередной финансовый год и на плановый период;

- реструктуризация сети муниципальных учреждений.

Следующей отправной точкой реформирования послужила **Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года** [4]. Органам местного самоуправления было рекомендовано разработать и реализовать аналогичные муниципальные

программы по повышению эффективности расходов соответствующих бюджетов. Необходимость разработки и реализации мер по повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления была продиктована потребностью в выработке долгосрочных приоритетов, в том числе в совершенствовании системы управления общественными финансами, повышении эффективности бюджетных расходов.

Целью разрабатываемой программы стало создание условий для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по выполнению муниципальных функций и обеспечению потребностей граждан и общества в муниципальных услугах, увеличению их доступности и качества, реализации долгосрочных приоритетов и целей социально-экономического развития города. Базовым условием реализации выступило обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджета города. **Программа по повышению эффективности бюджетных расходов на территории города Ишима принята в 2010 году** [5]. План мероприятий предусматривал реализацию программы на период до 2012 года и ставил следующие задачи:

- обеспечение более тесной увязки стратегического и бюджетного планирования и целеполагания бюджетных расходов с мониторингом достижения заявленных целей;

- создание условий для повышения эффективности деятельности органов администрации города по обеспечению муниципальных услуг;

- создание механизмов стимулирования участников



бюджетного процесса к повышению эффективности бюджетных расходов и проведению структурных реформ;

- повышение качества финансового управления в общественном секторе путем внедрения инструментов финансового менеджмента;

- повышение прозрачности и подотчетности деятельности органов исполнительной власти, в том числе за счет внедрения требований к публичности показателей их деятельности;

- обеспечение более тесной увязки между количеством и составом муниципального имущества и полномочиями органов исполнительной власти;

- создание условий для рационального потребления энергоресурсов.

Для того, чтобы достичь намеченного по каждой задаче, потребовалось принять эффективные управленческие решения. Таким образом, на первый план при реализации программы вышли мероприятия, направленные на повышение **эффективности финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города как управляющей системы**. Процесс принятия финансовых решений, как и управленческих решений в рамках бюджетирования, можно разделить на три этапа.

- На первом этапе формулируется цель. Знание цели, в свою очередь, позволяет уточнить и сформулировать задачи. Определение проблем отраслей муниципального управления и целей представляет собой важную часть процесса принятия решения, придающую ему системность и целостность.

- Вторым этапом принятия решения является разра-

ДОЛЯ РАСХОДОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ГОРОДА



Рис. 1

ботка финансового механизма или выбор методов, рычагов и инструментов управления движением финансовых ресурсов. В условиях ограниченности финансовых ресурсов муниципальных образований этот этап является важным с точки зрения целей более эффективного использования бюджетных средств для достижения необходимого результата.

- Третий этап представляет собой собственно принятие решения по управлению финансовыми ресурсами.

Таким образом, выстраивается четкая последовательность принятия решений в рамках программно-целевого метода.

Эффективность принятия решений нуждается в оценке. Пример методологии оценки качества финансового менеджмента представлен в приказе Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета». Однако не секрет, что для муниципальных образова-

ний данная методика чрезмерно сложная и перегружена с точки зрения достаточности критериев оценки. Поэтому в городе Ишиме разработана несколько упрощенная методология и методика применения механизмов оценки качества финансового менеджмента, охватывающая все основные направления принятия управленческих решений [6]. При выборе показателей оценки нормативно зафиксированы источники информации по каждому показателю оценки, это позволило использовать однозначные и объективные данные при сборе информации и расчете показателей. Проблема возникла при проведении оценки качества финансового менеджмента. Оказалось, что низкий балл получает главный распорядитель бюджетных средств, имеющий большую подведомственную сеть, в то время как те, кто ее не имеет или имеет малую сеть, получают более высокий балл. Чтобы устранить данное противоречие, в методологии расчета оценки используется принцип дифференциации в зависимости от количества



подведомственных учреждений, учитываемых в формулах расчетов.

По результатам проведенного анализа была разработана система рекомендаций, направленных на повышение качества финансового менеджмента и системы управления. Перечислим основные составляющие, способные принести положительный эффект:

- разработка и принятие внутреннего правового акта, регулирующего внутренние процедуры подготовки бюджетных проектировок на очередной финансовый год и плановый период, включая регламентацию подготовки реестра расходных обязательств и обоснований бюджетных ассигнований;

- повышение качества планирования расходов за счет внедрения мониторинга результатов деятельности подведомственных учреждений и оценки качества и объема оказываемых ими услуг;

- анализ правовых актов, регулирующих процедуры составления, ведения и утверждения бюджетных смет, процедуры составления и представления расчетов (обоснований) к бюджетным сметам, порядок ведения бюджетных смет, процедуры составления и представления проектов бюджетных смет на этапе формирования проекта бюджета;

- повышение равномерности бюджетных расходов через усиление и регламентацию контроля сдачи-приемки выполненных работ;

- сокращение доли неисполненных бюджетных ассигнований через организацию процедуры мониторинга исполнения бюджета, анализа исполнения бюджета;

- осуществление внутреннего финансового контроля за подведомственными учреждениями;

- использование в большей мере возможностей автоматизированных систем.

Ключевыми инструментами повышения эффективности бюджетных расходов выступили мероприятия, направленные на совершенствование программно-целевого планирования и переходу к программной структуре расходов бюджета города. При этом обнажилась **проблема четкой увязки всего комплекса мер и инструментов, имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления города, с целями и задачами их работы**. В качестве связующего звена выступила **долгосрочная целевая программа комплексного социально-экономического развития городского округа город Ишим до 2020 года**. Программа нацелена на повышение качества жизни населения на основе улучшения ситуации в экономике, развития социальной сферы, формирование целостной городской среды и привлечение инвестиций.

Для реализации программы в городе **Ишиме сформирован благоприятный экономический климат**. Социально-экономическое положение города за последний ряд лет характеризуется положительной динамикой развития. Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг

собственными силами крупными и средними организациями в действующих ценах за 2012 год составил 5696,7 млн рублей, что на 15% выше показателя 2011 года. Рост производства был обусловлен увеличением объемов в обрабатывающем секторе на 16% (5324,4 млн рублей), в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды на 4% (372,3 млн рублей) [7].

Переход к модели программного бюджета в полном объеме планируется осуществить с формирования бюджета города Ишима **на 2014 год** и плановый период **2015 и 2016 годов**. Указанный переход позволит планировать бюджетные ассигнования на выполнение конкретных целей и задач, намеченных муниципальными программами. **Предстоит переформатировать не только все расходы в новый программный вид**. Изменение должны претерпеть и действующие целевые программы. Введением в действие новой редакции статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены правовые основания для формирования муниципальных программ. Поэтому на муниципальном уровне потребовалось внести изменение в действующую правовую основу функционирования программно-целевого метода. В целях полноценной реализации изменений бюджетного законодательства, связанных с реализацией целевых программ, **принят порядок разработки, утверждения и выполнения муниципальных программ города Ишима** [8].

Важным элементом перехода на программный бюджет является его **кодировка**,



предусматривающая изменение структуры кода целевой статьи расходов. При имеющейся, законодательно установленной вариативности формирования структуры целевых статей расходов бюджетов было принято решение установить структуру целевых статей бюджета города Ишима, которая является аналогичной федеральной.

В указанной структуре:

- код программного (непрограммного) направления расходов (8 — 9 разряды кода классификации расходов бюджетов) используется для кодирования муниципальных программ и непрограммных направлений деятельности;

- код подпрограммы (10 разряд кода классификации расходов бюджетов) — для кодирования подпрограмм муниципальных программ;

- код направления расходов (11 — 14 разряды) — для кодирования направлений (основных мероприятий, мероприятий муниципальных программ) расходования средств.

Результатом проводимых мероприятий станет подготовка программного бюджета города Ишима, отвечающего по своему содержанию новым требованиям. Структура бюджета города будет выглядеть как финансовое обеспечение муниципальных программ, отражая их исполнение.

Литература

1. Распоряжение администрации города Ишима от 30.10.2007 № 580-рк «Об утверждении ведомственной целевой программы «Основные направления развития финансовой политики городского округа город Ишим».

ОБЪЕМ ОТГРУЖЕННОЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПРОДУКЦИИ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ГОРОДУ ИШИМУ

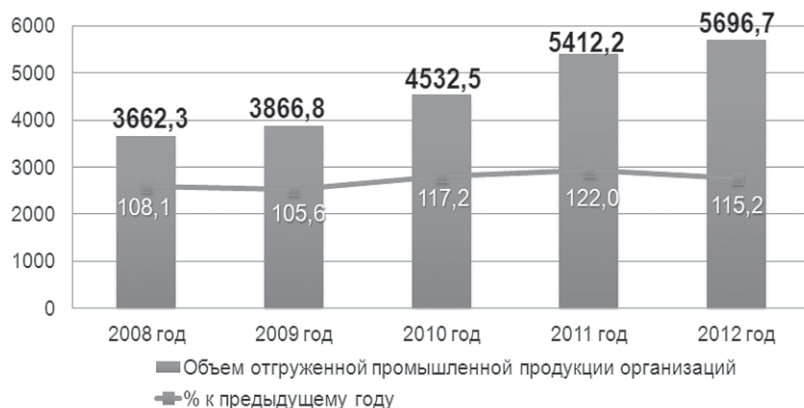


Рис. 2

Таблица 1

СТРУКТУРА ЦЕЛЕВЫХ СТАТЕЙ БЮДЖЕТА ГОРОДА ИШИМА						
Целевая статья						
Программное (непрограммное) направление расходов	Подпрограмма	Направление расходов				
8	9	10	11	12	13	14

2. Распоряжение администрации города Ишима от 03.07.2007 № 31-рк «Об утверждении Положения о порядке разработки, утверждения и выполнения ведомственных целевых программ».

3. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов / Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собр. законодательства РФ. — № 18. — Ст. 2003.

4. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года / Распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р / Собр. законодательства РФ. — № 28. — Ст. 3720.

5. Постановление администрации города Ишима от 13.12.2010 № 1920 «Об ут-

верждении Программы по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года».

6. Постановление администрации города Ишима от 26.09.2011 № 1207 «Об утверждении Положения об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств бюджета города».

7. Социально-экономическое положение городских округов и муниципальных районов Тюменской области в январе-декабре 2012 года: Стат. доклад / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области. — Т., 2013. — 152 с.

8. Постановление администрации города Ишима от 26.08.2013 № 1057 «О муниципальных программах города Ишима».



Правовые вопросы бюджетной реформы и успешности ее завершения

М.В. Афанасьев, руководитель управы
Ленинского административного округа г. Тюмени

А.С. Емельянов, д.ю.н., доцент
ФГОУ ВПО «Тюменский государственный университет»

Переход в начале девяностых годов прошлого века России к рыночным отношениям и современным принципам организации публичной власти существенно изменил содержание государственного планирования, но не упразднил его. Даже в самые «кризисные» 1990-1993 годы процесс социально-экономического планирования на уровне Правительства Российской Федерации развивался интенсивно.*

Следующее десятилетие в стране стало периодом становления системы программно-целевого планирования на всех уровнях публичной власти и формирования ее нормативно-правовой основы. Однако в полной мере потенциал этой системы реализован не был, что, прежде всего, выразилось в крайне незначительной доле бюджетных ресурсов страны, используемых с применением программно-целевого метода. Кроме того, практика выявила множество правовых проблем (коллизий и пробелов), возникающих на стыке категорий «программа – бюджет», в том числе связанных с взаимной интеграцией процессов социально-экономического и бюджетного планирования; обеспечением полного финансирования бюджетных программ, включая софинансирование из бюджетов различных уровней; аудитом эффективности реализации программ и рядом других вопросов [1].

В целях устранения указанных противоречий и совершенствования бюджетной деятельности государства и местного самоуправления в Российской Федерации, внедрения современных форм и методов бюджетирования в 2004 году было принято Постановление Правительства Российской Феде-

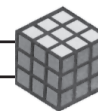
рации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [2], которое утвердило концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах, положившую начало бюджетной реформе. Следует выделить два этапа указанной реформы: 1) 2004 – 2006 годы; 2) 2009 – 2012 годы.

На первом этапе **основным направлением бюджетной реформы** провозглашалось **внедрение** в бюджетную деятельность государства и местного самоуправления **программно-целевого подхода**. На законодательном уровне это сопровождалось принятием и вступлением в силу Федерального закона 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» [3]. Указанным законом помимо собственно изменения бюджетного процесса также были изменены состав бюджетных полномочий Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, бюджетная классификация, состав и содержание принципов бюд-

жетной системы Российской Федерации, доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, источников финансирования их дефицита, установлены особенности использования нефтегазовых доходов федерального бюджета. Что касается непосредственно программно-целевого подхода в бюджетной деятельности государства и местного самоуправления, то предусматривалось, в частности: 1) внедрение элементов среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс, выразившееся в установлении понятия «плановый период», т.е. два финансовых года, следующих за текущим финансовым годом, и в необходимости учитывать целевые программы различного уровня в бюджетном планировании; 2) определение понятий «расходное обязательство» и «бюджетное обязательство», которые легли в основу понятийно-категориального аппарата программно-целевого подхода, реализуемого в отечественном бюджетном законодательстве.

Внесенные изменения федерального законодательства обусловили приведение в соответствие с ним законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов. К примеру, в законодательство Тюменской области такие изменения были внесены Законом от 26 сентября 2007 года № 25 «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О бюджетном процессе Тюменской области» [4]. К сожалению, **законодательное обеспечение бюджетной ре-**

* За эти годы было принято около 100 государственных программ различного рода.



формы на первом этапе не создало всех необходимых условий формирования современного механизма программно-целевого государственного и муниципального бюджетирования. Указанные выше изменения, внесенные в бюджетное законодательство на федеральном, региональном уровнях, **не решили основную задачу**: не обеспечили интеграцию среднесрочного финансового планирования в бюджетный процесс и учет стратегических планов в бюджетной деятельности. Реформа фактически не затронула правовую основу государственного планирования, формирования и реализации государственных и муниципальных целевых программ. Так, ее до настоящего времени составляют нормативные правовые акты, принятые не только до начала бюджетной реформы, но и до вступления в силу Бюджетного кодекса Российской Федерации в первоначальной редакции: 1) Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [5] и Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 [6].

Основу реализации второго этапа бюджетной реформы положило утверждение **Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года** [7]. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р период 2009 – 2012 годов признается первым этапом ее реализации [8]. Указанное распоряжение предусматривает, что документы, оп-

ределяющие действия правительства Российской Федерации на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, должны содержать четкую комплексную и непротиворечивую систему целей. Необходимо федеральный закон, определяющий процедуры взаимодействия и полномочия всех уровней государственной власти и местного самоуправления по выработке и реализации таких целей. Предстоит сформировать сквозную систему документов долгосрочного и среднесрочного программно-целевого управления, на которой будут базироваться принятие расходных обязательств Российской Федерации и формирование федерального бюджета.

В целях реализации указанных программных положений в Государственную Думу Федерального собрания был внесен и принят в первом чтении 21 ноября 2012 года **проект Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»**, который направлен на правовое закрепление системы государственного стратегического планирования, включающей государственное прогнозирование, программно-целевое и территориальное планирование, а также мониторинг реализации документов государственного стратегического планирования.

Необходимость внедрения программно-целевого подхода в государственное управление нашла свое отражение в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [9], вступающем в силу с 1 января 2014 года. Согласно ст. 13 указанного закона первой целью осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд признается достижение целей и реализация

мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации), муниципальными программами.

Условием реализации бюджетной реформы в части внедрения программно-целевого подхода **стало** внесение в действующее законодательство **изменений**, связанных с совершенствованием **организационно-правовых форм государственных и муниципальных организаций** [10], предусматривающих выделение трех типов государственных (муниципальных) учреждений (казенные, бюджетные, автономные) в зависимости от реализуемых ими функций. Совершенствование бюджетного процесса на основе программно-целевого подхода обусловило **новый ряд изменений, внесенных** в бюджетное законодательство Российской Федерации [11], которые в первую очередь **затронули бюджетную классификацию**, государственные и муниципальные **расходы**, связанные с осуществлением закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, межбюджетные отношения, внешние заимствования субъектов Российской Федерации; была **определена бюджетно-правовая основа формирования и реализации государственных программ Российской Федерации и ее субъектов**, а также **муниципальных программ**.

Вместе с тем процесс совершенствования бюджетного про-



цесса в Российской Федерации на основе внедрения программно-целевого подхода не может считаться завершенным. Об этом безусловно свидетельствует Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014- 2016 годах», в котором ставятся новые цели и задачи в этой сфере: **«Государственные программы Российской Федерации должны стать ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое и бюджетное планирование»**. Проект федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов, бюджеты некоторых субъектов Российской Федерации будут сформированы в структуре государственных программ. В то же время конечная эффективность «программных» бюджетов зависит от качества государственных программ, механизмов контроля за их реализацией. Часть государственных программ нуждается в доработке. Прежде всего необходимо обеспечить взаимосвязь поставленных целей и бюджетных ограничений, их увязку с основными параметрами оказания государственных услуг, использование всего арсенала регулятивных инструментов, проработку планов структурных реформ. Этим же принципам должны соответствовать и другие программно-целевые инструменты, в частности «дорожные карты» изменений в социальной сфере, которые должны быть скоординированы по срокам реализации модернизационных мер, объемам финансирования и темпам достижения целевых показателей по оплате труда.

Государственные программы должны устанавливать общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах, к определению механизмов взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов го-

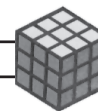
сударственной власти субъектов Российской Федерации.

Различные варианты достижения целей могут и должны рассматриваться на этапе подготовки государственных программ, но при утверждении программ должен быть выбран только один вариант – тот, который правительство Российской Федерации считает обоснованным с точки зрения достижения поставленных целей и для реализации которого имеются необходимые ресурсы. В рамках подготовки и рассмотрения проекта федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов необходимо четко определить приоритеты, еще раз оценить содержание государственных программ, доработать при необходимости, предусмотреть объемы их финансирования в соответствии с реальными возможностями федерального бюджета и только после этого утвердить» [11].

Принимая во внимание вышесказанное, следует отметить, что **успешное завершение бюджетной реформы**, предполагающей внедрение программно-целевого подхода в бюджетную деятельность, **возможно только при условии решения** на доктринальном и законодательном уровнях следующих **задач**: 1) разработка юридического инструментария реализации такого принципа бюджетной системы Российской Федерации, как эффективность использования бюджетных средств; 2) установление оптимальной степени интеграции среднесрочного планирования в бюджетный процесс; 3) определение бюджетно-правовой природы программно-целевых актов и расходных обязательств. Каждый из указанных вопросов требует самостоятельного исследования и серьезной научной дискуссии. Формат настоящей статьи не позволяет дать обоснованный ответ на них, поэтому ограничимся тем, что приведем общий

обзор существующих научных позиций по ним.

Начнем с вопроса о разработке юридического инструментария реализации такого принципа бюджетной системы Российской Федерации, как эффективность использования бюджетных средств. До настоящего времени как в теории права, так и в теории финансового и бюджетного права **не существует единой концепции** относительно категории **«принцип права»**, в том числе и в отношении **принципов бюджетного права**. Так, еще в 2001 году исследователем отмечалось, что «... дефиниций принципов права имеется около сорока, что со всей очевидностью ставит перед общей теорией вопрос о необходимости систематизации всех признаков данного понятия...» [15]. На данное обстоятельство указывалось и в дальнейшем [16]. Нерешенность проблемы понятия и сущности принципов права, в том числе финансового и бюджетного, порождает неопределенность в содержании конкретных принципов, в частности, принципа «эффективность использования бюджетных средств». В свою очередь, это не позволяет полноценно перейти к этапу разработки юридического инструментария. Признание на законодательном уровне того, что экономическая и организационная составляющие инструментария реализации рассматриваемого принципа представлены программно-целевым подходом, дает возможность некоторым представителям финансово-правовой науки ставить вопрос о пересмотре самой его сущности и включении в его содержание не только понятия **эффективность**, но и понятия **результативность** [17]. Признавая допустимость такого подхода, в то же время считаем важным отметить: всякая **дискуссия** о содержании того или иного принципа бюджетной системы Российской Федерации **ото-**



двигает решение вопроса о **юридическом инструментарии его реализации**. А это с точки зрения **эффективности реформы** является наиболее значимым.

Теперь по поводу **интеграции среднесрочного и стратегического планирования** в бюджетном процессе. Такая интеграция может иметь различную степень в зависимости от сути подхода и правового статуса рассматриваемого явления. Возможны разные модели интеграции. Первый вариант, если бюджетный процесс является организационно-правовой формой оперативного планирования, учитывающей среднесрочные планы социально-экономического развития и стратегические программы. Вторая модель возникает в том случае, если на бюджетно-процессуальном уровне осуществляется оперативное и среднесрочное планирование, учитывающее стратегические программы, при этом сохраняются иные формы среднесрочного государственного и муниципального планирования. И наконец, третий вариант, когда бюджетный процесс признается единственной организационно-правовой формой оперативного и среднесрочного планирования, учитывающей стратегические программы социально-экономического развития государства и муниципальных образований.

Первый подход реализовывался в Советском Союзе и в Российской Федерации до начала бюджетной реформы (до 2004 года). Относительная эффективность данной модели в Советском Союзе поддерживалась планово-распределительным характером советской экономики, при этом координирующую роль осуществлял Комитет государственного планирования (Госплан СССР). Однако имелись существенные изъяны, на которые было указано в постановлении ЦК КПСС и Совмина СССР от 12 июля 1979 года

№ 695 «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы». Для их устранения нормативно была установлена обязанность Министерства финансов СССР представлять в Госплан СССР сводные расчеты (по основным показателям) доходов и расходов государственного бюджета СССР на пятилетие (с распределением по годам).

Само появление в бюджетном законодательстве понятия «плановый период» свидетельствует об отказе от первого подхода в пользу двух других моделей. Анализ действующего законодательства и вносимых правительством Российской Федерации проектов федеральных законов не позволяет безусловно утверждать, какая именно модель избрана. Вместе с тем **в научной литературе высказываются доводы в пользу третьего варианта**, в том числе необходимости увеличения планового периода до четырех лет, следующих после текущего финансового года, т.е. изменение бюджетного планирования с трехлетнего на пятилетнее, что позволит безоговорочно говорить о его среднесрочном характере [18].

Если рассмотренный выше вопрос остается открытым, то **появление в бюджетном законодательстве Российской Федерации института расходных обязательств** является необходимой **правовой предпосылкой** внедрения в бюджетную деятельность **программно-целевого подхода**. Именно это определяет **сущность бюджетной реформы**, в ее рамках происходит **трансформация бюджета** как финансового плана из юридически доминирующей формы **оперативного финансового планирования** в подлинное **средство**, обеспечивающее решение задач **финансового обеспечения долгосрочных обя-**

зательств государства и местного самоуправления. Начало этому процессу было положено сложившейся в 2002 – 2003 годах практикой Конституционного суда Российской Федерации [19]. Программно-целевой подход в бюджетной деятельности предполагает формирование такого организационно-правового механизма, который будет обеспечивать единовременность реализации следующих условий: 1) целей, т.е. планируемых количественно и/или качественно измеримых результатов; 2) мероприятий; 3) исполнителей; 4) финансовых и иных ресурсов; 5) сроков достижения целей, осуществления мероприятия, предоставления ресурсов; 6) критерии оценки достигнутого результата, его соответствия установленным целям.

В научной литературе распространена позиция, в соответствии с которой признаками программно-целевого акта, отражающими его бюджетно-правовую природу, являются: во-первых, наличие в нем системы элементов программно-целевого метода (цели, мероприятия, исполнители, ресурсы, сроки); во-вторых, соответствие критериям расходного обязательства, установленным бюджетным законодательством Российской Федерации [20]. При этом необходимо признать обоснованность следующего замечания: «... затруднительно определить юридическую природу программно-целевых актов, несмотря на то, что они исходят от органов государственной власти и имеют конституционно и законодательно установленную форму. Оценка их правовой природы только исходя из формы акта, которым они принимаются (утверждаются), представляется малопримемой. Юридическое значение таких документов чаще бывает выше, чем это вытекает из используемой для придания им официального характера формы права. К таким актам вполне допустимо применение понятия



«мягкое право», которое не является юридически обязательным, ибо при этом его значение в большей степени обусловлено авторитетом субъектов, их принимающих...» [19]. Чтобы устранить выявленное противоречие, по мнению авторов, целесообразно внести дополнение, что именно **закон** (решение) **о бюджете** после включения в него **делает указанные планы** (программы) **юридически обязательными**. Таким образом, это означает, что программно-целевые акты и закон (решение) о бюджете как финансово-плановый акт следует рассматривать в качестве сложной правовой конструкции, которая обеспечивает трансформацию расходного обязательства в бюджетное, подлежащее обязательному исполнению.

Литература

1. Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 3.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2004. – № 22. – Ст. 2180.
3. Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2007. – № 18. – Ст. 2117.
4. Закон Тюменской области от 26 сентября 2007 года № 25 «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О бюджетном процессе Тюменской области» // *Вестник Тюменской областной Думы*. – 2007. – № 7. – часть 1.
5. Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2008. – № 48. – Ст. 5639.
9. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
10. Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2010. – № 19. – Ст. 2291.
11. Федеральный закон 7 мая 2013 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. – 2013. – № 19. – Ст. 2331.
12. Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах» // *Солидарность*. – 2013. – № 23.
13. Крохина Ю.А. Бюджетное право и бюджетный федерализм / Под ред. Н.И. Химичевой. – М., 2001. – С. 29.
14. Соколова Э.Д. Система принципов финансового права // *Финансовое право*. – 2012. – № 8. – С. 7.
15. Вершило Т.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации / *Финансовое право*. – 2013. – № 5. – С. 21 – 28; Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 15.
16. Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 36.
17. Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 13.
18. Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 14.
19. Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // *Журнал российского права*. – 2013. – № 8. – С. 51.



Внедрение и развитие практики бюджетирования, ориентированного на результат, в сфере имущественных отношений

А.В.Киселев, директор департамента имущественных отношений Тюменской области

Тюменская область входила в число экспериментальных регионов, начавших первыми в стране внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат.

Внедрение в Тюменской области финансового механизма, в основе которого принцип формирования бюджета, ориентированного на результат (БОР), началось в 2005 году. Напомним: нормативная база в тот период времени в данной сфере еще не сложилась, отсутствовал и какой-либо опыт на федеральном уровне. Перед департаментом экономики области стояло множество задач, в том числе обучить всех участников внедрения БОР, т.е. специалистов всех исполнительных органов государственной власти Тюменской области, так что наш департамент не был исключением в этой работе. Как и для других органов исполнительной власти, для нас также был определен перечень показателей и их значения, которые предстояло достигнуть (так называемые целевые значения). Департаментом экономики была разработана схема обеспечения достижения показателей за счет взаимодействия органов государственной власти и подведомственных им государственных учреждений, а также привлечения органов местного самоуправления муниципальных образований в тех случаях, когда государственные полномочия передавались на местный уровень. Благодаря сотрудничеству департамента экономики со всеми органами исполнительной власти уда-

лось выстроить взаимосвязи между показателями социально-экономического развития области, показателями деятельности каждого органа исполнительной власти и предусмотренными в бюджете Тюменской области на соответствующий год средствами, необходимыми для достижения установленных показателей. Важно также подчеркнуть, что БОР внедрялся в пределах финансовых ресурсов, утвержденных в областном бюджете для каждого органа власти.

В рамках своих полномочий **каждый орган власти разработал и оформил областную программу деятельности** в виде основных направлений развития. Так, в частности, департамент имущественных отношений Тюменской области сформировал «Основные направления развития департамента имущественных отношений Тюменской области». Этому предшествовал анализ, во-первых, существующего положения в сфере управления и распоряжения областным имуществом и земельными ресурсами; во-вторых – существующей схемы взаимодействия с областными, муниципальными и федеральными органами власти, государственными предприятиями и учреждениями, общественными организациями и юридическими лицами, что позволило определить нор-

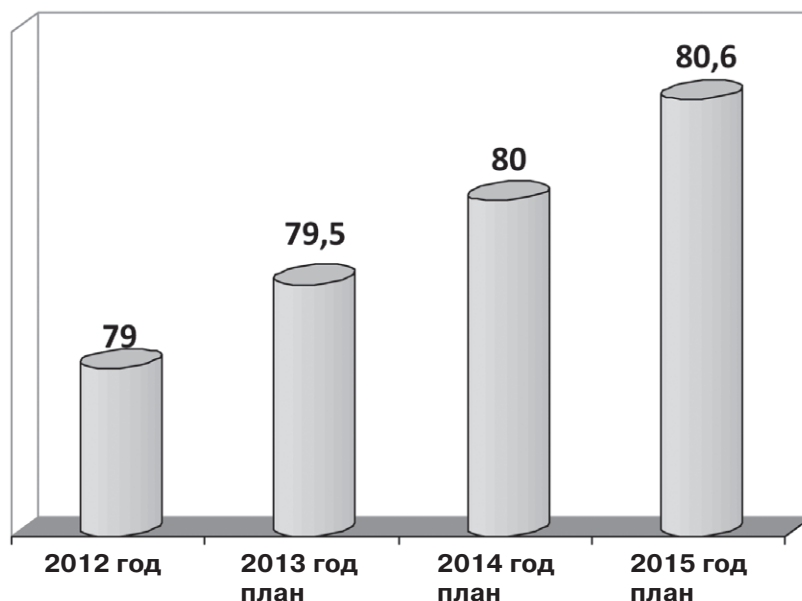
мативную базу. По каждой задаче, решение которой способствовало достижению цели, разрабатывались нормативно-правовые, организационные и финансовые мероприятия. А каждому мероприятию программы соответствовал объем ассигнований, установленный с учетом специфики ведомственной структуры расходов. Таким образом, **ассигнованиям, расходованию которых ранее осуществлялась по «затратному» принципу, удалось придать целевой характер.**

Еще одним элементом комплексной системы бюджетного планирования стали **доклады о достигнутых результатах в ходе реализации областных целевых программ.** Это дало возможность сопоставить и оценить поставленные цели и задачи по всем видам деятельности. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы) на очередной финансовый год и плановый период первоначально готовились ежегодно. Департамент имущественных отношений Тюменской области, в частности, осуществлял подготовку единого доклада о результатах и основных направлениях деятельности в сфере земельно-имущественных отношений. Поскольку большинство целей, определенных областными программами, выходило за пределы одного бюджетного года, принципы бюджетирования, ориентированного на результат, стали реализовываться в условиях среднесрочного планирования. **С 2008 года формирование**



областного бюджета осуществляется на 3 года. В целях повышения эффективности и результативности бюджетной политики бюджетными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике на 2009-2011 и 2010-2012 годы была поставлена новая задача – обеспечить корреляцию докладов о результатах и основных направлениях деятельности с долгосрочными, а также среднесрочными программами. Как это воплощено на практике, покажем на конкретном примере.

Финансовое обеспечение деятельности департамента имущественных отношений в настоящее время осуществляется в рамках бюджетного финансирования долгосрочных целевых программ «Основные направления развития имущественных отношений в Тюменской области» и «Основные направления развития земельных отношений в Тюменской области». Долгосрочная целевая программа (ДЦП) – это комплекс взаимоувязанных (по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления и показателям результативности) мероприятий, направленных на реализацию определенной стратегической или тактической цели (направления). ДЦП содержит показатели конечного результата (показатели цели) и непосредственного результата (показатели задач). Целью ДЦП «Основные направления развития имущественных отношений в Тюменской области» является содействие социально-экономическому развитию области путем повышения эффективности управления государственным имуществом. Это включает в себя обеспечение сохранности, развития, эффективного функционирования всей совокупности объектов областной государственной собственности в интересах населения области. Достижению поставленной цели

**Рис. 1.**

способствует решение задач, определенных долгосрочной целевой программой:

- Учет государственного имущества Тюменской области;
- Эффективное распоряжение государственным имуществом Тюменской области.

Реализация мероприятий, способствующих решению поставленных задач, обеспечена соответствующими бюджетными ассигнованиями. Решение поставленных в ДЦП задач направлено на повышение эффективности управления государственным имуществом, создание в области благоприятной экономической среды для развития бизнеса, привлечение инвестиций, качественную реализацию Тюменской областью публичных полномочий. Для определения уровня достижения цели установлены показатели задач и цели. Согласно действующей долгосрочной программе на 2013-2015 годы значение показателя указанной цели установлено на основе ожидаемого конечного результата, а именно: на конец 2015 года доля площади объектов нежилого фонда, переданных в пользование (хозяйственное ведение, оперативное управ-

ление, аренда и т.д.), в общей площади объектов нежилого фонда, находящихся в собственности Тюменской области (за исключением линейных объектов и объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих государственной регистрации воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания, земельных участков, объектов, приобретаемых в рамках ОЦП «Сотрудничество»), составит 80,5%.

Цель:
Содействовать социально-экономическому развитию области путем повышения эффективности управления государственным имуществом

Показатель цели: Доля площади объектов нежилого фонда, переданных в пользование, в общей площади объектов нежилого фонда, находящихся в собственности Тюменской области, %

Целью ДЦП «Основные направления развития земельных отношений в Тюменской обла-



сти» является формирование развитого и доступного рынка земли и недвижимости. Для достижения этой цели в Тюменской области намечена и проводится земельная политика, призванная обеспечить эффективное использование земельных ресурсов, увеличение социального, инвестиционного и производительного потенциала земли, развитие оборота земельных участков с расположенной на них недвижимостью, беспрепятственной реализацией конституционных прав и гарантий граждан и их объединений на землю. Уровень достижения стратегической цели в рамках реализации долгосрочной целевой программы определяется исходя из показателей задач и показателей цели. На реализацию каждого мероприятия определены бюджетные ассигнования. Достижению поставленной цели способствует решение задач, определенных долгосрочной целевой программой:

- Оформить государственную собственность на землю;
- Обеспечить эффективное использование земельных ресурсов Тюменской области (за исключением земель сельскохозяйственного назначения);
- Создать условия для формирования инфраструктуры, обеспечивающей развитие рынка земли и недвижимости;
- Активизировать оборот земель сельскохозяйственного назначения.

Планируемые к 2015 году результаты выполнения данной программы представлены на рис. 2 и 3.

Цель:

Сформировать развитой и доступный рынок земли и недвижимости

Показатель цели: Площадь земельных участков, предос-

Мониторинг показателя проводится один раз в полугодие
Численность населения – 1 408,4 тыс.чел.

ОБЩАЯ ПЛОЩАДЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА, НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ



Рис. 2

Мониторинг показателя проводится один раз в полугодие

ОБЩАЯ ПЛОЩАДЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА, г.ТЮМЕНЬ, га

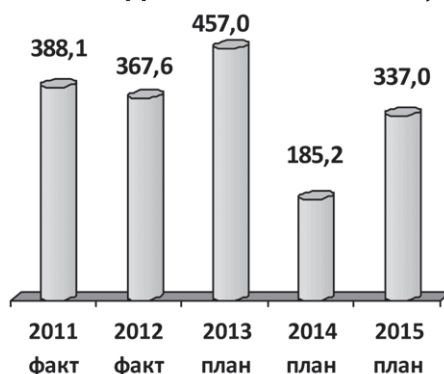


Рис. 3

ОБЩАЯ ПЛОЩАДЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ПО ВИДАМ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, г. ТЮМЕНЬ, га

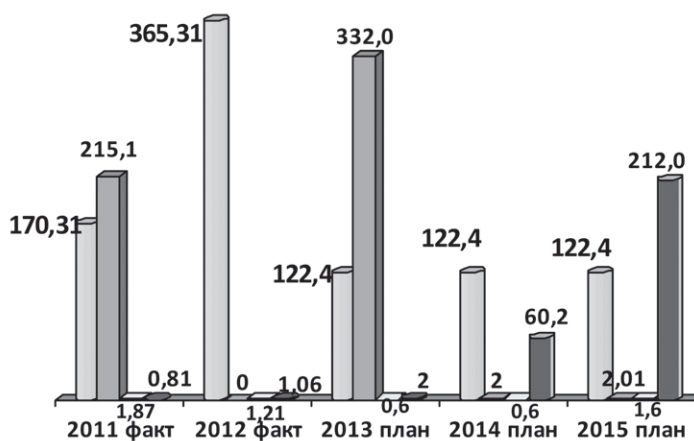


Рис. 4



тавленных для строительства на душу населения субъекта Российской Федерации, кв. м

Цель:

Сформировать развитой и доступный рынок земли и недвижимости

Показатель цели: Площадь земельных участков, предоставленных для строительства, г.Тюмень, га

Ответственность за выявление программных мероприятий лежит на исполнителях, которые к тому же ежегодно уточняют, исходя из выделяемых на реализации программы финансовых средств, показатели, применяемые для оценки социально-экономической эффективности программ; готовят предложения по корректировке программы. Поскольку в Тюменской области сложилась и используется практика переда-

чи государственных полномочий на уровень муниципальных образований, остановимся особо на этом аспекте.

В целях более эффективной реализации ДЦП «Основные направления развития земельных отношений в Тюменской области» департамент имущественных отношений ежегодно готовит предложения по перечню делегированных государственных полномочий органам местного самоуправления му-

СХЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ДЕПАРТАМЕНТА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ, УСТАНОВЛЕННЫХ ДОЛГОСРОЧНЫМИ ПРОГРАММАМИ

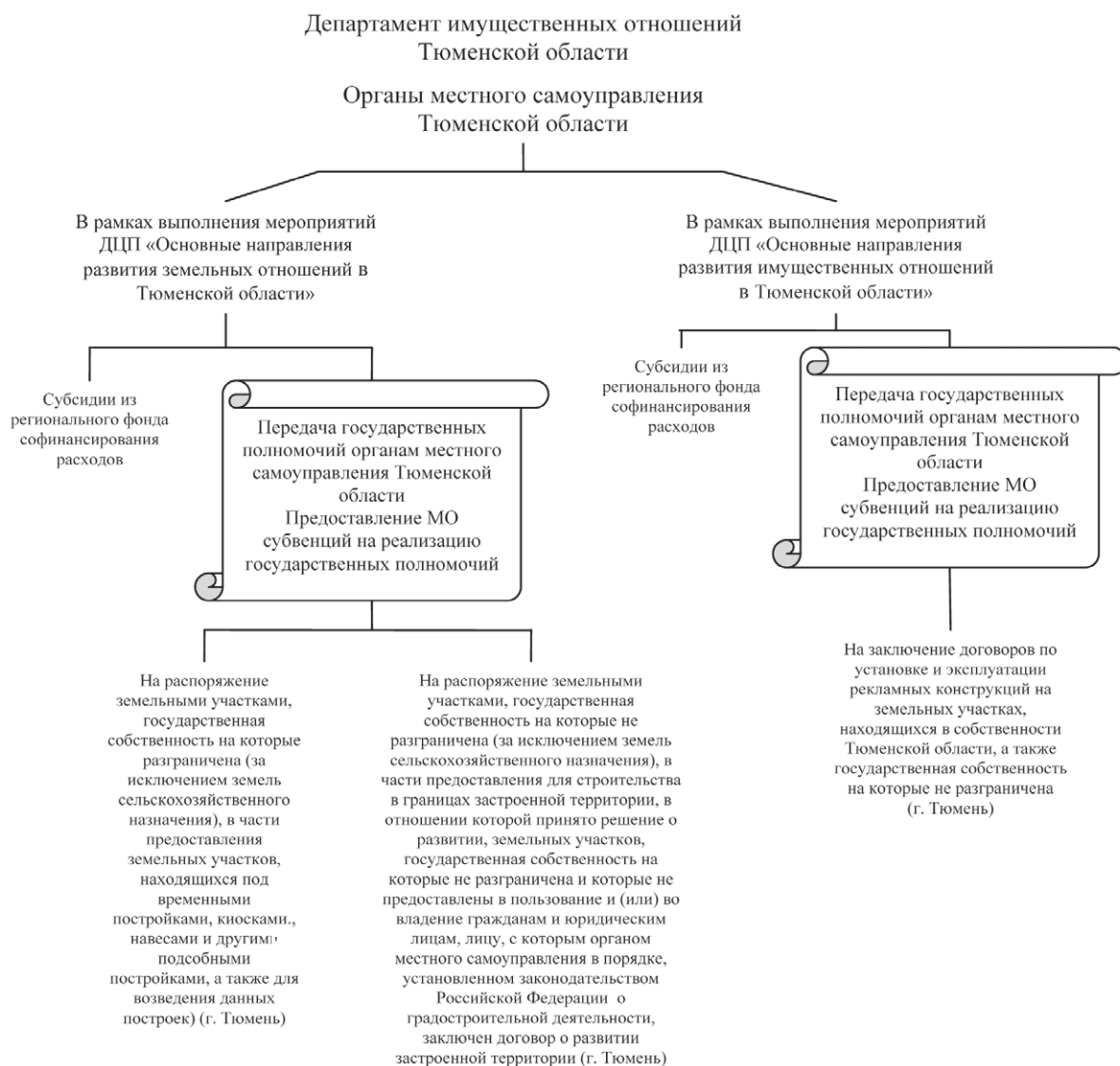


Рис. 5



СХЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ДЕПАРТАМЕНТА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ СЕМЬЯМ, ИМЕЮЩИМ ТРЕХ И БОЛЕЕ ДЕТЕЙ В РАМКАХ ДОЛГОСРОЧНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

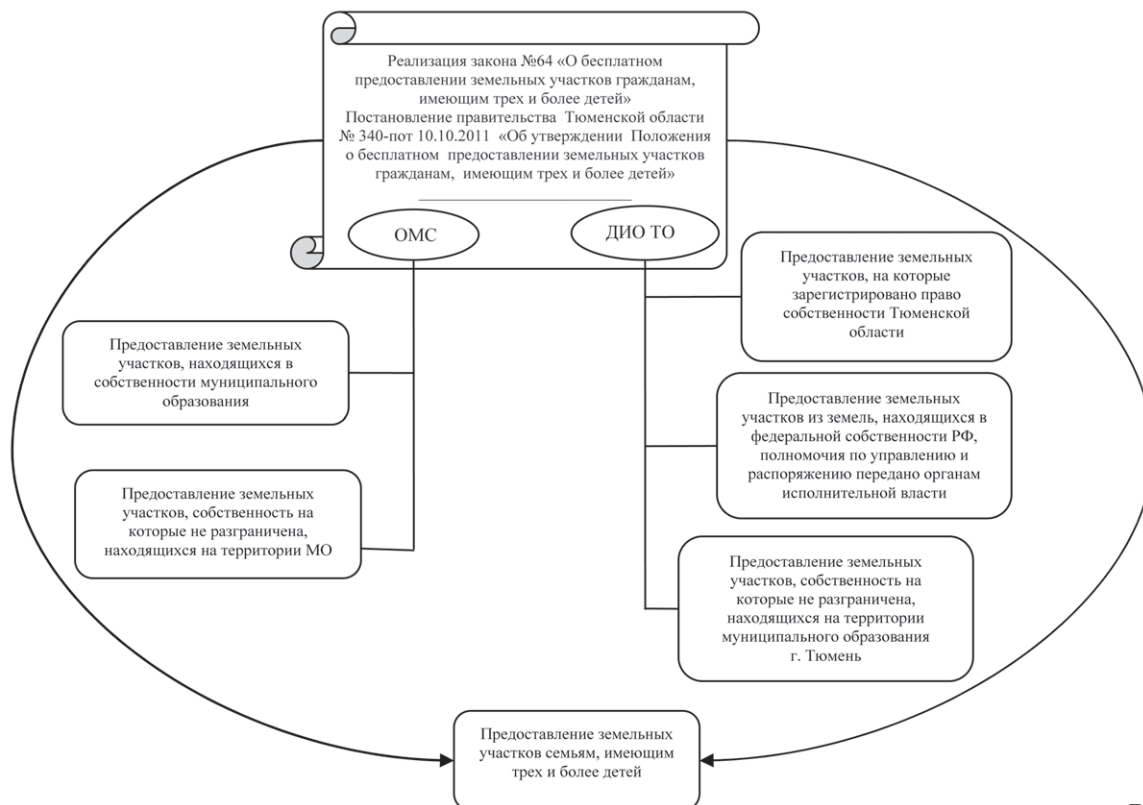


Рис. 6

ниципальных образований, в которую включает и методику расчета ассигнований на реализацию государственных полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (за исключением земель сельскохозяйственного назначения). Это касается, в частности: 1) предоставления земельных участков под временными постройками, киосками, навесами и другими подобными постройками, а также для возведения данных построек; 2) предоставления земельных участков для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, земельных участков, государственная соб-

ственность на которые не разграничена и которые не предоставлены в пользование и (или) во владение гражданам и юридическим лицам, лицу, с которым органом местного самоуправления в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, заключен договор о развитии застроенной территории. Данные полномочия в рамках мероприятий ДЦП исполняют, в частности, органы местного самоуправления муниципального образования городской округ г. Тюмень. Кроме того, в рамках мероприятий ДЦП «Основные направления развития имущественных отношений в Тюменской области» в 2014 году предусмотрено выделить

субвенцию городскому округу г. Тюмень на реализацию государственного полномочия по заключению договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на земельных участках, находящихся в собственности Тюменской области, а также государственная собственность на которые не разграничена. Отметим, что субсидии на реализацию программ выделяются муниципальным образованиям из регионального фонда софинансирования расходов.

Важно подчеркнуть, что передача полномочий в сфере управления земельными участками не ограничивается одним уровнем, осуществляется также передача полномочий Российской Федерации по управле-



нию и распоряжению земельными участками, находящимися в федеральной собственности, исполнительным органам государственной власти Тюменской области. Необходимость корректировки мероприятий и значений показателей возникает и при изменении норм действующего законодательства. Приведу пример. 05.10.2011 года в Тюменской области был принят Закон №64 «О бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей»; во исполнение закона 10.10.2011 принято постановление правительства Тюменской области № 340-п «Об утверждении Положения о бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей». Данными нормативными актами определен порядок реализации мероприятий по бесплатному предоставлению земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей. Уполномоченными органами по предоставлению земельных участков многодетным семьям определен департамент имущественных отношений Тюменской области и органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

В рамках деятельности по бесплатному предоставлению земельных участков уполномоченными органами осуществляются:

- прием заявлений от многодетных семей и постановка их на учет в целях бесплатного предоставления земельного участка;
- выявление сформированных и свободных от прав третьих лиц земельных участков, которые могут быть использованы в целях бесплатного предоставления гражданам, имеющим трех и более детей;
- формирование земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставле-

ния многодетным семьям, определение разрешенного использования таких участков и постановка их на государственный кадастровый учет;

- предоставление земельного участка многодетным семьям в соответствии с установленной очередностью.

Департамент имущественных отношений Тюменской области приступил к приему заявлений от многодетных семей, проживающих в административном центре, с 12 октября 2011. А с 2012 года предусматривается выделение муниципальным образованиям субсидий на формирование и постановку на кадастровый учет земельных участков в целях дальнейшего их предоставления многодетным семьям. Однако надо оговорить, что дефицит земельных участков в границах населенных пунктов, особенно в Тюмени (здесь исчерпан ресурс земельных участков для строительства, к тому же существующее инженерное обеспечение в историческом центре города недостаточно развито, все это снижает темпы строительства, влияет на увеличение стоимости жилья) препятствует решению поставленной задачи.

Поскольку земельные участки для жилищного строительства можно предоставить из земель, находящихся в федеральной собственности, для решения вопроса в таком ключе правительство Тюменской области сотрудничает с Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства. На заседаниях правительственной комиссии по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, созданной в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства», в 2012 году

приняты решения о передаче органам государственной власти Тюменской области полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению 10-тью земельными участками общей площадью 2923 га, находящимися в федеральной собственности. В 2013 году в целях бесплатного предоставления для строительства жилья экономического класса гражданам, имеющим трех и более детей, органам государственной власти Тюменской области переданы полномочиями по управлению и распоряжению тремя земельными участками общей площадью 403,7 га. Чтобы обеспечить выполнение переданных полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в федеральной собственности, в рамках ДЦП «Основные направления развития земельных отношений в Тюменской области» реализуется мероприятие по формированию земельных участков, предназначенных для строительства, в том числе в целях предоставления многодетным семьям. В качестве характеристики эффективности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению многодетных семей земельными участками в программу введен соответствующий показатель – «количество земельных участков, бесплатно предоставленных гражданам, имеющим трех и более детей под строительство жилого дома и дачи». Степень обеспеченности многодетных семей земельными участками характеризует показатель «доля многодетных семей, получивших земельные участки, от числа многодетных семей, принятых на учет в целях бесплатного предоставления земельных участков». Таким образом, на степень достижения данных показателей оказы-



вает влияние деятельность и департамента имущественных отношений, и органов местного самоуправления муниципальных образований.

Подытоживая, скажем: **внедрение в Тюменской области новой модели бюджетирования** на основе целевых программ **стало инструментом, гарантирующим прозрачность деятельности органов власти и администраторов бюджетных средств.** Объем финансовой информации обеспечивается на всех этапах бюд-

жетного процесса – от анализа финансовых результатов деятельности государственного заказчика-координатора областной программы, являющегося главным распорядителем бюджетных средств (государственный орган исполнительной власти) за прошедший временной период исполнения бюджета в течение финансового года, составления соответствующей финансовой отчетности по итогам года до подготовки проекта бюджета на плановый трехлетний период. Что касается глав-

ных распорядителей бюджетных средств, то они получают большую определенность в отношении собственных расходов в будущем, тем самым повышается качество планирования и обоснованность принятия управленческих решений. В конечном итоге это способствует достижению установленных областными программами целевых показателей и приоритетов, обозначенных в концепции долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области.

Целевые программы в сфере строительства

С.В.Шустов,

начальник главного управления строительства Тюменской области

В соответствии с возложенными полномочиями [1] главное управление строительства Тюменской области (далее – ГУС ТО) осуществляет разработку и реализацию программ в рамках своей компетенции, а именно в области капитального строительства, архитектуры и градостроительства, транспорта, дорожного хозяйства.

Являясь исполнительным органом государственной власти Тюменской области, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области капитального строительства, архитектуры и градостроительства, ГУС ТО выступает государственным заказчиком следующих областных целевых программ:

- Долгосрочная целевая программа «Развитие жилищного строительства в Тюменской области» на 2011-2015 годы;

- Долгосрочная целевая программа «Развитие транспортной инфраструктуры в Тюменской области» на 2013-2015 годы.

Процедуры разработки, формирования и реализации областных целевых программ Тюменской области проводятся в соответствии с порядком [2], согласно которому государ-

ственный заказчик (государственный заказчик-координатор) осуществляет разработку проекта областной целевой программы, организует проведение независимой экспертизы проекта областной целевой программы, координирует взаимодействие соисполнителей при ее разработке. Цели областной целевой программы соответствуют задачам, поставленным Президентом Российской Федерации, губернатором Тюменской области, приоритетам и задачам долгосрочного социально-экономического развития области как субъекта РФ. Достижение целей и задач областной целевой программы обеспечивается выполнением совокупности программных мероприятий, которые должны быть увязаны по срокам и ресурсам. Объем финансового обеспечения на стадии разработки проекта областной целе-

вой программы определяется на весь период реализации областной целевой программы как прогнозный, с разбивкой по годам, мероприятиям, государственным заказчиком. Расчет финансовых ресурсов производится в ценах года разработки областной целевой программы с учетом индекса-дефлятора. Объем финансовых ресурсов утвержденной областной целевой программы может корректироваться.

Реализация долгосрочных целевых программ осуществляется путем выполнения предусмотренных мероприятий, исходя из необходимости достижения плановых значений показателей целевой программы. Ответственность за реализацию, т.е. достижение конечных результатов, целевое и эффективное использование выделяемых бюджетных ассигнований несет государственный заказчик, который определяет формы и методы управления реализацией целевой программы. Мониторинг реализации программ осуществляется на основе проведения анализа статистических данных, экспертных оценок, изучения конъюнктуры



соответствующих рынков, информационной системы структурных подразделений Тюменской области, муниципальных образований и текущего анализа строительной деятельности в Тюменской области. Мониторинг реализации поставленных задач и достижение поставленных в рамках программы целей за оцениваемый период обеспечивает система показателей целевой программы. Оценка конечных результатов областной целевой программы производится на основе системы проверяемых показателей, т.е. имеющих статистическую, бухгалтерскую или налоговую отчетность. По областным целевым программам, имеющим несколько целей, государственным заказчиком определяется весовое значение по каждой цели, отражающее вклад в достижение целей, намеченных областной целевой программой. Для контроля за ходом реализации целевой программы государственный заказчик представляет отчет о реализации программы в департамент экономики и департамент финансов Тюменской области. Отчет о реализации областной целевой программы включает следующие разделы:

- отчет о финансировании областной целевой программы;
- отчет о достижении показателей областной целевой программы;
- отчет о выполнении сетевого графика областной целевой программы;
- пояснительную записку, которая является неотъемлемой частью отчета.

В долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Тюменской области» на 2011-2015 годы намечены следующие цели:

1. Создание условий для комплексного, устойчивого и безопасного развития территорий населенных пунктов на основе градостроительного ре-

гулирования. Обеспечение надежности и технической безопасности строящихся объектов, качества выполняемых работ;

2. Создание условий для развития жилищного строительства и обеспечения населения Тюменской области доступным и комфортным жильем;

3. Создание условий для развития малоэтажного жилищного строительства в Тюменской области;

4. Содействие в решении жилищной проблемы семей, имеющих трех и более детей.

В 2012 году на реализацию данной целевой программы было направлено 9,3 млрд рублей. В рамках реализации программы в прошедшем году были достигнуты следующие целевые показатели:

- Объем ввода жилья на территориях, предназначенных для комплексного освоения, составил 55 % от общего уровня ввода жилья;

- Ввод в действие общей площади жилых домов составил 1345,4 тыс.кв.м;

- Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя Тюменской области, составила 24,4 кв.м;

- Ввод в действие общей площади жилых домов на одного жителя Тюменской области составил 0,98 кв.м;

- Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда составил 3,98 %;

- Доля ввода малоэтажного жилья составила 30,9 %;

- Доля земельных участков с объектами инженерной инфраструктуры в общем количестве земельных участков, предоставленных на бесплатной основе гражданам, имеющим трех и более детей, составила 26,34 %.

Актуальность жилищной проблемы ставит претворение национального проекта «Доступное и комфортное жилье –

гражданам России» в число приоритетных в Тюменской области. Увеличение объемов жилищного строительства, как известно, определено одной из основных задач национального проекта. Тюменская область планомерно работает над ее достижением: если в 2005 году ввод жилья составил 557,1 тыс.кв.м, то в 2012 году показатель увеличился в 2,4 раза и составил 1 345,4 тыс.кв.м. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации о достижении к 2020 году уровня ввода 1 кв.м жилья на человека в год Тюменская область в 2012 году вплотную подошла к этому рубежу, обеспечив ввод жилья 0,98 кв.м на одного жителя. На протяжении нескольких лет регион удерживает позицию лидера по объемам ввода жилья на 1-го человека, который стабильно в 1,5-2 раза превышает аналогичный среднероссийский показатель и показатель по Уральскому федеральному округу. В 2012 году Тюменская область по вводу жилья на 1-го человека стала второй после Московской области. Набранные темпы жилищного строительства имеют своей целью повышение доступности жилья для населения области. Одним из ожидаемых конечных результатов является создание условий для улучшения демографической ситуации в Тюменской области, а также реализация эффективной миграционной политики и снижение социальной напряженности в обществе. При этом обеспеченность населения области жильем будет ежегодно увеличиваться. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, в 2006 году составила 20,9 кв.м, в 2012 году – 24,4 кв.м, а к 2015 году достигнет 26,0 кв.м на одного человека.

В рамках реализации программы осуществлялись следующие основные мероприятия:



- Организация эффективного правового регулирования и информационного обеспечения градостроительной деятельности;

- Предоставление социальных выплат и займов гражданам на строительство (приобретение) жилья в соответствии с [3];

- Предоставление социальных выплат молодым семьям в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище» на 2002-2010 годы, на 2011-2015 годы;

- Инженерное обеспечение площадок под строительство малоэтажного жилья;

- Приобретение жилья эконом-класса для отдельных категорий граждан в соответствии с [4];

- Обеспечение жильем граждан, уволенных с военной службы (службы), и приравненных к ним лиц, в соответствии с ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы;

- Переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания;

- Строительство (приобретение) жилья эконом-класса для формирования служебного жилищного фонда в муниципальных образованиях;

- Обеспечение жильем ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, за счет субсидии из федерального бюджета в рамках [5];

- Инженерная подготовка предоставляемых многодетным семьям участков, расположенных на площадках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства.

В 2015 году запланировано достигнуть следующие результаты по реализации данной программы:

- Объем ввода жилья на территориях, предназначенных для комплексного освоения составит 70 % от общего уровня ввода жилья;

- Ввод в действие общей площади жилых домов составит не менее 1 464 тыс. кв. м;

- Ввод в действие общей площади жилых домов на одного жителя Тюменской области составит 1,01 кв. м;

- Удельный вес введенной общей площади жилых домов по отношению к общей площади жилищного фонда составит 3,86 %;

- Доля ввода малоэтажного жилья составит не менее 40% от общего объема ввода жилья;

- Доля земельных участков с объектами инженерной инфраструктуры в общем количестве земельных участков, предоставленных на бесплатной основе гражданам, имеющим трех и более детей, составит не менее 25 %.

Целью долгосрочной целевой программы «Развитие транспортной инфраструктуры в Тюменской области» на 2013-2015 годы является развитие современной и эффективной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение товародвижения и снижение транспортных издержек в экономике. В 2012 году на реализацию программы были направлены средства в сумме 13,0 млрд рублей, что позволило достигнуть показателей следующего уровня:

- Удельный вес населенных пунктов, охваченных пассажирскими перевозками автомобильным, железнодорожным, внутренним водным и воздушным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении, составил 94,65 %;

- Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием всего составила 81,78 км дорог на 1000 кв. км территорий; в том числе региональных или межмуниципальных автомобильных дорог – 43,83 км дорог на 1000 кв. км территорий.

Назову основные мероприятия, которые осуществлялись

в ходе реализации этой программы:

- Строительство и реконструкция автовокзалов и автостанций;

- Проведение капитального ремонта автобусов, необходимого для поддержания подвижного состава в технически исправном состоянии, увеличения срока его эксплуатации и обеспечения безопасности дорожного движения;

- Реконструкция и техническое перевооружение аэропорта «Рощино»;

- Строительство и реконструкция 55,664 км автомобильных дорог общего пользования и 3-х искусственных сооружений (76 пог. м);

- Капитальный ремонт, ремонт 180,731 км автомобильных дорог и 5-ти искусственных сооружений (209,25 пог. м);

- Комплекс работ по содержанию 8 828,408 км автомобильных дорог, 415 мостов, 308,7 км освещения дорог, мостов и тепловых сетей, устройству и содержанию 500,2 км автозимников и четырех ледовых/паромных переправ на отдаленных труднодоступных территориях в рамках реализации мероприятий по обеспечению сохранности существующей дорожной сети;

- Мероприятия по повышению безопасности движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения.

В 2015 году планируется достигнуть следующих целевых показателей:

- Удельный вес населенных пунктов, охваченных пассажирскими перевозками автомобильным, железнодорожным, внутренним водным и воздушным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении составит 94,73%;

- Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием составит 81,91 км дорог на 1000 кв. км территорий;



● Плотность региональных или межмуниципальных автомобильных дорог с твердым покрытием составит 43,96 км дорог на 1000 кв.км территорий.

Литература

1. Постановление правительства Тюменской

области от 01.06.2009 № 146-п.

2. Распоряжение правительства Тюменской области от 01.06.2009 № 700-рп (в редакции от 10.09.2012).

3. Закон Тюменской области от 03.08.1999 №128.

4. Закон Тюменской области от 07.10.1999 №137.

5. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» и Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов».

Механизмы поддержки и развития инновационной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в Тюменской области

А.Г. Санников,
председатель комитета по инновациям Тюменской области

Инновационная политика Тюменской области созвучна стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и направлена на эффективное развитие субъектов инновационной деятельности и поддержку коммерциализации инновационных разработок.

Сформированная в Тюменской области инновационная система позволяет на достаточно высоком уровне обеспечить слаженную работу всех субъектов, заинтересованных во внедрении и развитии инноваций в экономику региона. Эта система призвана и уже начала обеспечивать кумулятивный эффект отдельных инновационных проектов и инициатив, зарождающихся в научных организациях и высших учебных заведениях, а также предлагаемых малыми инновационными компаниями и индивидуальными предпринимателями – изобретателями и инноваторами. Коротко о ее структуре.

С целью развития в Тюменской области конкурентоспособной инновационной системы, отвечающей потребностям ведущих отраслей экономики, были **заложены следующие основы**, обеспечивающие **комфортную среду для инноваций**: создана **региональная нормативно-правовая база**, действует **инфраструктура**

содействия становлению и развитию инновационного бизнеса, выстраивается **система государственной поддержки** перспективных инновационных проектов. С 2009 года в регионе активно действует тюменский технопарк «Западно-Сибирский инновационный центр». Деятельность технопарка нацелена на комплексную поддержку всех стадий инновационного процесса: от формализации идеи — до внедрения новой технологии в серийное производство. При технопарке создан экспертный совет, который рассматривает перспективные проекты разработчиков. На основании решения совета проект может получить государственную поддержку и статус резидента бизнес-инкубатора технопарка. Дальнейшее развитие проекта происходит в инновационном центре.

Бизнес-инкубатор – ключевой элемент инновационного центра, оказывающий поддержку резидентам на этапе глубокой научной проработки

идеи, получении патентов и лицензий, продвижении продукта (технологии) на российский и международный рынки. Для этого создается специализированная **материально-техническая инфраструктура**. Резиденты бизнес-инкубатора получают имущественную поддержку, которая обеспечивается посредством предоставления офисного помещения с необходимой оргтехникой, а также комплекс услуг (юридических, налоговых, финансового консалтинга, разработки бизнес-планов и т.д.) для ведения бизнеса. Общий срок размещения резидентов в бизнес-инкубаторе составляет 3 года. Офисное помещение в течение первого года предоставляется резиденту бесплатно, второго – в аренду по ставке 50% от средней ставки арендной платы, уплачиваемой арендаторами коммерческих площадей, третьего – по ставке 75%.

Технопарк совместно с органами государственной власти региона проводит работу по формированию **государственного заказа на инновационную продукцию молодых разработчиков**, содействует в поиске инвесторов и заказчиков посредством организации



деловых встреч с предпринимателями, презентаций, выставок. Ведущей специализацией тюменского технопарка является внедрение инноваций для нефтегазового сектора, включая все элементы технологической цепочки: разведка нефтегазовых месторождений, добыча, транспортировка, хранение и сбыт. Кроме того, в специализацию включены диверсифицирующие направления, среди которых: инновационные технологии и материалы в строительстве, энергетике, ЖКХ, лесном комплексе; транспорт и связь; биотехнологии; информационные технологии.

В настоящее время в технопарке работают 36 резидентов, осуществляющих разработки в различных отраслях: добыча и переработка нефти и газа, строительство, машиностроение и приборостроение, медицина и здравоохранение, экология и рациональное природопользование, информационные технологии, агропромышленный комплекс. О результатах деятельности резидентов говорят следующие цифры: ими получено более 20-ти патентов и лицензий, внедрено 26 новых технологий, разработано 14 промышленных образцов. С начала работы технопарка выручка резидентов бизнес-инкубатора (малых инновационных предприятий) составила около 2-х млрд рублей, создано более 260 рабочих мест в высокотехнологичных отраслях.

Эффективность функционирования механизма поддержки инновационной деятельности на разных этапах ее осуществления в Тюменской области обеспечивается не только за счет организационной основы, но и благодаря использованию финансово-экономических инструментов. В частности, в рамках **долгосрочной целевой программы «Основные направления развития научно-инновационной сферы Тю-**

менской области», утвержденной распоряжением правительства области от 30.08.2012 №1683-рп, комитет по инновациям Тюменской области осуществляет оказание государственной поддержки в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности в форме субсидии. Чтобы обеспечить с процедурной точки зрения выполнение мероприятий, предусматривающих предоставление государственной поддержки действующим инновационным компаниям и начинающим малым инновационным компаниям, правительством Тюменской области были приняты постановления от 20.06.2012 №236-п «О порядке предоставления государственной поддержки начинающим малым инновационным компаниям – гранты на создание инновационной компании в форме субсидии», а также от 20.06.2012 №237-п «О порядке предоставления субсидий на оказание государственной поддержки действующим инновационным компаниям – субсидия юридическим лицам — субъектам малого и среднего предпринимательства Тюменской области в целях возмещения затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг». К примеру, для начинающих инновационных компаний предусмотрена компенсация части затрат, связанных с регистрацией юридического лица и началом предпринимательской деятельности. Действующим компаниям предоставляются субсидии на возмещение части затрат по приобретению оборудования, иных расходов, связанных с производством инновационной продукции. Важно отметить, что реализация данных направлений поддержки стала возможной благодаря субсидии из федерального бюджета, предоставляемой по итогам конкурсного от-

бора субъектов Российской Федерации, проводимого Министерством экономического развития Российской Федерации.

Что касается предоставления субсидий на создание опытного образца и патентование, то это осуществляется в соответствии с постановлением правительства Тюменской области от 1 апреля 2008 г. №97-п «О порядке предоставления субсидий субъектам государственной поддержки в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности». Таким образом, при поддержке правительства области создано 28 опытных образцов.

В текущем году в связи с высокой активностью и результативностью участия молодых ученых региона в программах Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере правительством области начата реализация нового мероприятия – выделения субсидий на реализацию инновационных проектов, получивших поддержку ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере». Такая мера призвана помочь дальнейшей реализации инновационных проектов. А всего по данным направлениям поддержки за период, прошедший с 2010 года, заключено 60 соглашений о предоставлении субсидий на общую сумму 101,5 млн рублей.

Особо скажем о соглашении между правительством Тюменской области и ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», заключенном в сентябре 2010 года, в соответствии с которым тюменский технопарк стал региональным представителем данного фонда. В настоящее время в регионе реализуются программы фонда: УМНИК, СТАРТ и



УМНИК на СТАРТ. С 2011 года на базе тюменского технопарка деятельность осуществляет региональная общественная организация «Клуб Умников Тюменской области». С 2010 года победителями программы УМНИК стали 130 молодых ученых, студентов, выпускников и аспирантов вузов области, выполняющих НИОКР по различным темам и получивших на эти цели финансирование в сумме 65,5 млн рублей. По программам СТАРТ, УМНИКИ на СТАРТ, нацеленным на поддержку малых инновационных предприятий, находящихся на начальной стадии развития, 19 проектов получили 21 млн рублей. В 2012 году проведение мероприятия «Региональные конкурсы инновационных проектов по программе «Участник молодежного научно-инновационного конкурса (УМНИК)» получило правовой статус – оно включено в Перечень региональных и межрегиональных олимпиад и иных конкурсных мероприятий, по итогам которых осуществляется выдвижение кандидатов на присуждение премии для поддержки талантливой молодежи в рамках ПНП «Образование».

Принимая во внимание то обстоятельство, что конкурсные отборы по программам фонда пользуются высоким спросом у молодых ученых региона, которые активно участвуют в них, правительство Тюменской области отрабатывает механизм софинансирования победителей этих конкурсов за счет средств областного бюджета (это позволит обеспечить поддержку дальнейшей реализации инновационных проектов). Важно, что эти программы стимулируют инновационное мышление молодежи, служат началом их предпринимательской деятельности, формируют принципы сотрудничества бизнеса и государства. Не секрет, что большую часть инновационной продукции выпускает

малый и средний бизнес, ресурсы которого зачастую ограничены, поэтому значительную роль в обеспечении динамичного развития инновационных процессов в регионе играет система мер государственной поддержки субъектов инновационной деятельности. В целях развития материально-технической базы и продвижения инновационных проектов, реализуемых при поддержке ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», комитетом по инновациям осуществляется субсидирование компаний, реализующих проекты, получившие поддержку фонда, в порядке, установленном постановлением правительства Тюменской области от 24.12.2012 № 555-п. Предоставленные средства субсидий предприятия направляют на приобретение оборудования и иных материальных средств, оплату услуг, связанных с реализацией инновационных проектов, выполнение НИОКР.

Еще одним новым направлением государственной поддержки, разработка которого осуществляется, станет субсидия на проведение испытаний технологических инноваций. Ее цель – стимулировать переход от стадии создания опытного образца до стадии предсерийного образца и внедрения в производство путем возмещения части затрат на проведение испытаний инновационной продукции и технологии. Как свидетельствуют факты, созданная **в Тюменской области система государственной поддержки** обеспечивает слаженную работу субъектов, заинтересованных в развитии и внедрении инноваций, **способствует появлению новых инновационных компаний**. Благодаря развитию и использованию различных механизмов поддержки существенно повысилась «выживаемость» малых

компаний, осуществляющих внедрение технологических инноваций.

Помимо формирования разветвленной инфраструктуры поддержки и оказания финансовой помощи субъектам малого и среднего инновационного бизнеса, большую роль играет информационное обеспечение. Это и проведение презентаций, и организация деловых мероприятий, повышающих интерес к инновационной деятельности в регионе, а также способствующая продвижению уже существующей продукции и технологий. Одной из таких площадок стал тюменский международный инновационный форум НЕФТЬГАЗ-ТЭК. Данное мероприятие ежегодно проводится правительством Тюменской области в целях создания условий для конструктивного диалога органов власти, нефтегазовых компаний, образовательных учреждений, венчурных фондов и научных кругов, предпринимателей и изобретателей; обеспечивает привлечение внимания инвесторов к региональным инновационным разработкам и обсуждение проблем развития нефтегазовой отрасли. Ежегодно в форуме принимает участие более 500 человек. В рамках форума НЕФТЬГАЗ-ТЭК в 2012 году было подписано соглашение о сотрудничестве с Российским фондом технологического развития. Формами сотрудничества правительства области с указанным фондом может стать развитие перспективных проектов на условиях предоставления фондом финансирования на возвратной основе. В текущем году подписано соглашение с федеральной службой по интеллектуальной собственности. Перспективным направлением взаимодействия является предоставление услуг инновационным компаниям Тюменской области в сфере па-



тентного права в рамках функционирования центра поддержки технологий и инноваций.

Резиденты тюменского технопарка как представители инновационного потенциала области участвуют в российских выставках и форумах. В 2013 году тюменцы приняли участие в специализированной выставке «Строительство и архитектура – 2013», межрегиональной специализированной выставке «Газ. Нефть. Новые технологии — Крайнему Северу», XIII Всероссийской выставке научно-технического творчества молодежи (НТТМ — 2013), Петербургской технической ярмарке «Высокие технологии. Инновации. Инвестиции (Hi-tech'2013)», Петербургском Партнериате, Казанской венчурной ярмарке, медицинском форуме-выставке «MedSoft-2013», четвертой Международной промышленной выставке и форуме промышленности и инноваций ИННОПРОМ-2013.

Особое внимание уделяется программам обучения предпринимательству начинающих инноваторов. Образовательные программы, которые будут начаты в текущем году, предназначены дать необходимые знания по организации деятельности малой инновационной компании, эффективному сотрудничеству с венчурными инвес-

торами. Еще одно направление поддержки – содействие успешному выходу на рынки. С этой целью на регулярной основе организуются презентации инновационной продукции для потенциальных заказчиков и инвесторов. К примеру, в 2012 году с участием губернатора области проведена встреча с застройщиками и проектировщиками области, в рамках которой были представлены новейшие строительные материалы (гидроизоляционные, тепло- и шумоизоляционные), имеющие ряд технологических и экономических преимуществ перед конкурентами. Интерес к представленным проектам у потенциальных заказчиков очевиден, т.к. достигнут ряд договоренностей о применении инновационных материалов на конкретных объектах. Для экспертизы и определения перспектив проекта по производству нового капсулированного азотного удобрения, в частности, проведена встреча разработчиков с департаментом агропродовольственного комплекса и сельхозтоваропроизводителями области. С учетом оценок и рекомендаций изготовлена опытная установка по производству удобрения, произведена опытная партия и начаты испытания. В 2013 году организована презентация проектов в сфере ре-

абилитационной медицины для представителей тюменских профильных центров. Проведен ряд встреч резидентов технопарка с заводами-изготовителями: ЗАО «Химприбор», ООО «Лабораторная техника», ООО «Завод ОПБ Сибкомплектмонтаж».

В целях выявления и поощрения малых инновационных предприятий, добившихся наибольших успехов в своей деятельности, стимулирования к повышению конкурентоспособности путем внедрения технологических инноваций, распространения передового опыта, коммерциализации наукоемких технологий и разработок в 2013 году впервые будет проведен областной конкурс «Лучшее инновационное предприятие Тюменской области». Конкурс предусматривает 3 номинации: «Лучший стартап», «За высокую эффективность инновационного бизнеса», «Лучшее научное инновационное предприятие».

Реализация мер, запланированных в комплексной целевой программе, их финансовое обеспечение, несомненно, способствуют развитию региональной инновационной системы, позволяют создать благоприятные условия для внедрения новых технологий в экономику региона.

Оценка эффективности программного развития отрасли «социальная политика» в Тюменской области

О.А. Кузнецовских, заместитель губернатора Тюменской области, директор департамента социального развития Тюменской области

Долгосрочная целевая программа «Основные направления развития отрасли «Социальная политика» в Тюменской области» (далее – программа) впервые была принята распоряжением правительства Тюменской области в 2006 году и стала базовым документом отрасли.

Основной целью программы является повышение уровня социального благополучия населения Тюменской области посредством предоставления социальной поддержки и социальных услуг. Для реализации



данной цели определены задачи, которые охватывают все направления деятельности отрасли «Социальная политика»:

- повышение эффективности системы социальной поддержки населения, снижение социального иждивенчества;
- обеспечение социальной поддержки семей и детей, повышение эффективности системы мер по предупреждению социального сиротства и неблагополучия;
- повышение эффективности и качества системы социального обслуживания населения;
- повышение эффективности и качества реабилитационных услуг населению, создание условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры.

Комплексную оценку эффективности и результативности реализации программы ежегодно осуществляет департамент экономики Тюменской области. Полученные результаты являются основой для выработки мер по повышению эффективности и результативности расходования бюджетных средств, направленных на достижение цели. Поскольку имеются плановые значения показателей, основываясь на них, охарактеризуем итоги реализации долгосрочной целевой программы

Прежде всего отметим, что в области обеспечен, как намечено в программе, 100%-ный охват граждан, имеющих право на социальную поддержку. В частности, своевременно и в полном объеме предоставляются меры социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, услуг связи, проезда отдельным категориям граждан, производится выплата социальных пособий, доплат к пенсиям, единовременной материальной помощи. При предоставлении мер социаль-

ной поддержки большое внимание уделяется семьям с детьми. Для семей с детьми предусмотрен целый комплекс мер социальной поддержки, перечень которых постоянно расширяется. За период с 2006 по 2013 год введены дополнительные меры социальной поддержки:

- с 2007 года введено единовременное пособие при рождении и (или) усыновлении третьего ребенка и последующих детей в размере 10 тыс. рублей. С 2012 года взамен этого пособия предоставляется региональный материнский (семейный) капитал в размере 30 тыс. рублей, с 2013 года размер выплаты увеличен до 40 тыс. рублей. На сегодняшний день выплату получили около 18 тысяч многодетных семей;

- в 2011 году введено дополнительное основание предоставления гражданам материальной помощи на обеспечение полноценным питанием по медицинским показаниям беременных женщин, кормящих матерей и детей в возрасте до трех лет в размере 10 тыс. рублей. Материальная помощь на эти цели предоставлена около 5-ти тысячам граждан;

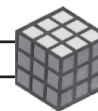
- с ноября 2011 года возмещение расходов по найму жилья предоставляется молодым специалистам сферы здравоохранения и образования, прибывшим на новое место жительства в города Тюмень, Тобольск, Ишим, Ялуторовск, Заводоуковск, населенные пункты Тюменского муниципального района, для осуществления трудовой деятельности в государственных (муниципальных) учреждениях здравоохранения, образования и не имеющим жилья в данных городских округах (населенных пунктах). Возмещение предоставлено 1,5 тыс. молодых специалистов;

- с 2013 года введена ежемесячная денежная выплата на

третьего ребенка и последующих детей семьям, среднедушевой доход которых не достигает 20-ти тыс. рублей (это предусмотрено в отношении детей, рожденных после 31.12.2012 г.). Размер выплаты составляет 6300 рублей с учетом государственных ежемесячных пособий, выплачиваемых на этого ребенка. Данную выплату уже получили более 400 многодетных семей;

- с 2013 года введена единовременная выплата на приобретение жилья (улучшение жилищных условий) семьям при рождении одновременно трех и более детей из расчета 18 кв. м. общей площади жилого помещения на одного члена семьи и средней стоимости 1 кв.м. общей площади жилья по муниципальным образованиям Тюменской области. На 1 августа 2013 года данная выплата предоставлена уже 13-ти многодетным семьям.

А всего размер пособия на ребенка, предоставляемого малообеспеченным семьям, увеличился в указанный период почти в 2 раза. **Малоимущим семьям**, среднедушевой доход которых по независящим от них причинам не достигает величины прожиточного минимума на душу населения по Тюменской области, предоставляется **адресная социальная помощь** в виде социального пособия. Пособие выплачивается единовременно один раз в год. Его размер составляет 2000 рублей на каждого ребенка из малоимущей семьи, 1000 рублей – на малоимущего неработающего пенсионера, инвалида 1-ой, 2-ой группы. С 2006 года **адресная социальная помощь**, кроме того, предоставляется в виде единовременной денежной выплаты **в целях выхода на самообеспечение**. Такая помощь предоставляется малоимущим семьям с детьми, как правило, проживающим в сель-



ской местности, на создание (развитие) личного подсобного хозяйства. В результате финансовой поддержки семьи получают не только дополнительный денежный доход, но и натуральные продукты для полноценного питания. В городах адресная социальная помощь предоставляется для развития различных видов услуг: парикмахерских, швейных, и т.п. С 2010 года **адресная социальная помощь** выделяется на самообеспечение **на принципах социальных контрактов**. Внедрение данной технологии показало ее эффективность, т.к. обязательства, которые гражданин принимает на себя при подписании социального контракта (а именно: предпринимать меры, обеспечивающие улучшение материального благосостояния своей семьи в целях исключения зависимости от получения государственной социальной помощи в дальнейшем), стимулируют его к активным действиям. В итоге выигрывают все: развиваются личные подсобные хозяйства; улучшается материальное положение семей; кроме того, упрощается процедура открытия своего дела для граждан, нуждающихся в поддержке.

Гражданам и семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, **государственная поддержка** осуществляется в виде материальной помощи. В 2006-2013 годах 117 тысяч семей, **оказавшихся в трудной жизненной ситуации**, получили помощь на преодоление последствий пожаров и стихийных бедствий, на ремонт и газификацию жилых помещений, на лечение и расходы, связанные с лечением, приобретение одежды, обуви, продуктов питания, топлива, бытовых предметов. Ежегодно денежные средства выделяются и на оказание помощи малоимущим семьям для подготовки детей к школе.

В указанный период введено дополнительное основание предоставления материальной помощи – на благоустройство жилых помещений одиноко проживающих ветеранов Великой Отечественной войны, вдов умерших (погибших) участников Великой Отечественной войны и граждан, не способных к самообслуживанию в связи с болезнью, инвалидностью, преклонным возрастом. С 2011 года помощь на благоустройство жилья предоставлена более 2-ум тысячам граждан. Ежегодно ветеранам Великой Отечественной войны, вдовам погибших участников Великой Отечественной войны к годовщине Победы предоставляется единовременная выплата за счет средств областного бюджета. Размер выплаты ежегодно увеличивается, и в 2013 году он составил 3000 или 2000 тысячи рублей в зависимости от категории ветеранов. С 2006 года круг лиц – получателей указанной выплаты расширен, она стала предоставляться и детям участников Великой Отечественной войны, погибших в годы войны.

Совершенствованию социальной работы способствуют мероприятия по работе с семьей и детьми, включенные в раздел программы. Это:

- ранняя профилактика социального сиротства (оперативное выявление и создание условий для обеспечения социально-психологической, реабилитационной помощи беременным женщинам, находящимся в трудной жизненной ситуации). В результате работы специалистов более 40% детей возвращены в родную семью;

- оказание экстренной психологической помощи через Интернет (работа с несовершеннолетними, имеющими проблемы во взаимоотношениях с родителями, сверстниками, учителями и т.д.). Ежегодно количество обращений через

Интернет составляет более 35-ти тыс., из них более 30-ти тысяч – от несовершеннолетних;

- оказание в круглосуточном режиме экстренной социальной помощи несовершеннолетним, женщинам, подвергшимся насилию, находящимся в трудной жизненной ситуации, угрожающей их жизни и здоровью. Ежегодно помощь получают более 1,3 тыс. человек, из них около 700 несовершеннолетних;

- оказание необходимой социально-психологической, социально-педагогической помощи семьям, имеющим детей, находящимся в предразводной ситуации. Ежегодно психологическую, педагогическую и юридическую помощь получают более 3-х тысяч семей;

- работа с семьями, ведущими асоциальный образ жизни. Ежегодно проводится более 170 сетевых встреч, на которых принимаются решения по оказанию необходимых видов социальной помощи и поддержки семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации;

- оказание комплексной помощи несовершеннолетним и их семьям в условиях стационарных реабилитационных отделений с целью восстановления утраченных социальных функций семьи, мобилизации внутренних ресурсов семьи по преодолению социального неблагополучия. Ежегодно комплексную социальную реабилитацию получают около 70-ти семей (проходят лечебный курс от алкогольной зависимости, получают материальную помощь, помощь в жилищном вопросе, оформлении документов, трудоустройстве, оказывается экстренная психологическая помощь).

В 2012 году в целях повышения эффективности работы по выявлению и оказанию реабилитационной помощи неблагополучным семьям в учреждениях социального обслуживания



ния населения муниципальных районов (городских округов) Тюменской области создана выездная служба комплексной реабилитационной помощи несовершеннолетним и их семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации. Специалисты службы предоставляют услуги по оказанию комплексной социальной реабилитационной помощи несовершеннолетним и их семьям, нуждающимся в социальной реабилитации, по месту жительства. С начала работы службы осуществлено около 2-х тысяч выездов специалистов, обслужено более 12-ти тысяч несовершеннолетних и 4-х тысяч родителей. В результате проводимых мероприятий по работе с семьей и детьми произошел рост показателя «Доля семей «группы особого внимания», снятых с учета в результате улучшения ситуации в семье посредством оказания комплексной социальной помощи, в общем количестве семей, состоящих на учете» на 30%. Расширение спектра предоставляемых услуг, внедрение выездных форм работы с семьями, проживающими в отдаленных районах области, внедрение инновационных технологий позволило 90% семей с детьми охватить социальными услугами в учреждениях социального обслуживания.

Одной из категорий граждан, которым предусмотрены гарантированные меры социальной поддержки, являются инвалиды. Планируя и выстраивая работу по этой части программы, мы исходим из того, что отношение к инвалидам является критерием зрелости регионального социума. Как показывает статистика, по состоянию на 01.01.2013 года в Тюменской области проживает около 109 тысяч инвалидов, в том числе свыше 5,5-ти тысяч детей-инвалидов, более 5-ти тысяч семей, воспитыва-

СЕТЬ УЧРЕЖДЕНИЙ ОТРАСЛИ «СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА», ОКАЗЫВАЮЩИХ РЕАБИЛИТАЦИОННЫЕ УСЛУГИ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ И ДЕТЕЙ-ИНВАЛИДОВ



Рис. 1

ющих детей-инвалидов. Чтобы обеспечить доступность реабилитационной помощи инвалидам, детям-инвалидам и членам их семей в регионе сформирована разветвленная **сеть учреждений, оказывающих социальные услуги** (см. рис. 1).

Материально-техническая база специализированных областных реабилитационных центров, отделений реабилитации комплексных центров социального обслуживания населения с 2007 года значительно усовершенствована. А имеющийся кадровый потенциал и применение собственных, инновационных, научно-обоснованных технологий позволяет говорить о более высоком уровне организации реабилитационного процесса. На базе областных базовых реабилитационных центров проводится комплексная реабилитация детей-инвалидов и членов их семей, разрабатываются и апробиру-

ются инновационные реабилитационные программы и технологии, в том числе с использованием сети Интернет. К примеру, в Тюмени функционирует областной центр реабилитации инвалидов, который является базовым (межтерриториальным) центром для инвалидов, проживающих в г. Тюмень и Тюменском районе. В центре обслуживаются инвалиды старше 18-ти лет, дети-инвалиды с психоречевой патологией, дети с ДЦП, дети с врожденной патологией, дети с заболеваниями внутренних органов и систем. Для инвалидов, детей-инвалидов с тяжелыми функциональными нарушениями реабилитационные мероприятия проводятся на дому. Ежегодно в областном центре реабилитацию проходят более 7-ми тысяч инвалидов, в том числе детей-инвалидов. В областном центре медицинской и социальной реабилитации «Пышма» разработаны и успешно реали-



зуются инновационные методики по оздоровлению и реабилитации детей с офтальмологической патологией, а с 2011 года – с речевыми нарушениями. Ежегодно в центре «Пышма» проходят реабилитацию более 1,2 тыс. человек. Небольшой опыт работы показал 100-ную % эффективность методик в случаях раннего предупреждения детской инвалидности.

Приоритетными направлениями в работе с инвалидами молодого и трудоспособного возраста является их мотивация к трудовой деятельности, стимулирование и поддержка коммуникативных связей со сверстниками и обществом в целом на основе использования новейших информационных технологий. В 2011 году в областном центре «Пышма» стартовала программа, реализуемая в ряде субъектов РФ, по социальной реабилитации инвалидов первой и второй групп по зрению на основе использования инновационных методик пространственного ориентирования и мобильности с применением GPS-навигации. Поясним: в 2011-2013 годы услуги курсовой реабилитации получили около 2,5 тысяч детей с нарушением зрения, детей с речевой патологией.

Реабилитация граждан пожилого возраста и инвалидов осуществляется в социально-оздоровительном центре «Красная гвоздика» и включает в себя весь спектр санаторно-курортного лечения, направленный не только на оздоровление пожилых граждан, но и на профилактику прогрессирования возрастзависимой патологии, профилактику преждевременного старения. Ежегодно в центре санаторно-курортное лечение получают более 2,5 тысяч человек.

Комплексная реабилитация и социальная адаптация детей-инвалидов, их семей осуществляется на базе областного реабилитационного центра для де-

тей и подростков с ограниченными возможностями «Родник». Ежегодно в этом центре проходят реабилитацию более 1,1 тысячи человек. Центр оснащен необходимым медицинским, реабилитационным и технологическим оборудованием. В центре также реализуются проекты, направленные на реабилитацию и оздоровление детей, не имеющих инвалидности.

В территориальных центрах социального обслуживания населения, социально-реабилитационных центрах предоставляются реабилитационные услуги для детей-инвалидов. В рамках курса реабилитации дети получают реабилитационные услуги, обучаются навыкам самообслуживания, персональной сохранности, поведения в быту и общественных местах, ориентации, общения и пользования техническими средствами реабилитации, им оказывается психологическая помощь и поддержка, проводятся творческие и спортивные занятия. Для обеспечения последовательности и этапности предоставляемых детям-инвалидам медико-социальных и социально-оздоровительных услуг центрами налажено взаимодействие с учреждениями здравоохранения, молодежной политики и спорта, образования, культуры. В процессе реабилитации используются инновационные методики и технологии, профильные и комплексные программы. Ежегодно комплексную реабилитацию в территориальных комплексных центрах проходят свыше 1,7 тысяч детей-инвалидов.

В Тюменской области большое внимание уделяется реализации проектов, направленных на профилактику детской инвалидности. Так, с 2010 года при содействии Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, реализуется программа по обеспечению медико-социальной помощи

детям от 0 до 3-х лет с отклонениями в развитии и здоровье «Первый шаг». В соответствии с программой во всех муниципальных образованиях Тюменской области созданы и функционируют службы ранней помощи детям, имеющим отклонения в развитии и здоровье и их семьям. Система оказания реабилитационной помощи представлена медицинскими, психологическими, коррекционно-педагогическими услугами для детей и членов их семьи. С того момента, как стартовала эта программа, в ней приняло участие около 4-х тысяч детей в возрасте от 0 до 3-х лет с отклонениями в развитии и здоровье, более 3,7 тысяч родителей участвуют в реабилитационном процессе. В рамках данной программы были апробированы эффективные формы работы с родителями детей-инвалидов – индивидуальное консультирование в режиме видеосвязи, дистанционное обучение родителей. Из года в год показатели по реабилитации инвалидов и детей-инвалидов поступательно растут. Это результат внедрения в деятельность учреждений инновационных методик и технологий, а также кропотливой работы команды специалистов и реабилитологов отрасли. В 2012 году **удельный вес** детей-инвалидов, получивших реабилитационные услуги в учреждениях социальной защиты населения, от общего числа детей-инвалидов, нуждающихся в реабилитации, увеличился **до 85%. Показатель удельного веса** инвалидов трудоспособного возраста, получивших реабилитационные услуги в учреждениях социальной защиты населения, от общего числа инвалидов трудоспособного возраста, нуждающихся в реабилитации, в 2012 году **достиг 36,5%.**

Важным компонентом интеграции людей с ограниченными возможностями здоровья в общество является их включен-



ность в социальное окружение, общественную жизнь. В современных условиях существует необходимость создания для них безбарьерной среды. За время реализации региональной комплексной программы Тюменской области «Доступная среда» на 2011-2015 годы **удалось увеличить процент приоритетных объектов, доступных для инвалидов, с 33% до 46%.** Сегодня ни один вновь строящийся или реконструируемый объект не принимается в эксплуатацию без соблюдения требований доступности для маломобильных групп населения, а действующие здания и сооружения оснащаются элементами доступности. Органами местного самоуправления, прежде всего в городах, разрабатываются программы по переоборудованию жилого фонда с учетом нужд инвалидов. Обеспечиваются условия для посещения людьми с ограниченными возможностями общественных зданий, вокзалов, аэропорта, мест отдыха. С сентября 2011 года во всех муниципальных образованиях области при центрах (комплексных центрах), реабилитационных центрах социального обслуживания населения работают службы транспортного обслуживания (далее – служба). Для работы служб в 2011 году было приобретено 35 специализированных машин, в том числе в г. Тюмень – 7 специализированных машин. В настоящее время автопарк г. Тюмень пополнился еще на 4 машины.

В рамках программы «Доступная среда» в 2012 году прошел апробацию пилотный проект по отработке новых подходов к проведению медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов с учетом положений международной классификации. По новым критериям установления инвалидности с учетом положений международных норм прошло освиде-

ЧИСЛЕННОСТЬ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ, ОХВАЧЕННЫХ СЕМЕЙНЫМИ ФОРМАМИ УСТРОЙСТВА

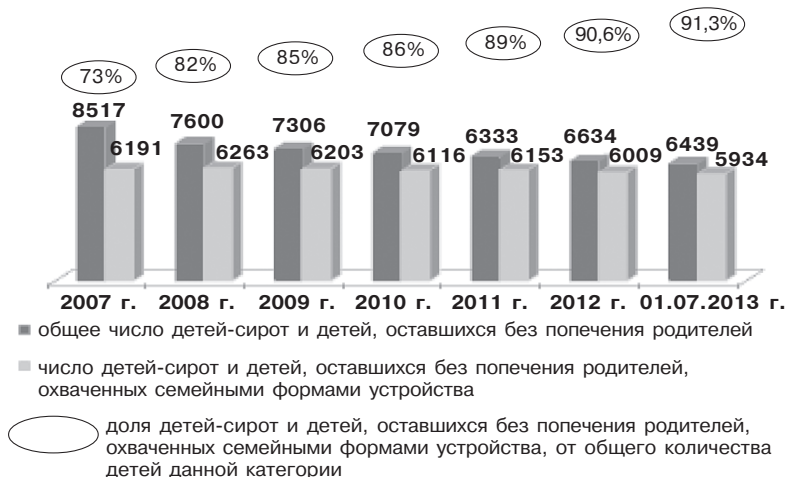


Рис. 2

тельство около 1,4 тысяч человек, учреждениями-участниками пилотного проекта оказана ситуационная помощь более 200 инвалидам. В настоящее время работа в данном направлении продолжается, учреждения-участники пилотного проекта делятся опытом оказания ситуационной помощи маломобильным гражданам со специалистами учреждений всех заинтересованных ведомств Тюменской области, опыт распространяется на весь регион.

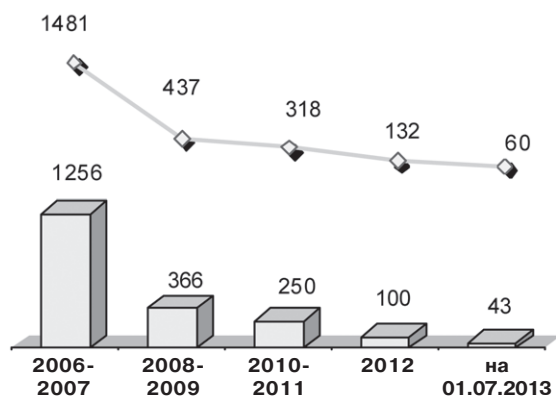
Большое значение в области уделяется вопросам оказания населению высокотехнологичной (дорогостоящей) и специализированной медицинской помощи, реализации проектов по комплексной реабилитации детей с ослабленным здоровьем, что позволило снизить впервые за последние три года уровень первичной инвалидности во всех возрастных группах. Наибольший процент снижения уровня первичной инвалидности отмечается среди детей – на 28% (с 34,9 до 24,6 человек на 10 тысяч детского населения). Этот показатель впервые за последние пять лет стал ниже уровней по Уральскому федеральному округу и Российской

Федерации. Достичь этого удалось, в том числе, благодаря тесному сотрудничеству органов власти и бизнес-структур. Ярким примером является реализация благотворительного проекта «Ключ к жизни». Более 200 детей с тяжелыми заболеваниями получили адресную помощь на лечение и реабилитацию в лучших российских и зарубежных клиниках. **Проводимые в области мероприятия по реабилитации инвалидов позволили в 2011 году повысить и в 2012 году стабилизировать показатель полной и частичной реабилитации инвалидов, детей-инвалидов в Тюменской области.**

Право жить и воспитываться в семье – одно из основополагающих прав ребенка, необходимое для его гармоничного развития. С 1 января 2008 года полномочия органа опеки и попечительства, функции регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, осуществляются департаментом социального развития Тюменской области и его территориальными подразделениями в 26-ти муниципальных образованиях. Основными



ДИНАМИКА ЛИШЕНИЯ (ОГРАНИЧЕНИЯ) РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ



- число родителей, лишенных родительских прав, чел.
- число детей, оставшихся без попечения родителей в результате лишения родительских прав, чел.

Рис. 3

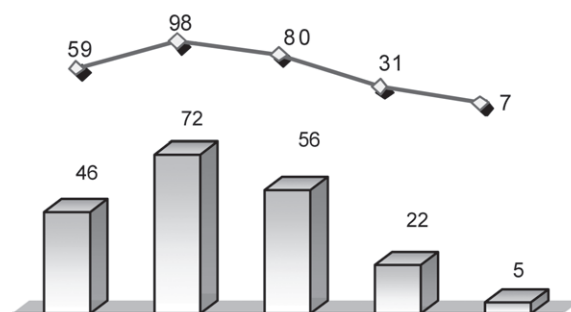
направлениями деятельности органа опеки и попечительства являются мероприятия, направленные на сохранение ребенка в родной семье, развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактику социального сиротства. По состоянию на 1 июля 2013 года на учете в органе опеки и попечительства Тюменской области состоит около 6,5 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (с учетом усыновленных детей). Около 6-ти тыс. детей воспитывается в семьях граждан, что составляет 91,5% от общего количества детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, без учета детей, переданных под опеку (попечительство) по заявлению родителей.

В региональном банке данных детей, оставшихся без попечения родителей, на учете на 01.07.2013 года состояли более 500 детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей. В соответствии с законодательством Тюменской обла-

сти с 2005 года дети, оставшиеся без попечения родителей, передаются на патронатное воспитание, под предварительную опеку (попечительство), которые являются временной формой семейного устройства детей. Развиваются приоритетные формы семейного устройства – усыновление (удочерение), опека (попечительство), приемная семья.

В целях поддержки семей, принявших на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за счет средств федерального и областного бюджетов предоставляются меры социальной поддержки детей и семей. Ежегодно увеличивается размер выплат на содержание детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях граждан. Назначения и выплаты производятся своевременно и в полном объеме. С 01.01.2009 года в области установлена мера социальной поддержки – вознаграждение опекунам (попечителям). Из рис. 4 видно, что в области снижается число де-

ДИНАМИКА ЧИСЛЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ, ВОССТАНОВЛЕННЫХ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВАХ



- число родителей, восстановленных в родительских правах, чел.
- число детей, родители которых восстановлены в родительских правах, чел.

Рис. 4

тей, оставшихся без попечения родителей в результате лишения (ограничения) родителей родительских прав.

В Тюменской области выработаны общие подходы к решению проблемы социального сиротства, это, прежде всего:

- совершенствование регионального законодательства, регулирующего положение детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа;

- развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сокращение численности детей, воспитывающихся в учреждениях государственной опеки;

- совершенствование мер социальной поддержки детей и семей данной категории;

- формирование и использование государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и его видеоверсии;

- участие в общероссийской комплексной информационно — поисковой системе «Видеопаспорт ребенка». Прове-



дение передвижной фотовыставки «Галерея детства» с участием детей-сирот. Кроме того, совместно с ГТРК «Регион – Тюмень» реализуется телепроект «Не сирота»;

- создание условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранение ребенку его семьи;

- мониторинг и контроль за пребыванием детей в приемных семьях, у опекунов (попечителей), патронатных воспитателей, включая межведомственную систему сбора информации о семьях и детях, оставшихся без попечения родителей;

- широкая пропаганда посредством СМИ семейных форм устройства детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также активное формирование социальных ценностей населения региона в отношении семейного устройства.

Реализация комплексных (межведомственных) программ, направленных на профилактику семейного неблагополучия и социального сиротства, сокращение численности детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе в результате лишения (ограничения) граждан родительских прав, позволила значительно снизить значение показателя «Доля детей, оставшихся без попечения родителей».

В Тюменской области за последние годы сформирована динамично развивающаяся **система отдыха и оздоровления детей**, оперативно и своевременно реагирующая на изменения в обществе и потребности жителей региона. Утверждена региональная нормативно-правовая база, определяющая порядок и стандарты организации детского отдыха:

- нормативно закреплены порядок и стандарты организации детского отдыха, в том чис-

ле в части обеспечения безопасности, страхования детей, подготовки кадров и программного обеспечения;

- установлена классность детских загородных оздоровительных лагерей и центров в зависимости от уровня материально-технической базы и перечня оказываемых услуг, что стимулирует балансодержателей к развитию материально-технической базы и позволяет органам исполнительной власти определять подходы к формированию цен на путевки;

- утвержден порядок предоставления путевок в детские оздоровительные организации на льготных условиях.

Развитие системы отдыха и оздоровления осуществляется в рамках **комплексной программы**, рассчитанной на **трехлетний период**. Мероприятия по развитию сети детских оздоровительных организаций выделены в отдельную подпрограмму. При разработке программы учтены поручения Президента и Правительства Российской Федерации в части сохранения и развития сети детских загородных оздоровительных организаций, созданию в них условий для организации отдыха детей всех групп здоровья. В основе функционирования системы отдыха и оздоровления заложено межведомственное взаимодействие, которое обеспечивает областная межведомственная комиссия по организации отдыха, оздоровления населения, занятости несовершеннолетних, созданная при правительстве Тюменской области. В ее состав входят не только представители федеральных и областных органов исполнительной власти, но и депутаты Тюменской областной Думы, представители общественных организаций «Союз работодателей», профсоюзных объединений, ассоциация организаторов отдыха и оздоровления на-

селения Тюменской области «Мы вместе». Это позволяет оперативно решать основные задачи оздоровительной кампании и поддерживать на стабильно высоком уровне как количественные, так и качественные показатели. В муниципальных образованиях функционируют территориальные межведомственные комиссии. Комиссии всех уровней работают в круглогодичном режиме на постоянно действующей основе.

Финансирование детской оздоровительной кампании осуществляется на принципах государственно-частного партнерства. Активно привлекаются средства из внебюджетных источников (средства предприятий, спонсоров), ряд государственных функций по организации детского отдыха переданы на аутсорсинг автономной некоммерческой организации. Правительством области вкладываются значительные средства в строительство и ремонт детских лагерей, что позволяет не только привести их в нормативное состояние, но и увеличить мощность. Детские оздоровительные организации имеют развитую инфраструктуру сооружений для организации оздоровительной, культурно — досуговой и спортивной деятельности детей и подростков. Приведены в нормативное состояние здания и сооружения, установлены новейшие системы автоматических пожарных сигнализаций. Столовые, медицинские блоки оснащены современным технологическим оборудованием. При строительстве, реконструкции и проведении капитального ремонта оздоровительных организаций учитываются требования строительных норм и правил, в том числе по созданию безбарьерной среды и условий для отдыха детей и подростков всех групп здоровья. Мощность детских загородных лагерей с 2007 года увеличена на 936 мест. В



текущем году введен в эксплуатацию детский оздоровительный центр «Олимпийская ребячка» на 240 мест.

Значительную роль в успешном функционировании детской оздоровительной кампании играют высококвалифицированные кадры. Кадровая политика в сфере отдыха и оздоровления реализуется во взаимодействии заинтересованных органов исполнительной власти и общественных организаций. Важная роль в научно-методическом сопровождении и кадровом обеспечении детской оздоровительной кампании отводится ассоциации организаторов отдыха и оздоровления населения «Мы вместе», которая является общественной организацией и осуществляет свою деятельность в регионе с 2003 года. За это время члены данной ассоциации проделали большую работу по сохранению и развитию системы отдыха и оздоровления в Тюменской области. По их инициативе разрабатываются программы отдыха и оздоровления детей, причем это делается не только для загородных лагерей, но и лагерей с дневным пребыванием, досуговых и спортивных площадок по месту жительства. К реализации допускаются программы отдыха и оздоровления, прошедшие экспертизу в областном экспертно-методическом совете.

Особое внимание в Тюменской области уделяется обеспечению безопасности детского отдыха. Приемка и контроль за деятельностью лагерей в период оздоровительной кампании осуществляется межведомственными комиссиями по организации отдыха, оздоровления населения и занятости несовершеннолетних, куда входят представители контролирующих структур. Страхование детей, направляемых на отдых, от несчастного случая является обязательным для организа-

УВЕЛИЧЕНИЕ МЕСТ В ЗАГОРОДНЫХ ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Всего по состоянию на 01.08.2013 г. – 3 тысячи мест

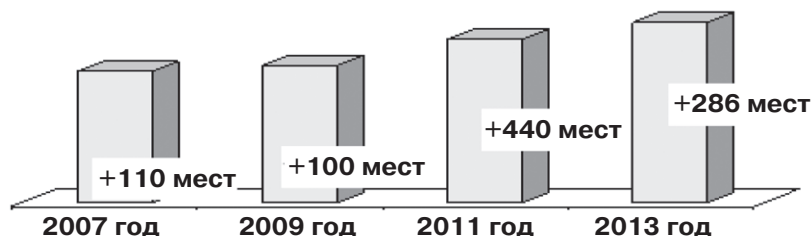


Рис. 5

ции детского отдыха нашего региона и осуществляется непосредственно организаторами детского отдыха. Страхование детей осуществляется как на период их нахождения в оздоровительной организации, так и на время перевозки к месту отдыха и обратно. В настоящее время правительством области разработан «Стандарт безопасности отдыха и оздоровления детей в загородных оздоровительных учреждениях и организациях». Данный стандарт содержит правила, критерии и нормативы, направленные на сохранение жизни и здоровья детей, отдыхающих в оздоровительных учреждениях, и регламентирующие осуществление организационных, санитарно-гигиенических, лечебно-профилактических, реабилитационных мер в области отдыха и оздоровления детей.

С целью повышения доступности детского отдыха в области реализуется ряд программ, предусматривающих обеспечение путевками на льготных условиях. В частности:

1. За счет бюджетных средств традиционно организуется отдых и оздоровление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и детей, в том числе детей-инвалидов и детей, состоящих на диспансерном учете;

2. С 2010 года реализуется программа софинансирования стоимости детской путевки из средств областного бюджета в зависимости от доходов семьи.

Ежегодно по программе софинансирования организуется отдых 10-ти тыс. детей. В 80% случаев доплата родителей составляет от 10% до 30% от стоимости путевки;

3. С 2010 года за счет средств областного бюджета организуется питание детей в лагерях с дневным пребыванием. Ребенок может посещать любой лагерь с дневным пребыванием, организованный на базе учреждений образования, молодежной политики и спорта, социального обслуживания, культуры;

4. За счет средств федерального и муниципальных бюджетов организуется проезд к месту отдыха и обратно детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

5. Для обеспечения беспрепятственного доступа детей с ограниченными возможностями к объектам социальной и транспортной инфраструктуры, а также повышения качества и доступности реабилитационных и санаторно-курортных услуг в Тюменской области действует региональная комплексная программа «Доступная среда» на 2011–2015 годы.

Подытоживая скажем: об эффективности реализуемых мер детской оздоровительной кампании говорят следующие показатели. Охват организованными формами отдыха и оздоровления детей и подростков, подлежащих охвату, увеличился с 75% до 96%. Используемые в регионе инновацион-



ные технологии и реализуемые проекты признаны сегодня на международном и федеральном уровнях, благодаря чему процент эффективности оздоровления детей в учреждениях отдыха и оздоровления с 2006 года в регионе значительно увеличился и составил 96% (2006 год – 52%). По данным мониторинга, 97% опрошенных жителей области отмечают высокое качество предоставляемых услуг по организации детского отдыха. Это **высокий показатель оценки существующей модели отдыха и оздоровления в Тюменской области.**

Теперь о другой демографической группе и внимании к ней. Ежегодно доля пожилых людей в Тюменской области в общей структуре населения возрастает в среднем на 8 тысяч человек. Складывающаяся ситуация, ставшая общемировой демографической тенденцией, определяет необходимость формирования государственной политики. С 2012 года при Президенте Российской Федерации работает комиссия по делам ветеранов, принимаются указы Президента России и поручения Минтруда России, которые ставят перед нами задачи по повышению качества жизни пожилых людей во всех сферах их жизнедеятельности. В ноябре прошлого года для широкого общественного обсуждения, в том числе в сети Интернет, опубликован проект Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», который декларирует необходимость ранней профилактики трудной жизненной ситуации у пожилых и определения индивидуальной нуждаемости в социальных услугах.

Реализуемая с 2011 года **межведомственная программа «Старшее поколение»** одобрена на федераль-

ном уровне и представляют собой комплекс межведомственных мероприятий, составленный с учетом потребностей устойчиво увеличивающейся в общем объеме населения возрастной категории. Важно отметить, что реализуемые по программе «Старшее поколение» мероприятия предусматривают предоставление гражданам пожилого возраста в полном объеме мер социальной поддержки, установленных федеральным и региональным законодательством. К примеру, с целью профилактики заболеваний у пожилых людей в области работают около 100 школ здоровья, 21 кабинет и 16 отделений профилактики. Доступность лекарственного обеспечения в области обеспечивают около 700 аптечных учреждений. Осуществляется доставка лекарственных препаратов на дом тяжелобольным гражданам. Приоритетными программами мероприятиями является внедрение новых технологий и методов работы социальных служб, направленных на повышение качества жизни пожилых людей:

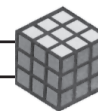
- «Стационар на дому»;
- «Приемная семья для пожилого гражданина»;
- «Школы по уходу за тяжелобольными гражданами».

Ежегодно около 6-ти тысяч пожилых людей и инвалидов получают необходимые социально-бытовые и социально-медицинские услуги в рамках традиционного социального обслуживания на дому. Развиваются актуальные формы организации работы социальных служб, обеспечивающие доступность и оперативность решения проблем пожилых людей, такие как: участковый принцип работы, межведомственные мобильные выездные бригады, диспетчерские службы по приему заказов на социальные услуги. Во всех сельских поселениях работает около 350 участковых специа-

листов, функционирует 26 мобильных выездных бригад (в каждом муниципальном образовании), диспетчерскими службами за 2012 год принято около 13 тысяч заявок на оказание различных социальных услуг и помощи. С целью оказания экстренной помощи гражданам, попавшим в трудную жизненную ситуацию, предоставления в стационарных условиях неотложной помощи тяжелобольным гражданам, нуждающимся в квалифицированном уходе, в 2012 году открылись 13 отделений милосердия, помощь в которых получили более 800 человек. Для оценки работы, проводимой ведомствами в рамках программы «Старшее поколение» (особенно при необходимости оперативного решения возникших вопросов), в области проводится анкетирование пожилых людей. По итогам анкетирования, проведенного в феврале-марте 2013 года, 95% граждан пожилого возраста полностью удовлетворены качеством организованного социального обслуживания.

В целях оценки влияния демографических процессов в обществе на организацию работы и развитие деятельности учреждений отрасли «Социальная политика» в 2012 году в программу введен показатель «Удельный вес граждан пожилого возраста, охваченных социальной помощью и услугами в учреждениях социального обслуживания населения, к общему числу граждан пожилого возраста, проживающих в Тюменской области».

В области реализуются мероприятия по приведению учреждений и организаций отрасли «Социальная политика» в нормативное состояние. Только за последние пять лет за счет средств областного бюджета введены в эксплуатацию в учреждениях и организациях отрасли: 8 спальных корпусов



более чем на 1000 мест, 2 спортивно-оздоровительных комплекса, зона отдыха с пляжем, бытовой корпус, складские помещения и т.д. В 2012 году построен спальный корпус на 200 мест в Кунчурском психоневрологическом интернате, в настоящее время ведется строительство спального корпуса на 100 мест с плановым сроком ввода в эксплуатацию в 2013 году в центре медицинской и социальной реабилитации «Пышма». Всего за период 2007 – 2012 годов введено более 45-ти тысяч квадратных метров дополнительных площадей, что позволяет обеспечить комфортное пребывание граждан, постоянно проживающих в учреждениях, а также находящихся на отдыхе и оздоровлении.

Создание безопасных условий проживания граждан в учреждениях отрасли осуществляется на системной основе и находится на постоянном контроле департамента социального развития Тюменской области. Учреждения оснащены современными системами автоматической пожарной сигнализации с речевым оповещением

о пожаре, позволяющими обнаружить признаки пожара на ранних стадиях, средствами пожаротушения. Кнопка экстренного вызова полиции установлена во всех учреждениях отрасли, имеющих техническую возможность. Кроме того, администрация и дежурный персонал учреждений отрасли имеют постоянную телефонную связь с участковым уполномоченным полиции, который находится на расстоянии до 2 км, и дежурным по отделу внутренних дел муниципального района. В целях усиления антитеррористической безопасности в учреждениях с постоянным круглосуточным пребыванием людей сверх предусмотренных нормативных требований в 2011 году завершена работа по установке систем видеонаблюдения. Во всех учреждениях отрасли проведен ремонт электропроводки, выполнена огнезащитная обработка деревянных конструкций чердачных перекрытий, установлены межэтажные двери с уплотнениями в притворах, отделывающие лестничные клетки от коридоров, с устройствами для самозакрывания, двери эвакуационных и

основных выходов оборудованы легко открывающимися запорами, системы противопожарного водоснабжения поддерживаются в исправном состоянии. Учреждения в полной мере укомплектованы средствами пожаротушения согласно нормам, своевременно проводится замер сопротивления изоляции электрооборудования. Руководителями учреждений ведется мониторинг безопасности технического состояния зданий и сооружений.

Программное развитие отрасли «Социальная политика» позволило определить стратегические ориентиры на последующие годы, поставить амбициозные цели, задачи и приоритеты, на достижение которых работает единая многофункциональная и многопрофильная отрасль, которая объединяет 25 территориальных управлений социальной защиты населения, 26 территориальных подразделений органа опеки и попечительства, 38 нестационарных и 15 стационарных учреждений, 24 детских загородных оздоровительных лагеря и центра.

Бюджетная классификация и ее применение в сфере занятости населения

С.А. Кабанов, директор департамента труда и занятости населения Тюменской области

Внедрение программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и необходимость создания условий для планирования бюджетных ассигнований по новым принципам повлекли за собой изменение порядка составления и утверждения бюджетов и, соответственно, корректировки бюджетной классификации Российской Федерации.

Приказом Минфина РФ от 01.07.2013 № 65н утверждены Указания о порядке применения классификации расходов для составления проектов бюджетов РФ и государственных внебюджетных фондов, начи-

ная с бюджетов на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг. В частности, со следующего года целевые статьи в составе классификации расходов бюджетов будут обеспечивать привязку бюджетных ассигнований

к государственным (муниципальным) программам и (или) не включенным в государственные (муниципальные) программы направлениям деятельности государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления (муниципальных органов), наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета, и (или)



к расходным обязательствам, подлежащим исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. В том случае, если субъектом Российской Федерации (муниципальным образованием) принято решение о составлении проекта закона о соответствующем бюджете на очередной финансовый (финансовый год и плановый период) в структуре государственных (муниципальных) программ, соответствующий финансовый орган будет утверждать единую структуру кода целевой статьи для отражения направления бюджетных ассигнований на реализацию государственных (муниципальных) программ и непрограммных направлений деятельности государственных органов субъекта Российской Федерации, органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами (органов местного самоуправления (муниципальных органов), наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов соответствующего бюджета.

Увязка универсальных направлений расходов с подпрограммой государственной программы будет осуществляться по следующей структуре кода целевой статьи, представленной в таблице 1.

Кроме того, в 2014 году будут применяться перечень и коды подгрупп видов расходов, единые для бюджетов бюджетной системы РФ.

БОР – приоритетное направление реформы государственных финансов России

Тема бюджетирования, ориентированного на результат (далее БОР), стала в России актуальной с принятием концепции реформирования бюджет-

СТРУКТУРА ЦЕЛЕВОЙ СТАТЬИ БЮДЖЕТА	
XX 0 0000	Государственная программа Российской Федерации
XX X 0000	Подпрограмма государственной программы Российской Федерации
XX X XXXX	Направление расходов на реализацию подпрограммы государственной программы Российской Федерации, ведомственной подпрограммы ФЦП (мероприятия ФЦП)

Источник: [1].

ного процесса. Напомним. Чтобы обеспечить переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов, в бюджетный процесс была введена процедура оценки результативности бюджетных расходов. В соответствии с этим принципом центрам занятости населения (данные структуры являются государственными автономными учреждениями Тюменской области) передаются государственные задания, предусматривающие показатели качества их деятельности. В частности, это касается удовлетворенности получателями предоставленных им государственных услуг. Оценка уровня удовлетворенности осуществляется непосредственно центрами занятости населения, департаментом, независимыми экспертами, а также посредством проведения опросов на официальном сайте департамента. В зависимости от достигнутых показателей качества определяются стимулирующие выплаты руководителям центров занятости населения. В целях совершенствования системы оценки качества разработан порядок, которым предусмотрено достижение показателей государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», целевых прогнозных показателей в области содействия занятости населения, а

также ожидаемых конечных результатов реализации долгосрочной целевой программы «Основные направления развития в области содействия занятости населения Тюменской области» на 2013-2015 годы. О действенности организационных мер говорят следующие факты. По итогам оценки качества за прошедший период 2013 года достигнута положительная динамика по показателям, характеризующим обращаемость граждан в органы службы занятости населения с целью поиска подходящей работы. Это относится и к эффективности работы по содействию занятости безработных граждан, в том числе молодежи в возрасте от 16 до 29 лет, а также взаимодействию с работодателями по размещению информации о вакантных рабочих местах в органах службы занятости.

Для того, чтобы оценки качества работы центров занятости населения носили еще более объективный характер, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги» департаментом объявлен конкурс «Лучший центр занятости населения Тюменской области в 2013 году». Условиями конкурса предусмотрено, что оценка качества будет осуществляться с учетом достигнутых учреждениями результатов по трудоу-

Таблица 1



ройте граждан, в том числе наименее конкурентоспособных на рынке труда категорий; эффективности реализации мер по содействию трудоустройству инвалидов; информационной открытости деятельности центров занятости населения и других показателей. Отметим, что к организации и проведению конкурса привлечена «Тюменская областная организация Всероссийского общества инвалидов».

И еще об одном направлении совершенствования системы оценки качества деятельности центров занятости населения. В целях повышения эффективности департаментом осуществляется постоянный мониторинг действующих и выработка новых способов оценки. Это позволяет изучать мнение потребителей услуг и своевременно улучшать качество их предоставления.

Практики формирования и реализации целевых программ (стратегии и тактики; риски и др.)

Вопросы содействия занятости населения, развития социально-трудовых отношений на территории Тюменской области решаются посредством реализации долгосрочной целевой программы «Основные направления развития в области содействия занятости населения Тюменской области» (далее – программа). Программа разрабатывается в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Законом Тюменской области от 20.05.1997 № 88 «О формировании и финансировании областных программ», распоряжением правительства Тюменской области от 01 июня 2009 г. № 700-рп «Порядок разработки, формирования и реа-

лизации областных целевых программ Тюменской области», распоряжением правительства Тюменской области «О разработке прогноза социально-экономического развития области и проекта Закона Тюменской области «Об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период», на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года, утвержденной распоряжением правительства Тюменской области от 25.05.2009 № 652-рп и утверждается распоряжением правительства Тюменской области. Разработка программы осуществляется в целях реализации государственной политики в области содействия занятости населения, направленной на:

- обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;
- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;
- осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;
- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места, прежде всего, для

граждан, испытывающих трудности в поиске работы;

- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;

- координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно – структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;

- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов, работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;

- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых норм.

Реализация программы предусматривает осуществление департаментом труда и занятости населения Тюменской области полномочий, определенных Законом Тюменской области от 08 июля 2003 г. № 155 «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Тюменской области» и положением о департаменте труда и занятости населения Тюменской области, утвержденным постановлением правительства Тюменской области от 07.07.2009 № 184-п. **Основной стратегической целью программы является содействие повышению эффективной занятости населения, сниже-**



ние напряженности на рынке труда, содействие повышению уровня жизни населения. Достижение цели программы обеспечивается выполнением следующих тактических задач:

1. Оказание содействия гражданам в поиске подходящей работы, в том числе организация временного трудоустройства безработных граждан, высвобождаемых работников, стажировка выпускников образовательных учреждений в целях приобретения ими опыта работы и граждан, ищущих работу;

2. Организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время;

3. Повышение конкурентоспособности граждан на рынке труда, включая опережающее профессиональное обучение;

4. Содействие развитию социально-трудовых отношений.

В соответствии с разделом 2 программы «Цели, задачи, сроки и этапы реализации долгосрочной целевой программы» для решения задачи 1 предусмотрена реализация следующих направлений деятельности:

- содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников;

- организация проведения оплачиваемых общественных работ;

- организация временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в том числе:

- содействие трудоустройству незанятых инвалидов, родителей, воспитывающих детей – инвалидов, многодетных родителей,

- содействие трудоустройству граждан, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы,

- повышение занятости граждан предпенсионного и пенсионного возраста;

- организация временного трудоустройства безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые;

- стажировка выпускников образовательных учреждений в целях приобретения ими опыта работы и граждан, ищущих работу;

- содействие самозанятости безработных граждан;

- создание дополнительных рабочих мест для трудоустройства безработных граждан;

- содействие безработным гражданам в переезде и безработным гражданам и членам их семей в переселении в другую местность для трудоустройства по направлению органов службы занятости;

- организация работы по содействию занятости соотечественников, переселяющихся в Тюменскую область;

- информирование о положении на рынке труда в Тюменской области, в том числе организация ярмарок вакансий и учебных рабочих мест;

- обеспечение сбалансированности на рынке труда регулированием трудовой миграции из-за пределов РФ (из стран дальнего зарубежья);

- проведение мониторинга регионального рынка труда;

- осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными.

В рамках решения задачи 2 планируется реализация направлений:

- организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время.

Для решения задачи 3 предусмотрена реализация следу-

ющих направлений деятельности:

- организация профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения;

- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации граждан, включая обучение в другой местности; опережающее профессиональное обучение, в том числе:

- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации безработных граждан, включая обучение в другой местности,

- опережающее профессиональное обучение работников организаций производственной сферы, осуществляющих реструктуризацию и модернизацию производства в соответствии с инвестиционными проектами,

- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации женщин в период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет;

- психологическая поддержка безработных граждан;

- социальная адаптация безработных граждан на рынке труда.

Для решения задачи 4 предусмотрена реализация следующих направлений деятельности:

- содействие повышению уровня доходов населения Тюменской области;

- развитие социального партнерства в Тюменской области;

- увеличение количества рабочих мест, соответствующих нормативным требованиям охраны труда;

- совершенствование нормативно – правовой базы охраны труда;

- непрерывная подготовка работников по охране труда на основе современных технологий обучения;



● информационно-методическое обеспечение и пропаганда охраны труда.

В программе содержится также раздел, в котором представлен анализ потенциальных рисков, описаны мероприятия, способные минимизировать влияние неблагоприятных факторов на реализацию долгосрочной целевой программы с учетом ситуации на рынке труда и потребностей населения региона.

Тактическое управление реализацией программы проводится в течение периода ее действия. При изменении ситуации на рынке труда либо в случае появления неблагоприятных факторов производится корректировка, в частности, изменяется численность участников мероприятий, объем их финансирования и т.д. Все изменения доводятся до подведомственных департаменту труда и занятости населения Тюменской области государственных автономных учреждений Тюменской области – центров занятости населения через корректировки государственных заданий.

Анализ целевых ориентиров программного развития отрасли показывает, как трансформировались целевые установки и задачи в течение последних 5-10-ти лет. Напомним, что разработка и реализация программы осуществляется с 01 января 2007 года. В соответствии с Законом Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ (ред. 29.12.2006) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и полномочия Российской Федерации в области содействия занятости насе-

ния были переданы для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Первоначально цель программы была определена так: **содействовать повышению эффективной занятости населения Тюменской области**, а мероприятия программы соответствовали перечню услуг, предоставляемых гражданам в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации».

В 2009 году, когда в отдельных отраслях экономики наблюдались кризисные явления, к данной цели программы **добавилось** уточнение – **снижение напряженности на рынке труда**. Перечень мероприятий программы, планируемый в этот период времени, пополнился дополнительными мерами по содействию занятости населения и снижению напряженности на рынке труда. Важно отметить, что их реализация осуществлялась за счет средств федерального бюджета. Несмотря на прекращение либо снижение их финансирования из федерального бюджета, практика реализации дополнительных мероприятий программы в Тюменской области в последующем сохранилась за счет средств регионального бюджета. Более того, в зависимости от потребностей населения региона данными мероприятиями охватываются новые категории граждан. Это повлияло на сохранении цели, предусматривающей снижение напряженности на рынке труда региона в посткризисные периоды.

Изменение цели программы по причине наделения департамента труда и занятости населения Тюменской области функциями в сфере социально-трудовых отношений и дополнения программы соответствующими мероприятиями произошло в 2010 году. С данного

периода **цель программы** расширена и обрела следующую формулировку – **содействие повышению уровня жизни населения региона**.

В заключение скажем о показателях результативности программного развития отрасли. Ориентация на конечный результат от реализации программы, а соответственно, целесообразность и эффективность выделения финансовых затрат на осуществление мероприятий оценивается на основании достижения показателей результативности. В настоящий момент данными показателями определены три показателя цели программы и двенадцать показателей ее задач. Определение данных показателей, их включение и исключение из программы в период с 2007 года производилось по мере изменения цели, а также при приведении в соответствие с указами Президента, государственной программой Российской Федерации «Содействие занятости населения» и др.

В период действия программы осуществляется внутренний и внешний мониторинг результативности ее реализации. По результатам внешнего мониторинга в течение всего периода реализации программа оценивалась как эффективная либо умеренно эффективная.

Литература

1. Приказ Минфина РФ от 01.07.2013 № 65н.
2. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
3. «Лучший центр занятости населения Тюменской области в 2013 году». Постановление Правительства РФ от 30.03.2013 № 286 «О формировании независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги».



Программно-целевой метод управления развитием региональной системы образования: организационно-правовой аспект

А.В. Райдер, директор департамента образования и науки Тюменской области

Система образования Тюменской области развивается в соответствии с основными федеральными и региональными актами, определяющими правовые отношения и стратегические направления реформирования и развития образовательных организаций.

Региональная сфера образования прошла несколько масштабных этапов модернизации, в ходе которой были сформированы и реализуются новые организационно-управленческие и финансовые механизмы, обеспечивающие высокое качество образования. В первую очередь это относится к программно-целевому методу управления, ориентированному на бюджетирование по результатам деятельности. Логика программно-целевого управления предопределила последовательное внедрение в сфере образования комплекса мер: организационных, экономических, кадровых, финансовых. Выделим лишь некоторые инновации, внедрение которых уже осуществлено. Это:

- преобразование отраслевой системы оплаты труда – введение нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений, включая финансирование реализации государственного стандарта образования в негосударственных учреждениях;

- проведение мониторинга эффективности использования и развития на основе его материально-технических и кадровых ресурсов образовательных организаций;

- проведение структурной (ликвидация, объединение,

другой уровень образования) и организационно-правовой (переход в статус автономных, бюджетных, казенных) реорганизации учреждений;

- развитие информационно-образовательной среды;

- формирование органов государственного управления и независимой оценки качества образования;

- введение единой диагностики уровня развития профессиональных компетенций педагогов, на основе которой формируется индивидуальная траектория непрерывного повышения квалификации педагогов;

- формирование и последующее расширение социального пакета для обеспечения эффективной деятельности педагогов.

Благодаря **полномасштабному и комплексному внедрению механизма программно-целевого бюджетирования** за сравнительно короткий период в регионе **удалось достичь значимых эффектов развития отрасли**. Назовем основные, на наш взгляд, эффекты. Это:

- ориентация участников образовательного процесса на конечный результат, соответствующий современному заказу системе образования со стороны гражданского общества;

- целевое расходование, достижение прозрачности и

выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и образовательных организаций;

- повышение эффективности использования внутренних резервов отрасли;

- формирование конкурентной среды образовательных организаций;

- совершенствование технологий и программ обучения, повышение уровня обученности, которое демонстрируют выпускники на экзаменах;

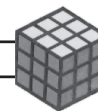
- корректировка содержания и форм переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров;

- повышение роли общественных институтов в развитии образовательной системы региона, целенаправленное формирование социального заказа системе образования;

- расширение открытости и доступности образовательных организаций, формирование объективной оценки результатов деятельности педагогов и организаций.

Активное и комплексное участие в процессе модернизации, основанное на внедрении эффективных управленческих механизмов, позволяет региональной отрасли образования успешно продвигаться дальше в соответствии с требованиями, выдвигаемыми обществом и социально-экономическими условиями, складывающимися в регионе.

Одним из ключевых инструментов реформирования образовательной сети, как уже сказано, явилось **изменение правовых форм организаций**.



К реализации комплекса мер по модернизации региональной и входящих в ее состав муниципальных образовательных систем Тюменская область приступила в 2004 году. К этому времени стало очевидно, что существующая форма образовательных учреждений сдерживает развитие конкурентной среды в сфере предоставления бюджетных услуг и повышение эффективности использования бюджетных средств. При этом даже до 2007 года, используя возможности действующей на тот момент нормативно-правовой базы, в Тюменской области нашли применение на практике принципы организационно-хозяйственной автономии муниципальных учреждений дошкольного и дополнительного образования через создание в данных сферах автономных некоммерческих организаций (АНО). Одновременно с пересмотром статуса действующих учреждений в сторону расширения самостоятельности проводились преобразования и по другим взаимовязанным направлениям – нарабатывалась практика нормативного финансирования системы образования, новых подходов к оплате труда работников, устанавливались четкие требования к количеству и качеству образовательных услуг, заказываемых на рынке.

Федеральный закон «Об автономных учреждениях», вступивший в силу с 2007 года, создал дополнительные предпосылки для продолжения работы по повышению эффективности деятельности, поставив в один ряд с бюджетными учреждениями структуры, имеющие новую организационно-правовую форму. Мы имеем в виду автономные учреждения, создаваемые в том числе и в сфере образования. Реализация основных положений принятого Федерального закона №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОБНОВЛЕНИЮ ФИНАНСОВО-ОРГАНИЗАЦИОННЫХ УСЛОВИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ ОБРАЗОВАНИЯ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

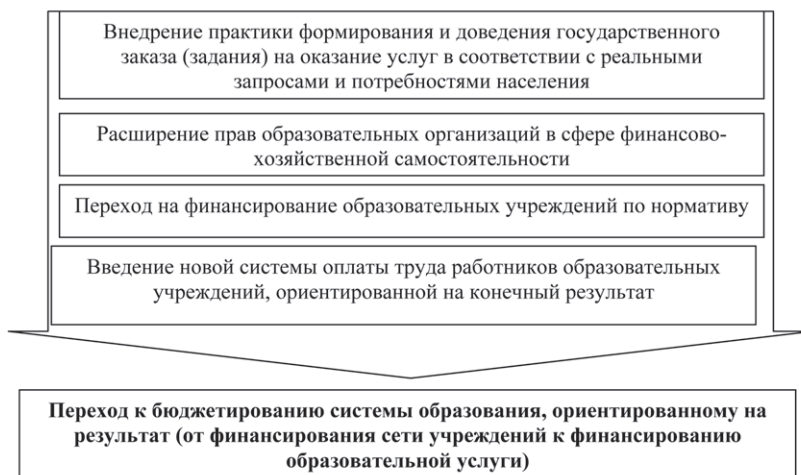


Рис. 1

акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» стала логическим продолжением начатых в Тюменской области преобразований. Положения данного закона направлены на повышение эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг и призваны изменить правовое положение бюджетных учреждений. В частности, законом предусмотрено предоставление права бюджетным учреждениям заниматься деятельностью, приносящей доход, при этом доход поступает в распоряжение непосредственно учреждения; как и автономным, им выделяются субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания. Таким образом, путем пересмотра статуса бюджетного учреждения закон привел через более самостоятельное планирование деятельности к либерализации режима его функционирования.

В Тюменской области в короткие сроки было **обеспечено формирование** необходимой **нормативно-правовой**

базы, регулирующей вопросы обеспечения перехода бюджетных учреждений в **новые организационно-правовые формы**. Аналогичные правовые акты в те же сроки были приняты и в каждом муниципальном образовании. В результате проведенных преобразований в составе сети образовательных учреждений в Тюменской области действуют:

- в статусе автономных учреждений – все муниципальные учреждения дошкольного, дополнительного образования детей и все государственные учреждения среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, а также 432 муниципальные общеобразовательные школы (всего 98 % от общего количества учреждений);

- в статусе бюджетных учреждений – остальные муниципальные школы, школы-интернаты и детские дома.

Внедрение механизма, обеспечивающего формирование и доведение государственных (муниципальных) заданий на предоставление образовательных услуг, показало объективные преимущества. Пере-



числим основные эффекты, в частности:

- расширение прав учреждений в сфере финансово-хозяйственной самостоятельности;
- снижение влияния государственного (муниципального) финансово-организационного администрирования;

● появилась возможность оперативного функционирования в рамках собственного плана финансово-хозяйственной деятельности (в отличие от режима исполнения бюджетной сметы);

● произошел переход от ориентированности на запросы администратора (учредителя) к удовлетворению запросов реальных потребителей услуг;

● расширились возможности образовательных организаций по привлечению внебюджетных средств;

● наконец, изменилась логика взаимоотношений между учреждением, учредителем и получателем услуг: орган управления – плательщик, учреждение – исполнитель, получатель услуг – заказчик.

По новому теперь распределены и полномочия: за органом управления образованием закрепляется необходимость реализации гарантий по оказанию образовательных услуг в виде финансово-организационного обеспечения условий осуществления образовательного процесса и осуществления соответствующего контроля за качеством предоставляемых образовательных услуг; за образовательным учреждением – непосредственная организация образовательного процесса в соответствии с заданными количественными и качественными характеристиками государственного (муниципального) задания. При этом вопросы, связанные с повышением эффективности использования закрепленных за учреждением ресурсов, обеспечением постоянного повышения качества

ВНЕДРЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ФОРМИРОВАНИЯ И ДОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ЗАДАНИЯ НА ОКАЗАНИЕ УСЛУГ

Постановление правительства Тюменской области от 28.12.2010 г. № 384-п
«О порядке и условиях формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания автономными и бюджетными учреждениями Тюменской области, формирования государственного задания казенным учреждениям Тюменской области»

Устанавливает требования учредителя к составу, качеству и объему, условиям, порядку и результатам оказания услуг

Задание должно содержать:

- ☐ определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг (работ);
- ☐ показатели, характеризующие качество и объем (состав) оказываемых услуг (работ), результаты их оказания;
- ☐ порядок оказания услуг (работ);
- ☐ предельные цены (тарифы) на оплату услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если действующим законодательством предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;
- ☐ порядок контроля выполнения задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- ☐ форму отчета о деятельности учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества.

Основанием для предоставления (перечисления) учреждению средств в течение финансового года является государственное (муниципальное) задание, утвержденное уполномоченным органом

Рис. 2

оказываемых услуг в сфере образования, окончательно переведены в компетенцию образовательного учреждения.

Как показала практика, муниципальные органы управления образованием начали в большей степени заниматься формированием количественных и качественных требований к размещаемому заказу, делая это с учетом потребностей населения муниципалитета, а образовательные организации стремятся создавать все необходимые условия для максимального удовлетворения существующего спроса (это касается разнообразия и качества предоставляемых образовательных услуг).

Внедрение новых организационно-правовых условий деятельности образовательных организаций является частью общей политики модернизации

образования, осуществляемой в единой логике всех нововведений, реализуемых в отрасли. Переход образовательных организаций в новый статус выявил следующие преимущественные характеристики:

● появление заинтересованности менеджмента учреждения в расширении спектра услуг с учетом фактического спроса населения, внедрении удобных для потребителя технологий предоставления услуг, повышении уровня сервиса;

● привлечение через наблюдательные и управляющие советы общественных структур к управлению финансово-хозяйственной и организационной деятельностью учреждения, развитие общественного контроля (аудита) за деятельностью учреждения;

● получение возможности более объективно оценить дан-



ные о востребованности услуг, повышение степени учета оценок потребителей в отношении доступности и качества услуг учреждения.

Таким образом, **введение новых организационно-правовых форм учреждений** позволило создать основные элементы реальной конкурентной среды, расширить спектр и повысить качество предоставляемых услуг, более рационально использовать имеющиеся материально-технические и кадровые ресурсы. При этом управление образовательными организациями стало более мобильным и результативным, ориентированным на социальный заказ.

Организационно-управленческие аспекты деятельности не утратили своей значимости для образовательной сферы. Особую **актуальность** с точки зрения **совершенствования программно-целевого метода бюджетирования в современных условиях** имеют:

- совершенствование конкурентных механизмов формирования, доведения до подведомственных учреждений и контроля (стимулирования) комплексного выполнения задания учредителя;
- разработка независимых механизмов и инструментария оценки качества образования в соответствии с требованиями новых ФГОС;
- проведение регулярных социологических опросов с привлечением независимых экспертов и широких кругов общественности с целью получения объективной независимой оценки удовлетворенности населения качеством общего образования;
- формирование единой информационно-образовательной среды, в том числе посредством создания единого портала «Образование в Тюменской области»;

РАСШИРЕНИЕ ПРАВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

Все образовательные учреждения самостоятельны в вопросах финансово-организационного обеспечения своей деятельности	
Заказчик-учредитель (департамент образования и науки Тюменской области)	Исполнитель задания (государственное автономное образовательное учреждение)
Реализация гарантий по оказанию услуг в сфере образования	Организация предоставления образовательных услуг
Финансово-материальное и организационное обеспечение выполнения заданий	Выполнение задания собственника имущества учреждения
Контроль целевого и эффективного использования имущества и финансов учреждения	Повышение эффективности использования имущества и финансов учреждения
Контроль за соблюдением качества оказываемых государственных образовательных услуг	Повышение качества и конкурентоспособности оказываемых учреждением услуг

Рис. 3

- решение актуальных вопросов, ориентированных на повышение социального статуса и благополучия педагогов (повышение заработной платы работников отрасли, расширение социального пакета педагогов, в том числе предоставление субсидий и займов на строительство или приобретение жилья для педагогов за счет средств областного бюджета).

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года **главной целью отрасли образование является повышение качества жизни населения, обеспечение доступности качественного и непрерывного образования**, соответствующего тенденциям развития современного общества и региональной экономики. Система образова-

ния среди других отраслей социальной сферы региона наиболее мобильна и в большей степени способна не только адаптироваться к требованиям быстро меняющейся социальной среды, но и работать на опережение, создавая фундамент для успешного развития в будущем. При любом сценарии социально-экономического и политического развития общества главным залогом его конкурентоспособности и прогрессивности является качество человеческого потенциала. Это позволяет рассматривать **образование как потенциальный локомотив развития социальной сферы**, одну из **приоритетных точек роста** в социально-экономическом развитии области.

В целом, **благодаря внедрению программно-целевого подхода к реализации**



долгосрочной целевой программы «Основные направления развития образования и науки Тюменской области» в **системе образования** в течение последних 5 лет были **успешно реализованы** следующие направления:

- обеспечение доступности качественного образования независимо от места жительства, социального положения и состояния здоровья обучающихся;

- модернизация организационно-финансовых принципов управления, укрепление и развитие материально-технической базы и инфраструктуры образовательных учреждений;

- полномасштабное внедрение информационно-коммуникационных технологий;

- ориентация системы образования на запросы общества и потребности регионального рынка труда.

Поставленные **цели и задачи реализованы в полном объеме**. В качестве первоочередных решены вопросы обеспечения материально-технических и организационно-финансовых условий функционирования образовательных организаций. Обеспечена эффективность административного регулирования и быстрое достижение положительных, востребованных сообществом результатов реформирования.

Поскольку условия современной образовательной среды в регионе созданы, **актуальны новые цели и задачи**,

а именно — **достижение образовательных результатов нового качества**. Главным мерилом эффективности сферы образования становится успешное развитие и социализация личности на протяжении всей жизни. Этому способствует формирование у детей и молодежи системы современных социальных и технологических компетенций, обеспечивающих непрерывное развитие и успешное жизнеустройство на основе высокого уровня конкурентоспособности, гражданской активности и позитивных жизненных устремлений.

Организационной **основой** реализации данных установок **государственной политики в Тюменской области** в сфере образования является **государственная программа Тюменской области** «Основные направления развития образования и науки», обеспечивающая преемственность развития регионального образования и направленная на решение актуальных вопросов стратегического характера. Данная программа сформирована на базе комплексного (сквозного) подхода к постановке и решению задач, в частности, объединяет все уровни и субъекты образования как равноправных партнеров образовательной практики. В качестве ключевых приоритетов развития она предусматривает:

- смещение акцента с реформирования организационно-финансовых основ функци-

онирования образовательной системы на обновление содержания и технологий обучения и воспитания с учетом единства всех субъектов образования (дети, педагоги, семья, общество);

- введение новых требований к результатам образовательной деятельности, способным противостоять вызовам постоянно меняющейся культурной, социальной, технологической среды современного общества и противостоять негативным влияниям;

- осуществление и учет результатов развития личности, ее социализации.

При этом необходимым условием эффективной реализации программы является отражение ее целевых установок, организационных подходов, содержательных приоритетов и ключевых мероприятий в отраслевых муниципальных программах и программах развития каждой образовательной организации.

Таким образом, постоянное **развитие и совершенствование программно-целевого метода бюджетирования способствует** дальнейшему управляемому **переводу региональной системы образования в новое состояние**. Отличительной особенностью его является качество образования, адекватное настоящим и перспективным потребностям развивающейся личности, государства и общества.

Электронная Тюменская область

А.С. Албычев, директор департамента информатизации Тюменской области

Государственная политика в сфере использования и развития информационных технологий в регионе проводится в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации [1].

Поскольку целью формирования и развития информационного общества в Российской

Федерации является повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспо-

собности России, **приоритетом** долгосрочной целевой программы «Основные направления развития информатизации (Электронная Тюменская область)» (далее – программа) являются:

- расширение возможности доступа граждан к информа-



ции для реализации своих конституционных прав;

- повышение качества предоставления государственных услуг за счет внедрения в деятельность органов государственной власти Тюменской области информационно-коммуникационных технологий;

- повышение эффективности системы государственного управления.

В соответствии с целью подготовки широких слоев жителей Тюменской области к отношениям с государственными органами на основе информационных технологий **в программе предусмотрено решение следующих задач. Во-первых, повышение компьютерной грамотности населения** – это направление так и называется «Расширяя горизонты». Отметим, что курсы обучения основам компьютерной грамотности проводятся для слушателей бесплатно. Это позволило привлечь к занятиям разные группы граждан. Таким образом, на практике **обеспечивается преодоление цифрового неравенства в обществе**. Разработанные учебные программы предусматривают знакомство пользователей не только с основами компьютерной грамотности, принципами работы в сети Интернет, в том числе правилами безопасности, но и популяризируют электронное правительство: «Электронные государственные и муниципальные услуги» (для граждан), «Электронная отчетность. Государственные и муниципальные услуги в электронном виде (для юридических лиц)» и т.д. Особое внимание уделяется пропаганде it-знаний среди детей («Обучение компьютерной грамотности школьников»), лиц с ограниченными возможностями, в частности для слепых и слабовидящих граждан разработаны специальные программы. Сформирован также общий дистанционный курс обучения [2].

В проводимой в регионе **политике развития информатизации учитывается** и еще один **аспект**, связанный с преодолением цифрового неравен-

ства – **территориальный**. Открыто 34 учебных класса, а для обучения жителей удаленных районов используется мобильный класс. Это позволило охватить 82 процента территории области и обучить более 83-х тысяч жителей. Как показывают опросы, 98% тех, кто посещал занятия, удовлетворены качеством обучения, 56% – после обучения пользуются электронной почтой, 95% слушателей понимают принципы электронных услуг, а 65% – смогут самостоятельно получать электронные услуги.

Вторая задача данного направления программы связана с **обеспечением доступности** современных информационно-коммуникационных технологий **для населения**. В рамках формирования такой инфраструктуры в Тюменской области организовано 46 пунктов коллективного бесплатного доступа к сети Интернет. В результате 75% территории области охвачено такими пунктами, их посетили более 436 000 человек. Кроме того, появилась региональная сеть бесплатного Интернета «TyumenFree». Созданная в мае 2012 года сеть дает возможность повысить доступность Интернета для населения и усилить интерактивное общение граждан с властью. Запущено более 130-ти точек доступа Wi-Fi в популярных местах отдыха жителей области, на вокзалах и привокзальных площадях, спортивных и досуговых центрах, медицинских и образовательных учреждениях, органах власти. Данная сеть охватывает все города области – Тюмень, Тобольск, Ишим, Ялуторовск, Заводоуковск и работает со средней скоростью 100 Мб/с. Сеть насчитывает 96 000 пользователей. И еще о дополнительных льготах участникам программы. Им предоставляются тарифы на подключение проводного и беспроводного Интернета, при этом цена составляет 300 – 400 рублей в месяц при скорости от 512 Кбит/с, а также предусмотрена возможность приобрести компьютер по льготной цене (от 13 500 руб.).

Теперь о том, как осуществляется **перевод государственных и муниципальных услуг** в электронный формат. С точки зрения организации этого процесса в регионе важно было прежде всего создать правовые условия. На основе понимания этого, **в Тюменской области разработаны** необходимые **нормативно-правовые акты**, а именно:

- Закон Тюменской области от 09.11.2011 № 77 «Об организации предоставления государственных услуг в Тюменской области»;

- Распоряжение правительства Тюменской области от 30.05.2011 № 755-рп «О документах (сведениях), необходимых для предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций)»;

- Распоряжение правительства Тюменской области от 28.06.2010 № 900-рп «Об утверждении Перечня государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти и государственными учреждениями Тюменской области»;

- Распоряжение правительства Тюменской области от 26.05.2010 № 677-рп «Об утверждении Плана перехода на предоставление в электронном виде государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти, органами местного самоуправления Тюменской области, учреждениями Тюменской области и муниципальными учреждениями».

В разделе программы **организационно-технологических мероприятий** центральное место занимает **автоматизированная система межведомственного электронного взаимодействия** Тюменской области для **оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде** (далее – СМЭВ). СМЭВ стала основным средством управления и межведомственного взаимодействия между региональными и муниципальными органами исполнительной власти, территориальными



подразделениями федеральных органов власти, организациями и учреждениями, расположенными на территории Тюменской области. В результате ее создания появилась единая платформа для построения и предоставления услуг, а за счет стандартизации механизмов взаимодействия различных информационных систем уменьшились соответствующие расходы.

Одновременно с этим в регионе активно ведутся работы, обеспечивающие **расширение функционала отраслевых информационных систем**. В частности, развиваются следующие информационные системы: социальной сферы; сферы образования и здравоохранения; государственного заказа; электронных архивов; Тюменской областной Думы; в сфере природопользования и экологии; в сфере жилищно-коммунального хозяйства; системы казначейского исполнения бюджета; финансово-экономического мониторинга; обеспечения градостроительной деятельности, планирования и реализации инвестиционно-строительных программ; мониторинга ценообразования в строительстве; государственного строительного надзора; обеспечения градостроительной деятельности; в сфере АПК; в сфере тарифной и ценовой политики; в сфере занятости населения; земельно-имущественного комплекса. В реализации этого направления программы ежегодно принимают участие до 20 органов исполнительной власти. При внедрении информационных систем в отраслевых органах власти созданы интегрирующие вычислительные центры для хранения и обработки данных. Для консолидации вычислительных ресурсов создается единый центр обработки данных правительства Тюменской области.

С целью **развития информационных сетей муниципальных образований** и создания условий для предоставления муниципальных услуг населению в электронном виде в 2012 году департаментом информатизации Тюменской об-

ласти в соответствии с [3] рассмотрены и одобрены заявки муниципальных образований на выделение им субсидии на выполнение строительно-монтажных работ по строительству (модернизации) структурированных кабельных систем, а также на выполнение работ по организации подключения структурированной кабельной системы (автоматизированного рабочего места) к сети Интернет.

Для обеспечения безопасности информационного взаимодействия внедряются средства защиты информации и системы авторизации по средствам электронной цифровой подписи. В регионе создан удостоверяющий центр сертификатов электронно-цифровой подписи Тюменской области, а также определена уполномоченная организация по созданию, внедрению и последующему развитию системы межведомственного электронного взаимодействия.

Чтобы организовать оказание государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», в регионе осуществляются работы по развитию автоматизированной информационной системы автоматизации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг Тюменской области.

В течение 2013 года выполняются работы, которые позволят обеспечить предоставление государственных и муниципальных услуг Тюменской области в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг. Важно отметить, что централизованный доступ всех органов государственной власти к сети Интернет обеспечивается через единого провайдера, который выбирается на условиях открытого конкурсного отбора.

Выступая государственным заказчиком – координатором программы, департамент информатизации Тюменской области, осуществляет централизованные закупки услуг на информационное обслуживание спра-

вочно-правовых систем «ГАРАНТ» и «КонсультантПлюс», обеспечивает централизованный доступ к программному продукту «Парус-Бюджет». Таким образом, **централизованная закупка товаров, работ и услуг способствует более эффективному использованию бюджетных средств**.

В рамках областной целевой программы **реализуется также проект** по созданию и развитию **системы электронного документооборота и делопроизводства** (далее – СЭД). С 1 июня 2012 года эта система электронного документооборота и делопроизводства введена в эксплуатацию. Особенность ее в том, что она включает в себя все органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, а также часть территориальных подразделений федеральных органов власти в Тюменской области. Создание открытой среды дает возможность ускорить исполнение поручений, минимизирует затраты на канцелярские товары (между органами власти полностью исключен бумажный документооборот). Расширение сети использования СЭД путем подключения к ней подведомственных организаций продолжается и дает новые эффекты управления.

Еще один **проект**, предусматривающий создание **системы видеоконференцсвязи** правительства Тюменской области, также реализован. В 26-ти муниципальных образованиях области созданы абонентские пункты системы видеоконференцсвязи, позволяющие участвовать в сеансах связи с органами местного самоуправления и органами исполнительной власти Тюменской области. К системе подключены органы исполнительной власти Тюменской области, уже имеющие залы видеоконференцсвязи.

Модернизация официального интернет-портала органов государственной власти Тюменской области, который является основным инструментом «электронного правитель-



ства» по интерактивному взаимодействию власти с населением, и обеспечение его бесперебойной работы проводятся **по плану**. На портале представлены следующие сайты: «Государственные и муниципальные услуги в Тюменской области», «Сайт губернатора области», «Занятость в Тюменской области», «Переселение соотечественников в Тюменскую область», «Образование в Тюменской области», программы по повышению компьютерной грамотности населения Тюменской области «Расширяя горизонты», «Система электронного обучения». Портал также включает модуль «Типовой сайт муниципального образования Тюменской области», на базе которого свои официальные представительства в сети Интернет создали 23 органа местного самоуправления (ОМСУ). Каждое сельское поселение области теперь имеет свои страницы на сайтах ОМСУ.

Сайт «Государственные и муниципальные услуги в Тюменской области» предусматривает сервисы не только информационные – предоставление жителям области сведений о структуре услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами власти и их учреждениями, но и дает возможность получать в электронном виде формы документов и бланков, подавать через личный кабинет в электронном виде заявление на получение необходимой услуги. Важно отметить, что для пользователей с ограниченными возможностями по зрению создана специальная версия портала. Как показывает практика, востребованными у пользователей являются онлайн трансляции, банк мультимедиа материалов, т.е. созданные модули достаточно эффективны и позволяют удовлетворить спрос. Готовится к внедрению новый дизайн портала.

Для обмена практическим опытом применения ИТ-решений в сфере государственного управления, а также обсуждения ключевых вопросов, актуальных проблем и путей их решения с 2008 года в Тюменс-

кой области проводится Всероссийский форум «Электронное правительство: современный механизм управления регионом» и специализированная выставка «Информационные технологии» (ИНФОТЕХ).

Несмотря на успешность внедрения it-технологий в сфере управления регионом, тем не менее нельзя не сказать о барьерах, мешающих реализовать мероприятия программы. Они касаются, во-первых, правового поля – внесения изменений в нормы действующего законодательства в сфере информатизации как на региональном, так и на федеральном уровнях. Второй риск связан с недобросовестностью поставщиков товаров, исполнителей работ, услуг. Данные барьеры могут отрицательно повлиять на реализацию крупномасштабных проектов, к примеру, увеличить срок его исполнения. Для минимизации рисков департамент информатизации Тюменской области максимально оперативно вносит изменения в программу, в том случае, если законодательные изменения требуют реализации дополнительных мероприятий; осуществляется детальная проработка технических заданий и проектов, что способствует определению конкретного перечня и объема предоставляемых товаров, оказываемых работ и услуг; прорабатываются возможности проверки предоставляемого оборудования у производителей, чтобы исключить принятие оборудования, техническое обслуживание которого в последствии, как правило, не поддерживается официальным производителем.

В соответствии с принципом **программно-целевого бюджетирования разработаны индикаторы**, которые позволяют формализовать результаты деятельности по информатизации в регионе. Перечислим лишь **основные показатели**, характеризующие **итоги реализации программы**:

- сохранение Тюменской областью 1-го места в Уральском федеральном округе и места в первой десятке в рейтинге субъектов Российской Феде-

рации по уровню внедрения электронного управления;

- занимаемое областью 3-е место по индексу готовности региона к информационному обществу;

- средний уровень удовлетворенности граждан качеством оказания государственных услуг в электронном виде составляет 81,1%;

- рост доли государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органами местного самоуправления) и учреждениями субъекта Российской Федерации (муниципальными учреждениями) в электронном виде, в общем объеме государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органами местного самоуправления), учреждениями субъекта Российской Федерации (муниципальными учреждениями), в том числе первоочередных услуг, оказываемых в электронном виде. На 30.06.2013 она составила 61,2%, значение аналогичного показателя на 31.12.2011 – 7,6%.

- выросла среднемесячная посещаемость официального портала органов государственной власти Тюменской области, она составляет около 300 000 ед.

Таким образом, департамент информатизации Тюменской области при реализации мероприятий программы проводит комплекс мер, способствующих получению качественного требуемого результата.

Литература

1. **Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации**, утв. Президентом РФ В.В. Путиным 07.02.2008 № Пр-212.

2. <http://edu.admtumen.ru/>.

3. **Постановление правительства Тюменской области от 28.12.2007 № 348-п «О порядке предоставления субсидий из регионального фонда софинансирования расходов и иных межбюджетных трансфертов».**



Территориальный опыт управления отраслевым развитием (на примере сферы здравоохранения Тюменской области)

И.Б.Куликова, директор департамента здравоохранения Тюменской области
И.В.Михайлова, начальник отдела сопровождения
и мониторинга целевых программ департамента
здравоохранения Тюменской области

Социальные последствия трансформационных преобразований в начале 90-х годов XX века потребовали от государства активной политики в сфере здравоохранения. Одним из методов государственного управления отраслью в формирующихся рыночных условиях стал программно-целевой. В данной статье представлена ретроспектива института программно-целевого планирования и финансирования здравоохранения в субъекте РФ.

Расходование бюджетных средств по целевому принципу в отрасли здравоохранения Тюменской области применяется достаточно давно. С 1994 года стали разрабатываться областные целевые программы, направленные на решение наиболее актуальных проблем. С этой целью проводился комплексный анализ и определялся наиболее эффективный метод решения проблем. Таким образом, сформированная программа представляла собой комплекс мероприятий, выполнение которых планировалось по срокам, объемам финансирования и результатам. Такая определенность позволяла четко отслеживать эффективность реализации мероприятий программы, целевое расходование средств и оказывать своевременное воздействие при отклонении полученных результатов от поставленной цели. Срок реализации программ обычно включал три-пять лет, что позволяло планировать преемственность мероприятий программы и решать долгосрочные задачи.

Среди областных программ, финансируемых в период с 1994-го по 2005 годы, можно назвать областные целевые программы «Безопасное материнство», «Перинатальный

центр», «Неотложные меры борьбы с туберкулезом в Тюменской области», «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера». Последняя являлась наиболее комплексной программой и была направлена на снижение уровня заболеваемости ВИЧ-инфекцией, туберкулезом, сахарным диабетом, артериальной гипертонией, психическими расстройствами, онкологическими заболеваниями. Хотя данная программа охватывала все направления по снижению заболеваемости населения, однако она не могла отразить в полном объеме эффекты влияния отрасли на достижение поставленных в программе целей. К тому же финансирование программы предусматривало отдельный (целевой) комплекс мероприятий, то есть не охватывало деятельности отрасли в целом.

В 2006 году институт целевых программ, применяемый в Тюменской области, приобрел более эффективную форму модели. К этому времени была разработана и утверждена Стратегия развития УрФО, предусмотрены новые методологические правила, в частности введена ежегодная корректировка задач, а также доклады о результатах и основных на-

правлениях деятельности органов исполнительной власти как субъекта бюджетного планирования на отчетный период и прогнозный трехлетний период. Отметим, что цели и задачи при подготовке доклада формировались с учетом отраслевых приоритетов, установленных федеральным центром для развития отрасли здравоохранения, а также исходя из территориальных особенностей.

В соответствии с распоряжением правительства Тюменской области от 01.08.2005 №450-рп перед департаментом здравоохранения Тюменской области была поставлена задача разработать областную целевую программу «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области» на трехлетний период. **Цель программы определена так: сохранение и укрепление здоровья населения области.** Актуальность разработки областной программы с такой целью стала очевидной после того, как был проведен **анализ состояния отрасли в регионе:**

1. Демографические показатели:

- численность, возрастно-половой состав населения;
- рождаемость, смертность, естественный прирост населения;
- средняя продолжительность жизни.

2. Показатели состояния здоровья населения:

- структура и динамика заболеваемости населения, в том числе детей, населения трудоспособного возраста, социально-значимыми заболеваниями, хроническими заболеваниями;



- причины заболеваемости и смертности населения, в том числе детей, населения трудоспособного возраста, в связи с социально-значимыми заболеваниями, хроническими заболеваниями.

3. Наличие сети организаций здравоохранения с учетом плотности населения, особенностей расселения граждан по территории региона.

4. Состояние материально-технической базы отрасли, в том числе медицинских организаций первичного звена, специализированных медицинских организаций, служб скорой медицинской помощи:

- износ основных фондов и выявление потребности в капитальном ремонте зданий (помещений) организаций здравоохранения;

- обеспеченность медицинским оборудованием, специальным автотранспортом и т.п.

5. Состояние кадрового обеспечения отрасли:

- численность врачей и среднего медицинского персонала с учетом уровня квалификации (наличие квалификационных категорий, сертификатов специалистов), в том числе участковых врачей, врачей общей (семейной) практики, медицинских сестер участковых врачей и врачей общей (семейной) практики;

- показатели обеспеченности населения врачами и средним медицинским персоналом (в том числе соотношение штатной численности работников организаций здравоохранения и объема оказываемых медицинских услуг);

- динамика роста заработной платы работников организаций здравоохранения, в том числе врачей, среднего медицинского персонала, административно-управленческого персонала, обслуживающего персонала;

- структура формирования (бюджетные средства, поступления от платных услуг) и распределения фонда оплаты труда работников организаций здравоохранения (по вышеука-

занным категориям работников).

6. Состояние финансового обеспечения отрасли:

- по источникам финансирования (бюджеты всех уровней, средства ОМС, поступления от платных услуг);

- структура расходов по назначению (оплата труда, медикаменты, коммунальные расходы, капитальные расходы и т.п.);

- структура расходов по видам оказываемой медицинской помощи (стационарная, амбулаторно-поликлиническая, скорая).

7. Состояние организации медицинской помощи:

7.1. Структура и динамика обращаемости населения за медицинской помощью:

- амбулаторно-поликлинической (посещения);

- стационарной (использование коечного фонда);

- скорой (вызовы).

7.2. Соотношение структуры оказания медицинской помощи по видам (стационарная, амбулаторно-поликлиническая, скорая):

- с потребностями населения;

- с возможностями современных медицинских технологий;

- с ресурсными возможностями системы здравоохранения.

Анализ по ключевым направлениям выявил системные недостатки в организации медицинской помощи в регионе:

- отсутствие условий, обеспечивающих населению равный доступ к медицинским услугам, соответствующим стандартам медицинской помощи;

- отсутствие экономических механизмов, стимулирующих медицинские организации как хозяйствующих субъектов, их руководителей и работников к повышению доступности и качества медицинских услуг, рациональному использованию ресурсов системы здравоохранения, совершенствованию применяемых медицинских технологий;

- отсутствие механизма объективного контроля полно-

ты и качества оказываемой медицинской помощи.

Основные принципы формирования отраслевой программы в сфере здравоохранения были сохранены. Однако появились и новые черты, в частности особенностью являлось формирование финансовой части программы, что включает в себя весь бюджет отрасли, формирование системы показателей эффективности, исходя из перечня мероприятий, предусмотренных в программе для наиболее полной их оценки. Поскольку основным принципом программного бюджета, ориентированного на результат, является максимальное использование средств в рамках целевых мероприятий, выявленные системные недостатки определили структуру и задачи программы, решение которых обеспечит достижение поставленной цели, а именно: сохранение и укрепление здоровья населения. Перечислим **основные задачи подпрограммы «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области на 2006-2008 годы»:**

Задача 1. Изменение системы финансирования отрасли и системы оплаты труда;

Задача 2. Создание единой системы оказания медицинской помощи;

Задача 3. Укрепление и эффективное использование материально-технической базы;

Задача 4. Эффективное расходование финансовых ресурсов для текущего финансирования отрасли;

Задача 5. Специальные мероприятия в области здравоохранения.

Подпрограмма «Реализация национального проекта «Здоровье» в Тюменской области»:

- Приоритет «Развитие первичной медико-санитарной помощи, в том числе профилактического направления»;

- Приоритет «Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью»;



● Приоритет «Реализация информационной поддержки и управления проектом».

С учетом завершения реализации отдельных мероприятий, повышения структурной эффективности программы, обозначения дополнительных приоритетов развития отрасли в течение периода реализации неоднократно проводилась трансформация задач. **С 2013 года программа имеет статус долгосрочной и следующую структуру:**

Задача 1. Обеспечение доступной и качественной медицинской помощи населению Тюменской области;

Задача 2. Обеспечение отраслевого баланса медицинских кадров в разрезе специальностей и служб, повышение престижа профессии медицинского работника;

Задача 3. Укрепление и эффективное использование материально-технической базы отрасли;

Задача 4. Формирование культуры здорового образа жизни и профилактика неинфекционных заболеваний у населения Тюменской области;

Задача 5. Предупреждение заболеваний социального характера;

Задача 6. Развитие медицинской помощи детям и службы родовспоможения.

Особенностью перехода на финансирование отрасли здравоохранения в бюджете, ориентированном на результат, явилось то, что одновременно с этим в Тюменской области происходили и другие преобразования. Перечислим главные: начало реализации Территориальной программы государственной гарантии, обеспечивающей одноканальное финансирование учреждений здравоохранения за оказанную медицинскую помощь; формирование бюджета отрасли на трехлетний период; начало реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» (далее – ПНП «Здоровье»), продолжение реформирования

структуры отрасли. С организационной точки зрения важно отметить принятие нормативных правовых актов субъекта РФ. Это:

● Постановление правительства Тюменской области «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи населению»;

● Распоряжение правительства Тюменской области об утверждении отраслевой программы по реализации ПНП «Здоровье» в Тюменской области;

● Распоряжения и постановления правительства Тюменской области по реализации направлений приоритетного национального проекта «Здоровье»;

● Заключены соглашения между правительством Тюменской области и Министерством здравоохранения и социального развития РФ о реализации мероприятий ПНП «Здоровье»;

● Заключены соглашения между правительством Тюменской области и главами муниципальных образований о реализации ПНП «Здоровье»;

● Изданы приказы департамента здравоохранения Тюменской области, регламентирующие порядок реализации отдельных мероприятий программы «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области»;

● На уровне муниципальных образований утверждены муниципальные целевые программы по реализации ПНП «Здоровье» на территории муниципальных образований.

Введение всех инновационных направлений было отражено в мероприятиях областной целевой программы «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области». Подводя итоги, можно сказать, что реализация одноканального финансирования здравоохранения области в рамках Территориальной программы государственной гаран-

тии (ТПГГ) из средств Фонда обязательного медицинского страхования (ОМС) регламентирует и обеспечивает реализацию одной из важнейших задач отрасли здравоохранения – повышение доступности и качества медицинской помощи для широких слоев населения и рациональное расходование финансовых средств путем финансирования учреждений здравоохранения за конкретную услугу. Одноканальное финансирование из средств ОМС обеспечило единый подход к формированию финансовых нормативов возмещения расходов организаций здравоохранения, обеспечило реализацию основного принципа медицинского страхования: основании получения денежных средств организациями здравоохранения является оплата оказанных населению услуг в зависимости от объемов и качества оказываемой медицинской помощи.

Уход от бюджетного финансирования позволил расширить права и ответственность главного врача учреждения здравоохранения (УЗ) в части организации оказания медицинской помощи населению области. Руководители учреждений получили возможность:

● определять приоритеты в направлении деятельности организации здравоохранения;

● разрабатывать и утверждать внутриучрежденческие стандарты оказания медицинской помощи;

● определять формы и способы оплаты труда сотрудников;

● утверждать штаты, необходимые для эффективного функционирования организации;

● обеспечивать финансовую устойчивость вверенного в управление учреждения, ведение режима рационального и эффективного использования средств учреждения.

Отказ от принципа содержания учреждений здравоохранения и переход на принцип оп-



латы за количество и качество оказанных медицинских услуг, введение новой системы оплаты труда медицинских работников позволили учреждениям пересмотреть штатные расписания в сторону сокращения. Коэффициент совместительства снизился с 1,5 в декабре 2004 года до 1,06 в 2009 году. Применение одноканального финансирования учреждений здравоохранения позволило разработать и внедрить усовершенствованную систему оплаты труда работников отрасли с учетом разработанных критериев эффективности работы. В структуре фонда оплаты труда сформирован стимулирующий фонд, составляющий от 30 до 40%, распределение средств осуществляется на основании положения об оплате труда, утвержденного в учреждении. Для руководителей государственных и муниципальных учреждений здравоохранения также введен новый порядок оплаты труда, предусматривающий систему показателей оценки эффективности работы всего учреждения. В результате проводимых мероприятий средняя заработная плата работников отрасли в первые три года реализации программы возросла в 2 раза, по итогам 2012 года достигнут шестикратный рост относительно уровня 2005 года.

О повышении эффективности использования ресурсов отрасли свидетельствуют также показатели объемов медицинской помощи в расчете на одного жителя. Так, объем наиболее затратной стационарной медицинской помощи в 2012 году относительно уровня 2005 года снизился на 8,8%, при этом получили развитие более экономичные технологии на базе дневных стационаров, в практику первичного звена внедрены технологии профилактики заболеваний, что увеличило объем амбулаторной помощи на 14,4%, объем помощи в условиях дневных стационаров вырос в 3 раза относительно 2005 года.

Конечным потребителем ресурсов здравоохранения являются непосредственные производители медицинских услуг – учреждения здравоохранения. Это определяет актуальность проблемы создания у них экономических стимулов в рациональном использовании всех видов ресурсов. На решение данной проблемы направлены мероприятия, запланированные по задачам программы «Обеспечение отраслевого баланса медицинских кадров...» и «Укрепление и эффективное использование материально-технической базы отрасли».

Первым серьезным прорывом в организации комплексного подхода по развитию ресурсной базы здравоохранения стал **приоритетной национальной проект «Здоровье»** (далее – ПНП «Здоровье»), реализация которого на территории всей Российской Федерации совпала с внедрением бюджетно-целевого финансирования отрасли в Тюменской области. Мероприятия ПНП «Здоровье» реализуются с 2006 года по настоящее время и являются частью долгосрочной программы «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области», что обеспечивает включение целевых средств, направляемых на обозначенные Президентом страны приоритеты в общий финансовый поток отрасли. ПНП «Здоровье» впервые позволил привлечь в субъект РФ значительные федеральные средства, средства государственных внебюджетных фондов социального страхования и обязательного медицинского страхования. Таким образом, данная **программа являлась: во-первых, наиболее комплексной и показательной с точки зрения оценки целевых мероприятий, на реализацию которых был привлечен максимальный объем средств, к тому же из различных источников; во-вторых, это был первый крупномасштабный проект прове-**

дения единой государственной политики в сфере здравоохранения всей страны. Широко стали использоваться механизмы доведения средств федерального бюджета на условиях софинансирования при выделении целевых субсидий. В заданных рамках реализованы крупные проекты, направленные на укомплектование первичного звена лабораторным, диагностическим оборудованием, привлечение специалистов участковой службы; проведены мероприятия по снижению смертности от дорожно-транспортных травм, онкологических заболеваний, сердечно-сосудистой патологии, формированию навыков здорового образа жизни у населения, диспансеризации различных слоев населения, внедрению различных видов скринингов новорожденных детей и беременных женщин, системы оплаты медицинской помощи по родовым сертификатам.

С 2011 года в Российской Федерации был начат еще один крупномасштабный проект по модернизации отрасли здравоохранения. Порядок реализации региональных программ модернизации здравоохранения определен ст. 50 Федерального закона РФ №326-ФЗ. Распоряжением правительства Тюменской области была утверждена региональная программа модернизации здравоохранения в 2011-2012 годах, которая предварительно прошла согласование в Министерстве здравоохранения и социального развития РФ и Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, было подписано трехстороннее соглашение о реализации мероприятий программы между правительством области, Минздравсоцразвития РФ и ФФОМС. Правительством области и департаментом здравоохранения приняты ряд нормативных правовых и локальных актов, регламентирующих порядок финансирования и реализации мероприятий программы. Кро-



ме того, был утвержден сетевой график выполнения мероприятий, согласованы программы модернизации учреждений здравоохранения, которые в дальнейшем были утверждены приказами по учреждению, организован системный мониторинг выполнения всех мероприятий и показателей эффективности программы. В результате реализации программы модернизации повысился уровень оснащенности учреждений здравоохранения современным оборудованием (закуплено более 4 тыс. ед. новой техники); в эксплуатацию введено 4 новых объекта здравоохранения (две поликлиники в городе Тюмень, новый корпус перинатального центра, радиологический корпус областного онкологического диспансера); проведены текущие ремонты на 165-ти объектах здравоохранения. Уровень заработной платы специалистов, участвовавших в оказании медицинской помощи на основе федеральных стандартов, а также узких специалистов, работающих в поликлинических учреждениях (с учетом внедренной системы оценки качества оказания медицинской помощи) повысился.

Значительная часть предусмотренных на программу модернизации средств (33%) была направлена на развитие службы родовспоможения и детства. Кроме материально-технического переоснащения службы на базе перинатальных центров созданы медико-социальные центры для беременных, проведена диспансеризация 14-летних подростков. По итогам реализации программы модернизации за 2012 год Тюменской области была выделена дополнительная субсидия.

Несмотря на наличие отдельных утвержденных программ по реализации ПНП «Здоровье» и программы модернизации, все мероприятия (в более укрупненном виде) включены в долгосрочную целевую программу «Основные направления развития здра-

воохранения Тюменской области».

Поскольку результативность отрасли здравоохранения на всех уровнях власти оценивается по сложным демографическим показателям (к примеру, смертность населения, ожидаемая продолжительность жизни, уровень заболеваемости населения от различных социальных заболеваний и др.), очень важную роль в деятельности отрасли играет межведомственное взаимодействие. Понимание этого позволило выстроить в области выстроить систему межведомственной работы на различных уровнях: комиссии при правительстве области, на уровне органов исполнительной власти, координационных советов. Решению задач способствуют комплексные межведомственные программы.

Действующая в регионе система оценки эффективности долгосрочной целевой программы «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области» включает четыре показателя достижения цели программы и двадцать четыре показателя реализации поставленных задач и оценки выполнения мероприятий. Определить показатели результативности и их целевые значения, не скроем, было не просто. Как говорилось ранее, на многие демографические показатели отрасли достаточно большое влияние оказывает социально-экономическое и политическое положение как в регионе, так и в стране в целом. Однако нельзя не видеть, что реализуемая в последние годы активная демографическая политика дает положительные сдвиги, обеспечивает устойчивую положительную динамику основных демографических показателей (естественный прирост населения, уровень смертности, рождаемости, ожидаемая продолжительность жизни при рождении). По утвержденной правительством Тюменской области методике оценки эффективности долго-

срочных целевых программ программа «Основные направления развития здравоохранения Тюменской области» на протяжении всех лет ее реализации **признается эффективной либо умеренно эффективной**.

Благодаря реформам, проведенным в сфере здравоохранения Тюменской области в 2006 – 2013 годы, можно сказать, что в преддверии перехода страны на бюджетно-целевой метод финансирования в рамках государственных программ отрасль «Здравоохранение» в регионе является одной из наиболее подготовленных. **В Тюменской области сформирован апробированный и налаженный механизм работы отрасли в бюджете, ориентированном на результат**, с выстроенной системой оценок деятельности на различных этапах функционирования. В 2013 году проведена разработка **региональной программы развития здравоохранения Тюменской области на период до 2020 года**, обеспечено вертикальное планирование расходов отрасли и системы достижения целей, установленных майскими указами Президента РФ. Программа согласована с Министерством здравоохранения РФ и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, утверждена в установленном порядке правительством Тюменской области. В соответствии с правилами бюджетного процесса проведена также разработка государственной программы Тюменской области «Основные направления развития здравоохранения» на 2014-2016 годы. В результате удалось обеспечить полную преемственность региональной программы развития здравоохранения, при этом были учтены реальные финансовые возможности областного бюджета и сохранены показатели эффективности, ориентированные на сформированную систему задач.



Опыт и перспективы программно-целевого развития физической культуры и спорта, молодежной политики в Тюменской области

Д.В. Грамотин, директор департамента по спорту и молодежной политике Тюменской области

Перед социальной сферой в целом и ее отраслями – физическая культура и спорт, молодежная политика, в частности, стоит целый ряд задач стратегического развития, обусловленных повышением внимания к проблемам оздоровления общества, развития человеческого капитала, укрепления гражданственности и патриотизма.

С 2006 года в регионе реализуется целевая программа «Основные направления развития физической культуры и спорта, молодежной политики в Тюменской области», которая обеспечивает целенаправленное и устойчивое развитие двух взаимосвязанных отраслей образовательной, социально-культурной и досуговой практики. Планируемые и проводимые в рамках программы мероприятия являются также действенным средством профилактической работы с подрастающим поколением, снижая риски наркомании, правонарушений и других асоциальных явлений в молодежной среде. Программа основывается на современных подходах стратегического планирования, целевого-программирования и бюджетирования, ориентированного на результат, и включает в своей структуре: анализ состояния и прогноз развития отраслей, цели и задачи, комплекс мер и мероприятий по их достижению, ресурсное обеспечение, систему мониторинга эффективности. Она разработана в рамках полномочий и функций органов государственного управления в сферах физической культуры и спорта, молодежной политики,

установленных федеральным и областным законодательством, с учетом положений Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» на 2013–2020 годы, Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы, а также Концепции долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года.

Физическая культура и спорт

Целью программы в сфере физической культуры и спорта является **развитие физкультурно-спортивной активности, здорового образа жизни населения** и обеспечение подготовки областных сборных команд по видам спорта. Достижение этой цели осуществляется путем реализации следующих задач (направлений деятельности): 1) развитие массового спорта и общественного

физкультурно-оздоровительного движения, привлечение населения к систематическим занятиям физической культурой и спортом; 2) развитие спорта высших достижений и подготовки спортивного резерва; 3) совершенствование управления развитием отрасли, обеспечение организационных, кадровых и технических условий, информационная и методическая поддержка физкультурно-спортивной деятельности.

Комплекс программных мер и мероприятий включает: строительство, реконструкцию и капитальный ремонт спортивных объектов; создание условий для обеспечения эффективной деятельности спортивных учреждений и организаций по развитию физкультурно-оздоровительной и спортивно-массовой работы с населением, организации учебно-тренировочного процесса; развитие адаптивной физической культуры и спорта инвалидов; проведение областных, всероссийских и международных спортивных мероприятий; комплектование и организацию участия сборных команд, ведущих спортсменов региона в официальных соревнованиях; обеспечение подготовки спортивного резерва; создание условий развития спорта высших достижений; оказание социальной поддержки ведущим спортсменам, работникам и ветеранам спорта и физической культуры; обучение и повышение квалификации физкультурно-спортивных ра-



ботников; организационное, методическое, аналитическое и информационное и сопровождение программной деятельности.

Главным **показателем**, определяющим **социальный эффект** физкультурно-спортивной **работы**, является **«удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом»**. За последние пять лет численность занимающихся выросла на 91 тыс. человек, увеличившись с 20,8% в 2008 году (277,5 тыс. человек) до 27,6% удельного веса занимающихся в общей численности населения по итогам 2012 года (368,2 тыс. человек). Достигнутые значения показателя в Тюменской области выше соответствующих результатов по России (22,5%) и Уральскому федеральному округу (22,7%), чему способствовала активизация физкультурно-оздоровительной работы по месту жительства. Вместе с тем достижение целевых значений соответствующего показателя Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта», установленных для Тюменской области (32,5% – в 2015 году, 43,6% – в 2020 году), требует наращивания усилий и интенсификации физкультурно-спортивной практики.

Анализируя **возрастную структуру** занимающихся физической культурой и спортом, следует отметить, что более **80%** составляет **доля детей и молодежи от 6 до 30 лет**, тогда как физическая активность других групп незначительна. Поэтому мы видим задачу в том, чтобы **вовлечь** в физкуль-

турно-оздоровительные занятия **граждан «третьего возраста»** (от 55 лет и старше), а это около четверти населения области, из которых только 5–7% занимаются спортом. Не секрет, что практически все спортивные объекты не востребованы с 12 до 15 часов и их можно эффективно использовать. Это позволит задействовать недозагруженные ресурсы, здоровьесберегающий потенциал отрасли в повышении качества и продолжительности жизни старшего поколения. При этом планируется **развивать и спектр физкультурно-оздоровительных услуг для дошкольников**, спрос на которые стремительно растет. Это перспективная ниша для оказания платных услуг спортивными школами и физкультурно-оздоровительными центрами, которым необходимо перестраивать работу с населением в соответствии с принципом клиентоориентированности. Учитывая потребности и возможности, необходимо предлагать новые интересные и удобные формы занятий – от массовых зарядок и физкультурно-спортивных мастер-классов, до оздоровительных прогулок и клубов семейного активного отдыха в выходные дни. Актуальным остается также развитие физкультурно-спортивной работы **в трудовых коллективах**, стимулирование и поддержка этой деятельности социально ответственных работодателей и профсоюзных организаций. **Создание эффективных механизмов государственно-частного партнерства является стратегической задачей управления отраслью.**

К числу главных факторов роста численности занимаю-

щихся относится продолжение **работы по модернизации и повышению эффективности использования спортивной инфраструктуры** (сети сооружений). Действующая материально-спортивная база области включает более 3,2 тыс. сооружений, половину (48,9%) из которых составляют плоскостные сооружения и третью часть (33,4%) – залы: плоскостные сооружения – 1 565, спортивные залы – 1 070, прочие помещения для занятий – 325, лыжные базы и биатлонные комплексы – 77, бассейны и ванны для плавания – 63, сооружения для стрелковых видов спорта – 74, дворцы спорта с искусственным льдом и крытые хоккейные корты – 8, стадионы – 18. Обеспеченность основными типами спортивных сооружений составляет: спортивные залы – 2,43 тысяч квадратных метров на 10 тысяч населения (69,4% от норматива; УрФО – 67,3%, РФ – 55,5%); плоскостные сооружения – 12,76 тысяч квадратных метров на 10 тысяч населения (65,4% от норматива; УрФО – 25,3%, РФ – 26,7%); бассейны – 67,3 квадратных метров зеркала воды на 10 тысяч населения (9% от норматива; УрФО – 12,2%, РФ – 8,5%).* В 2012–2013 годах введены в эксплуатацию: 5 комплексных спортивных объектов, в том числе в городах Ишиме, Тобольске, Заводоуковске; стадион в с. Уват; 15 лыжных баз, спортивные сооружения, в том числе бассейн детского оздоровительного лагеря «Олимпиец» (Тюменский район), крытый хоккейный корт СДЮСШОР «Прибой» (г. Тюмень).

Интенсивное строительство объектов спортивной инфраструктуры в городах и сельских территориях в последние

* **Нормативы обеспеченности спортивными сооружениями установлены распоряжением Правительства РФ №1683-р от 19.10.1999 «О методике определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры».**



годы (за пять лет в регионе введено в эксплуатацию около 300 спортивных сооружений) оказало значительное **позитивное влияние на развитие физической культуры и спорта**. Однако следует отметить, что объекты материально-спортивной базы неравномерно распределяются по территории области. Это остается одним из объективных препятствий в развитии практики спортивной работы и оказании физкультурно-оздоровительных услуг населению в муниципальных образованиях. Вопросы модернизации спортивно-технической базы, в том числе возведения современных спортивных комплексов и стадионов, особенно актуальны для Аромашевского, Абатского, Армизонского, Бердюжского, Казанского, Тобольского, Юргинского, Ярковского, Ялуторовского муниципальных районов. Решение этой ресурсоемкой задачи в условиях сокращения доходной базы областного бюджета возможно в рамках Государственной программы Минспорта России. Условием субсидирования до 60% стоимости работ за счет федерального бюджета является выделение земельных участков под строительство типовых спортивных объектов и предоставление проектной документации, прошедшей государственную экспертизу.

Ключевым аспектом развития массового спорта и физического воспитания подрастающего поколения является обеспечение высокого уровня физкультурно-спортивной активности детей и молодежи в учреждениях системы образования. В настоящее время доля учащихся и студентов, систематически занимающихся физической культурой и спортом, составляет 65,1% или 295,1 тыс. чел. в общей численности населения в возрасте 6–

29 лет. В структуре занимающихся 27,6% составляют учащиеся общеобразовательных учреждений, 15,5% – дополнительного образования, 1,4% – начального профессионального образования, 3,6% – среднего профессионального образования, 7% – высшего профессионального образования. Целевые значения соответствующего показателя Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» установлены для Тюменской области на уровне 70% – в 2015 году, 85% – в 2020 году. На важность наращивания общественной спортивной активности в студенческой среде, создании клубов и ассоциаций, укреплении соревновательного духа между учреждениями профессионального образования, в частности, указал Президент России В.В. Путин в послании Федеральному Собранию Российской Федерации (2012 год). Отметим, что необходимые для проведения этой работы изменения в законодательстве страны уже приняты. Так, согласно вступившим в силу изменениям в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (№ 329-ФЗ, ст. 28, п. 3 (введен №384-ФЗ от 03.12.2011)), предусмотрена возможность создавать школьные и студенческие спортивные клубы, в том числе в виде общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, в целях вовлечения обучающихся в занятия физической культурой и спортом, развития и популяризации школьного и студенческого спорта; также действует механизм грантовой поддержки этой деятельности. Кроме того, для привлечения к систематическим занятиям физической культурой и спортом детей, подростков и студенческой мо-

лодежи ежегодно проводятся спортивные соревнования и конкурсы с последующим формированием сборных команд Тюменской области для участия в мероприятиях всероссийского и международного уровней (Президентские состязания, Президентские спортивные игры, Мини-футбол в школу, Спартакиада учащихся России, Универсиада России, Всемирная Универсиада и др.).

Приоритетным направлением развития и реализации социально-адаптивного потенциала отрасли является **содействие в физкультурно-спортивной активности группам населения с ограниченными возможностями здоровья и инвалидам**. Сегодня доля занимающихся адаптивной физической культурой и спортом на регулярной основе в этой социальной группе составляет 6,3%, в абсолютных значениях – 6,9 тыс. человек. Плановые значения показателя определены исходя из целевых ориентиров Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта», предусматривающей вовлечение в физкультурно-спортивные занятия в Тюменской области не менее 11,3% инвалидов в 2015 году и 23,1% – в 2020 году. Вместе с тем остаются актуальными вопросы обеспечения доступности для маломобильных групп населения большинства спортивных объектов, подготовки квалифицированных кадров для организации занятий адаптивной физической культурой, а также увеличения муниципального заказа на оказание соответствующих услуг. Перспективной задачей в данном направлении является реализация рекомендации Минспорта России о создании областной спортивной школы для инвалидов как многопрофиль-



ного учреждения для занятий адаптивной физической культурой и спортом населения с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов.

Массовый спорт выступает **базой** для спортивной профессионализации и развития **спорта высших достижений**. Решающее значение в повышении уровня подготовки спортивного резерва имеет эффективное функционирование учреждений дополнительного (спортивного) образования. В настоящее время в муниципальных образованиях действует 44 спортивные школы, которые решают задачи начальной спортивной подготовки, учебно-тренировочной работы, повышения спортивного мастерства юных спортсменов. Доля учащихся специализированных спортивных учреждений составляет 25,4% (от численности детей 6–15 лет), или 34,9 тыс. человек. Но для достижения целевых ориентиров Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» по данному показателю (2015 год – 35%; 2020 год – 50%) необходимо качественно изменить подходы к обеспечению работы спортивных школ на муниципальном уровне, в том числе внести коррективы в структуру финансирования, чтобы гарантировать увеличение муниципального заказа с учетом необходимости устойчивого роста численности занимающихся по программам спортивной подготовки.

Благодаря **целевым инвестициям в спортивную отрасль** и систематизации деятельности по подготовке спортивного резерва удалось **достичь качественных сдвигов в развитии спорта высших достижений**. Так, за последние пять лет количество призовых мест тюменских

спортсменов на официальных всероссийских и международных соревнованиях увеличилось в два раза (702 медали завоевано в 2008 году, 1449 – в 2012 году). Расширяется представленность ведущих тюменских спортсменов в составе сборных спортивных команд страны (2008 – 80 чел., 2012 год – 253 чел.). Кроме того, **Тюменская область стала привлекательным местом для проведения представительных международных турниров**. Среди наиболее крупных в период с 2011 по 2013 год были: Чемпионат мира по дзюдо в абсолютной весовой категории, Чемпионат Европы по дзюдо среди молодежи до 23-х лет, Чемпионат Европы по бодибилдингу и бодифитнесу, Чемпионат Европы по танцевальному спорту среди ансамблей (латиноамериканская программа), международный турнир «Гран-при» памяти И.М. Поддубного по греко-римской борьбе, международный турнир по волейболу на Кубок губернатора Тюменской области среди женских команд, международный мужской профессиональный теннисный турнир «Кубок Сибири», Всемирный турнир «Мастерс» по дзюдо, международные соревнования по биатлону «Приз губернатора Тюменской области», международные соревнования по лыжным гонкам «Кубок Тюмени», международные соревнования по кататэ (этап серии турниров кататэ-1 премьер-лига), кубок мира по киокусинкай среди мужчин и женщин в дисциплине кумитэ и тамэсивари, чемпионат мира по танцевальному спорту среди ансамблей (европейская программа), международный мужской профессиональный теннисный турнир «Кубок Тюмени» серии фьючерс; этапы Лиги чемпионов Европы по настольному теннису, отбо-

рочный матч к Чемпионату Мира по мини-футболу между национальными и молодежными сборными командами России и Ирана, чемпионат и первенство мира по гиревому спорту и другие. Несомненно, что проведение такого уровня соревнований способствует не только повышению интереса населения к занятиям физической культурой и спортом, но также росту туристической и инвестиционной привлекательности региона.

Молодежная политика

Целью программы в сфере молодежной политики является **содействие позитивной самореализации и интеграции молодежи в систему общественных отношений**. Достижение этого осуществляется посредством реализации следующих задач (направлений деятельности): 1) патриотическое и духовно-нравственное воспитание детей и молодежи; 2) формирование гражданской позиции, развитие социальной активности молодежи; 3) социально востребованная профессиональная ориентация, организация временной занятости несовершеннолетних, развитие деловой активности и конкурентоспособности молодых специалистов; 4) развитие творческого и интеллектуального потенциала, содействие самореализации детей и молодежи, в том числе с ограниченными физическими возможностями; 5) развитие дополнительного образования детей.

Основными мерами и мероприятиями программно-целевого комплекса являются: пропаганда патриотических и духовно-нравственных ценностей; допризывная подготовка молодежи; организация поисковой и военно-мемориальной работы; туристско-краеведчес-



кая деятельность; развитие добровольчества и социально-благотворительного движения; содействие молодежному парламентаризму и ученическому (студенческому) самоуправлению; поддержка общественных инициатив молодежи; создание молодежных медиапродуктов и информационных проектов; профессиональная ориентация, реализация программ содействия занятости и трудоустройству несовершеннолетних и молодежи; развитие движения студенческих трудовых отрядов; поддержка молодежного предпринимательства; обеспечение условий для творческой самостоятельности, художественного и научно-технического творчества молодежи; реализация программ дополнительного образования; повышение квалификации специалистов по работе с молодежью; организационное, методическое, аналитическое и информационное сопровождение программной деятельности.

Показателем социального эффекта программы в сфере молодежной политики является **удельный вес детей и молодежи, вовлеченных в систематическую деятельность** по направлениям молодежной политики и **занимающихся в системе дополнительного образования** (патриотические клубы и классы допризывной подготовки, детские и молодежные общественные объединения, учреждения дополнительного образования и досуговые учреждения сферы молодежной политики и т.д.). По итогам 2012 года он составил 54,2% от общей численности детей и молодежи в возрасте 5–29 лет. Значительное увеличение за последние годы численности детей и молодежи, вовлеченных в воспитательную и общественно значимую деятельность (с 198,2 тыс. человек

в 2008 году до 254,8 тыс. человек в 2012 году), стало возможным за счет диверсификации услуг и внедрения клубных форм деятельности для старшей молодежной аудитории в учреждениях дополнительного образования, с одной стороны, а с другой – массовой работы с социально активной молодежью через институт добровольчества.

Проводимая в Тюменской области молодежная политика не ограничивается организацией массовых мероприятий, кстати, ставших брендами общественной и культурной жизни региона. Она способствует развитию партнерства с молодежью – предусматривает поддержку в реализации социально значимых проектов и инициатив, стимулирование самостоятельности в художественном, научном и техническом творчестве, бизнесе и инновационной деятельности, политике и общественной работе. Это предполагает и изменение роли учреждений дополнительного образования детей и молодежи, выступающих в качестве ресурсных центров и интеграторов образовательно-досуговых технологий, способных мобильно реагировать на развитие потребностей населения (прежде всего детей и молодежи) и предлагать услуги по развитию актуальных компетенций. Именно такая **молодежная политика** востребована и способна сыграть **роль социального лифта**, обеспечив успешное вхождение подрастающего поколения в систему общественных, экономических, политических отношений.

Патриотическое воспитание – приоритетное направление государственной молодежной политики. Это сфера продуктивного взаимодействия учреждений образования, культуры и спорта, оборонных и

ветеранских организаций, общественных объединений и средств массовой информации в целях приобщения детей и молодежи к историческому наследию, воинским традициям и духовно-нравственным ценностям России. На регулярной основе в системе патриотического воспитания молодежи (специализированных классах добровольной подготовки к военной службе, военно-патриотических клубах, секциях по военно-прикладным видам спорта, а также в поисковых отрядах, историко-краеведческих кружках и добровольческих, социально-благотворительных объединениях) занимается 42,3 тыс. человек, или 12,4% от численности молодежи в возрасте 14–29 лет. За последние пять лет численность молодежи, вовлеченной в программы и проекты патриотической направленности, увеличилась в 2,7 раза.

Основу системы военно-патриотического воспитания и допризывной подготовки молодежи составляют специализированные классы добровольной подготовки к военной службе, действующие в учреждениях общего образования, дополнительного образования, начального профессионального и среднего профессионального образования (в 2012 год – 4,5 тыс. учащихся). Координирующие функции осуществляет государственное учреждение областной детско-юношеский центр «Аванпост». Существенную роль в формировании патриотических ценностей играет развитие поисковой, военно-мемориальной и историко-краеведческой работы, которая осуществляется областным поисковым центром (объединяет 15 поисковых отрядов), зональными центрами детско-юношеского и молодежного туризма в городах Ялуторовске, То-



больске, Ишиме, Тюмени. Традиционно проводятся культурно-массовые патриотические мероприятия, такие как «Георгиевская ленточка», «Димитриевская суббота», «Синий платочек», «Мы помним», «Стена памяти», молодежная общественная патриотическая акция «Свеча» и другие. В 2012 году в них приняли участие 318,7 тыс. человек. В комплексе программных мероприятий по данному направлению приоритетным является усиление гражданско-патриотической составляющей, в том числе разработка новых проектов по профилактике различных форм экстремизма, социализации и инкультурации молодых мигрантов, а также экологические, краеведческие, туристические и другие молодежные проекты с региональной спецификой.

Большое внимание уделяется **развитию добровольчества** (волонтерской деятельности). Участниками волонтерских групп проводится работа по оказанию социальной помощи населению (ветеранам, пожилым людям и лицам с ограниченными возможностями здоровья, учреждениям для детей-сирот, больницам), организации мероприятий и акций, направленных на развитие гражданского самосознания, правовой и экологической культуры, здорового образа жизни, а также профилактику асоциальных явлений. Ежегодно с участием волонтеров в регионе проводятся мероприятия как областного, так и окружного, российского, международного уровней. Численность молодежи, занимающейся добровольческой деятельностью, составляет более 45 тыс. человек. В 2013 году 130 тюменских волонтеров приняли участие в организации и проведении XXVII Всемирной летней Универсиады (г. Казань), а в следующем году вой-

дут в волонтерскую команду Олимпийских зимних игр «Сочи-2014».

Все более популярной и востребованной становится **деятельность детских и молодежных общественных объединений** (школьных организаций, общественных организаций городского, регионального статуса, органов студенческого самоуправления и иных студенческих объединений), в которую вовлечено 86,5 тыс. человек, что составляет четверть молодежной когорты. Это динамично развивающееся и насыщенное инновационными проектами направление молодежной политики, ориентированное на старшеклассников и студентов. Значимыми мероприятиями по развитию социальной активности молодежи являются: форум молодежи Уральского федерального округа «Актив», областной общественный конкурс «Гордость Тюменской области», конкурс грантов губернатора области в сфере молодежной политики, региональный конкурс поддержки молодежных инициатив, итоговое областное мероприятие для студенческой молодежи «Губернаторский бал» с вручением премии «Студент года», областная общественная акция по пропаганде здорового образа жизни «Активные выходные», «Тюменская модель ООН», участие представителей Тюменской области во Всероссийском молодежном образовательном форуме «Селигер», летнем окружном форуме молодежи «Урал – территории развития» и другие. Еще одной формой, на основе которой строится работа с молодежью, является реализация проектов («Моя территория», «Лига старост», «Тюменский кампус», «МедиаСеть», «Формула успеха», «Коридоры власти»), тематических досугово-образовательных программ

для молодых активистов, мероприятий областных общественных организаций (Студенческий совет, Совет молодых ученых и др.). С целью поддержки молодежи в реализации социально значимых инициатив и проектов в 2010 году создана региональная общественная организация «Ассоциация детских и молодежных общественных объединений Тюменской области» и ресурсный центр по поддержке деятельности детских и молодежных объединений. Ежеквартально в городах и районах области организуется обучение лидеров общественных объединений, руководителей школьного самоуправления (в 2012 году обучение прошли 23,4 тыс. человек). Актуальной задачей в этом направлении является не только выявление и обучение лидеров, но и их продвижение в качестве кадрового резерва для органов власти, государственных и муниципальных учреждений.

Важнейшим **условием эффективной работы с социально активной молодежью** является **использование** современных информационных технологий и **интернет-ресурсов**. Так, можно отметить успешное развитие областного молодежного информационного портала «Мой портал», который уникален во многих отношениях и имеет все шансы стать российским лидером среди информационных ресурсов для молодежи. Пользовательская аудитория портала сопоставима с региональным средством массовой информации (20 тыс. персональных регистраций, свыше 50 тыс. активных пользователей ежемесячно, 800 тыс. посещений за 2012 год, более 30 тыс. подписчиков в социальных сетях). На информационном ресурсе созданы и активно обновляются разделы новостей, анонсов, блогов, со-



обществ, проектов, онлайн-радио и телевидение, банк знаний (методические разработки, образовательные вебинары) и другие. С 2012 года реализуется проект «Молодежная общественная приемная», ориентированный на обсуждение актуальных вопросов жизнедеятельности молодежи с представителями власти, деловых кругов и общественности.

Важной **задачей** реализации государственной молодежной политики в регионе является **создание условий для социально-экономической адаптации молодежи, ее включения в систему трудовых отношений**. По программам организации занятости молодежи в 2012 году было трудоустроено более 44 тыс. молодых людей, в том числе более 32 тыс. несовершеннолетних граждан в возрасте 14–17 лет. Ведется работа по развитию и поддержке деятельности студенческих отрядов региона. Так, в 2012 году к выполнению работ на 53 производственных и сервисных предприятиях были привлечены 56 студенческих отрядов, в составе которых работали 5,5 тыс. человек. Для содействия занятости, психологической и правовой поддержки подростков и молодежи в муниципальных образованиях действуют 12 консультативных пунктов, в которые ежегодно обращаются более 20 тыс. человек. Для оказания содействия трудоустройству молодежи, в том числе выпускников образовательных учреждений начального, среднего, высшего профессионального образования, а также продвижения молодых специалистов организована деятельность центров карьеры, проводятся ярмарки выпускников высших и средних учебных заведений. Повышению престижа рабочих специальностей способствует

проведение тематических конференций, информационно-просветительских конкурсов, дней средних и высших учебных заведений в школах, экскурсий для учащихся и студентов на передовые предприятия (в 2012 году этой работой было охвачено 105 тыс. человек). Приоритетами деятельности в данном направлении являются: повышение эффективности мер по содействию занятости студенческой молодежи, ее профессиональной мобильности; развитие профориентационной работы по популяризации рабочих специальностей, востребованных на региональном рынке труда; стимулирование молодежного предпринимательства.

Инфраструктурной базой отрасли молодежной политики в Тюменской области, выгодно отличающей ее от других регионов страны, является **сеть учреждений дополнительного образования детей и молодежи**. Она состоит из 128 учреждений (молодежная политика – 46, спорт – 45, культура – 37), обеспечивающих систематическую занятость по программам физкультурно-спортивной, художественно-эстетической, социально-педагогической, туристско-краеведческой, технической (научно-технической и спортивно-технической), военно-патриотической, эколого-биологической, культурологической направленности. Удельный вес детей и молодежи (5–17 лет), занимающихся по лицензированным программам дополнительного образования составляет 54%, общая численность – 108 тыс. человек. Основой положительной динамики занимающихся в системе дополнительного образования является оптимизация режимов работы, расширение перечня услуг и целевых групп потребителей, а также

внедрение клубных форм работы (интеллектуальные игры, клубы молодых семей, общественные объединения, школы молодого политика, молодежные пресс-центры, студии молодежных субкультур, объединение молодежных ученых и специалистов и т.д.). Так, в Тобольске на базе учреждений молодежной политики открылись молодежная телестудия «Цифра», «Малая академия наук» (занятия ведут педагоги Тобольской государственной социально-педагогической академии им. Д.С. Менделеева), объединение молодых юристов, студия мод. В Сорокинском районе – клуб «Эрудит», школа лидера, семейный клуб. В Уватском районе появился клуб граффити. В Ялуторовске – дискуссионный клуб «Молодой политик». В Аромашевском районе – объединение молодежных субкультур. Перспективы развития системы дополнительного образования детей и молодежи связаны с дальнейшей модернизацией содержания образования, в том числе внедрением новых направлений научно-технического профиля (компьютерное программирование, веб-дизайн, компьютерная графика, робототехника, технологии безопасности жизнедеятельности и др.), а также технологий модульного и дистанционного обучения по ряду направлений, что позволит существенно увеличить доступность услуг, в том числе для жителей отдаленных поселений и для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В учреждениях дополнительного образования создаются условия для развития интеллектуально-творческого потенциала детей и молодежи в форме самостоятельности, художественного, научного и технического творчества. Традиционно проводятся такие



мероприятия, как областной фестиваль работающей молодежи «Новое поколение», областной фестиваль команд КВН среди молодых людей с ограниченными возможностями здоровья, цикл игр для студенческих и школьных команд КВН, областной фестиваль «Студенческая весна», цикл интеллектуальных игр для студенческой молодежи («Что? Где? Когда?», «Своя игра», «Брейн ринг»), областной фестиваль экстремальных, технических видов спорта и позитивных молодежных субкультур «Летняя экстрим-сессия» и другие. Талантливые дети и молодежь направляются на окружные, всероссийские, международные конкурсные и образовательные мероприятия – в 2012 году такую поддержку получили более 500 человек. Чтобы обеспечить выявление и развитие потенциала одаренности, раскрытие и реализацию способностей, эффективное межведомственное взаимодействие в продвижении достижений талантливых детей и молодежи, формирование кадрового резерва для государственного (муниципального) сектора, создана региональная база данных талантливых детей и молодежи.

Совершенствование работы с молодежью невозможно без **укрепления материальной базы** учреждений сферы дополнительного образования и молодежных клубов по месту жительства. Так, в 2012 – 2013 годах средства на капитальный ремонт и реконструкцию получили 13 учреждений сферы молодежной политики.

Подводя **итоги внедрения программно-целевого метода** в деятельность органов государственной власти в сферах физической культуры и спорта, молодежной политики в Тюменской области можно сказать, что достигнуто главное:

- определены и концептуально обоснованы долгосрочные ориентиры, цели и задачи деятельности органов власти и учреждений с учетом реализации федеральных приоритетов в условиях социально-экономического развития региона;

- систематизированы меры и мероприятия, что позволило и повысить их результативность поддержать «точки роста», стратегические проекты, исходя из потребностей населения и организации в развитии физкультурно-спортивной, образовательной и досуговой деятельности;

- проведена оптимизация сети учреждений и повышена эффективность использования ресурсной базы за счет повышения качества управления имущественным комплексом, финансового менеджмента, стандартизации и регламентации услуг;

- реализованы механизмы мониторинга и контроля индикаторов социальной, экономической эффективности и развития отраслей;

- повышена межведомственная координация в государственном секторе, взаимодействие с общественными институтами по реализации стратегических задач отраслевого развития.

Успехи развития физической культуры и спорта, молодежной политики в Тюменской области **отмечены на федеральном уровне**, о чем свидетельствуют многочисленные победы в общероссийских конкурсах – на лучшую организацию физкультурно-спортивной работы в субъектах Российской Федерации (1-е место среди субъектов РФ с численностью населения до 2 млн человек; 3-е место среди всех субъектов РФ в 2012 году); на лучшую постановку физкультурно-спортивной работы по месту

жительства (победитель – МАУ «Центр физкультурно-оздоровительной работы Ишимского района», 2012 год); на лучшую организацию работы по пропаганде здорового образа жизни и физической культуры среди субъектов Российской Федерации (5-е место среди субъектов РФ в 2010 году); «Лучшим государственным учреждением сферы реализации государственной молодежной политики Российской Федерации» признаны ГАУ ДОД ТО «Областной центр дополнительного образования детей и молодежи» (2009 год), ГАУ ДОД ТО «Областной детско-юношеский центр «Аванпост»» (2011 год).

Приоритетами совершенствования программно-целевого управления отраслевым развитием являются: интеграция системы стратегического планирования, в том числе внедрение программно-целевых методов в деятельность отраслевых органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, обеспечение преемственности программ; клиентоориентированность, повышение доступности и качества государственных (муниципальных) услуг, оказываемых отраслевыми учреждениями; модернизация содержания и технологий образовательной деятельности, стимулирование педагогического творчества, развитие кадрового и инновационного потенциала отраслей; развитие государственно-частного партнерства, в том числе в области инфраструктурных инвестиций, и социального предпринимательства; совершенствование взаимодействия с представителями профессиональных кругов и общественностью, в том числе по внедрению независимой оценки деятельности органов власти и государственных (муниципальных) учреждений отраслей.



Исполнение бюджетов органами Федерального казначейства в условиях реформирования бюджетной системы

А.Н. Распопов, руководитель УФК
по Тюменской области

Е.А. Ригель, начальник отдела кассового обслуживания
исполнения бюджетов УФК по Тюменской области

Одним из этапов бюджетного процесса, исполнение которого в соответствии со ст.215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляется органами Федерального казначейства, является кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В управлении Федерального казначейства по Тюменской области с 01.01.2006 года обслуживаются лицевые счета, открытые финансовым органам 319-ти муниципальных образований Юга Тюменской области, 1 лицевой счет, открытый департаменту финансов Тюменской области, лицевые счета подразделений МВД России, МЧС России, а также лицевые счета получателей средств областного и местных бюджетов, на которых учитываются субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые из федерального бюджета в соответствующем финансовом году. Фундаментальная реформа системы финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг, проведенная в 2010 – 2012 годах в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», а также вступление в силу Федерального закона от 07.02.2013

№ 3-ФЗ «О полиции» существенно повлияли на изменение **состава участников бюджетного процесса**. В частности, из их числа выбыли государственные учреждения, изменившие тип на бюджетные и автономные, подразделения МВД России, финансирование деятельности которых с 01 января 2012 года осуществляется только за счет средств федерального бюджета.

В настоящее время **проводится новый этап реформирования бюджетного процесса**, направленный на **повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюд-**

жетными средствами. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2011 № 1249 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» предусмотрен **новый механизм предоставления целевых средств региональным и местным бюджетам** в объеме их фактической потребности в средствах по состоянию на дату осуществления платежа (рис. 1). Данный механизм способствует минимизации неиспользованных остатков целевых средств, выделяемых из федерального бюджета, на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации. Заметим, их доля в доходах региональных бюджетов, по данным Федерального казначейства, составляет **около 30%**. Таким образом, при внедрении нового механизма до-

НОВЫЙ МЕХАНИЗМ. ОСНОВНАЯ СХЕМА

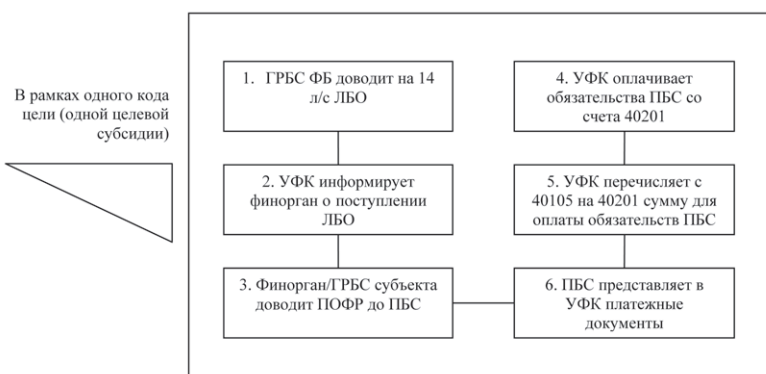


Рис. 1



ведения целевых средств из федерального бюджета в региональные бюджеты не будет поступать один из источников пополнения ликвидности счетов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. В этой связи предусмотрены **дополнительные инструменты для поддержания ликвидности счетов** их бюджетов:

- краткосрочные бюджетные кредиты по минимальной процентной ставке;
- механизм привлечения средств бюджетных и автономных учреждений субъектов РФ, муниципальных бюджетных и автономных учреждений на счета соответствующих бюджетов.

Бюджетные кредиты предоставляются заемщикам в лице уполномоченных органов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов за счет остатков средств на едином счете федерального бюджета в пределах 1/12 доходов бюджета заемщика (за исключением целевых средств).

Одним из условий для привлечения бюджетного кредита является также отсутствие размещенных заемщиком средств бюджета на банковских депозитах по состоянию на дату привлечения бюджетного кредита. Бюджетный кредит предоставляется заемщику в соответствии с договором, форма и порядок заключения которого устанавливаются Минфином России, заключенным между уполномоченным органом субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и управлением Федерального казначейства по субъекту Российской Федерации. Возврат бюджетного кредита осуществляется в сроки, установ-

ленные договором. Сумма кредита перечисляется заемщиком на счет, открытый органу Федерального казначейства на балансовом счете № 40105 «Средства федерального бюджета». Проценты за пользование бюджетным кредитом перечисляются на счет № 40101 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации». В случае нарушения заемщиком обязательств по возврату бюджетного кредита взыскание задолженности осуществляется в порядке, установленном Минфином России.

Следующий инструмент, позволяющий поддерживать ликвидность счетов региональных и местных бюджетов, – это **механизм пополнения ликвидности счетов бюджетов** посредством привлечения средств их бюджетных и автономных учреждений. Федеральное казначейство совместно с Минфином России разработало Порядок привлечения остатков средств со счетов органов Федерального казначейства по учету операций со средствами бюджетных и автономных учреждений субъектов РФ (муниципальных учреждений) на счета их бюджетов, утвержденный приказом Минфина России от 08.06.2012 № 76н «О перечислении остатков средств бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных и автономных учреждений) с соответствующих счетов территориальных органов Федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального банка Российс-

кой Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами бюджетных и автономных учреждений субъектов Российской Федерации (муниципальных бюджетных и автономных учреждений), в бюджеты субъектов Российской Федерации (местные бюджеты), а также их возврата на указанные счета». В рамках этого механизма предусматривается ежедневное перечисление остатков денежных средств бюджетных и автономных учреждений субъектов РФ (муниципальных бюджетных и автономных учреждений) на счета соответствующих бюджетов и их возврат в необходимом объеме для осуществления кассовых выплат бюджетных и автономных учреждений.

Органы Федерального казначейства являются одним из непосредственных исполнителей бюджетных новаций. Как отмечено в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации, в 2012 году завершился проект «Модернизация казначейской системы Российской Федерации». Реализация указанного проекта позволила значительно усовершенствовать процедуры исполнения федерального бюджета и кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации путем создания автоматизированной системы Федерального казначейства, которая стала центральным элементом исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.



Обеспечение органами Федерального казначейства учета средств, направляемых на исполнение федеральной адресной инвестиционной программы

Ю.В. Костыгина, заместитель начальника отдела расходов управления Федерального казначейства по Тюменской области

Одним из основных мероприятий на 2013 год по реализации Стратегической карты Казначейства России на 2013-2017 годы является «повышение качества процедур учета и исполнения бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета». В рамках данного мероприятия предусмотрено обеспечение учета бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета, в том числе обеспечение аналитического учета средств, направляемых на исполнение федеральной адресной инвестиционной программы.

Федеральная адресная инвестиционная программа (далее – ФАИП) представляет собой документ, устанавливающий распределение предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период главным распорядителям средств федерального бюджета бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства и (или) осуществление на территории Российской Федерации иных капитальных вложений. Правила формирования и реализации ФАИП утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2010 № 716. В частности, Министерство финансов Российской Федерации в 7-дневный срок со дня получения от Министерства экономического развития Российской Федерации направляет в Федеральное казначейство данные об объектах капитального строительства, мероприятиях (укрупненных инвестиционных проектах), объектах недвижимости, вклю-

ченных в федеральную адресную инвестиционную программу, которое доводит их до территориальных органов Федерального казначейства в виде сканированных копий бумажного носителя для осуществления контроля в рамках предусмотренных полномочий.

В текущем году Федеральное казначейство приступило к обеспечению включения (актуализации) данных об объектах ФАИП в «Справочник объектов ФАИП», который в электронном виде, с указанием уникальных кодов объектов ФАИП доводится до территориальных органов Федерального казначейства в используемом прикладном программном обеспечении «Автоматизированная система Федерального казначейства». С 1 июля 2013 года «Справочник объектов ФАИП» доступен также получателям средств федерального бюджета через транспортную систему прикладного программного обеспечения «Система удаленного финансового документооборота». Данные действия направлены на обеспечение органами Федерального казначейства учета бюджетных обязательств,

принимаемых получателями средств федерального бюджета в рамках реализации ФАИП в соответствии с изменениями, внесенными приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30.12.2012 № 151н «О внесении изменений в отдельные нормативные правовые акты Министерства финансов Российской Федерации» (далее – приказ № 151н) в Порядок учета бюджетных обязательств получателей средств, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 19.09.2008 № 98н (далее – приказ № 98н).

Изменения затронули момент предоставления получателем средств федерального бюджета в орган Федерального казначейства документа-основания (договора, государственного контракта, соглашения), на основании которого принято бюджетное обязательство, и передвинули данный момент с этапа санкционирования оплаты соответствующих денежных обязательств на предшествующий ему этап постановки на учет (изменения, перерегистрации) бюджетного обязательства на основании представленных получателем средств федерального бюджета сведений о принятом бюджетном обязательстве. Кроме того, приказ № 151н обозначил, что срок представления получателем средств федерального бюджета в орган Федерального казначейства сведений о принятом бюджетном обязательстве, заявки на внесение изменений в бюджетное обязательство и соответствующую



щих документов-оснований составляет не позднее 6-ти рабочих дней со дня заключения либо изменения документа-основания (в течение трех рабочих дней со дня заключения либо изменения государственного контракта, содержащего сведения, составляющие государственную тайну).

Параметры проверки сведений об обязательстве по документу-основанию, заключенному в целях реализации ФАИП, выделены в отдельный пункт 2.5.2. приказа № 98н, согласно которому орган Федерального казначейства дополнительно осуществляет проверку соответствия информации, содержащейся в сведениях о бюджетном обязательстве, данным об объектах ФАИП, доведенных до территориальных органов Федерального казначейства, в части:

- наименования получателя средств федерального бюджета (государственного заказчика);
- наименования объекта ФАИП;
- уникального кода, присвоенного объекту ФАИП (далее – код объекта ФАИП);
- кодов классификации расходов федерального бюджета в разрезе кодов объектов ФАИП.

До 01.07.2013 г. для постановки на учет бюджетного обязательства, внесения изменений в бюджетное обязательство, перерегистрации бюджетного обязательства, принимаемого в целях реализации ФАИП, получатель средств федерального бюджета представлял в орган Федерального казначейства оформленные в установленном порядке соответственно сведения о принятом бюджетном обязательстве, заявку на внесение изменений в бюджетное обязательство, заявку на перерегистрацию бюджетного обязательства, в которых в графе «Предмет по документу-основанию» раздела 5 «Расшифровка обязательства» дополнительно должно быть указано наименование объекта ФАИП. Указание кода объектов ФАИП в соответствующих технических полях документов для постановки на учет бюджет-

ных обязательств было возложено на органы Федерального казначейства. После 01.07.2013 г. уникальный код объекта ФАИП должен быть указан получателем средств федерального бюджета самостоятельно, так как новые формы документов для постановки на учет бюджетных обязательств, вступающие в силу с 01.07.2013 г., содержат необходимые поля.

Кроме того, существуют определенные особенности при постановке на учет объектов капитального строительства специального комплекса, входящего в государственный оборонный заказ – наличие в ФАИП данных объектов подтверждается титульными списками строок и объектов, утвержденными главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, которые представляются государственными заказчиками в органы Федерального казначейства. В данном случае в представляемых получателем средств федерального бюджета документах для учета бюджетных обязательств графы 1 «Наименование объекта ФАИП» и 2 «Код объекта ФАИП» раздела 5 «Расшифровка обязательства» не заполняются. Указанное требование не применяется в отношении включенных в государственный оборонный заказ мероприятий по приобретению жилья для военнослужащих и иных категорий лиц по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации. В случае постановки на учет бюджетных обязательств в рамках мероприятий по строительству и приобретению жилья для военнослужащих и иных категорий лиц по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации, а также по учету бюджетных обязательств по государственным контрактам (договорам) на приобретение жилых помещений, заключенных получателями средств федерального бюджета в рамках реализации мероприятий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан (за исключением мероприятий в рамках государственного оборонного заказа) в целях учета

средств, направляемых в 2013 году на исполнение федеральной адресной инвестиционной программы, указываются наименование и код мероприятия, отраженного по соответствующему главному распорядителю средств федерального бюджета в данных об объектах ФАИП. Изменения затронули также Порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 01.09.2008 № 87н. Помимо переноса момента предоставления документа-основания, изменения затронули параметры проверки заявок на кассовый расход на наличие реквизитов и показателей – с 01.01.2014 г. дополнительно подлежит проверке наличие в заявке кода объекта капитального строительства (объекта недвижимости, мероприятия (укрупненного инвестиционного проекта), включенного в ФАИП (при наличии)).

Все обозначенные выше действия и мероприятия позволят органам Федерального казначейства обеспечить аналитический учет средств, направляемых на исполнение федеральной адресной инвестиционной программы, в разрезе кодов объектов ФАИП; своевременно обеспечить предусмотренное с 01.07.2013 года предоставление по запросу Министерства финансов Российской Федерации либо иного федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в соответствии с законодательством Российской Федерации на получение соответствующей информации, отчета об исполнении бюджетных обязательств, принятых в целях реализации федеральной адресной инвестиционной программы, с детализацией и группировкой показателей, указанных в запросе. Тем самым будут созданы условия, обеспечивающие исполнение задач, запланированных Федеральным казначейством России на ближайшую перспективу.



Новый порядок и эффекты его соблюдения

Ю.Ю. Тарасюк, заместитель начальника
юридического отдела УФК по Тюменской области

В статье анализируется порядок обращения взыскания на средства бюджетных учреждений в связи с усовершенствованием их правового положения.

С 1 января 2011 года вступил в силу (за исключением отдельных положений) Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – закон № 83-ФЗ). Данный закон внес значительные изменения в уже имеющиеся нормативные акты, в результате правовой статус ныне существующих бюджетных учреждений был сильно изменен, а также изменен порядок обращения взыскания на средства бюджетных учреждений. О произошедших изменениях в механизме обращения взыскания на средства бюджетных учреждений, об ошибках, допускаемых взыскателями при предъявлении исполнительных документов в орган Федерального казначейства более подробно остановлюсь в статье.

До 1 января 2011 года порядок обращения взыскания на средства бюджета, выделенные бюджетному учреждению, был определен гл. 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ). Замечу, что после вступления в силу закона № 83-ФЗ положения гл. 24.1 БК РФ распространяются только на казенные учреждения, а исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений, осуществляется в порядке, установленном частью 20 статьи 30 за-

кона № 83-ФЗ. Также **согласно п. 20 ст. 30** закона № 83-ФЗ, если счета бюджетному учреждению — должнику открыты в учреждении ЦБ РФ или кредитной организации, то исполнение исполнительного документа производится в соответствии с Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – закон об исполнительном производстве). Таким образом, изначально взыскателю необходимо выяснить – открыты ли лицевые счета учреждения в органе Федерального казначейства. Данная информация располагается в открытом доступе в сети Интернет на сайте УФК по Тюменской области* и в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации подать необходимый перечень документов в орган Федерального казначейства. Однако, как показывает анализ, большинство взыскателей не учитывают указанные изменения законодательства Российской Федерации и зачастую теряют свое время и средства.

Сравним порядок **предъявления исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства казенных учреждений, и порядок предъявления исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений.**

Порядок предъявления в орган Федерального казначейства исполнительных до-

кументов, предусматривающих обращение взыскания на средства казенных учреждений. В соответствии с пунктом 1 статьи 242.1. БК РФ исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации производится в соответствии с БК РФ на основании исполнительных документов (исполнительный лист, судебный приказ) с указанием сумм, подлежащих взысканию в валюте Российской Федерации, а также в соответствии с установленными законодательством Российской Федерации требованиями, предъявляемыми к исполнительным документам, срокам предъявления исполнительных документов, перерыву срока предъявления исполнительных документов, восстановлению пропущенного срока предъявления исполнительных документов. В соответствии с пунктом 2 статьи 242.1. БК РФ к исполнительному документу (за исключением судебного приказа), направляемому для исполнения судом по просьбе взыскателя или самим взыскателем, должны быть приложены:

- копия судебного акта, на основании которого он выдан;
- заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию (заявление подписывается взыскателем либо его представителем с приложением доверенности или нотариально удостоверенной копии доверенности или иного документа, удостоверяющего полномочия представителя).

Дубликат исполнительного листа направляется на испол-

* <http://tumen roskazna.ru/>



нение вместе с надлежащим образом заверенной судом копией определения суда о его выдаче. Таким образом, исполнительный документ, предусматривающий обращение взыскания на средства федерального бюджета по денежным обязательствам федерального казенного учреждения – должника, **имеющего лицевые счета в органе Федерального казначейства**, направляется судом по просьбе взыскателя или самим взыскателем вместе с документами, указанными в пункте 2 статьи 242.1. БК РФ, в орган Федерального казначейства.

Порядок предъявления в орган Федерального казначейства исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений. В соответствии с пунктом 1 части 20 статьи 30 закона № 83-ФЗ обращение взыскания на средства бюджетных учреждений осуществляется на основании исполнительных документов (исполнительный лист, судебный приказ) с указанием

сумм, подлежащих взысканию в валюте Российской Федерации, а также в соответствии с установленными законодательством Российской Федерации требованиями, предъявляемыми к исполнительным документам, срокам предъявления исполнительных документов, перерыву срока предъявления исполнительных документов, восстановлению пропущенного срока предъявления исполнительных документов. В соответствии с пунктом 2 части 20 статьи 30 закона № 83-ФЗ к исполнительному документу (за исключением судебного приказа), направляемому для исполнения судом по просьбе взыскателя или самим взыскателем, должно быть приложено заявление взыскателя с указанием реквизитов банковского счета взыскателя, на который должны быть перечислены средства, подлежащие взысканию. Заявление подписывается взыскателем либо его представителем с приложением доверенности или нотариально удостоверенной копии доверенности, удостоверяющей полномочия представителя. Таким образом:

- обращение взыскания на средства учреждений по-прежнему осуществляется посредством суда;

- если счета учреждению – должнику открыты в учреждении ЦБ РФ или кредитной организации, то исполнение исполнительного документа производится в соответствии с законом об исполнительном производстве (таких учреждений крайне мало);

- порядок предъявления исполнительных документов различен в зависимости от того, к учреждению какого типа они предъявлены.

Последнее поясним особо. Для **исполнительных документов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетных учреждений**, он проще (не требует предъявления копии судебного акта, на основании которого выдан исполнительный лист).

Таким образом, если будут соблюдены вышеизложенные требования законодательства Российской Федерации, то это существенно облегчит работу органов Федерального казначейства, а взыскателям это позволит сэкономить время и силы.

ГИС ГМП – повышение качества и оперативности предоставления государственных услуг

Л.М. Решетниченко,
начальник отдела доходов УФК
по Тюменской области

Международный опыт показывает, что высокие технологии, в том числе информационные и телекоммуникационные, уже стали локомотивом социально-экономического развития многих стран мира, а обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к информации – одной из важнейших задач государств.

Концептуальная и стратегическая цели для дальнейшего движения России к информационному обществу и развитию информационного права, а также основные направления государственной политики в области использования и развития

информационных и телекоммуникационных технологий закреплены в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации В.Путиным 07.02.2008 № Пр-212. Суть стра-

тегии состоит в том, что государство гарантирует обществу создание таких условий, при которых любой гражданин сможет максимально эффективно пользоваться информационно-коммуникационными технологиями, в том числе для доступа к информации о деятельности органов власти, получения государственных и муниципальных услуг в электронном формате и защиты своих прав. Реализация основных задач стратегии направлена на повышение качества государственных услуг за счет перехода на межведом-



ственное электронное взаимодействие, сокращение объема бумажных документов, подлежащих подготовке, использование единых справочников, перевод государственных услуг в электронный вид. К 2015 году Россия должна войти в двадцатку лидеров глобального информационного общества, а по показателю доступности информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для граждан и организаций – в десятку стран-лидеров. Для этого должны быть достигнуты:

- уровень доступности для населения базовых услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий – 100%;

- доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации – 100%.

Положительным примером является создание единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (www.gosuslugi.ru), обеспечивающего доступ граждан к государственным и муниципальным

услугам вне зависимости от того, какие ведомства задействованы при их оказании. Единым поставщиком информации о начисленных и уплаченных платежах в бюджет на портал государственных и муниципальных услуг (функций) является Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП), оператором которой является Федеральное казначейство. С введением в действие ГИС ГМП с 01.01.2013 г. плательщики получили возможность оперативно получать информацию о начисленных платежах, осуществлять их оплату, контролировать погашение задолженности и получать услуги, не представляя документы, подтверждающие факт оплаты.

В целях идентификации оказываемых услуг в ГИС ГМП и организации их предоставления в электронном виде Министерством финансов России и финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, исходя из выполняемых бюджетных полномочий администраторов доходов и оказания ими услуг, сформирован реестр платежей, отражающий:

- наименование всех доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с закреплением за ними соответствующих кодов бюджетной классификации;

- наименование администраторов доходов, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги;

- коды государственных (муниципальных) услуг;

- правовые акты, регламентирующие порядок и размер уплаты платежа.

ГИС ГМП представляет собой централизованную систему не только по приему и учету информации, но и передачи ее участникам, которыми являются администраторы доходов, кредитные организации, порталы, многофункциональные центры.

Оперативное взаимодействие участников с ГИС ГМП возможно только при наличии электронного взаимодействия посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Тем самым обеспечивается повышение качества государственных и муниципальных услуг, сокращение объема бумажных документов, подлежащих подготовке, исполь-

СХЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТНИКОВ В ГИС ГМП

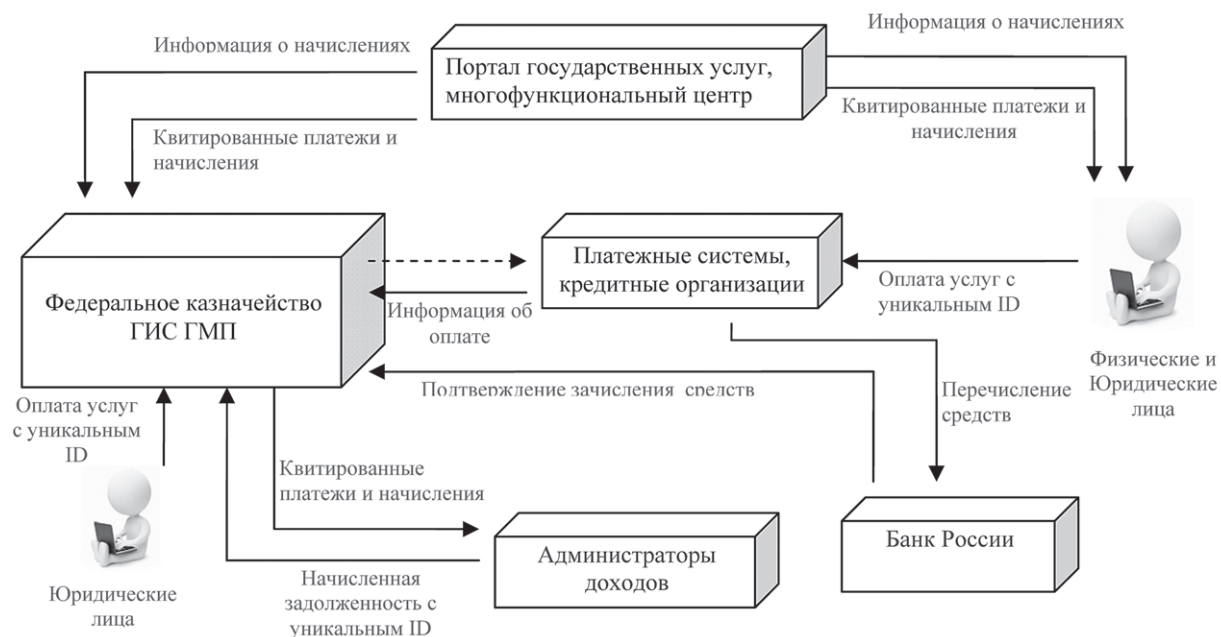


Рис. 1



зование единых справочников, перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид и развитие многофункциональных центров. Администратор начислений, а также получатель государственных и муниципальных услуг могут проконтролировать информацию об оплате в ГИС ГМП только при условии верного указания в расчетном документе реквизитов платежа (код бюджетной классификации, код ОКАТО) и администратора начислений (ИНН и КПП). Информационный сервис для получения полноценной информации в ГИС ГМП может быть создан при использовании администраторами начислений и кредитными организациями данных реестра платежей, сформированного Министерством финансов Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Для кредитных организаций, обеспечивающих в соответствии со статьей 21.3 закона № 210-ФЗ прием платежей, являющихся источниками формирования доходов бюджета, незамедлительное направление данной информации в ГИС ГМП дополнительно является конкурентным преимуществом в части:

- обеспечения получения клиентами электронных услуг через систему дистанционного банковского обслуживания;
- возможности оперативного запроса в государственных органах нужной информации.

Взаимодействие плательщиков (граждан, организаций) с ГИС ГМП осуществляется через многофункциональные центры и

кредитные организации, в том числе через терминалы самообслуживания, а также через личные кабинеты порталов государственных и муниципальных услуг и сайтов администраторов начислений. Таким образом, независимо от местонахождения плательщики смогут иметь единый источник сведений о своей задолженности перед государством и оплачивать счета. Создание подобных условий позволит исключить практику несвоевременного информирования граждан и запуска исполнительного производства в службе судебных приставов с начислением штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа (либо административный арест на срок до пятнадцати суток), начислений пени по налогам или введения иных штрафных санкций.

ГИС ГМП только начинает входить в нашу жизнь, однако несомненно, что потенциал этой системы чрезвычайно широк. Одним из основных вопросов ее развития является передача персонифицированной информации о начислениях и поступлении средств из системы «Электронный бюджет» в ГИС ГМП. Это обеспечит увязку информационных потоков ГИС ГМП и «Электронного бюджета» в части администрирования поступлений и реализацию принципа однократности ввода информации. **Результатом** полномасштабного развития ГИС ГМП и интеграции с «Электронным бюджетом» **станет качественно новый уровень взаимодействия граждан-**

кого общества, бизнеса и государства, в том числе оперативность и удобство получения государственных (муниципальных) услуг и осуществления бюджетных платежей.

Литература

1. «Стратегия развития информационного общества в России», утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212.

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 1275-р «Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет».

3. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2014-2016 годах».

4. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

5. Приказ Казначейства России от 30.11.2012 № 19н «Об утверждении Порядка ведения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах».

6. Положение о платежной системе Банка России, утверждена Банком России от 29.06.2012 № 384-П.

7. Совместное письмо Министерства финансов Российской Федерации от 12 марта 2013 года № 02-04-05/7491 и Федерального казначейства № 42-7.4-05/5.4-147.

Новые технологические решения в системе электронного документооборота

Т.Н. Медянцева,
начальника отдела информационных систем УФК
по Тюменской области

Управление Федерального казначейства по Тюменской области с момента своего образования ориентировалось на использование в работе современных технологий. Поэтому внедрение системы электронного документооборота явилось одной из приоритетных задач развития казначейской системы.

Перевод на безбумажную технологию осуществлялся в управлении с 2005 года. В целях оптимизации системы электронного документооборота (далее – СЭД) Федерального казначейства специалистами уп-



равления осуществлялась работа по подключению к СЭД распорядителей, получателей средств федерального бюджета, администраторов поступлений и получателей средств местных бюджетов. Динамика подключения представлена на рис.1, а всего за период внедрения специалистами управления подключены к системе электронного документооборота 1981 абонент. Прикладное программное обеспечение (ППО) разработано с применением клиент-серверной технологии.

Применение электронного документооборота позволило снизить трудозатраты, увеличить скорость обработки платежных документов, сохранить аудиторский след при проведении операций. Однако имелись и отрицательные моменты эксплуатации ППО СЭД. В частности, к ним можно отнести обязательное обслуживание специалистами информационных технологий, так как СЭД требует не только наличия стационарного автоматизированного рабочего места у клиента, но и высокопроизводительных серверов в территориальных отделах управления, систематического обновления справочников и версий. В 2011 году после внедрения в управлении прикладного программного обеспечения «Автоматизированная система Федерального казначейства» (ППО АСФК) появилась возможность предоставить новый сервис клиентам управления, а именно обмен электронными документами посредством системы удаленного финансового документооборота, который так и называется СУФД — Портал. СУФД — Портал имеет принципиально новое технологическое решение — WEB-приложение, доступное из глобальной сети Интернет, позволяющее производить все операции с документами в режиме реального времени при соблюдении самых жестких требований к информационной безопасности.

В целях внедрения системы удаленного финансового доку-

ДИНАМИКА СОЗДАНИЯ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ РАБОЧИХ МЕСТ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТ

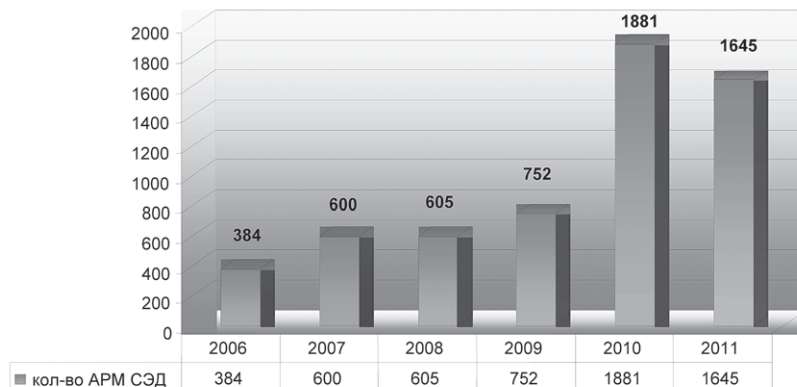


Рис. 1

ментооборота других участников бюджетного процесса в 2012 году проводились работы по установке серверного оборудования и миграция данных ППО СУФД — Портал на новое оборудование. Работы по переводу абонентов СЭД на обмен электронными документами посредством СУФД — Портал в управлении Федерального казначейства по Тюменской области завершены в июле 2013 года. Всего переведено 681 организация или 1002 участника бюджетного процесса, что составляет 100% от общего количества организаций, обслуживающихся в управлении. Перечислим основные преимущества СУФД — Портал:

- документы клиентов поступают в управление практически сразу;
- оперативное получение клиентом информации о статусе обработки документов в органе Федерального казначейства;
- установка и последующее обновление программного обеспечения на рабочем месте клиента не требуется (за исключением средств защиты информации);
- наличие актуальных справочников, не требующих обновления;
- отсутствие базы данных у клиента;
- нет ограничений по организации рабочих мест.

В СУФД — Портал гарантируется высокая степень безопасности. Шифрование данных осуществляется через защищенное VPN — соединение. У клиента устанавливается программное обеспечение «Континет — АП», а в управлении — аппаратно-программный криптошлюз «Континет». Обработка данных в СУФД — Портал осуществляется с использованием передовых информационных технологий.

Так как в настоящее время в СУФД — Портал управления зарегистрированы 1892 пользователя, важной составляющей является бесперебойная работа прикладного программного обеспечения и аппаратных средств. Специалисты отдела информационных систем управления оказывают консультативную и практическую помощь клиентам по проблемам программного обеспечения. Кроме того, организована «горячая линия», по которой компания — аутсорсер ООО «ОТР2000» имеет возможность оказать помощь в случае, если возникает инцидент.

Таким образом, повышается качество и эффективность электронного документооборота между клиентами и органами Федерального казначейства, увеличивается надежность, уменьшаются затраты на содержание информационно-технических систем.



Особенности бюджетного учета имущества казны Тюменской области

Д.А. Панфилов, начальник отдела
по работе с ценными бумагами и областной
собственностью департамента финансов
Тюменской области

Проблемы эффективности использования бюджетных ресурсов – в частности государственного и муниципального имущества, включают в себя аспекты организации и ведения их учета.

Прежде чем рассмотреть вопрос о порядке, установленном в Тюменской области, отметим, что политика, проводимая субъектом РФ в учетной сфере, определена законодательно. Так, пунктом 4 статьи 214 Гражданского кодекса РФ установлено, что **государственную казну** Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, **области**, города федерального значения, автономной области, автономного округа **составляет государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями.**

Общие требования отражения в учете хозяйственных операций на счетах Единого плана счетов, а также общие способы и правила организации и ведения бюджетного учета утверждены Приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» (далее – инструкция № 157н). Единый порядок ведения и нормативно-правовое регулирование бюджетного учета установлены Приказом Минфина России от 06.12.2010 N 162н «Об утверждении Пла-

на счетов бюджетного учета и Инструкции по его применению» (далее – инструкция № 162н). В соответствии с пунктом 145 Инструкции № 157н аналитический учет объектов в составе имущества казны осуществляется в структуре, установленной для ведения реестра государственного (муниципального) имущества соответствующего публично-правового образования.

Поскольку **финансовый орган** соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации **имеет право устанавливать порядок инвентарного и аналитического учета объектов имущества казны** соответствующего публично-правового образования в соответствии с порядком бухгалтерского учета объектов основных средств, нематериальных активов, непроизведенных активов и материальных запасов, установленным указанной инструкцией, департамент финансов Тюменской области **данное право использовал**. Приказом департамента от 18.12.2009 № 246 (в ред. от 26.06.2013 № 11-б) утвержден Порядок отражения в бюджетном учете операций с объектами в составе имущества казны Тюменской области (далее – приказ № 246). Этот приказ также определяет процедуру ведения инвентарного и аналитического учета по объектам в составе имущества казны Тюменской области.

В соответствии с приказом № 246 бюджетный учет опера-

ций с объектами в составе имущества казны Тюменской области (далее – имущество казны), осуществляется:

- органами государственной власти Тюменской области в пределах их компетенции и (или) находящимися в их ведении государственными казенными учреждениями Тюменской области;

- органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с условиями соглашений заключенных между правительством Тюменской области и органами государственной власти Российской Федерации.

Для учета объектов имущества (к которым относятся основные средства, нематериальные активы, непроизведенные активы, материальные запасы и др.), составляющих государственную казну Тюменской области, **применяются счета**, представленные в таблице 1. Охарактеризуем их кратко.

- На счете 1 108 51 000 «Недвижимое имущество, составляющее казну» учитываются объекты основных средств, относящиеся к недвижимому имуществу, а также объекты незавершенного строительства, оформленные в установленном законом порядке, которые в дальнейшем могут быть приняты к бюджетному учету в составе основных средств и вложений в основные средства.

- На счете 1 108 52 000 «Движимое имущество, составляющее казну» отражается движимое имущество, относящееся к объектам основных средств.

- На счете 1 108 53 000 «Драгоценности и ювелирные изделия» учитываются ювелирные изделия из драгоценных металлов и драгоценных кам-



Таблица 1

СЧЕТА БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА КАЗНЫ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ				
Код синтетического счета	Код группы синтетического счета	Код вида синтетического счета	Группировочные счета	Счета бюджетного учета
108	5	1	110850000 «Нефинансовые активы, составляющие казну»	110851000 «Недвижимое имущество, составляющее казну»
		2		110852000 «Движимое имущество, составляющее казну»
		3		110853000 «Драгоценности и ювелирные изделия»
		4		110854000 «Нематериальные активы, составляющие казну»
		5		110855000 «Непроизведенные активы, составляющие казну»
		6		110856000 «Материальные запасы, составляющие казну»

ней, а также самородки драгоценных металлов и драгоценные камни, слитки и бруски золота, серебра, платины и палладия, а также монеты из драгоценных металлов (золота, серебра, платины и палладия) за исключением монет, являющихся валютой РФ, находящиеся в составе государственных запасов драгоценных металлов и драгоценных камней, и операции с ними.

- Счет 1 108 54 000 «Нематериальные активы, составляющие казну» предназначен для учета объектов нематериальных активов в составе имущества казны.

- На счете 1 108 55 000 «Непроизведенные активы, составляющие казну» отражаются непроизведенные активы, не являющиеся продуктами производства, права собственности на которые установлены и законодательно закреплены (земля, ресурсы недр и пр.).

- Счет 1 108 56 000 «Материальные запасы, составляющие казну» используется для учета объектов материальных запасов в составе имущества казны.

Операции по амортизации активов в составе имущества казны ежемесячно **отражаются в Журнале операций по выбытию и перемещению нефинансовых активов** (ф. 0504071). При этом аналитический учет ведется по счетам 1 104 51 000 «Амортизация недвижимого имущества в составе имущества казны», 1 104 58 000 «Амортизация движимого имущества в составе имущества казны», 1 104 59 000 «Амортизация нематериальных активов в составе имущества казны». Начисление амортизации на объекты незавершенного строительства в составе имущества казны не производится.

Принятие к бюджетному учету объектов нефинансовых активов, включенных в состав имущества казны, осуществляется на основании первичных документов, подтверждающих совершение хозяйственных операций или информации (выписки) из реестра государственного имущества Тюменской области. В случае если передача имущества осуществляется между учреждениями на основании распорядительного акта уполномоченного органа,

предусматривающего одновременно прекращение права оперативного управления имуществом у одного учреждения путем изъятия имущества в казну и закрепление права оперативного управления за другим, отражение указанного имущества допустимо осуществлять на счетах учреждений, минуя счета учета казны. Из состава казны имущество выбывает при его передаче в оперативное управление, хозяйственное ведение, передаче в собственность других публично-правовых образований, а также в случае реализации, списания по иным основаниям. Одновременно со списанием с учета стоимости выбывшего актива подлежит списанию и сумма амортизации, начисленной по нему до включения в состав имущества казны.

Операции с объектами в составе имущества казны отражаются на основании первичных документов, подтверждающих совершение хозяйственных операций или информации (выписки) из реестра государственного имущества Тюменской области. **Выбытие имущества казны** может осу-



ществоваться в результате передачи государственным учреждениям в оперативное управление, государственным унитарным предприятиям в хозяйственное ведение, а также в результате безвозмездной передачи в собственность другим публично-правовым образованиям (в собственность РФ, субъектов РФ или муниципальных образований). **Безвозмездная передача имущества казны** осуществляется в рамках межведомственной и межбюджетной передачи и производится по балансовой стоимости. **Передача имущества казны в аренду** и безвозмездное пользование отражается в учете внутренними записями по счету 1 108 00 000. При такой передаче имущество не выбывает из состава имущества казны. В случае если имущество казны пришло в негодность и не подлежит дальнейшей эксплуатации, оно **может быть списано с баланса**. При списании пришедших в негодность объектов имущества казны применяется следующая корреспонденция счетов:

- при списании пришедших в негодность объектов имущества казны производится запись по дебету счета 1 401 10 172 «Доходы от операций с активами» и кредиту соответствующих счетов по балансовой стоимости. Одновременно подлежат списанию суммы начисленной амортизации;

- списание объектов имущества казны, пришедших в негодность вследствие стихийных и иных бедствий, опасного природного явления, катастрофы, отражается по дебету счета 1 401 20 273 «Чрезвычайные расходы по операциям с активами» по балансовой стоимости. Одновременно подлежат списанию суммы начисленной амортизации;

- списание недостающего и похищенного имущества казны отражается с использованием счета 1 401 10 172. Одновременно подлежат списанию суммы начисленной амортизации.

Выбытие объектов имуще-

ства казны при их реализации, приватизации по балансовой стоимости отражается в учете с применением счета 1 401 10 172. Одновременно подлежат списанию суммы начисленной амортизации по дебету счета 1 104 00 000 и кредиту счета 1 108 00 000.

В соответствии с приказом № 24б порядок инвентарного учета имущества казны Тюменской области производится в соответствии с порядком бухгалтерского учета объектов основных средств, нематериальных активов, произведенных активов, что установлено Инструкцией по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденной приказом Минфина РФ от 01.12.2010 г. № 157н. Осуществляют инвентарный учет имущества казны органы государственной власти Тюменской области в пределах компетенции и (или) находящихся в их ведении государственных казенных учреждений Тюменской области. Единицей бюджетного учета объектов в составе имущества казны является инвентарный объект. Каждому инвентарному объекту, кроме материальных запасов и объектов стоимостью до 3000 рублей включительно, независимо от того, находится ли он в эксплуатации, в запасе или на консервации, присваивается уникальный инвентарный номер. Инвентарный номер, присвоенный объекту нефинансовых активов, сохраняется за ним на весь период нахождения в составе казны. Инвентарные номера списанных с бюджетного учета объектов имущества казны не присваиваются вновь принятым к бюджетному учету объектам.

График документооборота с объектами в составе имущества казны между органами государственной власти Тюменской

области и государственными учреждениями Тюменской области, форма предоставления информации из Реестра государственного имущества Тюменской области устанавливаются департаментом имущественных отношений Тюменской области.

Бухгалтерские операции с объектами в составе имущества казны отражаются в бюджетной отчетности в объеме и сроки, установленные Инструкцией о порядке составления и предоставления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ, утвержденной приказом Минфина РФ от 28.12.2010 г. № 191н и приказами департамента финансов Тюменской области:

- органами государственной власти Тюменской области и (или) находящимися в их ведении государственными казенными учреждениями Тюменской области;

- органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с условиями соглашений заключенных между правительством Тюменской области и органами государственной власти Российской Федерации.

При отсутствии каких-либо конкретных указаний в федеральных учетных стандартах публично-правовым образованиям приказом № 24б определен такой же порядок инвентарного и аналитического учета объектов имущества казны, как для объектов основных средств, нематериальных активов, произведенных активов и материальных запасов, установленный Инструкцией № 157н.

Внедряемая в Тюменской области система инвентарного учета имущества казны позволяет обеспечить выявление фактического наличия имущества, а также сопоставлять фактическое наличие имущества с данными бухгалтерского учета. Таким образом, введением описанной модели порядка обеспечивается более эффективное управление государственным имуществом Тюменской области.



Проблемы правового регулирования отношений в сфере учета государственного имущества

В.С. Третьяков, начальник юридического управления
департамента имущественных отношений Тюменской области

Содержание любой управленческой деятельности составляет принятие тех или иных управленческих решений, выбор соответствующего варианта развития управляемой системы. При этом залогом эффективности управленческого решения является достаточная информационная обеспеченность процесса его подготовки. В связи с этим важнейшей функцией управления является функция учета.

Управление государственной собственностью также включает функцию учета в качестве одной из своих важнейших функций. Между тем при кажущейся очевидности особой роли учета в управленческом процессе вопрос о сущности данного вида государственной управленческой деятельности не является таким уж простым. Прежде всего, это обусловлено сложностью в понимании сущности такого явления, как управление государственной собственностью (далее – УГС).

Сущность учета государственной собственности. Представляя собой вид государственного управления в экономической сфере [1], управление государственной собственностью является достаточно многогранным явлением. Вопрос о содержании понятия «управление государственной собственностью», а также вопрос об отраслевой принадлежности соответствующих общественных отношений и в правовой науке, и в практической правотворческой и правоприменительной деятельности решается неоднозначно. Главная причина заключается в специфике самого обладателя права собственности – государства, участие которого в гражданском обороте порождает трудноразрешимое противоре-

чие, так как «неотъемлемым признаком государства является публичная власть, а гражданско-правовое регулирование общественных отношений основано на признании равенства участников отношений» [2]. Отмечается, что проблема организации УГС «удивительным образом сочетает принципиальные положения двух крупнейших подсистем права – публичного и частного. Вопрос о собственности, традиционно считающийся одним из столпов гражданского права, и вопрос об управлении, представляющий собой основу публичного правопорядка, предстоит согласовать в рамках теории управления государственной собственностью» [3]. Аналогичного мнения придерживаются и [4], говоря о том, что в настоящее время «перед учеными в области гражданского и административного права ... стоит задача найти критерии разграничения понятий управления публичной собственностью как институтов гражданского и административного права». При этом последний автор отмечает, что «правовые нормы, регулирующие управление имуществом публично-правовых образований, входят в содержание как административного, так и гражданского права. Восприятие управления собственнос-

тью публично-правовых образований как чисто административно-правового института постепенно сменяется на признание в нем гражданско-правовых отношений» [5].

В условиях отсутствия четких критериев отнесения общественных отношений, связанных с УГС, к отрасли административного либо гражданского права чаще всего термин «управление государственной собственностью» понимается в широком смысле. В содержание данного термина включают гражданско-правовые отношения с участием публично-правовых образований. Это видно из следующего определения: «Управлением государственной собственностью является административная, властная деятельность, которую условно можно считать оболочкой. Содержанием ее могут быть гражданско-правовые отношения, как бы включенные внутрь «кокона» государственного регулирования, поскольку административная деятельность является «проводником» государственных велений» [6]. Аналогичного мнения придерживается [7].

В нормативных правовых актах УГС зачастую отождествляется с реализацией публичным собственником в отношении принадлежащего ему имущества правомочий владения, пользования и распоряжения. Такой подход применен, в частности, в Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов государственной власти» [8]. В соответствии с подпунктом «г» пункта 2 указа



под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

На наш взгляд, УГС не следует отождествлять лишь с реализацией публично-правовыми образованиями принадлежащих им правомочий собственника (владения, пользования и распоряжения). Попытки выработать какое-то универсальное определение, свести понятие «управление государственной собственностью» к какому-то одному проявлению нам представляются ошибочными. В зависимости от позиции лица, исследующего или использующего данное явление, оно может проявлять себя по-разному. С правовой точки зрения данное явление можно рассматривать, как минимум, в двух аспектах.

С публично-правовой точки зрения УГС рассматривается прежде всего как деятельность соответствующих органов государственной власти, одним из возможных (но не единственным) результатов которой является участие публичных собственников в гражданских правоотношениях. Отметим, что применение термина «управление» характерно в большей степени для отраслей публичного, а не частного права: «понятие управления по отношению к собственному (в смысле – своему) имуществу не используется в ГК РФ вообще» [9].

Одним из признаков государственного управления всегда является «известное подчи-

нение объекта субъекту управления» [10]. Следовательно, под УГС в этом смысле необходимо понимать совокупность именно таких отношений, в основе которых в отличие от гражданско-правовых отношений, базирующихся на равенстве их участников, не находящихся между собой в служебном и ином юридическом соподчинении (горизонтальные отношения), лежит возможность одного лица (субъекта управления) определять характер поведения другого лица (объекта управления).

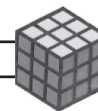
Участниками соответствующих гражданско-правовых отношений являются публично-правовые образования. Соответствующие же органы государственной власти и их должностные лица лишь обеспечивают своими действиями такое участие. Выступать в гражданских правоотношениях от своего имени органы государственной власти могут лишь в случае наделения их статусом юридического лица. Однако в этом случае в качестве участника соответствующего правоотношения необходимо рассматривать именно юридическое лицо, не обладающее каким-либо властными полномочиями в отношении других участников гражданского оборота, но не орган государственной власти. Напротив, в отношениях, связанных с государственным управлением, ключевую роль играет именно орган государственного управления – носитель исполнительной власти. Именно его деятельность, связанная с распределением материальных ресурсов, имеющих особое значение для общества, попадает в поле зрения публичного права.

В связи с этим в публично-правовом аспекте учет государственной собственности представляет собой один из методов деятельности государственной администрации, не связанный напрямую с участи-

ем того или иного публично-правового образования в гражданском обороте, но лежащий в основе эффективного управления активами государства.

С частно-правовой точки зрения управление собственностью есть не что иное, как одна из форм осуществления лицом своего права собственности. При этом право, по нашему мнению, может быть выражено в различных действиях и не сводится к триаде правомочий, поскольку они шире. Это может быть, к примеру, обслуживание вещей, их эксплуатация, потребление, хранение, учет и другие действия, не запрещенные законом (часть 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Учет, как составная часть управления, есть также одна из форм осуществления права собственности, выражения личности в вещи, помещения собственником в вещь своей воли [11]. Яркой иллюстрацией того, каким образом функция учета вещей может охарактеризовать личность самого собственника, является образ Иудушки Головлева, безумная, бесцельная скупость которого выражалась в направлении им «дорогому другу маменьке» «целого тюка форм счетоводства», которые должны были служить для нее руководством на будущее время при составлении годовой отчетности. Рядом с главными предметами хозяйства стояли малина, крыжовник, грибы и т. д. Впрочем, история знает подобные примеры и применительно к государству. Так, для Древнего Вавилона династии Ур, время правления которой «ознаменовалось созданием бюрократической системы, не знавшей себе равной в истории», была характерна чрезвычайно громоздкая и мелочная система учета и контроля, порождавшая огромное количество документов. Например, для того, чтобы оформить выдачу двух го-



лубей для обеда царицы, оформлялось несколько табличек [12].

Существующая на сегодняшний день система учета государственной собственности в Российской Федерации также во многом отражает основные тенденции развития системы УГС, ее переходный характер. Это выражается, в частности, в том, что с одной стороны, для осуществления учета применяются все более современные информационные технологии, формируется новая концепция учета, основывающаяся на последних достижениях науки и практики, ориентирующаяся на модель рыночной экономики, используется опыт стран с развитой рыночной экономикой.* С другой стороны, органы государственной власти и их должностные лица и в правотворческой и в правоприменительной деятельности продолжают во многом находиться под влиянием концепции УГС, существовавшей в условиях централизованно планируемой экономики и общественного характера собственности. Об этом свидетельствует использование устаревшей терминологии (к примеру, «балансодержатель»**), примеры установления на региональном уровне административной ответственности за нарушение правил использования государственной собственности, а также ее учета в нарушение закрепленного в части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации принципа равной защиты всех форм собственности.

В отличие от вопроса о сущности учета государственной собственности вопрос о содержании данного вида государственной деятельности решается достаточно однозначно. Большой бухгалтерский словарь определяет понятие «учет», как «установление нали-

чия чего-нибудь, его измерение и регистрация с количественной и качественной стороны»[15]. В Современном экономическом словаре под учетом понимается «составная часть управления экономическими процессами, сущность которого состоит в фиксации их состояния и параметров, сборе и накоплении сведений об экономических объектах и процессах, отражении этих сведений в учетных ведомостях»[16].

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 06.12.2011 №402-ФЗ «О бухгалтерском учете» бухгалтерский учет представляет собой формирование документируемой систематизированной информации об объектах и составление на ее основе бухгалтерской (финансовой) отчетности. В соответствии с постановлением правительства Калининградской области от 27.06.2008 №398 «Об утверждении Положения об учете государственного имущества Калининградской области» учет государственного имущества Калининградской области – получение, экспертиза и хранение документов, содержащих сведения о государственном имуществе Калининградской области, внесение указанных сведений в реестр государственного имущества Калининградской области в объеме, необходимом для осуществления полномочий по управлению и распоряжению государственным имуществом Калининградской области.

Таким образом, содержание деятельности по учету государственной собственности составляют действия, направленные на сбор, обработку и хранение информации. При этом характер такой деятельности, а также объем и содержание информации, обрабатываемой в процессе такой деятельности, безусловно, отличаются в зависимости от вида учета.

Основной формой учета государственной собственности был и остается **бухгалтерский учет**, представляющий собой формирование документируемой систематизированной информации об объектах, предусмотренных данным федеральным законом, и составление на ее основе бухгалтерской (финансовой) отчетности. Необходимо отметить, что бухгалтерским учетом охватывается не весь комплекс объектов государственной собственности. Выражаясь языком формальной логики, объекты государственной собственности и объекты бухгалтерского учета находятся в отношении так называемого пересечения. Во-первых, к объектам бухгалтерского учета помимо собственно вещей (объектов права собственности) относятся также факты хозяйственной жизни, обязательства, доходы, расходы и другие объекты. Во-вторых, к объектам бухгалтерского учета относятся не все вещи, принадлежащие собственнику, а лишь те из них, которые могут быть отнесены к активам – хозяйственным средствам, которые должны принести организации в будущем экономические выгоды. В этой связи применительно к государственной собственности актуальна проблема организации и совершенствования альтернативных форм учета такого имущества, которое в силу особого характера своих потребительских свойств либо существенно ограничено в экономическом обороте (к примеру, химическое оружие, объекты по хранению и уничтожению химического оружия), либо имеет для собственника прежде всего не экономическую, а иную ценность (культурные ценности, музейные предметы и музейные коллекции).

* См. [13].

** См. [14].



Несмотря на то, что бухгалтерский учет имеет достаточно основательную нормативно-правовую и методологическую базу, в своей практической деятельности органы государственной власти сталкиваются зачастую с рядом проблем по организации бюджетного учета государственной собственности. **Первая проблема** связана, на наш взгляд, с недостаточностью последовательной реализацией принципа имущественной обособленности публично-правовых образований и созданных ими юридических лиц (прежде всего, государственных учреждений), с которой тесно связана проблема учета имущества, составляющего казну публично-правовых образований. Поясним природу противоречия.

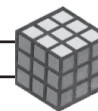
В соответствии с абзацем вторым части 1 статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) юридические лица должны иметь самостоятельный баланс, на котором в соответствии с абзацем первым части 1 статьи 48 ГК РФ должно учитываться обособленное имущество данного юридического лица, принадлежащее ему на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления. Баланс, таким образом, выступает в качестве технического средства оформления юридического обособления части имущества учредителя от имущества созданного им юридического лица. Применительно к государственному имуществу сказанное означает следующее. Во-первых, на балансе государственных учреждений, в том числе органов государственной власти (в случае наделения данных органов статусом юридического лица), должно отражаться лишь обособленное имущество данных учреждений, принадлежащее им на праве оперативного управ-

ления. Во-вторых, обособленность имущества публично-правовых образований технически должна оформляться иным способом, нежели отражением указанного имущества на балансах государственных учреждений.

В какой-то мере решить указанную проблему позволяет использование в бюджетном учете специального счета (10800 «Нефинансовые активы имущества казны»), на котором субъектом учета отражается информация об имуществе своего учредителя – публично-правового образования, не принадлежащем субъекту учета (органу государственной власти, казенному учреждению) на каком-либо вещном праве. Однако, обособив казну в бюджетном учете (предусмотрев для этого специальный счет), Минфин России не пошел дальше и не обособил также и обязательства субъектов учета от обязательств публично-правовых образований. В связи с этим ряд затруднений вызывает отсутствие методологии отражения в бюджетном учете операций, связанных с изменением стоимости объектов, составляющих казну (например, в результате реконструкции), в том случае, когда соответствующие расходы осуществлялись лицом, не являющимся «балансодержателем» объекта. Кроме того, в рамках бюджетного учета происходит сбор и обработка информации далеко не обо всех объектах, находящихся в собственности публично-правового образования. Это относится к объектам, принадлежащим на соответствующих вещных правах лицам, не относящимся к субъектам бюджетного учета (государственные унитарные предприятия, автономные учреждения), а также к объектам, вообще не относящимся к объектам бухгалтерского учета (например, музейные предметы и музейные коллекции).

Таким образом, в настоящее время в рамках бухгалтерского (бюджетного) учета не предусмотрена необходимость составления органами государственной власти какой-либо отчетности, в которой отражалась бы информация обо всем имуществе публично-правовых образований независимо от его вещно-правового режима (казна, оперативное управление, хозяйственное ведение) и вида (недвижимое, движимое, средства бюджета и т.д.), а также обо всех обязательствах публично-правовых образований (но не об обязательствах созданных ими юридических лиц, в том числе государственных учреждений, включая органы государственной власти).

Вторая проблема связана с излишним, на наш взгляд, внедрением институтов бухгалтерского учета в процесс управления публичной собственностью. Особенно ярко это выражено при реализации процедур списания государственного имущества и подменой зачастую этим инструментом процедур контроля за установленным порядком пользования и распоряжения государственной собственностью. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 №834 было утверждено Положение об особенностях списания федерального имущества (далее – положение). Данным нормативным правовым актом определены особенности списания движимого и недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве хозяйственного ведения за федеральными государственными унитарными предприятиями или на праве оперативного управления за федеральными казенными предприятиями, федеральными государственными учреждениями, федеральными органами государственной власти.



Для установления правового механизма контроля за выбытием федерального имущества принятие указанного документа является, безусловно, важным шагом. Однако сделать однозначный вывод относительно возможности использования процедуры списания государственного имущества в целях осуществления контроля за использованием данного имущества затруднительно. Дело в том, что в действующем законодательстве не содержится легальное определение понятия «списание». В соответствии с пунктом 29 положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30.03.2001 №26н, **стоимость объекта основных средств**, который выбывает или не способен приносить организации экономические выгоды (доход) в будущем, **подлежит списанию** с бухгалтерского учета. При этом указываются возможные случаи выбытия основных средств: продажа, прекращение использования вследствие морального или физического износа, ликвидация при аварии, стихийном бедствии и иной чрезвычайной ситуации, недостача, порча и т.д.

В литературе под термином «списание» понимается, как правило, отнесение товарных или денежных ценностей организации к убыткам с изъятием их из баланса, снятием с балансового учета. Таким образом, списание в правовом смысле представляет собой отражение в бухгалтерском учете информации о прекращении по тем или иным причинам (отчуждение, гибель, потребление вещи) соответствующего вещного права (права собственности, права оперативного управления, права хозяйственного ведения) организации либо публично-правового образования на имущество. По нашему

мнению, списание имущества, представляя собой комплекс административных правоотношений в сфере бухгалтерского учета, не может выступать в качестве предмета контроля со стороны учредителя организации (собственника имущества организации). Необходимо учитывать и то, что **списание имущества** есть не что иное, как **отражение соответствующих юридических фактов**, послуживших основанием для выбытия имущества (сделок, событий). Именно данные факты, вернее причины их возникновения, интересуют как учредителя организации, так и собственника имущества.

Следовательно, учредитель (собственник имущества) организации должен **осуществлять контроль** не за соблюдением порядка списания имущества (соблюдение законодательства о бухгалтерском учете), а **за соблюдением** соответствующих **правил владения, пользования и распоряжения** данным **имуществом**. Так, в соответствии с частью 2 статьи 296 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за казенным предприятием или учреждением либо приобретенное казенным предприятием или учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества. Или другой пример: в соответствии с частью 3 статьи 18 Федерального закона от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» движимым и недвижимым имуществом государственное или муниципальное предприятие распоряжается только в пределах, не лишающих его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет, виды которой определены уставом такого предприятия. При обнаруже-

нии в результате осуществления контроля соответствующих правонарушений учредитель (собственник имущества) организации имеет достаточно широкий спектр правовых средств защиты своего нарушенного права – признание сделки ничтожной, увольнение руководителя организации, возмещение ущерба, изъятие имущества и т.д.

Право органов государственной власти осуществлять контроль за использованием публичного имущества, в том числе за выбытием данного имущества, а также соответствующие правовые механизмы осуществления такого контроля **предусматриваются различными нормативными правовыми актами**. Так, в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 20 Федерального закона от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества унитарного предприятия осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества. В соответствии с частью 10 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение обязано ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества в определенных учредителем автономного учреждения средствах массовой информации. Такой отчет в соответствии с пунктом 4 Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.10.2007 №684, должен включать сведения об общей балансовой стоимости имущества автономного учреждения на начало и конец отчетного периода, а так-



же может содержать иные сведения по решению автономного учреждения либо органа, осуществляющего полномочия учредителя автономного учреждения. Федеральным законом от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» статья 32 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» дополнена частью 5.2, устанавливающей правила осуществления контроля за деятельностью бюджетных и казенных учреждений. Публичному собственнику необходимо лишь конкретизировать механизм осуществления соответствующими органами от его имени функций контроля за использованием принадлежащего данному собственнику имущества (установления порядка согласования соответствующих сделок, порядка проведения выездных проверок и т.д.).

Применительно к выбытию имущества в результате его физического или морального износа, гибели, хищения и т.д. органами государственной власти в целях контроля за таким выбытием традиционно используется механизм «согласование списания». Такой подход удобен ввиду наличия достаточно четкой, формализованной процедуры списания, урегулированной, как уже было сказано выше, законодательством в сфере бухгалтерского учета. Предметом анализа в этом случае являются правильность составления соответствующих документов (актов о списании), формы которых утверждены в установленном порядке, а также обоснованность самого выбытия (соответствие срокам полезного использования, принятие мер по сохранности, выявление виновных лиц

и т.д.). Сам по себе анализ указанных документов может применяться в целях осуществления контроля за использованием имущества. Однако **правовая природа акта контролирующего органа о согласовании данных документов (согласовании списания) остается неясной**. Что именно согласуется: распоряжение имуществом, переработка вещи (демонтаж, разборка и т.д.), признание факта отсутствия нарушения порядка использования имущества со стороны учреждения либо иное?

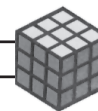
Рассмотрим, как проявляется выявленное противоречие на практических примерах.

1. Автономное учреждение обращается в уполномоченный орган с просьбой согласовать списание вещи, отнесенной к особо ценному имуществу в связи с ее физическим износом. Уполномоченный орган на основании представленных документов убеждается в том, что использование вещи осуществлялось учреждением в соответствии с ее назначением в течение срока использования, установленного заводом-изготовителем. То есть нарушений со стороны учреждения при использовании вещи не выявлено. Какое решение принимает уполномоченный орган (точнее, каково юридическое содержание данного решения) и какова юридическая и фактическая судьба вещи в связи с таким решением? Прежде, чем дать эти ответы, отметим, что само по себе списание стоимости вещи из бухгалтерского учета не прекращает ни существования самой вещи, ни права оперативного управления на нее.

Теперь о намерениях. **Вопервых**, автономное учреждение может иметь намерение передать вещь в собственность другому лицу для использования в каких-либо целях (к примеру, на разборку для получения отдельных деталей или использо-

вание отходов и т.д.). Если принято такое решение, то автономное учреждение должно было согласовать не списание вещи, а возможность распоряжения ею. Даже отчуждение отходов производства и потребления в соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» должно осуществляться учреждениями и предприятиями в гражданско-правовых формах на основании соответствующих сделок (купли-продажи, мены, дарения и т.д.). Вещь в этом случае списывается не как пришедшая в непригодное состояние, а как отчужденная по договору. **Во-вторых**, автономное учреждение может иметь намерение разобрать вещь с целью дальнейшего использования пригодных деталей и узлов. В этом случае имеет место отказ от права оперативного управления на существующую вещь, ее переработка и приобретение права оперативного управления на вновь созданные вещи. То есть учреждением реализуется правомочие распоряжаться вещью, которое также может, а, скорее всего, и должно согласовываться собственником в общем порядке, а не в порядке «согласование списания».

Как видим, в обоих случаях решение, принимаемое уполномоченным органом, по своему содержанию касается не дачи согласия на совершение бухгалтерской операции (в соответствии с законодательством о бухгалтерском учете такого решения и не требуется), а дачи согласия на распоряжение имуществом путем отказа от права на него. В чем же тогда заключается особенность таких решений (решений о списании), отличающая их от решений о даче согласия на распоряжение имуществом, принимаемых в общем порядке?



2. Бюджетное учреждение обратилось в уполномоченный орган с просьбой списать объект недвижимого имущества, полностью разрушенный во время урагана. Уполномоченный орган на основании представленных документов убеждается в том, что учреждением либо были приняты необходимые меры по обеспечению сохранности имущества, либо такие меры не могли быть приняты учреждением по объективным причинам. То есть нарушений со стороны учреждения при использовании вещи не выявлено.

В подобном случае право оперативного управления, как и право собственности на объект недвижимого имущества, оказалось прекращено из-за события – гибели вещи. На что же в таком случае может быть дано согласие: на совершение соответствующей бухгалтерской операции; на подачу в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, заявления о регистрации прекращения права оперативного управления? Более того, поскольку право оперативного управления на недвижимое имущество подлежит регистрации, то списание такого имущества, по нашему мнению, не может осуществляться до тех пор, пока соответствующая запись не будет внесена в ЕГРП. В рассматриваемом случае порядок действия следующий: уведомление собственника о гибели вещи, контроль со стороны собственника за действиями учреждения по обеспечению сохранности вещи, внесение изменений в ЕГРП, отражение в бухгалтерском учете выбытия имущества.

Таким образом, эти и другие примеры свидетельствуют о том, что **существующая система контроля за использованием государственного и муниципального имущества требует совершенствования**. В частности, представляется закономерным обратиться к воп-

росу об отказе от процедур «согласование списания» имущества и замене их процедурами контроля за использованием и распоряжением государственным имуществом.

Охарактеризуем еще одно новое для практики УГС явление, связанное с осуществлением учетной функции посредством ведения **реестров государственной собственности**. К сожалению, правовое регулирование соответствующих отношений пока не отличается системностью и разработанностью. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими порядок учета федерального имущества, являются Постановление Правительства РФ от 16.07.2007 №447 «О совершенствовании учета федерального имущества» [17] и принятые в соответствии с данным постановлением правила ведения реестра федерального имущества, утвержденные приказом Минэкономразвития РФ от 11.09.2007 №307 «Об утверждении Правил ведения реестра федерального имущества» [18].

В соответствии с частью 4 статьи 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» порядок учета имущества субъекта Российской Федерации устанавливается федеральным законом. Однако до настоящего времени указанный федеральный закон не принят, и субъекты Российской Федерации восполняют соответствующий пробел собственным нормотворчеством. Так, статьей 8 закона Тюменской области от 28.12.2004 №307 «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Тюменской области» [19] установлено, что до вступления в силу федерального закона о порядке учета имущества субъекта Российской Федерации в соответствии со ста-

теей 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» учет объектов областной собственности осуществляется путем ведения в порядке, установленном правительством Тюменской области, реестра государственного имущества Тюменской области.

На территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры действует постановление правительства автономного округа – Югры от 05.12.2006 № 274-п «О порядке ведения реестра государственной собственности Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Порядок учета государственного имущества Еврейской автономной области регламентирован постановлением правительства Еврейской автономной области от 21.07.1998 №53 «Об учете областного имущества и ведении реестра областного имущества» [20]. В городе Санкт-Петербурге ведению Реестра собственности Санкт-Петербурга посвящено два закона данного субъекта РФ: закон Санкт-Петербурга от 17.04.2001 № 282-39 «О реестре собственности Санкт-Петербурга» (Часть I. Недвижимое имущество) и закон Санкт-Петербурга от 28.04.2004 № 215-37 «О реестре собственности Санкт-Петербурга» (Часть II. Движимое имущество) [21]. В соответствии со статьей 8 закона Ярославской области «Об управлении и распоряжении собственностью Ярославской области» для учета объектов собственности Ярославской области уполномоченным органом в порядке, утвержденном постановлением правительства Ярославской области, ведется реестр имущества, находящегося в собственности Ярославской области. Внесение объектов собственности Ярославской области в указанный реестр является обязательным.



Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих отношения в вышеуказанной сфере, позволяет сделать вывод об использовании большинством регионов единого подхода к учету государственного имущества – ведению реестра государственного имущества, закрепленного в соответствующих нормативных правовых актах. Под учетом понимается деятельность, связанная с получением, экспертизой и хранением документов, содержащих сведения о государственном имуществе, а также с внесением указанных сведений в реестр государственного имущества в объеме, необходимом для осуществления полномочий по управлению и распоряжению этим имуществом. Как правило, к объектам учета государственного имущества не относятся природные ресурсы (объекты), музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда Российской Федерации, а также средства бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Порядок учета данных объектов регулируется соответствующим законодательством о природных ресурсах, музейном фонде и бюджетным законодательством Российской Федерации.

Учет государственного имущества осуществляется посредством реализации следующих процедур:

- 1) внесение сведений об объекте учета в реестр;
- 2) изменение содержащихся в реестре сведений об объекте учета;
- 3) предоставление информации об объекте учета из реестра;
- 4) исключение объекта учета из реестра в случае прекращения на него права собственности.

Общей стадией для таких процедур, как внесение сведений об объекте учета в реестр, изменение содержащихся в реестре сведений и исключение

объекта учета из реестра, является предоставление правообладателем соответствующей информации. Документы, содержащие необходимые сведения об имуществе, предоставляются правообладателем в случае возникновения соответствующего юридического факта (приобретение или отчуждение имущества, изменение его характеристик). Важно отметить, что в настоящее время органами государственной власти установлен и реализуется принцип пообъектного учета государственного имущества, подразумевающий получение, анализ и хранение информации о каждом объекте гражданских прав, принадлежащем соответствующему публично-правовому образованию. Тогда как ранее использовался принцип обобщенного учета имущества по так называемому «балансодержателю», т.е. лицу, во владении, пользовании которого находилось соответствующее имущество. По существу, единичей учета ранее выступало не имущество, а соответствующее лицо – правообладатель данного имущества.

Как показал сравнительный анализ, проведенный нами, при наличии общего принципиального подхода сама процедура учета государственного имущества (процедура ведения реестра) во многих субъектах РФ существенно различается. Так, законом Еврейской автономной области «Об управлении государственной собственностью Еврейской автономной области» учет государственного имущества Еврейской автономной области подразделяется на общий и специализированный. Последний включает в себя учет средств областного бюджета, учет объектов, составляющих казну области, учет имущества областных государственных унитарных предприятий, учреждений, акций (долей) области в уставном капитале

хозяйственных обществ и товариществ, учет находящихся в государственной собственности области зданий, сооружений, в том числе незавершенных объектов строительства, нежилых помещений, а также учет природных ресурсов, находящихся в государственной собственности области.

Законодательством г. Санкт-Петербурга предусмотрено подразделение процедур учета государственного имущества г. Санкт-Петербурга на учет движимого имущества и учет недвижимого имущества. В частности, процедура учета недвижимого имущества достаточно детально урегулирована распоряжением комитета по управлению городским имуществом от 28.04.2006 №115-р «Об организации учета имущества Санкт-Петербурга и порядке ведения реестра собственности Санкт-Петербурга» [22]. Указанная процедура состоит из следующих стадий:

- регистрация комплектов правоустанавливающих документов и их передача в Управление учета государственной собственности;
- проверка комплектности представленных пакетов документов, оформление справки о согласовании включения (исключения) объекта учета в реестр собственности Санкт-Петербурга;
- первичная экспертиза правоустанавливающих документов;
- юридическая экспертиза правоустанавливающих документов;
- принятие решения о внесении объекта в Реестр собственности Санкт-Петербурга либо об отказе во внесении объекта в Реестр собственности Санкт-Петербурга;
- присвоение реестрового номера объекту учета;
- внесение соответствующих данных в Реестр собственности Санкт-Петербурга.
- оформление свидетельства о внесении объекта учета



в Реестр собственности Санкт-Петербурга;

- регистрация и отправка свидетельства о внесении объекта учета в Реестр собственности Санкт-Петербурга заказным письмом с уведомлением о вручении, в адрес органа власти, в ведении которого находится соответствующая организация – правообладатель;

- формирование органом власти, в ведении которого находится соответствующая организация – правообладатель, учетного дела.

Таким образом, учет государственной собственности, являясь неотъемлемой частью системы управления государственной собственностью, продолжает развиваться вместе с этой системой. В ближайшей перспективе, по мнению автора, потребуются усилить внимание в теоретическом и в практическом плане. В первую очередь это касается следующих направлений управления государственной собственностью:

- формирование единой для всех публичных собственников концепции учета государственной собственности, содержащей единые подходы к определению объектов учета, видов учета (бухгалтерский, реестры собственности, специализированные виды учета), взаимодействия систем учета;

- развитие методологической основы бюджетного учета имущества, составляющего казну публично-правовых образований, в том числе порядка отражения в бюджетном учете операций, связанных с приобретением такого имущества либо увеличением его стоимости, в условиях, когда соответствующие функции (учет и размещение заказа) осуществляются различными субъектами бюджетного учета;

- развитие информационных систем, используемых для

ведения реестров государственной собственности, и, соответственно, системы правовых актов, регулирующих отношения в указанной сфере, в том числе с точки зрения законодательства об информации и информационных технологиях.

Литература

1. Административное право: учебник / Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумов, Г.Ю. Малумов // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

2. Пятков, Д.В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований / Д.В. Пятков // Журнал российского права. – 1999. – №10. – С. 74.

3. Талапина, Э.В. Вопросы организации управления государственной собственностью / Э.В. Талапина // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

4. Грось, Л.А. Взаимоотношения публично-правовых образований – собственников и учредителей – с учреждениями или унитарными предприятиями / Л.А. Грось // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

5. Грось, Л.А. Проблемы правового регулирования управления публичной собственностью (анализ правовых актов Российской Федерации и Хабаровского края) / Л.А. Грось, В.Д. Ким // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

6. Талапина, Э.В. Вопросы организации управления государственной собственностью.

7. Короткова, О.И. Управление государственной собственностью субъекта РФ как функция государства (на примере Орловской области) / О.И. Короткова // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

8. СЗ РФ. – №11. – ст. 945.

9. Талапина, Э.В. Вопросы

организации управления государственной собственностью.

10. Административное право: учебник / Л.Л. Попов // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» Юрист, 2005.

11. Гегель Г.В. Ф. Философия права. Пер. с нем.: Ред. и сост. Д.А. Керимов и В.С. Нерсисянц. М.: Мысль, 1990. – С. 103

12. Всеобщая история государства и права: учебник для вузов. Под ред. Проф. К.И. Батыра. М. Былина, 1999. – С. 31.

13. Концепция бухгалтерского учета в рыночной экономике России (одобрена Методологическим советом по бухгалтерскому учету при Минфине РФ, Президентским советом ИПБ РФ 29.12.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Закон Магаданской области от 14.02.2002 №232-ОЗ «О порядке управления государственной собственностью Магаданской области» // «Магаданская правда», – февраля 2002; Закон Республики Калмыкия от 03.11.2011 №296-IV-З «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере жилищных отношений». – «Хальмг унн». – 9 ноября 2011.

15. <http://buhgalterskiy-slovar.academic.ru/8836/%D0%A3%D0%A7%D0%95%D0%A2>

16. http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/20016

17. СЗ РФ. – 2007. – ст. 4237.

18. БНА. – 2007. – №44.

19. Тюменские известия. – 2004. – №№280, 281.

20. Собрание законодательства Еврейской автономной области. – 1998. – №2.

21. <http://www.commim.spb.ru/documents/registration/>

22. <http://www.commim.spb.ru/documents/registration/115r/>



МСФО общественного сектора как основа для реформирования бюджетного учета в РФ

Е.В. Саталкина, к.э.н, доцент

ФГБОУ ВПО «Оренбургский государственный университет»

Устойчивый рост национальной экономики и достижение макроэкономической стабильности государства невозможно без организации эффективного управления в бюджетной сфере. Особое внимание при этом следует уделять прозрачности проводимых реформ и мероприятий, привлечению профессионального сообщества и ответственности к обсуждению планов социально-экономического развития и бюджетов на перспективу. Именно поэтому процесс реформирования бюджетного учета как неотъемлемого компонента бюджетного механизма охватил практически все страны мира, и Россия не стала в этом исключением.

Основные положения, понятия, принципы и механизмы обеспечения прозрачности отчетов об исполнении бюджетов всех уровней и иных получателей государственных средств изложены в ряде документов, относящихся к наднациональному уровню. К таким документам, в частности, относятся Международные стандарты финансовой отчетности для общественного сектора (МСФО ОС) Международной федерации бухгалтеров (МФБ). Международная федерация бухгалтеров (International Federation of Accountants, IFAC), основанная 7 октября 1977 года в Мюнхене (Германия), на 11-ом Всемирном конгрессе бухгалтеров, объединяет всех представителей бухгалтерской профессии, включая бухгалтеров, аудиторов и других работников финансовой сферы. В настоящее время МФБ насчитывает 167 действительных и ассоциированных членов, представляющих профессиональное сообщество 127-ми стран. Действительные и ассоциированные члены МФБ – профессиональные национальные организации бухгалте-

ров и аудиторов, объединяющие 2,5 миллиона специалистов, занятых в государственном секторе, промышленности, торговле, правительстве и науке. Миссия федерации и направления ее реализации представлены на рисунке 1.

Основные пути достижения стратегической цели и способы служения интересам разных групп, которые представляет МФБ (действительным и ассоциированным членам, компаниям, региональным аудиторским и бухгалтерским органи-

зациям и другим представителям профессии), обществу, во всем мире закреплены в Стратегическом плане развития на 2012-2016 годы. Международная федерация бухгалтеров занимается подготовкой:

- международных стандартов аудита (International Standards on Auditing, ISA);

- международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS);

- кодекса профессиональной этики (the Code of Ethics for Professional Accountants);

- международных стандартов образования для профессиональных бухгалтеров (The International Accounting Education Standards, IAES);

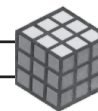
- методических рекомендаций для профессиональных бухгалтеров, занятых в сфере предпринимательства, в малом и среднем бизнесе, а также для бухгалтеров, практикующих в странах, где профессия находится на стадии становления.

МИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ФЕДЕРАЦИИ БУХГАЛТЕРОВ



Рис. 1

Источник: [1].



С целью своевременного и эффективного осуществления бюджетной реформы в части совершенствования системы бюджетного учета и отчетности, повышения профессионального уровня работников бухгалтерских служб сектора государственного управления целесообразным представляется глубокое изучение соответствующих международных стандартов финансовой отчетности. Федеральным законом «О бухгалтерском учете» № 402-ФЗ от 06.12.2011г. предусмотрена возможность применения МСФО как основы для разработки федеральных и отраслевых стандартов [2]. При этом Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о признании Международных стандартов финансовой отчетности для применения на территории Российской Федерации» № 107 от 25.02.2011г. закреплена обязательность перевода всех документов на русский язык [3].

Официальный перевод МСФО общественного сектора формирует единообразное понимание положений данных стандартов, а также способствует повышению квалификации сотрудников финансовых служб организаций государственного сектора по вопросам бюджетного учета в соответствии с этими стандартами. Перевод МСФО общественного сектора на русский язык выполнялся в соответствии с программным документом Международной федерации бухгалтеров «Положение по переводу и воспроизведению стандартов, изданных МФБ» (Policy for Translating and Reproducing Standards Issued by IFAC) по заказу Министерства финансов РФ. Для этого в рамках совместного проекта Российской Федерации и Международного банка реконструкции и развития «Модернизация Казначейской системы в Российской Федерации» консорциумом компаний в составе ЗАО «БДО»

и ООО «Институт бюджетных решений» была создана группа перевода из опытных и квалифицированных переводчиков, а также комиссия экспертов (Review Committee) для контроля качества переведенных документов.

Перед началом работы в соответствии с положениями подписанного договора группа перевода выполнила все процедуры МФБ и получила официальное разрешение и возможность переводить, воспроизводить и распространять текст МСФО ОС. Поскольку целью МФБ является подготовка высокопрофессиональных стандартов, то в соответствии с требованиями политики по переводу и воспроизведению стандартов в ходе выполнения перевода МСФО общественного сектора на русский язык традиционно были организованы публичные обсуждения с профессиональным сообществом. Кроме того, к этому процессу были привлечены представители федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Потребность в процедуре публичного обсуждения обусловлена рядом объективных причин. Во-первых, необходимостью единообразного понимания основных используемых терминов, формирующих глоссарий. Во-вторых, согласование перевода собственно стандартов. В-третьих, сложностями перевода часто используемых оборотов и выражений. Для выполнения качественного и достоверного, с точки зрения бухгалтерской профессии, перевода на русский язык использовались общепринятые термины и устойчивые выражения, применяемые в российских императивах, а также сложившаяся терминология международных стандартов финансовой отчетности для коммерческих предприятий. Процедура перевода включала несколько взаимосвязанных этапов:

- перевод основных терминов;

- перевод стандартов;
- проверка и утверждение переведенных стандартов.

Необходимо отметить, что в российском законодательстве к организациям общественного сектора относятся организации государственного сектора, а именно:

- государственные (муниципальные) учреждения;
- государственные академии наук;
- государственные органы;
- органы местного самоуправления;
- органы управления государственных внебюджетных фондов;
- органы управления территориальных государственных внебюджетных фондов.

Коммерческие организации с государственным участием (КОГУ) к организациям государственного сектора не относятся. Поэтому наиболее близкой вариацией перевода названия международных стандартов, передающей смысловую нагрузку и особенности отечественной классификации предприятий и организаций, мог бы являться вариант «Международные стандарты финансовой отчетности государственного сектора», который довольно долго использовался в России до появления официальной версии. Однако в связи с тем, что сфера применения международных стандартов гораздо шире и включает в себя не только государственные организации, но и иные некоммерческие и общественные организации, а также учитывая, что готовился лишь перевод документов МФБ, стандарты были обоснованно переведены как «Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора».

В настоящее время пакет документов, формирующих МСФО общественного сектора, включают в себя:

- предисловие к МСФО ОС;
- введение в МСФО ОС;
- стандарты для формирования финансовой отчетности, организациями общественного сектора.



Стратегическим направлением развития МСФО общественного сектора является их сближение с Международными стандартами финансовой отчетности, издаваемыми Советом по Международным стандартам финансовой отчетности (СМСФО), путем адаптации последних к условиям общественного сектора в случаях, когда это целесообразно. Для этого предпринимаются попытки, направленные на то, чтобы сохранить порядок учета и оригинального текста МСФО настолько, насколько это возможно, за исключением случаев, когда специфика общественного сектора требует отступления. Однако в отличие от Международных стандартов финансовой отчетности для коммерческих предприятий в рассматриваемой системе до сих пор отсутствует концептуальная рамка или базовая основа, применяемая при подготовке стандартов. В МСФО таким документом являются Принципы составления и представления финансовой отчетности (Framework for preparation and presentation of financial statements). Именно этот документ, не являющийся стандартом, закрепляет цели, принципы, качественные характеристики и элементы финансовых отчетов, которые определяют правила, изложенные в стандартах. Несмотря на свой статус, ни один стандарт не может противоречить Принципам составления и представления финансовой отчетности.

Совет по МСФО ОС, понимая значение и важность подобного документа для всей системы стандартов, в течение нескольких последних лет проводит подготовку и публичное обсуждение концептуальной основы МСФО ОС. Этот документ называется Концептуальные основы главной цели финансовой отчетности организаций общественного сектора (The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities). В настоящее время официальный перевод названия на русский язык отсутству-

Таблица 1

КЛАССИФИКАЦИЯ МСФО ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ПО ИХ НАЗНАЧЕНИЮ	
Классификационный признак	Наименование стандарта
1. Стандарты, регулирующие состав, порядок формирования и представления отчетности субъектами общественного сектора	МСФО ОС 1 – Представление финансовой отчетности; МСФО ОС 2 – Отчеты о движении денежных средств; МСФО ОС 6 – Консолидированная и отдельная финансовая отчетность.
2. Стандарты, регулирующие порядок учета и представления в отчетности информации об отдельных видах активов, обязательств, доходов и расходов субъектов общественного сектора	МСФО ОС 5 – Затраты по займам; МСФО ОС 7 – Инвестиции в ассоциированные организации; МСФО ОС 8 – Участие в совместной деятельности; МСФО ОС 9 – Выручка от обменных операций; МСФО ОС 12 – Запасы; МСФО ОС 15 – Финансовые инструменты: раскрытие и представление информации; МСФО ОС 16 – Инвестиционная недвижимость; МСФО ОС 17 – Основные средства; МСФО ОС 19 – Резервы, условные обязательства и условные активы; МСФО ОС 21 – Обесценение активов, не генерирующих денежные средства; МСФО ОС 23 – Доходы от необменных операций (налоги и трансферты); МСФО ОС 25 – Вознаграждения работникам; МСФО ОС 26 – Обесценение активов, генерирующих денежные средства; МСФО ОС 28 – Финансовые инструменты: представление информации; МСФО ОС 29 – Финансовые инструменты: признание и оценка; МСФО ОС 30 – Финансовые инструменты: раскрытие информации; МСФО ОС 31 – Нематериальные активы.
3. Стандарты, регулирующие порядок учета отдельных операций, осуществляемых организациями общественного сектора	МСФО ОС 4 – Влияние изменений обменных курсов; МСФО ОС 11 – Договоры на строительство; МСФО ОС 13 – Аренда; МСФО ОС 27 – Сельское хозяйство; МСФО ОС 32 – Концессионные договоры на оказание услуг: учет у концедента.
4. Стандарты, регулирующие порядок представления в отчетности отдельных видов существенной информации о финансовом положении, результатах деятельности и отдельных операциях субъектов общественного сектора	МСФО ОС 3 – Учетная политика, изменения оценочных значений и ошибки; МСФО ОС 10 – Финансовая отчетность в гиперинфляционной экономике; МСФО ОС 14 – События после отчетной даты; МСФО ОС 20 – Раскрытие информации о связанных сторонах; МСФО ОС 22 – Раскрытие информации в финансовой отчетности о секторе государственного управления; МСФО ОС 24 – Представление бюджетной информации в финансовой отчетности.



ет, поэтому существует вероятность иной интерпретации. По данным Международной федерации бухгалтеров окончательный вариант Концептуальных основ будет представлен для публичного обсуждения в 2014 году [1].

Действующие МСФО общественного сектора можно условно разделить на четыре группы (таблица 1). Кроме указанных групп стандартов, Советом по МСФО ОС разработаны: Введение в МСФО общественного сектора на основе кассового метода, а также отдельный стандарт на основе кассового метода. План счетов бухгалтерского учета субъектов общественного сектора в составе МСФО ОС также, как и в МСФО для коммерческих предприятий, не предусмотрен.

Спецификой деятельности организаций общественного сектора является оказание услуг гражданам и обществу в целом за счет ресурсов, получаемых от налогоплательщиков, бюджетов и иных финансирующих организаций. При этом субъекты общественного сектора несут ответственность за эффективное управление выделенными им ресурсами и их распределение в соответствии со сметами доходов-расходов. Поэтому для принятия решений о правильности, эффективности и результативности использования получаемых ресурсов в ретроспективе и о потребности в них в перспективе все заинтересованные стороны нуждаются в достоверной, прозрачной и своевременной отчетной информации.

МСФО общественного сектора содержат требования к финансовой отчетности общего назначения. Такая отчетность составляется в первую очередь для удовлетворения информационных потребностей получателей услуг и поставщиков ресурсов, не обладающих правом требования от субъектов общественного сектора раскрытия специальной информации.

Законодательные и представительные органы власти также выделяются в качестве основных пользователей финансовой отчетности общего назначения, поскольку они представляют интересы как получателей услуг, так и поставщиков ресурсов для общественного сектора. Кроме того, пользователями финансовой отчетности общего назначения являются граждане и общество в целом, получающие услуги от органов власти и других субъектов общественного сектора и предоставляющие им свои ресурсы. Необходимо отметить, что получателями услуг и поставщиками ресурсов могут быть также субъекты, уплачивающие налоги или получающие выгоды от использования бюджетных средств или ресурсов, финансирующие агентства, а также иные организации, которые предоставляют ресурсы сектору государственного управления и взаимодействуют с ним. К прочим пользователям отчетности общего назначения организаций общественного сектора можно отнести:

- учредителей государственных и муниципальных учреждений;
- регулирующие и контролирующие организации различных уровней и полномочий;
- независимых аудиторов;
- органы государственного статистического наблюдения;
- финансовых аналитиков и советников;
- средства массовой информации.

Перечисленные группы пользователей хотя и не являются непосредственными получателями финансовой отчетности, но могут использовать раскрываемую в отчетах информацию для получения дополнительной выгоды.

Статус дополнительной информации (например, факт проведения аудиторской проверки отчетности) и ее расположение в примечаниях к финансовой отчетности или в отдельном дополнительном разделе финансового отчета зависят как от качественной харак-

теристики информации (надежности, полноты, существенности и т.д.), так и от действующих национальных императивов в отношении финансовой отчетности. В составе отчетности общего назначения МСФО общественного сектора выделяют:

- Отчет о финансовом положении;
- Отчет о финансовых результатах деятельности;
- Отчет об изменениях капитала;
- Отчет о движении денежных средств;
- Отчет, представляющий сопоставление бюджетных и фактических данных (в формате отдельного отчета или дополнительных столбцов к другим формам отчетности);
- Пояснения (пояснительную записку) к отчетам, включающие раскрытие основных положений учетной политики [4].

Поскольку стратегически МСФО общественного сектора все больше сближаются с международными стандартами для коммерческих предприятий, проведем сравнительную характеристику действующих стандартов рассматриваемых систем. Это позволит выявить потенциальные направления их развития (таблица 2).

Из таблицы видно, что, во-первых, большая часть стандартов, составляющих пакет МСФО общественного сектора, уже разработана, хотя имеется ряд направлений, требующих дополнительных правил (в частности, промежуточная отчетность и первое применение МСФО). Другие стандарты, необходимые коммерческим предприятиям, не подходят организациям общественного сектора. К ним относятся: платеж, основанный на акциях, объединения бизнеса, прибыль на акцию, учет и отчетность по негосударственным пенсионным планам. Во-вторых, несмотря на полное совпадение названий стандартов или используемых в них терминов, их значение не всегда напрямую соотносится с МСФО. Как от-



мечается в предисловии к официальному переводу МСФО ОС на русский язык, «примером такого рода является термин «revenue» (выручка), используемый в МСФО ОС. Его применение отличается как от международной, так и от российской практики учета. Исторически сложилось, что термин «выручка», активно применяемый в коммерческом секторе, имеет определенную смысловую нагрузку (выручка как «вырученные деньги» относится к поступлениям только от основных видов деятельности и только по обменным операциям), и, на первый взгляд, не может использоваться в общественном секторе. Между тем Совет по МСФО ОС рассматривает выручку как понятие более широкое и включает в нее все валовые поступления за период. Определение выручки соответствует понятию дохода (income), которое применяется в МСФО для коммерческого сектора. В отличие от Совета по МСФО, Совет по МСФО ОС не применяет термин «доход», а дает специальную оговорку, что вместо термина «доход» (income) в том понимании, в каком он рассматривается в МСФО, в МСФО ОС используется термин «выручка» (revenue)» [4].

Реформирование системы бюджетного учета и отчетности в России осуществляется уже более десяти лет, основные цели этих новаций представлены на рисунке 2.

Для реализации указанных целей целесообразно решение следующих задач:

- усилить подотчетность, увеличить прозрачность и достоверность отчетности субъектов государственного сектора, осуществляющих расходование средств бюджетов всех уровней;

- сделать отчетность субъектов общественного сектора доступной для неопределенного круга пользователей, с целью увеличения возможностей для оценки результатов деятельности этих субъектов;

Таблица 2

СООТВЕТСТВИЕ МСФО ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА, ДЕЙСТВУЮЩИМ МСФО ДЛЯ КОММЕРЧЕСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ	
Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора	Международные стандарты финансовой отчетности
МСФО ОС (IPSAS) 1 – Представление финансовой отчетности	МСФО (IAS) 1 – Представление финансовой отчетности
МСФО ОС (IPSAS) 2 – Отчеты о движении денежных средств	МСФО (IAS) 7 – Отчет о движении денежных средств
МСФО ОС (IPSAS) 3 – Учетная политика, изменения оценочных значений и ошибки	МСФО (IAS) 8 – Учетная политика, изменения в бухгалтерских оценках и ошибки
МСФО ОС (IPSAS) 4 – Влияние изменений обменных курсов	МСФО (IAS) 21 – Влияние изменений обменных курсов валют
МСФО ОС (IPSAS) 5 – Затраты по займам	МСФО (IAS) 23 – Затраты по займам
МСФО ОС (IPSAS) 6 – Консолидированная и отдельная финансовая отчетность	МСФО (IFRS) 10 – Консолидированная финансовая отчетность
МСФО ОС (IPSAS) 7 – Инвестиции в ассоциированные организации	МСФО (IFRS) 12 – Раскрытие информации об участии в других предприятиях
МСФО ОС (IPSAS) 8 – Участие в совместной деятельности	МСФО (IFRS) 11 – Совместная деятельность
МСФО ОС (IPSAS) 9 – Выручка от обменных операций	МСФО (IAS) 18 – Выручка
МСФО ОС (IPSAS) 10 – Финансовая отчетность в гиперинфляционной экономике	МСФО (IAS) 29 – Финансовая отчетность в гиперинфляционной экономике
МСФО ОС (IPSAS) 11 – Договоры на строительство	МСФО (IAS) 11 – Договоры на строительство
МСФО ОС (IPSAS) 12 – Запасы	МСФО (IAS) 2 – Запасы
МСФО ОС (IPSAS) 13 – Аренда	МСФО (IAS) 17 – Аренда
МСФО ОС (IPSAS) 14 – События после отчетной даты	МСФО (IAS) 10 – События после окончания отчетного периода
МСФО ОС (IPSAS) 15 – Финансовые инструменты: раскрытие и представление информации	МСФО (IFRS) 9 – Финансовые инструменты
МСФО ОС (IPSAS) 16 – Инвестиционная недвижимость	МСФО (IAS) 40 – Инвестиционное имущество
МСФО ОС (IPSAS) 17 – Основные средства	МСФО (IAS) 16 – Основные средства
МСФО ОС (IPSAS) 18 – Сегментная отчетность	МСФО (IFRS) 8 – Операционные сегменты
МСФО ОС (IPSAS) 19 – Резервы, условные обязательства и условные активы	МСФО (IAS) 37 – Резервы, условные обязательства и условные активы
МСФО ОС (IPSAS) 20 – Раскрытие информации о связанных сторонах	МСФО (IAS) 24 – Раскрытие информации о связанных сторонах
МСФО ОС (IPSAS) 21 – Обесценение активов, не генерирующих денежные средства	Стандарт отсутствует
МСФО ОС (IPSAS) 22 – Раскрытие информации в финансовой отчетности о секторе государственного управления	Стандарт отсутствует



Продолжение таблицы 2

СООТВЕТСТВИЕ МСФО ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ДЕЙСТВУЮЩИМ МСФО ДЛЯ КОММЕРЧЕСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ	
Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора	Международные стандарты финансовой отчетности
МСФО ОС (IPSAS) 23 – Выручка от необменных операций (налоги и трансферты)	Стандарт отсутствует
МСФО ОС (IPSAS) 24 – Представление бюджетной информации в финансовой отчетности	Стандарт отсутствует
МСФО ОС (IPSAS) 25 – Вознаграждения работникам	МСФО (IAS) 19 – Вознаграждения работникам
МСФО ОС (IPSAS) 26 – Обесценение активов, генерирующих денежные средства	МСФО (IAS) 36 – Обесценение активов
МСФО ОС (IPSAS) 27 – Сельское хозяйство	МСФО (IAS) 41 – Сельское хозяйство
МСФО ОС (IPSAS) 28 – Финансовые инструменты: представление информации	МСФО (IAS) 32 – Финансовые инструменты: представление информации
МСФО ОС (IPSAS) 29 – Финансовые инструменты: признание и оценка	МСФО (IAS) 39 – Финансовые инструменты: признание и оценка
МСФО ОС (IPSAS) 30 – Финансовые инструменты: раскрытие информации	МСФО (IFRS) 7 – Финансовые инструменты: раскрытие информации
МСФО ОС (IPSAS) 31 – Нематериальные активы	МСФО (IAS) 38 – Нематериальные активы
МСФО ОС (IPSAS) 32 – Концессионные договоры на оказание услуг: учет у концедента	Стандарт отсутствует
Стандарт отсутствует	МСФО (IAS) 12 – Налоги на прибыль
Стандарт отсутствует	МСФО (IAS) 20 – Учет государственных субсидий и раскрытие информации о государственной помощи
Стандарт отсутствует	МСФО (IAS) 26 – Учет и отчетность по пенсионным планам
Стандарт отсутствует	МСФО (IAS) 33 – Прибыль на акцию
Стандарт отсутствует	МСФО (IAS) 34 – Промежуточная финансовая отчетность
Стандарт отсутствует	МСФО (IFRS) 1 – Первое применение МСФО
Стандарт отсутствует	МСФО (IFRS) 2 – Платеж, основанный на акциях
Стандарт отсутствует	МСФО (IFRS) 3 – Объединения бизнеса
Стандарт отсутствует	МСФО (IFRS) 4 – Договоры страхования
Стандарт отсутствует	МСФО (IFRS) 5 – Долгосрочные активы, предназначенные для продажи, и прекращенная деятельность
Стандарт отсутствует	МСФО (IFRS) 6 – Разведка и оценка запасов полезных ископаемых
Стандарт отсутствует	МСФО (IFRS) 13 – Оценка справедливой стоимости

● повысить доверие общества к деятельности субъектов сектора государственного управления как социальных агентов;

● обеспечить корреляцию бюджетной, бухгалтерской и статистической отчетности субъектов государственного сектора;

● повысить качество стратегического планирования и управления государственными финансами и выработки экономической политики;

● содействовать улучшению инвестиционного климата и интеграции России в мировую экономику;

● улучшить качество управления государственной собственностью за счет предоставления более полной и точной информации о наличии, стоимости, степени износа и обесценения объектов государственной собственности;

● повысить эффективность распределения бюджетных ресурсов, в т.ч. при создании и распределении социальных благ, финансировании субъектов государственного сектора и т.п. [5].

Существующая в настоящее время национальная система бюджетного учета лишь частично соответствует МСФО ОС, поэтому в качестве возможных направлений дальнейшей реформы рассматриваются следующие альтернативы:

1. Соответствие национальных стандартов документам МСФО ОС только в части базовых принципов бухгалтерского учета и набора отчетных форм;

2. Соответствие национальных стандартов принципам учета, правилам бухгалтерского учета и требованиям к формированию и раскрытию отчетной информации в той мере, в которой это способствует достижению целей бюджетной реформы в РФ;

3. Полное соответствие национальных стандартов пакету МСФО ОС, создание полностью идентичной системы и структуры стандартов бухгал-



терского учета и отчетности для субъектов государственного сектора.

Преимущества, недостатки и риски, присущие каждому из вариантов, приведены в таблице 3.

Изучение предлагаемых альтернатив позволяет сделать следующие выводы:

- Первый вариант может быть использован лишь для демонстрации намерений по внедрению МСФО общественного сектора в сферу государственного управления.

- Второй вариант реформы наиболее сбалансирован по срокам реализации и планируемому эффекту (затраты-выгоды). Однако большое влияние на скорость и эффективность реформы будут оказывать выбор конкретных стандартов для адаптации, а также логика, последовательность их разработки и практического внедрения.

- Третий вариант больше всего подходит странам, не имеющим сильных традиций учета и, главным образом, ориентированным на зарубежных пользователей информации. Кроме того, предпочтение данного варианта реформы бюджетного учета в России может быть воспринято негативно в силу политических и репутационных причин.

Таким образом, вполне логично сформировано замеча-

ЦЕЛИ РЕФОРМЫ УЧЕТА И ОТЧЕТНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ РФ

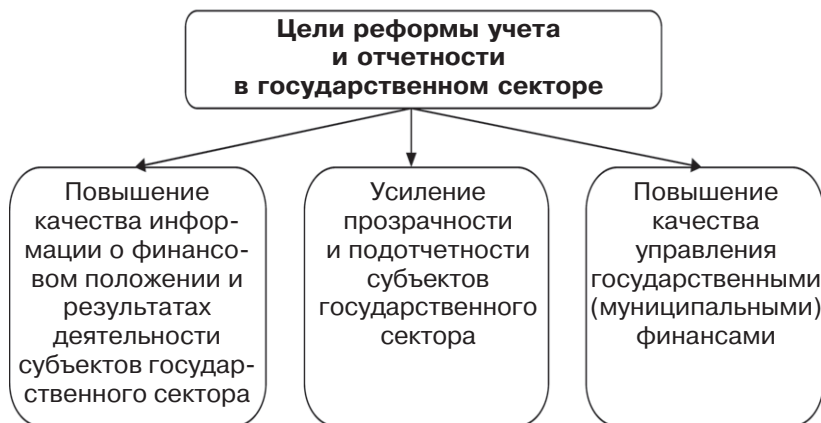


Рис. 2

ние: «В соответствии с современными концепциями бухгалтерского учета и бюджетного планирования учет и планирование должны быть основаны на единых принципах, чтобы обеспечить сопоставимость фактических и плановых данных для анализа и принятия решений. На практике принципы бюджетного планирования отличаются от принципов ведения учета в общественном секторе. Причиной этого являются расхождения в целях и приоритетах указанных процессов, их регуляторах, пользователях и результатах» [5].

Поскольку основные противоречия во взглядах и процес-

сах бюджетного учета и бюджетного планирования систематизированы в «Концептуальной основе разработки и утверждения национальных стандартов учета и отчетности РФ в секторе государственного управления», обратимся к таблице 4.

Несмотря на выявленные существенные противоречия между бюджетным учетом и бюджетным планированием, в Концепции отдельно отмечается, что «лучшие результаты государству в целом и отдельным пользователям может принести сотрудничество бухгалтерского учета и бюджетного планирования, вза-

Таблица 3

АНАЛИЗ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ВАРИАНТОВ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА В РФ В СООТВЕТСТВИИ С МСФО ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА [5]			
Варианты	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Преимущества	Минимальные затраты на проведение реформы	Позволяет выстроить систему учета и отчетности государственного сектора, соответствующую духу МСФО ОС, без радикальной перестройки уже существующей	Полное соответствие МСФО ОС может обеспечить уровень прозрачности и достоверности отчетности субъектов сектора, сопоставимый с развитыми странами
Недостатки и риски	Не отвечает большинству заявленных целей реформы или отвечает только формально	На начальных этапах реформы затраты могут быть существенными, а выгоды и преимущества недостаточно очевидными	Реализация полного соответствия МСФО ОС требует значительных сроков и затрат при ограниченных выгодах и преимуществах

Источник: составлено автором на основании [5].



Таблица 4

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА И БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РФ [5]		
Проблема	Бюджетный учет и отчетность	Бюджетное планирование
Интересы и ориентиры	Прошлое в связи с настоящим и будущим	Будущее, исходя из ограничений прошлого и настоящего
Характер	Факты хозяйственной деятельности	Оценочные данные
Концептуальная модель	Активы – Обязательства = Чистые активы	Выручка – Расходы = Дефицит или Профицит
Система учета	Двойная запись	Одинарная запись
Метод оценки	Метод начисления	Кассовый метод
Владелец процесса	Министерство финансов	Казначейство
Результаты деятельности	Бухгалтерская отчетность, включая Отчет о движении денежных средств и расчет показателей деятельности	Бюджет и Отчет об исполнении бюджета
Пользователи	Ориентация на внешних пользователей (контрагенты государства)	Ориентация на внутренних пользователей (руководство органов власти и организаций)
Частота подготовки отчетов для пользователей	Ежегодно	Ежеквартально и чаще по мере необходимости
Периметр при практическом использовании	Государство в целом	Готовится для государства в целом, но исполняется и контролируется на уровне отдельных сегментов общественного сектора

Источник: [5].

имное использование результатов деятельности каждым из процессов» [5]. Вместе с тем необходимо учитывать и по возможности решать проблему формирования единых пакетов отчетности, позволяющих сопоставлять данные различных учетных систем. Отметим, что такая проблема актуальна не только для России, но и для европейских стран, использующих континентальную модель учета, где цели бухгалтерского учета подчинены целям бюджетного планирования, а также для стран, с англо-американской учетной моделью, когда оба процесса существуют на равных.

Проведенный обзор состояния и перспектив реформирования системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления РФ позволяет сделать ряд выводов:

- реформирование бюджетного учета осуществляется поступательно и на основе Международных стандартов

финансовой отчетности общественного сектора;

- с целью повышения эффективности реформ разработана «Концептуальная основа разработки и утверждения национальных стандартов учета и отчетности РФ в секторе государственного управления», подготовлен официальный перевод МСФО ОС на русский язык, к обсуждению текущих проектов привлекается профессиональная общественность и представители органов власти;

- в контексте работ по адаптации МСФО ОС целесообразно рассмотреть варианты организации обеспечения сопоставимости данных бухгалтерского учета и бюджетного планирования в РФ.

Литература

1. Официальный сайт Международной федерации бухгалтеров, режим доступа: <http://www.ifac.org>
2. Федеральный закон «О бухгалтерском учете» № 402-

ФЗ от 06.12.2011г., режим доступа: <http://www1.minfin.ru>

3. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о признании Международных стандартов финансовой отчетности и Разъяснений Международных стандартов финансовой отчетности для применения на территории Российской Федерации» № 107 от 25.02.2011г., режим доступа: <http://www1.minfin.ru>

4. Международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора: Издание 2010 года. Официальный перевод. 2012. режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/sfo/msfo>

5. Концептуальная основа разработки и утверждения национальных стандартов учета и отчетности Российской Федерации в секторе государственного управления, режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/sfo/fsfo>



Государственный финансовый контроль в бюджетной сфере: проблемы регулирования

О.Г. Геймур, к.ю.н., доцент

ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет»

Высокий уровень законности и дисциплины в сфере формирования, распределения и использования публичных финансовых средств является одним из критериев правового государства. Составной частью государственной финансовой политики выступает бюджетная политика, реализация которой немыслима без должного финансового контроля.

Бюджет – весьма чувствительная составляющая социально-экономической политики любой страны. Сказанное относится и к бюджету Российской Федерации, который входит в десятку богатейших в мире, при этом доходы консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2012 год составили 23,089 трлн рублей, расходы – 22,826 трлн рублей [1]. Таким образом, очевидно, что через бюджетную систему Российской Федерации государство перераспределяет практически каждый третий рубль валового внутреннего продукта. Концентрация столь значительных ресурсов в руках государства, их распределение, рациональное и эффективное использование требуют должной организации бюджетного процесса, в том числе это касается финансового контроля в данной сфере.

Анализ правовых аспектов регулирования государственного финансового контроля выявляет ряд проблем, которые негативно сказываются на качестве и эффективности функционирования финансового контроля как системы. Прежде всего отметим несовершенство организационной структуры, сформированной в масштабе государства. Признано, что **звенья системы государственного финансового контроля в Российской Федерации функционируют разрозненно**. В

действиях контролирующих органов нет должной координации, они не увязаны в единую систему, все элементы которой работали бы в одном ритме, преследовали бы одни и те же цели – обеспечение полноты и своевременности формирования ресурсов государства, сохранности, эффективности и целевого расходования государственных средств, законности и высокой результативности их использования. Поэтому **актуальными** являются вопросы:

- уточнение роли, функций и места контролирующих органов в обновленном бюджетном процессе и степени их участия в оценке результативности расходования бюджетных средств;

- разработка единых процедур и методологии контроля обоснованности планирования и использования бюджетных средств, а также предотвращения нарушений нормативно-правовых актов в бюджетной сфере.

Правительству РФ поручено внести предложения по изменению самих принципов работы контрольных органов. Как отметил Президент РФ: «Контроль – это, безусловно, важнейшая функция государства. Но неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая палочная система. Необходимо ввести публичную отчетность контрольно-надзорных органов об итогах проверок, а также о затрачен-

ных на их проведение финансовых и людских ресурсах, и сразу будет видно, какая проверка чего стоит, и вообще нужна ли она была» [2].

С точки зрения совершенствования правовых основ функционирования системы государственного финансового контроля в последнее время уже приняты определенные корректировки, призванные концептуально изменить систему финансового контроля в России. Так, в феврале 2011 был принят Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [3], в апреле 2013 года новый Федеральный закон № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [4], а в июле Федеральный закон № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] в части регулирования государственного финансового контроля. В Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года, утвержденных Правительством РФ 31 января 2013, определено, что внутренними причинами снижения конкурентоспособности российской экономики и ограничения инвестиционной привлекательности России и ее регионов являются недостаточная эффективность и несбалансированность финансовой системы, а одним из целевых ориентиров по модернизации бюджетного процесса также называются меры, обеспечивающие развитие системы государственного финансового контроля [6].

Следует отметить, что непосредственно определение



понятия «бюджетный контроль» в действующем законодательстве отсутствует. Однако 4 августа 2013 года вступила в силу новая редакция статьи 265 Бюджетного кодекса (БК) РФ, которая установила, что в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, осуществляется государственный (муниципальный) финансовый контроль [7]. Таким образом, законодателем финансовый контроль, регулируемый БК РФ и бюджетным законодательством в целом, определен как государственный финансовый контроль.

В современной экономической и юридической литературе финансовый контроль классифицируется по различным основаниям: к примеру, в зависимости от сферы деятельности различают: бюджетный, налоговый, валютный, банковский и другие. Несмотря на специфические особенности, перечисленные виды контроля осуществляются в финансовой сфере и нацелены на обеспечение эффективности и целесообразности аккумулирования, распределения и использования централизованных денежных фондов государства. В зависимости от правовой природы контролирующих органов финансовый контроль подразделяют на государственный, муниципальный, внутрихозяйственный и независимый (аудиторский), каждый из которых в свою очередь также имеет подвиды. Так, государственный финансовый контроль подразделяется на общегосударственный, осуществляемый органами государственной власти общей и специальной компетенции, и ведомственный. Государство может выступать заказчиком аудиторского контроля. При этом аудит не подменяет собой государственный финансовый контроль.

В последнее время широкое распространение получило такое понятие, как «государственный аудит», при этом часто его отожд-

ествляют с понятием «государственный финансовый контроль». Можно согласиться с теми, кто считает, что спектр задач государственного аудита шире. Помимо финансового контроля за своевременным и законным расходованием государственных средств, в него входят и другие функции: оценка эффективности и целесообразности использования государственных средств; оценка обоснованности доходных и расходных статей проекта бюджета; финансовая экспертиза законопроектов, предусматривающих дополнительные расходы государственных средств; анализ выявленных отклонений от установленных бюджетных показателей и выработка практических рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса в целом; оценка социально-экономических прогнозов и долгосрочных национальных проектов. На традиционный финансовый контроль подобные задачи не возлагаются, поэтому, на наш взгляд, правы те, кто считает, что задачи финансового контроля соотносятся с задачами государственного аудита как частное с целым [8]. Это дает основание рассматривать с юридической точки зрения государственный аудит как формирующий межотраслевой правовой институт, который регулирует отношения в сфере осуществления внешнего, независимого контроля деятельности органов государственной власти по управлению публичными ресурсами в общественно значимых целях, включая обеспечение гарантий реализации принципа ответственности органов государственной власти и должностных лиц за эффективность и результативность их работы [9].

Финансовый контроль различают также по характеру проведения (обязательный и инициативный), по источникам используемой информации (документальный и фактический контроль). В отношении последнего заметим, что деление условно, т.к. оба вида существуют не изолировано, а дополняют друг друга. При сопоставлении времени

осуществления контрольных действий с процессами формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов различают предварительный, текущий и последующий финансовый контроль, которые находятся в тесной взаимосвязи.

На важную роль предварительного контроля указывали еще в XIX в., утверждая, что «предварительный контроль способен предупредить и остановить неправомерные и неразумные действия по распоряжению государственными средствами» [10]. Считается, что предварительный контроль является «наиболее эффективной формой контроля, так как лучше предупреждать нарушения или недостатки, чем с опозданием, после совершения нарушений, вскрывать их» [11]. Лимская декларация подчеркивает, что эффективный предварительный контроль является неотъемлемой частью надежной системы управления доверенными денежными и материальными средствами (ч.2 ст.2) [12]. По нашему мнению, предварительный финансовый контроль, предшествуя совершению хозяйственных и финансовых операций, носит предупредительный характер. Он позволяет предотвратить нарушение действующих бюджетно-правовых актов и выявить еще на этапе составления и рассмотрения прогнозов и планов дополнительные финансовые ресурсы, предупредить и пресечь попытки нерационального и неэффективного использования бюджетных средств. Предварительный финансовый контроль служит предпосылкой для принятия оптимальных управленческих решений. Предварительная проверка, проводимая контролирующим органом, имеет то преимущество, что позволяет предотвратить возможные нарушения до того, как они произошли. Текущий контроль является неотъемлемым элементом оперативного управления, проводится в процессе совершения финансовых операций и позволяет предотвратить со-



вершение финансовых правонарушений, а также предупредить возможные потери. Между тем система предварительного и текущего контроля в нынешнем виде, к сожалению, практически не имеет предупредительного воздействия.

Практическое осуществление отмеченных видов финансового контроля, исходя из особенностей их содержания, а также характера объекта и предмета контроля, проводится с использованием нескольких основных форм, к которым относятся проверки и ревизии. В целом используемые органами государственного финансового контроля в их практической деятельности методы разнообразны, многочисленны и постоянно совершенствуются.

В Российской Федерации государственный финансовый контроль в бюджетной сфере реализуется в регламентированной законодательством деятельности специальных государственных органов по оценке бюджетного процесса, инвестиционных программ, а также по надзору и проверке органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и их объединений. Это проводится в целях:

- установления соответствия целевому назначению, рациональности, полноте и своевременности направления и использования государственных финансовых ресурсов;
- вскрытия резервов в процессе их формирования и расходования;
- выявления отклонений от принципов законности и эффективности финансово-хозяйственных операций и правил их отражения в отчетности;
- установления полноты и своевременности расчетов с государственным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов;
- выявления резервов повышения эффективности деятельности и роста доходов государственного бюджета.

По своему правовому статусу, организации работы, эффективности деятельности Счетную па-

лату Российской Федерации можно назвать высшим контрольным органом страны в бюджетной сфере. Внедряемый ею стратегический аудит применим к оценке отраслевых стратегий правительства Российской Федерации и крупных совместных инвестиционных проектов государства и бизнеса. Все виды деятельности, осуществляемые Счетной палатой, тесно связаны между собой и являются по своей сути контрольными, так как направлены на решение и достижение задач и целей государственного финансового контроля, поставленных перед Счетной палатой как специализированным государственным органом парламентского контроля [13, 14].

Одним из основных направлений деятельности Счетной палаты Российской Федерации является обеспечение эффективного взаимодействия с контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» определяет правовой статус контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации, который является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Деятельность счетных палат субъектов Российской Федерации должна осуществляться на основании системного подхода. Это означает, что планирование и фактическое осуществление контрольно-ревизионной деятельности организуются в тесной связи с текущей экономической и законодательной ситуацией в субъекте РФ, а проведение контрольных мероприятий осуществляется во взаимодействии с другими контрольно-финансовыми службами, с которыми контрольно-счетные органы подписывают договоры и соглашения о взаи-

модействии. Предпринятые в Тюменской области меры показывают, как в регионе претворяются данные нормы [15].

Финансовый контроль, осуществляемый органами исполнительной власти в отношении бюджетных средств, реализуют Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и уполномоченные ими органы, главные распорядители, распорядители бюджетных средств. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Федеральное казначейство осуществляют свою деятельность как напрямую, так и через свои территориальные органы. В процессе проведения контрольных мероприятий исполнительные органы государственного финансового контроля за средствами бюджетов основной акцент ставят на выявлении нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации.

Как показывает анализ, в регионах формируется практика взаимодействия контролирующих органов – имеются декларации о сотрудничестве и координации деятельности, заключаются соглашения о сотрудничестве и информационном взаимодействии, издаются совместные приказы, проводятся совместные контрольные мероприятия. Счетной палатой Тюменской области заключены соглашения о взаимодействии с Управлением Федерального казначейства по Тюменской области, Территориальным управлением Росфиннадзора в Тюменской области, Управлением Федеральной налоговой службы России по Тюменской области, Главным Управлением внутренних дел Тюменской области, прокуратурой Тюменской области, Федеральной службой безопасности РФ по Тюменской области, с Главным Управлением внутренних дел МВД РФ по Уральскому федеральному округу, со Следственным управлением Следственного комитета при прокуратуре РФ по Тюменской области, Торгово-промыш-



ленной палатой Тюменской области. По материалам контрольных мероприятий, направленным Счетной палатой в правоохранительные органы, в 2012 году возбуждено 4 уголовных дела и 19 дел об административных правонарушениях [16].

На лидирующую роль среди органов финансового контроля претендуют Счетная палата РФ и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, однако формально (а также фактически) ни один из этих органов не осуществляет (и не вправе осуществлять) руководство иными органами, осуществляющими финансовый контроль. Таким образом, проблема разграничения функций органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в бюджетной сфере сохраняется. Что касается аудита эффективности, то это направление финансово-контрольной деятельности государства достаточно активно внедряется в практику работы контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

И еще об одном направлении, которое требует, по мнению автора, развития. В современных экономических условиях использование только органов государственного финансового контроля в бюджетной сфере для противодействия угрозам нормального функционирования финансовых отношений недостаточно. Необходимо **возродить внутренний финансовый контроль**, который должен осуществляться на основе согласованной нормативной базы, быть функционально независимым от руководства проверяемого объекта, опираться на единые правила и инструкции по его осуществлению и способствовать уменьшению потерь государственных денежных и материальных средств, а также выявлению резервов роста финансовых ресурсов государства.

Итак, организация и проведение государственного финансового контроля в бюджетной сфере являются неперемennым условием обеспечения финансовой стабильности страны, что важ-

но не только с позиций финансовых интересов государства, но и конституционных прав граждан и субъектов хозяйствования. Актуальность вопросов организации **эффективной системы государственного финансового контроля в бюджетной сфере**, предотвращающей усиление позиций теневой экономики, позволяет рассматривать ее в качестве одного из важнейших направлений государственных реформ в российском государстве. Мы убеждены в том, что новую модель системы государственного финансового контроля в бюджетной сфере можно разработать, основываясь не только на теории, изучении отечественного и зарубежного исторического опыта финансового контроля в бюджетной сфере, но и на анализе современной практики реализации соответствующих полномочий органами государственного финансового контроля в бюджетной сфере.

Литература

1. Информация об исполнении консолидированного бюджета РФ за 2012 год [Электронный ресурс] // Федеральное казначейство: сайт. — URL: <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/> (дата обращения: 17.09.2013).
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 // Российская газета. — 2012. — № 287.
3. Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 903.
4. Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.
5. Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 31. — Ст. 4191.
6. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года — [Электронный ресурс] // Правительство Российской Федерации: сайт. — URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 26.09.2013).

7. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2013 N 252-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 31. — Ст. 4191.

8. Рябова Е.В. Государственный аудит: возможность закрепления данного понятия в российском законодательстве // Юридический мир. — 2013. — № 2. — С. 13 — 16.

9. Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. — М.: Наука, 2008. — С.57.

10. Розенблюм Р.И. Правовое регулирование государственного финансового контроля в СССР: дис. ...канд. юрид. наук. — Л., 1953. — С.137.

11. Андреев А.Г., Никольский Д.В. К истории становления государственного финансового контроля в России. — М., 1999. — С.46.

12. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс] // Правительство РФ: сайт. — URL: <http://www.ach.gov.ru/limskay/> (дата обращения: 26.09.2013).

13. Счетная палата Российской Федерации: сайт. — URL: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения: 27.09.2013).

14. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 году [Электронный ресурс] // Счетная палата Российской Федерации: сайт. — URL: <http://www.ach.gov.ru> (дата обращения: 27.09.2013).

15. [Электронный ресурс] // Счетная палата Тюменской области: сайт. — URL: <http://rfspto.ru> (дата обращения: 27.09.2013).

16. Отчет о работе Счетной палаты Тюменской области за 2012 год [Электронный ресурс] // Счетная палата Тюменской области: сайт. — URL: http://rfspto.ru/?page_id=4350 (дата обращения: 27.09.2013).



Государственный (муниципальный) сектор экономики и его регулирование

С.Н. Панков, директор управления
государственных закупок Тюменской области

Принятие Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» знаменовало особый этап рыночных реформ в России. Тем самым на законодательном уровне был установлен новый порядок функционирования государственного (муниципального) сектора экономики, в основе которого принцип конкуренции. Введением системы государственного муниципального заказа существенно повысилась открытость государственного (муниципального) сектора экономики: был создан единый официальный сайт закупок, данные обо всех закупках стали доступны для любого пользователя Интернета в режиме реального времени. Это позволило облегчить доступ к торгам поставщикам по всей стране.

В Тюменской области управление государственных закупок является единым уполномоченным органом, которому поручено обеспечить размещение заказа для всей группы государственных заказчиков области за счет областного бюджета и внебюджетных средств. На сегодняшний день в это число входит 250 получателей средств областного бюджета. С начала работы закона, т.е. с 01.01.2006 года организовано и проведено более 30-ти тысяч закупочных процедур на сумму 445 миллиардов рублей. Экономия от проведенных конкурсов и аукционов, запросов котировок составила 22 миллиарда руб. Показателем доступности госзаказа в Тюменской области является тот факт, что из более чем полутора тысяч участников размещения заказа 40% составляют представители других регионов РФ. Доступность, открытость, гласность нашей работы, работы государственных заказчиков, территориального управ-

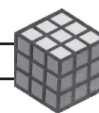
ления антимонопольной службы были отмечены по итогам прошлого года наивысшим рейтингом прозрачности в области государственных закупок – **гарантированной прозрачностью.**

Такого же рейтинга добился и муниципальный заказ г. Тюмени.

Не умаляя достоинств закона, тем не менее вынужден сказать, что семилетний опыт его реализации выявил и множество недостатков. В связи с этим он регулярно обновлялся, подстраивался под действующие экономические условия, многократно совершенствовался в части доступности и прозрачности организации и проведения закупочных процедур. К примеру, вылечить систему от сговора на торгах был призван установленный приоритет электронных закупок. Однако отсутствие реальной и гарантированной ответственности поставщиков за демпинговые действия, оставшийся сговор участников и многие другие при-

чины отразились на качестве исполнения государственных и муниципальных контрактов.

Не секрет, что Федеральный закон 94-ФЗ задумывался прежде всего как инструмент борьбы с коррупцией, в результате вопросы качества закупочной деятельности остались за пределами его рассмотрения. Главным фактором отбора поставщиков стала цена. А снижение цены и экономия бюджетных средств установлены в качестве главного критерия эффективности закупок. Такая логика оценки привела к порочной системе, к тому же существенная часть исполнителей государственных и муниципальных контрактов оказались профессионально не готовы исполнять возложенные на них контрактные обязательства. В итоге ежегодно, с регулярным двухгодичным обновлением имеем пять с половиной тысяч участников государственного и муниципального заказа, которых вынуждены включать в реестр недобросовестных поставщиков. А это значит, что необходимо расторгнуть пять с половиной тысяч контрактов и столько же провести новых конкурсов и аукционов. Надо ли объяснять, что их проведение и организация требуют дополнительных затрат. Проблемы действующего закона о размещении заказов неоднократно обсуждались на парламентских слушаниях Государственной Думы. В итоге ситуация урегулирована – принят закон о федеральной контракт-



ной системе. Управление государственных закупок активно участвовало в подготовке замечаний и предложений по проекту закона.

В соответствии с федеральным законом №44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» контрактная система (КС) определяет государственный заказ как самостоятельную сферу регулирования и обеспечивает законодательное **единство всего цикла государственных закупок**. Конструкция КС состоит из трех взаимоувязанных элементов:

- Прогнозирование и планирование;
- Осуществление закупок;
- Контроль и аудит исполнения контрактов.

Таким образом, основным смыслом закона уже наравне с экономией является переход к такой закупочной системе, которая обеспечит эффективность и результативность расходования бюджетных ресурсов. Закон адекватно настроен под действующие экономические условия, однако о его результативности говорить рано, можно только прогнозировать плюсы и риски, которые проявятся уже в первые полгода работы.

Важной новеллой закона является внедрение **системы прогнозирования и планирования закупок**. Предусмотрено, что заказчики формируют планы закупок на три года и планы-графики на очередной финансовый год, которые и будут основанием для осуществления закупок. Предполагаемая цель этой новеллы – заблаговременное информирование поставщиков через единую информационную

систему о предстоящих закупках. Это позволит качественно подготовить как производственные мощности, так и финансовые и кадровые ресурсы. В тоже время для поставщиков здесь могут быть и соответствующие риски. Заказчик может как угодно часто по своему усмотрению изменять планы, может вообще отказать от закупки или запланировать новую. В итоге ориентирование на план может принести поставщику больше вреда, чем пользы.

Законом вводится такое понятие, как **нормирование в сфере закупок**. Это нововведение предполагает установление заказчиками требований к приобретаемым товарам, работам и услугам характеристик, достаточных для обеспечения их деятельности, обеспечения государственных и муниципальных нужд. В процессе нормирования государственные органы, органы местного самоуправления, являющиеся одновременно и заказчиками, сами устанавливают требования к товарам, работам и услугам, которыми и будут руководствоваться при осуществлении закупок. Законом вводятся **новые способы закупок**:

- двухэтапный конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- запрос предложений.

Конкурс с ограниченным участием используется в случаях, когда товары, работы, услуги по причине их высокосложного или специализированного характера способны поставить или выполнить только ограниченное число поставщиков. Перечень таких случаев устанавливается правительством РФ.

Двухэтапный конкурс применяется в случаях, если кон-

курс проводится для заключения контракта в целях проведения научных исследований, проектных работ, экспериментов, изысканий или разработок, в культурных целях, когда для уточнения тех или иных характеристик объекта закупок необходимы обсуждения с потенциальными исполнителями.

Запрос предложений проводится в случаях, если в четвертом квартале текущего финансового года возникает потребность в закупках в связи с увеличением в текущем финансовом году бюджетных ассигнований, а также если ранее проведенные процедуры закупок признаны несостоявшимися и заказчик пришел к обоснованному выводу, что повторное проведение процедур закупок с учетом их срочности нецелесообразно.

К указанным способам размещения заказа прибавляем все имеющиеся в действующем 94-м законе, о которых все хорошо знают, и получаем полный перечень способов размещения заказов в соответствии с законом о контрактной системе. Следует только отметить, что процедура проведения запроса котировок цен изменена. С 1 января 2014 года это будет публичная процедура, предусматривающая участие в заседаниях комиссий по вскрытию конвертов поставщиков, представивших свои заявки с предложениями.

Выделим еще ряд новшеств в законе:

- Заложены основы функционирования института общественного контроля, который будет преследовать цели предотвращения злоупотреблений.

- Совершенствуется институт заказчика и уполномоченного органа на размещение заказа.



- Предусматривается создание контрактных служб при совокупном объеме закупок более 100 млн рублей. Если объем менее 100 млн рублей, назначается должностное лицо, ответственное за совершение конкретной закупки и исполнение контракта – контрактный управляющий.

- Ужесточена ответственность заказчика, вплоть до увольнения за нарушения требований к определению начальных максимальных цен контрактов, а также за ненадлежащую реализацию планов и планов-графиков закупок.

- В сферу регулирования вводится система порядка исполнения контрактов, условий их изменения и расторжения. Предусмотрен комплекс мер, реализуемых после заключения контрактов и обеспечивающих достижение их результатов. Устанавливается обязанность заказчиков провести экспертизу результатов контракта на предмет их соответствия его условиям.

Значимыми являются новеллы, призванные обеспечить качество исполнения государственных и муниципальных контрактов. В первую очередь это требования к участникам размещения заказа:

- правомочность заключать контракты с их стороны;

- отсутствие у участника закупки – физического лица, руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера судимости за преступления в сфере экономики;

- неприменение в отношении указанных лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности;

- неприменение наказания в виде лишения права заниматься определенной деятельностью, которая связана со сферой размещения заказов.

Существенной новеллой является возможность заказчика в одностороннем порядке расторгнуть контракт за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств поставщика по контракту.

Введены антидемпинговые меры при проведении торгов. В связи с этим предусмотрен повышенный размер обеспечения контракта в ситуации, когда при цене контракта более 15 млн рублей участник закупки снижает ее на 25% и более. В таком случае контракт заключается с победителем закупки только после того, как он представит обеспечение исполнения контракта, в полтора раза превышающее размер обеспечения, указанный в документации о проведении торгов. Если цена контракта менее 15 млн рублей, то на выбор участника при снижении цены на 25% и более он предоставляет повышенное обеспечение контракта либо информацию о его добросовестности. К такой информации относятся сведения об определенном количестве и стоимости государственных или муниципальных контрактов, заключенных с таким участником и исполненных им без применения неустоек.

Законом установлены особенности закупок бюджетными и автономными учреждениями. В частности, обязанностью бюджетного учреждения является осуществление закупки в соответствии с 44-ФЗ за счет субсидий, предоставляемых за счет бюджетов бюджетной системы РФ. Бюджетным учреж-

дениям предоставлено также право принимать и размещать в единой информационной системе до конца года Положения о закупках в соответствии с 223-м законом в отношении закупок за счет средств от иной приносящей доход деятельности, за счет грантов и в случае, если бюджетное учреждение является исполнителем по контракту и привлекает других лиц.

Автономные учреждения в случае, если им предоставляются бюджетные средства, осуществляют закупки с 1 января 2014 г. в соответствии с новыми условиями на осуществление капитальных вложений в объект государственной или муниципальной собственности. На эти юридические лица также распространяется закон о КС в части планирования, мониторинга, аудита и контроля за закупками.

Существенным, на наш взгляд, является изменение порядка поддержки малого бизнеса в части объема размещаемого заказа. Если сегодня мы придерживаемся законодательной квоты в 10-20% при максимальной цене контракта 15 млн рублей, то с 1 января 2014 г. размер размещаемого заказа у субъектов малого предпринимательства должен составлять не менее 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком, с максимальной ценой 20 млн рублей. Для справки. С начала реализации 94-го закона объем размещенного заказа у субъектов малого предпринимательства в Тюменской области составил 7 млрд 55 млн рублей. Отметим также, что поддержка малого бизнеса при размещении государственного и муниципального заказа стоит на контроле у губернатора области.



Сокращение бездействующих нефтяных скважин как резерв прироста налоговых доходов

В.Ю. Силкин, к.э.н., с.н.с. ИЭОПП СО РАН

А.Н. Токарев, д.э.н., в.н.с. ИЭОПП СО РАН

В.В. Шмат, к.э.н., с.н.с. ИЭОПП СО РАН

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации складывается непростая ситуация с формированием бюджетов. Даже нефтегазовые регионы, считающиеся более благополучными, встречаются с рядом проблем. В этих условиях рассматриваются различные возможности и резервы увеличения доходов бюджетов. В сырьевых регионах такие направления связаны прежде всего со стабилизацией и ростом уровня добычи, повышением социальной (бюджетной) эффективности сферы недропользования.

Возможности стабилизации добычи нефти в Западной Сибири

Практически все прогнозы говорят о том, что добыча нефти в Западной Сибири будет уменьшаться в связи с естественным истощением разрабатываемых запасов нефти и отсутствием равнозначного для компенсации добычи резерва подготовленных к разработке запасов. Снижение и стабилизация добычи жидких углеводородов наблюдаются в Западной Сибири в 2005–2012 гг., при этом стабилизация достигнута в основном благодаря росту добычи на Юге Тюменской области (прежде всего за счет добычи на Уватской группе месторождений). В основном нефтедобывающем регионе России – Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО) – с 2008 г. сокращаются объемы добычи нефти, что не способствует росту бюджетных доходов региона (рис. 1).

По оценкам Научно-аналитического центра рационального недропользования им. В.И.Шпильмана (НАЦ РН ХМАО), добыча нефти в окр-

ге к 2020 г. может сократиться до уровня 220–253 млн т (соответственно, в вероятном и инновационном сценариях), а к 2030 г. уменьшиться до 196–222 млн т в год [1]. Важным с позиций формирования доходной части бюджетов регионального уровня является и то, что сокращение добычи происходит на фоне роста издержек, что ведет к снижению налога на прибыль (основная часть которого направляется в бюджеты субъектов Федерации РФ).

Что можно противопоставить отмеченным тенденциям сокращения добычи нефти и роста удельных затрат? Выделим несколько направлений, которые, на взгляд авторов, будут способствовать стабилизации добычи нефти в Западной Сибири, это:

- ввод бездействующих нефтяных скважин;
- освоение мелких неразрабатываемых месторождений;
- разработка и применение инновационных технологий;
- повышение объемов геологоразведочных работ;
- совершенствование систем разработки зрелых месторождений;
- вовлечение в хозяйственный оборот трудноизвлекаемых ресурсов (включая баженовскую свиту).

То, что возможности стабилизации существуют, подтверждает опыт «ЛУКОЙЛа». Компании в 2012 г. удалось оста-



Рис. 1

Источник: здесь и далее составлено авторами, если не указано иное.



новить падение добычи в Западной Сибири за счет увеличения эксплуатационного бурения, использования современных технологий, включая строительство горизонтальных скважин с одновременным проведением многозонного гидро разрыва.

Для ближайшей и среднесрочной перспективы наиболее результативным направлением стабилизации добычи является ввод в эксплуатацию бездействующих нефтяных скважин. В ХМАО, по данным НАЦ РН ХМАО, неработающий фонд сейчас стабилизировался на уровне 30–31 тыс. скважин. По разным причинам маловероятно восстановить весь бездействующий фонд, но можно ввести в эксплуатацию 10–15 тыс. скважин с добычным потенциалом на уровне 12–18 млн т в год. Работа в данном направлении будет способствовать более рациональному использованию недр, приросту налоговых платежей, росту занятости в добыче и отраслях, обеспечивающих нефтегазовый сектор материалами, оборудованием, предоставляющих услуги при разработке месторождений и добыче углеводородного сырья.

Структура простаивающего фонда скважин

Прежде чем будет дана характеристика структуры простаивающего фонда скважин, оговорим. В настоящее время в большинстве компаний нефтегазового сектора (НГС) управление эксплуатационным фондом скважин основано на учете данных по скважинам и запасам каждого объекта разработки и расчетов финансово-экономических показателей, характеризующих эффективность разработки и ввода в эксплуатацию различных объектов. В корпоративных стратегиях в разной степени совмеща-

ПРОСТАИВАЮЩИЕ СКВАЖИНЫ И ИХ ДОЛЯ В ЭКСПЛУАТАЦИОННОМ ФОНДЕ ПО НЕФТЯНЫМ КОМПАНИЯМ РОССИИ

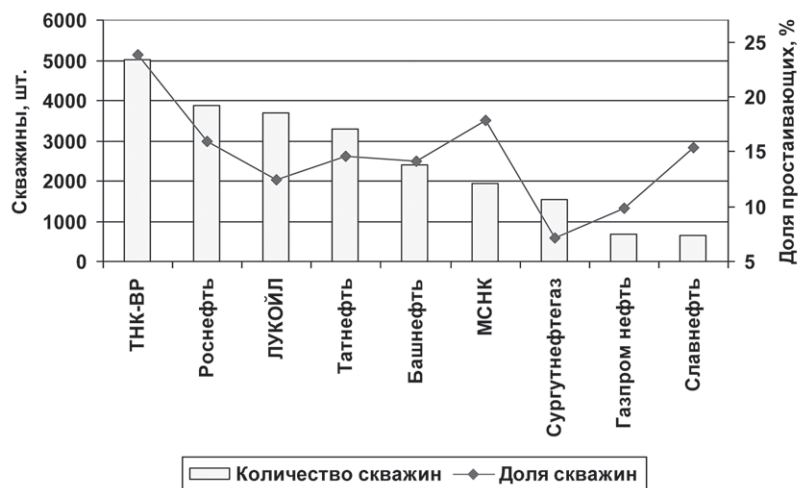


Рис. 2

ются интересы коммерческой эффективности и рационального недропользования. Одним из показателей рационального освоения ресурсов нефти является низкая доля бездействующих скважин. При этом приоритетность критерия коммерческой эффективности может привести к необоснованным потерям разведанных запасов, к нерациональному освоению сырьевой базы [2].

По состоянию на начало 2013 г. в России простаивало более 23,5 тыс. нефтяных скважин или около 14,5% эксплуатационного фонда. Простаивающие скважины могут обеспечить более 25 млн т дополнительной добычи нефти (или около 5% общей добычи по России). Количество простаивающих скважин значительно варьируется по нефтегазовым компаниям (рис. 2).

Самая низкая доля бездействующего фонда скважин среди крупных нефтяных компаний (около 7,2%) у «Сургутнефтегаза» – компании, которая наиболее рационально относится к освоению недр (и не только применительно к деятельности, связанной с работой с простаивающим фондом). Наиболь-

шее количество бездействующих скважин сейчас фиксируется у компании ТНК-ВР (около 5 тыс. скважин или более 23% эксплуатационного фонда). Высокий уровень простаивающих скважин наблюдается также у «Роснефти» и «ЛУКОЙЛа»: соответственно около 3,9 и 3,7 тыс. скважин. На долю этих трех компаний приходится более половины (около 53%) всех бездействующих в России скважин.

В целом по России за 2012 г. доля простаивающих скважин существенно не изменилась (сократилась на 0,2%). Данное обстоятельство косвенно свидетельствует об отсутствии целенаправленной государственной политики в этой сфере: не появилось новых стимулирующих механизмов, не заработали инструменты «принуждения» к сокращению уровня бездействующих скважин.

Причины высокой доли бездействующих скважин

Общий перечень причин останова и перехода скважин в бездействующий фонд достаточно широк и имеет свою спе-



цифику по нефтегазовым районам и компаниям. К основным причинам вывода скважин из хозяйственного оборота относятся:

- невысокая (отрицательная) рентабельность их эксплуатации ввиду низкой производительности и/или высокой обводненности;

- геолого-технические причины, включая некачественное строительство скважин.

Одной из основных причин вывода скважин из действующего фонда являются низкие экономические показатели их эксплуатации. Комплексные ремонтные работы с применением дорогостоящих технологий, направленные в том числе на повышение нефтеотдачи пластов, в условиях действующей налоговой системы часто снижают эффективность разработки месторождения в целом. Например, по состоянию на 2010 г. большая часть скважин компании «РН-Юганскнефтегаз» (входит в структуру «Роснефти»), переведенных в категорию бездействующих (62%), была остановлена из-за нерентабельности. Это главным образом высокообводненные или/и малодебитные скважины [3].

С точки зрения уровня простаивающих скважин для определенного периода времени важное значение имеют факторы, которые **препятствуют активному выводу скважин из простаивающего фонда**. К таким факторам могут быть отнесены:

- риск не достижения требуемых показателей (прирост добычи) при капитальном ремонте скважин (КРС);

- отсутствие полной и достоверной информации о бездействующих скважинах;

- инфраструктурные ограничения;

- отсутствие эффективных технологий для КРС.

Работы по сокращению бездействующего фонда нефтяных

скважин связаны с **высоким уровнем риска** и часто имеют относительно низкий приоритет для нефтяных компаний по сравнению с другими направлениями и инвестиционными проектами (ввод новых скважин, интенсификация добычи, повышение нефтеотдачи пластов). Сокращение бездействующего фонда возможно в результате проведения сложных и продолжительных ремонтов силами бригад КРС, связанных с перспективой получения дополнительной добычи нефти. Успешность таких ремонтов часто находится на уровне 60–70% даже при проведении детальных работ на этапе подбора скважин-кандидатов для выполнения работ.

Отсутствие полной и достоверной информации о скважинах, находящихся в бездействии, является одним из препятствий к вводу скважин в эксплуатацию. В качестве типичного примера приведем положение дел на Самотлоре – крупнейшем российском месторождении. Данные ТНК-ВР по ремонтам, подземному оборудованию, имеющиеся в делах скважин, неполны и противоречивы. По информации ТНК-ВР, зачастую проведение геолого-технологических мероприятий на бездействующих скважинах превращается в запутанное, многоэтапное расследование из-за отсутствия материалов и документов по состоянию скважин и используемому подземному оборудованию. Недостаток информации вызывает сомнения в корректности технологических аспектов выполненных работ. В частности, нередко на старых бездействующих скважинах обнаруживают не зарегистрированное внутрискважинное оборудование [4].

Из-за неопределенности начальных данных увеличивается риск неполучения запланированных результатов – прироста добычи нефти. Кроме

того, происходит увеличение продолжительности и удорожание ремонта скважины. С другой стороны, бурение скважины-дублера или бурение бокового ствола значительно дороже КРС. Поэтому желание получить нефть с наименьшими затратами вынуждает оставлять скважины в бездействии и отложить работы до того времени, когда проведение сложного и продолжительного ремонта будет рентабельным и менее рискованным.

Необходимо провести мониторинг всего фонда бездействующих скважин и определить экономическую целесообразность ремонта или консервации, экологическую безопасность, перспективы использования. Состояние всех бездействующих скважин должно быть проанализировано с подготовкой заключений по перспективе каждой. Различия технических причин нахождения в простое столь значительно, что не позволяет однозначно подходить к каждой скважине [5].

В некоторых районах нефтедобычи важным фактором, осложняющим вывод скважин из бездействия на старых месторождениях, выступают **инфраструктурные ограничения** (прежде всего нехватка энергомощностей, пропускных способностей трубопроводов). Эта проблема на практике может решаться через оптимизацию энергопотребления за счет точечных остановок самых энергоемких скважин (или оптимизации их работы) и последующего вывода из бездействия более эффективных скважин.

Одним из препятствий для вывода скважин из бездействия является **дефицит эффективных технологий** для КРС. Требуются новые малозатратные, эффективные технологии, позволяющие вывести скважины из бездействия. При этом сегодня цены на ремонтные работы достаточно



низкие (в том числе в результате доминирования крупных нефтяных компаний), что не создает стимулов для развития этого направления сервиса. Собственные структуры крупных компаний работают в основном в условиях нулевой рентабельности. При текущем соотношении рентабельности в сфере ремонта и стоимости заемных средств инвестиции в увеличение производственных мощностей маловероятны. Эти же причины затрудняют разработку новых технологий ремонта скважин.

Подходы к сокращению простаивающего фонда скважин

Подходы, которые реализуют нефтегазовые компании при работе с бездействующим фондом, определяются достаточно широким спектром факторов и условий:

- спецификой сырьевой базы каждой конкретной нефтяной компании (включая производительность скважин действующего фонда, уровень обводненности добываемой продукции);
- требованием высокой коммерческой и технической эффективности проводимых работ;
- наличием эффективных технологий КРС;
- оценкой риска проведения работ по восстановлению скважин;
- наличием достоверной и полной информации о скважинах бездействующего фонда;
- наличием подрядчиков, способных качественно выполнить требуемые работы;
- эффективностью государственной политики в данном вопросе.

В связи со сложным состоянием значительной части эксплуатационного фонда скважин растет применение более дорогостоящих технологий, что в

свою очередь ведет к удорожанию ремонтов и увеличению сроков их окупаемости. К основным геолого-технологическим мероприятиям, в рамках которых осуществляется вывод скважин из бездействующего фонда, относятся: оптимизация режимов работы скважин, ремонтно-изоляционные работы, бурение боковых стволов, интенсификация притоков, гидроразрыв пластов.

Уже продолжительное время одним из лидеров по доле простаивающих скважин в России является компания ТНК-ВР. Она реализует наиболее типичные подходы к работе с простаивающим фондом. По требованию Министерства природных ресурсов РФ в компании была разработана комплексная программа сокращения бездействующего фонда. При этом сокращение бездействующего фонда рассматривается не как самоцель, а как важное направление повышения эффективности разработки месторождений и обеспечения реализации проектных решений. В ТНК-ВР проблемы работы с бездействующим фондом характерны для крупнейшего Самотлорского месторождения. Средняя обводненность продукции скважин составляет более 93% (т.е. вместе с каждой тонной нефти добывается еще более 13 т воды, что требует соответствующих затрат электроэнергии). Скважины, добывающие 500–800 м³ жидкости в сутки с обводненностью 97–98%, нередко считаются условно рентабельными, хотя дебит по нефти составляет 8–12 т/сут. (средний дебит скважин по России – 10,5 т/сут.). Поэтому одна из актуальных проблем Самотлора – это снижение количества потребляемой электроэнергии, затрачиваемой для подъема скважинной продукции на поверхность, что определяет

подходы к работе с бездействующим фондом [6].

Одним из наиболее эффективных методов по оптимизации разработки нефтяных месторождений является зарезка боковых стволов (ЗБС). Эта технология фактически позволяет дать «вторую жизнь» тем скважинам, эксплуатация которых по различным причинам стала неэффективной [7]. ЗБС дешевле, чем бурение новой скважины (на 30–40%). Технологически это более сложный процесс, но он не требует мощной буровой установки – достаточно мобильного станка с меньшей грузоподъемностью. ЗБС занимает меньше времени, чем строительство новой скважины, что позволяет быстрее получить дополнительную нефть. Только получение разрешительной документации для строительства новой скважины – землеотвод, разработка и утверждение проекта – может потребовать около года.

Эффективная работа с бездействующим фондом скважин невозможна без поиска, разработки и применения новых технологий. В целом по ТНК-ВР эффективность мероприятий, проводимых на бездействующем фонде скважин, в среднем на 30–40% ниже, чем по действующим скважинам. Причины этого – необходимость проведения сложных, дорогостоящих ремонтов, относительно низкие дебиты нефти (при высокой обводненности) после ремонта, дополнительные затраты на проведение требуемых работ.

Современные особенности рынка ремонта скважин

По данным одной из ведущих мировых аудиторских и консалтинговых фирм – компании Deloitte, объем рынка ремонта скважин в 2011–2013 гг. оценивается на уровне 4 млрд долл. [8]. Сегодня нефтегазовые компании увеличивают



Таблица 1

МЕХАНИЗМЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ВВОДА БЕЗДЕЙСТВУЮЩИХ СКВАЖИН	
Направления регулирования	Механизмы стимулирования
Налогообложение	Применение льгот при вводе бездействующих скважин (с учетом зарубежного опыта)
Лицензирование	Проведение аукционов и конкурсов по малым объектам для МСНК. Отзыв лицензий в случае невыполнения их существенных условий
Мониторинг и контроль освоения недр	Развитие систем учета добываемой продукции. Усиление контроля государства по выходу компаний на нормативный уровень бездействующих скважин
Развитие организационной структуры	Формирование нормативно-правовой базы для аренды участков недр (блоков) и/или отдельных скважин. Развитие новых схем партнерства нефтяных и сервисных компаний (с распределением рисков и результатов работ)
Инновационная политика	Стимулирование инновационных малых добывающих и сервисных компаний, что может вести к сокращению затрат на ремонт скважин
Антимонопольная политика	Стимулирование развития МСНК, сервисных компаний (сокращение ставок по кредитам, упрощенный лизинг оборудования). Регулирование доступа к внутрипромысловой инфраструктуре для МСНК

межремонтный период (например, у «Татнефти» данный показатель превышает уровень 3-х лет), поэтому существенного роста рынка (при отсутствии целенаправленной государственной политики) в натуральных показателях не прогнозируется. Происходит рост загрузки мощностей (бригад) по КРС: работы становятся более качественными и продолжительными; акценты смещаются в сторону более сложных ремонтов и технологий; увеличивается количество дополнительных работ, проводимых за один ремонт. На рост продолжительности ремонтов также влияет естественный процесс повышения сложности строения разрабатываемых залежей.

Эффективное восстановление бездействующих скважин становится все более сложным процессом, включающим не только КРС, но и целый комплекс работ, направленных на повышение нефтеотдачи пластов, снижение издержек на добычу нефти. При этом на рынке ремонта скважин наблюдаются следующие тенденции:

- нефтегазовые компании часто выбирают самого дешевого подрядчика для выполнения работ по текущему ремонту скважин, так как качество работ обычно не существенно различается у разных компаний;

- наличие достаточно большого количества примерно равноценных конкурентов (при монопольном положении крупных нефтяных компаний) оказывает давление на цены;

- рынок стандартных работ не будет развиваться высоким темпом (если не будут введены специальные стимулы со стороны государства), прогнозируется либо отсутствие роста, либо минимальный рост ниже темпов роста экономики).

Невысокие темпы роста также будут обусловлены повышением качества выполняемых работ и используемого оборудования (например, применение насосов с более длительным сроком службы);

- возможен рост спроса на комплексные высокотехнологичные ремонтные работы.

Механизмы государственного регулирования ввода бездействующих скважин

Решение проблем ввода простаивающих скважин в нефтегазовом комплексе России связано с достаточно широким спектром мероприятий и направлений, в рамках которых ключевую роль должно играть государство. Ввод бездействи-

ющих скважин требует комплексных мер в развитии системы государственного регулирования недропользования (табл. 1), которые должны включать в том числе:

- более жесткий контроль за выполнением норм и правил недропользования, в том числе требований по нормативному уровню бездействующих скважин (доля таких скважин не должна превышать 10%);

- развитие системы дифференцированного налогообложения в НГС;

- развитие организационной структуры НГС в направлении повышения конкуренции среди нефтедобывающих компаний, формирования сегмента малых и средних нефтяных компаний (МСНК) и инновационно-ориентированных сервисных компаний;



- развитие новых организационных форм взаимодействия недропользователей, с одной стороны, и малых добывающих компаний и нефтесервиса, с другой;

- разработку и реализацию отраслевой инновационной политики.

Развитие форм взаимодействия недропользователей, малых компаний и нефтесервиса

Усложнение условий добычи УВС требует развития организационных форм взаимодействия недропользователей (владельцев лицензий), с одной стороны, а с другой, малых добывающих (ориентированных на инновации) компаний и нефтесервиса. К таким формам взаимодействия могут быть отнесены:

- аренда скважин и/или отдельных объектов разработки;

- риск-контракты на выполнение услуг (в том числе ремонт скважин);

- передача малым компаниям участков недр (блоков) и/или скважин.

Аренда и передача участков недр и простаивающих скважин не предусмотрена действующим законодательством в сфере недропользования. Один из подходов к решению данного вопроса может быть связан с выделением отдельных блоков в рамках разрабатываемых зрелых месторождений. Такие блоки (разные по площади, но позволяющие учитывать требования рациональной добычи в рамках единого объекта разработки) могли бы стать объектами, которые передаются в аренду малым компаниям.

Арендные отношения. **Зачастую крупные нефтяные компании не прибегают к ремонту скважин из-за**

большого срока окупаемости затрат на КРС. Компаниям в некоторых случаях выгоднее пробурить новую скважину или отремонтировать высокодебитную, чем заниматься низкорентабельными залежами или скважинами бездействующего фонда. В результате значительная часть малодебитных скважин и низкорентабельных залежей остается вне сферы интересов крупных компаний. Используя зарубежный опыт, необходимо разработать нормативно-правовые условия и механизмы, позволяющие работать с этим фондом (например, на условиях аренды) малым нефтедобывающим предприятиям. Сейчас аренда скважин и участков недр (блоков) сопряжена с рядом проблем, включая следующие вопросы:

- правовые проблемы взаимоотношений недропользователей и арендаторов;

- адекватный учет добываемой продукции на скважинах малодебитного фонда;

- выполнение требований рациональной добычи в рамках единого объекта разработки (за что отвечает владелец лицензии);

- формирование финансовых взаимоотношений арендатора и владельца лицензии;

- доступ к внутрипромышленной инфраструктуре.

Решение этих вопросов требует значительных усилий с точки зрения совершенствования механизмов регулирования нефтегазового сектора, развития нормативно-правовой базы взаимоотношений сторон при освоении ресурсов недр. Учитывая сложности (в том числе временной лаг) формирования адекватной нормативно-правовой среды, на первом этапе отношения между недропользователем и арендатором могут строиться как модифициро-

ванные контракты с сервисной компанией. Такой подход может существенно сократить издержки нормативно-правовой неопределенности (формирования новых правил и процедур) отношений «недропользователь – арендатор».

Положение арендатора может фактически сводиться к статусу сервисной компании, которая выводит скважину из бездействия, а затем ее эксплуатирует в течение заранее оговоренного периода времени.

Сервисные риск-контракты. **При работе с бездействующим фондом скважин интересы недропользователей и нефтесервиса не всегда совпадают. Недропользователь стремится:**

- получить добычу из фонда (прежде всего самых высокодебитных) бездействующих скважин с оплатой только фактического результата;

- обеспечить, чтобы уровень удельных эксплуатационных затрат не превышал затраты при добыче на действующем фонде в аналогичных условиях;

- переложить на подрядчиков все риски, производить оплату за результаты КРС только после начала добычи нефти.

Интересы нефтесервиса связаны с получением дохода сразу после выполнения оговоренного объема работ. При этом сложившаяся система договорных отношений требует оплаты сервисному подрядчику и неуспешно проведенных работ, что снижает эффективность всего процесса для недропользователей. Требуется разработка подходов и финансовых схем, учитывающих распределение рисков и выгод при выполнении работ по КРС. Сейчас соглашения не предусматривают участие сервисной компании в доходах от добычи нефти. Один из подходов может быть связан с использованием



риск-контрактов, когда риски и результаты ремонта скважин и ввода объектов распределяются между недропользователем и нефтесервисом. В этом случае нефтесервис получает часть доходов (прибыли) от дополнительно добытой нефти. В рамках таких контрактов оплата услуг должна быть связана с результатами выполненных работ, что будет стимулировать сервисные компании к наиболее качественному проведению работ, тщательному выбору скважин (совместно с недропользователем).

Бездействующие скважины могут стать полигоном для внедрения и отработки новых технологий. Принятый 2 августа 2009 г. закон РФ № 217-ФЗ по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ для внедрения результатов интеллектуальной деятельности формирует предпосылки для сотрудничества НИИ, вузов и недропользователей. Может быть разработан механизм передачи скважин из бездействующего фонда малым предприятиям, создаваемым сервисными компаниями совместно с недропользователями с участием ведущих профильных государственных НИИ, вузов в условиях специального налогового режима.

В результате может развиваться новая форма государственно-частного партнерства, где помимо государственных органов и частного бизнеса появляется третий игрок – научно-образовательные учреждения, заинтересованные в трудоустройстве своих выпускников, внедрении разрабатываемых технологий.

Потенциальные эффекты от ввода простаивающих скважин

Анализ структуры издержек нефтегазовых компаний

на добычу и реализацию нефти в России показывает, что основные статьи затрат связаны с налогами и прежде всего с налогом на добычу. При реализации нефти на внутреннем рынке этот налог в структуре себестоимости составляет около 50%. Поэтому меры налогового стимулирования играют ключевую роль, в том числе для ввода простаивающих скважин. Использование льготных режимов налогообложения для низкопродуктивных скважин, для продукции, добываемой из восстановленных скважин, характерно для целого ряда стран со зрелой ресурсной базой, включая США и Канаду. Проведенные расчеты показали, что значительная доля простаивающих скважин может быть введена в эксплуатацию при снижении ставки налога на добычу. В результате отмеченных выше организационных и экономических мер может быть получен **прирост дополнительной добычи нефти на уровне 18 млн т в год. Прирост налоговых платежей** (налоги на добычу и прибыль, начисления на фонд заработной платы) может составить **до 70 млрд руб.** в год. При этом основная часть дополнительных налогов будет направлена в федеральный бюджет.

Выполненные расчеты подтвердили, что **ввод простаивающих скважин требует формирования и реализации государственной политики**, направленной на сокращение издержек нефтегазовых компаний. Ввод значительной части бездействующих скважин связан с высоким уровнем риска, требует применения инновационных технологий, характеризуется длительным сроком окупаемости. Необходима реализация инновационных подходов при работе с бездействующим

фондом скважин: как в технологических, так и в организационно-экономических аспектах, включая развитие форм взаимоотношений основных игроков, реализацию гибкой налоговой политики, стимулирование разработки новых технологий.

Литература

1. Шпильман А., Толстой И. Перспективы нефтедобычи в ХМАО–Югре // Нефтегазовая вертикаль. – 2013. – № 12. – С. 18–25.
2. Макаркин Ю.Н. Об экономическом стимулировании использования малопродуктивных и бездействующих эксплуатационных скважин // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. – 2006. – № 5. – С. 62–65.
3. Шмелев П.П. Эффективность вывода скважин из бездействия в ООО «РН-Юганскнефтегаз» // Инженерная практика. – 2011. – № 1. – С. 20–24.
4. Кубрак М.Г. Сокращение бездействующего фонда скважин // Нефтегазовое дело. – 2012. – № 1. – С. 137–149.
5. Ремонтировать нельзя ликвидировать. Капитальная запятая в капитальном ремонте скважин // Бурение & нефть. – 2010. – № 4. – С. 20–25.
6. Кубрак М.Г. Опыт применения ремонтно-изоляционных работ на Самотлорском месторождении // Нефтегазовое дело. – 2011. – № 2. – С. 82–95.
7. Байдашин В. Бездействующий фонд: реанимировать или консервировать? // Нефтесервис. – 2008. – № 4. – С. 70–72.
8. Лазыко Е. Состояние и перспективы развития нефтесервисного рынка России // Форум «Сервис и оборудование для нефтегазовой отрасли России – 2010». – Deloitte, 2010.



Актуальные проблемы современной региональной налоговой политики

Т.М. Ляпина, к.э.н., доцент
ФГОУ ВПО «Тюменский государственный университет»

Проблематика региональной налоговой политики определяется положениями такого программного документа на предстоящий период, как «Основные направления налоговой политики РФ на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» [1].

Среди прочих важных аспектов данного документа большое значение для наполняемости бюджетов всех уровней, совершенствования налогового администрирования имеют следующие меры:

1. Введение обязательного досудебного обжалования всех без исключения актов налоговых органов;

2. Расширение полномочий налоговых органов при проведении камеральных налоговых проверок деклараций по НДС (если указаны налоговые вычеты в меньшем размере) и по налогу на прибыль (если указаны убытки);

3. Новации, связанные с налогом на роскошь, в частности, увеличение ставки транспортного налога в отношении дорогих транспортных средств;

4. Введение налога на недвижимое имущество;

5. Увеличение ставок акцизов на алкоголь, пиво, напитки на его основе, табачные изделия;

6. Создание КГН (консолидированной группы налогоплательщиков);

7. Сохранение ставки НДС на уровне 13%;

8. Усиление контроля и противодействия уклонению от налогообложения с использованием оффшоров.

Указанные направления деятельности практически целиком присутствуют в Бюджетном послании Президента РФ на 2014 г., где они представлены

более масштабно. Несомненно, что нововведения направлены на повышение эффективности налоговой системы государства в целом и субъектов РФ. Поскольку основным показателем эффективности налоговой системы, как известно, является размер ВВП на душу населения, соответственно такой методологический подход распространяется и на региональный уровень, где аналогичным показателем является валовый региональный продукт (ВРП) на душу населения. Рассмотрим динамику данного показателя по Тюменской области, сравним с соседней – Свердловской областью (табл. 1).

На основании данных, представленных в таблице 1, можно сделать вывод об относительном благополучии, т.к. вид-

на позитивная динамика показателя размера ВРП на душу населения в Тюменской области в период с 2008 по 2011 гг. Сравнение процессов показывает также общие тенденции, а именно совпадение периодов роста и снижения данного показателя в Тюменской и Свердловской областях в 2009 и 2011 гг. На наш взгляд, положение по динамике показателя величины ВРП на душу населения не должно быть осложнено ожидаемыми изменениями в этой сфере налогообложения.

Далее рассмотрим ситуацию перед предстоящим введением налога на недвижимое имущество. Как известно, проектом ФЗ №51763-4 с 01.01.2014 г. Налоговый кодекс РФ будет дополнен главой 32 «Налог на недвижимое имущество» [3]. Элементы этого местного налога представлены в таблице 2. В данном законопроекте есть неурегулированные положения: это касается, в частности, обложения объектов незавершенного строительства, которые не

Таблица 1

ДИНАМИКА РАЗМЕРА ВРП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ за 2008-2011 гг. ПО ТЮМЕНСКОЙ И СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТЯМ				
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Тюменская область: Размер ВРП на душу населения в текущих основных ценах, тыс. руб.	934,2 1192,1	852,9		973,3
Темпы роста к предыдущему году, %	100	91,3	114,1	122,5
Свердловская область: Размер ВРП на душу населения, тыс. руб.	213,9	191,4	243,2	294,2
Темпы роста к предыдущему году, %	100	89,5	127,1	120,9

Источник: [2].



Таблица 2

ОСНОВНЫЕ СТРУКТУРНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ НАЛОГ НА НЕДВИЖИМОСТЬ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ	
Плательщики	Физические лица
Объект обложения	Недвижимое имущество: ● здание, строение, сооружение, жилое и нежилое помещение; ● объект незавершенного капитального строительства; ● земельный участок
Налоговая база	Суммарная кадастровая стоимость всех объектов налогообложения, находящихся в собственности, бессрочном пользовании, пожизненном наследуемом владении налогоплательщика на территории РФ
Налоговая ставка	Максимальные налоговые ставки в размере 0,1%, 0,3%, 0,5%, 1,5% устанавливаются в зависимости от суммарной стоимости и объектов обложения (органы местного самоуправления могут снижать размер ставок)

поставлены на кадастровый учет. Дело в том, что по существу законодательству объект для целей налогообложения должен быть поставлен на кадастровый учет. По незавершенному строительству пока такого учета не существует. Очевидно, что в связи с предстоящими изменениями в законодательстве для налоговых органов значительно увеличится объем работы по администрированию, т.е. возрастет база данных по налогоплательщикам. Чтобы получить представление о масштабе этой сферы налогообложения, обратимся к таблице 3.

Как видно из данных таблицы 3, Тюменская область не находится в лидерах по объему работ, связанных с налоговым администрированием земельного налога. Удельный вес общей инвентаризационной стоимости строений, помещений и сооружений, по которым в 2012 г. предъявлен налог к уплате, по Тюменской области составил 7% от величины по УрФО (для сравнения – в Свердловской области этот показатель равен 40%). Доля суммы земельного налога, подлежа-

щей уплате в бюджет по Тюменской области, составила 6,4%, а по Свердловской – 43, 4% от общей величины налога по УрФО. При этом следует заметить, что в Тюменской области число налогоплательщиков, учтенных в базе данных, а также получивших налоговые льготы,

примерно в два раза меньше, чем в Свердловской области. Можно сделать предварительный вывод о том, что в условиях перехода к введению налога на недвижимость предстоит обновить базы данных и провести значительную работу с налогоплательщиками.

Таблица 3

НАЛОГОВАЯ БАЗА И СТРУКТУРА НАЧИСЛЕНИЙ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА ПО ФИЗИЧЕСКИМ ЛИЦАМ В 2012 Г. В СУБЪЕКТАХ РФ, ВХОДЯЩИХ В УРФО				
	Количество налогоплательщиков, учтенных в базе данных, ед.	Количество налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы (в % от общего числа налогоплательщиков в округе)	Общая инвентаризационная стоимость строений, помещений и сооружений, по которым предъявлен налог к уплате, тыс. руб.	Сумма налога, подлежащая уплате в бюджет, тыс. руб.
Курганская область	14,5%	2,9%	52 578 632	121 073
Свердловская область	33,6%	30,9%	430 622 359	1 210 883
Тюменская область	17,6%	13,6%	76 153 128	179 265
Челябинская область	29,3%	25,6%	317 275 004	745 970
Ханты-Мансийский АО — Югра	4,6%	1,5%	180 342 228	441 646
Ямало-Ненецкий АО	8,6%	0,1	31 802 423	88 204
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	100%	21,4%	1 088 773 774	2 787 041

Источник: [4].



Еще одна проблема связана с реализацией такого направления «Основных направлений налоговой политики РФ на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», как применение патентной системы налогообложения. Об этом свидетельствуют данные таблицы 4.

Как видно из данных таблицы 4, в Тюменской области выдано 44 патента, в то время как в Свердловской области – 3344 патента. Поскольку разъяснительная работа по новой системе налогообложения УФНС России по Тюменской области проводилась своевременно и в значительном объеме, то можно предположить, что причина кроется в вопросах законодательной базы по патентной системе налогообложения, часть которой была принята на уровне субъекта РФ. Отметим, что Минэкономки считает целесообразным провести по итогам нынешнего года анализ практического применения патентной системы налогообложения и уже по результатам принять решение о корректировке стоимости патентов. По мнению представителей бизнеса, в сложившейся в Тюменской области ситуации виноваты региональные власти, которые устанавливают максимальные расценки на патенты. В Минэкономразвития есть намерение изменить показатели по данному налоговому инструменту – снизить их стоимость.

Злободневной проблемой, влияющей на число индивидуальных предпринимателей (ИП), является также величина страховых взносов. В этом кроется основная причина снижения численности налогоплательщиков-ИП. В СМИ приводятся данные, что в целом по РФ за период с января 2013 г. с учета сняты 500 тыс. ИП, или каждый шестой. В Тюменской и Свердловской областях тен-

Таблица 4

КОЛИЧЕСТВО ВЫДАННЫХ ПАТЕНТОВ НА ПРАВО ПРИМЕНЕНИЯ ПАТЕНТНОЙ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПО СОСТОЯНИЮ на 01.07.2013 г. по УрФО	
Субъект РФ	Количество выданных патентов, ед.
Курганская область	862
Свердловская область	3 344
Тюменская область	44
Челябинская область	2 019
Ханты-Мансийский АО — Югра	4 672
Ямало-Ненецкий АО	395
Всего по УрФО	11 336

Источник: [5].

Таблица 5

ЧИСЛЕННОСТЬ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И КРЕСТЬЯНСКИХ (ФЕРМЕРСКИХ) ХОЗЯЙСТВ, СВЕДЕНИЯ О КОТОРЫХ СОДЕРЖАТСЯ В ЕГРИП ПО ТЮМЕНСКОЙ И СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТЯМ			
Показатель	Дата		
Число индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, сведения о которых содержатся в ЕГРИП (чел.), в том числе:	1.01.2012 г.	1.12.2012 г.	1.07.2013 г.
по Тюменской обл.	39799	40855	36446
по Свердловской обл.	125 569	128 536	114 900

Источник: [6].

денция снижения тоже имела место, что видно из таблицы 5. Основываясь на этих данных, можно сделать неоднозначный вывод: имеются как положительные, так и отрицательные стороны происходящего снижения. Положительно то, что облегчается работа налоговых органов по ликвидации неработающих, «мертвых» налогоплательщиков.

Как видно из данных табл. 5, к концу 2012 года имеет место некоторый рост числа ИП по сравнению с началом года. По Тюменской области темпы роста по отношению к 1.01.2012 г. составили 102,7%, соответственно по Свердловской области – 102,4%. По состоянию на 1.07. 2013 г. темпы роста по сравнению с 1.01.2012 г. дру-

гие: соответственно по Тюменской и Свердловской областям – 91,6% и 91,5%.

Таким образом, налоговая политика по субъектам РФ на предстоящий период в связи с произошедшими и предстоящими изменениями в налоговом законодательстве требует кропотливой совместной работы всех участников налоговых отношений по повышению эффективности налогового администрирования, но при обязательном регулировании правового поля. Только при взаимодействии исполнительной и законодательной власти возможна отдача мероприятий налоговой политики для повышения размера ВРП, т.е. развития реального сектора экономики.



Литература

1. Официальный сайт Минфина РФ. Дата обращения 6 июня 2013 года.

2. Официальный сайт Госстата. <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi>
http://tumstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/tumstat/resources/43d10f004d0cbfe9b871f5c16bbd41b15/ВРП+на+душу.htm;

3. Официальный сайт Минфина РФ. Проект ФЗ № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»

4. Официальный сайт ФНС России. http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat/otchet_svod/4204849/

5. Официальный сайт ФНС России. Отчет по форме 1-Патент http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat/otchet_svod/4212885/

6. Официальный сайт УФНС России по Тюменской и Свердловской областям. Отчет по форме № 1-ИП УФНС по Тюменской и Свердловской областям.

Особенности налогообложения нефтяной промышленности в регионах России

В.И. Константинов,
ИЭОПП СО РАН
А.Н. Токарев, д.э.н.
ИЭОПП СО РАН

Российские нормы и правила налогообложения таковы (прежде всего в части налога на добычу), что нефтегазовые компании заинтересованы в разработке только наиболее продуктивных запасов. Выравнивать эффективность освоения различных объектов во многом позволяет гибкое налогообложение.

Месторождения нефти и газа существенно различаются по многим характеристикам, включая: производительность и глубину скважин; уровень запасов; состав добываемой продукции; геологические условия; расстояние до основных потребителей (объектов переработки и экспортных терминалов). Поэтому более рациональное изъятие доходов рентного характера в пользу государства и стимулирование разработки сложных и трудноизвлекаемых запасов (с привлечением соответствующих инвестиций) возможны только при гибком подходе к налогообложению [1]. Для России с ее огромным разнообразием месторождений и провинций, находящихся на различных стадиях освоения, дифференциация налогообложения является важнейшим элементом системы государственного регулирования нефтегазового сектора (НГС), инструментом реализации региональной политики. При единой

ставке налога на добычу для различных участков недр появляются не только нерентабельные месторождения, но и «сложные» субъекты Федерации РФ, т.е. регионы, на территории которых, например, находятся преимущественно выработанные месторождения. Мировая практика показывает, что дифференцированное налогообложение в недропользовании имеет обоюдовыгодный характер – и для государства, и для недропользователей.

Подходы к дифференциации налогообложения в добыче нефти

Все уже реализуемые в мировой практике и предлагаемые к применению (в том числе в России) подходы к формированию дифференцированных систем изъятия доходов рентного характера можно разделить на две группы: производственные и экономические.

Производственные подходы основываются на горно-геологических характеристиках запасов, производственных параметрах, технических и технологических показателях освоения и разработки месторождений. В рамках таких подходов дифференциация ставок налогов может осуществляться, к примеру, в зависимости от производительности скважин; периода открытия месторождения; качества и состава добываемой продукции; стадии освоения месторождения. Дифференциация механизмов специального налогообложения (в зависимости от уровня добычи, периода разработки месторождения, глубины шельфа, района добычи и т.д.) используется во многих странах. Примером наиболее разработанного подхода, применяемого на практике в течение длительного периода, является дифференциация роялти в Канаде.

Экономические подходы основываются на финансово-экономических показателях деятельности недропользователей. В рамках экономических подходов, как правило, предусматривается взимание специального налога в зависимости от уровня рентабельности или соотношения накопленного до-



хода к накопленным расходам. Экономический подход к формированию гибкой системы изъятия рентных доходов нашел распространение прежде всего в странах, осваивающих нефтегазовые ресурсы Северного моря (в Норвегии и Великобритании).

Оба подхода к построению дифференцированной системы налогообложения имеют свои положительные и отрицательные стороны. В табл. 1 представлено сравнение особенностей производственного и экономического подхода к дифференциации налогообложения.

Экономический подход в целом более предпочтителен с точки зрения конечных результатов, однако производственный подход имеет преимущества по издержкам на формирование такой налоговой системы и с точки зрения простоты администрирования. Последнее обстоятельство имеет решающее значение для российских условий.

Международный опыт, отражающий современные тенденции, показывает, что в боль-

шинстве нефтегазодобывающих стран применяются относительно низкие ставки роялти и высокие прогрессивные ставки налога на прибыль и сверхприбыль. Таким образом, основной акцент в системе налогообложения делается на экономических факторах. Однако в России пока используется прямо противоположный подход. Налог на добычу и экспортные пошлины составляют около 90% отчислений НГС государства. Такая политика упрощает сбор налогов, но не создает стимулов для инвестиций. Негативный эффект этого может со всей отчетливостью проявиться при заметном снижении цен на нефть на мировых рынках. Поэтому в России для стимулирования разработки новых месторождений и провинций в долгосрочной перспективе необходим поэтапный переход к обложению прибыли, а не валового дохода, т.е. требуется построение дифференцированной системы налогообложения, которая содержала бы элементы экономического подхода.

Дифференциация налогообложения: роль федерального уровня

В современных условиях уровень и порядок налогообложения НГС зависят от:

- района и провинции размещения нефтегазовых месторождений;

- размера объекта (существуют льготы для мелких месторождений с запасами до 5 млн т);

- выработанности запасов (льготы для объектов с выработанностью более 80%);

- вязкости добываемой нефти;

- налоговой политики органов власти регионов, где ведется добыча нефти.

В настоящее время в России дифференциация налогообложения преимущественно «привязана» к определенным нефтегазовым районам и провинциям (а не регионам – субъектам Федерации, что имело место в 1990-е годы). В результате, например, по федеральному законодательству на терри-

Таблица 1

СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОДХОДОВ К ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ		
Параметр	Производственный подход	Экономический подход
Рентабельность	Любая комбинация производственных факторов лишь косвенно характеризует рентабельность	Адекватно отражает рентабельность освоения месторождений
Контроль обоснованности издержек	Требуется частичное реформирование системы учета в недропользовании	Требуется радикальное реформирование системы учета в недропользовании
Управление параметрами, от которых зависит уровень налогов	Возможно управление производственными параметрами для снижения налогов	Возможен необоснованный рост затрат
Издержки государства на администрирование	Рост издержек государства на администрирование производственных показателей	Рост издержек государства на администрирование цен и контроль обоснованности издержек
Стимулирование	Не всегда стимулирует применение новых технологий	Не всегда стимулирует сокращение издержек
Новые нормы и правила	Определение производственных показателей (дебит, запасы) в налоговом законодательстве	Механизм определения рыночных (справочных) цен на нефть

Источник: здесь и далее составлено авторами, если не указано иное.



Таблица 2

УСЛОВИЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ НАЛОГА НА ДОБЫЧУ В РОССИИ				
Основания для льгот (район, характеристика запасов)	Год начала действия льгот	Льготируемый объем добычи, млн т	Продолжительность льгот, лет	Снижение налоговой нагрузки ¹ , %
1. Выработанность месторождений	2007	Выработанность свыше 80%	Без ограничений	1,3
2. Высоковязкая нефть	2007	Без ограничений на объем добычи	Без ограничений	36,8
3. Якутия, Иркутская обл., Красноярский край	2009	25	10	14,0
4. Шельф севернее полярного круга	2009	35	10	16,7
5. Азовское и Каспийское моря	2009	10	7	5,7
6. Ненецкий АО, п-ов Ямал в ЯНАО	2009	15	7	8,5
7. Черное море	2012	20	10	11,3
8. Охотское море	2012	30	10	14,5
9. Районы севернее 65° с.ш. в ЯНАО (без п-ова Ямал)	2012	25	10	14,0
10. Величина запасов	2012	Запасы менее 5 млн т	Без ограничений	9,2

Примечание. 1 – оценки снижения налоговой нагрузки только по налогу на добычу, т.е. без учета льгот по экспортной пошлине (имеющих место, например, для Восточной Сибири).

тории Ямало-Ненецкого АО объекты, расположенные в разных районах, будут разрабатываться при различных налоговых условиях.

На начальной стадии разработки месторождений от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) освобождена нефть, добываемая из участков недр в Восточной Сибири и Якутии, на шельфе Азовского, Каспийского, Черного и Охотского морей, в Ненецком АО, на севере ЯНАО, а также из морских месторождений Заполярья.

Количество нефти, которое можно добывать без уплаты НДПИ, различно для географических районов: от 10 млн т на Каспийском шельфе до 35 млн т для объектов на шельфе за Северным полярным кругом. Обычно продолжительность действия льготы для владельцев лицензий на добычу ограничена 10-летним периодом, для ряда регионов (включая Ненецкий АО) такой период ограничен 7-ю годами. Особенности дифференциации НДПИ по нефтегазовым районам и провинциям представлены в табл. 2.

Таким образом, наибольшее снижение налоговой нагрузки по НДПИ сейчас применяется для высоковязкой нефти. В настоящее время объемы ее добычи незначительны, а работы ведутся в основном в Татарстане. Ее себестоимость такова, что такие объекты могут рентабельно осваиваться только при наличии льгот по экспортной пошлине. Примерно один уровень налоговых льгот применяется для новых провинций и шельфовых проектов. Меньшее снижение налоговой нагрузки (по НДПИ) принято для Каспийского и Азовского морей, а также мелких по размерам запасов месторождений.

Минимальным уровнем сокращения налоговой нагрузки характеризуются льготы для выработанных объектов, что в основном определяется периодом, когда эти преференции применяются. На поздних стадиях освоения месторождений

объемы добычи относительно невелики. К тому же с позиций НГС денежные потоки в конце разработки месторождения оказывают незначительное влияние на показатели эффективности, зависящие от фактора времени. Тем не менее, данные льготы очень важны для поддержания добычи на поздних стадиях и, соответственно, стабилизации социальной обстановки в регионах добычи.

Таким образом, льгот становится все больше: с 2007 г. ставка НДПИ поставлена в зависимость от выработанности запасов, с 2009 г. льготы предоставлены для ряда новых провинций и районов добычи, с 2012 г. перечень районов добычи, для которых применимы льготы, увеличился. Однако характер налоговых новаций приводит к выводу, что они отстают от современных требований к системе налогообложения.



Система налогообложения НГС становится все более эклектичной (представляя собой в определенной степени «лоскутное одеяло»). «Заплаты» налоговых льгот не могут заменить комплексное реформирование системы налогообложения в НГС. Практически все новые объекты уже разрабатываются или будут осваиваться в рамках исключений из базовой налоговой системы [2].

Количество льгот для новых районов не снимает **«слабости» производственного подхода**, в рамках которого реализуются все налоговые новации. В пределах одной нефтегазовой провинции, например Восточной Сибири, будут разрабатываться разные по эффективности месторождения. Поэтому для части объектов уровень предоставляемых льгот может оказаться избыточным, и государство не получит справедливой части рентных доходов. А для части месторождений уровень снижения налоговой нагрузки может оказаться не достаточным для достижения приемлемой рентабельности и, соответственно, такие объекты не будут разрабатываться. Поэтому нельзя сказать, что сегодня налоговая система в полной мере учитывает условия реализации проектов.

Заметная часть льгот носит **индивидуальный характер**: связана с деятельностью определенной компании в конкретном районе. Например, льготы для месторождений, расположенных на шельфе Каспийского моря, сейчас (да и в обозримой перспективе) затрагивают интересы только «ЛУКОЙЛа». Другой пример индивидуальных льгот связан с предоставлением льгот по НДС, что было продиктовано изменением ставок экспортных пошлин на нефтепродукты (!). Для снижения негативного влияния изменения ставок экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты с 2012 г. был введен особый порядок уменьшения суммы налога на добычу в Татар-

стане и Башкортостане. В Татарстане, в частности, такие льготы были предоставлены для участков недр, начальные извлекаемые запасы которых составляют величину не менее 2,5 млрд т. Но в Татарстане заведомо есть только одно такое уникальное по запасам месторождение (Ромашкинское), и его разрабатывает крупнейшая компания республики – «Татнефть».

В настоящее время в России используется дифференциация применительно и к экспортной пошлине на нефть. Но она имеет непрозрачный, «точечный» характер, к тому же нестабильна. Необходима разработка и применение единой, обоснованной методики предоставления льготных ставок по **экспортным пошлинам**. Пока же вывод неутешительный: решение о предоставлении льгот принимается непрозрачно, по каждому проекту отдельно в зависимости от прогноза его рентабельности. До сих пор в налоговых изменениях применительно к НГС не просматривается системность. Такое положение создает ограничения с точки зрения привлечения потенциальных инвесторов к разработке нефтегазовых ресурсов.

Место нефтегазовых регионов в налоговой политике

В 2000-е годы в условиях высокой налоговой нагрузки на НГС заметно изменился характер дифференциации по сравнению с периодом 1990-х годов. В 1990-е годы с точки зрения привлечения инвестиций, гибкого налогового регулирования ведущую роль играли нефтегазовые регионы (прежде всего Ханты-Мансийский автономный округ – ХМАО и Татарстан). Регионы предоставляли нефтегазовым компаниям значительные льготы по платежам за недр (роялти) и отчислению на геологоразведку, которые играли основную роль с точки

зрения общей налоговой нагрузки [3]. В настоящее время субъекты федерации могут снизить ставку налога на прибыль в части суммы налога, зачисляемого в их бюджеты, только на 4,5 процентных пункта (т.е. до 13,5%). Таким образом, ограничен объем льгот по рассматриваемому налогу, который регионы могут предоставить для стимулирования деловой активности на их территории. Налог на имущество в полном объеме поступает в региональные бюджеты. Возможности нефтегазовых регионов (НГР) по его сокращению не ограничиваются федеральным законодательством, как это имеет место в случае налога на прибыль.

Поскольку основные налоги с нефтяников связаны с НДС и экспортной пошлиной, то значимость потенциальных региональных льгот существенно меньше, чем льгот федерального уровня. В определенной степени такое распределение ролей центра и регионов может быть признано обоснованным: федеральный центр решает государственные задачи, а регионы уже более тонко «подстраивают» условия ведения бизнеса на местном уровне. Льготы по налогу на добычу, предоставляемые на федеральном уровне, в определенной степени выгодны и нефтегазовым субъектам РФ, поскольку они способствуют привлечению инвестиций соответствующего профиля. Снижение налога на добычу ведет также к уменьшению суммы НДС, вычитаемой из налогооблагаемой прибыли. Такой порядок фактически при прочих равных условиях сокращает сумму льгот на 20% (ставка налога на прибыль) и увеличивает базу для налога на прибыль, основная часть которого идет в бюджеты регионов.

В настоящее время льготы для нефтегазовых компаний на региональном уровне имеют место в целом ряде субъектов Федерации. Можно назвать несколько причин этого процесса:



- конкуренция нефтегазовых регионов с точки зрения привлекательных инвестиционных условий для ведения бизнеса;

- давление со стороны нефтяных компаний (угрозы перерегистрироваться и перевести свою деятельность в другие регионы);

- учет особенностей ресурсной базы.

Предоставляя льготы, НГР отдают отчет в том, что привлечение инвестиций имеет ключевое значение с точки зрения наполнения бюджета и роста экономики региона. Для регионального бюджета новые инвестиции – это налог на имущество после ввода объектов в эксплуатацию, рост занятости и заработной платы (и соответственно – налога на доходы физических лиц). Появление дополнительной прибыли у бизнеса ведет к приросту налога на прибыль. Новые проекты обычно предъявляют спрос на продукцию и услуги других местных поставщиков и подрядчиков (например, строительных организаций), порождают мультипликативные эффекты.

Налоговое стимулирование в ХМАО

В определенном смысле «обделенным» федеральными льготами остается крупнейший НГР России – ХМАО. В структуре промышленного производства ХМАО добыча нефти и газа занимает около 89%. По итогам 2012 г. в автономном округе добыто 259,9 млн т. Добыча в ХМАО сокращается, но в недрах округа остаются еще огромные запасы нефти. Регион в ближайшей и среднесрочной перспективе будет оставаться в России крупнейшим поставщиком нефти. Снижение добычи нефти (процесс идет с 2007 г., когда объем добычи составил 278,4 млн т) во многом связано с объективными изменениями в структуре извлекаемых запасов, с постепенным истощением старых месторождений, с замедлением темпов ввода в эксплуата-

цию новых объектов. Для ускорения вовлечения запасов в промышленную разработку округ предпринимает меры по введению специальных налоговых условий, стимулирующих инвестиционную активность и проведение геологоразведочных работ (ГРП). О **масштабах** применяемых льгот говорят следующие показатели. В консолидированный бюджет в 2009 г. поступило 43,4 млрд руб. налога на прибыль, что составляет 33,7% от общей суммы налоговых доходов. Сумма льгот только по этому налогу составила 18,3 млрд руб., в том числе 18,2 млрд руб. – льготы для нефтедобывающих компаний (99,6 %). Общая же сумма предоставленных налоговых льгот (в том числе с учетом налога на имущество) в 2009 г. составила 24,2 млрд руб., превысив уровень 2008 г. на 240,0 млн руб. По итогам 2011 г. объем льгот, предоставленных недропользователям, оценивается на уровне 20,0 млрд руб.

До 2009 г. нефтяники и администрация округа достаточно быстро находили компромисс относительно объема и порядка предоставляемых льгот. Региональные льготы являлись важным стимулом для принятия решений по проведению геологоразведочных работ (ГРП) и инвестициям [4]. В 2009 г. новое правительство ХМАО решило существенно сократить льготы, ограничив их для компаний, занимающихся глубоким разведочным бурением. Доходы бюджета должны были вырасти из-за сокращения льгот на 11 млрд руб. По мнению представителей нефтяных компаний, такой прирост доходов был бы кратковременным, поскольку отмена льгот вызывает сокращение инвестиций и последующее падение объемов добычи. В результате дискуссий было принято компромиссное решение. С 2012 г. от уплаты налога на имущество в округе освобождены нефтегазовые компании применительно к объектам, введенным в разработку начиная с 2011 г., на срок до 5 лет. Компаниям,

которые осуществляют инвестиции и расходы на проведение ГРП, предоставляется пониженная ставка налога на прибыль. Ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджет ХМАО, применяется:

- на 4 процентных пункта (п.п.) ниже базовой ставки, если объем инвестиций и расходов на ГРП на территории ХМАО в предыдущем году превысил половину объема инвестиций и расходов на ГРП на территории округа за два предшествующих года;

- на 3 п.п. ниже базовой ставки, если сумма средств, высвобожденных в результате применения данной ставки, не превысила 10% объема инвестиций и расходов на ГРП на территории ХМАО за отчетный год.

Обновленный закон уступает по финансовой привлекательности с позиций нефтегазовых компаний условиям, имевшим место до 2009 г. Но он является основой для стабильных условий ведения бизнеса, позволяет нефтяникам планировать свою деятельность на среднесрочную перспективу.

Следует отметить, что вопрос об **эффективности применяемых льгот** остается дискуссионным. А это очень важная проблема, особенно, если учесть их объем (в ХМАО, например, он сопоставим с уровнем всех налоговых доходов в целом ряде субъектов Федерации). Администрация ХМАО оценивает бюджетную, социальную и экономическую эффективность предоставленных льгот [5]. По мнению администрации округа, такие оценки должны обеспечить контроль результативности установленных налоговых льгот и их соответствия общественным интересам. Например, в 2010 г. коэффициент бюджетной эффективности льгот по налогу на прибыль составил 0,93. Причиной снижения налоговой базы стал рост расходов недропользователей: поскольку значительная часть месторождений находится на поздних стадиях разработки, добывать нефть становится все дороже. В тоже время ко-



эффект составил 1,16. Социальный эффект связан с ростом производительности труда на 16% по сравнению с 2009 г., ростом среднемесячной заработной платы работников на 6,8%, при этом среднесписочная численность работников в 2010 г. снизилась на 1,45%. При этом коэффициент экономической эффективности (по налогу на прибыль) составил 1,14, поскольку темп роста объема промышленной продукции по сравнению с 2009 г. составил 114%. Этому способствовала сложившаяся в 2010 г. благоприятная конъюнктура рынка. Выскажем наше мнение об этих оценках. К сожалению, они не позволяют реально оценить эффективность предоставляемых льгот, поскольку используемые показатели (в частности, это касается стоимости реализуемой продукции) в основном зависят от динамики мировых цен на нефть, налоговой и ценовой политики отдельных компаний. Достоверные оценки объемов добычи в условиях без льгот смогут сделать, пожалуй, только сами компании, но они не всегда заинтересованы предоставлять такую информацию. Государству в этих условиях необходимо реализовывать меры, направленные на повышение прозрачности и обоснованности издержек нефтегазовых компаний.

Гибкий подход к взиманию налога на прибыль в Иркутской области

Если в ХМАО уже накоплен значительный опыт специального налогового регулирования (история его началась еще в 1990-х годах), то другой субъект РФ, Иркутская область, является новым районом с пока еще незначительным объемом добычи нефти (около 1,7 млн т в 2011 г.). В Иркутской области с 2012 г. действуют льготные налоговые ставки для нефтегазовых компаний [6]. Региональ-

НАЛОГОВАЯ НАГРУЗКА И ПРИЕМЛЕМЫЙ РОСТ КАПИТАЛОЕМКОСТИ АНАЛОГИЧНЫХ ПРОЕКТОВ ПО ВАРИАНТАМ НАЛОГОВЫХ УСЛОВИЙ

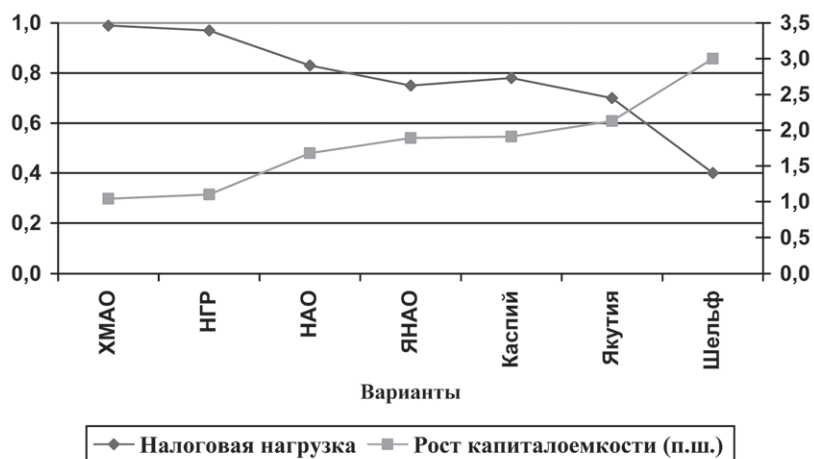


Рис. 1

ный закон о льготных ставках для налога на прибыль предусматривает следующие гибкие условия для их получения и дифференциации:

- ставка 17% применяется, если в налоговый период (год) доля стоимости приобретенных и вновь созданных объектов основных средств, используемых на территории области, составила свыше 5% и не более 10% от общей стоимости основных средств;

- ставка 15,5% – при стоимости новых объектов на уровне 10–15% от общей стоимости основных средств;

- ставка 14% – при стоимости новых объектов на уровне 15–40% от стоимости основных средств;

- ставка 13,5% – при стоимости новых объектов свыше 40% от общей стоимости основных средств.

Таким образом, ставка налога на прибыль поставлена в зависимость от объема капиталовложений: чем больше инвестиций, тем ниже налог. Для добывающих компаний установлен минимальный уровень инвестиций – 4 млрд руб. в год, начиная с которого применяются льготные ставки. По оценкам администрации области, предоставление льгот (способствующее увеличению инвестиций и

росту добычи нефти) приведет к приросту налоговых поступлений в бюджет области. О значимости данных льгот говорит то, что нефтяные компании для их получения готовы увеличивать объемы инвестиций (относительно плановых показателей), а также проводить организационные преобразования. Например, Иркутская нефтяная компания (сейчас один из основных недропользователей на территории области) планирует консолидацию своих активов. Сейчас инвестиции компании разделены между рядом более мелких компаний, каждая из которых разрабатывает определенный участок недр, но формально является самостоятельным недропользователем и налогоплательщиком.

Тенденции к установлению льготных налоговых ставок проявляются и в других нефтегазовых регионах (например, в Тюменской области, Татарстане, Башкортостане). Регионы заинтересованы в росте производственных мощностей, рабочих мест, чтобы обеспечить увеличение налоговой базы.

Оценка степени снижения налоговой нагрузки

Представляет интерес сравнение налоговых условий веде-



ния нефтяного бизнеса в разных районах России, прежде всего уровнем налоговой нагрузки. Налоговая нагрузка может быть оценена как доля налогов в стоимости реализованной продукции. Следствием снижения нагрузки (в результате применения льгот) является то, что в «льготных» районах возможно увеличение (по отношению к аналогичным проектам, реализуемым в обычных условиях) капиталоемкости проектов, но при этом их рентабельность будет оставаться на приемлемом, требуемом инвестором уровне. Более высокая капиталоемкость проектов в новых провинциях во многом и стала причиной введения льгот. Таким образом, льготы позволяют реализовывать более капиталоемкие проекты при том же уровне рентабельности.

На рис. 1 представлены оценки снижения налоговой нагрузки и возможного роста капиталоемкости в зависимости от вариантов налоговой системы (при достижении того же уровня эффективности – внутренней нормы рентабельности – по сравнению с базовым вариантом без льгот). Для базового варианта уровни налоговой нагрузки и капиталоемкости равны 1. Представленные данные также позволяют оценить значимость тех или иных льгот с точки зрения привлечения инвестиций в новые проекты в определенных районах и субъектах Федерации РФ.

С учетом экспортной пошлины сегодня наиболее значимый объем льгот предоставлен для объектов, расположенных в Восточной Сибири и Якутии (вариант «Якутия»). Налоговая нагрузка в Восточной Сибири почти на 30% ниже, чем в рамках базовых условий (с учетом льгот по выработанности). В результате проект в Якутии с капиталоемкостью почти в 2 раза большей (и адекватным изменением эксплуатационных затрат), чем у аналогичного типового проекта (реализуемого в базовых налоговых условиях), сохранит приемлемую

эффективность. Таким образом, инвестору с позиций эффективности будет одинаково рентабельно разрабатывать (аналогичное по объему запасов и динамике добычи) месторождение, например, в ХМАО и Красноярском крае, даже если затраты на его освоение и разработку в Восточной Сибири будут почти в 2 раза выше, чем в Западной Сибири.

Ожидается, что в перспективе наибольшее снижение налоговой нагрузки потребуют проекты, реализуемые на арктическом шельфе (вариант «Шельф»). Для Ненецкого АО (вариант «НАО»), севера ЯНАО, исключая полуостров Ямал (вариант «Север»), Каспийского шельфа (вариант «Каспий») уровень снижения налоговой нагрузки ниже, чем для Восточной Сибири. Это связано в том числе с тем, что сейчас одна из важнейших задач в нефтегазовом секторе – это наполнение экспортного трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан».

Насколько значимым для рентабельности нефтяных проектов является предоставление налоговых льгот на региональном уровне? С позиций компаний наиболее предпочтительным вариантом в современных условиях является полная отмена налога на имущество и сокращение налога на прибыль на 4,5% на весь срок реализации проектов (вариант «НГР»). Пока такой объем льгот регионы не предоставляют. Гибкая связь налоговых льгот и объема инвестиций (например, в ХМАО и Иркутской области) для отдельного проекта означает (в ситуации, когда одна компания разрабатывает одно месторождение и, соответственно, объем инвестиций может начать сокращаться уже на 4–5-й год), что льготный период будет иметь ограниченный характер. Поэтому снижение налоговой нагрузки может оказаться незначительным (вариант «ХМАО»), но тем не менее способствовать «запуску» новых проектов. При этом у НГР остается еще «поле» (диапазон)

для более тонкой настройки своей региональной налоговой системы.

Возможности применения в России экономического подхода

Для эффективного налогового регулирования государственным органам управления необходимо сконцентрироваться на налоговом администрировании и вкладывать средства в систему сбора и контроля данных о каждом отдельном месторождении, включая историю (прошлую динамику) добычи, капитальные и текущие затраты, рентабельность. Только после осуществления значительных затрат в сбор информации можно будет проводить комплексную налоговую реформу в НГС, т.е. создание обоснованной дифференцированной системы, направленной на изъятие доходов рентного характера на основе экономического подхода.

Эффективное применение дифференцированных подходов связано со значительными издержками со стороны государства, включая сбор информации, ее мониторинг. Часть этой информации необходима для минимизации возможных налоговых потерь при управлении со стороны НГС значимыми параметрами добычи. Без данных издержек со стороны государства будет сложно осуществить комплексную налоговую реформу в НГС. Данные издержки могут быть рассмотрены как инвестиции, которые в последующем должны дать значительную отдачу в связи с ростом рентных доходов (в том числе от разработки новых месторождений, которые в рамках действующей налоговой системы не могут эффективно разрабатываться). В идеале гибкая система должна позволить изъять более высокую долю рентных доходов с высокорентабельных объектов и позволить разрабатывать низкорентабельные участки недр [7].



Определенные шаги в рамках экономического подхода планируются в России уже достаточно давно. Еще в 1990-е годы был разработан законопроект по введению **налога на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД)**. Ставка НДД должна зависеть от соотношения между накопленными доходами и накопленными затратами. На начальных этапах освоения месторождения, пока не возмещены капитальные затраты, компании не платят НДД. Расчет НДД базируется на учете денежных потоков по объектам разработки, а не по предприятию или компании в целом. Поэтому компании должны вести учет эксплуатационных и капитальных затрат, а также доходов раздельно по месторождениям (такой контроль требует дополнительных издержек со стороны государства).

Сейчас государство планирует использовать элементы экономического подхода при формировании налоговых условий для **шельфовых проектов**. Для налогообложения все потенциальные проекты на шельфе России предлагается разделить на четыре категории сложности. При этом сложность проектов будет определяться по интегральному показателю, который учитывает глубину, условия разработки, инфраструктуру, ледовую обстановку. Самая простая категория сложности – это Балтийское и Азовское моря. К самой сложной (четвертой категории) относится, например, север Баренцева моря. Для этих четырех категорий планируется применять разные налоговые параметры (в том числе ставки), уровень которых будет базироваться на расчетной оценке рентабельности, которая устанавливается различной в зависимости от категорий объектов: для первой категории – 16,5%, для второй – 18,5%, для третьей – 20,5%, для четвертой, самой трудной – 22%. Предполагается, что ставка роялти также будет различаться в зависимости от сложности

проектов. Важным управляющим параметром системы налогообложения на шельфе будет срок стабильности налогового законодательства. В течение этого срока налоговые параметры не будут пересматриваться. Самый большой срок в 15 лет будет предусмотрен для проектов четвертой категории, самый короткий (5 лет) – для первой категории.

Таким образом, фактически предполагается дальнейшее расширение практики дифференцированного налогообложения, но уже с учетом экономических факторов, поскольку налоговые параметры будут определяться с учетом рентабельности проектов. Соответственно, встает вопрос: не лучше ли ввести экономический подход в явном виде для новых проектов?

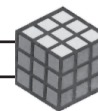
В заключение скажем. Формирование рентоориентированной системы налогообложения в НГС России должно включать следующие этапы:

- введение налоговых стимулов для разработки трудноизвлекаемых запасов нефти;
- решение проблем трансфертного ценообразования в нефтегазовом секторе. Это должно позволить не только справедливо взимать налог на добычу на основе адвалорной ставки, но и другие налоги, в том числе налог на прибыль, что особенно важно для формирования бюджетов сырьевых регионов;
- переход на адвалорную (выраженную в процентах) дифференцированную ставку налога на добычу, что позволяет более адекватно учитывать цены внутреннего и внешнего рынков;
- решение вопросов обеспечения прозрачности и обоснованности издержек нефтяных компаний;
- введение элементов экономического подхода – налога на основе результатов финансово-хозяйственной деятельности (например НДД) для новых проектов с адекватным сокращением уровня налога на добычу.

Предложенные выше шаги, реализация которых должна пройти в тесной связи с развитием государственной системы управления ресурсами, в том числе администрирования взимания специальных налогов, позволяет надеяться, что в России будет построена дифференцированная система налогообложения, сбалансированно учитывающая интересы как собственника недр – государства, так и компаний-недропользователей.

Литература

1. Крюков В.А., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В. Подходы к дифференциации налогообложения в газовой промышленности. – Новосибирск: ИЭОПП, 2006. – 172 с.
2. Парламентская перемена: налоговая чехарда / // Нефтегазовая вертикаль. – 2012. – № 3. – С. 58–62.
3. Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В. Региональные аспекты реформирования налоговой системы в нефтегазовом секторе России. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2001. – 160 с.
4. Фатеев А. До последней капли нефти // Нефть России. – 2012. – № 2. – С. 21–25.
5. Аналитическая справка о результатах оценки бюджетной, социальной и экономической эффективности предоставляемых налоговых льгот в ХМАО – Югре за 2010 год. – Администрация ХМАО, 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www2.admhmao.ru/economic/nalog_lg/ocenka.htm.
6. Выгодный обмен: Иркутская область уменьшила налоги для нефтяников в расчете на рост инвестиций // Нефть и капитал. – 2012. – № 1–2. – С. 34–36.
7. Крюков В.А., Токарев А.Н. Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр. – Новосибирск: Наука-Центр, 2007 г. – 588 с.



Особенности бюджетной политики субъекта РФ и возможности укрепления ее основ

Т.В. Акимова, к.э.н., доцент
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный
социально-экономический университет»

Бюджетная политика государства в целом и отдельных субъектов РФ является инструментом, от которого в решающей мере зависит качество социально-экономического развития страны, а во многом и его темпы.

Государственная политика в области бюджетных доходов является важнейшим звеном бюджетной политики, поскольку возможность реализации государственных обязательств напрямую связана с объемом и устойчивостью доходной базы бюджетной системы.

Региональный бюджет представляет собой второй уровень бюджетной системы. Такое положение региональных бюджетов придает им особенность, которая заключается в том, что, с одной стороны, они имеют самостоятельные источники формирования доходов и направления расходования средств, а с другой стороны, получают помощь из федерального бюджета и сами оказывают аналогичное финансовое содействие местным бюджетам. Функционирование регионального бюджета, связанное с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств соответствующего региона, происходит посредством специфических форм – доходов и расходов бюджета. Как и сам бюджет, доходы и расходы имеют специфические назначения: первые обеспечивают региональные органы власти необходимыми денежными средствами, через вторые распределяются финансовые ресурсы в соответствии с региональными потребностями.

Стратегия и тактика субъекта РФ

Регулирование всех процессов, протекающих в субъекте Российской Федерации, в том числе и Саратовской области, осуществляется за счет средств регионального бюджета. Проводимая в Саратовской области бюджетная политика в настоящее время в основном направлена на:

- поддержание темпов экономического роста;
- развитие условий для привлечения инвестиций в регион;
- сокращение долгового бремени, которое достаточно обременительно.

Одновременно решается задача более полного и стабильного выполнения финансовых обязательств перед бюджетополучателями области, а также повышения уровня жизни населения и сглаживания социального неравенства.

Посмотрим на эту политику с количественной точки зрения. В консолидированный бюджет Саратовской области за 2012 год поступило 79177,70 млн рублей, что на 4,58% больше, чем в 2011 году, сбор доходов исполнен на 97,89%. В том числе 59479,11 млн рублей составляют налоговые и неналоговые доходы, что на 8,08% больше, чем в 2011 году. Среди налоговых и неналоговых доходов доля налоговых составляет

94,5% – 56236,27 млн рублей. Налоговые доходы консолидированного бюджета Саратовской области в первую очередь складываются за счет: налога на доходы физических лиц (НДФЛ) – 22335,12 млн рублей (39,7%), налог на прибыль – 16155,40 млн рублей (28,7%) и имущественных налогов – 9099,86 млн рублей (16,2%). В свою очередь, основными имущественными налогами являются:

- налог на имущество организаций – 5572,73 млн рублей (61,2%), прирост к 2011 году составил 14,3%;
- земельный налог – 2035,56 млн рублей (22,4%), осуществлен незначительный прирост к 2011 году – 4,03%;
- транспортный налог – 1095,75 млн рублей (12%), прирост к 2011 году равен – 12,03%.

Налог на имущество физических лиц составляет лишь 4,3% от общей суммы имущественных налогов и равен 392,09 млн. рублей, прирост к 2011 году составил – 294,72%.

Саратовская область относится к 4-ой категории из 5-ти по исполнению консолидированного бюджета налоговых и неналоговых доходов среди всех субъектов Российской Федерации (процент исполнения 96-100%). В собственный бюджет Саратовской области в 2012 году поступило – 62409,70 млн рублей, что на 4,46% больше, чем в 2011 году, план бюджета исполнен на 97,28%. Сумма налоговых доходов области составила 42201,9 млн рублей (98,7% от общей суммы нало-



БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Таблица 1

ДОХОДЫ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ на 2013-2015 гг. (тыс. руб.)					
Показатель	2013 год	2014 год		2015 год	
	прогноз	прогноз	прирост к предыдущему году	прогноз	прирост к предыдущему году
Доходы, всего (млрд рублей)	60243272,6	63603433,6	3360161	70318354,9	6714921,3
Темпы прироста доходов к предыдущему году, %			5,6		10,6

говых и неналоговых доходов). Наибольший удельный вес в составе налоговых доходов собственного бюджета области принадлежит налогу на прибыль – 16155,40 млн рублей (38,3%), на втором месте НДС – 13399,90 млн рублей (31,8%), имущественные налоги – 5576,47 млн рублей (13,2%), в числе которых: налог на имущество организаций – 5572,73 млн рублей (99,9%) и налог на игорный бизнес – 3,74 млн рублей (0,1%). Прослеживается положительная динамика роста к 2011 году всех налоговых доходов, кроме имущественных налогов (-0,6%). Расходы казны исполнены на 95,7 %, что в денежном выражении составило 69 млрд 490,2 млн рублей с ростом по сравнению с 2011 годом на 2,5 млрд рублей (3,8 %). По итогам года дефицит бюджета превысил 7 млрд рублей.

Основным законодательным актом в области бюджетной политики в настоящий момент является закон Саратовс-

кой области от 6 декабря 2012 г. № 204-ЗСО «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», в котором представлены основные характеристики областного бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. Документ подготовлен в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ, Бюджетным кодексом РФ и законом Саратовской области «О бюджетном процессе в Саратовской области». Бюджетные проектные решения на 2013-2015 годы сформированы на основе прогноза основных показателей социально-экономического развития области, проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов.

В 2013 году доходы бюджета Саратовской области должны составить 60243272,6 тыс.

руб. В 2014 году доходы по прогнозам возрастут на 3360161 тыс. руб. или 5,6% и составят 63603433,6 тыс. руб. В 2015 году прирост составит 6714921,3 тыс. руб. или 10,6% (табл.1) [1].

Расходы будут составлять 65743272,6 тыс. руб. В 2014 году планируется их увеличение на 2060161 тыс. руб. или на 3,1 %, что составляет 67803433,6 тыс. руб. В 2015 году прирост составит 4886521,3 тыс. руб. или 7,2 % (табл.2).

Бюджет Саратовской области в 2013 году планируется дефицитным, его размер составит 5,5 млрд рублей, или 10,9 % объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений. В 2014 году в сумме 4,2 млрд рублей, в 2015 году – 2,37 млрд рублей.

В 2013 году предполагается привлечь заимствований на сумму 14007655,0 тыс. руб. В 2014 году заимствования снизятся примерно на 6,3 млрд руб., а в 2015 году – почти в 27

Таблица 2

РАСХОДЫ ОБЛАСТНОГО БЮДЖЕТА на 2013-2015 гг. (тыс. руб.)					
Показатель	2013 год	2014 год		2015 год	
	прогноз	прогноз	прирост к предыдущему году	прогноз	прирост к предыдущему году
Расходы, всего (млрд рублей)	65743272,6	67803433,6	2060161	72689954,9	4886521,3
Темпы прироста расходов к предыдущему году, %			3,1		7,2



Таблица 3

ПРЕДЕЛЬНЫЙ ОБЪЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ на 2013-2015 гг. (тыс. руб.)					
Показатель	2013 год	2014 год		2015 год	
	прогноз	прогноз	прирост к предыдущему году	прогноз	прирост к предыдущему году
Государственный внутренний долг (млрд рублей) Темпы прироста к предыдущему году, %	41640231,7	46040231,7	4400000 10,6	48440231,7	2400000 5,2

раз и составят 7245018 тыс. руб. Что касается погашения основной суммы долга, то в 2013 году будет погашена задолженность в размере 8307655,0 тыс. руб., в 2014 году примерно в 2 раза больше (15902337,3 тыс. руб.). В 2015 году планируется еще увеличить выплаты в 3,3 раза (4845018 тыс. руб.) (табл.4,5).

Таким образом, очевидно, что бюджет Саратовской области на среднесрочную перспективу будет дефицитным. Планируется увеличить собственные доходы бюджета, однако доля долговых обязательств остается по-прежнему значительной. Положительным моментом является то, что планируется сократить заимствования и увеличить выплаты по имеющейся задолженности, что может улучшить неблагоприятную ситуацию, сложившуюся в области со значительным размером государственного долга.

Подводные рифы и их преодоление

Долговая история области начинается с 1992 года, с момента предоставления централизованных кредитов сельхозтоваропроизводителям. К 2005 году неисполненные обязательства составляли 11,8 млрд рублей. Росли банковские заимствования. Начиная с 2005 года рост банковских заимствований обусловлен изменениями федерального законода-

Таблица 4

ПРОГРАММА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНУТРЕННИХ ЗАИМСТВОВАНИЙ ОБЛАСТИ на 2013 год, тыс. руб.		
Виды заимствований	Сумма	
	привлечение	погашение основной суммы долга
Кредиты, полученные от кредитных организаций Бюджетные кредиты, привлеченные от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Всего	14007655,0 14007655,0	5700000,0 2607655,0 8307655,0

Таблица 5

ПРОГРАММА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНУТРЕННИХ ЗАИМСТВОВАНИЙ ОБЛАСТИ НА ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2014 и 2015 годов, тыс. руб.				
Виды заимствований	2014 год		2015 год	
	привле- чение	погашение основной суммы долга	привле- чение	погашение основной суммы долга
Кредиты, полученные от кредитных организаций Бюджетные кредиты, привлеченные от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Всего	20302337,3 3850000,0 20302337,3	12052337,3 15902337,3	7245018,0 7245018,0	667778,6 4177239,4 4845018,0



тельства, передачей на областной уровень полномочий, ранее финансируемых за счет средств федерального бюджета и не обеспеченных источниками в полном объеме (нефинансируемые мандаты), возросшей социальной нагрузкой на бюджет, изменениями подходов федерального центра к предоставлению государственной поддержки регионам. Однако принятые долговые обязательства позволили областному правительству финансировать первоочередные расходы, исполнить социальные обязательства регионального бюджета и стабилизировать ситуацию в кризисные годы.

Как и в большинстве регионов, нарастивших заимствования в кризисный период, в Саратовской области, сложилась крайне напряженная ситуация с долгами. По состоянию на 1 января 2012 года объем государственного внутреннего долга составлял 30,9 млрд рублей или 65% годового объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета. Объем заимствований в 2012 году в Саратовской области составил 19 млрд 38 млн 400 тысяч рублей: из всего объема заимствований почти 8 млрд рублей — банковские кредиты; 11 млрд 80 млн рублей — бюджетные кредиты. В 2012 году были осуществлены заимствования, и, таким образом, размер долговых обязательств вырос до 78% от объема налоговых и неналоговых доходов и составил на 1 января 2013 года 37,9 млрд руб., что поставило область на 65-е место в долговом рейтинге регионов РФ. По этому показателю регион «уступает» в Приволжском федеральном округе только Нижегородской области, где внутренний государственный долг превышает 40 млрд рублей и республике Татарстан с 85-тью млрд рублей заимствований. На четвертом месте — Самарская область

(объем госдолга немногим не дотягивает до 37 млрд рублей). Наилучшие показатели в Приволжском округе зафиксированы в Пермском крае, где внутренний госдолг составляет более 500 млн рублей.

В структуре долга банковские кредиты составляли около 80%, бюджетные кредиты из федерального бюджета соответственно — 20%. Сложившаяся структура долга явилась прямым следствием бюджетной политики, проводимой областным правительством: ставки по банковским кредитам в несколько раз выше тех процентов, которые выплачиваются при оформлении бюджетных, в результате существующая нагрузка (только на выплату процентов в области ежегодно уходит около трех миллиардов рублей) обременительна для областного бюджета и объективно сокращает бюджетные расходы. Сегодня они сведены к минимуму, однако бесконечно сокращать их невозможно, поскольку у правительства много социальных обязательств, от которых нельзя отказаться ни при каких обстоятельствах. В создавшихся условиях органы власти Саратовской области проводят политику, направленную на недопущение необоснованного увеличения нагрузки на бюджет, удержание величины долга на уровне, обеспечивающем выполнение взятых на себя обязательств, стремятся оптимизировать долговой портфель, минимизировать расходы на его обслуживание и обеспечить своевременный возврат основного долга и уплаты процентов по обязательствам. Для этого используются различные инструменты управления (назовем основные, это: досрочное погашение банковских кредитов, снижение процентных ставок, замена банковских заимствований на бюджетные кредиты из федерального бюджета с сокращением расходов за

пользование возвратными средствами, проведение реструктуризации долговых обязательств с частичной заменой долгосрочных кредитов на краткосрочные и более дешевые). Это позволило за два последних года сэкономить на обслуживании долга ежегодно по 400 млн рублей. Ближайшая и первоочередная задача состоит в такой: добиться пропорционно равного (50% на 50%) соотношения между коммерческой и бюджетной задолженностью. Федеральное правительство согласилось поддержать область на сумму 5 млрд рублей для того, чтобы можно было перекредитоваться и поменять банковские кредиты на бюджетные. Для области стратегически важно уйти от коммерческих банков и провести централизацию средств только в Сбербанке. Такая мера необходима, чтобы создать эффективный механизм управления долгами области. Для достижения поставленной задачи к 2013 году доля коммерческих кредитов в структуре долга должна быть снижена до 50 %, против примерно 80 % на 1 января 2012 года. Кроме того, постановлением правительства области от 29 марта 2011 года №165-П «Об исполнении условий заключенных Соглашений» утвержден план мероприятий по снижению государственных долговых обязательств области, согласованный с Минфином России. Данным планом установлены размеры поэтапного сокращения внутреннего долга: в 2012 году — на 1,1 млрд рублей, в 2013 году — на 2,2 млрд рублей и доведение долговых обязательств в 2015 году до уровня, не превышающего 25% общего объема налоговых и неналоговых доходов бюджета (около 12 млрд рублей).

Важнейшим направлением работы по снижению долговой нагрузки является также нара-



щивание доходной части и повышение эффективности бюджетных расходов. Правительством области утвержден план мероприятий по повышению налоговых и неналоговых доходов, сокращению недоимки по уплате налогов в консолидированный бюджет, привлечению и реализации инвестиционных проектов, активной поддержки субъектов, занятых в реальном секторе экономики. В течение нескольких лет неоднократно проводились мероприятия по оптимизации расходов областного бюджета, однако до сих пор не удалось преодолеть инерцию увеличения расходных обязательств и объемов долга. За период с 2005 по 2012 годы расходные обязательства выросли на 35,0 млрд рублей при росте налоговых и неналоговых доходов на 24,3 млрд рублей. Расходы увеличивались, законы об областном бюджете принимались с предельным уровнем дефицита бюджета, источником финансирования которого являлись кредиты коммерческих банков. В благополучные по темпам роста годы собственные дополнительные доходы направлялись не на замещение заимствований и покрытие дефицита бюджета, а на их наращивание.

Как показывает анализ ситуации, существует объективная необходимость в разработке и реализации качественно новой стратегии управления задолженностью, сокращения долгового бремени и поиска альтернативно новых источников покрытия дефицита бюджета. При этом следует учитывать макроусловия, а именно тот факт, что рынок долговых обязательств динамично развивается, его объем растет, формы долговых отношений усложняются, обязывая российские регионы становиться активными его участниками. Поскольку правительством области обсуждается возможность выхода на рынок суб-

федеральных заимствований, выскажем наше мнение. Существует целый комплекс различных ограничений, связанных с процедурой выпуска облигаций, государственной регистрацией и их размещением, решение которых находится вне компетенции региональных властей, однако привлечение средств за счет эмиссии облигаций предоставит области возможность сократить стоимость обслуживания государственного долга за счет рефинансирования задолженности перед кредитными организациями, в полном объеме обеспечит исполнение обязательств области.

Принципиально новым инструментом управления задолженностью может стать механизм краткосрочного кредитования бюджетов бюджетной системы РФ с Единого казначейского счета. Смысл нововведения заключается в том, чтобы средства федерального бюджета, находящиеся на Едином казначейском счете, неиспользуемые в процессе исполнения расходных обязательств, работали и приносили доход. Внедрение отложенного механизма предоставления бюджетных кредитов казначейства позволит региональным бюджетам обеспечить полное покрытие временных кассовых разрывов, упразднит риски, возникающие при получении займов у кредитных организаций, и в целом окажет положительное влияние на сбалансированное развитие субъектов РФ.

Говоря о региональном бюджете, можно подчеркнуть несколько его особенностей. **Во-первых**, в 2012 году главный финансовый документ региона впервые разработан на среднесрочную перспективу – на 3 года. Это нововведение позволило более объективно оценить реализацию расходных обязательств, а, следовательно, эффективнее распоряжаться бюджетными средствами.

Во-вторых, областной бюджет «амбициозен, но реален». Его главные задачи – поэтапное снижение дефицита и оптимизация долговой нагрузки. Бюджетный дефицит, составляющий в 2013 году 7,7 млрд рублей к 2015 году планируется сократить почти в три раза. Размер дефицита не превышает установленного бюджетным законодательством предела и составит от объема налоговых и неналоговых доходов бюджета в 2013 году – 11,0%, в 2014 году – 7,5%, в 2015 году – 3,8%. Согласно прогнозам, в 2016 году в регионе может быть сформирован сбалансированный, бездефицитный бюджет. Несколько иначе дело обстоит с государственным внутренним долгом. Очевидно, что с учетом напряженного состояния областного бюджета и необходимостью выполнять социальные обязательства перед гражданами, область не сможет решить эту проблему в короткие сроки. На обслуживание государственного внутреннего долга область вынуждена отвлекать ежегодно около 3,0 млрд рублей. Вместе с тем очень важно, что благодаря активной и целенаправленной политике по финансовому оздоровлению региона, проводимой губернатором области, в 2012 году уже удалось заменить дорогие коммерческие кредиты значительно более дешевыми в обслуживании бюджетными – на сумму 12,0 млрд рублей, что позволило сэкономить 185 млн рублей на обслуживании госдолга.

В-третьих, главной особенностью бюджета можно назвать ярко выраженную социальную ориентированность. Несмотря на напряженное состояние региональной казны, ее дефицитность и закредитованность, все три года свыше 70% областного и консолидированного бюджетов области будут составлять социальные расходы. Например, в 2013-ом



и в последующие годы будет продолжен курс на повышение престижа профессии педагога. Уровень средней заработной платы педагогических работников учреждений общего образования (школ) будет доведен до уровня средней заработной платы в регионе, а педагогических работников дошкольных образовательных учреждений (детсадов) – до уровня средней заработной платы в сфере общего образования.

От частных проблем к общим принципам

Очевидно, что обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики при безусловном исполнении всех обязательств государства и выполнении задач, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., становится первоочередной задачей на современном этапе развития страны в целом и ее отдельных регионов. Поскольку бюджетная обеспеченность территорий определяется тем, какие финансовые средства получают в свое распоряжение региональные органы власти и органы местного самоуправления, рассмотрим еще аспект проблемы, касающийся налогов.

Российская бюджетно-налоговая система сегодня ориентирована в основном на перераспределение федеральных регулирующих налогов. Можно выделить следующие **причины низкой налоговой обеспеченности региональных бюджетов** [2, с.56]. **Во-первых**, сокращался общий перечень налогов, которые могли быть задействованы на региональном и местном уровнях. В частности, были отменены следующие налоги: сбор на нужды образовательных учреждений, взимаемый с юридических лиц; сбор на содержание жилья и объектов социально-культур-

ной сферы; налог с продаж. Между тем именно они формировали существенную часть доходов многих региональных бюджетов. Регионы остались также без целого ряда и других налогов и сборов. **Во-вторых**, происходило перераспределение федеральных налоговых доходов (поступлений от федеральных налогов) между федеральным и субфедеральными бюджетами. С одной стороны, субфедеральные бюджеты поэтапно лишались такого налогового источника, как НДС, с другой – имела место постепенная передача поступлений подоходного налога с физических лиц (налога на доходы физических лиц) в субфедеральные бюджеты. **В-третьих**, изменения, вносившиеся в порядок формирования отдельных элементов налогов, режима их уплаты, зачастую приводили к изменению объемов поступлений в бюджеты различных уровней и перераспределению доходов между бюджетами различных субъектов Федерации. Наиболее яркими примерами этого могут служить изменение режима уплаты акцизов на алкогольную продукцию с частичным перераспределением обязанности по уплате налога на торговлю, а также модификации в режиме уплаты акцизов на нефтепродукты, возврат к прежней схеме зачисления поступлений. **В-четвертых**, различная динамика налоговых доходов, формирующих доходную базу федерального и субфедеральных бюджетов, также сказывалась на перераспределении финансовых ресурсов.

В результате перечисленных и других «инноваций» современная **практика исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации на протяжении 2007-2012 гг. демонстрирует тенденцию к увеличению дефицита региональных бюджетов**. Сохраняется значительная зависимость регио-

нальных бюджетов от федерального центра и федеральных трансфертов. Собственная доходная база бюджетов субъектов РФ обеспечивает лишь 40 % их расходных обязательств. Как уже отмечалось, бюджеты субъектов Федерации получают меньше половины налоговых платежей, формируемых на подведомственной им территории. В итоге снижается заинтересованность регионов в развитии налоговой базы и повышении эффективности реализации налогового потенциала. Как изменить ситуацию?

Ключевым условием функционирования **эффективной модели бюджетно-налогового федерализма** является максимальная реализация принципа **самостоятельности бюджетов разных уровней**. Базовым критерием самостоятельности служит наличие собственных доходов, закрепленных законодательством на постоянной или договорной основе. Основная цель налогового федерализма, по мнению автора, состоит в таком разграничении налогов между звеньями бюджетной системы РФ, которая гарантировала бы финансирование нормативной части расходов, законодательно закрепленных за каждым из этих звеньев и обусловленных разграничением предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней. В этом случае необходимость дополнительного распределения доходов между ними будет сведена к минимуму, сократятся также межбюджетные потоки. Вот почему данную цель целесообразно четко отразить в базовых документах РФ, т.е. в Бюджетном кодексе и в Налоговом кодексе.

К сожалению, это пока только желаемые ориентиры, а по факту ситуация в среднесрочной перспективе выглядит следующим образом. Согласно прогнозу основных параметров



Таблица 6

ДОХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ в 2013-2015 гг.					
	2012 оценка	2013 прогноз	2014 прогноз	2015 прогноз	2015 в % к 2012 году
Доходы — всего	8 074,3	9 061,7	9 839,1	10 958,3	135,7
в % ВВП	13,2	13,6	13,3	13,2	
в % к предыдущему году	105,6	112,2	108,6	111,4	
в том числе:					
налоговые					
и неналоговые доходы	6 716,5	7 764,8	8 654,4	9 789,6	145,8
в % ВВП	11	11,7	11,7	11,8	
в % к предыдущему году	101,8	115,6	111,5	113,1	
межбюджетные трансферты					
из федерального бюджета	1 357,8	1 296,9	1 184,7	1 168,7	86,1
в % к предыдущему году	92,4	95,5	91,3	98,6	
в % к доходам	16,8	14,3	12	10,7	

консолидированного бюджета Российской Федерации на 2013-2015 годы доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013 году планируются в сумме 9061,7 млрд рублей и увеличатся по сравнению с 2012 годом на 12,2 %, в 2014 году – 9839,1 млрд рублей (на 8,6 %) по сравнению с 2013 г. и в 2015 году – 10958,3 млрд рублей (на 11,4 %) по сравнению с 2014 г. (табл. 6) [3]. Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2013 – 2015 годах планируется обеспечить за счет увеличения объема поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объема предоставляемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Из таблицы 6 видно, что доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации увеличатся в 2015 году по сравнению с 2012 годом на 35,7 %, в том числе налоговые и неналоговые доходы – на 45,8 %, при этом произойдет снижение объема межбюджетных трансфертов на 13,9 %. Следует заметить, что доходы бюджетов субъектов Российской Федерации в процентном отношении к ВВП в 2015 году сохранятся на уровне 2012 года (13,2 %). Без уче-

та межбюджетных трансфертов доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в процентах к ВВП в 2013 – 2015 гг. увеличатся по сравнению с 2012 годом (11 %) и составят 11,7 % – 11,8 %.

Основным источником доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации остаются налоговые доходы. Поэтому необходимо обеспечить стабильность налоговой системы в части формирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Конкретные виды налогов, сборов и других обязательных платежей, являющихся источниками доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, не должны подвергаться ситуативным изменениям, ведущим к сокращению доходов этих бюджетов. С точки зрения финансовой устойчивости бюджетов территорий предпочтительно целесообразно отдавать закрепленным на долгосрочной или постоянной основе конкретным видам налоговых доходов. Наличие постоянного, предсказуемого источника доходов позволит региональным и местным органам власти осуществлять среднесрочное и долгосрочное планирование своего социального и

финансово-экономического развития, повысит экономическую ответственность за исполнение бюджетных полномочий. Как показывает опыт развитых федеративных государств, долгосрочную сбалансированность и самостоятельность бюджетов всех уровней бюджетной системы необходимо обеспечивать прежде всего налоговыми методами, а не на основе оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней посредством выделения из федерального бюджета дотаций, субвенций, субсидий и других форм передачи финансовых средств. Между тем до сих пор в Российской Федерации отсутствует четкая система распределения налоговых и других видов доходов между бюджетами.

К сожалению, в настоящее время, как и в 1990-е гг., многие законодательные акты о налогах и сборах принимаются исходя из краткосрочных задач, которые стоят перед государством, преследуя по большей части исключительно фискальные цели. С одной стороны, эта проблема действительно является очень важной и вопрос об обеспечении достаточного финансирования бюджетов на каждый финансовый год стоит перед органами власти достаточно остро. Однако нельзя не



учитывать необходимость решения и стратегических задач, призванных на долгосрочной основе обеспечить стабильное экономическое развитие государства. Именно поэтому важно:

- обеспечивать предсказуемость и обоснованность при принятии соответствующих решений, связанных с регулированием налоговых отношений;

- четко и максимально исчерпывающе определить налоговые полномочия органов власти различных уровней.

Для реализации указанных мер **необходимо устранить существующие правовые коллизии в российском законодательстве и определить сферы налоговых полномочий субъектов РФ и муниципальных образований**. Увеличение налоговой автономии региональных и местных органов власти будет способствовать повышению заинтересованности в пополнении доходной базы соответствующих территорий. Таким образом, правомерно ставить вопрос о необходимости пересмотреть существующую **модель налогового федерализма** и тем самым **снять избыточную перераспределительную нагрузку с федерального бюджета**.

О совершенствовании модели налогового федерализма

Следует отметить, что ни одно федеративное государство не обходится без системы предоставления финансовой помощи, которая оказывается органами власти вышестоящих уровней органам власти нижних уровней. В России императивность финансовой помощи из федерального бюджета обусловлена тем, что 70 субъектов Федерации (84 %) не располагают и в ближайшей перспективе не будут располагать доходным бюджетным потенциа-

лом, достаточным для финансирования расходных обязательств, закрепляемых за ними на финансовый год. Доля аналогичных муниципальных образований, по оценкам ученых, колеблется от 85 до 90 процентов [2, с.59]. Существующая дифференциация российских регионов (муниципальных образований) по природно-климатическим и географическим условиям, уровню социально-экономического развития, налоговому потенциалу не позволяет формировать доходы бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов. Расчеты ученых показывают, что даже при условии зачисления всей суммы собираемых на соответствующей территории налогов в доходы исключительно бюджетов субъектов федерации нельзя обеспечить сбалансированность и самостоятельность всех без исключения российских регионов.

Критический уровень дифференциации регионов и муниципальных образований в России связан не только с объективными причинами (природно-климатические, географические и т.п. условия), но и со спецификой структурного кризиса на различных территориях, их приспособленностью к рыночным условиям хозяйствования, а также с особенностями бюджетно-налоговой и инвестиционной политики региональных и местных властей. Финансовая помощь из федерального бюджета, оказываемая в различных формах, лишь отчасти сокращает эти разрывы. Но она не решает в целом проблемы территориальных дисбалансов. В связи с этим даже самая идеальная модель налогового федерализма, основанная на четком разграничении доходов и расходов между всеми звеньями бюджетной системы, а также на соблюдении других ее принципов, не способна решить проблему развития регионов,

выравнивания их территориальных различий в социально-экономическом развитии.

Говоря о модернизации российской модели налогового федерализма, мы видим необходимость и целесообразность **трансформации** целого ряда основополагающих **принципов формирования и реализации финансовой политики государства**, функционально ориентированных на обеспечение условий расширенно-воспроизводственного развития региональных экономик.

Не секрет, что в стране отсутствуют эффективные стимулы роста доходов региональных бюджетов, а это ведет к появлению большого числа хронических дотационных регионов. Плавное выравнивание бюджетов за счет дотаций и субвенций создает у региональных органов власти иждивенческие настроения и не способствует развитию их хозяйственной инициативы. Отсюда очевидна задача **совершенствовать механизм формирования доходной части региональных бюджетов**, чтобы **повысить уровень собственных доходов регионов**.

Для решения вопроса, связанного с укреплением доходной базы субъектов Федерации, на наш взгляд, требуется **уделить внимание доходам, поступающим от региональных налогов**. Органам власти всех уровней необходимо исходить из того, что максимально эффективным стимулом для развития собственного налогового потенциала является **стабильность закрепления налоговых доходов за соответствующими бюджетами**, а также отсутствие прямой зависимости между фактическими и прогнозируемыми доходами и расходами, с одной стороны, и объемами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – с другой. Повышение заинтересованности у субъектов



Федерации и усиление контроля за использованием такой собственности может оказаться существенным источником пополнения региональных бюджетов.

Необходимо **стимулировать развитие бизнеса в регионах**. Большую часть налогов в бюджет, в первую очередь это касается налога на прибыль, платит именно бизнес. Поэтому доходы регионального бюджета напрямую зависят от величины прибыли, получаемой в этом секторе экономики.

Целесообразно **создавать условия экономического роста и стимулировать инвестиционную активность**. Одним из приоритетных направлений в развитии субъектов Федерации является привлечение инвестиций в регион. Инвестиционные проекты оказывают значительное влияние на рост доходного потенциала субъекта Российской Федерации. Для дальнейшего повышения инвестиционной привлекательности Саратовской области, в частно-

сти, следует вовлекать в инвестиционный процесс временно приостановленные и законсервированные стройки и объекты, а также развивать сети информационно-аналитических центров, осуществляющих регулярное проведение рейтингов и публикацию рейтинговых оценок субъектов инвестиционной деятельности.

Таким образом, отметим, что наряду с проблемами в области доходов региональных бюджетов, основной среди которых является проблема сокращения региональных налогов, обеспечивающих финансовую самостоятельность бюджетов субъектов Федерации, существуют различные перспективы их укрепления. Сегодня **важно обеспечить оптимальное распределение налоговых доходов и расходных полномочий между бюджетами разных уровней**. Это создаст предпосылки для повышения качества управления финансами, а следовательно, будет способствовать укрепле-

нию основ бюджетной политики. Решение многих вопросов лежит в области совершенствования законодательства, в принятии мер по увеличению собираемости налогов, в повышении качества администрирования со стороны региональных органов власти.

Литература

1. Закон Саратовской области от 6 декабря 2012 г. № 204-ЗСО «Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»// СПС Гарант.

2. Сулейманов М.М. К вопросу о реформировании межбюджетных отношений// Финансы и кредит. – 2013. – № 18. – С.55-62.

3. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» от 8 октября 2012 г. № ЗАМ-26/01// СПС Гарант.

Проблемы долговой нагрузки российских регионов: аналитический обзор

Е.А. Ермакова, д.э.н., профессор ФГБОУ ВПО
«Саратовский государственный социально-экономический университет»

Обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы страны с учетом модернизации практически всех сфер деятельности – одна из главных задач государства.

Характерной особенностью современных отношений в межбюджетной сфере стала тенденция снижения государственной помощи территориям. Одновременно с этим давление на расходную часть бюджетов субъектов РФ, в том числе за счет расширения расходных полномочий регионального и муниципального уровней, увеличилось. В этих условиях необходимо концентрировать внимание на качестве и эффек-

тивности использования бюджетных средств, наращивании региональных доходов, а также совершенствовании региональной долговой политики. Об актуальности проблемы долга говорят следующие факты. В 2012 г. дефицит консолидированных бюджетов субъектов РФ вырос в 8 раз по сравнению с 2011 г. (278 и 35 млрд руб. соответственно) и составил 3,3% всех расходов бюджетов (см. рис.1). Дефицит бюджета име-

ли 64 региона (в 2008 г. – 37, в 2010 – 63) из 83-х, при этом в 44-х регионах он превышал средний уровень (3,3% всех расходов). Наиболее велик дефицит в Чукотском АО (23% всех расходов бюджета), Ямало-Ненецком АО (15%), а также в Красноярском и Краснодарском краях, республике Удмуртия, Ульяновской, Амурской, Мурманской, Псковской, Тверской, Орловской, Рязанской областях (9-13%).

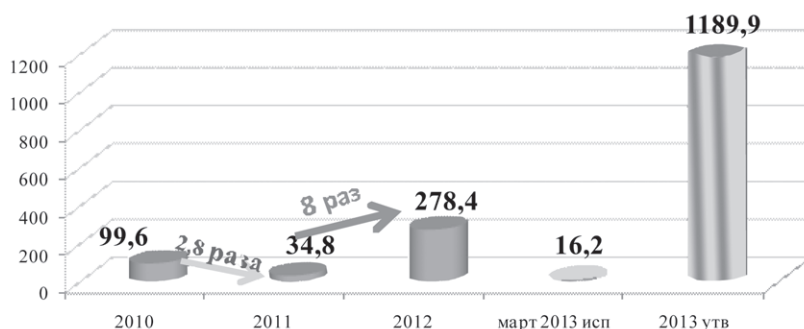
Согласно анализу Счетной палаты РФ «в ближайшей перспективе существенного увеличения доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ за счет имеющихся внут-



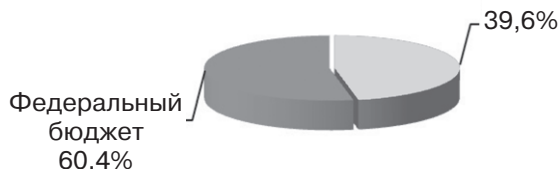
ренных резервов не произойдет» [2]. Во многом это обусловлено порядком распределения средств между бюджетами, существующим в бюджетной системе РФ (рис. 2). Поясним. Практика централизации налоговых поступлений, имеющая место в России, с одной стороны, повышает финансовую устойчивость государства, с другой – снижает темпы развития наиболее успешных регионов, усредняя тем самым потенциальный экономический рост регионов. Кроме того, подобная схема увеличивает стоимость заимствований вследствие сокращения доли собственных доходов бюджетов, на что крайне негативно смотрят кредиторы. Вот почему мы считаем, что назрела необходимость изменить схему и механизм межбюджетных отношений в части расширения числа налогов и сборов, закрепленных за региональными и местными бюджетами на постоянной основе, в целях стимулирования регионов к установлению на длительную перспективу нормативов отчислений и размера ставок от федеральных налогов и сборов для зачисления доходов в региональные бюджеты, сокращения числа предоставляемых субсидий и субвенций за счет ускорения перехода к предоставлению консолидированных субсидий и «единой субвенции».

В силу напряженной финансово-экономической ситуации особенно острой становится проблема долговой нагрузки. При исполнении региональных и местных бюджетов риски, связанные с высоким уровнем долговой нагрузки при недостатке собственных средств регионов для финансирования необходимых расходных обязательств, не только сохраняются, но и увеличиваются. Приведем цифры.

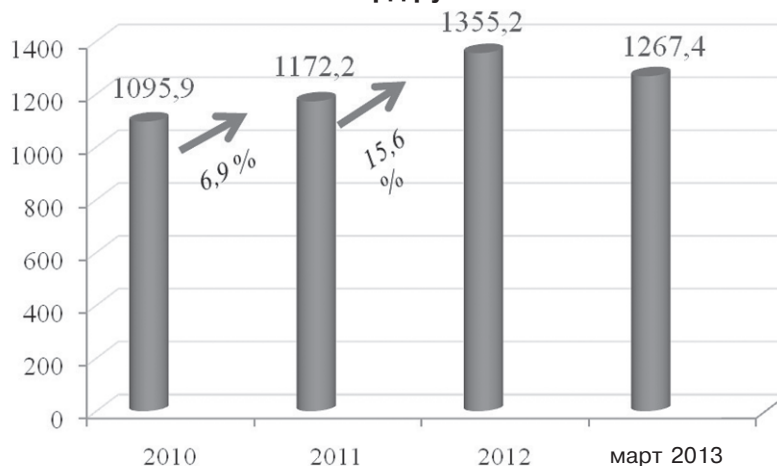
По итогам исполнения региональных бюджетов за 2012 г.

ДЕФИЦИТ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ, млрд руб.**Рис. 1**

Источник: [1].

КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ СУБЪЕКТОВ РФ. СТРУКТУРА ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РФ 2012 г., %**Рис. 2**

Источник: составлено автором на основании данных Федерального казначейства за 2012 г. [3].

ОБЪЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СУБЪЕКТОВ РФ, млрд руб.**Рис. 3**

Источник: [4].

объем долга достиг 1355,2 млрд руб., а суммарный долг регионов и муниципалитетов на март 2013 г. составил 1525 млрд руб. (рост на 11% по сравнению с началом декабря 2012 г.) (рис. 3) [4]. Объем долга вырос в 63-х регионах,

при этом в 40-ка регионах – более чем на 20%. Во многом рост долга вызван необходимостью в конце 2012 г. выполнять социальные обязательства, в первую очередь – повышать заработную плату учителям до уровня средней по региону.

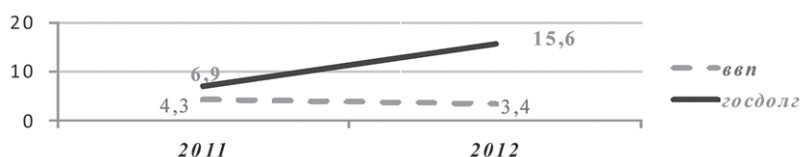


Одним из ключевых аспектов проблемы является расхождение темпов роста госдолга субъектов и ВВП (рис. 4). Большая часть государственного долга регионов приходится на Центральный и Приволжский федеральные округа (рис. 5). 52% совокупного объема государственного долга субъектов РФ (655,9 млрд руб.) сконцентрировано в 12-ти регионах. Более 40 % его объема приходится на 3 субъекта РФ: г. Москву (25 %), Московскую область (9 %) и Республику Татарстан (7,5 %) (рис. 6). За последние 5 лет долг субъектов РФ вырос практически в 3,5 раза.

Поскольку одним из ключевых показателей финансового положения регионов выступает уровень долговой нагрузки, посмотрим, как складывается соотношение долга и собственных доходов бюджетов регионов. Согласно Бюджетному кодексу РФ долг региона не может быть больше, чем утвержденный общий годовой объем доходов бюджета субъекта РФ без учета утвержденного объема субвенций. Средний по России уровень региональной долговой нагрузки за 2012 г. составил 19,7% (см. таблица 1). Если по итогам 2010 г. из 83-х субъектов РФ в 16-ти регионах соотношение государственного долга и собственных доходов бюджета (без учета безвозмездных поступлений) превышало 60%, то по итогам 2011 г. таких регионов стало уже 19, но к 2013 г. таковых осталось только 3: Республика Мордовия, Вологодская и Саратовская области.

Несколько снизилась высокая долговая нагрузка в Татарстане, немного улучшилась ситуация в Астраханской области. Резко снизилось соотношение долга и собственных доходов только в Московской области (это произошло за счет больших трансфертов из федерального бюджета). Одновременно с этим произошло стремительное

ТЕМПЫ РОСТА ВВП И ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СУБЪЕКТОВ РФ, %



Источник: составлено автором на основании данных Росстата [5] и Министерства финансов РФ [4].

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ в 2012 г., %

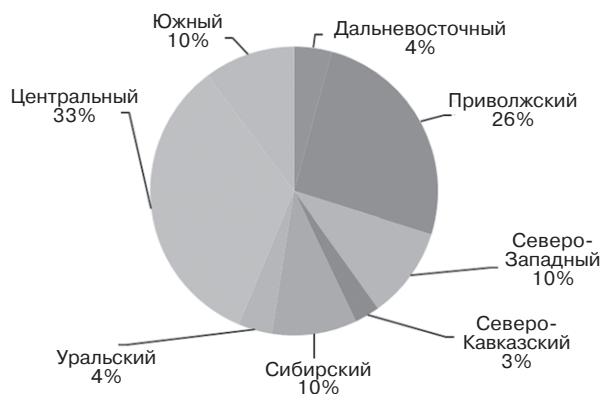


Рис. 5

Источник: составлено автором на основании данных Министерства финансов РФ [4].

РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА в 2012 г., млрд руб.

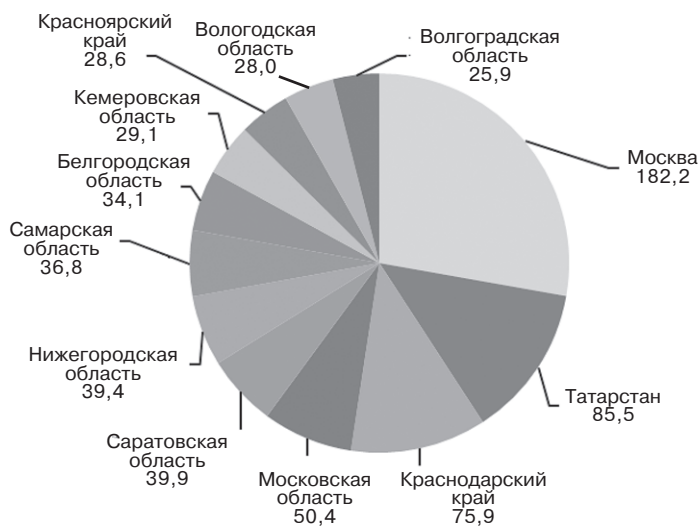


Рис. 6

Источник: составлено автором на основании данных Министерства финансов РФ [4].



Таблица 1

ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА СУБЪЕКТОВ РФ в 2012 г.

Субъект РФ	Государственный долг, млн руб.	Отношение госдолга к собственным доходам бюджета, %	Ранг по долговой нагрузке	Темп роста долговой нагрузки, %
Вологодская область	29 052,2	68,5	83	104,60
Республика Мордовия	24 247,9	66,7	82	99,43
Саратовская область	37 914,7	60,8	81	117,58
Рязанская область	21 011,6	57,1	80	127,79
Белгородская область	34 772,6	55,1	79	189,03
Астраханская область	15 854,8	53,8	78	90,67
Тверская область	21 598,8	53,1	77	118,19
Костромская область	9 712,7	48,8	76	93,84
Татарстан	85 856,4	48,5	75	98,51
Смоленская область	15 018,2	46,8	74	109,64
Российская Федерация	1 355 004,5	19,7		109,05

Источник: составлено автором на основании данных Министерства финансов РФ [4].

наращивание долга Пензенской и Белгородской областями, Краснодарским краем, объем долга последнего субъекта РФ достиг почти 76 млрд руб. (3-е место по объему). Сохраняются сильные долговые проблемы в Вологодской области, которая с трудом выходит из кризисного спада экономики, а также в Калининградской и Рязанской областях. Саратовская область относится к регионам, где долговая проблема приобрела первоочередное значение вследствие высокого уровня долга. Объем государственного долга Саратовской области (по данным 1-го кв. 2013 г.) составляет 39,9 млн руб. или 59 %.

Как показывает анализ, в числе проблемных субъектов РФ оказались не только регионы с небольшой налоговой базой, которым пришлось заниматься на исполнение текущих расходных обязательств бюджета, но и регионы, имеющие займы на инвестиционные цели (в группу последних входит Татарстан, Краснодарский край, Калужская и Калининградская области). В конце 2012 г. федеральные власти приняли решение помочь Татарстану. Выплаты по бюджетным займам на инвестиционные цели (подготовку к Универсиаде) были пролонгированы на 10 лет по сверх-

низкой ставке (0,5% годовых). Учитывая, что за десятилетие инфляция «съест» не менее 60-70% долга, т.е. фактически о займах из федерального бюджета можно будет сказать, что их простили. На взгляд автора, такой способ «ручного управления» в целях поддержки регионов, особо значимых для федеральных властей, не имеет ничего общего с принципом системного решения проблемы. Тем более, что отдельные субъекты РФ действительно испытывают необходимость в заемных ресурсах для финансирования своих бюджетов и ранее взятых облигационных займов.

Дополнительным аналитическим показателем, характеризующим долговую нагрузку, является показатель суммы долга, который приходится на 1-го жителя региона. По итогам 2012 г. при среднероссийском значении данного показателя (а он равен 8,8 тыс. рублей на человека) около половины субъектов РФ, а именно 39 имели значения выше среднего, у 44-х субъектов РФ, в числе которых г. Санкт-Петербург, Свердловская область, – значения ниже среднего (рис. 7). В число негативных лидеров вошли Чукотский АО со значением 155,3 тыс. руб., т.е. в 17,6 раза выше, Мордовия – с пре-

вышением более чем в 3 раза, Вологодская область – в 2,7 раза. В Саратовской области показатель практически аналогичен показателю г.Москвы – 15,9 и 15,2 тыс. руб. соответственно. Волгоградская область близка к среднероссийскому значению – 10 тыс. руб. на 1-го жителя. И это при том, что бюджетное законодательство России определяет бюджетное ограничение на величину расходов, предназначенных на обслуживание государственного долга, которое учитывается в составе показателей оценки качества финансового управления в регионе (рис. 8).

Неоправданный рост госдолга приводит к резкому росту затрат на его обслуживание и погашение, бюджет во все большей степени переориентируется с финансирования экономики и социальной сферы на генерацию доходов кредиторов, т.е. банков. К примеру, на обслуживание государственного долга Саратовской области в 2012 г. было потрачено почти 3 млрд руб. (4-е место в России). Сумма эта увеличилась на 45 % (около 1 млрд руб.), хотя в течение двух лет процентная ставка по кредитам значительно снизилась (рис. 9). Затраты на обслуживание государственного долга в 1,4 раза превыси-



Рис. 7

Источник: Составлено автором на основе данных Открытого бюджета Саратовской области [6].

ли расходы на культуру в области за год. Расходы на обслуживание государственного долга Саратовской области составляют свыше 4% расходов областного бюджета.

Напомним, что состав региональных долговых обязательств определен Бюджетным кодексом РФ, основываясь на этом по степени «предпочтительности» и стоимости затрат на обслуживание их можно условно расположить следующим образом [7]. **Первое – это государственные гарантии**, когда региональный бюджет берет на себя обязательства погасить долги предприятий-заемщиков в случае их дефолта. Наличие таких гарантий в общей структуре госдолга свидетельствует об инвестиционном характере долга, о том, что соответствующие органы власти работают с бизнесом, активно помогают его продвижению. Выгода региона при этом прямая – растут налоговые поступления в бюджет, открываются новые рабочие места. Реальные затраты бюджета при таком госдолге, как правило, минимальны и условны. **Второй вид заимствований – бюджетные кредиты**, выделя-

РАСХОДЫ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СУБЪЕКТОВ РФ, млрд руб.

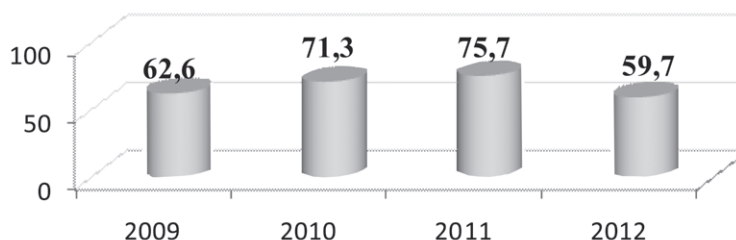


Рис. 8

Источник: составлено автором на основании данных Федерального казначейства за 2012 г. [3].

РАСХОДЫ НА ОБСЛУЖИВАНИЕ ГОСДОЛГА САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ, млн руб.

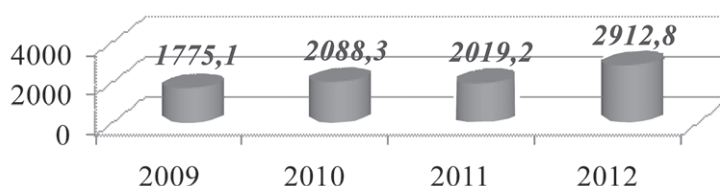


Рис. 9

Источник: [6].

емые регионам из **федерального бюджета**. Затраты на обслуживание таких кредитов минимальны, при этом общий объем привлеченных регионом бюджетных кредитов не учитывается при расчете ограничений, устанавливаемых Бюджетным кодексом РФ. Получить эти

кредиты не просто, за их целевым использованием осуществляется более жесткий контроль. Удельный вес бюджетных кредитов в общей сумме задолженности субъекта может свидетельствовать о степени доверия со стороны финансовых властей страны, готовности в опреде-



БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

ленной перспективе активно поддерживать экономику некоторых регионов. **Третий вид заимствований – ценные бумаги (облигации) региона.** По сути облигационные займы должны являться для региональных финансовых управленцев основным (если не единственным) источником привлечения долгосрочных ресурсов. При этом залогом успешного размещения региональных облигаций может служить выраженный инвестиционный характер проспекта эмиссии долговых обязательств, и это должно убедительно подтверждаться выкладками и расчетами. Либо положительный прогноз динамики доходной части бюджета эмитента облигаций должен быть столь значимым, чтобы у потенциального инвестора не возникло сомнений в успешном погашении соответствующих траншей в полном объеме и в срок. Затраты на обслуживание облигационных займов ощутимо выше, чем обслуживание долга по первым двум компонентам структуры, причем эти затраты могут возрастать при построении явной пирамиды заимствований. Самый **последний** в рейтинге привлекательности, самый **непрозрачный и дорогой вид заимствований для субъектов РФ – кредиты банков.** Теоретически регионы должны брать их на краткосрочной основе для погашения кассовых разрывов в бюджете, т. е. в те периоды, когда доходы в бюджет еще не успели поступить в объеме, обеспечивающем текущие расходы.

В последние годы в структуре государственного долга субъектов РФ произошли серьезные изменения. С 2011 г. наибольший удельный вес в структуре внутренних долговых обязательств субъектов РФ занимают бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы РФ, они составляют около 40% по сравнению с 7% в

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА СУБЪЕКТОВ РФ, %

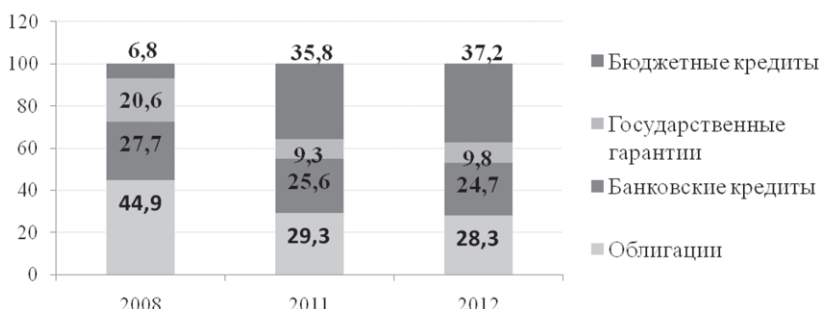


Рис. 10

Источник: [8].

2008 г. Соответственно изменилась доля государственных ценных бумаг субъектов РФ, сократившись с 45% в 2008 году до 30% в 2011 и 2012 гг. (рис. 10).

Структура государственного долга субъектов РФ демонстрирует незначительную роль госгарантий: только 13 регионов (республики Татарстан, Мордовия, Чеченская, Марий Эл и Северная Осетия-Алания, Алтайский край, Калининградская, Калужская, Вологодская, Архангельская, Смоленская, Пензенская, Астраханская области) используют этот инструмент, хотя чем выше порядковое место региона, тем более оптимальна структура его долга с точки зрения «предпочтительности». Учитывая, что приоритетной задачей субъектов РФ является умение создать условия для увеличения налогового потенциала и увеличить эффективность исполнения доходных источников, важно, чтобы такие субъекты, широко использующие механизмы государственных гарантий, привлекающие инвесторов под конкретные инвестиционные проекты региона, имели поддержку и всячески поощрялись финансовыми властями страны. Опыт их необходимо активно изучать и пропагандировать. Среди таких регионов выделяются Калининградская и Вологодская области, а также республика Мордовия. Высокой долей бюджетных кредитов в структуре долга отличаются Чеченская и Кара-

чаево-Черкесская республики (около 90%), а также республики Татарстан и Мордовия. В целом, чем выше доля государственных гарантий и бюджетных кредитов, тем менее ощутима эта нагрузка для регионального бюджета, т. е. тем проще обслуживать его долг.

Не имея возможности привлекать дешевые бюджетные кредиты и при явном отсутствии эффективных и прозрачных инвестиционных проектов в регионе, многие субъекты формируют свой госдолг по большей части из банковских кредитов. Лидерами по доле таких заимствований выступают Астраханская и Саратовская области (рис. 11). При этом по абсолютной доле заимствований Саратовская область «соревнуется» с такими бюджетами-«тяжеловесами» по сумме собственных доходов, как Москва и Московская область. Проведенная в 2012 г. реструктуризация долга Саратовской области за счет

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ на 1-е апреля 2013 г.



Рис. 11

Источник: [6].



перевода коммерческих кредитов в бюджетные дала экономию в 170 млн руб. В структуре долга объем бюджетных кредитов увеличился с 12% до 46%, а доля кредитов, взятых в коммерческих банках, сократилась.

Объем кредитования региональных бюджетов из федерального бюджета в 2013–2014 гг. будет существенно сокращен, поэтому потребность субъектов РФ в рыночных заемных ресурсах возрастет. Как сказано выше, источники заимствований для регионов достаточно ограничены, отсюда вполне логично ожидать, что после сведения на нет бюджетных кредитов в 2014 г. (установлен лимит в 20 млрд руб., это меньше прежнего более чем в 6,4 раза) проблема станет еще более острой. Таким образом, в распоряжении регионов в качестве долговых инструментов остаются только банковские кредиты и эмиссия ценных бумаг. В этих условиях прогнозируется активизация субъектов РФ на рынке облигационных займов. Необходимость сохранения субъектами РФ платежеспособности создаст условия для увеличения ими предложения долговых ценных бумаг, что усилит конкуренцию за заемные ресурсы на внутреннем рынке. В то же время неудовлетворенный спрос на долговые инструменты региональных эмитентов со стороны институциональных инвесторов, наблюдавшийся в последние несколько лет, сформировал предпосылки для роста объемных показателей рынка региональных облигаций и повышения его ликвидности. Доходность региональных облигаций по-прежнему будет привлекательна для инвесторов.

По данным за 2012 г. номинальный объем внутреннего облигационного долга субъектов РФ и муниципальных образований возрос по сравнению с

ОБЪЕМ РЫНКА ОБЛИГАЦИЙ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, млрд руб.

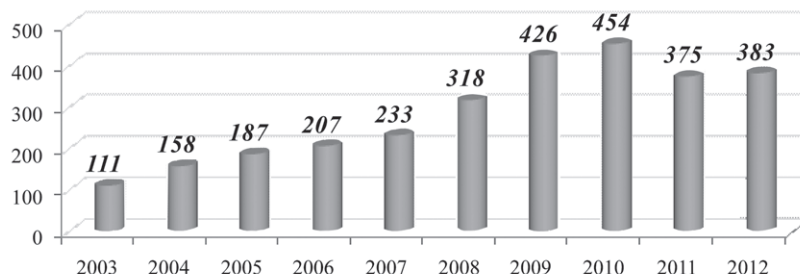


Рис. 12

Источник: составлено автором на основании данных Министерства финансов РФ [4].

КРУПНЕЙШИЕ ЭМИТЕНТЫ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ ОБЛИГАЦИЙ на 1-е апреля 2013 г.

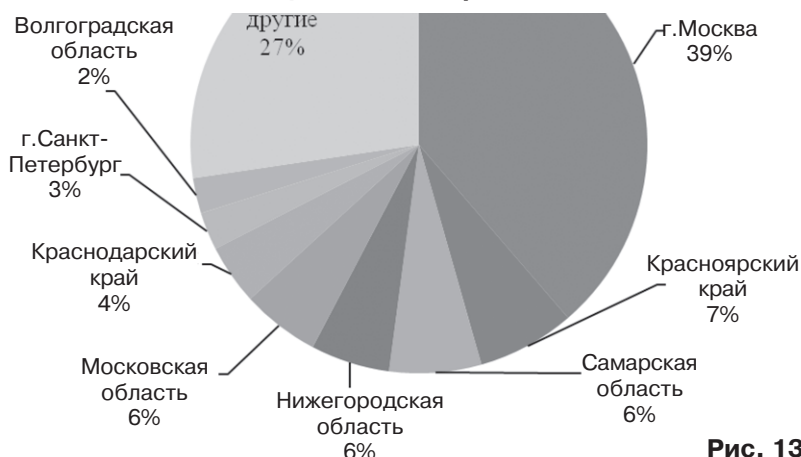


Рис. 13

Источник: составлено автором на основании данных Министерства финансов РФ [4].

2011 годом и составил 383 млрд руб. (рис. 12). Лидерами по доле облигаций в структуре госдолга являются Костромская, Тверская и Калужская области. По данным на 1-е апреля 2013 г. крупнейшими эмитентами региональных облигаций являются Москва, Красноярский и Краснодарский края, Самарская, Московская и Нижегородская области, на которые приходится 70% всего объема выпуска ценных бумаг (рис. 13).

Причина создавшейся долговой ситуации, по мнению автора, не только в неумеренном и нерациональном расходовании бюджетных средств, но и в несбалансированности межбюджетных отношений. Сегод-

няшняя модель механизма государственного финансирования субъектов РФ нуждается в серьезных изменениях, и об этом говорят многие, начиная с руководителей страны. Это дает основания надеяться, что межбюджетные отношения будут корректироваться.

Что касается регионов, то для решения задачи усиления сбалансированности и повышения устойчивости консолидированных бюджетов субъектов РФ необходимо повысить эффективность использования внутренних резервов. Достичь этого можно, прежде всего, за счет развития экономики регионов, наращивания инфраструктуры



и создания конкурентной среды путем активного проведения модернизации и внедрения инновационных технологий во всех сферах [9].

Литература

1. Официальный сайт Федерального казначейства: <http://roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/>

2. Филипенко А., Васильев И. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты РФ. – 2013. – №1 (183).

3. Информация об исполнении консолидированного бюджета РФ за 2012 г. // Официальный сайт Федерального казначейства. <http://www.roskazna.ru/konsolidirovannogo-byudzheta-rf/>

4. Официальный сайт Министерства финансов РФ http://www1.minfin.ru/ru/public_debt/subdbt/

5. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#

6. Открытый бюджет Са-

ратовской области <http://saratov.ifinmon.ru/> <http://saratov.ifinmon.ru/index.php/razdely/analiz-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-dolga/mfrf-0003-0001>

7. Зеленский Ю.Б. Структура регионального госдолга: как не оказаться в тупике? // Деньги и кредит. – 2012. – №5. – С. 12 – 41.

8. Полютков А. Банки или фондовый рынок – регионы перед выбором // Рынок ценных бумаг. – 2013. – № 1. – С. 48.

9. Ермакова Е.А. Оценка устойчивости государственных финансов // Финансы и кредит. – 2012. – №37. – С. 2.

Алгоритм распознавания непубличных стратегий социально-экономического развития регионов

С.В. Койнов,
В.Р. Цибульский, д.т.н., профессор
ИПОС

В статье предложен алгоритм распознавания дескриптивной стратегии развития региона на основе модели «затраты – выпуск». Модель включает в себя внутреннюю и внешнюю подсистемы со значительным набором отраслей в каждой из них. Выбор наиболее вероятной траектории развития основывается на нахождении максимально прироста выбранного показателя отрасли и подсистемы с учетом эффективности и устойчивости.

Проблема, связанная с идентификацией стратегии развития регионов (субъектов РФ), в настоящее время становится важной, так как в практике планирования развития часто сосуществуют рядом и не совпадают директивные (официальные) стратегии и реально существующие и разработанные либо политическим лидером (губернатором), либо бизнес-сообществом; при этом второго вида стратегии, как правило, не публикуются, хотя значение их важно не только для инвесторов, предпринима-

телей, но и для домохозяйств. В стратегическом менеджменте такое разделение носит название прескриптивного и дескриптивного управления [1].

Обязательным признаком стратегии в бизнесе является наличие цепочки добавленной стоимости, в то время как в региональной практике стратегического управления это не единственный и чаще всего не главный признак, за исключением теневых сценариев развития. К примеру, в отношении инфраструктуры региона вместо такой цели, как создание

фундамента для развития территории, ее привлекательности для бизнеса и населения, цель может ставиться иная – получение добавленной стоимости. Данный и другие примеры необязательно свидетельствуют о криминальном характере намеченного и реализуемого пути развития. И в социальной, и в инфраструктурной подсистемах цепочка добавленной стоимости, скорее всего, может быть признаком участия в стратегии развития региона крупного бизнеса.

В нашем случае предполагается рассмотреть стратегию развития субъекта РФ, инициатором которой является политический лидер (губернатор). Исходя из этого целевые показатели экономической подсистемы должны отражать стремление увеличить ресурс для развития других сфер деятельности. Как показывает анализ,



в социальной подсистеме главной целью для губернатора часто является рост благосостояния населения, т.е. прирост, обеспечивающий создание «общественного блага» (общественного товара). В принятой обычно в этих случаях и нами модели «затраты – выпуск» бизнес и бизнес-инвесторы могут присутствовать в любой подсистеме, в том числе и во внешней [3]. Идентифицировать такую стратегию можно, применив машинные методы распознавания образов [2, 5]. Пусть S – это множество стратегий, состоящих из подмножеств, относящихся к подсистемам i , т.е. $s_i \in S$, где $i = 1 \dots n$. В нашем случае $n=5$.

Каждая из подсистем состоит из «отраслей» (j), т.е. направлений деятельности подсистемы, имеющих показатели, регулярно публикуемые государ-

ственными органами, а также различными агентствами, т.е. $j = 1 \dots m$, где m может быть различным для разных подсистем. Другими словами, $s_{ij} \in S$ – это множество возможных стратегий региона, ориентированных на i -ю подсистему и j -ю отрасль, за счет которой развивается вся подсистема и регион в целом. Такой подход соответствует теории полюсов роста в трактовке Ф. Перру и Ж. Будвиля. Пространственную компоненту для упрощения трактовки алгоритма распознавания опускаем. Примем следующие обозначения: x_{ij} – показатели состояния подсистем и отраслей; y_{ij} – показатели выпуска продукции; z_{ij} – затраты соответствующих отраслей и подсистем. Внешняя подсистема присутствует как обязательная строка [3], а затраты и инвестиции суммируются для каждой отрасли и в

каждой подсистеме. Поскольку речь идет о развитии, т.е. об идентификации динамики данного процесса в регионе, то информативными для нас будут приросты соответствующих показателей ($T_{пр}$). Алгоритм распознавания приведен на рис. 1. Он заключается в том, что при наличии типовых классификаторов подсистем и отраслей региона и классификатора стратегий осуществляется поиск показателей за определенный промежуток времени и их сортировка по подсистемам и отраслям. Далее определяются темпы их прироста по выпуску и затратам. Затем определяется выпуск отрасли с максимальными темпами прироста по каждой подсистеме. Полученные показатели становятся ключевыми. Например, Y_{11max} – обозначает ключевой показатель первой

БЛОК-СХЕМА ИДЕНТИФИКАЦИИ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

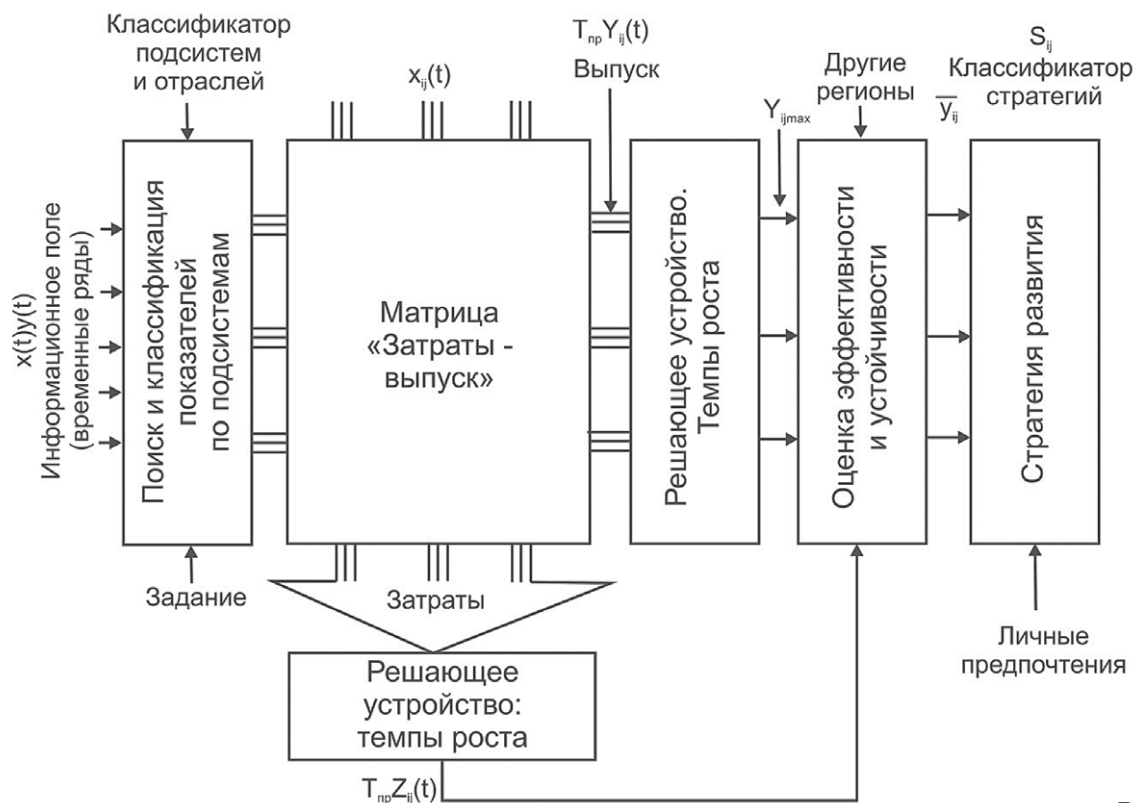


Рис. 1

Источник: здесь и далее составлено авторами, если не указано иное.



подсистемы (экономика) и первой отрасли.

Где $X_{ij}(t)$ – сортировка найденных показателей состояния по подсистемам и отраслям; $T_{np} Y_{ij}(t)$, $T_{np} Z_{ij}(t)$ – темпы роста показателей выпуска (состояния) и затрат, распределенные по подсистемам и отраслям, включая внешнюю; Y_{ijmax} – максимальные темпы прироста по подсистемам, Y_{11max} – темпы прироста выпуска по подсистемам как наиболее вероятного вектора стратегии развития по критерию максимальной эффективности и устойчивости результата.

Решение о распознавании и выявлении подсистем и отраслей, являющихся доминирующими, принимается на основании оценки наибольшей эффективности Y_{ijmax} , т.е. корреляции максимальных темпов выпуска с соответствующими темпами затрат Z_{ijmax} . Для уменьшения риска при принятии этого решения производится оценка устойчивости роста доминирующего целевого показателя по времени, при этом траектория роста должна находиться в заданном коридоре [7]. После указанных этапов принимается решение о типе стратегии в соответствии с классификатором и личными предпочтениями лидера региона. Поскольку решение о выборе варианта стратегии принимает, как правило, политический лидер региона, то при моделировании необходимо применить функцию, позволяющую определить полезность $U(x)$. Опросы экспертов и исследования говорят о целесообразности и необходимости именно такого подхода, учитывая, что лицо, принимающее решение, руководствуется предпочтениями как личного характера, так и директивными. Таким образом, при идентификации скрытых стратегий необходимо определить факторы и личные предпочте-

ния лица, принимающего решение, по поводу важности выбора подсистемы, которой отводится роль локомотива развития региона и ее отраслей, т.е. $\{x_1, x_2, \dots, x_n\}$. В этом случае функцию полезности можно записать в следующем виде [10]:

$$U(x_1, \dots, x_n) = f[U_1(x_1), U_2(x_2), \dots, U_n(x_n), k_1, k_2, \dots, k_n],$$

где k_j – шкалирующие константы и $j = 1, 2, \dots, n$.

Одним из важных вопросов в распознавании стратегии развития региона является разработка классификаторов типовой структуры региона и классификатора стратегии развития [4, 6, 7]. Остановимся на первом классификаторе. Пример структуры первого классификационного пространства приведен на рис. 2. Предполагается, что в процессе распознавания стратегии конкретного региона заданы количество, а также наименование подсистем и отраслей (m и n). Поскольку система является динамической, то оценивается она скоростными показателями. В предлагаемом варианте это темпы прироста. Выделенная на рис. 2 область означает, что в исследуемом регионе действует стратегия, имеющая целью развитие социальной подсистемы по инерционному сценарию за счет от-

расли, обозначенной номером 3 (например, туризм). Подобный сценарий, в частности, встречается при развитии южных регионов России за счет вложений бюджета. Если n и m задаются, то разделение темпов роста ключевого показателя на виды или сценарии является типичной задачей определения границ или классификации траектории развития по выбранному критерию [3]. Отметим, что в современной литературе по стратегическому планированию данная классификация рассматривается как условная и не предполагает получение каких-то границ.

Введем одну из классификаций, широко используемую в настоящее время в практике, основанную на интуиции. Предположим, что есть некий долговременный тренд усредненного развития регионов (субъектов) России с соответствующим темпом $\bar{Y}_0$. Примем, что регионы с темпами ниже $\bar{Y}_0$ будут иметь стратегию банкротства, при равных темпах стратегия окажется инерционной; при больших, но заданных какими-то документами темпах будет директивная или плановая стратегия; в случае, если темп будет значительно большим, а показатели директив-

КЛАССИФИКАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ С ТАКСОНОМИЧЕСКИМИ ЕДИНИЦАМИ

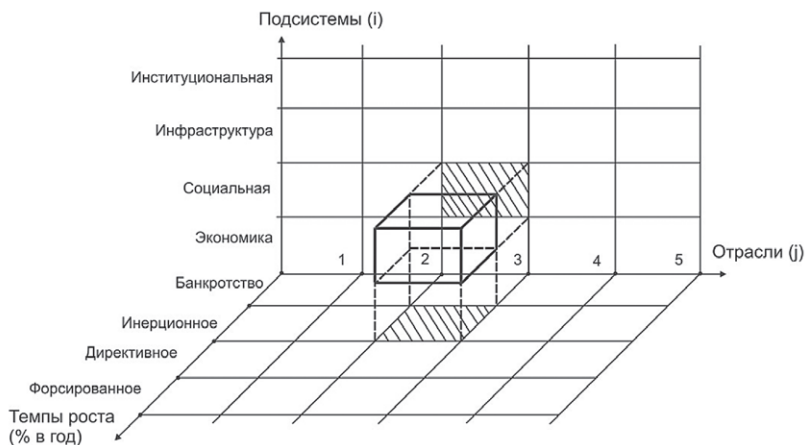


Рис. 2



ные, стратегия будет форсированная. Примем это за образы для распознавания ω_e . Алгоритм такого классификатора имеет свои особенности: одна из решающих границ ($\bar{Y}_0$) определяется внешними, т.е. общегосударственными признаками (показателями), все остальные – внутрирегиональными. Таким образом, за решающую функцию при классификации выше обозначенных образов стратегий можно принять прирост показателей выпуска Y_{ij} , т.е. $T_{pr}(Y_{ij})$. Следовательно, решающая граница будет определяться уравнением [5]:

$$T_{pr}(Y_i) - T_{pr}(Y_k) = 0,$$

где $j=1,2,...,m$, $k=1,2,...,m$, $j \neq k$.

Решающее правило при этом будет следующее:

$$T_{pr}(Y_i) > T_{pr}(Y_k).$$

В случае, если показателей в каждой отрасли больше одного, то возможно применение вероятностных методов или оценки неопределенности распределения прироста по показателям [5]. Последнее логично и с точки зрения оценки уровня риска при принятии решения. Для упрощения понимания алгоритма проиллюстрируем классификатор для двух подсистем, т.е. когда $n = 2$. При этом число образов, обозначенных выше ω_e , равно 4, то есть

ДОЛИ ВЫПУСКА (А) И ИНВЕСТИЦИЙ (Б) В НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ И ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ ПО ОТРАСЛЯМ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ЮГА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ в % к итогу

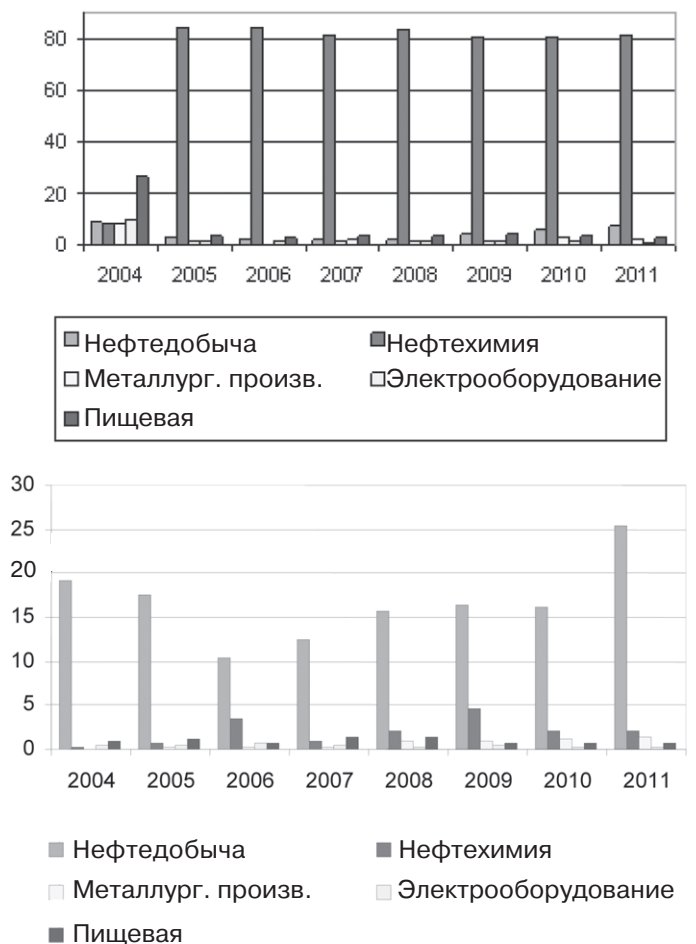


Рис. 3

Источник: составлено авторами на основании [8].

Таблица 1

ДОЛИ ВЫПУСКА И ИНВЕСТИЦИЙ В НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ И ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ ПО ОТРАСЛЯМ ПРОМЫШЛЕННОСТИ ЮГА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ в % к итогу										
Годы	Отрасли									
	Нефтедобыча		Нефтехимия		Металлург. произв.*		Электрооборудование		Пищевая	
	Вып.	Инв.	Вып.	Инв.	Вып.	Инв.	Вып.	Инв.	Вып.	Инв.
2004	8,7	19,2	7,8	0,3	8,0	0,1	9,3	0,4	26	1,0
2005	2,6	17,5	83,8	0,8	1,2	0,2	1,4	0,5	3,75	1,1
2006	2,2	10,3	84,2	3,4	0,1	0,2	1,2	0,6	3,2	0,6
2007	2,1	12,4	81,3	0,9	1,6	0,3	2,1	0,4	3,5	1,4
2008	1,9	15,8	83,4	2,1	1,6	1,0	1,4	0,3	3,3	1,5
2009	4,7	16,3	80,5	4,6	1,8	1,0	1,1	0,4	4,1	0,8
2010	5,8	16,2	80,2	2,0	2,6	1,2	1,1	0,3	3,5	0,8
2011	7,3	25,5	80,9	2,0	2,5	1,3	0,9	0,3	2,7	0,6

* Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий.

Источник: [8].



$e=1...4$ и разделяющих границ (D_c) три, где $c=1...3$.

В таблице 1 приведена отраслевая структура экономической подсистемы Юга Тюменской области и внешняя подсистема. Прирост валового продукта по отраслям и суммарных инвестиций в эти же отрасли приведены в виде долей от итога (100 %) по отраслям в рассматриваемых подсистемах за 2004 – 2012 гг., что соответствует коэффициентам модели. На рис. 3 приведены гистограммы, отражающие доминирующие отрасли по выпуску (а) и инвестициям (б).

Расположение отраслей в пространстве на основе заданных координат (а именно: показателей, характеризующих прирост выпуска и прирост инвестиций) представлено на рис. 4. Сравнительный анализ этих данных говорит о том, что несмотря на доминирование по инвестициям нефтедобычи, прирост выпуска здесь невелик, к тому же хаотичен. Лишь в последние годы (2009 – 2011 гг.) наблюдается небольшой рост, что, скорее всего, обеспечивается за счет крупного бизнеса и по причине медленного освоения вновь открытых месторождений. Напротив, нефтехимия имеет доминирование по выпуску, хотя инвестиции со стороны региона сравнительно небольшие. Как видно из рис. 4, прирост доли инвестиций практически отсутствует, т.е. сценарий развития скорее инерционный.

Оговорим: в примере рассмотрены далеко не все отрасли экономики, поэтому делать заключение о реальном сценарии развития экономики Юга Тюменской области некорректно. Приведенный пример имеет значение с методической

**ПРИРОСТ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ВЫПУСКА И ИНВЕСТИЦИЙ
В НЕФИНАНСОВЫЕ АКТИВЫ И ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ
ПО ОТРАСЛЯМ ПО ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ
БЕЗ АВТОНОМНЫХ ОКРУГОВ в %**

