



Москва, 18-21 апреля 2006 г.

Материалы семинара по вопросам межбюджетных отношений и бюджетной политики

(Апрельский семинар – 2006)

Предлагаемые материалы семинара содержат основные положения докладов экспертов ЦФП, стенограммы выступлений представителей Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства регионального развития РФ, Федеральной службы государственной статистики РФ, а также ответов на вопросы участников семинара. Полные версии докладов ЦФП были включены в пакет раздаточных материалов для участников семинара.

Аббревиатуры

БК	Бюджетный кодекс
БОР	бюджетирование, ориентированное на результат
БФТ	компания Бюджетные Финансовые Технологии
ВВП	внутренний валовой продукт
ВРП	валовой региональный продукт
ВЦП	ведомственные целевые программы
ГРБС	главный распорядитель бюджетных средств
ДЛО	дополнительное лекарственное обеспечение
ДРОНД	доклад о результатах и основных направлениях деятельности субъектов
КСП	контрольно-счетная палата
КУМИ	комитет по управлению муниципальным имуществом
МВК	межведомственная комиссия
ММВБ	Московская межбанковская валютная биржа
МО	муниципальное образование
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
МУП	муниципальное унитарное предприятие
НДФЛ	налог на доходы физических лиц
НК	Налоговый кодекс
ОМС	обязательное медицинское страхование
ПБУ	Положения по бухгалтерскому учету
РТС	Российская торговая система
СБП	субъект бюджетного планирования
СПК	станция переливаний крови
ТОС	текущее операционное сальдо
ФАИП	федеральная адресная инвестиционная программа
ФСТ России	Федеральная служба по тарифам
ФФПП	Фонд финансовой поддержки поселений
ФФПМР(ГО)	Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)
ЦРБ	центральная районная больница
ЦРП	центральная районная поликлиника

Содержание:

Стенограммы выступлений представителей федеральных органов власти:

Перспективы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации в 2006-2007 годах

А.В. Юрин, Директор Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации

Региональные и местные налоги: проблемы и перспективы реформирования

Н.А. Гаврилова, Заместитель начальника отдела имущественных и прочих налогов Департамента налоговой и таможенно – тарифной политики Министерства финансов Российской Федерации

Особенности реализации реформы местного самоуправления в переходный период. Роль федеральных органов власти в реализации реформы

С.Н. Мирошников, Директор Департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления Министерства регионального развития Российской Федерации

Практические вопросы формирования бюджетной отчетности

В.А. Зеленский, Заместитель Директора Департамента бюджетной политики Министерства финансов Российской Федерации

Стратегическое планирование и социально-экономические реформы

К.Ю. Носков, Заместитель Директора Департамента стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации

Региональное планирование и развитие

Е.Н. Китова, Заместитель Директора Департамента социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития Российской Федерации

Информационно-статистическое обеспечение региональных систем управления

И.С. Ульянов, Заместитель руководителя Федеральной службы государственной статистики

Основные положения докладов ЦФП и стенограммы ответов на вопросы по докладам:

Доходы региональных и местных бюджетов: полнота и практика использования налоговых полномочий на региональном и местном уровнях

О.В. Воронцова, научный руководитель направления «Межбюджетная политика»

Законодательные основы разграничения расходных полномочий: основные вопросы и рекомендации по практической реализации

С.А. Власихин, ведущий консультант

Дополнительное выступление представителя Вологодской области

Г.В. Казарина

Возможные варианты организации межбюджетных отношений на региональном уровне в переходный период 2006-2008 годов

А.Н. Дерюгин, руководитель направления «Межбюджетные отношения»

Обзор практики регулирования МБО в субъектах РФ (закрепление нормативов отчислений, дотации, субсидии, субвенции) на основе детального анализа принятых регионами схем

Н.Е. Барбашова, старший консультант

Обзор вариантов формирования и распределения фондов финансовой поддержки в субъектах РФ (механизмы формирования, определения объемов и распределения фондов финансовой поддержки, методы оценки доходов и расходов) на основе детального анализа принятых регионами методик

О.В. Воронцова, научный руководитель направления «Межбюджетная политика»

Демонстрация разработанных ЦФП компьютерных моделей межбюджетного регулирования на региональном и местном уровнях

Г.Г. Покатович, ведущий консультант

Новое в бюджетном законодательстве: среднесрочное финансовое планирование, разделение бюджета на бюджет действующих и бюджет принятых обязательств, программно-целевой подход, внутренний контроль и мониторинг эффективности бюджетных расходов

Л.Н. Богданов, научный руководитель направления «Бюджетная политика»

Особенности разграничения расходных обязательств в образовании, оценка эффективности расходов, переход на нормативное финансирование в образовании: проблемы и перспективы

Н.Г. Типенко, руководитель сектора финансирования социальной сферы

Разграничение бюджетных полномочий в сфере здравоохранения: государственный и муниципальный заказ медицинских услуг, виды медицинской помощи по уровням бюджетных полномочий, расходные обязательства бюджетов всех

уровней и государственных внебюджетных фондов по отрасли «Здравоохранение», расчеты Программы государственных гарантий

М.Д. Дуганов, Заместитель начальника Департамента здравоохранения Вологодской области, консультант ЦФП

Методология трансформации бюджетной отчетности в целях оценки инвестиционного потенциала бюджета. Формирование текущего и капитального бюджета

В.В. Далин, ведущий консультант. В.В. Семерханова, консультант

Организационно-управленческий смысл реестра расходных обязательств

Ю.М. Зендриков, старший консультант

Демонстрация разработанных ЦФП компьютерных моделей среднесрочного финансового планирования на региональном и местном уровнях

Р.С. Афанасьев, ведущий консультант

Приложение: Перечень нормативных правовых актов, упоминаемых в тексте

Ведущая семинара: Антонина Сергеевна Ковалевская, Центр фискальной политики, Директор по развитию – руководитель направления «Бюджетная политика

СТЕНОГРАММЫ ВЫСТУПЛЕНИЙ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

**Перспективы развития межбюджетных отношений
в Российской Федерации в 2006-2007 годах**

А.В. Юрин

Директор Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации

Юрин. Уважаемые коллеги, мы с вами периодически встречаемся на таких мероприятиях, на которых, в общем-то, выясняются дальнейшие пути и направления движения, анализируется, что сделано, и определяется, что целесообразно еще предпринять в деле совершенствования межбюджетных отношений.

Центр фискальной политики является одной из организаций экспертов, которая, наверное, ранее других обратилась к этой проблематике, и многое из того, что было сделано в Российской Федерации по приведению межбюджетных отношений в надлежащее состояние, сделано с учетом тех разработок и наработок, которые были выполнены организаторами этого семинара. Мы всегда с удовлетворением участвуем в таких встречах, потому что понимаем, - здесь присутствуют те люди, которые отвечают за реформирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, за выработку идеологии реформирования бюджетного процесса. Нам важно ваше мнение, как вы оцениваете то, что мы делаем, и нам важно донести до вас те идеи, которые мы считаем необходимыми реализовать в нашей повседневной деятельности.

Мы отмечаем, что за последнее время бюджеты субъектов Российской Федерации исполняются достаточно успешно, средний темп увеличения, темп роста объема доходов в бюджетах субъектов составляет порядка 23 – 24%. За прошлый год доходы бюджетов субъектов выросли на 23,9%, то есть, практически на четверть. Вы знаете, что темп роста доходов бюджетов субъектов больше чем в два раза опережал прирост инфляции в Российской Федерации.

В целом объем доходов бюджетов субъектов увеличился с ^{**1} млрд. рублей в 2004 году до 2 940 млрд. рублей в 2005 году. Понятно, что прирост весьма значительный и, естественно, что этот прирост позволил субъектам Российской Федерации выполнять тот основной объем полномочий, который возложен на них соответствующим законодательством Российской Федерации.

В целом, улучшение организации бюджетного процесса, улучшение исполнения бюджетов видно по тому, что такой показатель, как объем кредиторской задолженности, которая пока, к сожалению, сохраняется в ряде субъектов Российской Федерации, сокращается в относительном выражении на протяжении всех последних лет. И за год, по состоянию на 1 января 2006 года, он сократился с 92 млрд. рублей до 80 млрд. рублей. Это теперь составляет всего-навсего 2,7% к объему доходов бюджетов субъектов.

Хотя, в целом, мы считаем, что этот показатель на сегодняшний день уже является, в некоторой степени, анахронизмом, потому что есть целая группа субъектов Российской Федерации, которые полностью, своевременно и в полном объеме реализуют все

¹ Пропуск в стенограмме

обязательства, возложенные на них законодательством Российской Федерации, и кредиторская задолженность, как таковая, у них отсутствует.

Я, может быть, останавливаюсь на этом слишком подробно. Почему? Потому что, если наличие этих неисполненных обязательств в середине-конце 90-х годов действительно объяснялось недофинансированием из федерального бюджета, значительным объемом расчетов в не денежной форме, то сегодня это объясняется просто ненадлежащим уровнем администрирования. И, скажем, такой показатель, как задолженность по заработной плате, у нас стабильно сокращается. На 1 января задолженность составила всего-навсего 89 млн. рублей при 70 млрд. рублей выплат заработной платы в среднемесечном объеме фонда заработной платы и начислений. Вы понимаете, что это, конечно же, говорит не об отсутствии необходимых финансовых ресурсов, а об отсутствии необходимого финансового менеджмента на том уровне, который требуется на сегодняшний день.

Более того, из этих 89 млн. рублей задолженности по заработной плате 44 млн. рублей приходится на весьма успешную Ленинградскую область и 28 млн. рублей - на Амурскую область. То есть, два таких вполне благополучных субъекта Российской Федерации, вполне обеспеченных, дают более половины объема задолженности по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы в Российской Федерации.

Я на этом останавливаюсь для того, чтобы показать, что сегодня наличие неисполненных обязательств – это, наверное, просто свидетельство не того уровня управления, который отвечает задачам сегодняшнего дня. У нас есть субъекты Российской Федерации, которые по всем видам расходов полностью ликвидировали кредиторскую задолженность.

Скажем, Ростовская область еще на 1 января прошлого года (не этого года, а прошлого года) такую задачу для себя решила и, используя жесткую систему казначейского исполнения, жесткую систему санкционирования расходов, правильное бюджетное планирование, пришла к тому, что задолженность по всем видам обязательств у нее отсутствовала уже в прошлом году. И, конечно, мы считаем, и вы, может быть, уже заметили это по некоторым нашим приемам, что сегодня ликвидация кредиторской задолженности в бюджетной сфере – это та задача, которая вполне по силам бюджетам всех уровней, и она, безусловно, должна быть решена.

Вы знаете, что в последнее время много внимания уделяется оценке работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и что Председатель Правительства примерно месяц назад утвердил 170 показателей, по которым предполагается оценивать деятельность органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Что касается показателей оценки финансового блока, то они связаны, прежде всего, с полнотой исполнения обязательств, которые возложены законодательством на органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Эти показатели включают сокращение объема долга, сокращение и ликвидацию кредиторской задолженности и другие вопросы, которые характеризуют качество управления бюджетным процессом.

Так вот, наша с вами работа такова, что сегодня, с одной стороны, по результатам этой работы оценивается деятельность органов власти субъекта, с другой стороны, мы с вами прекрасно понимаем, что население также оценивает успешность руководства региона в зависимости от того, насколько своевременно исполняются обязательства перед населением. И, конечно, мы со своей стороны, Министерство финансов, стараемся

максимально активизировать этот процесс и установить ряд стимулов, которые побуждали бы исполнять свои обязательства в полном объеме.

Я еще раз повторяю, что у нас по качеству управления бюджетным процессом субъекты Российской Федерации весьма дифференцированы, и то, что я говорю, для кого-то это уже вчерашний день, решенная задача. А для других, к сожалению, это еще проблема, с которой надо работать. Поэтому вы, наверное, обратили внимание, что когда мы предлагали текстовую статью в закон о бюджете, которая касается уменьшения задолженности по централизованным кредитам, мы предложили в качестве условия уменьшения этой задолженности поставить отсутствие долгов по ряду позиций. Такое же решение принято в текстовой статье, связанной с уменьшением задолженности по бюджетным услугам.

Вы знаете, что средства Фонда софинансирования социальных расходов, которые предоставляются на выплату пособий на детей и на реализацию полномочий в части закона о ветеранах, по репрессированным, тоже предоставляются при условии отсутствия кредиторской задолженности.

В то же время у нас есть такие примеры того, что эта задача, провозглашенная Министерством финансов, либо пока еще плохо воспринимается субъектами Российской Федерации, либо субъекты просто не нашли еще нужных инструментов и не отладили нужные механизмы.

Я хотел бы в качестве примера рассмотреть закон о донорах. Вы знаете, что мы в полном объеме финансируем эти расходы. У нас была небольшая задержка в ноябре, когда мы обобщали данные с тем, чтобы в полном объеме распределить финансирование по субъектам Российской Федерации. И у нас на 1 января получился такой парадокс: с одной стороны, у нас получились неиспользованные средства в объеме почти 500 млн. рублей, т.е., резерв, а с другой стороны, кредиторская задолженность в объеме 57 млн. рублей. Т.е., субъекты просто не сумели вовремя дать нам те данные по состоянию на 1 декабря, которые были нужны, чтобы мы эту проблему решили. Таким образом, у нас при наличии ресурсов оказались неисполненные обязательства.

Это, конечно же, говорит о том, что далеко не должным образом организована работа в этих субъектах Российской Федерации. И, наверное, вы как идеологи организации бюджетного процесса понимаете обеспокоенность Министерства финансов по поводу безусловной и в полном объеме реализации обязательств субъектов Российской Федерации.

За три месяца текущего года бюджеты субъектов Российской Федерации возросли. Прирост составил несколько меньше, нежели в прошлом году. Я уже говорил, что если практически на четверть увеличились доходы в прошлом году, то за три месяца текущего года они возросли всего на 13%. Но мы относим это к тем тенденциям экономического развития, которые сложились в два первых месяца этого года. Т.е., мы считаем, что последующие месяцы дадут несколько больший прирост, и, безусловно, прирост объема доходов перекроет прирост инфляции, складывающийся в текущем году.

Вы знаете, что данные по исполнению бюджетов субъектов, которые раньше размещали на сайте Министерства финансов, сегодня размещаются на сайте Федерального казначейства, и вы весь этот анализ можете проводить, сравнивая себя с соседями. Мы эту работу каждый год дублируем к заседаниям итоговых коллегий в Министерстве финансов. Мы подготовили сравнительный анализ по итогам прошлого года, он есть у ваших руководителей. Там очень хорошо видны усилия субъектов

Российской Федерации, которые выражаются уже в конкретных показателях исполнения бюджетов.

Теперь о том, что мы планируем сделать по совершенствованию межбюджетных отношений в ближайшее время. Вы знаете, что когда Председатель Правительства был на коллегии Министерства финансов, он заявил о том, что распоряжение об утверждении концепции по реформированию региональных финансов до 2008 года будет им подписано в ближайшее время. Этот документ сегодня подписан Председателем Правительства [\[1\]](#), там есть план его реализации, включая вполне конкретные мероприятия по совершенствованию межбюджетных отношений, которые Министерство финансов намерено осуществлять. Это, прежде всего, касается внесения изменений в Бюджетный кодекс. У вас есть вариант Бюджетного кодекса, и вы видите, в каком направлении предполагается совершить эти изменения.

В пятницу прошлой недели состоялась коллегия Министерства финансов с участием других министерств и ведомств. Это у нас теоретический семинар, и мы с вами можем говорить о разных точках зрения, поэтому я могу сказать, что сегодня у Министерства экономического развития и торговли сохраняется несколько иная точка зрения на эти поправки. С другой стороны, я знаю, что ряд субъектов пытались уже сегодня эти требования Бюджетного кодекса применить у себя, примерить. Это все было, конечно, правильно, это все нужно делать, но, судя по тому обсуждению, которое прошло в пятницу, и, судя по тем заявлениям, которые сделали представители Министерства экономического развития и торговли, обсуждение поправок в Бюджетный кодекс займет еще некоторое время, и потребуются еще одна стадия переговоров для сближения позиций.

Я хотел бы сказать несколько слов о том, в чем разница точек зрения. Прежде всего, это касается среднесрочного бюджета. Т.е., для нас было несколько удивительным то, что Министерство экономического развития и торговли, которое, в общем-то, является «застрельщиком» модернизации экономики и реформирования всех отраслей, предложило поправки, связанные с исключением из Бюджетного кодекса понятия среднесрочного планирования.

Мы с вами уже провели много семинаров по среднесрочному планированию, и многие уже и приняли этот среднесрочный план, но вопрос заключается в том, как стало ясно на коллегии Министерства экономического развития и торговли, какой статус должен иметь этот документ. Должен ли это быть закон на три года, или среднесрочный финансовый план, который не имеет статуса закона, а утверждается каким-то нормативным документом Правительства? Но я думаю, что решение будет принято независимо от того, в форме какого нормативного документа, трехлетнего бюджета или финансового плана, это будет утверждаться. В любом случае, все идет к тому, что это будет делаться. Те субъекты, которые уже идут в этом направлении, понимают всю выгоду этой ситуации. Т.е., понимают, что есть возможность осуществлять долгосрочные проекты, оценивать руководителей отраслей по результатам их деятельности, определять успешность соответствующих отраслей по результатам, осуществлять закупки не в ноябре и декабре, когда это приводит к всплеску инфляции, а равномерно объявлять конкурсы, как это положено. Т.е., понимают, что есть возможность все это делать в рамках трехлетнего плана.

Следующее. У Министерства финансов и Министерства экономического развития и торговли разные точки зрения, связанные с формированием бюджета развития. Министерство экономического развития и торговли, и я думаю, так же, как и ваши

коллеги – руководители экономических подразделений ваших органов управления, активно отстаивает идею выделения бюджета развития в отдельный бюджет. Имеется в виду, что здесь предполагается сосредоточить все инвестиции и все закупки.

Но Министерство финансов возражает против такого подхода. Конечно, мы увидим, как здесь сложится и какая точка зрения победит. Но аргументация Министерства финансов состоит в следующем: развитие обеспечивается не только через инвестиции и не только через тот код бюджетной классификации, который называется «Увеличение стоимости основных фондов». Развитие любой отрасли не всегда решается простым сооружением какого-то здания или приобретением какого-то оборудования. Ведь можно же направить средства, скажем, и на переподготовку медицинских специалистов. То есть, можно отучить врача в специализированном центре, переучить его, переподготовить, и затем оказывать медицинскую помощь населению, которая приведет к уменьшению времени нахождения пациента в клинике, и, таким образом, затраты согласятся.

Можно, скажем, решать вопросы, связанные с переориентацией бюджетных потоков. Известный пример, связанный с содержанием ребенка в детском доме или в патронатной семье. Т.е., можно поддерживать институт патроната, направлять ресурсы, прежде всего, туда, а не строить новые здания детских домов, не вставлять это в бюджет развития и не говорить, что мы сдали детский дом еще на столько-то мест. Вы знаете, что эффект от внедрения системы патронатных семей значительный. И вообще, весь мир идет по этому пути, а не по тому пути, когда на одного ребенка приходится два работника персонала, здание, топливо, все коммунальные расходы и т. д.

Наша позиция заключается в том, что бюджет развития – это не только инвестиции, не только вложения в прирост основных средств и в покупку оборудования. Развитие может обеспечиваться и любыми другими путями, решение которых закладывается в бюджет, а не только в ту его часть, которая напрямую связана с инвестициями. Это объясняет позицию Министерства финансов, почему оно считает, что нет необходимости выделять этот бюджет в самостоятельный бюджет, который функционировал бы обособлено, т.е., отдельно или параллельно бюджету текущего содержания.

Вот это, пожалуй, второе существенное разногласие между Министерством финансов и Министерством экономического развития и торговли.

Есть еще замечания, которые, в основном, касаются инвестиционной программы. Министерство экономического развития и торговли не считает целесообразным присваивать уникальные коды бюджетной классификации отдельным объектам и принимать решения по объектам на среднесрочную перспективу. Речь идет о том, что перечень инвестиционных объектов, по мнению Минэкономики, не должен содержаться в законе о бюджете, как это предлагает Министерство финансов. Минэкономики аргументирует тем, что нам необходимо осуществлять экспертизу проектно-исследовательской документации и отслеживать ход строительства. Позиция Минфина состоит в том, что если мы сначала принимаем бюджет без перечня, а потом, в начале года, принимаем этот перечень, меняем его в апреле, а уже после этого объявляем торги и конкурсы, то практически только со второго полугодия начинается расходование средств на эти цели. Понятно, что это приводит к неравномерности и снижению эффективности расходования средств. Министерства финансов считает, что крупные объекты должны быть отдельно обозначены в законе о бюджете и утверждаться приложением к закону о бюджете.

Вот в этом заключаются основные разночтения. По всей видимости, в Правительстве состоятся несколько совещаний по устранению этих разночтений, и поправки к закону о бюджете, в любом случае, будут подготовлены. Что касается сроков, я бы не стал забегать вперед и делать прогнозы относительно того, когда эти поправки вступят в действие. Хотя, конечно, Минфин прилагает все усилия к тому, чтобы это все было сделано оперативно. Наш замысел состоит в том, чтобы в этом году поправки в Бюджетный кодекс были приняты, чтобы бюджет 2008 года можно было уже формировать по-новому. Т.е., понятно, что к формированию бюджета 2007 года мы уже не успеваем, но бюджет 2008 года можно было бы формировать с учетом поправок к Бюджетному кодексу.

У нас на сайте есть этот материал, вы его знаете. Я думаю, когда у нас появится какой-то более-менее согласованный вариант, тот, который будет вноситься в Правительство, мы его тоже разместим.

Вот то, что касается блока поправок в Бюджетный кодекс. Что касается вопросов концепции, вопросов совершенствования межбюджетных отношений, то мы закрепляем в концепции подход, который должен обеспечить стабильность налоговой базы и бюджетов субъектов Российской Федерации. Наша точка зрения заключается в том, что не нужно осуществлять дальнейшие изменения налогового законодательства, которые приводят к перераспределению налогов между разными уровнями. Естественно, это приводит к нестабильности, а в таких условиях невозможно осуществлять прогноз бюджетов, какое-то планирование. Это первое.

Второе. Мы считаем, что необходимо укреплять стимулы, которые побуждали бы субъекты Российской Федерации наращивать собственную налогооблагаемую базу. И вы прекрасно понимаете, особенно те из вас, кто давно занимается вопросами межбюджетных отношений, что мы с вами всегда проходим между двумя рифами. С одной стороны, наша задача – стимулировать рост, а с другой стороны, нам нужно поддерживать какой-то минимальный уровень бюджетной обеспеченности с тем, чтобы разница в социальных услугах в субъектах Российской Федерации была не столь значительна. И чтобы население, проживающее в необеспеченных, с точки зрения бюджета, муниципальных образованиях или субъектах Российской Федерации, не так сильно испытывало на себе все недостатки проживания в таком муниципальном образовании или субъекте.

Поэтому сочетание стимулирующих и выравнивающих функций – это то, над чем мы постоянно работаем, и понятно, что здесь мы будем предлагать еще ряд дополнительных стимулов для увеличения субъектами Российской Федерации своей доходной базы.

Безусловно, все, что связано с инструментальным обеспечением совершенствования межбюджетных отношений, включая среднесрочное планирование, закупки, бюджетирование, ориентированное на результат, весь этот набор инструментов, мы считаем, безусловно, должен внедряться в субъектах Российской Федерации. И сегодня он с разной степенью успешности внедряется в разных субъектах. Но то, что всем нужно переходить именно на эти принципы организации работы, сегодня, думаю, уже для всех очевидно, и, естественно, все ищут оптимальные пути повышения эффективности работы бюджетной сферы. В конечном счете, все эти усилия, направлены на то, чтобы наша с вами бюджетная сфера, та бюджетная услуга, которую органы власти предоставляют населению, была качественной, чтобы население было удовлетворено тем,

как органы власти организуют предоставление тех услуг, которые они обязаны предоставлять в соответствии с законодательством. И наша с вами задача – сделать так, чтобы бюджетная сфера реформировалась вместе с окружающей экономикой.

Пока что это не совсем так. Если сегодня на рынке есть успешно действующие предприятия, есть вполне рыночные подходы и вполне успешные решения, то бюджетная сфера несколько отстает, она более консервативна. Приближать условия работы, находить те рыночные принципы, которые можно применить в бюджетной сфере, – это крайне важно, поскольку это повысит и качество услуги, и, в конечном итоге, население получит от власти именно то, что оно хотело бы получить.

Теперь о наших ближайших задачах. Мы сейчас приступаем к подготовке бюджета 2007 года. Понятно, что будет обеспечиваться стабильность межбюджетных отношений по основным принципам, которые выработаны в последние годы. Мы не собираемся менять набор фондов и инструментов, мы просто, может быть, где-то вас послушаем, в чем-то поменяем какие-то подходы, внесем изменения в методики. Но ни в коем случае это не будет касаться какого-то кардинального пересмотра и кардинальных решений.

Вы знаете, что сейчас работает рабочая группа по подготовке Президиума Госсовета, но будет или нет рассматриваться этот вопрос, еще не решено. Тем не менее, то, что мы видели на нескольких заседаниях этой рабочей группы, относительно какой-то кардинальной ломки, кардинального перераспределения налогов между бюджетами разных уровней, это большинством сегодня не поддерживается. И, в общем-то, нам надо просто поработать еще хотя бы чуть-чуть в условиях разграничения полномочий, в условиях среднесрочного плана, в условиях перехода на все те новые формы, о которых я сказал, и понять, что нам нужно улучшить, какие позиции усовершенствовать.

Вот, в принципе, все, что я хотел бы сказать. Если есть какие-то вопросы, я готов на них ответить.

Вопрос. Андрей Владимирович, последнее время очень часто менялся порядок взимания и перераспределения между бюджетами разных уровней акцизов на алкоголь и ГСМ. Как-то предполагается дальнейшее изменения порядка, или он будет действовать так, как сейчас?

Юрин. Речь идет о том, что, наверное, единственное изменение, которое предполагается сделать в следующем году и которое касается порядка взимания акцизов на ГСМ с тем, чтобы их снова начали платить предприятия-изготовители. Но сохранив при этом ту схему распределения по субъектам Российской Федерации, которая действует сегодня, чтобы бюджеты субъектов не испытывали значительных потрясений в результате того, что какой-то объем доходов ушел.

Т.е., предполагается отказ от уплаты по месту реализации и возвращение к той схеме, которая действовала три года назад, когда платили только заводы-изготовители. Эти предложения сейчас обсуждаются, и мы, по всей видимости, предложим со своей стороны схему, которая бы минимизировала потери доходов бюджетов в этой ситуации. Потому что у нас нефтеперерабатывающих заводов не так много, субъектов гораздо больше, и получить такие перекосы не очень хотелось бы.

Вопрос. Оренбургская область. Мы сейчас говорим про стимулы для развития регионов. Дело в том, что из этого выходит, что чем выше обеспеченность региона, тем меньше он будет получать средств и на инвестиции, и на субсидии. Т.е., получается, что

развитие налогового потенциала идет во вред региону, для региона теряется смысл в том, чтобы развиваться.

Потом, если расчетная обеспеченность высокая, то это же не факт, что региону достаточно денег для развития каких-то отраслей, например, для строительства той же инфраструктуры.

Допустим, мы не являемся получателем из Фонда поддержки регионов, но, тем не менее, у нас огромное количество поселков, где нет газа. И если мы еще поставим этот порог для инвестиционных вложений, смысл тогда вообще теряется.

Потом, вот мы говорим про эти стимулы, но эти стимулы опять все больше административного характера. Если мы получаем трансферт больше 80% (70% или 80%, не помню уже), то там одни ограничения, если меньше получаем – другие ограничения. А если не получаем, т.е., если мы развиваемся, какие у нас стимулы? Может быть, придумать какие-то инструменты именно в части развития? Можно было бы придумать элементарно какие-то планы для регионов по содействию в сборе федеральных налогов. И, если они выполнили какой-то там план, то получают какую-то часть от переполнения. Т.е., именно финансовый стимулирующий элемент. Не просто административный, а финансовый инструмент.

Юрин. Что касается стимулов, то это типичный вопрос, который возникает всегда и на всех уровнях. Есть стимулы или нет, много их или мало, достаточны они или не достаточны. Это вопрос философский, и я постараюсь на него с разных сторон ответить, тоже по-философски.

Я достаточно долго и давно занимаюсь финансами на разных уровнях, и вижу одну закономерность: когда экономика развивается бурно и успехи налицо, руководитель муниципального образования, субъекта, говорит: «Это наша заслуга. Экономика на подъеме, потому что мы тут приложили силы». Но когда что-то происходит с экономикой, то руководитель говорит: «Это конъюнктура мирового рынка. Это так случилось. Оборонного заказа нет, цены на черные металлы упали. И это не наша вина, что вот у нас тут доходы...»

Что у нас произошло, например, в этом году? У нас есть бурно развивающиеся субъекты, которые до нынешнего года развивались очень активно: Липецк, Белгород, Вологда, Кемерово. Это те субъекты, доходы которых обеспечивали металлургические компании, крупные предприятия. Сегодня цены на металл на мировом рынке изменились, изменилась ситуация, связанная с возможностями реализации металла на рынке. И мы сразу увидели это по показателям исполнения бюджетов этих субъектов. Т.е., доходы бюджетов этих субъектов Российской Федерации стали ниже уровня прошлого года.

Там что, уменьшились усилия руководства по развитию экономики? Все те же лица, те же кадры, те же приемы, те же методы. Но изменился мировой рынок. Или, скажем, «Сибнефть» переходит в северную столицу из Омска. Теперь эти субъекты нам говорят: «Вы нам, пожалуйста, как-то помогите, мы же развивались, а теперь у нас ситуация вот такая».

Для нас это, конечно, дополнительная проблема, потому что там происходит ухудшение ситуации по сравнению с прошлым годом. Понятно, что ухудшение не до такой степени, когда нужно оказывать срочную финансовую помощь и т. д., т.е., есть возможность еще некоторое время прожить запасами, которые там образованы и накоплены. Но, все же, реальное ухудшение есть, а дальнейшая тенденция непонятна. Это иллюстрация одного направления.

Другое, то, что связано со стимулами, заключается в следующем. У нас установлены основные стимулы, которые, прежде всего, играют в пользу субъекта Российской Федерации. У нас жестко закреплены налоги и доли федеральных налогов за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Т.е., что-то оттуда изъять, перераспределить, изменить отношения между этими регулирующими, как раньше говорили, налогами никоим образом нельзя.

Стимул обеспечивается, прежде всего, тем, что субъект знает, сколько он заработает, столько он получит на следующий год. Понятно, что это очень хорошо работает для доноров. Чем больше они зарабатывают, тем больше у них остается.

Если субъект получает финансовую помощь, то его экономический рост и экономическое развитие не сразу, но приводит к уменьшению финансовой помощи. Но ведь вы все планируете у себя региональные межбюджетные отношения. Т.е., мы здесь идем таким путем, который проверен жизнью и единственно возможен. И мы делаем временной лаг. Мы даем фору тому субъекту, который экономически развивается.

Если вы, возьмете динамику трансферта, например, Кемерово и динамику экономического роста Кемеровской области, то вы увидите, что финансовая помощь уменьшается, но уменьшается не так быстро и не в те годы, как осуществляется экономический рост. Мы понимаем, что уровень бюджетной обеспеченности экономически развитых и развивающихся регионов растет по-разному.

Поэтому, безусловно, проблема стимулирования экономического роста есть, но вы должны помнить о том, что вся помощь из федерального бюджета составляет всего-навсего 15% консолидированных объемов бюджетов субъектов Российской Федерации. Т.е., на самом-то деле, федерация имеет ограниченный объем ресурсов для того, чтобы влиять на ситуацию с бюджетной обеспеченностью в субъекте Российской Федерации. Мы с федерального уровня передаем всего-навсего 15%. К тому же, не все эти 15% передаются на выравнивание бюджетной обеспеченности, часть передается всем, независимо от уровня бюджетной обеспеченности, через Фонд компенсации и другие формы. Поэтому мы обязательно будем укреплять стимулы к дальнейшему наращиванию налоговой базы субъектов Российской Федерации и делать все для того, чтобы поддерживать экономически развивающиеся субъекты Российской Федерации.

Понятно, что есть субъекты, которые накапливают ресурсы, и есть субъекты, в которых бюджетных ресурсов недостаточно. Также понятно, что нам ни в коем случае нельзя пойти по такому пути, когда жизнь в каких-то субъектах Российской Федерации будет невыносима для населения. Мы не можем прекратить обеспечивать основные социальные гарантии и всю помощь передавать только развивающимся регионам. Вы понимаете, что есть еще факторы геополитические: освоение территорий, присутствие на территории населения. Т.е., есть инструменты, которыми государство должно в полной мере пользоваться. Поэтому мы будем и стимулировать, и сохранять бюджетную обеспеченность в субъектах на каком-то минимальном достаточном уровне.

Вопрос. Томская область. Андрей Владимирович, вопрос такой. Хотелось бы услышать Ваше мнение по поводу обеспеченности органов местного самоуправления четвертого уровня доходными источниками. Минфин тоже делает мониторинг и прекрасно знает, что обеспеченность доходными источниками у нас в области где-то от 3% до 15%, и когда мы обсуждаем с органами местного самоуправления наши действия в плане исполнения бюджета, эффективного исполнения, то, соответственно, встает вопрос: а что это за местное самоуправление, которому нечем управлять?

Я вполне предвижу, что Вы можете нам посоветовать использовать какие-либо региональные налоги, но, к сожалению, у нас это невозможно, мы этот вопрос уже рассматривали. Неравномерное размещение налоговой базы в области, позволяет увеличить налоговый потенциал только лишь областного центра. Это первый вопрос.

И второй вопрос. Несмотря на то, что, в общем-то, происходит определенное упорядочение в принятии законодательства, тем не менее, 199-й закон [2], который был принят в конце 2005 года, передал, закрепил, так скажем, за уровнем субъекта более ста полномочий. По Вашему мнению, насколько это оправдано? Безусловно, многие из этих полномочий не требуют прямых финансовых вложений, мы проанализировали буквально каждое полномочие, но какие-то, безусловно, требуют обеспечения финансированием.

И еще вопрос по этой же теме. Зачастую, даже если не требуется финансирование мероприятий, то требуется увеличение аппарата, потому что реализация каких-то полномочий требует увеличения аппарата.

Юрин. Наверное, все, кто давно занимаются вопросами межбюджетных отношений, видят, как меняется ситуация в таких аудиториях на протяжении последних лет. Если мы с вами начинали с того, что под руководством Галины Курляндской анализировали нефинансируемые мандаты и считали, сколько у нас стоит каждый нефинансируемый мандат, то сегодня эта тема практически ушла.

На самом-то деле, работа по разграничению полномочий выполнена, конечно, грандиозная. И то, что сделано, могут, наверное, оценить только те, кто в те годы работал и видел всю масштабность этого бедствия, когда, действительно, с одной стороны, у нас существовал массив законодательства, а с другой стороны, наблюдалось явное отсутствие финансовых ресурсов для реализации всего этого массива законодательства.

Поэтому то, о чем мы сегодня говорим, я вполне спокойно воспринимаю. Скажем, в части 199-го закона. Понятно, что 199-й закон [2] вызывает много вопросов, и понятно, что оперативность его принятия сказалась на его качестве, и для нас там тоже некоторые формулировки были новыми, не те, которые были в проекте. Понятно, что полномочия должны быть обеспечены передаваемыми ресурсами, и здесь встает вопрос с администрированием этих ресурсов. Мы сегодня такой вопрос ставим как нерешенный вопрос, и я думаю, что мы постепенно найдем здесь формы решения.

Здесь все очень специфично, ведь по идее-то, это все федеральные полномочия, то есть федеральные министерства и ведомства должны были осуществлять их сами. Но они передали их субъектам Российской Федерации. И министерства и ведомства поступили очень мудро: они с передачей этих полномочий как можно больше денег стремились оставить себе и как можно меньше денег передать через Фонд компенсации. Поэтому тот Фонд компенсации, который эти переданные полномочия сопровождает, сегодня не отвечает тем задачам, которые стоят, во всяком случае, по некоторым видам полномочий.

Я думаю, что это наладится в процессе формирования бюджетов, и вы не стесняйтесь задавать вопросы и высказывать свои предложения. Я еще раз могу привести пример по донорам, когда у нас остались деньги при наличии кредиторской задолженности. Т.е., это уже мы с вами плохо отработали.

Или, скажем, пример по выплате инвалидам средств по услугам ЖКХ, то, что у нас уже достаточно долгое время идет через Фонд компенсации. Ведь это единственная льгота, которая у нас сегодня не монетизирована. Вы можете дать 100%-ю гарантию, что те данные, которые вам дают предприятия ЖКХ и которые вы потом транслируете нам сюда в Минфин, а мы покрываем полным рублем, что эти данные соответствуют

действительности? Как показывают проверки Службы финансово-бюджетного надзора в ряде субъектов, это далеко не так.

Поэтому работа по дальнейшей отладке этой системы сегодня проводится и будет продолжаться, и я здесь абсолютно с Вами согласен, что по 199-му закону [2] есть проблемы, и, прежде всего с администрированием части полномочий. Я думаю, что совместными усилиями здесь мы какое-то решение найдем.

Что касается обеспеченности поселений. Вы, наверное, знаете зарубежный опыт. Если не знаете, то присутствующие здесь эксперты Вам с удовольствием расскажут о том, как почти весь мир живет. У муниципального образования есть налоги, и есть бюджет. Нет у тебя денег – увеличивай ставку налога, если хочешь лишнюю дорогу построить или что-то красивое сделать в городе. Хочешь уменьшить бремя на своих жителей, хочешь избираться мэром на следующий срок, – сокращай ставку налога, но и то, и другое одновременно ты не сделаешь. И муниципалитеты живут, в основном, за счет налога на недвижимость и подоходного налога, это их основной источник дохода.

Можем мы с вами сегодня, при той экономической базе, которая существует, и той культуре собственников, и том социальном статусе собственников, с которыми сегодня мы работаем, можем мы пойти на такое решение? Можем позволить себе, чтобы поселение у нас жило только на доходы налога на имущество и на подоходный налог? Понятно, что это приведет к неравномерности в обеспеченности поселений. И понятно, что те решения, которые были приняты, были приняты исходя из того, что нам надо хотя бы дать возможность субъекту Российской Федерации поддержать через перераспределение те поселения, которые совсем ничего не имеют. Потому что, чем больше определенных видов налогов мы закрепляем за каким-то уровнем бюджета, тем больше мы лишаем субъект возможности перераспределять финансовую помощь. Это и хорошо, и плохо, но в каждой ситуации принимается то решение, которое требует жизнь. Давайте поработаем, поживем, потом посмотрим, что и в какую сторону мы сможем изменить.

Вопрос. Вологодская область. Такой вопрос. В Бюджетном кодексе прописано, что Фонд финансовой поддержки поселений распределяется исходя из численности населения, включая городские округа. В то же время в 131-м законе [3] полномочия разграничены отдельными статьями и по поселениям, и по муниципальным районам, и по городским округам. И мы заведомо делаем городские округа уже дотационными. Правильно ли это? Сначала мы распределяем по численности из Фонда финансовой поддержки поселений, потом из Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, потом заменяем нормативами. И вот вопрос, правильно ли это – делить полномочия на поселенческие и городские?

Юрин. Вы знаете, у нас на этапе принятия были большие дебаты, когда этот закон принимался, и сегодня закон принят в том виде, в котором он принят. Я еще раз говорю, давайте посмотрим хотя бы год – два, как мы живем, что нам не нравится, и что бы мы хотели изменить.

То, что мы меняем нормативную базу так часто и так сильно, – это тоже не очень хорошо, ведь мы говорим, что должна быть обеспечена стабильность условий. Т.е., только в стабильных условиях можно строить какую-то систему, вырабатывать стимулы и т.д. Как только мы с вами начинаем каждый год и несколько раз в год условия менять, то уже ни о каких стимулах речь не идет. Я думаю, что у нас с вами еще будет возможность

все это проанализировать, посмотреть. И я не говорю о том, что это данность раз и навсегда, - давайте поживем в тех условиях, что мы с вами выработали, хотя бы чуть-чуть.

Вопрос. Андрей Владимирович, у меня такой, несколько уточняющий, вопрос по 199-ФЗ [2], по тем изменениям, которые он внес в 184-й закон [4] в части дошкольного образования, то, что передано на уровень субъектов. Вправе ли органы местного самоуправления рассчитывать на субвенции на содержание работников детских дошкольных учреждений, на приобретение учебников, наглядных пособий и т. д.?

Юрин. Это абсолютно правильный вопрос, совершенно правильный, с которым субъекты столкнулись, когда бюджеты уже были сформированы. Т.е., бюджеты были не просто сформированы, они были утверждены законодательными органами. И уже потом вышел 199-й закон [2], после чего бюджет практически надо было менять, надо было включать расходы на обеспечение воспитательного процесса в детских садах, включать те средства, которые вы передаете с уровня субъекта в муниципальное образование. Очень правильный вопрос.

У нас есть сегодня примеры, когда прокуратура уже занялась рядом субъектов, которые этого не делают. Т.е., прокуратура как бы напоминает субъектам, что надо срочно вносить изменения в закон о бюджете и этим всем заниматься.

Но мы не думаем, что это вам нужно срочно делать сегодня, в ходе планирования исполнения бюджета, то есть текущего, оперативного планирования. Понятно, что вы это все сможете сделать гораздо спокойнее при принятии бюджета на 2007 год, на очередной финансовый год.

Вопрос. Еще один вопрос. По 7-му пункту статьи 26.3 закона 95-ФЗ [5] исполнительный орган федеральной власти обязан разрабатывать стандарты, государственные стандарты, и их обеспечивать. Будет ли такой закон принят?

Юрин. Нет. Позиция Министерства финансов заключается в том, что на сегодняшнем этапе разработка таких стандартов была бы крайне затруднена. Специфика в субъектах весьма существенна, их дифференциация по климатическим условиям, уровню жизни, по многим разным факторам весьма значительна. Поэтому позиция Минфина заключается в том, что такие стандарты необходимо разрабатывать вместе с субъектами.

Вопрос. У нас очень сильная дифференциация по арендной плате за землю в муниципальных образованиях. Например, есть два соседних муниципальных образования, но в одном стоит нефтяная вышка, а в другом ее нет, арендная плата в первом муниципальном образовании высокая, а мы никак не можем ее изъять. Потому что, согласно определению, при расчете финансовой помощи муниципальным образованиям учитывается только налоговый потенциал. Т.е., арендная плата не относится к потенциалу, и мы не можем ее учесть и немножко отрегулировать. Это первый вопрос.

И второй вопрос. Все-таки то, что касается администрирования даже тех полномочий, которые уже были, были давно, те же инвалиды и тому подобное, на которые мы получаем субвенции. Если посмотреть на финансирование социальной политики, то эти расходы существенны, где-то 1/3 расходов по этому разделу идет на федеральные полномочия, однако мы не получаем ничего на их администрирование. Получается, что у нас 1/3 аппарата социальной защиты, которую мы содержим, занимается федеральными полномочиями. В то же время мы, когда мы передаем на уровень муниципалитетов эти расходы, передаем и деньги на их администрирование.

Юрин. Я думаю, что борьба субъектов за то, чтобы были средства на администрирование, все-таки завершится успехом, у меня почему-то такая уверенность

есть. Мне кажется, что и мы вас тут поддержим, и так должно быть, и я думаю, что так и будет. Однако не в моей компетенции говорить о том, что это будет уже в бюджете 2007 года. Но мы стараемся, чтобы такое решение было принято. Понятно, что тут нужен единый методологический подход, сейчас они все разные, нужен разный объем на разные полномочия, и есть нюансы, которые связаны просто с техникой принятия этого решения, но мы этим занимаемся.

А что касается арендной платы, тут давайте вспомним Ваш первый вопрос, который Вы мне задали: как быть со стимулированием того, кто развивается, и как быть с изъятием. Вроде, арендная плата – это тоже плохо, когда ее там много. Но закон есть закон. Раз принято такое решение, надо его выполнять, как положено по закону. Другого я сказать ничего не могу.

Ведущая. Спасибо. Еще вопросы есть?

Юрин. Если вопросов больше нет, то просьба к присутствующим: не стесняйтесь писать нам письма в Министерство финансов обо всех тех проблемах, которые у вас возникают.

Может быть, вы иногда думаете, что вам пиши – не пиши, все равно или ответ не тот, или его вообще нет. Ответ-то, он может быть и тот, т.е., в рамках действующего законодательства, но очень много времени в нашей работе уходит на оценку ваших депутатских инициатив. Депутаты, ваши законодательные органы власти, они выступают с самыми разными законодательными инициативами, а мы их потом оцениваем.

В то же время, конечно, нам было бы интересно от вас узнать о проблеме в письменном виде и получить предложение о решении, как вы это видите. И когда мы видим, что какая-то проблема является общей, тогда проще выйти от имени Правительства с поправкой в нормативные акты, нам тогда проще эту поправку реализовать.

Не стесняйтесь и устно говорить о том, что волнует. Понятно, что вы бы хотели, чтобы решение было в тот момент, когда вы зашли в кабинет или когда получили ответ на письмо. Но мы накапливаем все эти вопросы и проблемы, затем их перерабатываем, а потом уже даем решение в приемлемом варианте. Поэтому ваши обращения мы всегда с удовольствием изучаем, читаем, и не стесняйтесь это делать. Это первое.

И второе. Я хотел бы всех присутствующих поблагодарить за ту громадную работу по совершенствованию бюджетного процесса, которую вы у себя проводите, потому что это, действительно, очень трудная, кропотливая и интеллектуальная работа. Мы всегда вас поддержим в этом, готовы, естественно, и на ваших территориях посмотреть все новое, передовое, что у вас складывается. Минфин весьма заинтересован в вашей успешной работе в этом направлении. Спасибо вам.

Ведущая. Спасибо. Может быть, какие-то комментарии? Пожалуйста.

Реплика. Хотелось бы сказать, что Минфин зачастую дает настолько формальные ответы, что просто становится обидно. Знаете, такое ощущение, что мы бьемся о глухую стену. Пишем запрос, крик души. Действительно, крик души, потому что к кому еще обратиться, как ни к своему родному министерству? А ответ - просто формальная отписка. Получаем письмо со ссылками на различные нормы законодательства, которые мы и сами прекрасно знаем. Тем не менее, мы обращаемся, потому что есть проблема, есть какие-то нестыковки и т.д. Поэтому очень хотелось бы, чтобы вы, ссылаясь в ответах на нормы действующего законодательства, хотя бы написали, что, да, вопрос имеет место быть, мы

его как-то рассмотрим, и т. д., и т. п. Хотя бы так, то есть, чтобы мы понимали, - Минфин в теме и не отталкивается от субъекта.

Юрин. Я еще раз говорю, что вы так спокойно относитесь к нашим ответам, потому что каждый ответ подписывается от лица федерального органа исполнительной власти. Т.е., то должностное лицо, которое подписывает ответ, должно быть абсолютно уверено в том, что оно не превышает полномочия, которые ему определены внутренним распорядком, и не нарушает действующее законодательство.

Поэтому, может быть, лишний раз поговорите с нами. Если ответ не устраивает, позвоните, переговорите, приезжайте – вместе обсудим, может быть, вы поймете, почему так, а не иначе, и когда мы сможем это изменить. Иногда есть ситуации, когда мы просто не можем сказать, что вот будет так, потому что мы так хотим, но этого решения еще нет. И пока его нет, или оно не принято, мы не можем быть несостоятельными людьми и обещать то, чего не будет. Но то, что мы внимательно ко всему относимся, и что, в конце концов, реакция наступает, – это вы видите на примере нефинансированных мандатов: три года говорили и, в итоге, решили.

[- вернуться к оглавлению-](#)

Региональные и местные налоги: проблемы и перспективы реформирования

Н.А. Гаврилова

Заместитель начальника отдела имущественных и прочих налогов Департамента налоговой и таможенно – тарифной политики Министерства финансов Российской Федерации

Ведущая. Тема у нас сформулирована как «Региональные и местные налоги: проблемы и перспективы реформирования».

Гаврилова. Добрый день, уважаемые коллеги.

Налоговая система России в настоящее время находится на завершающем этапе своего реформирования. Основные меры по совершенствованию налоговой системы, направленные на ее упрощение, повышение справедливости и экономической обоснованности взимаемых налогов и сборов, а так же на снижение налоговой нагрузки, уже осуществлены в 2001-2004 годах. Вы знаете, что в 98-м году у нас была принята первая часть Налогового кодекса, а на протяжении 2000-2005 годов у нас были введены соответствующие главы. Всего принято 17 глав.

Начиная с 1 января 2005 года, у нас окончательно сформировалась налоговая система. Конечно, в ней еще есть ряд недоработок, каких-то проблемных вопросов, но, тем не менее, она совершенствуется, мы считаем, что наша налоговая система все-таки сформировалась.

Главное внимание в ближайшее время будет уделено мерам по совершенствованию налогового законодательства, налогового администрирования, в том числе оказанию государственных услуг налогоплательщикам.

Следует отметить, что система региональных и местных налогов включает пять налогов, по четырем налогам главы уже приняты. Осталась одна глава – это налог на имущество физических лиц. Хотя в статье 15 Налогового кодекса налог на имущество физических лиц поименован, однако данный налог взимается на основании закона

Российской Федерации «О налоге на имущество физических лиц» [6]. Конечно, я более подробно остановлюсь на этом налоге.

Как я уже отметила, у нас существует 5 налогов, и первый из них – транспортный налог, эта глава была введена в 2003 году. Затем налог на игорный бизнес, это статья 14 Налогового кодекса. Это все региональные налоги: транспортный налог, налог на игорный бизнес, который введен с 1 января 2004 года, и налог на имущество организаций, который введен также с 1 января 2004 года.

Из них наиболее крупным налогом, поступления по которому занимают наибольший удельный вес, конечно, является налог на имущество организаций. Основные поступления сегодня идут от организаций, поскольку все имущественные налоги с физических лиц, в основном, взимаются по каким-то определенным критериям. Например, налог на имущество физических лиц исчисляется по инвентаризационной стоимости налоговой базы. Так что, в настоящее время функционируют пока вот эти три региональных налога.

Что касается местных налогов, то к ним относится налог на имущество физических лиц и земельный налог. Земельный налог введен с 1 января 2005 года, хотя повсеместно он введен с 2006 года, т.е., он является обязательным к взиманию на территории Российской Федерации именно с 1 января 2006 года. Данный налог действовал в 2005 году только в городе Москве и в некоторых отдельных поселениях в ряде регионов. Это, по-моему, всего 5 или 6 поселений.

Что я хотела бы отметить в части того, что сделано было налоговой службой в целях совершенствования этих глав. Относительно транспортного налога: в транспортный налог на протяжении трех лет вносились отдельные, точечные, изменения, касающиеся уточнения объекта налогообложения или базы налогообложения, и порядка уплаты налога. Они были несущественными, единственное последнее существенное изменение было внесено законом 131-ФЗ от 20 октября 2005 года [7].

Наверное, те из вас, кто занимался этим налогом, знают, что этот налог является региональным, он принимался законами субъектов Российской Федерации. Поскольку в главе не были предусмотрены сроки уплаты авансовых платежей, отчетные периоды по этому налогу, то ряд положений региональных законов противоречили главе 28 Налогового кодекса. Т.е., поскольку в ней не были предусмотрены уплата авансовых платежей и уплата налога в течение налогового периода, то те законы, в которых это было предусмотрено, противоречили законодательству. Это вызывало различные споры, вплоть до судебных разбирательств. После многих обращений граждан и организаций, вызванных тем, что за неуплату налогов в установленные сроки начислялась пеня, были внесены изменения и поправки в главу 28 Налогового кодекса.

Сейчас глава 28 Налогового кодекса определяет порядок уплаты налога, уплаты авансовых платежей, причем уплаты налога по окончании налогового периода, а авансовых платежей – в течение налогового периода. Однако имеется информация о том, что региональное законодательство не везде приведено в соответствие с законом 131-ФЗ [7]. Поэтому хотела бы попросить вас о том, чтобы на месте, когда вы приедете, обратили внимание своих законодательных органов и исполнительной власти на необходимость приведения своих нормативных актов, касающихся транспортного налога, в соответствие с законом 131-ФЗ.

Кроме того, закон 131-ФЗ уточнил и порядок предоставления налоговых деклараций по этому налогу. Налоговая декларация по транспортному налогу, по-моему,

уже два раза менялась, сейчас зарегистрирована новая налоговая декларация, которая утверждена Минфином России, и она в ближайшее время появится во всех информационных планах.

Что касается налога на имущество организаций, то, как я уже сказала, по объему поступлений в региональный бюджет это самый крупный налог из всех имущественных налогов. Основные вопросы по этому налогу касаются федеральных налоговых льгот, установленных главой 30 кодекса. Надо сказать, что и в региональном законодательстве можно предусматривать региональные налоговые льготы. Порядок их применения разъясняется финансовыми органами в соответствии со статьей 34.2 НК «Полномочия финансовых органов в области налогов и сборов».

Что касается федеральных налоговых льгот, то в последнее время к нам поступает очень много вопросов по поводу отмены различных льгот, хотя, начиная с 2005 года, ряд льгот у нас уже отменен. Но, конечно, проблема существует. Много вопросов, которые поступают к нам из министерств и ведомств, наоборот, касаются возврата к той или иной льготе. Но мы считаем, что поскольку региональные законодатели тоже могут предоставлять дополнительные льготы на региональном уровне, в зависимости от категорий налогоплательщиков, эти вопросы, в какой-то степени, могут решаться и на региональном уровне.

С 2006 года отменена льгота по объектам социально-культурной сферы и жилищно-коммунальной сферы. Эта льгота уже отменена, хотя, конечно, проблема существует. Но я думаю, что поскольку объекты жилищно-коммунальной сферы, в основном, находятся в ведении региональных законодателей и органов местного самоуправления, то они сами должны устанавливать эти льготы, на своем уровне.

Что касается федеральных налоговых льгот, то к нам поступил законопроект об отмене льготы для естественных монополий. Льгота, которая установлена для «Газпрома», «Транснефти», РАО «РЖД», РАО «ЕЭС России», «Госавтодора», - это льгота по пункту 11 статьи 381 Налогового кодекса относительно автомобильных дорог, железных дорог, трубопроводов. Предлагается ее отменить, соответствующие законопроекты уже внесены и в настоящее время рассматриваются в Государственной Думе. Мы этот вопрос анализировали и собрали сведения об этих организациях, в том числе по данным налоговых органов. Это огромные суммы, миллиарды. Но здесь такая проблема: мы считаем, что отмена этой льготы может привести к увеличению цен и тарифов на услуги естественных монополий. Как следствие, это может привести к повышению и других тарифов и к повышению цен на другие услуги. Поэтому надо подходить к этому вопросу аккуратно, но будем, конечно, совместно с Государственной Думой думать и решать этот вопрос.

Существенные изменения по налогу на имущество организаций были внесены в конце 2005 года, они действуют с 1 января 2006 года. Это касается налогообложения имущества, переданного в лизинг. Вы, наверное, знаете, что до 1 января 2006 года имущество, сданное в лизинг, не рассматривалось в качестве основных средств, если оно учитывалось на балансе лизингодателя (была такая позиция Минфина России). Мы написали письмо [8] нашим налоговым органам о том, что оно не может признаваться объектом налогообложения у лизингодателя, поскольку является вложениями в необоротные активы и учитывается организацией в качестве доходного вложения в материальные ценности.

Надо сказать, что, поскольку лизинговые компании стали очень изобретательны, используют различные схемы ухода от налогообложения этого имущества, то и налоговая служба, и Министерство финансов в течение двух лет работали с Государственной Думой над этим вопросом, но пока мы еще не смогли согласовать с ними соответствующие законопроекты.

На сегодняшний день принято решение о внесении изменения в правила ведения бухгалтерского учета. Согласно главе 30 объектом налогообложения является движимое и недвижимое имущество, учитываемое в бухгалтерском учете в качестве основных средств, то есть, весь налог на имущество организаций базируется на бухгалтерском учете. В связи с этим Минфин России внес изменения в правила ведения бухгалтерского учета основных средств ПБУ 6/01. В частности, издан приказ от 12 декабря 2005 года №147н [9], который устанавливает, что средства, передаваемые в лизинг, которые учитывались, на 03-м счете в бухгалтерском учете, теперь у нас признаются основными средствами. И с 1 января 2006 года все основные средства, которые числились на балансе у налогоплательщика, сданные в лизинг и учитываемые на балансовом счете 03, теперь подлежат налогообложению.

Налогоплательщики, правда, задают вопросы о том, какие именно основные средства, вновь приобретенные с 2006 года или те, которые находились на балансе налогоплательщика еще в 2004-2005 годах? Ответ такой - все, поскольку у нас среднегодовая стоимость имущества предприятия исчисляется исходя из стоимости имущества по состоянию на 1 число каждого месяца. И поэтому все имущество, которое передано в лизинг, теперь подлежит налогообложению, независимо от того, на чьем балансе, лизингодателя или лизингополучателя, оно учитывается.

Мы надеемся, что, благодаря этим изменениям в ПБУ вы получите пополнение в свои региональные бюджеты.

Следующее, что я хочу рассмотреть, – это налог на игровой бизнес. Этот налог занимает незначительное место в региональных бюджетах, но, тем не менее, он сейчас приобрел большую актуальность в связи с высокими темпами его развития (это первое), и второе, эта сфера имеет негативные социальные последствия, поскольку затрагивает и незащищенные слои общества.

В настоящее время в целях регулирования данной отрасли функции по лицензированию игорного бизнеса переданы Федеральной налоговой службе, а нормативно-правовое регулирование осталось за Минфином России. Надо сказать, что Государственной Думой принят в первом чтении проект Федерального закона «О деятельности по организации и проведению азартных игр, пари и производству игрового оборудования», который предусматривает ряд мер, направленных на снижение риска негативных социальных последствий. Кроме того, Государственной Думой в первом чтении принят законопроект, внесенный законодательным собранием Краснодарского края (он поддержан Правительством Российской Федерации) о двукратном увеличении ставок для игровых автоматов.

Кроме того, Правительством Российской Федерации поддержан законопроект, предусматривающий существенное увеличение государственной пошлины за выдачу лицензий в сфере игрового бизнеса, а именно с трех тысяч до одного миллиона рублей. Также рассматривается вопрос об увеличении до 30 млн. рублей сбора за выдачу лицензий. Предлагается введение госпошлины за выдачу субъектами Российской Федерации разрешения на открытие игрового заведения в размере 300 тыс. рублей. Эти

меры, наверное, будут способствовать увеличению поступлений в региональные бюджеты, и, с другой стороны, снятию каких-то социальных последствий.

В то же время, периодически появляются законопроекты о полной отмене игорного бизнеса в Российской Федерации, некоторыми депутатами выдвигаются такие законопроекты.

Еще один вопрос, который я хотела бы рассмотреть, касается земельного налога. Надо сказать, что федеральный закон, который ввел главу 31 «Земельный налог» в Налоговый кодекс, 141-ФЗ, был принят еще в 2004 году [10], и он ввел эту главу, начиная с 2005 года, но по мере готовности субъектов Российской Федерации. Эта глава с 2005 года действует только в Москве и в ряде отдельных муниципальных образований, о которых я ранее вам говорила.

Вообще, надо сказать, все проблемные вопросы по главам 28 и 30, «Транспортный налог» и «Налог на имущество организаций», более-менее урегулированы, Минфин России совместно с налоговой службой все эти вопросы решил, и уже наработана практика. Например, по налогу на имущество организаций практически никаких проблемных моментов нет. Правда, предполагается внесение изменений в Налоговый кодекс, но они касаются уточнения отдельных позиций. Например, предполагается признать объектами налогообложения объекты, по которым закончены капитальные вложения, которые приняты в эксплуатацию, и документы по которым переданы на государственную регистрацию прав. К сожалению, сегодня имеются примеры ухода от налогообложения по объектам, которые приняты в эксплуатацию, приносят доходы организациям, но не облагаются налогом. Хотя были даны рекомендации налоговым органам привлекать таких налогоплательщиков к уплате налога на имущество организаций, если они длительное время не оформляют свои права в органах государственной регистрации, и применять к ним санкции, которые предусмотрены статьей 122 Налогового кодекса Российской Федерации.

Что касается земельного налога, то, конечно, этот налог еще будет совершенствоваться, поскольку в нем есть некоторые моменты, которые не были учтены при его введении на территории Российской Федерации. В частности, хотелось бы отметить вопрос исчисления налога по тем земельным участкам, которые одновременно находятся на территории нескольких муниципальных образований, например, под линейными объектами, или по тем земельным участкам, по которым проходят границы муниципальных образований. Мы обращались в органы муниципальных образований, естественно, через субъекты Российской Федерации, чтобы они привели свои границы в соответствие с кадастром деления, потому что проблема действительно существует. Необходимо по каждому такому земельному участку определять соответствующий код ОКАТО, определять механизм исчисления налога.

Мы, в принципе, эту проблему согласовали с Федеральной налоговой службой, они нам предложили свой вариант, мы с ним согласились, дали письмо по системе. Однако этот вопрос необходимо регулировать на местах, в том числе, регулировать и законодательно, то есть, вносить изменения в главу 31 относительно порядка исчисления налога по таким земельным участкам. В общем, проблема существует.

Мы рекомендовали своим налоговым органам исчислять налог, исходя из размера земельного участка, который приходится на соответствующее муниципальное образование, т.е., исходя из той площади, которая приходится на конкретное муниципальное образование. Но здесь возникает вопрос, как определить эту площадь? В

этой связи именно налогоплательщикам придется обращаться в кадастровое ведомство, чтобы они каждому муниципальному образованию определили свою долю земельного участка, на котором расположено несколько муниципальных образований. В этом, конечно, сегодня есть проблема по земельному налогу.

Основная проблема, которая сказывается на налоговой базе бюджета муниципальных образований, – это наличие правоустанавливающих документов на земельные участки. Это сегодня огромная проблема. Мы вместе с Федеральной налоговой службой выходили с этим вопросом в Росрегистрацию, но проблема пока не снята. На самом деле очень много земельных участков, по которым вообще нет никаких документов, и права на которые не зарегистрированы.

Как предлагается решать эту проблему? Во-первых, у нас есть земельные участки, которые в соответствии с законодательством имеют правоустанавливающие документы, в том числе не только те участки, которые зарегистрированы в Государственном регистре прав в соответствии с законом 122-ФЗ [11]. Причем, регистрация прав официально должна была проводиться с 98-го года, но фактически она у нас проводилась органами Росрегистрации, начиная с 2000 года. Поэтому в Росрегистрации имеются данные по всем земельным участкам только начиная с 2000 года, не только по земельным участкам, но и по всем объектам недвижимого имущества.

Здесь проблема возникает с теми земельными участками, права на которые не были удостоверены, которые отсутствуют в Государственном регистре прав. По этим земельным участкам, как правило, выдавались документы органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с конечным законодательством, с Указами Президента, с постановлениями Правительства, и эти документы существуют. Поэтому, учитывая нормы 141-ФЗ [10], мы говорим, что налогоплательщиками являются не только те организации и физические лица, у которых есть правоустанавливающие документы, зарегистрированные в регистре прав, но и те, которые владеют своими земельными участками на основании документов, выданных еще до 98-го года органами исполнительной власти субъектов и органами местного самоуправления. Т.е., на основании тех действующих документов, которые выдавались ранее. К ним могут относиться не только правоустанавливающие документы, но и решения органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков, распорядительные акты федеральных органов исполнительной власти и Правительства Российской Федерации. Т.е., мы полагаем, что мы должны сохранить того налогоплательщика, который у нас был до 2006 года, всех тех, кто ранее платил земельный налог, тот старый земельный налог по закону «О плате за землю» [12].

Тем не менее, как показывает практика, очень много таких земельных участков, по которым отсутствуют документы. Это обсуждалось и на прошедшем недавно семинаре налоговой службы. Мы предлагаем решать это таким образом: если налогоплательщик добросовестный, то есть он оформляет свои права, подает документы на государственную регистрацию, то мы, конечно, не будем его привлекать к уплате налога до тех пор, пока он свои права не оформит. Но если налогоплательщики длительное время не оформляют свои права, то их, конечно, надо привлекать к уплате налога и применять, как я вам говорила ранее, статью 122 Налогового кодекса. Но это уже должны решать налоговые органы.

Но надо сказать, что органы местного самоуправления тоже должны проводить работу с такими налогоплательщиками. Тем более, что это позволяет Административный

кодекс. Согласно Административному кодексу, на граждан и юридических лиц могут быть наложены достаточно большие административные штрафы.

Существует еще одна проблема, которую хотелось бы отметить. Это касается тех налогоплательщиков, которые взяли когда-то в собственность земельные участки и которые имеют документы, подтверждающие их право на долю сельхозугодий. Таких налогоплательщиков тоже очень много, а какие-либо сведения по ним вообще отсутствуют. Как правило, в соответствии с Указом Президента, который уже отменен, налог на сельхозугодья, которые были переданы на долевых началах гражданам, уплачивался сельхозпредприятиями, то есть, арендаторами этих сельскохозяйственных долей, паев. Но сегодня законодательство не позволяет это делать. Поэтому мы считаем, что налог должен уплачиваться именно конкретными физическими лицами, которые имеют такие сельхозпай.

Надо сказать, что поселковые советы, как правило, не имеют сведений по этим налогоплательщикам. Поэтому здесь надо работать в том плане, что, в соответствии с законодательством, органы местного самоуправления и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют право изымать эти участки в свою собственность, обратившись в суд. Поэтому с этими земельными участками, конечно, надо работать.

Еще одна проблема по земельному налогу, как мы полагаем, заключается в доведении до налогоплательщиков информации о кадастровой стоимости земельного участка. Надо отметить, что концепция земельного налога совершенно иная и отличается от той концепции, которая была до 2006 года. Основное изменение, на котором базируется концепция, заключается в том, что налоговой базой является именно кадастровая стоимость земельного участка. При этом нормативная ценность земли, которая тоже используется для сделок купли-продажи, в данном случае - для целей налогообложения, использоваться не может, если кадастровая стоимость не определена. А по нашим данным такие вопросы с мест поступают. Я хотела бы предложить вам, чтобы вы поработали со своими органами местного самоуправления и с органами Роснедвижимости над тем, чтобы закончить процедуру оценки этих земельных участков и определить кадастровую стоимость по всем земельным участкам. В противном случае, муниципальные образования просто не соберут налог и, соответственно, не смогут финансировать какие-то свои определенные расходы.

Введение кадастровой стоимости земельных участков предполагало, что органы местного самоуправления сами разрабатывают порядок доведения до каждого налогоплательщика информации об этой кадастровой стоимости. Но на сегодняшний день по нашей оценке порядок или не разработан, или у органов местного самоуправления нет информации о кадастровой стоимости, которую они хотели бы довести, т.к. эта информация задерживается в системе Роснедвижимости. И поэтому в ряде случаев кадастровая стоимость до налогоплательщиков до сих пор не доведена. Это тоже ведет к потерям в бюджетах муниципальных образований. Это нужно иметь в виду обязательно.

Поэтому нами сейчас предложены изменения и поправки в главу 31 Земельного кодекса, касающиеся данного вопроса. Предлагается этот вопрос решить тем, что порядок доведения кадастровой стоимости до каждого налогоплательщика будет разработан Правительством Российской Федерации, поскольку Налоговым кодексом Российской Федерации этот вопрос не урегулирован.

Это то, что хотелось бы вам сказать по земельному налогу, какие есть проблемы, и как их решать, и что планирует делать Правительство Российской Федерации.

Теперь о налоге на имущество физических лиц. Это единственный налог, взимание которого на территории России регулируется не Налоговым кодексом, а законом Российской Федерации «О налоге на имущество физических лиц» [6]. Он был введен еще с 1991 года. Надо сказать, что Правительством разрабатывалась новая концепция этого налога, которая предусматривает, в первую очередь, определение налоговой базы, исходя из ее рыночной оценки. Этот проект закона, который назывался «О местном налоге на недвижимость жилого фонда», причем принадлежащего как юридическим лицам, так и физическим лицам, был внесен в Государственную Думу и принят в первом чтении. Однако на сегодняшний день принято его решение отложить.

Это связано, прежде всего, с теми проблемами, которые могут возникнуть при введении налога на основании рыночной оценки имущества. Во-первых, сегодня отсутствует государственная методика оценки объектов недвижимого имущества для целей налогообложения и отсутствует законодательная база. Поэтому в настоящее время мы этот проект не планируем принимать. Будет действовать закон, пока не будет введен налог на недвижимость в статью 15 Налогового кодекса.

Концепция налога на недвижимость предполагает, что объектом налоговой базы будет являться рыночная стоимость объекта налогообложения, как земли, так и имущества. В этой связи отмечу, что, начиная с 99-го года, в городах Новгород и Тверь проводился эксперимент по налогу на недвижимость, но сказать, что этот эксперимент был успешным, нельзя. Тем не менее, этот эксперимент показал, что нужно Правительству делать, чтобы ввести налог на недвижимость на территории России.

В Новгороде этот налог был введен только 40 организациям. Для граждан налог на недвижимость не вводился. Основная причина заключается в том, что объектом налоговой базы являлась именно рыночная стоимость объектов, земли и имущества. В Твери вообще этот налог не был введен. Они провели очень большую подготовительную работу, сделали регистр, разработали методику массовой оценки в Твери и Новгороде, но ввести его в Твери так и не смогли.

Введение налога на недвижимость предполагается не ранее 2009 года, поскольку предстоит сделать очень много. И, как показала реализация главы 31 «Земельный налог», мы, в общем-то, к ней не были подготовлены, особенно налоговые органы. Налоговыми органами сейчас проведена очень большая работа по составлению фискального реестра. Фискальный реестр, как вы знаете, составляется в соответствии с главой 31 на основании сведений, которые поступают от органов Роснедвижимости, Росрегистрации, органов местного самоуправления. И возникли очень большие проблемы. Вместо того, чтобы получив эти сведения сразу исчислить налог, налоговые органы заключают соглашения с органами Роснедвижимости и Росрегистрации о том, чтобы сформировать этот фискальный реестр. Это происходит потому, что органы Роснедвижимости дают нам сведения не только по тем земельным участкам, которые являются объектами налогообложения, но и вообще по всем земельным участкам, которые имеются в государственном кадастре.

И сейчас налоговым органам приходится делать сверку всех баз Роснедвижимости, Росрегистрации. Причем сначала они делают ее в автоматизированном режиме, поскольку налоговые службы разработали соответствующие программы. Однако, как показывает практика, после сверки в автоматизированном режиме, только 30% этих сведений

проходит контроль, а 70% - не проходит, так что основная сверка этих сведений производится вручную. Это очень большой объем работы для налоговых органов. Федеральная налоговая служба обратилась к нам с запросом о выделении дополнительного штата и дополнительного финансирования, потому что работа действительно огромная и объемная, требует больших трудовых усилий и финансовых затрат. Более того, приходится затем эту сверенную базу накладывать на свою базу, которая уже была сформирована ранее в налоговых органах. Это тоже достаточно большой объем работы.

Поэтому, чтобы не повторять таких ошибок при введении налога на недвижимость, мы полагаем, что необходимо сформировать единое информационное пространство между налоговыми органами, Роснедвижимостью и Росрегистрацией, что позволит оперативно получать эти сведения налоговыми органами и исчислять налоги. На сегодняшний день, конечно, это затруднительно. Думаю, что это тоже может в какой-то степени сказаться на поступлениях в местные бюджеты в 2006 году. Для решения этого вопроса нужна, конечно, помощь органов местного самоуправления, финансовых органов, и региональных органов исполнительной власти.

Кроме того, сейчас рассматривается проект закона о формировании государственного кадастрового учета и государственной кадастровой оценки объектов недвижимости. Это проект того самого Федерального закона, который позволит сформировать более совершенную базу, создать кадастр объектов недвижимого имущества в органах Росрегистрации, создать предпосылки и механизм определения кадастровой оценки, т.е. механизм проведения оценки объектов недвижимого имущества, и создать предпосылки для взимания налога на недвижимость.

Этот проект закона предусматривает очень интересную норму, которой у нас до сих пор не было. Эта норма касается проведения переоценки объектов недвижимого имущества раз в 3-5 лет. Причем, эта переоценка может проводиться не сразу по всем объектам недвижимого имущества и по всем земельным участкам, а, допустим, один год по землям сельскохозяйственных угодий, второй год по землям промышленности и т. д. Знаю, что в следующем году Росрегистрация начинает проводить переоценку по землям сельскохозяйственного назначения.

Почему я вам это говорю? Важно иметь в виду, что в течение трех лет платежи по земельному налогу не должны меняться, поскольку объектом налоговой базы является кадастровая стоимость, а кадастровая стоимость не будет меняться в течение, скорее всего, трех лет. (Если не будет завершена переоценка органами Роснедвижимости земель сельхозугодий на соответствующий год.) Поэтому вы должны это иметь в виду и планировать в своих доходах соответствующие суммы земельного налога.

Что касается взаимодействия финансовых органов и Федеральной налоговой службы, то вы знаете, что есть постановление Правительства [\[37\]](#) по этому вопросу, есть приказ по Федеральной налоговой службе [\[13\]](#) о том, что финансовые органы и Федеральная налоговая служба обмениваются информацией по всем региональным налогам и по всем местным налогам. Обмен информацией происходит в соответствующих формах. Однако поступают предложения финансовых органов о том, чтобы увеличить объем баз данных, которые налоговые органы могут передавать финансовым органам. Полагаю, что увеличение сведений, необходимо финансовым органам, в том числе финансовым органам муниципальных образований, для оценки состояния своих бюджетов. Но мы считаем, что это не совсем правильно, поскольку задача налоговых

органов – это администрирование налогов и осуществление контрольных мероприятий. Составление же налоговой отчетности, дополнительной статистической отчетности, может сказаться на собираемости налогов, на проведении контрольных мероприятий, поскольку будут использованы имеющиеся трудовые ресурсы. Или же для этой работы потребуются дополнительные ресурсы.

Пожалуй, это все, что я хотела вам сказать о том, что планируется и что есть сегодня в действующем законодательстве по региональным и местным налогам. Спасибо за внимание.

Ведущая. Спасибо, Надежда Алексеевна. Если у вас есть вопросы, пожалуйста, задавайте.

Вопрос. У меня вопрос по налогу на имущество, переданному казной. Раньше этот налог не платился, как быть теперь? В бюджетах эти средства не предусмотрены.

Потом, не определен порядок по взиманию земельного налога по многоквартирным жилым домам.

И третий вопрос, касательно предоставления информации налоговыми органами. Сейчас органы местного самоуправления совсем не имеют возможности работать по недоимке просто потому, что мы не видим недоимщиков, и не имеем о них никакой информации.

Гаврилова. Что касается имущества казны. Имущество казны, переданное в пользование на каких-то определенных условиях (например, в оперативное или в хозяйственное ведение), облагается налогом у того, кому оно передано. Если же имущество казны не передано, оно в казне. Но органы местного самоуправления могут заключать по этому имуществу различные договоры (например, договор доверительного управления, договор ссуды) и получать его в управление по этим договорам. Если имущество казны передано на этих условиях (договор ссуды или договор доверительного управления), то это имущество казны и, конечно, не должно подлежать налогообложению, поскольку оно находится в казне.

Я хочу отметить, что сейчас принята новая инструкция №70н «О бюджетном учете» [14], и имущество казны должно учитываться на балансе организации, в ведении которой находятся вопросы по управлению государственным имуществом, в том числе муниципальным имуществом. И я полагаю, что с момента введения этой нормы, поскольку оно должно учитываться на балансе, это имущество должно подлежать налогообложению.

Надо сказать, что у органов субъектов Российской Федерации есть все права по региональным налогам, которые начисляются в их бюджеты. Они могут освободить имущество казны от налогообложения. Эта норма действует, и ваше право, освободить это имущество казны, если у вас складывается такая ситуация, если оно никому не передано, но находится на балансе организации, в ведении которой находятся вопросы по управлению государственным имуществом.

Реплика. Я имел в виду, что это имущество было в хозяйственном ведении, потом оно было изъято и сейчас находится на балансе комитета по управлению имуществом.

Гаврилова. Знаете, до 2006 года наш департамент, в ведении которого находятся вопросы бухгалтерского учета, однозначного толкования по этому вопросу не давал. И мы говорили о том, что имущество казны, если оно никому не передано в хозяйственное

ведение или в оперативное управление, не подлежит налогообложению, поскольку должно учитываться на балансе комитетов по имуществу. Мы давали такие разъяснения.

Поскольку были приняты изменения в приказ №70н «О бюджетном учете» [14], то, на наш взгляд, с этого момента такое имущество должно подлежать налогообложению. Но у региональных органов есть право предоставить льготы.

Я хочу сказать, что органы местного самоуправления могут обратиться к региональному законодателю с просьбой о предоставлении льготы по муниципальному имуществу в ряде случаев. Я имею в виду статью 65 Бюджетного кодекса, в которой сказано, что по всем федеральным и региональным налогам в законодательстве субъекта могут быть предусмотрены отчисления от этих налогов в муниципальные образования. Поэтому здесь вопрос стоит таким образом: либо вы предоставляете льготу, либо это имущество подлежит налогообложению, учитывая последний приказ №70н, с учетом приказа №25н [15], который недавно принят и зарегистрирован в Минюсте.

Второй вопрос, по многоквартирным домам. Вопрос тоже очень сложный, но мы уже его рассматривали совместно с Федеральной налоговой службой. Вопрос очень сложный. Если участок сформирован, проведен кадастровый учет земельного участка, на котором находятся многоквартирные дома, оформлены все правоустанавливающие документы на земельный участок, то каждый правообладатель квартиры и правообладатель доли в этом земельном участке должен уплачивать земельный налог. Если государственный учет не проведен, участок не сформирован (тогда государственный учет, естественно, не может быть проведен), если нет правоустанавливающих документов, взимать налог с граждан мы не можем, нет у нас таких оснований. Кроме того, у нас нет кадастровой стоимости по этому земельному участку. Поэтому нет оснований. На сегодняшний день мы придерживаемся такой позиции.

Правда, мы запросили органы Росрегистрации о том, что планируется делать с этими многоквартирными домами. Насколько я знаю, в отдельных регионах права на эти земельные участки регистрируются. Мы видели эти правоустанавливающие документы, в основном идет отдельная регистрация по каждой квартире и отдельная регистрация на земельный участок, на общедолевую совместную собственность.

Органы Росрегистрации планируют ввести упрощенный порядок регистрации для садоводческих товариществ, у которых та же проблема, что и у многоквартирных домов. Они сейчас разрабатывают этот упрощенный порядок, он, по-моему, уже представлен в Правительство Российской Федерации. К нам, в Министерство финансов, он пока еще не поступал, но знаю, что работа над ним ведется. И, вероятнее всего, какой-то упрощенный порядок будет введен, а в будущем вообще хотят ввести одновременную регистрацию прав на квартиры и на земельные участки, на долю земельных участков. Такой порядок будет.

Но сегодня я повторюсь, нет основания для взимания налога с тех граждан, которые не оформили свои права на долю в земельном участке под многоквартирным домом, т.е., не имеют соответствующего документа.

По поводу сведений по недоимке, которые предоставляют вам налоговые органы, и тех, которые вы просите. Дело в том, что общие сведения они вам могут дать по вашему запросу.

Реплика. Они нам не дают никакую информацию о недоимщиках.

Гаврилова. По каждому налогоплательщику, скорее всего, не дадут, поскольку это является налоговой тайной по статье 102 Налогового кодекса.

Реплика. Получается, что мы имеем недоимку, а сделать ничего не можем.

Гаврилова. С недоимкой работают наши налоговые органы.

Реплика. Тогда нам это неинтересно.

Гаврилова. Как неинтересно? Все равно интересно. Во-первых, у них специально созданы подразделения, которые работают непосредственно с региональными и местными налогами.

Реплика. У нас же было достижение предыдущих лет, когда располагали этой информацией, действовал совет с привлечением правовых органов, налоговых органов. Сегодня совет практически не работает, как не работают и налоговые органы по этому вопросу.

Гаврилова. Вы знаете, я думаю, что все-таки по запросу финансовых органов вам могут дать список тех организаций, которые имеют недоимку, но без указания конкретной суммы. Вот таким образом можно пойти.

Ведущая. Еще вопросы, пожалуйста. Вопросы, комментарии, может быть.

Вопрос. Я не знаю, насколько это в Вашей компетенции, и занимались ли Вы этим вопросом. Очень актуальный вопрос о средствах самообложения граждан. Я понимаю, что это не налоговый доход, но что-то по этому поводу Вы могли бы сказать? Потому что существуют разные мнения о том, что это вообще находится не в законодательной практике, вроде это задекларированные источники дохода, но при этом реально ввести это невозможно. Не было у вас такой информации?

Гаврилова. Нет, такой информации нет.

Вопрос. И еще вопрос по поводу федеральных налогов, подоходного налога. Есть ли вероятность того, что будет изменен порядок его исчисления по месту жительства, а не по месту работы? По поводу налога на прибыль: будет ли изменен тот порядок, который введен в этом году, т.е., что налогоплательщик не обязан выплачивать пропорционально нахождению в муниципальном образовании? Об этом что-то известно?

Гаврилова. Я знаю, что планировалось такое, рассматривался вопрос о начислении налога по месту нахождения. Мы уже давно поднимаем этот вопрос. Но на сегодняшний день пока однозначного решения по этому вопросу не принято.

По поводу налога на прибыль. Этот порядок, во-первых, ввели только что, и я думаю, что менять ничего не будут, поскольку (я хочу заострить на этом Ваше внимание) сейчас работа направлена на улучшение администрирования налогов. Что такое улучшение администрирования налогов? Это, в том числе, и взаимодействие с каждым налогоплательщиком, оказание ему государственных услуг.

Такая же ситуация с налогом на имущество организаций. С чем она связана? У нас налог на имущество организаций перечисляется в региональные бюджеты, но, согласно статье 65, он может отчисляться и в местные бюджеты. И вот сегодня у нас есть налоговая декларация и инструкция по заполнению этой налоговой декларации, в соответствии с которой (пункт 1.4 этой инструкции), если налог на имущество организаций зачисляется полностью в региональный бюджет, то налогоплательщик вправе представить одну налоговую декларацию по всему имуществу, которое находится в пределах этого субъекта. Т.е., по всем обособленным подразделениям, по всем объектам недвижимого имущества, если он сам тоже в этом субъекте находится.

Естественно, улучшается администрирование. Во-первых, создается одна налоговая декларация, уплачивается налог одним платежным поручением, в налоговых органах ведется одна карточка лицевого счета, вывод расчетов налогоплательщиков тоже

становится достаточно актуальным и быстрым. Поэтому сегодня проводится именно такая политика, направленная на улучшение администрирования и взаимодействие с налогоплательщиком.

По налогу на имущество организаций, кстати, этот порядок был введен первым. Введение в налог на прибыль такого порядка как раз обусловлено нашей главой 30, налогом на имущество организаций. Хотя в главе это не прописано, но в этом случае учитывались нормы Бюджетного кодекса. Более того, налогоплательщик по налогу на имущество организаций вправе представить одну налоговую декларацию, если он находится, например, в разных муниципальных образованиях, если налог начисляется в муниципальные образования. Он вправе представить одну налоговую декларацию, если эти муниципальные образования (2, 3, 10, 200) находятся в ведении одного налогового органа. В этом случае он тоже может представить одну декларацию, но с заполнением соответствующих листов налоговой декларации по соответствующим кодам ОКАТО. Даже вот такое у нас прописано в этом пункте 1.4.

Вы сами, наверное, знаете, и комментарии по телевидению об этом идут, что налоговое администрирование не стоит на месте, оно совершенствуется. За рубежом, например, налогоплательщик вправе представить декларацию в любой государственный орган. Я думаю, что мы тоже к этому когда-нибудь придем.

Естественно, налог поступит по назначению. Поэтому разбивка налога на имущество организаций по муниципальным образованиям, если он начисляется в республиканский бюджет, совершенно нецелесообразна.

Поэтому предоставление дополнительных сведений налоговым органом для ваших нужд, конечно, это очень сложно. Пока нужно пользоваться другими средствами, статистикой и т. д., ведь очень много источников существует для этих целей.

Пожалуйста, если еще есть вопросы?..

Вопрос. Я бы хотела еще раз вернуться к вопросу об имуществе казны. Первый вопрос: Вы представляете один департамент Минфина, а 70-ю инструкцию разрабатывал тоже Минфин, т.е., это одна структура. В Минфине кто-нибудь делал анализ, каковы будут расходы муниципалитета по обложению налогом на имущество городской казны? Потому что Вы сказали, то, что находится в городской казне, передается в оперативное или в хозяйственное ведение.

Гаврилова. Да, по договорам ссуды, доверительного управления.

Реплика. Городские дороги, например, просто обслуживают, их ни в оперативное, ни в хозяйственное ведение никому не передают, а суммы немаленькие. Это все учитывается в муниципальной казне.

Дальше, согласно закону о приватизации, в муниципальной казне также находятся электрические сети и сети тепловодоснабжения. Это тоже безумные деньги, т.е., это безумная стоимость. Если, допустим, сети могут передаваться в аренду, тогда обложение возникает у арендодателя.

Гаврилова. У арендодателя.

Реплика. Т.е., получается уже три объекта. Суммарная стоимость – это огромные деньги.

Гаврилова. Арендодателю эти средства возмещаются через арендную плату.

Реплика. Значит, мы дальше регулируем тариф, потому что этот тариф идет для населения. На сегодняшний день регулирование тарифов ограничено государством. Мы не можем наложить тариф на стоимость этого имущества, который мы получим с тех же

тепловиков и водоканальщиков. Понимаете? Сейчас у муниципалитета, в соответствии с этой инструкцией, все это находится на балансе комитета по управлению имуществом городских территорий, и возникает вопрос о налоге на имущество.

Гаврилова. Надо передавать на баланс организациям. Это и есть эффективность управления этим имуществом. Т.е., имущество должно приносить доход. Если оно у вас мертвым грузом лежит, на балансе у кого-то числится и не приносит доход, нет эффективности управления этим имуществом.

Реплика. Подождите. Дороги кому можно передать в управление? Их только обслуживают, но они находятся в собственности муниципалитета.

Гаврилова. А на каком основании они обслуживаются тогда, скажите? Договор аренды?

Реплика. Потому что это полномочие органа местного самоуправления, в частности, содержание городских дорог.

Гаврилова. Дороги, если они у кого-то в управлении, на каких правах они управляют ими?

Реплика. В комитете по управлению имуществом они находятся, в городской казне.

Гаврилова. Нет, подождите. Они находятся в городской казне. Кто занимается обслуживанием этих дорог?

Реплика. Специализированные организации.

Гаврилова. Вот и передать их специализированным организациям на баланс.

Реплика. Тогда они нам повысят стоимость обслуживания, мы опять будем приходом платить налог на имущество.

Гаврилова. Освободите их от уплаты налога.

Реплика. Налог региональный.

Гаврилова. Обратитесь в региональные органы.

Реплика. Откажут, потому что бюджеты сформированы, и были прецеденты, когда запрашивали в частности по жилищно-коммунальному комплексу предоставлять льготы, которые действовали несколько лет. Был отказ. Что же делать муниципалитетам? Это очень большие деньги.

Гаврилова. В общем-то, да, вопрос для вас такой, цена большая.

Реплика. Это один момент. И второй момент, по поводу сети. Как переходный этап, жилищные сети передаются в аренду. Поскольку они не могут быть приватизированы, они должны находиться в собственности муниципалитета. Но мы их передаем в аренду. Оприходованная арендная плата ложится на себестоимость. Опять-таки, в аренду сдает комитет по управлению имуществом. Почему муниципалитет должен платить налог на прибыль, если мы на этих сетях не зарабатываем? Мы, в силу действующего законодательства, обязаны их иметь в своей собственности, сдавая их в аренду. Но почему с суммы арендной платы мы должны платить налог на прибыль? И, кстати, из Минфина было разъяснение, что облагается налогом на прибыль.

Гаврилова. Да, арендная плата облагается налогом на прибыль. Это вопрос не мой. А первый вопрос – я думаю, вам надо каким-то образом урегулировать взаимодействие с региональными органами власти.

Я все-таки еще поговорю с этим департаментом. Можно будет, наверное, с ними еще переговорить по данному вопросу. Сделайте нам официальный запрос, официально этот вопрос мы еще не рассматривали, поскольку эти изменения внесены туда недавно.

Поэтому сделайте нам запрос, мы рассмотрим эту проблему еще раз. Есть у нас основание не облагать налогом это муниципальное имущество или нет, я хотела бы все-таки уточнить. Поэтому делайте запрос, мы с ними еще раз поговорим. Но сегодня, в соответствии с инструкцией, оснований для этого все-таки нет. Данный вопрос должен регулироваться, в том числе, и с законодательными органами власти субъектов Российской Федерации.

Ведущая. Спасибо, Надежда Алексеевна.

Гаврилова. Пожалуйста.

Ведущая. Есть еще вопросы? Спасибо большое.

Гаврилова. Спасибо за внимание.

Ведущая. У нас сейчас по программе небольшой перерыв, 15 минут, и еще одно выступление до обеда. Спасибо, через 15 минут в этом же зале.

[- вернуться к оглавлению -](#)

Особенности реализации реформы местного самоуправления в переходный период. Роль федеральных органов власти в реализации реформы

С.Н. Мирошников

Директор Департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления Министерства регионального развития Российской Федерации

(Примечание: начало выступления не записывалось по техническим причинам)

Мирошников. ...посильных для федеральных органов, прямо скажем, из-за неограниченных размеров нашей страны и потребовало корректировки законодательства в части реформы местного самоуправления. Прежде всего, в части увеличения полномочий субъектов Российской Федерации. Это было сделано промежуточным 129-м законом [16], который сказал, что для вновь образованных поселений ответственность за организацию местного самоуправления, за способы решения вопросов местного значения лежит, прежде всего, на субъекте Российской Федерации, который должен определить, что решает поселение, а что остается на уровне района, и как осуществляется финансирование этого интересного процесса: по сметной схеме или, все-таки, через самостоятельный бюджет. Но главное, подчеркиваю, была определена ответственность органов субъектов Российской Федерации за исполнение полномочий.

К 2006 году, когда уже началась реформа местного самоуправления, у нас изменилась и система наделения губернаторов полномочиями. И губернаторы из элемента, противостоящего федеральному уровню власти, действительно стали реальным элементом единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации. И оказалось, что, если они являются элементом общей системы исполнительной власти, то их не следует отстранять от исполнения государственных полномочий, передавать это на федеральный уровень, а вполне возможно сделать их соучастниками этого процесса, и больше полномочий отдать на уровень субъекта Российской Федерации.

Тем более, что в течение года исполнение федеральных полномочий вновь созданными органами федеральной власти показало достаточно сложный процесс их становления. Территориальные органы были разобщены, отделены от центральных органов, действовали несогласованно. Агентства и службы не набрали еще должного веса и, тем более, необходимой численности, не получили необходимого финансирования для исполнения всех полномочий, оказавшихся на федеральном уровне. И тем самым субъекты, которые продолжали вынужденно исполнять эти полномочия, с одной стороны, не имели на это средств, а с другой стороны, не могли эти средства тратить, поскольку прокуратура все время указывала на нецелевое использование бюджетных средств.

Затем, опять же, после достаточно громких заявлений губернаторов и достаточно шумного проведения заседания Госсовета, появилось еще одно поручение привести эту систему в рабочее состояние. И тогда мы подготовили 199-й закон [2], который, вообще говоря, является новым шагом и в системе разграничения полномочий, и вообще в законодательстве Российской Федерации.

Прежде всего, он не отменяет разграничения полномочий. За каждым уровнем власти сохраняется закрепленный перечень полномочий, за которые они несут полную ответственность. Вместе с тем введено новое понятие участия органов власти в осуществлении не своих полномочий, если это предусмотрено соответствующим федеральным законом. То есть, закон расширенно толкует полномочия, т.е., вот здесь это полномочия Российской Федерации, но субъект Российской Федерации может участвовать в осуществлении этого полномочия, и субъект вправе принимать свои нормативные акты и программы, и финансировать осуществление этого полномочия.

Более того, 122-й закон [17], принятие которого было достаточно трудным, ввел норму о том, что никакие реформы не должны приводить к уменьшению социальной защищенности жителей Российской Федерации. Т.е., по этому закону невозможно допустить снижения уровня социальной защищенности, что было невыполнимо с точки зрения бюджетного законодательства, поскольку субъекты не могли дополнительно тратить средства, даже на социальную защиту, если это полномочие отнесено к уровню Российской Федерации. Но 199-й [2] сказал, что социальная защита является особой сферой, и все могут делать в ней то, что считают необходимым, если имеют для этого необходимые средства.

Естественно, 199-й опять же немножко перераспределил полномочия, добавил субъектам то, что они просили, и немножко добавил органам местного самоуправления, о чем особенно беспокоились депутаты Государственной Думы. Из-за большого объема этого закона, конечно, не обошлось без перекосов, которые потом пришлось исправлять. Это были мелкие корректировки, хотя они были достаточно чувствительны для органов власти и регионального и местного уровней.

Таким образом, общая тенденция реформы, приближение населения к власти, сохраняет актуальность и в настоящее время. Приоритетом является повышение эффективности власти. Поэтому, что будет делаться в ближайшее время? Конечно, будут вводиться какие-то показатели эффективности деятельности органов власти всех уровней. Вопрос о показателях эффективности является чрезвычайно спорным. Вы все видели первые предложения, они оказались либо неисполнимыми, либо не дающими ответа на то, как действуют органы власти. Но существует уже и второе, и третье приближение, различные варианты, которые еще не достигли никакой степени готовности, даже нулевой, и которые продолжают обсуждаться. И если у кого-то есть свои предложения,

они всегда будут с интересом выслушаны и учтены. Потому что это действительно вопрос, который требует решения.

Второе. Поскольку существует общее мнение, что губернаторы теперь не противники, а участники системы государственной исполнительной власти, то общая тенденция будет направлена на то, чтобы, повышая ответственность регионального уровня, добавить им полномочия таким образом, чтобы максимальное количество территориальных органов исполнительной власти прекратило свое существование. То есть все функции государственной власти, осуществляемые на региональном уровне, должны исполняться органами власти субъекта. За исключением двух: контроля и надзора. Если сохранить контрольные и надзорные функции на федеральном уровне, то все остальное должны исполнять органы госвласти субъектов.

Вот это общая тенденция, она достаточно трудно реализуется, и, прежде всего, потому что функции контроля и надзора очень просто связываются с исполнительными функциями, и федеральные органы очень трудно соглашаются их разорвать. Прежде всего, потому что содержать органы контроля и надзора стоит примерно столько же, сколько сейчас бездействующие территориальные органы, но ответственность и финансирование исполнения полномочий совершенно другие. Но мы продолжаем обсуждение разграничения полномочий, еженедельно.

Предложения субъектов по передаче дополнительных функций и полномочий – тут их очень трудно разграничить – на региональный уровень с анализом экспертной группы, что же все-таки здесь делается? Сегодня это только образование и здравоохранение. Задача стоит так: определиться, что мы хотим изменить, и не позднее весенней сессии подготовить соответствующий законопроект. Некоторые подходы уже есть, и очень хочется, чтобы это было не в декабре. Даже стоит задача сделать два законопроекта по разграничению полномочий в этом году, но пока я не совсем уверен, что это получится, но очень хочется хотя бы один нормально подготовить.

Работа осложняется тем, что изменение законодательства продолжается. Очень большой пакет предложений от субъектов Российской Федерации был в природоохранной сфере. Но принятие Водного кодекса в новой редакции принципиально изменило ситуацию в этой сфере, и фактически все предложения нужно собирать заново, с учетом новой редакции Водного кодекса.

Поправки в Земельный кодекс, которые подписаны сегодня Президентом, также меняют ситуацию в разграничении полномочий в этой интересной сфере, с которой было связано очень много вопросов и нареканий. Но, самое главное, общая тенденция заключается в расширении полномочий субъектов при повышении, я бы сказал, многократном, их ответственности за исполнение этих полномочий.

Поскольку невозможно разорвать ответственность и возможность осуществления этих полномочий, максимальное число дальнейших полномочий, в том числе и те, которые исполняются территориальными органами, при передаче на субъектовый уровень будут предусматривать не отнесение их к собственным полномочиям, а передачу их в качестве делегируемых полномочий с предоставлением субвенции.

Здесь опять возникают очень большие сложности с построением методики обсчета этих полномочий, с определением необходимого объема финансовых средств для осуществления этих полномочий. И тут, опять же, нам крайне важна помощь финансистов - представителей субъектов Российской Федерации. Федеральные органы очень плохо представляют, сколько это стоит и по каким методикам можно обсчитать исполнение того

или иного полномочия. Т.е., в любой форме, любые предложения будут рассмотрены и в какой-то степени учтены. Это в ваших интересах, давайте, товарищи, работать.

С местным самоуправлением. Местное самоуправление остается большим вопросом всей реформы системы публичной власти. По данным, которые у нас имеются, оно всегда немножко плавает, и будет плавать до тех пор, пока Минюст не составит окончательно... не зарегистрирует все уставы муниципальных образований и не заведет в окончательном виде реестр муниципальных образований, как ему предписано 131-м законом [3]. По нашим оценкам, у нас сейчас 24216 муниципальных образований. Из них 1800 муниципальных районов, 524 городских округов, 2476 городских поселений и 19180 сельских поселений.

Уверен, что это не окончательные цифры. Идут у нас суды по определению границ муниципальных образований, они еще не закончились, существуют уже достаточно большое число вопросов об изменении границ уже определенных муниципальных образований, о разделении, слиянии. Это живой процесс, который будет продолжаться постоянно. Опять же, подчеркиваю, здесь основная ответственность лежит на субъектах Российской Федерации. Процесс установления границ не завершился, он будет проходить постоянно, и всегда границы муниципальных образований будут определяться законом субъекта Российской Федерации. И, если первичная нарезка осуществлялась в соответствии с положениями статьи 11, то в дальнейшем придется ориентироваться на интересы населения, определенные путем голосования. «За» – «против», за объединение – за разъединение, за изменение границ, за сдвигку, передвижку одного населенного пункта из одного муниципального образования в другое. Этот процесс будет продолжаться, и к этому нужно быть готовым, и вообще говоря, даже планировать на это постоянно средства.

Определение границ в соответствии с требованием законодательства, прежде всего с требованием градостроительного законодательства, произведено только примерно в трети субъектов. Проведено межевание и все остальные необходимые процедуры. То есть эта работа продлена, поскольку у нас введен переходный период, но, тем не менее, этот вопрос тоже требует и внимания со стороны субъекта (т.к. у муниципальных образований нет для этого ни возможностей, ни средств) и закрепления соответствующими законами.

Поскольку вновь образованных муниципальных образований у нас более половины, введение переходного периода немного сняло остроту вопроса разграничения имущества. Но этот вопрос остается ключевым вопросом для осуществления полномочий органов местного самоуправления. Нам чисто технически не удалось исключить норму о том, что должно быть постановление о разграничении имущества между муниципальными образованиями, такого постановления Правительства нет и не будет. Поскольку мы отрегулировали все вопросы, мы считаем, что, с точки зрения федерации, на переходный период созданы все условия для законодательного регулирования этого процесса. Т.е., мы это отрегулировали поправками в 122-й закон [17], часть 11 статья 154. Если на одной территории действуют муниципальные образования разного уровня, то это полностью соответствует ситуации с двухуровневым местным самоуправлением. И в этом случае, в случае двух типов муниципальных образований на одной территории, разграничение имущества и полномочий осуществляется законом субъекта в точном соответствии со 129-м законом. Кроме того, в соответствии с нормой 129-го закона [16] допускается безвозмездное пользование имуществом в случае разграничения полномочий. Мы свою работу сделали, теперь вся тяжесть ложится на субъекты Российской Федерации, тяжесть

этого процесса: образование комиссий, составление перечней, разграничение имущества и закрепление его в соответствии с законодательством, регистрация, что опять же требует и финансовых средств, и высокой степени ответственности. Ответственность возлагается опять же, подчеркиваю, на субъекты Российской Федерации.

И последнее, о чем мне хочется сказать. Местное самоуправление должно расти. А это предполагает две стороны его развития. Первое, местное самоуправление основывается на участии населения в осуществлении властных полномочий. Прежде всего, местное самоуправление – это наиболее приближенный к населению уровень власти, и поэтому необходимо обеспечить максимальное участие населения в принятии решений органами местного самоуправления. 131-й закон [3] прямо прописал необходимость проведения слушаний по вопросам, определенных законом. Это, прежде всего, принятие бюджета и отчет о его исполнении. Вот здесь заключены колоссальные ресурсы вовлечения населения в осуществление местного самоуправления.

В настоящее время Всемирный банк в трех субъектах Российской Федерации проводит проект «Гражданское участие и развитие местного самоуправления в сельской России». Маленький, по их меркам, проект, чуть больше миллиона долларов. 26 муниципальных образования они захватили и проводят хорошо знакомую Всемирному банку работу по расширению активности населения. Они проводили ее в Бразилии, в Румынии, в разных других странах, и основываются на простых методологических приемах: они обучили тех, кто проводит собрания, и проводят собрания жителей в этих небольших сельских муниципальных образованиях. Собрания направлены на то, чтобы: а) выяснить, что волнует жителей; б) найти решения этих вопросов; в) побудить власти участвовать в решении этих вопросов; и последнее – обеспечить участие населения в решении этих вопросов.

При этом выяснилось, что значительная часть вопросов, конкретно, непосредственно волнующих жителей, прямо не совпадает с перечнем вопросов, перечисленных в 131-м законе. Т.е., косвенно совпадают, не прямо. При этом почти сразу же оказалось, что если провести достаточно яркое обсуждение, то выясняется, что решение этих вопросов не требует больших финансовых средств. И третье, оказалось, что жители, собравшись, сообщая вполне могут решить эти вопросы, зачастую даже без привлечения или с привлечением небольших бюджетных средств.

Очищение улиц, уборка улиц, очистка канализационных каналов в сельских населенных пунктах, – все эти, достаточно простые действия могут быть выполнены непосредственно жителями и решены ими непосредственно. В городах это, конечно, сложнее. Поэтому технология проведения слушаний в сельских поселениях, городских поселениях, городских округах является принципиально отличной и приводит, конечно, к различным результатам. Именно поэтому реализация, территориального и общественного самоуправления в городах имеет даже большее значение, чем проведение слушаний на территории сельских поселений.

Вовлечение жителей - это один аспект. И второй аспект: местное самоуправление создано во всей стране, на всей территории Российской Федерации. И поэтому нельзя считать и нельзя допускать, чтобы каждый орган местного самоуправления рос самостоятельно, без связи со всей этой системой. Именно поэтому в настоящее время мы форсируем создание советов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации. Ответственность – это сегодня у меня уже рефрен – лежит на субъектах Российской Федерации.

Замечу, что согласно требованиям закона существует четыре обязательных органа местного самоуправления. Хотя сам же немножко вхожу в противоречие с нормами закона. Прежде всего, это, естественно, глава местного самоуправления, администрация и представительный орган, а также иные органы, определенные в уставе. Но существует еще один орган, создание которого является обязательным. Это совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В законе прямо сказано, что в каждом субъекте создается совет муниципальных образований. Это означает, что в него в обязательном порядке входят все муниципальные образования. И хотя регистрация этого объединения проводится на основании закона о некоммерческих организациях, который предполагает якобы добровольное вхождение и выход участников из этого объединения, эта норма не должна использоваться при создании советов муниципальных образований. Создание совета обязательно, и в него входят все муниципальные образования.

Вот в дальнейшем может быть создано единое общероссийское объединение, что мы тоже считаем обязательным, хотя прямого требования в законе нет, в отличие от требования создания совета муниципальных образований в каждом субъекте. И это является зоной ответственности органов госвласти субъекта Российской Федерации. Вот если все это сделать, а я уверен, что нашей жизни для этого хватит, то будет, действительно, новая система публичной власти, надеюсь, эффективная, если только мы сами не сделаем ее какой-то другой. Но хотелось бы надеяться на лучшее.

И вот в этой связи хотелось бы обсудить один из вопросов, который звучал здесь, в зале, который требует обсуждения в связи с тем, что я сказал в самом начале. Почему в 131-м законе [3] применяются различные формулировки для описания вопросов местного значения? Потому что различные. Что за ними стоит? Прежде всего, изменение принципов деятельности власти. Власть должна создавать условия для хозяйственной деятельности на своей территории, не становясь в обязательном порядке хозяйствующим субъектом. Т.е., в отличие от прежнего подхода, когда за властью записывалась обязанность исполнения полномочий, в настоящее время основным является обязанность создания условий и обеспечения предоставления данного вида услуг.

Наиболее часто приводится пример транспортного обслуживания населения. С точки зрения формулировки это вопрос местного значения о создании условий для предоставления населению транспортных услуг. Органы местного самоуправления могут первое, создать муниципальное транспортное предприятие и возить всех жителей за свой счет на своих автобусах по своим территориям. Или купить «Мерседесы» и возить всех жителей на «Мерседесах» на своей территории. В зависимости от финансового обеспечения. Либо другая крайность, - определить схему транспортных маршрутов и пригласить всех перевозчиков для работы согласно утвержденной схеме.

Совершенно очевидно, что объем необходимых финансовых средств для реализации одного и того же вопроса местного значения в зависимости от принятых подходов будет принципиально различным, он должен определяться каждым органом власти в каждом муниципальном образовании самостоятельно, исходя из экономической ситуации и имеющихся финансовых ресурсов, в контексте приоритетов развития муниципального образования. Если они считают, что транспортное обслуживание для них самое главное, они могут все средства направить на решение именно этого вопроса, ограничившись обязательным минимумом решения остальных. Или вообще отказаться от их решения, если будет принято соответствующее решение представительным органом, и жители выразят соответствующие пожелания на слушаниях по проекту бюджета.

Именно для того, чтобы обеспечить такую гибкость деятельности органов местного самоуправления, в зависимости от экономической и финансовой ситуации (а она, очевидно, принципиально различная), и были выбраны такие неодинаковые формулировки решения вопросов местного значения.

199-й закон [2] ввел еще больше разночтений в формулировки. Появилось слово «участие в исполнении». Это, как правило, те федеральные полномочия, реализовать которые эффективно, без участия органов местного самоуправления, невозможно. Это, прежде всего, мобилизационная работа, военно-учетная работа и предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидация их последствий.

Достаточно трудные были споры, очень продолжительные и очень напряженные. Были поиски других формулировок, которые бы обеспечили неразрывность системы связи в Российской Федерации, а местное самоуправление теперь обязательный элемент всей системы публичной власти, поскольку в 131-м законе [3] написано однозначно, что местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, форма народовластия, необходимый и обязательный элемент в системе публичной власти. Без таких формулировок достичь этого не удастся. И поэтому в нашей ситуации нужно жить по новым законам, хотя это очень непросто, и проводить дальнейшую работу по совершенствованию законодательства.

Существует два принципиальных подхода к законодательному процессу, законотворческой работе. Первое – это, очевидно, проектный подход, который был использован в подготовке 131-го закона полностью и, меньше, 95-го [5], который внес поправки в 184-й [4]. Была построена новая система разграничения полномочий, соответствующая принципам бюджетного федерализма.

И второй подход, текущий, когда законодательство отражает изменения, происходящие в жизни, когда законодательство отражает вызовы, которые возникают в практической жизни и способствуют их, вызовов, устранению или решению каких-то проблем. Проектный подход, мы считаем, реализовали, и вот теперь давайте совместно совершенствовать законодательство, добиваясь поставленной цели – создания системы эффективной власти.

Спасибо.

Ведущая. Спасибо, Сергей Николаевич. Вопросы, пожалуйста, в микрофон.

Вопрос. Целый ряд вопросов по разграничению федеральной и региональных служб. Была создана такая служба, очень недавно – Россельхознадзор, которая вобрала в себя санитарный надзор, ветнадзор, рыбнадзор, по-моему, охотнадзор, если мне не изменяет память. В то же время, на территории субъекта действует своя ветеринарная служба. Полномочия между ними четко не разделены. Т.е., вопрос, кто что делает, так и не ясен. Допустим, полномочия по ветсанэкспертизе переданы, вроде бы, федеральной службе, как надзорные функции. В то же время там просто нет такой численности, чтобы провести ветсанэкспертизу, чтобы поставить лаборатории на всех этих рынках, что-то еще такое сделать. Вот сейчас идет птичий грипп и все, наши области граничные. Тогда просто нужно или комплектовать эту службу нормальными ресурсами, или оставить эти функции за субъектом.

Мирошников. У меня просьба все-таки как-то задавать вопросы. Вот крик души, что не разграниченные полномочия между службами не позволяют четко разграничить функции. Да, это известно. Да, написано, чтобы «организацию обеспечения

государственного санитарно-эпидемиологического надзора делегировать в органы исполнительной власти». Да, известно, что система власти неэффективна, общие направления стараются сейчас максимально передать субъектам, сохранив контрольно-надзорные за федерацией. Вот, вроде бы, при четкости такого подхода реализовать его крайне сложно, поскольку каждую функцию нужно анализировать и либо отдавать субъекту, обсчитав деньгами, либо сохранять на федеральном уровне. Т.е., вопрос-то в чем?

Реплика. Вопрос в том, что если федерация забирает на себя какую-то функцию...

Мирошников. Как это отрегулировать? Планируем, ведем эту работу, запросили все субъекты, получили пачку предложений, теперь анализируем, что можно реализовать в законодательстве.

Вопрос. Вопрос второй. Согласно Бюджетному кодексу сказано, что если средств федеральных субвенций не хватает, то субъект должен использовать свои ресурсы. То есть я понимаю, что что-то может возникнуть из-за нерационального использования. Но допустим, те же льготы по инвалидам – субъект что, будет как-то влиять на численность инвалидов, чтобы уменьшить? Т.е., есть полномочия, которые не зависят от эффективности работы субъекта Федерации.

Мирошников. Прежде всего, давайте цитировать законы по возможности точно. Нигде не сказано, что должен использовать собственные средства.

Реплика. В поправках к кодексу прямо так и сказано.

Мирошников. Вправе использовать.

Реплика. В поправках к Бюджетному кодексу четко так и сказано: «Должен». То есть, если субъект ...

Мирошников. Поправки еще не стали законодательством. С точки зрения регулирования численности. Именно для этого мы добиваемся создания единого реестра граждан, нуждающихся в социальной защите, и вопрос именно потому возникает, что численность, считаемая на федеральном уровне, постоянно расходится с тем, что считает субъект. Это и вызывает трудности создания общего реестра. Да, надо вместе работать, создать единый реестр, тогда у нас не будет расхождения в численности, мы будем знать, кого мы действительно защищаем, и кто нуждается в получении пособия.

Вопрос. Потом еще, этот вопрос уже поднимали, все-таки нам бы хотелось услышать. Вот то решение о тарифах, об ограничении тарифов на коммунальные услуги. Как оно согласуется со всеми другими законами и что, в принципе, делать субъекту и муниципалитету, которые в свое время, может быть, по какой-то погрешности неправильно его рассчитали? Т.е., это целый ряд субъектов, у которых тариф для граждан был утвержден не 100%, теперь они уже вообще никогда не смогут его поднять. Потому что федерация утвердила, что рост тарифов на коммунальные услуги не более 20%. Рост уровня платежей граждан на 10%, по подтягиванию его до 100%, уже дает рост тарифов для населения более чем на 20%, даже без инфляции. Как с этим-то быть?

Мирошников. Тут два вопроса. Как согласуется? Никак не согласуется. Данный закон является антирыночным и противоречит всей концепции реформы ЖКХ. Почему он был принят? С испуга. Действительно, два лишних процента инфляции на декабрь потребовали принятия нерыночных механизмов дополнительного ограничения инфляции. Т.е., реакция субъектов, которые действительно планировали большее повышение тарифов, понятна. Если бы их решение было реализовано, не ограничилось бы этим законом, то, несомненно, у нас за первый квартал было бы не 5% инфляции, а столько же,

сколько и в прошлом году, т.е., где-то под 8%. Эта ситуация потребовала принятия такого решения.

Как жить в этих условиях? В соответствии с требованием закона. Данный закон, устанавливающий высший предел для тарифов, не единственное ограничение. Существуют внутренние, хотя очень небольшие, резервы для регулирования тарифов, снижения себестоимости в этих пределах. Очень тяжелая работа, вынужденная. Несомненно, что данное ограничение будет действовать ограниченный срок, до тех пор пока у нас рост инфляции не примет приемлемые размеры. Т.е., по нашим расчетам, через три года можно планировать отмену этого ограничения и возвращение к принципам коммунальной реформы. Пока это сделать невозможно.

Реплика. Просто дело в том, что теперь ни муниципалитет, ни субъект уже не может поднять уровень под себя и довести его до 100%.

Мирошников. Может довести, но другими методами, очень тяжелой работой. Кто не сможет, да, зафиксирует сейчас на этом уровне.

Вопрос. А тогда убытки предприятиям кто будет возмещать? В принципе, если будет действовать этот федеральный закон...

Мирошников. Еще раз подчеркиваю то, что я сказал: нерыночное решение, противоречие принципам коммунальной реформы, но надо жить в пределах закона.

Реплика. Нет, просто я еще раз говорю, что при действующем федеральном законе хозяйствующий субъект, в принципе, имеет право подать в суд на федерацию и отсудить эти вещи, просто отсудить. И это будет абсолютно правильно.

Мирошников. Так, при полной ответственности субъекта Российской Федерации, как это определяют поправки 199-го закона [2]. За безаварийную работу системы жизнеобеспечения ответственность...

Реплика. И потом вот маленький вопрос...

Мирошников. Ответственность на субъектах, поправки к статье 26-3 закона 184 [4]. Вот мы сколько формулировали эту глубокую мысль.

Вопрос. Еще такой маленький вопрос. Органы местного самоуправления... У них есть такое полномочие: создание аварийно-спасательных служб. Это вообще что такое?

Мирошников. В большинстве городских округов, во всех городах-миллионниках и в крупных административных центрах, в столицах субъектов такие службы существуют.

Реплика. Там речь идет не о городах. Это полномочия поселений.

Мирошников. А города, городские округа являются поселениями.

Вопрос. А поселения что будут создавать? Если в поселении проживает 500 человек, какую службу он будет создавать у себя?

Мирошников. Добровольная пожарная дружина вполне может выполнять функции аварийно-спасательной службы. Понимаете, тут основа: самостоятельное и под свою ответственность, в рамках, определенных законодательством решение вопросов местного значения. Это определение, которое присутствует и в Европейской хартии, и в законе о местном самоуправлении, подчеркивает, что вопросы должны решаться, даже если они одинаково сформулированы, принципиально по-разному в разных муниципальных образованиях. Закон предоставляет такую возможность в отличие от предыдущего действующего законодательства. В этом его большой шаг вперед. Но то, что нам нужно готовить кадры по-новому, к новой работе в новых условиях – это тоже принципиально очевидно.

Замечу, что о подготовке кадров я как-то упустил. Мы ведем сейчас большую работу, которая в малой степени поддерживается Минфином, по созданию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров. В рамках средств, выделенных Минфином, на базе учебных заведений, существующих в каждом субъекте Российской Федерации, будет создаваться центр подготовки. С использованием потенциала этих центров, т.е., имеющейся оргтехники, компьютеров, учебных классов в учебных заведениях; на базе подготовленных учебных программ, учебных материалов и программного обеспечения; при контроле этого процесса из единого федерального центра, мы будем проводить подготовку муниципальных кадров. Т.е., технические средства для этого есть.

Необходимо, чтобы субъекты, и в этом их ответственность, провели организацию этой работы, чтобы потом в этот учебный центр подъезжали муниципальные работники, выборные должностные лица, муниципальные служащие и проходили обучение, предусмотрев, опять же, на это средства из своих бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

Наиболее продвинутые субъекты, которые активно ведут эту работу, с ограничениями Бюджетного кодекса справились достаточно простым образом. Работников муниципальных образований, выборных должностных лиц, муниципальных служащих, подлежащих обучению, зачисляют в резерв государственной службы субъекта Российской Федерации, и в этом ранге проводят их обучение в данных центрах. Это позволяет без проблем с прокуратурой и Бюджетным кодексом проводить обучение, поскольку ограничения на численность резерва, вообще говоря, не существует.

К сожалению, закон о муниципальной службе, который предполагает обязательность переподготовки раз в три года, в очередной раз пошел на согласование. Он в большой степени готов, хорошего качества, но существуют отдельные разногласия между МЭРТом и Главным правовым управлением. Это разногласие, вроде бы, разрешается, и закон должен появиться. Может быть, даже в весеннюю сессию будет внесен. По крайней мере, мы на это очень надеемся.

Вопрос. Томская область. Сергей Николаевич, пожалуйста, ответьте на такой вопрос: разграничение полномочий, которое происходит, о котором Вы говорили, неизбежно упирается в оценку этих полномочий. Сегодня перед нами уже выступал начальник департамента межбюджетных отношений Минфина, и он сказал, что закона о минимальных государственных социальных стандартах не будет. Мне бы хотелось услышать Ваше отношение к этому закону. И если не этот закон, то тогда какой вариант оценки расходных полномочий? Спасибо.

Мирошников. У этой проблемы две стороны. Безусловно, закона о минимальных государственных социальных стандартах не будет. Почему? Потому что это противоречит всей системе разграничения полномочий. Определение государственных стандартов означает установление федеральных мандатов, обязательных, подлежащих финансированию с федерального уровня. Это однозначный вопрос, тут даже и говорить не о чем.

Именно поэтому данный закон принят не будет. Это полномочия региональные и средства региональные, и финансироваться должны с регионального уровня. Но существует Конституция Российской Федерации, и существуют обязательные права, закрепленные Конституцией, на которые имеют в равной степени все жители Российской

Федерации, независимо от того, живут они в богатом субъекте Российской Федерации или в бедном, дотационном.

Именно поэтому минимальный уровень предоставляемых услуг должен быть установлен специальным отраслевым законодательством. Т.е., с точки зрения образовательных услуг - законом об образовании, с точки зрения медицинских услуг - законом о здравоохранении. Новые редакции этих законов готовятся именно в таком ключе, но, к сожалению, из-за тяжести этого вопроса он, пока еще, тоже в малой степени готовности.

Вопрос. Ханты-Мансийский автономный округ. В соответствии со 131-м законом [3] органы местного самоуправления не имеют права выполнять функции и полномочия, которые возложены на государственный уровень бюджета, то есть на федерацию, в частности. У меня вопрос по ЗАГС и по военно-учетным столам. На сегодняшний день существует методика Минфина по определению затрат на субвенции по ЗАГСу, она базируется на численности населения. И, допустим, в малых городах или в малых поселках будет играть закон малых чисел. То есть, посчитав... на примере нашего города, просчитав субвенцию... допустим, субвенции нам хватает только на заработную плату на 9 месяцев. У нас встает вопрос: нам закрыть ЗАГС через 9 месяцев, нам его не отапливать, нам не поддерживать связь, или вкладывать свои деньги?

В прошлом году субъект Федерации дал дополнительные средства местному бюджету. Обещает в этом году, но, опять-таки, мы будем зависеть от того, будут ли деньги в субъекте, потому что федерация считает, что вот этот подход единственно правильный. Как мы можем доказать, что нам реально денег не хватает? Т.е., одного человека, как минимум, мы должны содержать. И должно быть здание, или хотя бы комната.

Мирошников. Прежде всего, на реализацию переданных полномочий, делегированных полномочий, местное самоуправление вправе тратить собственные средства. То есть не «вправе» – это неправильная формулировка. А в том, что требуется больше средств, чем вам выдается по методике, рассчитанной субъектом, это можно оспорить только судом, зафиксировав свои расходы...

Реплика. Федерацией.

Мирошников. А, федерацией. Зафиксировав фактический уровень расходов и подав в суд. Но, вообще, интересный вопрос, кому предъявлять? Поскольку федерация на муниципальные образования разве дает? На субъект. Вот, поскольку по той же формуле, то субъект пускай вносит коррективу. И вот на основании решения суда пересматривают методику. Вопрос тяжелый, конечно, крайне тяжелый, но я лично другого способа не вижу.

Вопрос. А военно-учетные столы? На сегодняшний день, когда делали реорганизацию администрации, вновь встал вопрос, увольнять специалистов военно-учетного стола или нет? Потому что военный комиссариат находится у нас в другом городе, за 70 километров. Мы приняли решение, что мы этих людей не увольняем, и вот три человека у нас содержатся. Были запросы из военного комиссариата, со ссылками на федеральное законодательство, у нас запросили затраты 2005 года, якобы они их должны возместить. То же самое они нам устно говорят, дескать, будет решен вопрос по 2006 году. Так у меня все-таки вопрос: нам закрыть военно-учетные столы и получить шквал недовольства от населения, потому что это достаточно неудобно населению, половине, во

всяком случае, мужчинам, ездить в соседний город? Или что нам предпринять? На федерацию тоже в суд подать?

Мирошников. Подавайте в суд, считаю. Если... понимаете, у нас существуют большие сложности с Минфином, не боюсь сказать, в расчете правил действия в отношении финансирования деятельности органов местного самоуправления, да и субъектов Российской Федерации. Самым ярким примером является последний официальный ответ. Сегодня у нас была согласительная комиссия из Федеральной миграционной службы на проект закона, внесенный Костромской областью, который предлагал считать работу по учету граждан делегированным полномочием, финансируемым из федерального бюджета в соответствии с требованием закона. Было заключение Минфина, регистрация граждан является не полномочием, а функцией, а посему не требует финансирования в порядке, установленном законодательством.

Мы не соглашаемся с таким подходом. Но мы ищем свои методы решения, включая переписку, заключения, обращения в разные уровни власти. У вас самым сильным является право на судебную защиту органов местного самоуправления. Это тот самый случай, когда ваши интересы затронуты, и вы вправе подавать в суд. Вообще говоря, при подготовке 131-го закона [3] Дмитрий Николаевич Козак считал, что это право должно быть реализовано максимально, право на судебную защиту, и нужно приучать суды рассматривать иски муниципальных образований и приучать принимать решения в их пользу. Для этого потребуется достаточно много времени, поскольку в настоящее время суды настроены, мягко говоря, несколько иначе. Но эту работу нужно проводить.

Вопрос. По вопросу финансирования милиции общественной безопасности. На территории нашей страны существует два варианта финансирования милиции общественной безопасности. Какие-то субъекты взяли на себя эти функции, а какие-то субъекты это возложили на муниципалитеты. Т.е., на сегодняшний день у нас есть 131-й закон, который гласит, что это будет урегулировано законом. Есть статья 35 «Закона о милиции» [18], где сказано, что финансирование милиции производится в соответствии с действующим законодательством. Есть 122-й [17], который нам гласит, что мы должны до момента принятия закона «О милиции» финансировать так, как финансировали. Но, кроме этого, существует указ Президента 1993 года [19], где четко, ясно прописано, что часть подразделений милиции общественной безопасности в определенных нормативах должна финансироваться из федерации, а остальная часть должна финансироваться за счет субъекта федерации.

И там дальше идет такая сноска, что если муниципалитет считает, что по так называемым нормам положенности не хватает участковых или еще каких-то специалистов, то муниципалитет имеет право финансировать дополнительную численность. А если муниципалитет финансирует всю численность милиции общественной безопасности, как должно быть на самом деле, в рамках ныне действующего законодательства?

Мирошников. Чем больше законов, тем меньше ясности. Это абсолютно тот самый случай. На самом деле все эти разночтения известны, и не исправлены по одной причине: очень тяжелый политический вопрос. С одной стороны, есть положение Конституции о том, что охрана общественного порядка относится к вопросам местного значения, и это бесспорно. Есть другое положение, что в условиях повышения террористической активности и экстремистских настроений необходимо максимальное

увеличение федерального влияния на охрану общественного порядка и безопасности страны.

К сожалению, все это стало ясно как раз именно в последние тяжелые годы, после того как произошли какие-то большие, тяжелые террористические акты. Когда готовился 131-й закон [3], был параллельно подготовлен достаточно хороший закон о милиции общественной безопасности и поправки в закон «О милиции», который все эти понятия разводил и регулировал достаточно ясно. Но после принятия 131-го закона происшедшие события перевернули политический вектор совсем в другую сторону.

Пока решения не существует. Опять же, существует тенденция абсолютно всю охрану безопасности и общественного порядка возложить на федеральные органы, но это упирается в нормы Конституции. И, если окончательное решение будет найдено – пока его нет, – то все эти разночтения будут выправлены. Пока живите, честно говоря, так как живете, в рамках 122-го закона [17] продолжая финансировать то, что финансируется.

Вопрос. Хотелось бы вернуться к вопросу о социальных минимальных стандартах и нормативах. Как вы оцениваете предлагаемые изменения в Бюджетный кодекс? Там вводится понятие «бюджетные услуги», предлагается разработка нормативов бюджетных услуг, в том числе и стандартов. Как-то это коррелируется с общей логикой федерального законодательства? Или мы поэтому пока и не видим изменений в Бюджетном кодексе?

Мирошников. Почему не видите, многие видели.

Реплика. Они же не внесены, насколько я знаю.

Мирошников. Нет, не внесены, еще обсуждаются. Во-первых, минимальные социальные стандарты – такое понятие существует, хотя бы для регионального уровня. И в законодательстве есть, что регионы вправе устанавливать нормативы региональных минимальных, в разных формулировках, стандартов, услуг и так далее. Поэтому нельзя говорить, что это понятие не может появиться в Бюджетном кодексе, может быть, не как обязательные федеральные минимальные стандарты, а как стандарты предоставления бюджетных услуг. Я отчасти об этом говорил: для здравоохранения, для образования, видимо, такая работа все-таки будет произведена, и уровень бюджетных услуг будет как-то определен.

Вопрос. Наверное, снова стандарты качества?

Мирошников. Возможно. Я же говорю, что пока, хотя еще в прошлом году планировалась окончательная разработка законов о здравоохранении и образовании, это еще не решено. Идут споры о том, как обеспечить выполнение требований Конституции на всей территории Российской Федерации, вне зависимости от уровня обеспеченности муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, и как избежать при этом федеральных мандатов – вот это остается такая, достаточно узкая, полоска, ее нужно как-то разрабатывать и определять.

Пока непросто, очень непросто получается. Но будем решать этот вопрос сообща. Кстати, скажу, что реализация национальных проектов сильно упрощает ситуацию в этой области. И доплаты учителям и медикам – это просто первоочередная мера, просто вынужденная, и строительство высокотехнологичных медицинских центров, и дополнительное обеспечение машинами скорой помощи и техническим оборудованием для школ и учебных заведений позволяет выровнять уровень предоставления услуг по всем субъектам. Вот после этого можно будет выходить на принятие каких-то нормативов.

Т.е., тут все взаимосвязано и, как говорится, хорошо, что в стране появились деньги. Даже если они лежат в заначке, с этим как-то намного спокойнее, и можно решать крупные задачи, а не заниматься текущим латанием дыр. Так что ситуация с этого года принципиально изменилась, я думаю, что все это почувствовали, хотя сразу же встали вопросы с системой управления.

Кстати, один из вопросов, почему на национальные проекты в этом году выделено 153 миллиарда? Это то, что можно было делать легко, без корректировки параметров бюджета, который без проблем прошел первые два чтения. Эта сумма могла быть увеличена и в два раза, и в три раза, в принципе, без больших проблем для экономики страны, даже без сильного увеличения инфляции, если бы у нас была подходящая система управления. Если при начальной реализации проектов по образованию и здравоохранению первичные выплаты прошли достаточно легко (система социальной защиты, в общем-то, построенная в 2005 году в рамках монетизации, оказалась достаточно крепкой и дополнительную нагрузку перенесла без проблем), то строительство жилья и сельхозпроектов... сельхозпроектов полегче, там банковская система хорошо работает, а вот строительство жилья показало неэффективность системы управления на региональном и местном уровнях.

Очень трудно решить поставленную задачу, сколько бы денег не было выделено на эти цели. Банки первые заиграли, стали выдавать ипотечные кредиты, что привело к повышению цены квадратного метра по всей стране пропорционально объему выданных ипотечных кредитов. А реального увеличения строительства пока что нет, только на отдельных территориях, где эту работу начали намного раньше.

Вопрос. Сергей Николаевич, один вопрос. Вы в своем выступлении акцентировали внимание на обязанности субъектов по созданию советов муниципальных образований, но не сказали, обязаны ли субъекты каким-то образом прислушиваться к решениям этого органа. Вообще, роль и место этих советов. И каким вы видите взаимодействие этого совета с субъектами и с органами местного самоуправления?

Мирошников. Прежде всего, у нас единая система публичной власти. Субъекты Российской Федерации имеют право законодательной инициативы, внесения проектов федеральных законов. Муниципальные органы местного самоуправления далеко не везде имеют такое право. И далеко не все муниципальные образования имеют достаточно квалифицированные кадры, чтобы выразить в виде закона, в виде проекта закона свои желания, свои стремления, свои потребности. Именно для того, чтобы голос муниципальных образований был, во-первых, услышан, во-вторых, сформулирован достаточно ясно, четко, и должны создаваться советы муниципальных образований, которые будут вести именно эту работу по выявлению потребностей муниципальных образований и приданию им соответствующей формы и по доведению этой потребности, желания до органов госвласти субъектов. Это с одной стороны.

А с другой стороны, органы госвласти субъектов также нуждаются в поддержке жителей. Жители живут в поселениях. Как довести основы принятия решений субъектов органов до жителей? Наиболее простым и эффективным образом это можно сделать через муниципальные образования. А для того чтобы не работать с каждым муниципальным образованием – а их у нас до тысячи в субъекте – создается совет муниципальных образований, на который их можно собрать, объяснить, договориться, найти взаимоприемлемое решение. Т.е., работа в обе стороны.

Ведущая. Еще вопросы.

Вопрос. Последний вопрос. Сергей Николаевич. Минфин сейчас выходит с предложениями делегировать полномочия по администрированию региональных и местных налогов на уровень субъектов Российской Федерации. Каково отношение министерства регионального развития к такой возможности?

Мирошников. По ряду налогов мы хотели это вставить уже в 199-й [2]. Тот же самый Минфин, мягко говоря, сильно противился этому. Если они согласятся с этим, у нас уже даже формулировки были.

Реплика. Спасибо.

Мирошников. Спасибо вам. Надеюсь, что вы будете работать еще успешнее. Спасибо.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Практические вопросы формирования бюджетной отчетности

В.А. Зеленский

Заместитель Директора Департамента бюджетной политики Министерства финансов Российской Федерации

Ведущая. Уважаемые коллеги, мы продолжаем наш семинар. Сегодня мы будем рассматривать вопросы межбюджетных отношений, которые, в основном, рассматривались вчера, и вопросы бюджетной политики. И с первым докладом выступает заместитель директора департамента бюджетной политики Министерства финансов Российской Федерации Зеленский Владимир Анатольевич.

Зеленский. Здравствуйте, коллеги. Несмотря на такую тему, «Практические вопросы формирования бюджетной отчетности», я не буду говорить про проводки и про счета. Я постараюсь обрисовать то, чего мы добились на текущий момент; то, на что надо обратить внимание; что нам представляется важным в этом году, с точки зрения реализации той части бюджетной реформы, которая связана с исполнением бюджета и с бюджетным учетом; и что от нас ждать в дальнейшем.

Изменения и перспективы, которые следует ожидать в ближайшие два-три года, наверное, достаточно очевидны. Во-первых, прошлый год, как вы знаете, был переломным годом в реформировании бюджетного учета и бюджетной классификации. Так было заложено в постановлении Правительства №249 [20], в концепции реформирования бюджетного процесса [21]. Самыми первыми пунктами реформирования стояли именно бюджетный учет и бюджетная классификация. Инструкция №70н [14] была принята еще в августе 2004 года, т.е. инструкция по бюджетному учету, новый план счетов. Я думаю, что вы все, так или иначе, столкнулись с принципиально новой системой кодирования операций, с принципиально новыми возможностями использования отчетных данных. Действительно, 2005 год можно назвать годом бюджетного бухгалтера для нас, то есть, наши силы и ресурсы были направлены на то, чтобы реализовать положения этой новой инструкции по бюджетному учету.

Какие итоги мы можем подвести за 2005 год? Можно сказать, что переход состоялся. Действительно, это было непросто, но процесс перехода во многом зависел от, скажем так, организационных особенностей. Сложнее всего, конечно, пришлось тем, кто

отложил всю работу на самый последний момент, а таких, к сожалению, оказалось большинство. Но, тем не менее, отчетность за 2005 год представлена.

Сейчас мы уже можем с уверенностью сказать, что данные, которые мы получили из этой годовой отчетности, нас удивили. Мы раньше никогда не занимались детальным анализом отчетности, не связанной напрямую с исполнением бюджета. Это касается, в первую очередь, балансов, отчетов о результатах деятельности, - у нас, как таковых, их никогда не было. Не было и больших пояснительных записок, в которых можно развернуться, рассказать про результаты своей деятельности, причем, как в качественных, так и в количественных показателях. Так что мы получили массу интересной информации. Подтвердились наши предположения о том, что информация о кассовом исполнении бюджета недостаточна для принятия управленческих решений, обязательно нужна информация и о состоянии активов, и о состоянии обязательств. Но есть еще несколько направлений работы, которые в 2006 году стали для нас приоритетными.

Первое направление работы – это работа с администраторами поступлений. Мы ввели на уровень бюджетной классификации понятие кода администраторов поступлений, и что получилось? Классификация, по большому счету, – это правила кодирования, и мы ввели код. И так получилось, что в 2005 году закон о бюджетной классификации стал нести совсем иную нагрузку: в нем появилось определение администратора как органа, осуществляющего начисления, учет, контроль правильности уплаты, взысканий и т.д. по платежам в бюджет. И получается, что это определение наделяет какими-то правами и обязанностями те или иные органы, чего классификация не должна была делать. Но, тем не менее, из-за того, что в Бюджетном кодексе этого определения не было, мы просто воспользовались возможностью и прописали этот показатель на уровне кодов бюджетной классификации.

Плюсы и минусы введения администрирования очевидны. Плюсом является то, что теперь мы можем выстроить, наконец-то, систему прогнозирования и систему отчетности о доходах. Т.е., систему, при которой конкретный орган власти, конкретное ведомство, конкретное учреждение отвечает за администрируемые доходы. К минусам этой системы относится то, что далеко не все доходы сейчас мы можем спокойно распределить по администраторам. Зачастую даже на этапе прогнозирования мы не всегда знаем, что у кого запрашивать. Есть такие позиции, как, например, прочие доходы, которые могут быть у всех, и кто сколько прогнозов нам представит, очень сложно предположить.

Тем не менее, в рамках работы над федеральным бюджетом 2007 года мы собираемся запросить у всех администраторов прогнозные данные, построенные на реальных поступлениях, в том числе за 2005 год, но прогнозные данные по доходам бюджета. Для нас это шаг беспрецедентный. Мы очень хотели бы дойти до конца того пути, который мы выбрали, и распределить по администраторам бюджет в доходной части. Т.е., появлялись бы некие прогнозные ориентиры для каждого ответственного по тому, сколько он заявил, не буду говорить, сколько ему надо взять доходов, потому что это не совсем корректная формулировка, это очень часто не от него зависит. Но, тем не менее, как ориентир.

Или другой вариант развития событий, который для нас был бы самый оптимальный, но, к сожалению, он не был выбран при подготовке Бюджетного кодекса, потому что он очень сомнителен. Утверждать доходы одной суммой, без разбивки по видам доходов в бюджете, поскольку показатели доходов бюджета, в отличие от

показателей расходов, носят ориентировочный характер. Показатели расходов говорят о том, сколько мы предполагаем потратить на то или иное расходное обязательство.

Мы считаем очень важным для себя совместную работу с федеральными администраторами над методиками прогнозирования поступлений, для нас сейчас это тоже стало необходимо. И второе, мы в этом году хотим выстроить отчетность администраторов таким образом, чтобы эта отчетность позволяла и нам, и вам иметь информацию об администрируемых поступлениях, обо всех видах и обо всех операциях.

В чем сейчас заключается трудность? Самую серьезную проблему в части администрирования вызывают разного рода регулирующие доходы, подлежащие распределению между бюджетами разных уровней. И вторая проблема, – это когда администраторы одного уровня власти администрируют доходы, принадлежащие другому уровню власти. Это сопряженные проблемы, но у налоговой службы появляется обязанность предоставлять полный пакет бухгалтерской отчетности по местным налогам соответствующему муниципальному образованию.

Это вполне логичный шаг для нас, и мы собираемся выстроить такую систему в течение 2006 года. У нас есть некоторый ряд инструктивных писем, они носят не нормативный характер, но, тем не менее, писем с пояснениями о том, как администраторам следует формировать свою отчетность в 2006 году.

Вы знаете, что в классификации появились элементы доходов. Это новый показатель. Мы попытались каждый код, каждую позицию классификации окрасить по собственнику. Т.е., собственником всех федеральных доходов считается Российская Федерация, региональных доходов – субъекты Российской Федерации, и, соответственно, муниципальное образование считается собственником местных налогов. Исходя из этого, мы сможем построить ту самую систему отчетности, о которой я говорил. Как бы мы себе представляли эту систему? При этой системе отчет всегда поступает тому органу, тому уровню власти, который, в соответствии с бюджетной классификацией, является собственником доходов. Это тот случай, о котором я как раз говорил, что по местным налогам собственником является то или иное муниципальное образование.

И, таким образом, мы подошли к тому, что органы, налагающие штрафы, которые по классификации имеют признак местного бюджета (раньше это был 03-й элемент), теперь должны отчитываться в соответствующий орган местного самоуправления о начислении этих штрафов. Т.е., полностью давать отчет по балансу, отчет о финансовых результатах и отчет об исполнении бюджета. Мы, в общем-то, столкнемся с такой ситуацией и на уровне федерального бюджета, поскольку законодатель решил определить Банк России администратором в части лицензионных сборов, госпошлин за лицензирование кредитных организаций и т.д. в рамках федерального бюджета. Мы столкнемся с тем, что будем вынуждены требовать, чтобы Банк России также вел бюджетный учет и предоставлял бюджетную отчетность в части, связанной с администрированием. Потому что Бюджетный кодекс у нас что говорит? В Бюджетном кодексе написано, что отчет об исполнении бюджета формируется на основании отчетов об исполнении бюджета главных распорядителей. Не органы казначейства дают информацию, а главные распорядители должны отчитываться в исполнении бюджета и, соответственно, администраторы, исполняющие бюджет по доходам.

Мы в этом году пошли на компромиссный шаг. В этом году федеральная отчетность по доходам во многом была сформирована на основании данных федерального казначейства, а не на основании данных соответствующих администраторов. Но это шаг

для нас, в принципе, недопустимый. Действительно, мы понимаем, что система работает первый год, и она, естественно, не может работать так, как нам хотелось бы. Но мы исходим из того, что отчетность должна представляться администраторами, сводиться в конечный отчет об исполнении бюджета, баланс и отчет о финансовых результатах деятельности. Это то, что касается собственников в части поступлений.

Как я говорил, еще одна проблема – это проблема распределяемых доходов. Если, например, налоговая служба принесет нам отчет по подоходному налогу как по федеральному налогу, что мы с этим отчетом будем делать? Мы же понимаем, что нам-то этот налог не поступает. Мы же не будем складывать этот отчет со своим, в противном случае, что мы тогда получим? Поэтому в части распределяемых доходов мы выбрали компромиссный вариант. Он заключается в том, что распределяемые доходы финансовый орган отражает у себя по факту кассового поступления. Это есть и в письмах Министерства финансов, касающихся администраторов.

Т.е., получается, что, помимо отчетности, о которой я говорил, соответствующий администратор поступлений сдает отчет об исполнении бюджета только в той части доходов, которая поступает в бюджет соответствующего уровня власти. Т.е., получается, что федеральная налоговая служба отчитывается в исполнении бюджета – именно в исполнении бюджета, по кассе, только в той части доходов, которые реально в федеральный бюджет поступили.

Сейчас эту процедуру тоже возможно использовать, путем предоставления реестров, расчетов на распределение поступлений из федерального казначейства, но это сложно. Представьте себе, что получается: начислили 100%, получили информацию о распределении и на этом основании начали свои начисления уменьшать на суммы, распределенные в другие бюджеты. Схема получается тяжеловесная, но для нас сейчас, поскольку распределяемые поступления составляют достаточно большую долю, это представляется очень важным.

Еще один момент в этой системе отчетности, на который я хотел бы обратить ваше внимание, и который касается администраторов поступления. В прошлом году была совершеннейшая неясность по поводу того, кто должен являться администратором безвозмездных поступлений. Вроде бы, стояла 92-я глава, из которой косвенно следовало, поскольку 92-я глава у нас Минфин России, что Минфин России должен отчитываться всем, кому он отдает трансферты. Это было непонятно, это, действительно, была наша ошибка в прошлом году.

В этом году в приказе №152н [\[22\]](#), регулирующим классификацию, есть некая абстрактная формулировка о том, что администраторами безвозмездных поступлений являются органы, отвечающие за начисление указанных средств. Вот так написано. Что такое органы, отвечающие за начисление указанных средств, не совсем понятно. Это финорган? Вроде бы финорган. Кто это?

Мы в начале этого года выпустили разъяснительное письмо, которое пошло несколько быстрее, чем внесение изменений в классификацию. То, о чем я сейчас скажу, я думаю, попадет в течение ближайшего месяца в указание о порядке применения классификации, и эта непонятная фраза про органы, осуществляющие начисление средств, уйдет. Так вот, мы исходили из того, что в соответствующем бюджете администраторам безвозмездных поступлений должен стать тот, кто будет отвечать за расходование поступлений.

Это для нас важно, потому что на каждую субсидию и субвенцию существует порядок, утвержденный либо постановлением Правительства, либо документами соответствующих органов власти, где упоминается так называемый уполномоченный орган, например, субъекта Федерации. Это логично, т.к. всегда должен кто-то быть, кто отвечал бы за нецелевое использование и предоставлял соответствующие отчеты в федеральный орган власти, такая система всегда существует.

Мы исходили из того, что, если орган государственной власти или местного самоуправления осуществляет расходование средств, значит и доходы, эти безвозмездные поступления, ему и администрировать. Потому что, когда он будет предоставлять в федеральный орган власти отчет об использовании той или иной субсидии или субвенции, он ведь будет указывать объем полученных средств, объем потраченных средств и суммы остатков, т.к. решения о том, забирать или не забирать деньги и т.п., принимаются, исходя из суммы остатков. Естественно, если он у себя в бюджетном учете видит и поступления, и расходование средств, ему проще, чем когда, чтобы получить данные о поступлении, он должен обратиться к финоргану, у финоргана эту информацию взять, в свой отчет об использовании субсидий переложить и так далее. Вот чтобы исключить подобного рода лишние действия, мы и решили, что тот, кто отвечает за расходование, тот и является администратором.

В чем будет сложность? Сложность будет, в основном, для того, кто эту субсидию или субвенцию будет предоставлять, а в части дотаций финорган является администратором в любом случае, это очевидно. В чем будет сложность для тех, кто отправляет платежи? Сложность в том, что теперь он должен, помимо просто реквизитов и кодов классификации, еще знать главы органов, администрирующих соответствующие безвозмездные поступления в субъектах и муниципальных образованиях.

Ничего в этом удивительного и страшного мы не видим, потому что все равно берутся реквизиты и все равно берутся коды. Можно вместе с реквизитами получить и соответствующие главы, чтобы правильно сформировать код. Но, тем не менее, для федеральных органов власти это будет достаточно непривычно, и я думаю, что им потребуется некоторое время для перестройки понимания. Однако мы считаем, что это правильный подход. Мы постепенно идем к тому, чтобы все-таки начислять субсидии и субвенции. Мы сейчас разрабатываем порядок проведения эксперимента. Возможно, вы знаете, что в этом году федеральное казначейство предполагает провести эксперимент по передаче счетов, на которых учитываются целевые субсидии или субвенции, как бы в общем порядке, на общие счета бюджета.

Сейчас этот порядок несколько усложнен, существуют отдельные группы счетов в федеральном казначействе, по которым федеральное казначейство осуществляет жесткий контроль, только в части целевых средств. Мы предполагаем, что будут выбраны три субъекта Федерации, и в этих трех субъектах Федерации мы передадим полномочия по текущему контролю за использованием субсидий и субвенций самому финансовому органу. И посмотрим, что в конечном итоге из этого получится. Мы предполагаем, что в тех трех субъектах, которые будут выбраны, мы попытаемся провести эксперимент и по начислению доходов по субсидиям-субвенциям, чтобы бухгалтерская отчетность этого администратора показывала бы еще и остаток этих субсидий-субвенций в оперативном, нормальном режиме. Для нас это очень важно.

Второй блок проблем, связанных с учетом и отчетностью, относится к полноте отражения активов и обязательств. Такая проблема есть, даже две проблемы в отражении

активов и обязательств. Во-первых, у нас появилась в этом году кадастровая оценка земли, введенная для целей земельного налога. Как только появилась оценка земли, очень многие посчитали, что теперь земля должна стать объектом бухгалтерского учета, и ее нужно в кадастровой оценке ставить себе на баланс и отражать как те самые произведенные активы, которые непонятно что, но, тем не менее, есть в инструкции по бюджетному учету.

Это совершенно некорректно. Мы исходим из того, что мы приближаемся к международным стандартам финансовой отчетности. По международным стандартам финансовой отчетности актив – это то, что принесет в будущем экономическую выгоду. Земля, вне зависимости от того, имеет она или не имеет кадастровую оценку, характеризуется тем, находится она в обороте или не находится, можно ее продать или нельзя. Если эту землю нельзя продать, какую бы она оценку ни имела, ее балансовая стоимость нулевая, она не является для нас объектом активов. Грубо говоря, что такое актив для нас и для инвесторов? Актив – это, в первую очередь, обеспечение исполнения тех или иных обязательств. Если у нас эта земля стоит на балансе, то мы начинаем вводить в заблуждение пользователей тем, что у нас вроде бы есть активы. На самом деле, продать их мы не можем. В этом тоже ничего хорошего нет. Вот с такой типичной ошибкой мы столкнулись.

И вторая серьезная проблема с оценкой активов и обязательств – это имущество казны. Это серьезнейшая тема, мы считаем, что объекты имущества, находящиеся в казне, должны быть объектами балансового учета, поскольку они практически всегда находятся в том самом обороте, мы действительно можем их продавать, мы действительно должны их либо каким-то образом эксплуатировать, либо каким-то образом содержать. Возникает вопрос, почему так случается, что на балансе нет объектов, которые в нашей собственности, и которые мы сохраним и можем продавать? Понятно, что ответ может быть только один, а именно, что это слишком трудоемко. Существует, как правило, только количественная оценка, оценки денежной казны может и не быть и так далее. Понятно, что нужно нанимать оценщиков и тому подобное. Но должен сказать, что сейчас очень многие субъекты Федерации нам пишут, что, дескать, если в оперативном управлении не находится, значит, по их мнению, и балансовому учету не подлежит. Ничего подобного. Критерий нахождения или не нахождения в оперативном управлении вообще не является для нас критерием отражения или не отражения на балансе. Для нас отражение на балансе происходит в зависимости от собственности, а не от того, закрепили мы или не закрепили оперативное управление. У нас с вами есть миллион случаев, когда на балансе бюджетных учреждений стоят объекты, на которые оперативного управления еще нет. Построили здание, здание приняли, но Минимущество или орган управления имуществом еще не закрепил это здание в оперативном управлении. Оно у нас на балансе стоит? Стоит. Хотя оперативного управления на него еще нет. Это тоже для нас является существенным.

Мы думаем, что в этом году мы все-таки сможем совместно с Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом разработать все необходимые указания по порядку оценки и постановки на баланс имущества казны. И мы рассчитываем, что в рамках отчетности за шестой или, хотя бы, за седьмой год, мы начнем постановку определенных объектов казны на баланс.

Это для всех одинаково большая проблема, и для нас это серьезная проблема. Естественно, есть масса аргументов, чтобы этого не делать, потому что, дескать, если мы поставим на баланс те или иные объекты казны, нам же их теперь надо содержать? Очень

многие так говорят. Вопрос: если их нет на балансе, то их и содержать не надо? Это странно.

Мы считаем, что никакой связи между тем, что надо или не надо содержать и надо или не надо отражать, в принципе, нет. Отчетность, конечно, влечет за собой те или иные управленческие решения, но она не может обязывать принимать те или иные управленческие решения. Это прописано во всех процедурах, во всех правилах. Отчетность должна быть такой, чтобы давать пользователю информацию для принятия решений, а не заставлять его принимать какое-то решение. Поэтому никакой жесткой связи с обязанностью здесь нет и быть не может. Это еще один существенный момент.

По итогам принятия годовой отчетности и по итогам отчетности за 9 месяцев нами были внесены изменения в инструкцию №70н [14]. Приказ, вносящий изменения в инструкцию №70н вернулся из Минюста 11-го апреля. В чем основной смысл этих изменений? В некоторой редакционной правке и в уточнении определенных ошибочных положений.

Я не буду сейчас останавливаться на этих изменениях детально, т.к. Минфин для обеспечения перехода вывешивал на своем сайте проекты этого приказа и разного рода таблицы. Что для нас является существенным, – это то, что, Минюст потребовал, чтобы мы утвердили инструкцию в новой редакции, и теперь инструкция №70н имеет номер №25н от 10 февраля 2006 года [15]. С этим, во многом, была связана и задержка приказа, т.к. нам пришлось от приказа, вносящего изменения, перейти к приказу, утверждающему новый текст. Единственное, что нас радует, так это то, что сумма цифр номера приказа осталась неизменной, как была семь, так семь и осталась. Это, в целом, неплохо, и для нас знак неплохой.

Но, если говорить серьезно, большая проблема из-за порядка прохождения приказов в том, что крайне затруднительно будет формирование полугодовой отчетности. Дело в том, что приказ о внесении изменений в инструкцию, зарегистрирован в апреле. Приказ о внесении изменений в документы, регулирующие отчетность будет подписан не раньше мая, если смотреть на вещи реально, и зарегистрирован в Минюсте в июне. В связи с этим федеральное казначейство выдвинуло инициативное предложение о том, чтобы нам за полугодие собирать отчетность в усеченном формате, только отчетность об исполнении бюджета. Я пока не вижу препятствий к тому, чтобы это предложение учесть, и в ближайшие несколько недель от нас, может быть, имеет смысл ждать по этому поводу письма за подписью министра.

В чем тут смысл? В кассовом исполнении бюджета, в общем-то, ничего не поменялось, классификация осталась прежней. Но нам не надо будет собирать формы, связанные с методом начисления баланса, отчеты о финансовых результатах и т.д. Будем собирать квартальные отчеты в неполном объеме, касающиеся только кассовых операций, то есть, фактически, как месячные, усеченные. Мы думаем, что руководство Министерства финансов примет такое решение, и мы надеемся, что это сильно облегчит жизнь. А отчетность в полном объеме будем собирать за девять месяцев, только по полному внедрению приказа №25н, т.к. это ведет к изменению нумерации счетов.

Следующее, что для нас важно в этом году, касается изменения законодательной базы, регулирующей бухгалтерский учет. Либо в этом году, либо в начале следующего года примут два документа, которые изменят законодательную базу, регулирующую бухгалтерский учет.

Первый документ – это проект изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Я не знаю, говорили ли уже здесь, в этих стенах о том, что предполагается к изменению в Бюджетном кодексе? Я, если интересно, могу в целом остановиться, хотя бы мазками, что предполагается к изменению.

Второй документ, который тоже предполагается к доработке и к изменению – это закон о бухгалтерском учете. Мы надеемся, что, если за это проголосуют все депутаты и Совет Федерации одобрит, закон №129-ФЗ [\[23\]](#) будет отменен, и вместо него появится новый закон о бухгалтерском учете, причем принципиально новый. Вот я на нем остановлюсь и, если у меня останется время, остановлюсь на Бюджетном кодексе.

Что касается закона о бухгалтерском учете, проект этого закона, точнее, рабочие материалы к проектировкам этого закона, сейчас тоже выложены на сайте Министерства финансов. Ответственным в этой работе у нас является департамент методологии бухучета, который занимается коммерческим учетом. Поэтому, если вы будете смотреть, то это на сайте Минфина не в разделе «Бюджетная реформа», а в разделе «Бухгалтерский учет», вот там находятся рабочие материалы к закону.

Закон сейчас имеет рабочее название «Федеральный закон об официальном бухгалтерском учете». «Официальном», потому что в полномочия Российской Федерации по Конституции включено регулирование официального бухгалтерского и официального статистического учета. Первое, что режет слух, - слово «официальный», как будто есть еще неофициальный бухгалтерский учет. Неофициальный есть, и мы все его знаем – это управленческий учет. Официальный бухгалтерский учет – это публичная часть бухгалтерского учета, т.е., та отчетность, которую мы предоставляем внешним пользователям. Она для нас, действительно, официальна.

Какие новации этот закон о бухгалтерском учете вносит? Он сейчас претерпевает постоянные изменения, поэтому я вам расскажу то, что он представляет собой на сегодняшний день. Не исключено, что это будет отличаться от официальной версии, которую планируется внести в августе. Но хотя бы основные мазки этого закона сейчас уже очевидны. И что он с собой нам принесет, тоже уже более или менее понятно.

Во-первых, закон уходит от регулирования бухгалтерского учета и подходит к регулированию регулирования бухгалтерского учета. Т.е., он гораздо больше содержит в себе норм о том, кто какие документы на каком уровне принимает, нежели непосредственные вещи, связанные с организацией учета. Там очень сухо написано про отчетность, про первичные документы, про регистры, очень в целом, очень кратко. Считается, что это будет предметом других нормативных актов, более низкого уровня. И вот этот новый закон о бухучете говорит о том, как принимаются нормативные акты более низкого уровня.

У него было первое название: «Закон о регулировании бухгалтерского учета». Оно, на самом деле, больше отражает сущность этого текста. Во-первых, этот закон очень близок к международным стандартам финансовой отчетности. Чрезвычайно близок, в нем вводится понятие «факты хозяйственной жизни», в нем вводится полностью пакет отчетности, форма отчетности, и декларируется отчетность, которая предусмотрена международными стандартами. Для нас это тоже неплохо, потому что мы уже, более или менее, к такой отчетности перешли.

Во-вторых, наконец-то, более или менее понятен статус пользователей, то, что этим законом о бухгалтерском учете пользуются не только просто юридические лица, но и органы власти. У нас была с этим серьезная проблема. Например, бухучет финансового

органа – это что? Вроде бы, финорган – это не юрлицо, но и не учреждение. Что такое главный бухгалтер финансового органа? Тоже непонятно. Вот все эти статусы, которые были подвешены, новым законом определяются и определяется круг лиц, на которые распространяется этот закон, теперь туда включены органы власти. Больше нет никаких противоречий ни с Бюджетным кодексом, ни с инструкциями по бюджетному учету, это для нас благо.

Что для нас не очень хорошо? Не очень хорошо то, что текст закона сам по себе очень сух, и многие положения, которые, казалось бы, должны там быть, будут из него либо исключены, либо переписаны. Одна из попыток была сделана, а именно попытка исключить из закона о бухучете упоминание и любое понятие главного бухгалтера, ограничившись фразой, что руководитель сам определяет вопросы организации бухучета. Ничего принципиально не поменялось, т.е., в старом законе №129-ФЗ [23] написано, по сути, то же самое. Там написано: «Руководитель отвечает за все сам, он может вести самостоятельно, через главного бухгалтера, путем найма соответствующей организации». В новом законе сначала осталась только фраза: «Отвечает за организацию». Как организывает, непонятно, потому что это в старом законе тоже не носило нормативный характер. Где есть выбор, там нет нормативного регулирования.

Сейчас, в нынешней редакции закона, главный бухгалтер все-таки включен. Остался почти тот же самый пункт, т.е., руководитель отвечает, но он может нанимать бухгалтера, вести учет самостоятельно и так далее. Но на нынешнем этапе появилась запись, которая нас не совсем устраивает, о том, что Правительство Российской Федерации наделяется правом принятия квалификационных требований к бухгалтерам в бюджетной сфере. Это для нас чрезвычайно негативно, мы будем всячески бороться за то, чтобы эти нормы из закона ушли, потому что, опять же, непонятно, что будет, если нанят бухгалтер, который не подходит под квалификационные требования, при этом проверка подтвердила, что все в порядке, отчетность достоверная, нарушений нет и так далее. И что?

Сначала решили, что необходима обязательная аттестация. Естественно, обязательная аттестация была из закона исключена, появились квалификационные требования. Но, опять же, повторяюсь, мы постараемся, чтобы это все ушло из закона, это не является предметом регулирования. Квалификационные требования к руководителям муниципальных образований? Понятно, чем все это может закончиться. Вопрос в том, где там найти соответствующих бухгалтеров, с двумя высшими образованиями и ученой степенью и т.д., а иначе нельзя становиться главным бухгалтером бюджетного учреждения.

Для нас это, в любом случае, смешно. Есть, конечно, вопросы по общему уровню квалификации. Но это не значит, что теперь мы должны установить требования, и после этого что, уволить 90% главных бухгалтеров или что? Все это сложно, из-за неясности нормы, и мы, скорее всего, будем это исключать.

Еще один момент, про который сейчас трудно сказать, благо это или нет. Это касается изменения порядка нормативного регулирования бухучета, это, в первую очередь, касается ПБУ несчастных, которые то появляются, то теперь получается, что они не вписываются в этот формат регулирования. Главенствующими документами, нормативными актами, регулирующими бухучет по этому закону, предполагается сделать стандарты бухгалтерского учета. Стандарты, которые не будут носить общего характера, т.е., они не будут одинаковыми и для бюджетников, и для всех остальных, они будут

специфичны. Мы на уровне проекта внесения изменений в Бюджетный кодекс закрепляем за собой право устанавливать отдельные стандарты бюджетного учета.

Что такое стандарты бухгалтерского учета? Мы предполагаем, что это будет некоторым образом переформулированное ПБУ. Но не в этом кроется самая большая проблема. Самая большая проблема кроется в том, что Министерство финансов, если закон будет в таком виде принят, лишается права разрабатывать эти стандарты. Т.е., считается, что будут некие негосударственные органы, ассоциации бухгалтеров и пр., которые будут разрабатывать проекты стандартов, исходя из потребностей сообщества. После этого проекты стандартов будут представляться в Минфин, т.е., сначала будет проходить процедура их публичного обсуждения, все как полагается. Потом они представляются в Минфин, и Минфин их либо правит, либо утверждает, причем право исправлять тоже весьма ограничено.

Получается, что из-за того, что функция регулирования бухучета коммерческих организаций была признана относительно избыточной, посчитали, что да, Минфин пусть утверждает, но только по представлению профессиональных сообществ. Что получается: закон вступит в силу, и все равно, пока не будет разработан весь пакет стандартов – а он может никогда не быть разработан – мы подойдем к тому, что это будет как с международными стандартами финансовой отчетности. Вот не надо общественности стандарта по аренде основных средств – не будет стандарта по аренде основных средств. Не надо общественности стандарта по событиям послеотчетной даты – не будет стандарта по событиям послеотчетной даты.

Мы хотим подстраховаться на случай такой ситуации, и в законе о бухучете, так же как и в Бюджетном кодексе, появляется фраза о том, что Минфин для бюджетной темы сам разрабатывает и утверждает стандарты. Т.е., мы не будем ждать, пока профессиональное сообщество решит, что эти стандарты должны появиться. Действительно, мы уже начали разработку стандартов бюджетного учета, они в первый раз были упомянуты в 249-м постановлении Правительства [\[20\]](#), про которое я говорил, в концепции реформирования. Там написано, что мы должны были их разработать еще в 2005 году, причем в I квартале 2005 года, но пока не было осуществлено полномасштабного внедрения 70-й инструкции [\[14\]](#), о каких стандартах может идти речь? Только практика может, в конечном итоге, нас к этим стандартам подвигнуть.

Мы думаем, что разработка этих стандартов будет завершена где-то во второй половине 2007 года, эта разработка стандартов потребует, естественно, внесения некоторых изменений, корректировок в инструкции по бюджетному учету, в порядок формирования бюджетной отчетности. Так что, мы думаем, что они будут вступать в силу где-то года с 2009, не раньше.

Что будет представлять собой стандарт? Мы хотим перейти к несколько необычной для бюджетной системы форме регулирования бюджетного учета. Есть закон о бухучете и Бюджетный кодекс – два главенствующих законодательных акта, которые для нас определяют основы. Дальше есть стандарты, которые говорят о том, что надо учитывать, как это оценивать и какие действия мы совершаем с этим объектом. По аналогии с МСФО, по аналогии, до некоторой степени, с ПБУ - есть основные средства, мы их оцениваем так-то, выбывают они так-то, поступают на учет так-то, мы их так переоцениваем. После этого есть инструкция по бухучету, где написано, что выбытие отражается по дебету счета одного, по кредиту счета другого, т.е., инструкция о порядке применения планов счетов, а не инструкция по бухгалтерскому учету. После этого, если

какие-то операции не предусмотрены планами счетов, они могут быть предусмотрены пользователями через согласование с главными распорядителями или самостоятельно, но, тем не менее, мы хотим децентрализовать систему регулирования бухгалтерского учета. Стандарт настолько общий, что он позволяет некоторую вариацию, планы счетов действительно есть, но порядок их применения может быть плавающим. Это даст значительно больше свободы.

Почему 2009 год для нас приоритетен? Для того чтобы такая система заработала, у нас должно сформироваться и определенное мировоззрение, и суждение бухгалтера. Пока бухгалтер будет просто читать инструкцию и делать так, как там написано, он не сможет пользоваться этими стандартами. Так же отнесется и проверяющий: если не написано, то нельзя.

Эта ситуация похожа на ситуацию, когда мы столкнулись с порядком применения экономической классификации в этом году. Мы вроде сделали хорошо, облегчили текст, уже до невозможности облегчили текст, и все равно, если не написано, то нельзя. А если написано, но не в приказе, а в письме Минфина, то это еще не факт, что можно. Поэтому мы хотим взять тайм-аут, чтобы понять, что надо написать в этих стандартах и каким образом, чтобы избежать возможности двойной трактовки формулировок.

И еще один момент, касающийся закона о бухучете. Он будет включать положения об электронных документах. Мы надеемся, что он повлечет за собой и изменение в законе об архивном деле, и мы все-таки подойдем к тому, что у нас появятся регистры бухгалтерского учета, регистры бюджетного учета в электронном виде полностью, без необходимости их распечатывать и Главными книгами, склеенными встык, оборачивать земной шар, это совершенно лишняя работа. К сожалению, сейчас мы не смогли сразу подойти к этому, потому что у нас архивное дело не позволяет создание электронных архивов.

Это то, что касается закона о бухгалтерском учете. Теперь Бюджетный кодекс. Я остановлюсь на тех положениях, которые связаны с исполнением бюджета. Во-первых, Бюджетный кодекс внесет некоторую корректировку в порядок формирования бюджетной классификации. Что поменяла у нас классификация, принятая в прошлом году? Она поменяла доходы, поменяла разделы, подразделы и поменяла экономическую классификацию. Целевые статьи, как были все перепутанные, так перепутанными и остались. Задача выправлять целевые статьи и виды расходов перед нами просто не стояла, потому что это слишком сложно, слишком трудоемко и практически невозможно сделать в ограниченный период времени.

Теперь Бюджетный кодекс главу, связанную с бюджетной классификацией, предполагает практически полностью переписать. В каком ключе? Во-первых, разделы и подразделы экономической классификации, основные группы доходной классификации и экономическая классификация будут прямо зафиксированы в тексте Бюджетного кодекса, а Министерству финансов будет предоставлено только право кодировки. Т.е., в кодексе не будет написано: «Подраздел 0106: «Содержание финансовых органов, органов контроля». В кодексе писать коды – лишнее. Поэтому в кодексе будут обозначены позиции, а право кодировать предоставлено Минфину. Минфин решит, какой поставить код, чтобы соблюсти единство. При этом хочу сказать, что мы весьма осторожно подходим к кодированию целевых статей и видов расходов, потому что у нас они все завязаны на бухучет, у нас изменение любого вида расходов меняет наименование счета, и это вызывает серьезную проблему.

Следующий момент. Классификация установлена Бюджетным кодексом сразу. Кроме того, в каждом разделе, в доходах, в расходах, и в источниках финансирования дефицита бюджета декларируются права по детализации. Т.е., присутствуют свободные поля, они и сейчас есть, те же самые программы, но они еще раз прямо поименованы в Бюджетном кодексе.

Еще одно, наверное, самое существенное изменение для нас – это то, что Минфин лишается права устанавливать целевые статьи и виды расходов для всех бюджетов бюджетной системы. Давно мы об этом говорили, о том, что надо отказываться от этой практики. Целевые статьи и виды расходов каждый бюджет должен принимать для себя сам, как он считает нужным.

Действительно, это сейчас прописано в проекте Бюджетного кодекса. Во-первых, больше не предполагается закона о классификации, его больше не будет. Будут приказы о кодировании, приказы о порядке применения классификации, но целевые статьи и виды расходов будут устанавливаться законом о соответствующем бюджете, и там они будут фигурировать. Потому что централизованное установление ведет к тому, что мы пишем их для себя, забываем о субъектах и муниципальных образованиях, начинаем потом выводить под них отдельно коды под субсидии и субвенции, под целевое использование, забываем о том, что на нашем уровне это может быть субвенция, а на низовом уровне это уже субсидия, или наоборот. Сложностей масса.

Поэтому есть общий ориентир: целевые статьи и виды расходов напрямую зависят от расходных полномочий и устанавливают собой расходные обязательства. Как мы представляем себе расходное обязательство? Например, есть закон о ветеранах, - это целевая статья. Виды выплат по закону о ветеранах – это виды расходов. Мы сейчас провели упражнение по формированию реестров расходных обязательств на федеральном уровне. Упражнение показало, что, в принципе, сгруппировать эти расходные обязательства вполне возможно. И у нас хватит, по идее, уровней, и целевых статей, и видов расходов для этого.

Еще несколько новшеств из-за того, что мы начинаем формировать целевые статьи и виды расходов по расходным обязательствам. Каждый объект стройки является отдельной целевой статьей или отдельным видом расходов. Мы такую попытку сделали, из Минюста должен вернуться сейчас приказ, вносящий изменения в классификацию в части нацпроектов, уточняющий положения, в основном, программы «Жилище», и там вы увидите, что мы сделали попытку на целевых статьях выделить конкретные объекты, связанные с программой «Жилище».

Т.е., получается, что у нас будет целевая статья «Коллектор номер семь, расположенный по улице такой-то в селе таком-то». Но, с точки зрения исполнения бюджета, это правильно. Тогда у нас касса позволяет следить за состоянием объекта, т.е. потратили мы на него или нет, или куда-то еще потратили деньги. Сейчас мы не видим, что происходит с реальными объектами. Мы сможем это увидеть в режиме онлайн, через финорган. Через отчетность министерства тоже можно увидеть, но лаг огромный, и, кроме того, отчетность министерства потребует дополнительной проверки. Поэтому целевые статьи и виды расходов станут отражать расходные обязательства очень детально.

Если мы просто отдадим регулирование по целевым статьям и видам расходов на уровень субъектов Федерации, то возникнет сложность в контроле за использованием целевых средств, которые мы передаем субъекту Федерации и, соответственно, у субъекта Федерации возникнет сложность в контроле за целевыми средствами, которые он передал

муниципальному образованию. Сейчас у нас более-менее все увязано: доходы по виду, субсидии и субвенции на расходы по этому виду, более-менее по кодам мы можем видеть. Не по всем, правда, но можем.

Теперь мы сможем видеть это по всем кодам, они будут выведены. И второе: мы оставили права по кодированию таких целевых статей и видов расходов за собой. Или, точнее, как мы прописали, «по методологии формирования таких кодов». Т.е., может быть, нам и не надо, чтобы это было именно 155-й вид расходов, может быть, нам достаточно, чтобы он был просто отдельный. Потому что мы исходим из того, что мы будем отчетность субъектов Федерации собирать по разделу и подразделу, а не по полной классификации. Если у каждого она будет своя, нам это ничего не даст, как мы будем это потом сводить? Вот это еще одно новшество, касающееся бюджетной классификации. Мы считаем, что такая система построения нам всем облегчит жизнь.

К тому же, нам не надо будет формировать закон, да и статус этого закона о классификации для нас непонятен, раз Минфин своими приказами может запросто вносить в него изменения. Какой тогда это закон, о чем он говорит, если конечный вид классификации может принципиально отличаться от того, который установлен законом? Так что этого закона не будет, и мы решили полностью децентрализовать регулирование бюджетной классификации.

Далее. Бюджетным кодексом декларируется принятие бюджета на три года. Мы давно к этому шли, упражнение с перспективным финансовым планом показало, что принятие бюджета на три года вперед (или, как подметил один сотрудник Минэкономики, принятие бюджета раз в три года) вполне допустимо. На самом деле, мы предполагаем, что он будет скользкий, т.е., утверждаем каждый год на три года вперед. Что это нам даст, понятно. Нам это даст возможность заключения долгосрочных контрактов и возможность планирования долгосрочной деятельности. На этом я останавливаться точно не буду.

Но для тех, кто не может по тем или иным причинам принимать бюджет на три года, будет установлено обязательное принятие бюджета на один год с утверждением перспективного финансового плана. Но я думаю, что, по крайней мере, мне так кажется, это мое личное убеждение, что все равно большая часть субъектов Федерации перейдет на формирование трехлетнего бюджета, потому что иначе Минфину будет затруднительно 11-й раздел на три года вперед планировать. Как, если нет бюджетов? Как тогда высчитывать показатели? Тут тоже может быть некоторая сложность.

Следующая новация заключается в том, что обязательства разделились на публичные и все остальные. И мы считаем, что по публичным обязательствам, обязательства, которые выходят из различных социальных законов, не надо доводить лимиты бюджетных обязательств. Это будут нелимитированные расходы. Вот это как раз и есть особенность, которая на исполнение бюджета накладывает большой отпечаток.

Первое, лимиты бюджетных обязательств на три года, уже неплохо, мы можем принимать обязательства на три года вперед. При этом ассигнования и объемы финансирования остаются годовыми, чтобы нам понимать, как нам управлять средствами в течение каждого года. Появляется понятие кассового плана. Кассовый план для нас тоже документ важный, потому что мы подходим к управлению ликвидностью счетов, и для нас прогноз поступлений и выбытий имеет, наверное, даже большее значение, чем объемы финансирования. Объемы финансирования – это такое условное ограничение, потому что если обязательство уже принято, то мы заплатим по нему, так или иначе. Просто-напросто

мы заплатим со штрафами. Кассовый план ненормативен, но более важен, чтобы понять, когда нам нужно привлекать ресурсы или когда у нас появляются лишние ресурсы.

И, кроме того, как я уже сказал, по публичным обязательствам лимиты доводиться не будут в принципе. Либо они будут доводиться, но расходование будет осуществляться без ограничений. Естественно, они будут в законе о бюджете, естественно, будет устанавливаться некое, для нас ориентировочное, значение, сколько мы предполагаем на социальную выплату, но выплаты будут производиться по принципу сколько пришло, столько и выплатили. Т.е., в какие-то моменты будет допускаться превышение над ассигнованиями, превышение над лимитами бюджетных обязательств, т.е., будет открытый счет бюджета. Получается, нет ограничений, мы не можем отказывать ветерану в выплате просто потому, что по этому конкретному закону у нас больше нет лимитов. Это еще один существенный момент, который также найдет свое отражение.

Есть еще несколько особенностей, связанных с формированием отчетности и с бюджетным учетом. Они тоже связаны с исполнением бюджета. Во-первых, мы прописываем сразу все формы бюджетной отчетности в Бюджетный кодекс. Т.е., мы декларируем, что у нас есть баланс, есть отчет о финансовых результатах не просто на уровне приказа Минфина.

И еще один момент, касающийся составления отчетности и контроля, с которым у нас категорически не согласна Счетная палата, мы сейчас находимся с ними на этапе переговоров. Мы считаем, что отчет об исполнении бюджета, проект закона об исполнении бюджета и заключение Счетной палаты должны представляться в законодательный орган одновременно или раньше, чем проект закона о бюджете на следующий год. Потому что иначе этот отчет теряет смысл. Сейчас, например, Госдума рассматривает отчет об исполнении бюджета за 2004 год. Какой в этом смысл? Его на автомате рассматривают, никому уже не интересно, потому что на 2006 год бюджет уже приняли. Мы хотим это изменить. Когда принимается бюджет следующего года надо, чтобы перед глазами у законодателей было бы исполнение бюджета предыдущего, со всеми замечаниями, с заключениями контрольного органа и так далее. Это первое. Это очень сильно сжимает сроки работы, в том числе и для Счетной палаты. Сейчас мы в мае только предоставляем отчет Думе, Дума направляет его Счетной палате, только после этого проходит проверка и заключение появляется где-то в сентябре-августе. Мы считаем, что, во-первых, это лишняя процедура: мы направляем в Думу, а Дума в Счетную палату. Почему Правительство сразу не может направить отчет в Счетную палату? Это сильно сократит время.

И второе, - мы думаем, что уже к июню-июлю заключение должно быть сформировано и в Законодательное собрание представлен отчет. Естественно, это сильно сжимает сроки проверки. Это первое разногласие, но разногласие, носящее организационный характер, так что это не проблема сроков, а проблема тех, кто делает.

Вторая проблема носит характер методологический. Мы считаем, что объектом проверки контрольным органом и объектом заключения является не только отчет в целом, но и отчетность каждого главного распорядителя, каждого администратора. Почему так? А почему Минфин должен отвечать на замечания Счетной палаты о неравномерном использовании средств Минпромэнерго? Почему не Минпромэнерго даст ответ о том, почему оно неравномерно использовало средства?

Кроме того, у нас все-таки отчетность главных распорядителей – это законченная отчетность. Вот есть псевдоюрлицо, главный распорядитель, вот она, его отчетность. По

идею и по закону о бухучете, в состав отчетности включается аудиторское заключение. Оно должно в Минфин приходить уже проверенное и уже с неким заключением Счетной палаты. Кроме того, мы считаем, что в рамках проверки Минфина Счетная палата может проверять, первое, операции самого Минфина, и второе, соблюдение правил консолидации отчетности главных распорядителей. И все, это единственное, что может являться объектом проверки с точки зрения формирования отчета в целом. Минфин не отвечает за отчет министерства, министерство само должно отвечать за свой отчет. Минфин отвечает только за то, что сводит отчет и сводит его правильно, при этом ничего не потеряв.

Вот это вызывает серьезнейший протест со стороны Счетной палаты, потому что вместо одного официального заключения у нее появится 120 официальных заключений. Но мы все же не предполагаем от этого отступить, потому что для нас это единственное правильное решение. Иначе Минфин снова будет отвечать за всех.

Еще один момент. Мы хотим полностью переписать функции контроля, главу Госфинконтроля, сделав упор на ответственность и таким образом решить вечный спор о том, что такое целевое и нецелевое использование. И еще одно замечание, которое Сергей Владимирович Степашин озвучил на коллегии Минфина – это избыточность функций службы финансово-бюджетного надзора Минфина. То есть получается, что есть Счетная палата, есть такая же служба финансово-бюджетного надзора, которая может так же карать за нарушения, так же проверять всех подряд и так далее. Поэтому глава, связанная с Госфинконтролем, будет, если не сейчас, то на этапе второго чтения закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс, переработана и представлена в общем составе Бюджетного кодекса. Получается, что мы правим почти 250 статей, т.е., можно сказать, что кодекс переписывается практически заново.

Это то, что касается исполнения бюджета. В принципе, это все, на чем я хотел остановиться. Если у вас есть какие-то вопросы, я готов на них ответить.

Ведущая. Спасибо. Пожалуйста, вопросы. И, пожалуйста, просьба представляться.

Вопрос. Ямало-Ненецкий округ. У меня вопрос по детализации кодов программы. Вы сказали, что будет изменение в приказ №152н [22]. Этим же приказом предоставлено финансовым органом детализировать коды программы. А необходимость детализации возникает из необходимости видеть объем доходов, полученных бюджетными учреждениями от предпринимательской или иной деятельности. И нами был направлен запрос в федеральное казначейство о том, почему федеральное казначейство не пропускает через себя эти детализированные коды программы, производит обнуление?

Зеленский. Что касается того, должно или не должно казначейство обнулять, я бы полагал, что если есть право детализировать, ни о каком обнулении речи быть не может. Действительно, это в явном виде нигде не написано, что казначейство вам отказывает, должно отказывать и так далее. Если такой прецедент есть, тут просто надо разбираться с конкретным прецедентом. Я вам одно могу сказать. Если вашим решением вам предоставлено право детализировать, как Вы говорите, есть ваше решение о детализации, значит, они обязаны брать то, что у вас есть, и никакого обнуления быть не должно.

Реплика. Имеете в виду брать как? То есть по платежным документам они свое проводят, все эти платежи идут по детализированным кодам программ, и при перечислении платежей в доход соответствующего бюджета эти платежи поступают с детализированными кодами

Зеленский. С детализированными по программам, и в отчете о кассовых поступлениях, которые они по порядку кассового обслуживания должны предоставлять, тоже должны быть детализированные коды программ.

Реплика. С казначейством разговаривал, и, как мне сказали, я просто письма не видел, ими было получено подтверждающее письмо. Потому что, когда мы получили ответ из федерального казначейства, из Москвы, было сказано, что федеральным казначейством все делается правильно. Этот вопрос был еще раз направлен на доработку в федеральное казначейство, и уже со стороны Минфина было получено соответствующее разъяснение, что все делается в рамках нормативных актов.

Зеленский. Я могу сказать только, что я вернусь и уточню. Потому что от нашего блока таких заключений не исходило. Потому что мы таких заключений не даем, мы сами писали нормы по поводу программы, что все детализируют. Я просто уточню. Ямало-Ненецкий автономный округ, да?

Реплика. Да, да.

Зеленский. Хорошо. Я вернусь и уточню.

Вопрос. Еще вопрос, Оренбургская область. Вы сказали, что федерация по целевым субвенциям будет сама утверждать кодировку целевых статей. А право по целевым субвенциям у субъекта по кодировке будет или нет?

Зеленский. По своим целевым, которые он дает муниципалитету – да, естественно. Такое же, спущенное вниз на ступеньку.

Реплика. Спасибо.

Ведущая. Еще вопросы, пожалуйста.

Вопрос. Ханты-Мансийский округ. Скажите, пожалуйста, с какого года планируется введение Бюджетного кодекса, на бюджет какого года будет распространяться?

Зеленский. Пока что с 2008.

Реплика. Просто нам право детализации целевых видов расходов ведь и сейчас дано.

Зеленский. Вопрос в том, что права по детализации явно нигде не выражены, то есть, непонятно, как детализировать. Реально непонятно. Мы эту тему обсуждаем. Бланки бюджетов, которые выходят и которые направляются сейчас в более-менее единое русло, этого всего не предусматривают и содержат даже не те комбинации целевых статей и видов расходов, которые могут существовать, если прямо пользоваться 152-м приказом [\[22\]](#), он содержит совсем другие указания.

Мы пытались перебороть наших межбюджетников в этом году, и не выпускать бланк бюджета как таковой, и не принимать отчет. Они все равно настаивают на том, что бланк нужен. К очень большому сожалению, это не наша сфера компетенции, мы не можем заставить их эти бланки отменять. Мы поднимали по этому поводу вопрос в прошлом году, но пока ничего не изменилось.

Как только выйдет эта норма кодекса, бланки бюджета уйдут, это сразу понятно. Отчет будет собираться по разделу и подразделу, но, насколько я знаю, сейчас департамент межбюджетных отношений подготовил формы справочных таблиц месячной отчетности, которые будут на 20-30 страницах. И, вероятно, мы будем собирать по разделу и подразделу, а все, что было в целевых статьях и видах расходов, перекодует в справочную таблицу. Примерно так. Мы сами ждем выхода нового Бюджетного кодекса, чтобы от бланков уйти. Вот я категорически против всех этих бланков.

Ведущая. Спасибо. Еще вопросы?

Вопрос. Ивановская область. Планируется что-то на уровне Минфина сделать с доходами от предпринимательской деятельности и, соответственно, с расходованием средств? Потому что в субъектах сейчас до сих пор часть учитывается в консолидированном бюджете, в доходах и расходах, часть вне бюджета расходует эти средства, а казначейство до сих пор не открывает лицевые счета по учету средств поступлений от предпринимательской деятельности. Так вот, будет ли какой-то единый подход, и что Минфин планирует в этом плане сделать?

Зеленский. Во-первых, по-моему, казначейство уже утвердило порядок по кассовому обслуживанию предпринимательской деятельности, приказ то ли №19н [24], то ли №17н. Порядок такой есть. Что касается того, как поступать с этой предпринимательской деятельностью, мы тоже несколько раз выходили с этой инициативой, говорили, что способы бывают разные, и способ соединения отчетности – это тоже способ включения без обязательности провода через счета бюджета. Пока не предполагается, сразу могу сказать, пока нет. В кодексе это все уточнилось, но там есть запись, что, когда вступят в силу законы о всяких специализированных учреждениях и так далее, предпринимательская деятельность учреждениям запрещается в полном объеме.

Пока что мы не думаем, что выйдут какие-то инструктивные документы по этому поводу. Мы предполагаем описать порядок учета таких операций, т.е., выпустить письмо, в котором будет написано, что в случае, если предпринимательская деятельность в доход бюджета консолидируется в порядке перечисления живых денег, то проводки надо делать так, так, так. Это пока единственное, что мы предполагаем.

Вопрос. Читинская область. У меня такой вопрос: сколько подразделов вы планируете сделать? Если отчет будет приниматься по разделам и подразделам, сейчас где-то около трех: 11-01, 11-02 и 11-03. И до какой степени, как будет детализироваться дальше?

Зеленский. Структура подразделов по 11-му разделу вообще изменится в кодексе. Мы не будем детализировать так, как сейчас проведено, у нас будет подраздел дотаций, подраздел субсидий, подраздел субвенций, так четко и будет называться. Всего подразделов будет, по-моему, четыре в 11-м разделе, если Вас это интересует. А общее количество подразделов по всем разделам я не вспомню. Тридцать-сорок, как-то так.

Вопрос. А иные, и прочие?

Зеленский. А вот вопрос: мы считаем, что не может быть иных, кроме бюджетных кредитов. Вот есть дотация, субсидия и субвенция, бюджетный кредит. Других нет, если только это не отрицательный трансферт. Мы его считали, но только отрицательный трансферт выпадает из общего: это не дотация, не субсидия и не субвенция. Других форм нет, кодексом не установлено. Поэтому, насколько я помню, иных не будет в 11-ом разделе.

Ведущая. Еще вопросы, пожалуйста. Если вопросов больше нет, может быть, я задам последний вопрос? Владимир Анатольевич, Вы говорили, что для того чтобы сформировать трехлетний план Министерства финансов по 11-му разделу, требуется собрать соответствующие трехлетние планы по субъектам Российской Федерации, чтобы оценивать их доходы-расходы. Но ведь, мне кажется, субъекты, в первую очередь, должны знать размер финансовой помощи, размер субсидий и т.д. для того, чтобы сформировать свои трехлетние планы. Как будет осуществляться взаимодействие Минфина и субъектов Российской Федерации при планировании этого 11-го раздела?

Зеленский. Честно говоря, не могу ответить. Полностью с Вами согласен, что должен быть взаимный обмен, но как будет осуществляться планирование 11-го раздела, сейчас очень сложно предположить. Я думаю, только жизнь может показать, как это будет осуществляться. Заранее предсказать невозможно.

Ведущая. Спасибо.

Зеленский. Спасибо большое.

[- вернуться к оглавлению -](#)

Стратегическое планирование и социально-экономические реформы

К.Ю. Носков

Заместитель Директора Департамента стратегии социально-экономических реформ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации

Ведущая. Предоставляю слово следующему выступающему – представителю Министерства экономического развития и торговли Носкову Константину Юрьевичу, заместителю директора Департамента стратегии социально-экономических реформ.

Носков. Спасибо, Антонина Сергеевна. Здравствуйте, уважаемые коллеги. Я посмотрел программу, Вас тут уже два дня мучают скучными финансовыми вопросами. Сегодня мы чуть-чуть отвлечемся и поговорим о более мечтательных вещах, о стратегии социально-экономического развития, о реформах и о механизмах, которые позволяют переложить эти стратегии в реальные действия органов исполнительной власти.

Вообще, года два-три назад разрыв между стратегиями, планами и реальными действиями Правительства стал уже очевиден. И над этой проблемой стали работать в Правительстве, в Администрации Президента, во многих ведомствах. Эта проблема была всегда. Но раньше ее не было видно. Вы помните бурные девяностые годы, когда, в общем-то, были неплохие стратегии, но о них никто не слышал. И принимались правильные решения, но принимались они не из-за того, что это было написано в тех неплохих стратегиях, а, прежде всего, из-за необходимости латания дыр, решения насущных проблем и, может быть, благодаря идеологическим установкам наших политиков, ведущих экономистов.

В конце девяностых, с новым политическим циклом, стала разрабатываться полноценная масштабная программа развития страны для Путина, тогда кандидата в президенты. Эта работа велась в Центре стратегических разработок, и оттуда вышли многие сегодняшние руководители наших экономических служб и ведомств. Тогда была проделана действительно огромная и интересная работа, на ее основе, в общем, работает Правительство до сих пор. Это было не формализовано, но тогда была разработана и какая-то долгосрочная концепция. После избрания Президента были разработаны два однолетних, или тогда, полугодовых, плана действий Правительства. После этого были разработаны среднесрочные программы на 2002-2004, 2003-2005 годы. Да и, в общем, среднесрочная программа на 2006-2008 годы тоже сохранила основные концептуальные положения, разработанные именно тогда.

Когда мы, в начале 2000-х, начали реализовывать эти планы и программы, как бы ни критиковали Правительство, сделано было очень многое в плане принятия законодательства, создания нормативно-правовой базы. В 2000, 2001, 2002 годах была

проделана огромная работа. Но именно тогда стало видно, что реформы развития страны на принятии законов не заканчиваются. И то, что мы приняли законы, не означает, что мы создали новые экономические институты и изменили старые. Уже в среднесрочной программе на 2003-2005 годы мы эту проблему видели и в одном из проектов пытались тогда интегрировать конечные показатели осуществления реформ, точнее, в нынешних терминах они у нас называются промежуточными, а не совсем конечными. К примеру, в реформе электроэнергетики конечной целью реформы является, наверное, стабильность поставок электроэнергии и цены на нее. А промежуточным результатом является, к примеру, доля электроэнергии, продаваемой на оптовом рынке. Потому что тогда не было еще свободной продажи электроэнергии. Эти показатели мы уже тогда пытались заложить в программу, но, к сожалению, ситуация тогда еще не вызрела, не было всеобщего понимания этой проблемы. Поэтому нам не удалось реализовать эти планы. Сегодня, как я уже говорил, есть четкое ощущение отрыва планирования от реальных действий Правительства.

Примерно в это же время Минфин активно начал проводить бюджетную реформу и вводить элементы бюджетирования по результатам. Они стали подходить к этой проблеме с другого фланга. Минфин имел и сейчас имеет инструмент реализации действий Правительства в виде бюджета. Мы, совершенно в отрыве от этого, имели правительственные планы. Минфин начал двигаться в сторону приближения денег к стратегическим целям. Мы пытались и пытаемся идти навстречу этому процессу.

Извините за такой исторический экскурс, но, наверное, понимая тенденции прошлого, можно более четко представить картину настоящего и то, куда мы будем двигаться в ближайшее время.

В рамках этого процесса внедрения механизма бюджетирования и управления появилась Правительственная Комиссия по повышению результативности бюджетных расходов, которую возглавляет заместитель председателя Правительства Александр Дмитриевич Жуков. Была создана нормативная база, появилось Постановление №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [20]. Уже в прошлом году появилось Постановление «Об утверждении положения о разработке ведомственных целевых программ» [25], т.е., конечный элемент бюджетирования. Опять же весной прошлого года приняли Постановление №259 «О разработке сводного доклада Правительства» [26]. Таким образом, сегодня мы имеем какую-то нормативную основу, и, в общем, уже организационную, чтобы общими усилиями Минэкономразвития и Минфина, и всего Правительства двигать этот процесс.

Основным инструментом устранения разрыва между стратегиями и действиями стало использование бюджетирования, ориентированного на результат, в терминологии, изначально появившейся в Минфине, и управления, ориентированного на результат, такое, более общее, понятие. Говоря об управлении, ориентированном на результат, мы имеем в виду не только бюджетные механизмы, то есть, не получение максимального эффекта на выделенный бюджетный рубль, а, прежде всего, достижение результатов, реализацию поставленных перед Правительством и органами исполнительной власти целей. И эффективность использования бюджетных средств в этом случае становится одним из необходимых элементов, но не самоцелью. Назову лишь основные элементы, как мы видим процесс стратегического планирования в стране.

На основе первого, после вступления в должность, Послания Президента согласно закона 115-ФЗ [27] мы должны разрабатывать, и разрабатываем среднесрочную

программу Правительства, в которой закладываются основы политики на четыре года деятельности Президента. Ежегодно для реализации среднесрочной программы выпускается план действий Правительства с обозначением конкретных мер, которые необходимо осуществить в этом году. В плане действий как раз учитывается ежегодное Послание Президента, потому что первое после избрания Послание задает стратегические приоритеты, а ежегодное послание Президента учитывается в плане действий Правительства по реализации среднесрочных программ. Сейчас создаются два новых элемента, уже приближенных к бюджету, которые позволяют трансформировать эти стратегические документы в деятельность федеральных органов исполнительной власти, – это бюджетные доклады субъектов бюджетного планирования, министерств, служб, агентств. Правильно они называются доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы). В этих документах обозначаются цели, задачи министерств, показатели их деятельности и расписывается вся деятельность министерства по бюджетным целевым программам. Это федеральная и ведомственная целевая программа с указанием конкретных расходов и конкретных результатов реализации этих программ.

На основе этих бюджетных докладов и стратегических документов Правительства мы планируем разрабатывать сводный доклад Правительства о результатах и основных направлениях деятельности. Эта работа ведется уже второй год. Буквально сегодня-завтра мы внесем в Правительство сводный доклад Правительства на 2006-2008 годы. Проблема очень сложная, документ очень сложный. И разрабатывая его второй год, видя качественный скачок в проработке документа, могу констатировать, что он еще не может стать основным плановым документом, на который должно ориентироваться Правительство. Он, все-таки, не может диктовать всецело, как должен строиться бюджет и как должны действовать министерства. Тем не менее, прогресс налицо. И думаю, что в ближайший год-два мы сможем разработать документ приемлемого качества, который станет основой для планирования деятельности и федеральных органов исполнительной власти, и региональных органов власти, и для распределения бюджетных средств. Именно на его основе должен будет уже строиться федеральный бюджет.

При этом качество сводного доклада не является единственной проблемой. Другими важными элементами этой системы являются бюджетные доклады министерств и бюджетные целевые программы. Министерство у нас уже три года разрабатывает бюджетные доклады, и я тоже очень доволен результатами. Можно посмотреть, что у нас было в первые годы и что у нас есть сейчас – разница радикальная. Можно уже сказать, что министерства умеют более-менее формулировать свои цели, задачи, как-то умеют распределять ресурсы. Но проблем остается много. В основном эти доклады пишутся или с помощью консультантов, будем смотреть правде в глаза, или максимум одним структурным подразделением министерства, которое, в общем, осознает, что должно делать министерство, но это не доведено до каждого структурного подразделения, до каждого человека. И поэтому во многом смысл этих докладов теряется.

Поэтому одной из задач ближайшего времени является создание системы, трансформирующей доклады министерств на уровень структурных подразделений и далее – подведомственных организаций, бюджетных учреждений. Это задача ближайшего времени. Кстати насчет качества проработки докладов. Не назову министерства, их уже даже два. Сейчас доклады министерств рассматриваются на Правительстве. И уже два министра, посмотрев доклады своих министерств перед заседанием Правительства, попросили перенести заседание на несколько недель, ужаснувшись тому, что написано в

их докладах. Поэтому не только сотрудники не знают, но иногда и руководство министерства не видит, что пишут в их докладах. Поэтому процесс новый, и с этим приходится мириться. Год-два у нас еще уйдет на то, чтобы сделать доклады качественными.

Другая проблема – это разработка бюджетных целевых программ, ведомственных и федеральных целевых программ. Если институт федеральных целевых программ существует довольно давно, и там есть технические проблемы, но они, в общем, не критичные, они решаются, то институт ведомственных целевых программ пока, по сути, не существует. При этом процесс, в общем, идет удовлетворительно. Сейчас уже около трети расходов федеральных органов исполнительной власти расписано по ведомственным целевым программам. Значит, по трети расходов четко обозначено, на какие цели и задачи они идут, и что мы получим в результате расходования этих средств. Этого никогда не было. И даже в своем министерстве, занимаясь подготовкой этих докладов и ведомственных программ, мы первые годы теряли миллиарды, и даже десятки миллиардов рублей, не понимая, куда они идут. Опрашивали структурные подразделения, все отказывались, нет, дескать, эти 10 миллиардов не наши.

Вот такая история у нас с бюджетом. Ну наверное не мне вам рассказывать, ситуация везде такая же. Поэтому работа над ведомственными целевыми программами тоже должна быть продолжена, мы должны все-таки запустить утверждаемые ВЦП, или их называют целевыми программами ведомств, по которым будет восприниматься бюджет принимаемых обязательств. Думаю, что господин Богданов об этом подробнее расскажет в следующем выступлении.

Частично задачи управления по результатам решаются в рамках реализации концепции административной реформы. Там выделяются несколько блоков. Это совершенствование методологической базы, автоматизация процессов подготовки докладов и сводного доклада, внедрение системы внутреннего аудита, совершенствование системы мониторинга деятельности СБП и обучение сотрудников. С методологией все понятно, проблемы есть, работают огромные коллективы, и как-то решается. Важная задача – это, действительно, автоматизация процесса подготовки докладов и сводного доклада, потому что нам приходится обрабатывать огромное количество информации, сотни и тысячи страниц только докладов министерств. Проанализировать этот массив информации вручную просто невозможно. Поэтому мы сейчас работаем над созданием информационной системы, которую планируем установить пока во всех федеральных органах исполнительной власти, чтобы полностью автоматизировать этот процесс, и в режиме реального времени осуществлять планирование и мониторинг выполнения поставленных планов и оперативно их корректировать.

Еще одна интересная тема – это система внутреннего аудита результативности. Подчеркиваю, что это аудит именно результативности, не финансовый аудит. Мы планируем создать механизмы, и в Министерстве уже принята концепция развития внутреннего аудита. В этом году, думаю, мы запустим этот процесс. Речь идет о мониторинге достижения результатов и анализе процессов достижения результатов. Эта идея пришла из бизнеса, в бизнесе это называется реинжиниринг бизнес-процессов. Когда мы смотрим планы, если плановые результаты у нас не достигнуты, то мы начинаем разбираться, почему они не достигнуты. Не в том смысле, правильно или неправильно была оформлена платежка, а что в управлении было сделано неправильно. И очень грамотные люди здесь, конечно, должны работать, высококлассные управленцы, чтобы

решать эти проблемы. Но система аудита результативности должна быть, по нашему мнению, внутренней. Это инструмент повышения эффективности управления для руководителя ведомства. Эти отчеты, которые будут делать аудиторы, пойдут руководителю ведомства, чтобы он принимал меры по повышению эффективности управления.

Следующий блок – совершенствование мониторинга деятельности СБП. Здесь самые большие проблемы с показателями. Многие из существующих показателей, которые дает Росстат или ведомственная статистика, не отвечают предъявляемым к ним требованиям и не могут объективно свидетельствовать о достижении поставленных перед ведомствами задач. Сейчас Росстат активно работает над этой проблемой, мы, со своей стороны, и ведомства, со своей стороны, пытаемся предлагать какие-то показатели. Росстат предлагает меры по их улучшению и другие показатели. Идет такой интерактивный процесс, который тоже займет какое-то время.

И четвертый блок, который выделяется в концепции административной реформы – это обучение сотрудников. Мы думаем задействовать президентскую Программу подготовки управленческих кадров, и в рамках госзаказа на обучение кадров предлагаем ввести в программу обучения предметы, дисциплины управления по результатам, чтобы закладывать в умы будущих государственных служащих новые принципы управления.

Это один блок работы – внедрение управления и бюджетирование по результатам на федеральном уровне. Но вторая проблема, над которой особенно в этом году стали задумываться, – это вовлечение региональных властей в реализацию правительственных общенациональных целей, координация действий властей разных уровней. Сегодня подобные разработки идут и в Министерстве регионального развития, и у нас, и в Администрации Президента работает группа над этими проблемами. Создана рабочая группа при Правительственной Комиссии по совершенствованию взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Все эти группы друг с другом, конечно, взаимодействуют, но существует несколько, на мой взгляд, принципиально отличающихся направлений, по которым предлагается включать региональные власти в достижение общенациональных целей.

Первое, – это разработка не только качественных показателей деятельности региональных властей, но и показателей эффективности расходования средств. На примере медицины скажу, что предлагается смотреть конечные показатели, например смертность от сердечно-сосудистых заболеваний, промежуточные показатели, например время приезда «скорой помощи» и показатели бюджетной эффективности, т.е., расходы на одного больного. Это один из подходов, который предполагает рассмотрение показателей по уровням конечной, промежуточной и бюджетной эффективности. Но здесь возникает очень серьезная проблема, а именно проблема временных лагов. Мы рискуем задать неправильные ориентиры. Например, руководители могут ориентироваться только на непосредственные результаты (расходы на одного больного) или, в крайнем случае, на промежуточные (скорость приезда «скорой помощи»). Но сокращение сердечно-сосудистых заболеваний, понятно, за этот же срок не произойдет. Можно уволить всех кардиологов и закупить несколько дополнительных машин «скорой помощи». Люди начнут от сердечных заболеваний умирать только лет через пять, а там уже меня на своем посту не будет, я за это отвечать не буду. Здесь такая опасность.

В качестве альтернативы предлагается использовать широко известную в мире и применяемую в бизнесе систему сбалансированных показателей. Она основана на

взвешивании (учете) различных групп интересов. Например, в образовании есть три группы интересов. Это ученики, которым интересно качество образования, или, чаще, родители учеников, которым интересно качество образования. Учителя, которым интересны зарплаты; и государство, которому интересно сэкономить деньги. И можно взвешивать эти группы интересов и вводить, например, показатель уровня ЕГЭ как показатель качества, уровня зарплаты учителей и уровень расходов на одного ученика. Эта система позволяет взвесить интересы всех групп.

Это один подход. Другой подход, который прорабатывается, основан на стимулировании реформ в регионах. Не конечных показателей деятельности региональных властей, а именно реформ. Мы сейчас рассматриваем подобные механизмы, когда регионы будут получать финансовую помощь за проведение конкретных реформ. И за основу мы берем опыт Фонда реформирования региональных финансов, который, по общему мнению, стал одним из лучших опытов Правительства по стимулированию деятельности региональных властей. Здесь конечно большие проблемы у нас возникнут с определением приоритетных направлений деятельности, с определением показателей, по которым мы будем проверять осуществление этих реформ. Ну и чисто технически мы не сможем охватить большое количество регионов, поэтому придется делать какую-то выборку. Победят и получают помощь самые активные регионы. Но при этом мы хотим избежать ситуации, когда ее получают самые богатые. Именно самые активные, вне зависимости от уровня бюджетной обеспеченности.

И третий подход, я его условно называю «выявление аутсайдеров». Сейчас в рамках подготовки сводного доклада мы выделили систему целей Правительства. Она трехуровневая, у нас 114 целей, и они охватывают совершенно всю деятельность Правительства. И не только Правительства, всю деятельность властей. Не учитывается разделение полномочий. Это национальные цели.

Еще один прорабатываемый подход основывается на анализе реализации каждой из этих ста четырнадцати целей в регионах. Т.е., у каждой из целей есть несколько показателей, по каждой из целей мы строим линейку, как обстоят дела в регионах, выявляем лучшие, худшие. И есть предложение, чтобы сосредоточиться на работе с худшими регионами, по каждому показателю.

Так вот, по сути дела, ручное управление: если у нас высокая детская смертность, смотрим в каких регионах плохо с детской смертностью, и ведомство, ответственное за этот вопрос, в данном случае Минздрав, очень плотно работает с регионом, выясняя, почему там плохо. И на этой основе и выделяются бюджетные средства, и принимаются какие-то организационные решения. Сейчас этот подход, правда, в усеченном виде, по приоритетным целям, по пятнадцати выделенным приоритетам, мы попытались изложить в сводном докладе Правительства. Этим занималось Министерство регионального развития.

Я видел в программе, что сегодня они будут, поэтому, может быть, подробнее расскажут, что получилось с этим первым опытом по одному из возможных направлений развития ситуации. Думаю, что в течение года какой-то из подобных механизмов все-таки начнет действовать. Хотя у меня выступление называется «о реформах», я постарался максимально сосредоточиться на инструментах, связывающих реформы, планы Правительства и конкретные действия.

Я думаю, что это сегодня наиболее актуально. Знаю, что во многих регионах существуют очень эффективные элементы управления по тому или иному направлению, и

мы всегда открыты и рады сотрудничать с регионами. Думаю, что сегодняшнее наше общение тоже очень полезно, и готов ответить на ваши вопросы.

Вопрос. Можно я задам два вопроса, которые тоже не совсем мои, мы их, когда ездили по регионам формулировали. Первый: сейчас субъекты Федерации от муниципалитетов требуют, чтобы у них были программы социально-экономического развития и, желательно, приближенные к жизни. И очень часто приходится слышать такое вот возражение: пока нет федеральной программы, детально проработанной, как мы регионы, тем более муниципалитеты, можем прогнозировать развитие?

Что бы Вы тут посоветовали? А второй вопрос вот какой, он связан с национальными проектами: как вы полагаете, встроены ли национальные проекты сейчас в систему подготовки докладов и сводных докладов Правительства, и можно ли их встроить или это какие-то параллельные процессы?

Носков. Региональная и федеральная программа. На мой взгляд, на мой неофициальный взгляд, сейчас у нас нет стройной системы и регионального планирования, тем более в связке с федеральным планированием. У федерального Правительства есть программы, и не надо говорить, что их нет. Это и среднесрочная программа, но она сделана чуть-чуть в другом формате, или даже совсем, наверное, в другом формате, и серьезно отличается от региональных программ. Это программа действий, в этой программе написано, что надо делать.

Региональные программы, они по определению другие, там уже можно рассматривать конкретные объекты в программах, они ближе к земле, что называется, чего мы не можем сделать на уровне федерации. Но, тем не менее, сводный доклад, я думаю, все-таки будет приближен по формату к региональным программам, и именно через сводный доклад возможна более четкая связка региональных и федеральных программ. Что касается второго вопроса, - нацпроекты, безусловно, должны быть частью бюджетных докладов, потому что это бюджетные расходы, причем не маленькие.

К сожалению, из-за не самого высокого качества проработки докладов, изначально нацпроекты были учтены только в финансовой части. Мы специально делали запросы, но к первому декабря нам представили один вариант бюджетных докладов без учета нацпроектов, и через три недели мы попросили предоставить с учетом нацпроектов. Министерства для галочки взяли, вписали туда свои бюджетные расходы, но это никак не повлияло на показатели деятельности министерств. Т.е., эти огромные деньги у нас никак на показателях не сказались.

Опять же, это проблема качества проработки бюджетных докладов, то, что они, безусловно, должны быть интегрированы. И сейчас мы этого добились, и в существующей редакции докладов учтены деньги и изменены показатели.

Вопрос. Самарская область. У меня такой вопрос: а имеется ли в общем доступе вот эти доклады Министерств и сто четырнадцать показателей, о которых Вы говорили?

Носков. Бюджетные доклады должны каждым субъектом бюджетного планирования, каждым министерством, службой, агентством, вывешиваться на своих сайтах. Думаю, что, в ответ на Ваш вопрос, мы на своем сайте вывесим все доклады, просто еще на всякий случай продублируем. Сводный доклад в ближайшие дни, когда мы его внесем в Правительство, появится на нашем сайте.

Вопрос. Вот эти сто четырнадцать показателей?

Носков. Это часть сводного доклада Правительства. Это не показатели, сто четырнадцать целей, показателей там больше.

Вопрос. Константин Юрьевич, ответьте, пожалуйста, на такой вопрос. Есть ли у Вас наработки в рамках подготовки программ реформирования региональных муниципальных финансов в части стандартов качества предоставления услуг? Речь идет о чем, - это подготовка стандартов процесса предоставления услуг и возможность применения стандартов ИСО?

Носков. Мы не реформируем региональные финансы. По-моему, Минфин занялся не только реформированием финансов, он занялся реформированием всех процессов, поэтому чуть-чуть искажаются понятия. Но, тем не менее, я отвечаю на Ваш вопрос. В рамках опять же концепции административной реформы стимулируются регионы, в том числе на создание и внедрение регламентов. Я так понимаю, об этом Вы и говорите, о регламентировании процессов деятельности.

Вопрос. Действительно, программы реформирования региональных муниципальных финансов подразумевают, естественно, двенадцать направлений по Постановлению Правительства [28]. Естественно, они касаются не только финансистов, речь идет и об экономическом блоке, достаточно большом. Как раз вот один из них: при реформировании бюджетной сети возникает вопрос, как органам власти пытаться контролировать предоставление услуг, и возможность, естественно, возникает, только если будут установлены стандарты качества, да? Вот я и спрашиваю, мне кажется, что это экономический блок, не совсем финансовый, поэтому я спрашиваю, есть ли у вас наработки в этом направлении? Что можно было бы посмотреть?

Носков. Эти наработки, я не знаю, есть ли они сейчас, но они точно будут сделаны и возможно Ваше участие, чтобы Вы их сделали, в рамках программы «Административная реформа» [29]. Сейчас просто обращайтесь, готовьте заявку, можете участвовать в этой программе «Административная реформа» и там разрабатывать стандарты.

Реплика. А можно еще добавить? Как нам кажется, эти стандарты должны разрабатывать отраслевика. Вряд ли в регионах департаменты финансов, департаменты экономики способны разработать стандарты качества культуры, услуг культуры, образования и так далее. Т.е., все-таки отраслевика.

И здесь важна позиция отраслевых министерств. Я знаю о позиции Фурсенко, федерального Министра образования, он говорит о двух аспектах стандартов: 1) о стандартах условий предоставления услуг, читай, - освещенность, кубатура помещений, температура, квалификация учителей и так далее, и 2) о стандартах результатов предоставления услуг, - это единый госэкзамен и так далее. Может быть коллеги, которые у нас занимаются образованием, сегодня еще будет лекция, они что-то детальнее расскажут. Но вот, скажем, позиция федерального министерства образования состоит из такого двойственного понимания того, что такое стандарт качества.

Помимо того, Константин Юрьевич говорит о регламентах, это, насколько я понимаю, терминология административной реформы, т.е., бюджетная и административная реформа, они же несколько пересекаются, но эти регламенты относятся, в основном, к услугам госуправления, как мне кажется, не к тем отраслям, которые работают непосредственно с населением.

И последнее, может быть, замечание на эту тему. Мы еще сталкиваемся с тем, что в нескольких регионах начинают говорить о стандартах качества, но очень быстро

скатываются на стандарты финансирования услуг. И моя личная позиция, что это чрезвычайно опасно. Это путает понятия, одно дело стандарты качества, т.е., что население получает за определенные деньги; другое дело - стандарты финансирования, которые, во-первых, с качеством не связаны напрямую, во-вторых, если их принять, скажем, законодательно, то они очень жестко будут задавать весь бюджетный процесс. У финансистов не появится возможности для маневра, если стандарты финансирования будут жестко установлены. Спасибо.

Вопрос. Можно я еще добавлю и вопрос задам? Константин Юрьевич, Вы совершенно справедливо заметили, что да, нужно развивать систему внутреннего аудита эффективности, результативности, мониторинг, естественно, очень важен. А вот есть ли какие-то идеи по поводу мер ответственности за недостижение результатов? Ведь доклады сейчас уже в третий раз написаны, и через год подойдет время, когда мы сможем оценивать уже первые доклады федеральных министерств. И что делать в принципе? Ну не достигли результата, так что, это повод для сокращения финансирования, или, наоборот, надо смотреть, было ли финансирование достаточно, или это дело чести руководителя федерального ведомства, просто уйти в отставку, сказать что, ну да, вот не смогли, я ошибся...

Носков. Вопрос в лоб, такой, на который не хочется отвечать, а хочется оставить его загадкой. Но вообще, в большинстве стран мира, где введена система бюджетирования, прямая ответственность никак не прописана, и, наверное, все это дело чести. Я все пытаюсь, допытываю иностранных коллег, ну а зачем мне выполнять, если меня не уволят, условно говоря. Не знаю, меры ответственности в нашем случае, конечно, нужны. Думаю что, в нашей системе невыполнение планируемых показателей будет сказываться на условиях предоставления средств для финансирования принимаемых обязательств. Это вообще такая, очень скользкая, тема. Всегда тяжело лишать отрасль финансирования, если почему-то руководство и сотрудники министерства плохо сработали. Общество в этом не виновато. Поэтому тема сложная, однозначного ответа нет.

Вопрос. Томская область. Из Вашего выступления мы поняли, как много проблем существует на федеральном уровне в части стратегического планирования. Очень много, сочувствуем мы федерации. Но, хочу вам сказать, что здесь собралась достаточно подготовленная аудитория, которая имеет представление о том, что происходит сегодня на федеральном уровне, и знакомилась с докладами и т.д. и т.д. Хотелось бы из Вашего выступления, честно говоря, вот я лично настраивалась именно на это, услышать и понять, а что делать субъектам? Вот стратегическое планирование, очень красивое название, звучное, современное и так далее. Каковы сегодня задачи, действия и чем федерация сегодня реально готова помочь субъектам, чтобы реализовать эту задачу? Спасибо.

Носков. Как я уже сказал, четких механизмов стимулирования субъектов к определенным действиям сейчас нет. Помощь субъектам распределяется по большому количеству механизмов, но субъект не ориентирован на решение каких-то задач, не стимулирован, но и, в общем-то, по большому счету, не несет ответственности.

Реплика. Извините, я правильно понимаю, что касается стратегического планирования, это задача только для федерального уровня? Т.е., для субъектов, в принципе, нет каких-либо правил, каких-либо обязательств по стратегическому планированию? Я не говорю сегодня о финансовой помощи, о стимулировании субъектов, а именно о методиках, о методиках.

Носков. Все субъекты пишут программы развития по определенным методикам, насколько я знаю, защищаются при этом в Министерстве регионального развития, и ничто не мешает субъекту осуществлять и выстраивать грамотную систему стратегического планирования.

Ведущая. Завтра будет выступление представителя Министерства регионального развития, и как раз эти вопросы будут освещены, я надеюсь, более подробно. Еще вопросы, замечания, комментарии? Может быть, кто-то из зала ответит на вопросы регионов? Спасибо, Константин Юрьевич.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Региональное планирование и развитие

Е.Н. Китова

Заместитель Директора Департамента социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития Российской Федерации

Китова. Здравствуйте, дорогие коллеги! Я думаю, что вам уже много интересного рассказали. Сейчас я вас хочу немножко вернуть на нашу грешную землю, на территорию. Посмотреть, какие сейчас новые тенденции, веяния в региональном развитии, каким образом мы входим в новую, мировую, экономику, и как нам себя в этом мире найти.

Необходимо констатировать, что в последние десятилетия мы наблюдаем новые экономические процессы, в которые наша страна втягивается, в общем-то, достаточно быстрыми темпами. Что к ним можно отнести? Во-первых, это новая волна глобализации, которая получила название «постиндустриальное общество». Т.е., это экономика, основанная на знаниях. Затем, урбанизация, которая связана с появлением нового феномена, - так называемый, мировой город. Регионализация, т.е., появление новых мировых регионов. (Это НАФТА, вы знаете, североамериканское соглашение о свободной торговле; это Европейский Союз, и это АТР – Азиатско-тихоокеанский регион.) И депопуляция – стремительная потеря населения в развитых странах. Правда, эта беда не коснулась США, но Европа от этого очень страдает. И мы тоже вошли в пик депопуляции.

Не оказывается в стороне от этих вызовов и наша страна. Под воздействием процесса глобализации в Российской Федерации складывается, создается новая иерархия регионов. В системе глобальных обменов ресурсы концентрируются в новых центрах. То есть, в процессе глобализации и встраивания в новую экономическую среду появились как выигравшие, так и проигравшие.

И если оценивать регионы – я имею в виду наши регионы – по такому критерию, как степень капитализации ресурсов в регионе и способности региона привлекать капитал, то, конечно, победителями будут Москва, Московская область, Санкт-Петербург, где есть наименьшие риски для капвложений и наибольший инвестиционный потенциал.

К регионам, где существуют одновременно и высокие риски, и высокий инвестиционный потенциал, мы можем отнести не очень много регионов. Это Ханты-Мансийский автономный округ, Свердловская область и ряд других.

А все остальные регионы у нас попадают в категорию проигравших соревнование за потоки капитала. Они на сегодняшний день, к сожалению, не смогли интегрироваться в

систему глобальных обменов и выступить в ней в качестве новых эффективных центров управления.

Происходит так называемое переформатирование регионального развития, когда управляющими становятся другие процессы и факторы, нежели чем в эпоху нашей традиционной индустриальной экономики, в которую, кстати говоря, сформировалось большинство наших российских регионов.

И именно старые промышленные регионы России, в которых были сконцентрированы традиционные индустриальные производства, оказались в наиболее тяжелой ситуации при встраивании в эту систему глобальных обменов. Основные причины ясны. Это неконкурентоспособность технологий, преобладание не имеющей современных ключевых квалификаций рабочей силы, отсутствие рынков сбыта продукции, неясность конкурентных преимуществ на глобальных рынках и целый ряд других факторов.

Данные процессы привели к возникновению целого комплекса новых экономических, социальных, политико-правовых проблем, которые непосредственно отражаются на устойчивости социально-экономической ситуации, как в отдельных территориях, так и во всей региональной организации страны.

Те регионы, которые создавались и развивались по нерыночной логике, при перемещении в эту рыночную среду перестали соответствовать масштабу как экономических, так и социальных процессов открытого рынка. И часть субъектов и городов Российской Федерации, административных центров, явно оказались не в состоянии обеспечить эту конкурентоспособность собственного хозяйства не только в таком глобальном масштабе, но даже и в масштабе страны.

В первую очередь, не нашли себя в новой экономике те поселения, которые исторически возникли в связи с решением старых геополитических задач. Это центры военно-промышленного комплекса, военные городки, закрытые административно-территориальные образования. Монопрофильные поселения – это отдельный вопрос, который полностью зависит от технологии градообразующих предприятий.

По экспертным оценкам, ежегодные потери Российской Федерации от такой неэффективной пространственной организации оцениваются в два с половиной – три процента ВВП в год. У нас, правда, эти цифры оспаривают, но мы все-таки считаем, что они могут быть даже и больше.

В регионах, ранее снабжавших отечественную индустрию сырьем, произошло закрепление сырьевой специализации, но теперь уже не только в рамках нашего национального хозяйства, но и в масштабе мировой системы. При этом, производства в этих регионах стали чаще выступать в качестве мостов, развернутых за границу технологических цепочек. Т.е., мы находимся в самом конце.

Отсюда, в общем-то, большие экспорты сырья, а также специфическая направленность проектируемых крупных транспортных путей. От сырьевых зон эта дорога тянется к портам, пограничным переходам, и все это дальше идет на экспорт.

И наиболее конкурентоспособной частью страны на мировом рынке у нас на настоящий момент оказались сырьевые зоны. Однако это разрастание экспортоориентированного потенциала экономики, к сожалению, практически не дало импульса к развитию несырьевых районов. Т.е., оказались слабо стимулированы процессы развертывания транспортных путей и сопутствующего инструментального и технологического обеспечения несырьевых производств.

Постепенно складывается рыночная оптимизация хозяйственной деятельности и численности населения в регионах, этот процесс у нас, конечно, идет. На это нельзя закрывать глаза. Это видно, особенно в регионах. Но он, тем не менее, столкнулся с неэффективной пространственной организацией страны, что привело к росту расходов на поддержание инфраструктурного хозяйства.

Наше инфраструктурное хозяйство избыточно в теряющих население и производственные активы территориях и, в то же время, явно недостаточно в растущих регионах. Мы столкнулись с ограниченностью возможностей портового хозяйства, экспортных трубопроводов в нефтегазовом комплексе, систем жизнеобеспечения ЖКХ.

Так как наше министерство еще курирует и жилищно-коммунальную сферу, это для нас особенно болезненно и актуально. Я хочу сказать, что инженерная инфраструктура и социальная инфраструктура у нас были развернуты, к сожалению, там, где они сейчас уже не нужны. В частности, где-то 11-12% установленной мощности электрогенерирующих объектов России не эксплуатируются уже очень длительное время. А там, где в них явно существует потребность, их явно недостаточно. Москва, Санкт-Петербург уже испытывают явный дефицит энергии достаточно продолжительное время.

Нередко эти инфраструктуры сильно устарели, и их эксплуатация чрезвычайно ресурсоемка. Так, эксперты отмечают, что 75% существующего жилого фонда России составляют самые энергозатратные дома в мире. Те дома, которые строятся из сборного железобетона. И на теплоснабжение данного фонда затрачивается не менее 40% энергоресурсов. Т.е., в два с половиной раза больше, чем расход топлива на производство электроэнергии.

Постоянное наращивание этого расточительного теплообеспечения и большие потери тепла в сетях привели к устойчивому дефициту тепловых мощностей и снижению надежности теплоснабжающих систем.

Дефицит тепловой мощности почти в 190 городах России составляет где-то 20% от потребностей. Вполне понятно, что в холодную зиму этот дефицит увеличивается в несколько раз. И потери тепла только при транспортировке теплоносителей на значительное расстояние по магистралям, находящихся в неудовлетворительном состоянии, достигает в зимний период 25-30%.

В ряде случаев старые административные границы сковывают развитие социально-экономических процессов в России и сдерживают экономический рост ее регионов, т.е., понижают масштабность региональной стратегии развития.

В мире новые крупные регионы становятся более активными игроками на глобальном рынке. Они способны продуцировать более масштабные проекты. Столица претендует на более высокий статус в мировой и региональной иерархии. Схемы развития транспортных путей у них становятся достаточно простыми, протяженными и эффективными.

Недаром Польша в преддверии вступления в Евросоюз осуществила укрупнение своих воеводств. У них вместо сорока девяти воеводств было создано всего шестнадцать воеводств или регионов. Метод укрупнения регионов как способ обеспечения их конкурентоспособности и минимизации непроизводительных расходов использовалось в полной мере, экономисты знают это как эффект масштаба.

И этот процесс является прогрессивным, набирающим силы. Обретает он все более новые формы. Причем, и мы втянулись уже в этот процесс, но за границей он достаточно давно проходит. Так, в частности, после строительства моста, который

соединяет датский Копенгаген и шведский Мальме, эти два города уже фактически образовали единый муниципалитет. Кроме того, в настоящее время по пути создания единого муниципалитета уже фактически движутся эстонский Таллинн и финский Хельсинки.

Ну, и Европейский Союз исходит из того, что в двадцать первом веке Европа станет не Европой стран, а Европой регионов. Именно регионы будут обеспечивать глобальную конкурентоспособность. И тренд на их укрепление является достаточно естественным.

Так, интенсивное региональное строительство идет в Азиатско-тихоокеанском регионе. В частности, Китайская Народная Республика реализует план создания почти ста новых городов-миллионников. В ноябре 2003 года Госсовет КНР создал руководящую группу по возрождению старых промышленных баз в северо-восточных провинциях. А это уже, между прочим, наши границы, уже очень близко к нам.

Очевидно, что процессы новой регионализации затрагивают, в том числе, и наши российские территории. И во многом эти процессы определяются глобальными тенденциями и развертываются по такой геополитической, геостратегической логике. Принимаемая в стране форма территориальных процессов должна обеспечивать конкурентоспособность и безопасность как России в целом, так и отдельных ее регионов.

Вместе с тем, следует отметить, что те регионы-лидеры, которые у нас уже появились, пока еще слабо влияют на развитие соседних территорий. Это выражается, с одной стороны, в значительных потерях, которые связаны со стабилизацией хозяйственных и социальных комплексов. А с другой стороны, это выражается в том, что внутри страны растет разрыв в темпах роста экономики в отдельных субъектах Российской Федерации.

Так, в конце девяностых годов разрыв по объему валового регионального продукта на душу населения между различными субъектами Российской Федерации составлял где-то 18,9 раз. И мы превышали по этому разрыву не только страны золотого миллиарда, но и все беднейшие государства. Т.е., мы шли впереди планеты всей.

Ситуация с региональной дифференциацией в России в начале 2000-х годов только усугубилась. Если в 1998 году душевое производство ВРП в десяти наиболее экономически развитых регионах России превышало среднестатистический уровень в 2,5 раза, то в 2000 году – уже в 3,5 раза. А экономические аутсайдеры увеличили свое отставание с 3,3 до 3,5 раз.

И к настоящему времени где-то 10-12 субъектов Российской Федерации из 89 обеспечивают более 50% ВВП страны. В этих же регионах, конечно, сосредоточились основные инвестиции и другие ресурсы экономики.

Для проектирования регионального развития в советское время очень важным было развитие производства. Но в современной экономике базовым процессом является процесс управления, а не производства. Акценты начинают смещаться. И можно сказать, что главным экспортером газа в стране является уже Москва, хотя понятно, что добывает-то она в других субъектах. И ситуация складывается так, что произвести – не главное. Главное – управлять производством и обращением. Мы это должны осознавать. Это реалии, от этого никуда не денешься. И мы должны достаточно обдуманно встраиваться в новую иерархическую систему.

Если в советское время был важен такой административный регион, который определялся границами, зафиксированными в официальных правовых документах, то на

данный момент региональное развитие все больше выступает в разрезе рынков. Это означает, что статус регионов, перспективы их развития стали определяться положением страны и региона на рынке. Причем, на глобальном рынке, конечно.

В этих условиях закрытие границ, как государственных, так и региональных, это совершенно неэффективный путь. Здесь же и наш большой вопрос о вступлении страны в ВТО: надо, не надо, хорошо это или плохо? Если мы собираемся работать в новых экономических реалиях, то мы должны работать, в первую очередь, с рынками. То есть, мы все равно должны втягиваться в этот процесс. Другое дело, что, конечно же, свои интересы надо отстаивать, и необдуманно во все это лезть не надо.

В связи с этим выделяются новые цели регионального развития. Это увеличение капитализации региона, т.е., рост стоимости активов, которые находятся на его территории и вовлекаются в систему глобальных обменов. Если мы посмотрим региональную статистику, то мы увидим, что доля реального сектора, то есть промышленного сектора, в ВРП Москвы составляет менее 9%, в Санкт-Петербурге – 19%. И можно сказать, что в этих двух основных центрах экономической жизни страны идет активная деиндустриализация.

Понятно, что в условиях современного открытого рынка рост объема производств для регионов может вообще не быть главным показателем развития. Если в регионе, например, концентрируются управленческие функции, то это позволяет привлекать в него самые ценные мобильные ресурсы, финансы, людей, которые обладают ключевыми квалификациями, информацию, а значит, капитализация данного субъекта и данного региона в системе глобальных обменов растет.

Во многих городах России, не исключая Москвы, в советское время сложилась непропорционально большая доля промышленных зон. Их площадь в столице, например, составляет около 14% от общей застроенной площади города. Где-то они занимают 2/3 площади всей жилой застройки. И где-то в радиусе 7-8 километров от центра очень большая часть ценнейшей земли, с хорошо развитой инфраструктурой занята промышленными предприятиями.

Для сравнения, например, в Париже, Сеуле, Гонконге – особенно характерны Сеул и Гонконг, потому что они тоже развивались как индустриальные анклав, - доля промышленных зон у них составляет всего около 5%, т.е. в несколько раз ниже площади жилой застройки. Сейчас из Москвы и Санкт-Петербурга промышленные предприятия выводятся, процесс этот идет, но тем не менее.

Наиболее проблемным территориальным активом за последнее время стал человеческий ресурс. Я уже говорила, что мы вступили в эпоху депопуляции. Сейчас я хочу на этом остановиться немножко подробнее, потому что это очень важно для перспектив нашего развития. Этим объясняется достаточно серьезная демографическая ситуация (особенно некоторые регионы у нас этому подвержены). Я хочу сказать, что рост населения наблюдается только в южных регионах: Дагестан, Чечня. Все остальное население у нас, я имею в виду естественный процесс, естественный прирост населения, катастрофически уменьшается.

Еще одна причина, - это то, что из неэффективных пространственных структур стали вымываться ресурсы, в первую очередь, человеческие ресурсы. Я имею в виду период девяностых годов, когда мы вступили в новую фазу экономического развития. Так, Мурманская, Архангельская области и Коми за девяностые годы потеряли где-то 20-25%

всего населения. И по данным всероссийской переписи 2002 года даже в центральных, старонаселенных, областях России поселения свертываются и исчезают.

И так называемый миграционный западный транзит фактически оголил и продолжает оголять Дальний Восток, районы Севера. Но мало того, подавляющее большинство крупных городских агломераций с демографической и миграционной точек зрения тоже подвергнутся стагнации. Так, у нас из тринадцати городов-миллионников рост демонстрирует только Москва. Простите, еще Ростов-на-Дону и Волгоград растут. Пермь покинула клуб миллионеров, она снизила свою численность. И почти все крупнейшие города-миллионники за время между двумя последними переписями потеряли от 2% до 5% своего населения. Санкт-Петербург даже 7% населения потерял.

За 1991-2001 годы, то есть до переписи, численность граждан, проживающих в городах, уменьшилась примерно на 4%. В ряде регионов за последнее десятилетие просто исчезла одна треть населенных пунктов. Особенно это характерно для сельской местности, где деревни просто исчезают. И деревня, впервые за всю российскую историю, стала неспособна к самовоспроизводству. Она, соответственно, не в состоянии ни питать город, ни воспроизводить себя.

И, если у нас сохранятся нынешние уровни рождаемости и смертности при отсутствии миграционного прироста, то к 2050 году население может ежегодно убывать на 1,8%. И численность населения пенсионного возраста возрастет с 20%, как у нас было во время переписи 2002 года, до 34-35%. При этом сокращается население трудоспособного возраста. Т.е., нагрузка на активное население будет значительно возрастать.

Естественная убыль населения может, конечно, компенсироваться за счет миграционного прироста. Но вместе с этим необходимо отметить, что у нас в стране чрезвычайно мало регионов, привлекательных для миграционного притока населения. Сейчас у нас на миграцию все-таки, наконец, обратили внимание. Сейчас серьезно занимаются привлечением соотечественников из-за рубежа.

До 94-го года у нас был значительный прирост населения из стран СНГ. Сейчас началось значительное его сокращение. И по итогам 2004 года миграционный прирост по сравнению с 1994 годом сократился более чем в 20 раз. Т.е., этот ресурс у нас уже исчерпывается. Если мы не будем создавать специальных условий, мы его потеряем.

Результаты миграционного обмена со странами дальнего зарубежья складываются опять же не в пользу России и в количественном, и, главное, в качественном измерении. За период 1989-2004 годов страну покинуло около 1,2 миллиона человек, в то время как прибыло в Россию всего 170 тысяч человек.

Основные страны, куда уезжает народ, - это Германия, Израиль, США. При этом и внутри страны у нас мало привлекательного для миграционного притока. К тому же, московская агломерация поглощает почти весь миграционный прирост. Т.е., 75% мигрантов направляется в московскую агломерацию.

Сейчас уже для целого ряда регионов дефицит трудовых ресурсов стал одним из главных барьеров для экономического роста. По оценкам экспертов с 2006 года, т.е., уже с этого года, убыль трудоспособных ресурсов очень быстро набирает темп. Если сейчас она составляет 0,25%, то к 2009 году она составит 1,2%. И к 2010 году предполагается, что численность населения в трудоспособном возрасте станет меньше почти на 4 миллиона человек. Почти на 4 миллиона.

Ситуацию можно решить за счет мобильности населения. Я сказала, что у нас есть территории, где еще достаточно высокая рождаемость, и достаточно трудоизбыточные территории. И возможен переток в регионы и сферы, в которых обеспечивается наивысшая капитализация и производительность человеческих ресурсов.

В большинстве российских регионов такая мобильность, к сожалению, предельно низка. Эта пространственная мобильность населения сдерживается целым рядом факторов. Во-первых, продолжается связка института прописки и неразвитости рынка жилья. Человек, в результате, не может жить там, где есть работа, - он вынужден работать там, где у него есть жилье. Привязка социального пакета к территории, а не к человеку. Сами понимаете, что для мигрантов социальный пакет становится зачастую закрытой темой. Особенно это касается тех, кто получает какие-то льготы, гарантии, компенсации.

Немодернизированность транспортных артерий. Если во всем мире ежедневная маятниковая миграция очень развита, народ едет на работу больше, чем за 100 километров, то мы это не можем себе позволить из-за неразвитости транспортных сетей. Это характерно только для крупных городских агломераций, как Москва и Санкт-Петербург, где хорошо развито пригородное железнодорожное сообщение.

Отсутствие доступного рынка жилья. Отсутствие рынка жилья препятствует принятию значительных масс населения и их активному перемещению по стране. При отсутствии эффективной пространственной мобильности населения нагрузка ложится на рынок образования. Ведь если человек не может перемещаться в пространстве, то он, следуя за рыночными предложениями, перемещается в своей профессиональной нише. Он вынужден менять профессии, подстраиваться под имеющиеся предложения, под имеющуюся ситуацию.

В большинстве регионов система профессионального образования развернута под уже существующие советские территориально-производственные комплексы и пока еще не справляется с задачей обеспечения населения достаточной квалификацией. И в силу этого складывается, во-первых, ситуация массовой депрофессионализации населения. Я хочу сказать, что мы всегда гордились высокой образованностью, высоким культурным уровнем и, вообще, высоким качеством образования нашей рабочей силы. К сожалению, ситуация очень быстро меняется, и мы уже отстали. Отстали достаточно сильно.

Складывается ситуация с упущенными выгодами от ранее сделанных образовательных инвестиций. Т.е., человек получил образование и не может найти ту работу, которая соответствует его квалификации. Наблюдается общее снижение качества высшего образования, которое ориентировано на потребности текущего момента. Вы знаете, что у нас одно время было очень большое количество экономистов, юристов, которые не могли найти себе работу. Очень мало готовилось специалистов для реального сектора экономики, и не очень туда шли. Сейчас немножко ситуация меняется, но, тем не менее, этот дисбаланс остался.

Кроме того, имеют место временные, но массовые потери рынка труда в силу того, что большая часть населения тратит время на малоперспективное переобучение. Имеется в виду, что те безработные, которых мы пытаемся переобучить и втянуть в активную жизнь, не всегда получают качественное образование, не всегда могут встроиться потом в эту систему.

Практически во всех регионах с высокими темпами экономического роста (это Москва, Санкт-Петербург, Тюменская область, еще ряд регионов) наблюдается одинаковая картина на рынке труда. Т.е., не хватает квалифицированных рабочих. У нас

существует переизбыток специалистов с высшим образованием. Это зачастую гуманитарные специальности, о чем уже говорилось. В то же время ощущается недостаток квалифицированных специалистов как технических, так и гуманитарных направлений, но с опытом работы или с наличием второго управленческого образования. При этом образовательная система в силу своей инертности не восполняет существующие пробелы рынка труда.

Все эти вышеперечисленные моменты способствуют дестабилизации качества жизни населения части российских регионов и ведут к достаточно сильной социальной стратификации по этому показателю, как между субъектами, так и внутри этих субъектов.

В чем беда? Социальная стратификация российского общества не позволяет, во-первых, активно включать население в финансирование социальных реформ (в области здравоохранения, образования, ЖКХ), из-за чего будущее этих реформ остается достаточно проблематичным. Яркий пример – это ипотека. Всем понятно, что пока еще лишь малый процент населения может себе позволить приобретать жилье по этой схеме. Мы не можем рассчитывать на существенный рост рынка потребления, а при нынешних объемах рынка потребления невозможен быстрый рост экономики.

В Российской Федерации в настоящий момент сложилась ситуация перехода от старой системы формирования человеческого капитала и управления его движением к новой. Вы знаете, что раньше у нас был так называемый оргнабор. Мы от этого уже ушли, но, тем не менее, распределение специалистов еще кое-где присутствует. Мы приходим к новой системе, т.е., к рынку образовательных услуг, либерализованному рынку жилья, к свободе выбора места жительства. Поэтому необходимо заново определить механизмы распределения человеческого капитала по территории страны и обеспечить наиболее эффективное его использование. Эта капитализация человеческих ресурсов, распределение по территории, становится одной из главных составляющих регионального развития России в долгосрочной перспективе, а поэтому она должна быть включена в систему приоритетов регионального развития.

Повышение пространственной и квалификационной мобильности населения ставит, конечно, ряд новых вопросов перед российскими регионами. И, прежде всего, это вопросы о согласовании демографического, трудового и миграционного баланса и о формировании городской поселенческой среды, которая делает российские регионы привлекательными для работы и жизни.

Какой вывод можно сделать из всего вышесказанного? Что, конечно, стране необходима новая государственная региональная политика. Это политика пространственного развития, которая адекватна существующей социально-экономической, политической ситуации не только в стране, но и во всем мире.

И необходимо осознать, что на смену политике выравнивания уровня социально-экономического развития территорий идут процессы поляризованного развития. Так же, как во всем мире. Этот процесс предлагает объединение финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в опорных регионах, а также последующее распространение этих новаций на другие регионы.

И эти опорные, или базовые, регионы должны стать центрами развития страны, они призваны продемонстрировать новый тип экономического и социального роста для остальных территорий. А задачей последних становится не столько копирование путей развития вырвавшихся вперед регионов-лидеров, сколько встраивание в новую региональную иерархию, формирующуюся в мире.

Я хочу сказать, что те страны, которые в последние сорок лет демонстрировали устойчиво высокие темпы экономического роста, достигали этого как, правило, за счет нескольких базовых регионов. Т.е., это мировая тенденция, от нее никуда не денешься. По этой модели развивалась Чили конца 80-х – первой половины 90-х годов, Южная Корея в 60-е – 80-е годы, Китай в 70-е – 90-е годы.

Кроме того, в хозяйстве индустриально развитых стран также существуют свои полюсы роста. Так, во Франции это Парижский регион, в Италии - Ломбардия с центром в Милане, в Испании – агломерации Мадрид и Барселона, в Японии - Токио, Осака, Киото, Нагоя. В США, Великобритании, Германии можно выделить несколько почти равных по значению ведущих регионов, но в то же время на фоне всех остальных земель и других территорий они очень резко выделяются.

Таким образом, в каждом государстве в силу каких-то природных, исторических, экономических причин заметно выделяется один, реже несколько, экономических центров. В Российской Федерации с учетом наших масштабов и территорий для обеспечения ускоренного социально-экономического роста, конечно, необходимо выделить и поддержать сеть опорных регионов.

Концентрация усилий в рамках этих отдельных регионов позволяет получить эффект масштаба и эффект агломерации, который, в общем-то, и создается в этих полюсах, так называемых локомотивах роста. Правильный выбор этих полюсов в стране обеспечивает со временем подъем окружающих регионов. Подъем и рост.

Принцип поляризованного развития эффективен только тогда, когда на территории страны появляется сеть полюсов роста разного уровня. У нас к таким полюсам мы можем пока отнести только Москву и Санкт-Петербург. Кроме них, конечно, должны быть федеральные и окружные полюса роста. Я хочу сказать, что в каждом субъекте, в принципе, он есть и должен быть. И необходимо на это ориентироваться, потому что, по всей вероятности, только это позволит нам вытянуть страну.

Какой регион можно считать локомотивом? Мы считаем, что он должен удовлетворять следующим основным условиям:

- во-первых, в этом регионе должна наблюдаться устойчивая тенденция к росту пассажиро- и грузопотока, т.е., обязательно должна быть развита инфраструктурная, транспортная, компонента;

- наличие в регионе научно-образовательного центра мирового или федерального значения. Т.е., обязательно должна присутствовать инновационная компонента;

- в этом регионе или городской агломерации должна быть сформирована стратегическая инициатива, значимая в национальном масштабе;

- этот регион должен иметь высокий научно-технический, интеллектуальный, кадровый и социально-экономический потенциал. Регион должен вносить весомый вклад в прирост ВВП страны, и должно уже сложиться стратегическое партнерство власти, гражданского бизнеса и общества.

Судите сами, какие регионы у нас соответствуют таким критериям? Их, к сожалению, пока у нас очень немного.

Специфика геостратегического окружения России требует, помимо всего прочего, чтобы при определении опорных регионов учитывались не только экономические и геоэкономические факторы, но и факторы национальной безопасности, потому что у нас очень много границ и очень много приграничных территорий.

Именно совокупность регионов - локомотивов роста и должна составить новую каркасную структуру пространственной организации страны, пространственной организации России. И данная структура, как я уже говорила, может быть образована не только субъектами Федерации, но и городами, городскими агломерациями, которые связаны общностью хозяйственной, социальной жизни, которые имеют общую систему транспортных коммуникаций.

За счет чего же они могут поддерживаться, эти опорные регионы? Во-первых, формирование узлов инфраструктур. И в первую очередь, транспортных инфраструктур. Нужно придание отдельным транспортным узлам и коридорам статуса федерального значения. Стыковка внутренних транспортных коммуникаций с международными транспортными коридорами, строительство таких коммуникаций, которые значительно повысят мобильность населения.

Возможно, за счет размещения в опорных регионах территориальных органов, федеральных органов государственной власти. Т.е., повышение статуса региона и придание этому региону специального экономического статуса. Этот путь означает создание специальных экономических зон, придание особого правового режима территориям. Естественно, все это необходимо делать в рамках Конституции, действующего законодательства.

Знаете, мы в этом направлении уже достаточно продвинулись. Принят ряд нормативных актов, и работа в этом направлении, ведется достаточно эффективно, я думаю, что вам уже рассказывали представители Министерства экономического развития и торговли.

Поддержка пилотных экономических проектов и культурных инициатив, имеющих федеральное значение в опорных регионах. Размещение в них, допустим, социально-культурных учреждений, которые имеют федеральное значение. Например, национальные университеты, крупные культурные комплексы. Возможно развитие инфраструктуры инновационной экономики, построение систем профессионального образования и формирование систем межбюджетных отношений, учитывающих роль и функции опорных регионов в стране.

Если территория не получает статус опорного региона, то государственная поддержка, с нашей точки зрения, должна быть направлена, в первую очередь, на обеспечение равного доступа населения этой территории к бюджетным услугам. Т.е., мы должны гарантировать реализацию конституционных прав граждан, чтобы с точки зрения социальных услуг и с точки зрения социального статуса человек не был ущемлен в любом регионе, на любой территории. На это, мы считаем, в первую очередь должны быть направлены те трансферты, которые сейчас идут из федерального бюджета.

Россия позже других индустриально развитых стран вступила в эпоху так называемой региональной революции, когда происходит смена парадигм развития территорий и населенных пунктов. И особенность момента заключается в том, что границы рынков постепенно раздвигаются и больше не совпадают с пределами государства, национальной экономики. Я об этом уже говорила.

И национальный хозяйственный комплекс уже утрачивает свою самодостаточность и внутреннюю сбалансированность, т.е. то, на чем мы базировались в начальные стадии индустриализации и послевоенный период, когда поднимали нашу экономику.

Национальная экономика постепенно преобразуется в часть глобального рынка, причем заведомо не самодостаточную часть. Это тоже, конечно, надо учитывать и осмысленно к этому подходить.

И, как я уже говорила, в современных условиях конкуренцию регионов за активы выигрывает не тот, кто производит товары, а тот, кто управляет потоками. Кто привлекает финансы, технологии, наиболее квалифицированные кадры. Эти регионы и вырываются вперед. В условиях открытого рынка это ведет к концентрации мобильного капитала в наиболее капитализированном регионе, т.к. активы стекаются туда, где их стоимость максимально велика. Например, перемещение специалиста из периферии в центр уже автоматически повышает стоимость его рабочей силы.

Целый ряд видов деятельности для своего осуществления требуют определенного уровня концентрации населения на территории. Инфраструктуру целесообразно разворачивать в виде таких связанных пакетов.

Из этого, в частности, вытекает, что практика государственного управления региональным развитием должна выбираться в соответствии с логикой капитализации территориальных активов. Это земля, рабочая сила, культурные ценности.

Важнейшее место в системе государственного управления должно занять комплексное управление качеством человеческого и социального капитала. Я об этом уже говорила. Сюда должны включаться проблемы трудовой, образовательной миграции. Население, социальная стратификация, координация усилий в сфере образования, здравоохранения, спорта, культурной политики и формируют сегодня социальную парадигму.

Эффективное управление развитием территорий страны требует, конечно, наличия целого комплекса инструментов, которые связывают общегосударственное планирование с деятельностью бизнеса и общественных организаций. Иными словами, необходимо, чтобы компании частного сектора, общественные организации, а также власти в регионах принимали во внимание общегосударственные задачи.

Вы знаете, что сейчас доклады (ДРОНДы) о результатах деятельности направлены именно на это. Вы знаете, что сейчас все субъекты будут готовить отчеты о своих достижениях Правительству. Подготовлен пакет документов по показателям, по которым будут отчитываться субъекты. Готовится методика. Т.е., будут оцениваться результаты деятельности, как самого субъекта, так и губернатора. И все это будет делаться в системе БОРов. То есть, это цели, задачи и достижение данных целей, задач. Все это идет и на региональный уровень.

В условиях рыночной экономики отношения государства и бизнеса очень часто требуют выработки общей позиции, координации действий, что у нас пока, к сожалению, не везде наблюдается, не всегда происходит. Примером такого рода ситуации может стать любой крупный инфраструктурный проект. Реализация проекта любого транспортного коридора, который способен обеспечить связанность значительных пространств и послужить катализатором развития территории – это задача, естественно, комплексная и сложная. Такие проекты характеризуются, во-первых, большим сроком реализации. Во-вторых, они обычно требуют очень больших затрат, которые можно оправдать только в случае соразмерности пропускной способности нового маршрута и экономического потенциала тех центров, которые он будет связывать. И масштабы такого проекта требуют координации интересов большого числа потенциальных и действующих участников. Сюда должна обязательно подключаться государственная власть различных уровней и

различные субъекты. А в случае отсутствия такой координации проект обречен на экономическую неудачу. Это мы уже наблюдали, к сожалению. И продолжаем наблюдать.

Возникают, новые требования к системам управления региональным развитием. Здесь я бы хотела перейти, наконец, к тем документам, которые, с точки зрения нашего министерства, Министерства регионального развития, должны отражать основные механизмы социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Это, в первую очередь, «Стратегия социально-экономического развития регионов Российской Федерации», которая как мы считаем, будет разрабатываться. Сейчас наше министерство готовит концепцию этой стратегии. Она будет разрабатываться как на уровне федерального центра, так и на уровне регионов.

Эти документы должны стать стратегиями позиционирования на открытых рынках, а не набором внутрорегиональных мероприятий, как мы это наблюдали до сих пор. И в стратегии социально-экономического развития регионов должен быть введен в качестве обязательного раздел, который посвящен оценке уровня и качества развития данного региона, его положения, как в пределах своего федерального округа, так и страны в целом. А если это приграничные территории, приграничный субъект Федерации, то и в мировом, макрорегиональном, контексте.

Нашим Министерством по поручению Правительства разработан так называемый порядок подготовки программ комплексного социально-экономического развития регионов. Вы знаете, что в настоящий момент субъекты Российской Федерации разрабатывают и реализуют программу экономического и социального развития Российской Федерации на среднесрочный период, которые вписываются в среднесрочную программу, которую готовит Министерство экономического развития и торговли.

Разрабатываются они в соответствии с распоряжением Правительства №800-р [\[30\]](#). Потом эти программы представляются в Министерство экономического развития и торговли. Там они регистрируются, заносятся в реестр, в случае утверждения, официально вывешиваются на сайтах и являются официальным документом о развитии данного региона на среднесрочную перспективу.

Наше Министерство считает, что для интенсификации регионального развития необходима разработка механизмов долгосрочного стратегического планирования. Элементы механизмов долгосрочного стратегического планирования должны стать обязательными для государственного управления.

Это должно достигаться за счет повышения качества стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, увеличения сроков планирования где-то до двадцати пяти лет, согласования этих комплексных программ социально-экономического развития субъектов, как между собой, так и со стратегиями, программами развития отраслей в федеральном масштабе. К сожалению, у нас сейчас уже прошел целый ряд стратегий, которые разработали министерства и ведомства. Транспортные стратегии. К сожалению, там региональная компонента представлена, с нашей точки зрения, очень слабо. Мы считаем, что это основное, что там должно присутствовать. Взаимосвязь федеральных отраслевых стратегий и стратегий развития регионов должна быть, с нашей точки зрения, обязательной.

Из каких документов будет состоять комплексная программа социально-экономического развития субъекта Российской Федерации? Во-первых, это Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации со сроками планирования 15-20-25 лет. Вот такой период. Схема территориального планирования со

сроками планирования 15-25 лет, которая является территориальной проекцией Стратегии и пакета программ социально-экономического развития субъекта с горизонтом планирования в 3-5 лет. Это тот пакет, который уже готовится.

Зачастую пугает такой документ, как схема территориального планирования. Мы просто отвыкли от этого. В новом Градостроительном кодексе четко прописано, что у каждого субъекта, вплоть до муниципального образования, должна присутствовать схема территориального планирования. Потому что, к сожалению, этот пласт мы потеряли. Особенно явно это проявилось при реализации закона 131-ФЗ, при нарезке новых территорий муниципальных образований. Там, вообще, проблем возникает очень много. Потому что, просто забыли, что же у них на территории есть, что это за территории, что на них находится? Схема территориального планирования предполагает разработку документов. Мы считаем целесообразным и обязательным привязку всех наших стратегических планов к конкретной территории.

Я сказала, что есть программа со среднесрочным горизонтом планирования. Это 3-5 лет. Т.е., то, что мы уже должны видеть сегодня, завтра, послезавтра.

Такой порядок подготовки программ комплексного социально-экономического развития регионов призван решать следующие задачи. Во-первых, он создает новый механизм регионального развития в виде комплексной программы. Это новый механизм регионального развития. Он формирует федеральный реестр стратегий, территориальных схем субъектов Российской Федерации. Это будут официальные документы, они будут внесены в реестр, пронумерованы, и будут теми официальными документами, к которым можно обращаться.

Потом, и это очень важно. Зачастую субъект не знает, что творится в соседнем с ним субъекте. К нам обращаются с просьбой: «Дайте нам, пожалуйста, материалы или документы!» Правда, слава Богу, сейчас у нас информационная база развивается достаточно хорошо. Спрашивают, какие нормативные документы приняты в соседнем субъекте Федерации, который буквально через дорогу, через речку. «Не пришлете ли нам пакет документов, что они собираются там делать, и что у них там происходит?» Это несерьезно.

Запускается система экспертизы комплексных программ. Мало того, что ее надо разработать, ее надо еще защитить. Т.е., услышать, что в ней плохого, и каким образом встраивается эта программа в систему программ.

И, что я считаю немаловажным, создается система финансовой, организационной поддержки комплексных программ через Фонд регионального развития. Мы считаем, что он все-таки должен оставаться, что его нельзя убирать из Бюджетного кодекса. Считаем, что это тот инструмент, который и должен быть направлен на развитие регионов через федеральные целевые программы регионального развития. Мы считаем, что основными принципами разработки и согласования таких комплексных программ должна быть, во-первых, самостоятельная разработка этих программ, естественно, при помощи федерального центра.

Центр будет давать методические рекомендации и оказывать методическую помощь, но, тем не менее, субъект должен сам пройти через это и прочувствовать, что же это такое. Сам понять, что же у него творится в субъекте. Найти те болевые точки и те прорывные точки, те точки роста, за счет которых можно включиться в глобальную систему.

Согласование стратегий в едином органе. Предполагается, что это будет согласовываться МВК, какой-то межведомственной комиссией. Рейтингование стратегий в одном органе. Предполагается, что этим будет заниматься Правительственная комиссия по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов. Поощрение комплексных программ, соответствующих государственным приоритетам, федеральным софинансированием. Если программа качественная, и видно, что она прорывная, то Центр должен, конечно, подключаться и деньгами помогать субъекту выходить на более высокий уровень экономического развития.

Стратегия социально-экономического развития – это тот документ, который должен стать основополагающим. Стратегия социально-экономического развития субъекта включает в качестве обязательных элементов общую характеристику места и специализацию субъекта Российской Федерации в системе страны и в международном разделении труда на ближайшие 15-20 лет; анализ системных проблем; набор количественных показателей, характеризующих место субъекта и его специализацию; набор региональных проектов и направлений, определяющих способы достижений этих показателей.

Сейчас у нас параллельно идет процесс подготовки методических рекомендаций по разработке стратегии субъекта Российской Федерации. В принципе, она уже готова. В этом году она уже должна выйти. В Правительство, во всяком случае, мы ее точно представим.

Схема территориального планирования – это второй основополагающий документ. Она разрабатывается в соответствии с Градостроительным кодексом, является территориальной проекцией разрабатываемой стратегии. Если мы откроем Градостроительный кодекс, то мы там увидим определение этой схемы.

Что там говорится? В документах территориального планирования определяется назначение территории, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территории, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Таким образом, на основании этой схемы должно планироваться размещение объектов капитального строительства самого различного уровня и назначения. Это и природоохранные, и объекты, подпадающие под особые условия, и объекты культурного наследия. Вплоть до жилья.

Подготовленные стратегии и схемы будут выноситься на обсуждение МВК. МВК уже существует при нашем Министерстве. Там они уже обсуждаются. И передаваться в наше Министерство для включения в соответствующий федеральный реестр. И эти федеральные реестры стратегий и схем территориального планирования субъектов будут публиковаться, находиться в открытом доступе, и будут являться единственным официальным документом по данной тематике.

Те стратегии социально-экономического развития субъектов, которые получают положительные экспертные заключения, будут ранжироваться Правительственной комиссией, и для них будут определяться источники федерального софинансирования.

Мы считаем, что программа экономического и социального развития субъекта на среднесрочный период должна разрабатываться на основе стратегии. И предполагается ввести трехлетний переходный период для разработки программы экономического и социального развития субъекта. Потому что, все понимают, что стратегия – это документ

очень объемный, сложный. К нему надо подготовиться, его надо подготовить достаточно серьезно. Я хочу сказать, что сейчас в ряде субъектов уже готовятся эти стратегии. И у нас, в нашем Министерстве, каждый вторник проходит заслушивание субъектов. Они представляют свои стратегии, свои планы развития. Заслушано уже более тридцати субъектов. Результаты рассмотрения этих региональных стратегий показали, что разработку долгосрочных стратегий и планов социально-экономического развития, в первую очередь, ведут те субъекты Российской Федерации, которые имеют сравнительно большой потенциал развития и добиваются определенного успеха в стратегическом планировании. Не вызывает сомнения, что эти субъекты могут претендовать на роль опорных регионов, так называемых локомотивов роста, в своих экономических районах. И они отличаются достаточно высоким уровнем социально-экономического развития и достаточно высокой инвестиционной привлекательностью.

Вот, в основном, все, о чем я вам хотела рассказать. Если будут какие-то вопросы, я с удовольствием постараюсь ответить.

Ведущая. Спасибо, Елена Николаевна. Есть вопросы? Пожалуйста, не забывайте представляться.

Вопрос. Оренбургская область. У меня такой вопрос. Вы предлагаете, судя по тому, что отказываетесь от выравнивания, концентрировать бюджетные средства еще больше на Москве, Московской области, Питере и так далее. Так получается?

Китова. Абсолютно нет. К сожалению, это сейчас происходит. Дело в том, что мы хотим сказать? Что вот это размазывание тонким слоем, всем сестрам по серьгам, оно, к сожалению, не эффективно. И я еще раз повторяю, что никто не отказывается от бюджетного выравнивания с точки зрения социального развития субъектов.

Но, если мы говорим об экономическом развитии, то тут надо подключать другие механизмы. Не те, которые существуют сейчас. Не те нецелевые трансферты, которые идут в субъекты, а другие механизмы, современные.

Т.е., надо подходить уже с другой точки зрения. Если есть хороший проект, если он качественно подготовлен, то можно найти финансирование. Центр к нему может подключаться, т.к. понимает, что проект эффективный, прорывной, что он будет направлен не только на этот регион, но и даст стимул для развития других. Т.е., мы не говорим о том, что убираем это.

Реплика. А все-таки, Вам не кажется, что какая-то странная немножко схема? В свое время, при коммунизме, мы, наоборот, переселяли какую-то часть населения туда, мы осваивали целину, какие-то месторождения дальние, еще что-то такое. А теперь получается, мы будем создавать опять какие-то стратегические центры, туда снова уводить людей. Так мы опять бросим все те территории, которые были в свое время разработаны. А мы их бросим наверняка. Люди уже сейчас уезжают оттуда. Т.е., просто мы их бросим, эти территории.

Потом, в конце концов, этим центрам все равно будет необходимо искать продукты питания, чтобы элементарно жить. Потому что покупать все время у границы, – это нарушается продовольственная безопасность страны. И потом мы будем вынуждены снова какую-то часть направлять, опять же, на развитие, строить опять эти поселки где-то и что-то там искать. Это будет, такая схема!

Китова. То, о чем Вы говорили, - это та наша, социалистическая, схема. Мы так и осваивали Север, целину. Но сейчас мы в совершенно другой парадигме. К сожалению,

после того как поменялась экономическая ситуация, наше производство свернулось. И население из этих регионов уходит.

Если имеется в виду деревня, то это – да. Конечно, надо поднимать продовольственный комплекс. Никто не говорит о том, что этого не надо делать. Но его надо на другой основе поднимать.

Понимаете, мы не должны изобретать велосипед в этой области. Все через это прошли. Все развитые страны. Т.е., это должны быть не просто какие-то деревни. Мы опять строим поселки и говорим: «Ребята, вот вам земля. Что хотите, то и делайте с ней!». На другой основе это должно происходить. Т.е., это какие-то крупные агропромышленные предприятия, производства. Причем, частные агропромышленные или что-то акционированное. Но государство туда идти не должно. Потому что государство там не эффективно. Это все понимают.

Если мы говорим о Севере, то да, Север у нас заброшен. По всей вероятности, это был достаточно объективный процесс. Потому что мы Север осваивали по своей собственной схеме. Строили крупные города, совершенно не считались с тем, что Север – это достаточно большое удорожание. Главным было повышение обороноспособности страны, добыча металла и угля. Неважно, какими средствами, потому что это все потом размазывалось, это все из одного котла компенсировалось.

Сейчас, после того как мы перешли к капиталистическому способу производства, мы поняли, что все это очень дорого. Держать там людей, постоянное население, очень дорого. Содержать инфраструктуру там очень дорого. Но, тем не менее, Север надо осваивать. По всей вероятности, это вахта, а не постоянное поселение. Север надо экологически беречь, потому что мы уже очень сильно там навредили.

И проблем очень много. Надо обязательно поднимать Севморпуть. Но вот завозка трудовых ресурсов и строительство поселений, это уже не тот способ. Туда должен идти капитал. Если государство понимает, что территория нужна и что ее надо осваивать, то оно должно помогать бизнесу идти туда, создавать инфраструктурную компоненту. Да, потому что это очень дорого, и бизнес не пойдет, если там нет инфраструктурных условий. Это государство должно брать на себя, в частности, и на Севере.

Я сказала, что с населением проблем очень много. И мы, по всей вероятности, никуда не денемся от миграционных процессов. И мы будем вынуждены завозить рабочую силу, деваться некуда.

Повышать рождаемость? Нам все говорят: «Ребята, подумайте, надо бы рождаемость повесить». И никто не возражает. Но я хочу сказать, что это очень сложно. Просто деньгами этого не добьешься. Не получается. И потом, это слишком протяженно во времени. Потому что должно вырасти следующее поколение. Тем не менее, конечно, надо это делать.

Вопрос. Тогда еще такой вопрос. Мы, опять же, говорим, что мы кадры будем забирать у регионов, грамотные кадры, в эти окружные или опорные центры. Тогда, как же мы хотим, чтобы кто-то там разрабатывал программу стратегического планирования территориальных аутсайдеров? Мы оттуда все кадры заберем.

Китова. Да не будем мы никого забирать. Что значит «забирать»? Нет уже никаких оргнаборов! Население само идет там, где хорошо.

Реплика. Так оно уйдет.

Китова. Так вы создавайте условия, вы платите своим кадрам, создавайте условия, делайте для этого что-то! В противном случае, естественно, у вас все уйдет.

Реплика. Что значит «платить кадрам», если есть четкое ограничение, что если регион дотационный, то он не может, у него есть порог по содержанию госслужащих, и тому подобное. Я говорю не про себя, мы не дотационный регион.

Китова. Мы говорим сейчас о госслужащих. Хорошо. Вы же знаете, что пишут стратегии не госслужащие. А пишет стратегии, естественно, наука. И привлекаются классные специалисты.

Извините меня, пожалуйста, но в субъектах чиновники получают деньги – я просто вижу статистику – больше, чем московские чиновники. Имеются в виду не федеральные чиновники, а местные чиновники.

Реплика. Это правильно.

Китова. Не знаю.

Реплика. Та зарплата, которая в субъектах, - нормальная.

Еще, что касается науки, я сам сейчас принимаю доклады у своих субъектов бюджетного планирования. Я могу сказать, что те доклады, которые разрабатывались наукой, даже не видели. Их даже никто не читал, просто-напросто. Т.е., их нам показали, дескать, вот, мы разработали. И все на этом. Толку будет больше, если орган госвласти не будет покупать этот доклад у кого-то, а будет сам, своими специалистами его разрабатывать. Может быть, с какими-то консультациями, максимум. Но сам. Прежде всего, сам.

Это как бы ремарка. И еще. Стимулирование. Я уже говорил, про те поправки, которые сейчас вносятся в БК, что мы субсидирование будем давать в зависимости от бюджетной обеспеченности, т.е., чем выше бюджетная обеспеченность, тем меньше будет получать регион, тогда где вот это, чтоб полярность...

Китова. Вы меня не слушали. Особенно насчет последнего. Я все наоборот говорю, что нам надо продвигать...

Реплика. Поправки в БК как раз вот так вносятся. В том тексте, который сейчас вносится в БК, четко сказано, что если обеспеченность меньше, то он получит больше. И если высокая обеспеченность, он не получит этого.

Китова. Да в чем дело? Давайте с Вами поправлять Бюджетный кодекс. Он еще не принят, он еще рассматривается.

Реплика. Мы писали эти замечания.

Китова. И мы писали замечания. Давайте писать! Но я хочу сказать, что насчет работы с наукой, насчет того, что она плохая, что чиновник напишет лучше...

Реплика. Я не говорю, что лучше. Я говорю, что он должен это делать.

Китова. Не знаю, может быть. Но я с наукой работаю, и наука делает то, что мне надо, по моему заказу. Я не просто так плачу деньги, простите, за красивые глаза. Если уж я плачу деньги, то я и спрашиваю так, что, простите, по двадцать раз переделают, но сделают то, что, с нашей точки зрения, должно быть эффективно и объективно.

И потом, это опять же не проблема федерального центра. Ребята, давайте немножко научимся работать самостоятельно! А федеральный центр должен помогать.

Реплика. Я как раз не говорю о том, что надо работать самостоятельно.

Вопрос. Ханты-Мансийский автономный округ. Я хотела бы вернуться к вопросу Севера. Вы сказали, что, с точки зрения мировой практики, с точки зрения финансов наличие городов на Севере нецелесообразно. Тогда у меня вопрос. Сейчас 131-й закон вышел. Определили муниципалитеты, у поселений куча проблем, туда куча денег будет вкладываться. Почему же тогда федерация не может сказать таким регионам: «Ребята, мы

будем жить вахтовым методом. Не надо вкладывать деньги в вашу инфраструктуру». Потому что если судить, допустим, по нашему округу и по нашему городу в частности...

Китова. А какой у Вас город?

Вопрос. Город Покачи. У нас предполагается строительство ледового дворца за счет средств федерации. Куда тогда смотрит федерация, когда дает добро на вкладывание этих денег?

Китова. Я думаю, что у Вас ледовый дворец строится по какой-нибудь федеральной целевой программе или по ФАИП.

Куда смотрит федерация? Вы знаете, мы провели такую работу, когда попытались проанализировать расходование средств по ФАИП и привязать это к ДРОНДу Правительства. И получилось, что у нас, к сожалению, ФАИПовские деньги практически не соответствуют прописанным целям Правительства, которые должны были выполняться. Все деньги идут совсем не туда, куда хотелось бы, куда надо, с нашей точки зрения. Надо работать в этом направлении.

Я хочу сказать, Север, опять же, очень разный. Если это старопоселенческие территории, если это территории, где живут малочисленные народы Севера, мы все равно их должны там оставлять и поддерживать. Их девать-то некуда. Они в другом месте просто не проживут, не выживут. Их мы должны просто поддерживать. Совершенно конкретно, элементарно давать деньги, чтобы народ выживал. Инфраструктуру, тем не менее, надо создавать. Недостаточно, чтобы человек просто жил в чуме. Его надо и лечить, и учить, и, вообще, все на свете.

Потом, города. Я хочу сказать, Север разный. Если это освоение месторождений, то, конечно, вахта. Потому что весь мир идет по такому пути.

Посмотрите, вот у нас... Норильск не показателен, хотя... Воркута живет на угле. Дорого. Инфраструктура дорогая. Надо было это делать, по-хорошему? На тот период – надо. Сейчас надо переселять население отсюда. Надо сворачивать, надо закрывать. Вот вам один из резервов населения, о котором мы говорим.

Оголяем соседние территории, но у нас же есть территории, где избыточное население. Не только Юг, но и Север. А Север – это проблема достаточно серьезная. Сейчас, наконец, обратили на это внимание. Начали серьезно заниматься. На Правительстве несколько раз заслушивалось, в Совете Федерации заслушивалось, и опять на Правительстве будет заслушиваться. 125-й закон, по переселению [31], еще два распоряжения было принято, включая 44-е – по закреплению, по переселению [32]. То есть, вопросов и проблем, конечно, много. Слава Богу, что повернулись к этому.

Сейчас наше Министерство разработало концепцию стратегии развития арктической зоны. Т.е., мы считаем, что этот регион надо отдельно рассматривать как геостратегический, подходить к нему отдельно. Тут вопросов очень много.

Вы знаете, еще и районирование Севера, северные надбавки и коэффициенты, – это тоже, конечно, надо пересматривать. Надо решать эти проблемы.

Вопрос. То есть, Вы хотите сказать, что в скором времени Правительство сможет открыто сказать северянам, что там будет у нас вахта? Т.е., все месторождения?

Потому что, допустим, округ наш и крупнейшие города, и городские округа, которые получили статус, они как раз возле промыслов. Понимаете, и с точки зрения финансов, видно, какие деньги туда вкладывать. Но никто же не говорит о том, что не надо вкладывать деньги, потому что здесь не будет развития. Молчат об этом. Правительство-то молчит!

Китова. Про что я и говорю. Во-первых, сам субъект сначала должен определиться, насколько у него перспективна его вахта, насколько перспективно месторождение и на сколько времени все это хватит. Понимаете, если это большие, крупные месторождения, если понятно, что оттуда не уйдет ни государство, ни бизнес, то этим надо заниматься, но заниматься надо, продумав все компоненты.

Во-первых, вахта вахтой, но для вахты нужны и так называемые отстойники, то есть, должно быть место, куда человек приехал и отдыхает в перерывах между вахтой. Он не обязательно должен ехать на юг. Скорее всего, он не должен ехать на юг. А он должен оставаться там же, где работает, но на более южной широте. Иначе, сами понимаете, что будут потери здоровья, и вообще, начинаются очень большие проблемы.

Давайте работать вместе. Давайте заниматься территорией. Мы к этому призываем очень активно.

Ведущая. Спасибо, Елена Николаевна. Вы знаете, такая оживленная дискуссия в зале, может быть, кто-то хочет прокомментировать, высказать свою точку зрения? Нет.

Спасибо, Елена Николаевна.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Информационно-статистическое обеспечение региональных систем управления

И.С. Ульянов

Заместитель руководителя Федеральной службы государственной статистики

Ведущая. Уважаемые коллеги, доброе утро, сегодня у нас завершающий день семинара. И мы продолжаем тему экономического развития российских регионов, реформирования бюджетного процесса на федеральном и региональном уровне. Сегодняшний день у нас посвящен, в основном, информационному обеспечению бюджетного процесса и экономического развития регионов России. У нас сегодня 4 выступления: 3 выступления до обеда и одно, завершающее, выступление. Предоставляю слово первому выступающему – это Игорь Сергеевич Ульянов, заместитель руководителя федеральной службы финансовой статистики Российской Федерации, и тема выступления - «Информационно-статистическое обеспечение региональных систем управления».

Ульянов. Добрый день, уважаемые коллеги. Цель моего выступления, пожалуй, состоит в том, чтобы дать вам видение федеральной службы статистики в отношении того, какова сейчас может быть роль статистической информации в обеспечении процессов управления на региональном уровне и, в том числе, бюджетных процессов. Иногда случается, информация выступает ограничителем для принятия решений, каких-то управленческих действий. Я говорю не об информации вообще, а о статистической информации. И то, что информация является ограничителем, иногда воспринимается в том смысле, что статистическая служба по каким-то причинам или не может, или не хочет предоставить информацию. Моя цель состоит в том, чтобы попытаться еще раз разъяснить мандат статистической службы в системе государственного управления. Он заключается в том, что статистическая служба, официальная статистика, в отличие от многих других информационных организаций, предоставляющих информацию, должна обеспечивать определенную степень достоверности данных. Поймите одно, если случается так, что какой-то показатель по каким-то причинам имеет, с точки зрения статистической науки,

недостаточную степень достоверности, то по профессиональным канонам статистик не может подписаться под такой информацией. Он может подписаться только в том случае, если, с точки зрения методологии получения информации, можно гарантировать определенную степень достоверности этой информации.

Есть много определений статистики, но мне больше всего нравится определение, которое дал учебник для американских государственных служащих, очень давно это было, в 60-е годы, но многие цитируют это определение, т.к. оно заставляет задуматься и многое понять. По этому определению, статистика - это наука о методах сбора и обработки фактов как основы для выводов. Обратите внимание на это не совсем для нас привычное звучание, «как основы для выводов». Т.е., показатель всегда имеет два аспекта. Во-первых, это целевой аспект, то, что показатель характеризовал тот результат, который мы хотим достичь. Но это лишь одна сторона. Второе, надо, чтобы этот показатель был построен таким образом, чтобы на его основе можно было сделать надежный вывод. Эти два момента всегда находятся в противоречии.

С одной стороны, всегда хочется, чтобы были индексы качества чего-то, индексы качества государственных услуг и так далее. А с другой стороны, надо, чтобы эти индексы реально отражали явление, а не были бы предметом манипуляции. Потому что, я думаю, манипулировать показателями очень легко. И тот, кто давно работает в статистике, может привести массу примеров того, как показатели становились предметом манипуляции. Например, сейчас иногда отмечают в литературе, что в период директивной экономики, в советское время, показатели, фактические данные, порой умышленно модифицировались. Это на самом деле не так, потому что, как правило, не было необходимости это делать по одной просто причине: был другой инструмент манипуляции, и Вы его знаете, это план. И в статистической службе запросто можно было услышать такой вопрос, только вдумайтесь: «На сколько надо уменьшить план, чтобы выполнить его на два дня раньше срока?». Это очень хороший пример манипуляции показателями. И когда это становится предметом манипуляции, возникает так называемый цифровой фетишизм, Вы знаете, у Карла Маркса был товарный фетишизм, потом появился плановый фетишизм, сейчас плана нет, планового фетишизма быть не может, но есть риск того, что на смену плановому фетишизму может прийти цифровой фетишизм

Цифровой фетишизм – это когда цифры начинают довлеть над фактическим положением дел, и всех интересует, укладывается индикатор в те или иные параметры или нет. Причем, даже очень серьезные индикаторы могут быть предметом таких манипуляций. Пожалуй, хорошим примером может быть показатель валового внутреннего продукта. Показатель живет тогда, когда он находится на пересечении широкого спектра экономических интересов. Что касается валового внутреннего продукта, то хочется, чтобы он был больше, когда приходит время отчитываться. Помните, как говорили: «Лучше совсем не делать, чем сделать и не отчитаться». Если надо отчитываться, лучше, чтобы он был больше. А если надо получать какие-то трансферты из бюджета, то желательно, чтобы он был меньше. И это очень хорошо. Вот когда показатель находится в центре пересечения различных интересов, т.е., с одной стороны, хорошо, чтобы он был больше, а с другой стороны, чтобы был меньше, в этом случае показатели бывают обычно самые надежные.

После такого вступления я бы хотел перейти к конкретике. И я хочу остановиться на трех темах, которые, мне кажется, нужно сегодня обсуждать. Первое, это система показателей для оценки результатов деятельности субъектов бюджетного планирования.

Что мы делаем в этой области, куда движется этот процесс, это я вам должен рассказать. Второе, – система показателей муниципальных образований. Каков статус-кво этой системы показателей, что мы ожидаем, - хотелось бы, чтобы вы тоже были в курсе дела. Третье, – какие изменения в общей системе статистики следует ожидать в связи с двумя вышеозначенными проблемами. Т.е., бюджетирование по результатам и система муниципальных показателей. Кроме того, можно будет рассмотреть некоторые частные вопросы, например, внедрение нового классификатора видов экономической деятельности и некоторые другие вещи.

Уважаемые коллеги, поговорим о системе показателей бюджетного планирования. Вы знаете, что приблизительно полтора года назад федеральной службе государственной статистики было поручено разработать показатели для субъектов бюджетного планирования. Министерства и ведомства готовят доклады об основных направлениях и результатах деятельности, и эти доклады включают весьма широкую систему показателей, таких показателей, которые бы отражали цели и результаты деятельности. Нам поручено вести мониторинг этих показателей, обеспечивать их получение, разработку и представление в Правительство, в Правительственную комиссию по обеспечению результативности бюджетных расходов, и в органы управления субъектов Федерации, когда этот процесс в будущем опустится на региональный уровень.

Когда в первый раз министерства и ведомства представили доклады об основных направлениях своей деятельности, в них очень серьезное внимание уделялось показателям, очень внимательно Правительственная комиссия под руководством Александра Дмитриевича Жукова относилась к составу показателей. Многие министерства давали указания менять систему показателей с тем, чтобы найти такой набор показателей, который адекватно отражал бы задачи министерства и их основные цели. И когда в декабре позапрошлого года министерства и ведомства эти доклады представили, перед нами возникла очень серьезная задача: как обеспечить предоставление комиссии этой системы показателей. Ведь в чем особенность этих показателей? Дело в том, что традиционные, классические показатели статистики занимают в общем числе этих показателей примерно 30%. Соответственно, примерно 30% этих показателей статистическая служба сейчас может предоставить из своих информационных фондов. Остальных показателей в распоряжении статистической службы нет. Но часть этих показателей есть в распоряжении министерств и ведомств, в информационных системах этих министерств и ведомств, но все же остается довольно много показателей, которых нет в распоряжении министерств и ведомств. Их лишь только предстоит создать в будущем.

В этом случае мы используем стандартные процедуры достижения результата. Что это значит? Заказывается научная работа, выбирается исполнитель этой научной работы. Мы стараемся не брать на себя разработку, чтобы ни у кого не возникло впечатления, что статистики пытаются сделать так, как им проще. Мы заказываем это всегда на стороне, наука разрабатывает, а уже потом мы пытаемся реализовать то, что сделала наука. И в этом случае был проведен конкурс, подготовлено техническое задание, и за счет средств, которые статистика получила по кредиту Мирового, банка такая услуга была заказана. К этой работе, разработке системы показателей, был привлечен весьма широкий коллектив авторов, под руководством Высшей школы экономики.

Первый этап этой работы завершился в феврале. На этом этапе ученые всю систему показателей субъектов бюджетного планирования разбили на три группы. Сюда входят:

1) показатели, которые уже сейчас есть у статистической системы; 2) есть, но не в статистической системе; 3) нет, и над которыми надо будет работать. И все показатели министерств и ведомств были разбиты на такие группы.

Чтобы вы понимали, о чем идет речь, я назову несколько показателей, которые получить будет довольно трудно. Например, такой показатель (это я беру набор показателей из Министерства экономики), как индекс деловой конкурентоспособности. Конечно, какие-то международные организации вполне возможно индексы такого типа рассчитывают, но возникает вопрос: можем ли мы в России применять такие показатели, которые рассчитали где-то за рубежом? Надо иметь в виду, что очень много показателей рассчитывают зарубежные частные организации, включая инвестиционные фонды, информационные агентства, аналитические центры. Можем ли мы пользоваться этими показателями? Особенность этих показателей состоит в том, что при их расчете очень широко применяются экспертные оценки, т.е. часть составляющих показателя берется на основе некоторых статистических данных, другая часть берется по отчетам экспертов. Опрашиваются эксперты, им задается вопрос: «Как вам кажется, есть коррупция или нет?» – «Ну, есть, наверное». Я утрирую, конечно, но, в общем, это и означает экспертную оценку.

Вопрос: можем ли мы в России применять эти показатели для оценки качества деятельности субъектов бюджетного планирования? Это большой вопрос, и он требует очень серьезной научной проработки, но априори можно сказать, что далеко не всегда это можно сделать. Раз так, то надо подбирать какие-то отечественные аналоги таким вещам, как индекс деловой конкурентоспособности, индекс эффективности государственного управления, индекс восприятия коррупции и т.д.

Высшая школа экономики, проводя научную работу, сделала вот что. По каждому показателю, который включен в доклад субъектов бюджетного планирования, они выделили составляющие базисные показатели. Ведь какой из современных показателей ни возьми, все они зачастую имеют весьма сложный алгоритм расчета. Допустим, индекс промышленного производства. Чтобы посчитать индекс промышленного производства, уже сейчас статистики используют данные о производстве почти 800 позиций продукции в натуральном выражении: пиво берется в декалитрах, ткань – в квадратных метрах, паровые котлы – в единицах мощности и т.д. Вот из этих данных путем агрегации строится индекс промышленного производства, и мы видим сейчас, что 800 позиций оказывается мало, что экономика диверсифицируется, и назрела острейшая необходимость расширять набор товаров - представителей для расчета промышленного индекса, хотя бы, до полутора тысяч. И вот, те показатели, которые входят в расчет индекса, участвуют в расчете, называются базисными показателями. Высшая школа экономики по каждому показателю, который включен в доклад субъектов бюджетного планирования, выделила базисные показатели, т.е. те показатели, которые необходимы для того, чтобы произвести расчет окончательных результативных показателей.

Далее, по каждому базисному показателю были определены источники информации. Т.е., допустим, данные о промышленном производстве берутся в статистической службе, данные еще о чем-то берутся в федеральной службе по финансовым рынкам или в Центральном Банке. И были сделаны формулы расчета, как из базисных показателей получить этот результативный показатель. Казалось бы, вот уже можно эти показатели считать. Но нет, к сожалению. Формула расчета – это еще полдела. Не менее важно знать, как получить базисный показатель. Не только откуда, но и как.

Допустим, нам надо узнать мнение населения о качестве медицинских услуг. Возникает вопрос, где брать этот показатель? Надо проводить опросы населения. Следующий вопрос: где проводить эти опросы, на дому или в поликлинике, или в трамвае? Сколько человек отобрать для опроса, каждого сотого или каждого тысячного? Как задавать вопросы? Напрямую, например: «Как Вы думаете, хорошее у нас медобслуживание?» Или косвенно: «Сколько времени Вы ждали своей очереди у врача?» Или, может быть, как-то еще? На данном этапе разработки методологии детальную процедуру получения базисных показателей еще не заказывали, это будет следующий этап работы. Ожидается, что в июне будет закончен первый этап работы, и будут выделены базисные показатели по всем показателям, включенным в доклад субъектов бюджетного планирования, и приведены формулы расчета результативного показателя на основе базисных показателей.

Еще одна проблема заключается в получении таких базисных показателей, которые в Российской Федерации пока еще и не формируются. Методология получения таких показателей в ближайшее время, вероятно, детально проработана не будет. Речь идет о таких показателях, включаемых в доклад, как, например, доля предприятий, публикующих социальную отчетность, в общем количестве предприятий, ценные бумаги которых обращаются на организованном фондовом рынке. Что касается предприятий, ценные бумаги которых обращаются на организованном фондовом рынке, это понятно, это те предприятия, которые находятся в торговой системе РТС, ММВБ и так далее. Вопрос заключается в том, как из них выделить предприятия, публикующие социальную отчетность? Где должна публиковаться социальная отчетность? Что она собой представляет? Какие должны быть показатели этой социальной отчетности? Кто и как будет собирать эту информацию? Спрашивать у предприятий, публикуют ли они социальную отчетность? Или искать ее в газетах? Или еще каким-либо способом? Это все проблемы, связанные с получением этой информации.

Кроме того, существует риск манипуляций с показателями. Бывает так, что, например, в плане обозначено, что 95% предприятий публикуют социальную отчетность. Приходит отчетная дата, формируется отчет, и надо включить этот показатель. И вот спрашивается, сколько же предприятий у нас публикуют социальную отчетность? – А сколько в плане? – 95% - Тогда, наверное, 95,3%. Это очень серьезный риск и его нельзя недооценивать тем, кто работает в государственном управлении. Наш профессиональный долг, наша профессиональная обязанность – давать такие показатели, которые, по возможности, прошли через статистические фильтры, через определенные системы контроля и редактирования, которые позволяют снять риски искажения некоторых показателей. Не секрет, что мы далеко не всегда верим тому, что дают предприятия, особенно предприятия малого бизнеса. Например, вы получаете показатель валового регионального продукта. Вы знаете, что в него включены показатели деятельности предприятий, представленные в их отчетах. Но туда и еще много чего включено, например, оценка производства индивидуальных предпринимателей, у которых нет никаких отчетов, оценка скрытого производства и т.д. Система редактирования существует как раз для того, чтобы снять эти риски.

Теперь о показателях для субъектов бюджетного планирования. Уже сейчас в Правительство и в Правительственную комиссию ежеквартально представляется набор фактических показателей субъектов бюджетного планирования. Но мы пока только около 40-45% от общего количества показателей, включенных в доклады, можем предоставить, не больше. Возможно, что после завершения разработки методологии сбора показателей и

после того, как мы представим ее Правительству, будет принято решение о создании специальной службы, в которой будут аккумулироваться данные и Росстата, и других ведомств, Центрального Банка, Службы по финансовым рынкам, Министерства финансов.

Что это может быть за служба? Можно будет поручить это, допустим, статистике. Хотя должен сказать, что, в соответствии с мировой практикой, статистика этим не занимается. Наша практика ближе всего, пожалуй, к английской, а в Англии эти показатели собирает специальная служба при канцелярии премьер-министра. Вполне возможно, что в России это будет делать статистика. Но я хочу сказать, что это может делать и частная организация, какой-нибудь научно-аналитический центр. Здесь есть возможности для работы неправительственного института, который по мандату, наделенному государством, мог бы эту работу делать. Однако это пока еще в будущих планах, сейчас работа находится в процессе.

По регионам системы показателей для оценки деятельности субъектов бюджетного планирования, во всяком случае, официальной, пока еще нет. Но есть движение в этом направлении. Началось оно с унификации показателей, которые предоставляются при обсуждении в Правительстве деятельности региональных органов власти. Вы знаете, на заседаниях Правительства периодически рассматривается ситуация в каждом регионе и нам поручено предоставлять показатели к этим заседаниям. Мы подготовили систему унифицированных показателей социально-экономического положения регионов, и премьер-министр написал: «Согласиться». Это значит, что даже, если и будут еще уточнения или изменения, система, в целом, принята. Эта унифицированная система показателей, с которой согласился премьер-министр, уже активно используется. И мы эти показатели предоставляем.

Теперь, уважаемые коллеги, о муниципальных показателях. Это очень серьезный вопрос. Законом 131-ФЗ [\[3\]](#) определено, что муниципалитеты, органы местного самоуправления должны составлять комплексный план развития своей территории с использованием определенной системы показателей. Закон определяет, что муниципалитеты имеют право эти показатели собирать по своей территории и в установленном порядке предоставлять в органы государственной власти. Т.е., строго говоря, по закону 131-ФЗ муниципалитеты имеют право собирать показатели и предоставлять государству. В чем же проблема? А проблема в том, что у нас в России муниципалитеты, в подавляющем большинстве случаев, не собирают никакой информации, т.к. у них нет для этого ни механизмов, ни средств. Нам поручено разработать порядок предоставления систем показателей муниципальными образованиями органам государственной власти. Написано, заметьте: порядок предоставления муниципальными образованиями систем показателей органам государственной власти. Мы создали рабочую группу, куда вошли представители многих министерств и ведомств, включая Министерство финансов. Рабочая группа решила, что муниципальная система показателей должна строиться не только на том, что муниципалитеты соберут сами, но и на данных статистических органов, а также на данных других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Решили, что, необходимо сделать паспорт муниципального образования. Форму паспорта утвердить решением Правительства и вести сбор соответствующих показателей. Предполагалось, что все показатели, включенные в паспорт, будет собирать наша служба. Это, во-первых, показатели муниципалитетов. Во-вторых, наши, статистические, показатели. И, наконец, информация органов здравоохранения, образования, культуры и

т.д. И таким образом по каждому муниципальному образованию будет формироваться база данных. Очень серьезные дискуссии велись вокруг состава показателей, которые следует включать в этот перечень. Очень серьезные дискуссии. Показатели обсуждались и в рабочей группе, и с руководителями субъектов Федерации. Очень многие руководители субъектов Федерации прислали письма со своими рекомендациями относительно состава показателей.

Основной вопрос дискуссий заключался в том, что нужно ли формировать систему муниципальных показателей аналогично системе показателей субъектов РФ и системе показателей России в целом. Позиция статистической службы такая, что нет, не нужно. Она не может быть идентична системе показателей субъектов Федерации и Российской Федерации в целом. Почему? Прежде всего, потому что некоторые показатели невозможно получить на уровне муниципального образования. Поскольку здесь, в основном, финансисты, я могу сказать, что большие сомнения были относительно возможности получения информации на уровне муниципальных образований по трем показателям. К ним относятся: добавленная стоимость, доходы населения и выпуск продукции.

Мы считаем, что получить такой показатель, как добавленная стоимость, по муниципальному образованию достоверно практически невозможно. Почему? Чтобы получить добавленную стоимость по муниципальному образованию, мы должны все субъекты малого предпринимательства опросить по форме, которая бы позволяла вычислить добавленную стоимость. Чтобы ее посчитать, нужна детальная структура себестоимости. Что такое добавленная стоимость? Это выпуск минус так называемое промежуточное потребление, то есть те платежи, которые хозяйственная единица сделала другим агентам. Это надо по кускам выбирать из статей себестоимости.

В чем проблема? В том, что малые предприятия в России мы сплошь не обследуем. Это раз. По закону, я подчеркиваю, по закону о государственной поддержке малого предпринимательства [33]. Второе. Даже если бы мы их обследовали в сплошном режиме, мы не можем задавать им вопросы, которые связаны со структурой себестоимости. Почему? Потому что в законе написано: собирается информация, необходимая для нужд налогообложения. Закон в принципе соответствует мировой практике. Нигде в мире малые предприятия не обследуют сплошь, нигде. Я имею в виду развитые страны. Обследования эти проводятся, но раз в пять лет, в виде так называемых переписей, когда опрашивают всех. Мы пока таких переписей не проводили и индивидуальных предпринимателей не опрашивали. Исключение составляют отдельные вопросы, например, производство основных видов промышленной продукции, товарооборот, но все это выборочно. По этой причине и по целому ряду других причин получить добавленную стоимость невозможно.

Точно также невозможно получить и достоверную информацию о доходах населения. Ведь мы как эти данные получаем? Мы опрашиваем население. Представьте ситуацию, я у человека спрашиваю: «Какие у тебя доходы?» И что он ответит? Никто не скажет правду о своих доходах, это, по-моему, очевидно. Но мы не можем давать информацию, у которой нет хоть какой-то степени достоверности. Не можем. Поэтому доходы мы считаем на основе расходов. Однако человек может свои расходы произвести в любом другом месте, не только в своем муниципальном образовании. Он может поехать из деревни в город, который находится рядом. И возникнет перераспределение доходов и

расходов между городом и деревней. Каким образом мы можем увидеть это на уровне муниципального образования? Никаким.

Мы проводили оценки, но неудачно. На самом деле, мы начинаем думать о том, чтобы вообще отказаться от показателя доходов населения в России, не только на уровне муниципального образования. Это связано с тем, что и на уровне субъекта Федерации не удастся достичь приемлемой достоверности, т.к. большие покупки люди совершают и в других субъектах Федерации, не только в своем.

Теперь о том, что касается показателя выпуска. Мы привыкли к такому показателю, как выпуск товаров и услуг. Но сейчас мы стараемся не давать этот показатель по одной простой причине. Выпуск – это традиционный показатель эпохи социализма. Он стал активно использоваться при Хрущеве, и уже тогда критиковался за так называемый повторный счет. Представьте себе, два автомобильных завода, которые делают сто одинаковых автомобилей, абсолютно одинаковых. Но один завод все делает с нуля, по полному производственному циклу. А другой завод собирает автомобили из комплектующих. Выпуски у них будут одинаковые, но никакого отношения к реальной экономической ситуации этот показатель иметь не будет. Объем производства у первого завода будет в десятки раз больше, чем у второго.

Единственный показатель, позволяющий увидеть разницу, – это добавленная стоимость, которая специальным образом рассчитывается. Тогда зачем нам выпуск? В 1983 году, подчеркиваю, еще в 1983-м, Организация объединенных наций выпустила документ, который называется «Международные рекомендации по экономической статистике». Там написано: в наше время не рекомендуется использовать показатель выпуска. Если уж нужны объемные показатели, то ООН рекомендует использовать показатель оборота, то есть объем продаж. Он, конечно, объем производства не характеризует, но хотя бы характеризует рыночную активность. А показатель выпуска не характеризует ничего. Это чисто директивный показатель, промежуточный этап в расчете добавленной стоимости, один из базисных показателей, которые используются при определении добавленной стоимости экономики. Вот то, что касается дискуссий, которые ведутся по системе муниципальных показателей.

В настоящее время мы разработали систему показателей, проект постановления Правительства по муниципальным образованиям, паспорт муниципального образования и порядок формирования паспорта. Вкратце, порядок такой: все муниципалитеты предоставляют в статистическую службу те показатели, которые у них есть. Мы это помещаем в паспорт и бесплатно предоставляем государственным органам и муниципалитетам. Но, как оказалось, такой порядок противоречит букве закона. В законе говорится о порядке предоставления муниципальными образованиями информации органам государственной власти. А в паспорт мы включили не только ту информацию, которую муниципалитеты собирают, но и ту, которую статистика получает от других органов власти. Это не соответствует норме закона. И сейчас нас просят сузить и ограничить показатели, которые можно получить от муниципалитета. Мы в ответ на это говорим, что у муниципалитетов сейчас никаких показателей нет. Т.е., кое-что, конечно, есть. Например, количество фонарных столбов, количество заасфальтированных улиц, количество квартир в муниципальных домах. Что-то есть. Но системы показателей экономического и социального развития у них нет. Такие показатели собирали другие службы, и не в том объеме, который многим хотелось бы иметь. Так что дискуссии по

этим вопросам продолжают. Как будет развиваться ситуация, сказать трудно, потому что буква закона – это вещь очень серьезная.

Хотя у нас есть свой аргумент. В законе написано, что муниципалитеты имеют право собирать показатели, и обязаны предоставлять их в установленном законом порядке в органы государственной власти. Мы считаем, что закон неразрывно связывает процедуру предоставления информации муниципалитетом с процедурой сбора. Это понятно, т.к. невозможно предоставить то, чего ты не собрал. А в России нет сбора муниципалитетами, нет муниципальной статистики, заметьте, не статистики на уровне муниципалитета, а муниципальной статистики, когда сам муниципалитет собирает информацию. Будет это или нет, еще надо думать. Нужно ли нагружать муниципалитеты этой проблемой? Зарубежная практика такая, что муниципалитеты собирают очень немного, только то, что нужно им для их нужд, для обслуживания муниципального долга, например, других нужд. Все остальное делает федеральная статистика. Раз в пять лет она проводит перепись и тогда получает данные по муниципалитетам. В некоторых странах эти данные получают на основе необходимых регистров.

Вот такая сейчас ситуация с системой показателей по муниципалитетам.

Я уже близок к завершению. Остановлюсь еще, пожалуй, на проблеме внедрения нового классификатора видов экономической деятельности.

Раньше действовал общероссийский классификатор отраслей народного хозяйства. Решением Правительства [34] этот классификатор с 1 января 2003 года отменен и введен другой классификатор, который называется «Общероссийский классификатор видов экономической деятельности».

С профессиональной точки зрения, это правильно. Почему? Потому что в первом классификаторе не описаны многие виды деятельности, которые возникли в рыночной экономике, которых раньше просто не было. Например, брокерство, дилерство, деятельность по управлению ценными бумагами, депозитарная деятельность, всевозможные консалтинги, управление пенсионными резервами и так далее. В новом классификаторе все это, так или иначе, хорошо или плохо, но учтено.

Конечно, очень непривычно то, что система классификации стала совсем другая. Вместо одной «Промышленности», например, теперь есть «Добывающее производство», «Обрабатывающая производство» и «Производство и распределение электроэнергии, газа, пара и воды». Но снова вернуться к «Промышленности» сегодня практически невозможно. Т.е., можно, конечно, но это будет очень сложно. И будет огромная погрешность. Кроме того, Россия присоединилась к спецстандарту распространения данных, а там весьма жестко рекомендовано использовать классификатор, сопоставимый с международным классификатором видов экономической деятельности ISIC - International Standard Industrial Classification.

Это, пожалуй, все, что я хотел сказать.

Ведущая. Спасибо, Игорь Сергеевич. Если у Вас есть время, если позволите, вопросы. Есть? Задавайте, представляйтесь, пожалуйста.

Вопрос. Тульская область. Игорь Сергеевич, все-таки очень беспокоит то, что Вы сказали по муниципальной статистике. Если я Вас правильно поняла, тот паспорт, который будет утвержден, если он будет утвержден, то муниципалитеты обязаны будут осуществлять сбор этих показателей. Правильно?

Ульянов. Да.

Вопрос. Кто же, по Вашему мнению, будет это делать в муниципалитетах? И будет ли эта информация являться достоверной? А способы сбора этих показателей муниципалитеты также будут определять самостоятельно?

Ульянов. Основу того паспорта, проект которого направлен сейчас в Правительство, составляет не информация муниципалитетов, а информация статистической службы и других органов исполнительной власти. В значительной степени, информация Роснедвижимости, касающаяся земельной площади, это очень важная информация. Затем, информация органов управления образованием субъектов Федерации, информация органов управления здравоохранением.

Но и информация муниципалитетов тоже включена. Какая? Площадь дорог, протяженность, освещенность улиц. Мы старались включить туда такую информацию, сбор которой не должен стать серьезной проблемой для муниципалитетов. Муниципальные службы все равно занимаются фонарями, дорогами. И вот это, и только это, мы включили в паспорт.

А вот будет ли он утвержден, и в каком виде он будет утвержден? Есть еще один подход, который нам предлагают. Суть его в том, чтобы перечень показателей был утвержден нормативным актом Росстата, а порядок утвердит Правительство, при этом сбор информации осуществляется по средним показателям, утвержденным Росстатом. Мы против такого подхода, т.к. чувствуем недостаток наших полномочий в сборе информации. У нас есть полномочия, установленные законом, сбора информации с предприятий, мы это можем делать. Но когда мы собираем с кого-то, кто сам должен собрать эту информацию, наши полномочия не очевидны.

Например, мы устанавливаем отчетность для органа местного самоуправления по количеству фонарей. Если бы у него фонари стояли в коридоре, то да. А ему же надо посчитать количество фонарей, которые стоят на всей территории муниципалитета. Для нас не очевидно, что наших полномочий будет достаточно и что в результате мы будем получать надежную информацию.

Мы предлагаем, чтобы порядок сбора был утвержден решением Правительства Российской Федерации. Такие прецеденты есть, утверждались уже системы показателей по топливно-энергетическому комплексу. Ну, а чем муниципалитеты хуже топливно-энергетического комплекса? Я не берусь прогнозировать, как будет развиваться ситуация.

Вопрос. Игорь Сергеевич, Планируете ли вы, официальная статистика, собирать данные по всем муниципалитетам, включая поселения, по прежнему базовому показателю, т.е. постоянные жители по этим поселениям, городские и сельские, и собирать на 1 января 2001 года? И по какому классификатору, административно-территориального деления или муниципальных образований?

Ульянов. Как Вы знаете, сейчас возникло две системы классификации: 1) классификатор административно-территориального деления, где, вообще говоря, ничего не поменялось; и 2) классификатор муниципальных образований, он разработан и утвержден, каждый муниципалитет имеет свой код. И, в принципе, в классификаторе муниципалитетов сделана привязка к административно-территориальному делению.

А вот, по численности населения, есть одна очень серьезная проблема. Дело в том, что численность населения имеет специфическую технологию расчета. Раз в 10 лет проводится перепись, и между этими точками переписи расчет ведется от данных переписи. Грубо говоря, численность населения какой-либо территории, рассчитываемая на каждый год, – это данные переписи, плюс прирост населения, рассчитываемый по

формуле. Данные по некоторым муниципальным образованиям есть уже сейчас, но не мелких поселений, перепись до мелких поселений не доходила.

Вопрос. Какой вид бюджета понесет расходы по ведению паспорта муниципального образования?

Ульянов. Предполагается, что расходы на ведение паспорта состоят из двух частей: 1) сбор базисной информации по муниципалитетам; 2) собственно, ведение базы данных и обслуживание пользователей. Мы думали, что сбор будет производить статистическая служба за счет ресурсов, выделяемых в бюджете на очередной год,

Вопрос. В федеральном бюджете?

Ульянов. Да, в федеральном. Но, хочу отметить, что тут есть и кое-что новое. Сейчас мы собираем данные с юридического лица, а чтобы получить муниципальный разрез, надо собирать данные не с юридического лица, а с его территориально обособленных подразделений. Поэтому мы вынуждены уже сейчас дать команду начать сбор текущей статистики от территориально-обособленных подразделений. Кстати, рано или поздно мы все равно должны были бы это делать. Почему? Потому что все международные рекомендации предписывают сбор не с юридического лица в статистике о производстве, а с территориально-обособленных подразделений. Конечно, для нас это означает рост объема работ, но мы предполагаем это делать за счет нашего текущего финансирования.

А что касается ведения базы данных, то мы просили небольшую сумму из федерального бюджета, но пока этот вопрос не решен.

Вопрос. Т.е., если федеральный бюджет не поддержит, то будет свое финансирование, да?

Ульянов. Не знаю. Не знаю. Я знаю только одно, уважаемые коллеги, наша служба работает на пределе, просто на пределе. Объем информации резко нарастает, такого никогда еще не было. Не могу не сказать, что в связи с ростом объемов существенно снижается качество. Мы уже подходим к тому минимуму качества, ниже которого мы просто не можем опускаться.

Вопрос. А в Вашем проекте муниципального паспорта предусматриваются показатели только по муниципальному району или же там будут включены показатели и по городским и сельским поселениям?

Ульянов. Предполагается сделать два вида паспорта, один для муниципального района, с большим числом показателей, и другой для поселений, с меньшим числом показателей. Т.е., в паспорте поселений есть площади, школы, здравоохранение, но нет промышленного производства, торгового объема розничного товарооборота и так далее.

Вопрос. Предполагает ли Федерация оказывать какую-то методологическую помощь муниципалитетам в создании муниципальной статистики?

Ульянов. Вы знаете, в настоящее время рассматривается федеральная программа развития государственной статистики, в ней есть тема муниципальной статистики. Но сейчас мы методологическую поддержку муниципалитетов не предусматриваем.

Вопрос. А когда предполагают принять программу?

Ульянов. Мы ожидаем, что ее примут в ближайшее время.

Вопрос. Скажите, пожалуйста, Вы в Вашем выступлении сказали, что, муниципалитеты и органы государственной власти будут получать информацию бесплатно.

Ульянов. Да, так предполагается.

Вопрос. Да, но дело в том, что напрашивается вопрос о возможности сравнения с другими муниципалитетами, муниципалитетами других регионов. Будет ли доступ к полному объему информации только на федеральном уровне, или каждый регион и каждый муниципалитет получит доступ? И тут же, на каких условиях смогут получить научно-исследовательские организации такую информацию для аналитических целей: у них что, будут договоры с регионами и муниципалитетами? Во сколько, примерно, нам обойдется такой доступ?

Ульянов. Я не могу пока ничего сказать определенно, но предполагается, что государственные органы и муниципалитеты будут иметь свободный доступ. База будет федеральная, ее в любом случае можно будет посмотреть. Но научные организации будут иметь доступ за плату, что соответствует Закону «Об информации» [35]. Правда, разрабатывался специальный перечень информации, предоставляемой бесплатно. Пока принятие этого перечня отложено в связи с тем, в Думе рассматривается новый Закон «Об информации», в котором этот вопрос тоже рассматривается.

Ведущая. Спасибо. Еще вопросы? Спасибо большое, Игорь Сергеевич. Очень интересно, очень много новой информации. Спасибо. (Аплодисменты).

[- вернуться к оглавлению –](#)

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОКЛАДОВ ЦФП И СТЕНОГРАММЫ ОТВЕТОВ НА ВОПРОСЫ ПО ДОКЛАДАМ

Доходы региональных и местных бюджетов: полнота и практика использования налоговых полномочий на региональном и местном уровнях

О.В. Воронцова

Научный руководитель направления «Межбюджетная политика»

В докладе приведен анализ полномочий субъектов Федерации по установлению налоговых ставок по федеральным, региональным и местным налогам и практика применения этих полномочий субъектами Российской Федерации. В докладе были рассмотрены:

1. Полномочия по федеральным налогам:
 - налог на прибыль организаций
 - единый налог на вмененный доход
 - налог на доходы физических лиц
2. Полномочия по региональным налогам:
 - налог на имущество организаций
 - транспортный налог
 - налог на игорный бизнес
3. Полномочия по местным налогам:
 - налог на имущество физических лиц
 - земельный налог

Информационной базой анализа послужили Налоговый Кодекс РФ (часть вторая) (главы 23, 25, 26.3, 28, 29, 30, 31), закон «О налогах на имущество физических лиц» №2003-1 от 09.12.91 и региональное и местное законодательство 2005-2006

(Законы о бюджете, отдельные Законы о налогах и налоговых ставках, Законы о стимулировании инвестиций и т.п.)

[- вернуться к оглавлению –](#)

Законодательные основы разграничения расходных полномочий: основные вопросы и рекомендации по практической реализации

С.А. Власихин

Ведущий консультант

В докладе были рассмотрены структура и состав полномочий субъектов РФ и муниципальных образований в сфере расходов, допустимые варианты их распределения, а также даны рекомендации по реализации полномочий в условиях действующего законодательства.

План доклада:

- Общая конструкция расходных полномочий органов публичной власти
- Расходные полномочия: к вопросу о терминах
- Законодательное регулирование разграничения расходных полномочий: концепция и реализация
- Структура нормативного регулирования расходных полномочий
- Формы разграничения расходных полномочий, используемые в законодательстве
- Способы упразднения необеспеченных мандатов
- Тенденции развития законодательства в области расходных полномочий
- Состав полномочий в сфере расходов
- Расходные обязательства Российской Федерации
- Расходные обязательства субъекта РФ
- Расходные обязательства муниципального образования
- Допустимые варианты разграничения расходных полномочий
- «Подводные камни» правового регулирования разграничения полномочий
- Федеральный закон от 31.12.2005 г. №199-ФЗ: промежуточные итоги и корректировка курса

Вопросы - ответы:

(Примечание: по техническим причинам начало дискуссии не записывалось)

Вопрос. Вот, вопрос у нас такой, конкретный, очень узкий. Полномочия по охране труда. То есть, есть закон по охране труда, это относится, в том числе, и к полномочиям региональных уровней власти. В законе об общих принципах сказано, что у органов власти...

Власихин. Представительных и прочих.

Вопрос. Да, и прочих органов власти, этого полномочия нет. Но специалисты по охране труда у нас были, я не знаю, правильно или неправильно, нужно или не нужно, но специалисты по охране труда в муниципальных районах были. Т.е., теперь у муниципального района этих полномочий тоже нет, он их сокращает. А нам надо бы этих специалистов сохранить. Передать полномочия, вроде бы, мы тоже не можем, потому что у нас как будто бы его и нет, нет в перечне полномочий.

Власихин. С чем мы здесь сталкиваемся? Самое простое было бы сказать, - это ошибка законодателя. Кстати, могу привести пример с тем самым пресловутым словом «дошкольное», которое было внесено в закон об образовании, в 184-й, по-моему, тоже внесли, сейчас уже не помню. А в вопросах местного значения никакого изменения не произошло. И, строго говоря, дошкольное образование осталось в том же виде, как было в 131-м законе. Видимо, здесь то же самое. Говорить о том, что в данной ситуации надо применять общие правила конкуренции норм, я бы не рискнул. Хотя это, в общем-то, столетиями выработанные правила, конкуренция общих и специальных норм.

При этой конкуренции, которая в данной ситуации имеет место, работают специальные нормы. Т.е., 184-й закон [4] выступает в качестве общей нормы, а конкретный отраслевой закон – в качестве специальной. И, вроде бы, по правилам должен работать отраслевой. Но мы встаем в нормальную обоснованную позу и говорим: «Нет, ребята, в 184-м у нас это вопрос совместного ведения, и он за нами не закреплён, за него должна отвечать Российская Федерация».

Здесь, наверное, возможна общая рекомендация - обратить внимание вашего регионального законодателя, и, при необходимости, ввести соответствующую поправку в федеральный закон.

Реплика. В части тарифного регулирования газоснабжения. По закону о газоснабжении оно не регулируется какими-либо правовыми актами субъекта, т.е. там есть, почему-то, только федеральные и муниципальные. Региональные акты убрали, слово «региональное» было просто убрано. Потом закон «О милиции» [18] – то же самое, т.е., по 184-му закону у субъекта нет полномочия по правоохранительным органам. Есть полномочия муниципалитета, только муниципального органа власти. А в законе «О милиции» это относится к полномочиям субъекта.

Власихин. Что касается тарифа, то, видимо, мы... без текста тяжело работать. Видимо, мы имеем дело с той самой проблемой пробелов в законе, которые у нас еще есть. А вот что касается милиции, то обратите внимание на 199-й закон [2], тот, последний. Там все-таки прослеживается какая-то попытка законодателя расширить проблемы дополнительного финансирования, хотя мы знаем, что главные вопросы не сняты. Не сняты почему? Потому что закон «О милиции» в действующей редакции, наверное, не совсем соответствует тем реалиям, которые сейчас складываются и имеются, особенно относительно муниципальной милиции. Когда новый закон появится, неизвестно. Я спрашивал в МВД, но никаких позитивных прогнозов на ближайшее время, к сожалению, нет. Поэтому опираемся на действующий закон «О милиции» и на ту норму, которая сейчас в 199-м законе, и согласовываем эти два пункта, ничего нового здесь не изобретешь.

И, опять же, вы понимаете, что можно говорить о высокой или низкой эффективности законодательных инициатив регионов, но то, что ваши законодательные органы действительно могут как-то повлиять на ситуацию, особенно в тех случаях, когда

возникающие, реальные, проблемы касаются и других регионов, - это правда. Надо постоянно их теребить. И, чем больше со стороны региона будет законодательных инициатив, касающихся федерации в целом, тем выше будет авторитет вашего законодателя и тем больше шансов, что поправки, которые будут вноситься вашим региональным законодателем, будут приняты на федеральном уровне. Но это должны быть взвешенные и просчитанные, конечно, вещи.

Вопрос. Еще можно вопрос?

Ведущая. Пожалуйста.

Вопрос. Хотелось бы уточнить, поскольку я этого здесь не услышала...

Ведущая. Представьтесь, пожалуйста.

Вопрос. Ханты-Мансийск. Хотелось бы уточнить по 199-му [2]. Он дает некоторую свободу субъектам за счет собственных средств дофинансировать федеральные полномочия. Но я не услышала, там, по-моему, конкретные условия...

Власихин. Там есть совершенно жесткое условие. Т.е., это должно быть предусмотрено. Но это опять укладывается в ту схему, о которой я говорил. Т.е., не просто имеешь право дофинансировать, но только, если это разрешено федеральным законом. Это касается муниципалитетов.

Ведущая. Пожалуйста, следующий вопрос.

Вопрос. Можно на примере конкретной ситуации? По поводу реформирования ЖКХ. До конца 2005 года политика была такова, что нужно переходить на 100-процентную оплату и экономически обоснованные тарифы. Вот, допустим, берем муниципалитет. Когда верстался бюджет 2006 года, муниципалитет предполагал, что с 1 февраля 2006 года тарифы на содержание и обслуживание одного метра квадратного будут доведены до экономически обоснованных. Но по каким-то причинам он был экономически не обоснован, хотя уровень уже давным-давно 100%. Сформировали бюджет, подготовили документ, провели независимую экспертизу. В конце 2005 года принимается федеральный закон [4] и федеральное постановление [36], которое регулирует предельно допустимые нормы по тарифам на ЖКХ для населения. То есть, по отношению к прошлому году тариф может вырасти, по-моему, до 20% или до 19%.

У меня теперь такой вопрос: жилищно-коммунальные предприятия выходят на муниципалитеты и говорят: «Возмещайте нам убытки». Потому что экономически обоснованный тариф – это одна величина, а предельно допустимая – другая, и она не покрывает издержки, то есть там до экономически обоснованного предела еще расти и расти. Что в этой ситуации делать муниципалитету, куда ему стучаться? Т.е., ему выходить на субъект или выходить сразу на федерацию, чтобы федерация покрывала убытки жилищникам?

Власихин. Вы знаете, у меня к Вам встречная просьба. Вот просто так с листа... это достаточно интересная ситуация, ее просто надо расшивать. Я затрудняюсь ответить. Если не сложно, пришлите нам этот вопрос в последовательности развития этой ситуации, мы Вам дадим консультацию.

Реплика. Я уже спрашивал у выступавших.

Власихин. Тем более.

Реплика. Так получается, что когда федерация продекларировала за собой право регулировать, то получается регулируемая услуга. А в соответствии с гражданским законодательством, если регулируется государственной или муниципальной властью, то предприятие, которое попадает под это государственное или муниципальное

регулирование, может потребовать возмещения недополученной выгоды либо понесенных убытков. Но на сегодняшний день просто еще нет прецедента, т.е., муниципалитеты, как могут, сдерживают, кто авторитарно, кто деньгами, кто еще как-нибудь. Но ситуация может взорваться.

Власихин. А судебная практика есть, не знаете?

Реплика. Ее нет, потому что...

Власихин. Тогда надо ее создавать.

Вопрос. То есть Вы предлагаете все-таки создать прецедент?

Власихин. Конечно.

Вопрос. А на кого в суд подавать?

Власихин. А это вы смотрите, что более эффективно окажется. На федерацию, конечно, никто не будет подавать. Просто реально, по жизни, мало кто пытается путем судебных решений и споров решить вопрос с федеральными органами госвласти. Хотя, честно говоря, сплошь и рядом возникают такие возможности.

Зачастую возникают такие коллизии, которые иначе как через суд не решишь. Хотя, с другой стороны, по Российской Федерации сейчас, в общем, достаточно примеров, когда муниципалитет судится как с федеральным центром, так и с региональным. Судится, отстаивает свои права. Только желательно, чтобы обратились несколько территорий, потому что нереально, чтобы один муниципалитет стал подавать в суд.

И, вы знаете, у меня такая индивидуальная беда: мне очень трудно так, со слов понять все до конца. Да, может быть какая-то общая рекомендация, но чаще всего в таких конкретных ситуациях действуют не один - два закона, а еще и ряд законодательных актов, которых там пяток, а то и шесть, а то и десяток. Надо посмотреть. Еще есть и эта наша болезнь, которая до сих пор не изживется, когда существует море всякого рода ведомственных нормативных правовых актов, действующих зачастую наряду с законом и для конкретных исполнителей имеющих практически такую же силу. Далек за примером не буду ходить, те же самые СНИПы, которые у нас сейчас существуют и которые в отдельных отраслях иногда посильнее законов. Поэтому сформулируйте и пришлите, а мы посмотрим.

Вопрос. Еще один вопрос, по компенсации потерянного дохода на Севере...

Власихин. Т.е., к чьим полномочиям относится компенсация потерянного дохода? Дело в том, что одно время это предусматривалось в Федеральном фонде финансовой поддержки. А сейчас четкого понимания, чье это полномочие, в законодательстве нет. И те территории, которые имеют труднодоступные местности, где производится этот северный завоз, они сейчас оказались в таком тоже...

Вопрос. Нет понимания?

Власихин. Нет. Потому что, сейчас в Федеральном фонде финансовой поддержки ввели такой показатель – численность населения, проживающего в этих северных территориях, - и все. И каким образом эта сумма, вычисляется, это очень трудно сказать. Это надо, наверное, с Минфином выяснять.

Ведущая. У Вас еще был вопрос, да?

Вопрос. Сергей Анатольевич, положения 131-ФЗ [\[3\]](#) прописаны недостаточно четко, расплывчато и требуют дополнительной расшифровки. Вот конкретно, к полномочиям органам госвласти субъектов отнесены предупреждение и ликвидация стихийных бедствий, чрезвычайных ситуаций и так далее. В то же время, и к полномочиям органов местного самоуправления отнесено участие в предупреждении и

ликвидации. Сейчас наступает пожароопасный период. Загорится где-то лес, еще что-то. Вы могли бы четко разделить меру ответственности субъекта и органа местного самоуправления, муниципалитета?

Власихин. Я? Я – нет. Я могу в данной ситуации только оперировать законом. А в 131-м это трудно определить. Сегодня здесь будет Сергей Николаевич Мирошников, и, наверное, можно задать этот вопрос ему.

Вопрос. Он знает ли ответ?

Власихин. Думаю, да. Как мы все понимаем, полномочия иногда не то, что перекрещиваются, они дублируются. И в 184-м [4], и в 131-м [3] есть такое наложение. Видимо, следующий закон будет заниматься тем, что будет разграничивать полномочия еще более детально, работать с этим дублированием и т.п. Будем надеяться, во всяком случае.

Врнемся к образовательной сфере. Вдруг, после разграничения образования по уровням, городским округам предоставляется право создания, содержания, ликвидации, реорганизации высших учебных заведений. Ну что это, лоббирование? По-моему, в чистом виде. Это решение вызывает очень много вопросов. Функция-то осталась за федерацией, тогда что остается за городским округом? Только содержание здания и коммуникация, а содержательный процесс будет контролировать федерация? Непонятно, об этом ни слова.

Реплика. И то же самое с газом.

Власихин. Нет-нет, здесь есть логика в разграничении сфер компетенций. Т.е., район отвечает, строго говоря, за подводку трубы к поселению, а уже разветвление трубы к каждому конкретному потребителю – это уже зона ответственности поселения. Здесь хоть логика есть.

Вопрос. И еще по поводу опеки и попечительства, тоже вопрос.

Власихин. Что касается опеки, попечительства, то я бы умышленно сейчас ушел от этого вопроса. Почему? Потому что, если мы посмотрим и Гражданский кодекс, и Семейный кодекс, и 184-й, 131-й законы, то вопросов возникает еще больше. Когда регионы создают – есть такая практика, и регионы, и муниципалитеты создают учреждения опеки и попечительства - тогда возникает вопрос, вообще, что это такое? Ну, не предусмотрено законом такой формы. Хотя в том же самом Семейном кодексе можно найти фразу, которая, вроде бы, это не запрещает. То же самое и в Гражданском кодексе. Но вот «организация опеки и попечительства», – удачная формулировка.

Вопрос. Т.е., организует муниципалитет, а платит субъект?

Власихин. Организует муниципалитет, а платит субъект.

Ведущая. Есть еще вопросы? Вы знаете, пока не подошел у нас основной докладчик по 131-му закону, который может ответить на многие другие вопросы по реформе местного самоуправления, может быть, мы предоставим слово представителю Вологодской области? Казарина Галина Васильевна, Вы готовы сейчас выступить?

[- вернуться к оглавлению –](#)

Дополнительное выступление представителя Вологодской области

Казарина. Я хотела бы остановиться на недостатках законодательства и проблеме, которая связана у нас сегодня с налогом на имущество и земельным налогом. И я бы хотела немного поговорить о реформе вообще. За последние годы произошли принципиальные изменения в межбюджетных отношениях, основанные на принципах укрепления бюджетного федерализма, повышении бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов. Одним из наиболее важных результатов реформы межбюджетных отношений является четкое разграничение расходных полномочий и распределение доходных источников между бюджетами всех уровней бюджетной системы.

С 1 января 2005 года в Бюджетном кодексе на долгосрочной основе закреплены нормативы распределения налогов и сборов, а также ряда неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Это все мы знаем. Это, безусловно, послужило шагом вперед в укреплении стабильности доходной базы территориальных бюджетов. Однако, несмотря на четкое распределение налогов по всем уровням бюджетов, объем закрепленных за субъектами и органами местного самоуправления доходных источников недостаточен для выполнения возложенных на них полномочий. Недостаточность финансовых ресурсов бюджетов субъектов и местных бюджетов во многом обусловлена проводимой налоговой реформой.

За период осуществления налоговой реформы, начиная с 1999 года, существенно снижена налоговая нагрузка на субъекты экономики. Отменено большинство косвенных налогов, снижена ставка и либерализована система налогообложения на прибыль организаций. Кроме того, отменена прогрессивная шкала налогообложения на доходы физических лиц, снижена ставка единого социального налога и налога на добавленную стоимость. Несомненно, снижение налоговой нагрузки за этот период способствовало развитию в экономике легализации бизнеса, развитию предпринимательской активности.

Только отмена налога с продаж, налога, осуществляемого в территориальный дорожный фонд, и большинства местных налогов позволило вложить в экономику нашей области 24,3 миллиарда рублей. Вместе с тем, произошедшие изменения в налоговой политике осуществлялись, главным образом, за счет регионов, консолидированные бюджеты которых понесли значительные потери. Так, с отменой налога на пользователей автомобильных дорог, что было введено с 1 января 2003 года, в целях компенсации источников региональных бюджетов на дорожное строительство на 1,5% была увеличена ставка налога на прибыль, зачисляемой в бюджеты субъекта.

Однако с 1 января 2005 года, в связи со снижением ставки единого социального налога и возмещением выпадающих доходов федерального бюджета, был отменен 2-процентный налог на прибыль, зачисляемой в местные бюджеты и на 1,5% увеличена ставка налога на прибыль, зачисляемой в федеральный бюджет. В результате выпадающие доходы по налогу на прибыль организаций бюджета Вологодской области составили 894 миллиона рублей. Обеспеченность доходными источниками полномочий субъекта по строительству, ремонту и содержанию автомобильных дорог снизилась до 46%.

Централизация доходов в федеральный бюджет происходит и по линии межбюджетных отношений. Такие доходные источники, как платежи за пользование лесным фондом в части минимальных ставок, плата за древесину, отпускаемой на корню, а также плата за перевод лесных земель в нелесные. Также Водный налог и налог на добавленную стоимость были полностью переданы на федеральный уровень.

Потери консолидированного бюджета Вологодской области за счет централизации доходных источников на федеральном уровне составили порядка 4,7 миллиарда рублей. Централизация доходных источников в федеральном бюджете ведет к ослаблению заинтересованности региональных и местных органов власти в увеличении налогового потенциала на подведомственных территориях для наиболее полной реализации самостоятельности бюджетов. Для реализации субъектами и муниципальными образованиями принятых на федеральном уровне законодательных актов необходимо обеспечить стабильность и максимальный объем их собственных доходных источников.

С 1 января 2006 года муниципальные образования приступили к реализации Федерального закона 131-ФЗ. Основными доходными источниками поселений – на сегодня у нас в Вологодской области образованы 372 поселения – являются, как ранее говорили выступающие, земельный налог и налог на имущество физических лиц. Однако из-за несовершенства законодательства и механизма налогового администрирования обеспечить в полном объеме поступления этих налогов в местный бюджет не представляется возможным. В частности, по земельному налогу: в межбюджетных расчетах при принятии федерального бюджета на 2006 год Правительство Российской Федерации планировало рост земельного налога, но в результате его исчисления по новому порядку, т.е., в зависимости от кадастровой стоимости земельных участков, расчеты, проведенные субъектами, дали обратный результат. Прогнозируемая на 2006 год сумма фактически собранного земельного налога Вологодской области сократилась к 2005 году на 25%, или 69,7 миллиона рублей.

Что касается земельного налога, выход из сложившейся ситуации мы видим в необходимости индексации кадастровой оценки земли. По налогу на имущество физических лиц в настоящее время отсутствует обязательный порядок проведения инвентаризации и постановки на учет объектов недвижимости. Физические лица добровольно не обращаются в органы технической инвентаризации для инвентаризационной оценки недвижимости в связи с высокой стоимостью и бюрократическими барьерами по ее проведению. Отсутствие заинтересованности населения и законодательно установленного принципа обязательного проведения оценки привели к тому, что доходы бюджетов поселений по данному источнику составили менее половины от возможного сбора. На наш взгляд, выходом из сложившейся ситуации может быть установление в федеральном законодательстве обязанностей физических лиц регистрировать принадлежащие им объекты недвижимости. Необходимо также предусмотреть сроки государственной регистрации имущества и ответственность за уклонение от регистрации.

В настоящее время институт сборщиков имущественных налогов, закрепленный статьей 25 Налогового кодекса, при отсутствии четкого механизма его реализации остается недоработанной нормой общего характера. Между тем, его функционирование позволило бы значительно повысить собираемость местных и региональных налогов, сократить налоговую нагрузку на налоговые органы и тем самым обеспечить плановое исполнение местных бюджетов. Для обеспечения в полном объеме сбора имущественных налогов предлагаем предоставить право сбора налога на имущество физических лиц, земельного налога исполнительным органам местного самоуправления.

Несовершенство законодательства и механизма налогового администрирования не позволяют в полном объеме обеспечить сборы региональных налогов, а также федеральных налогов, нормативы отчисления которых закреплены за региональными и

местными бюджетами. В частности, налог на доходы физических лиц является основным регулирующим налогом на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В целях упрощения его администрирования предлагаем закрепить за налоговыми агентами обязанность ежеквартального предоставления в налоговые органы сведений об удержанных и уплаченных суммах налога на доходы физических лиц по форме, утвержденной федеральной налоговой службой. Это то, что мы предлагаем по налогу на доходы физических лиц.

Далее у нас идет транспортный налог. Транспортный налог на сегодня основной источник финансирования дорожного хозяйства. Отмена ранее действовавшего порядка предъявления документа об уплате налога при прохождении ежегодного технического осмотра органам ГИБДД и другим органам, регистрирующим транспортные средства, привело к снижению уровня администрирования данного налога. Для повышения полноты и своевременности уплаты налога предлагаем обязать владельцев транспортных средств при прохождении ежегодного технического осмотра предъявлять документ об уплате транспортного налога.

Также у нас есть проблемы по налогу на игорный бизнес. Это доходный источник региональных бюджетов. До настоящего времени остается нерешенной проблема полного вывода субъектов игорного бизнеса из теневого сектора, что способствует уклонению налогоплательщиков от уплаты налога. В целях усиления администрирования данного доходного источника предлагаем наделить налоговые органы полномочиями по осуществлению специальной маркировки поставленных на налоговый учет объектов игорного бизнеса. Предусмотреть в качестве основания для приостановления, аннулирования лицензии наличие задолженности по налогам и сборам.

По налогу на прибыль. Это доходный источник, от поступления которого зависит бюджетная обеспеченность регионов. Установленный Налоговым кодексом срок уплаты авансовых платежей налога на прибыль не обеспечивает бюджету своевременности налоговых поступлений. Для эффективности выполнения расходных полномочий бюджетов для всех уровней предлагаем перенести срок уплаты авансовых платежей с 28-го на 25-е число каждого месяца.

В рамках решения задачи по укреплению финансовой самостоятельности субъектов и муниципальных образований необходимо обеспечить стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в целях осуществления достоверного и объективного бюджетного планирования. Для решения данной задачи предлагаем законодательно ограничить срок принятия федеральных законов, вносящих изменения в налоговое и бюджетное законодательства до 1 июля текущего финансового года, а также отменить предоставление федеральным законодательством льготы по региональным и местным налогам.

Достоверное и качественное формирование исполнения бюджетов субъектов и местных бюджетов невозможно без полного объема необходимой информации налоговых органов.

В настоящее время налоговые органы предоставляют информацию в рамках постановления 410 [37]. Но, согласно данному документу, налоговые органы предоставляют в финансовый орган информацию о начисленных, уплаченных суммах налогов и задолженности по платежам в бюджетную систему. Вместе с тем для успешной реализации полномочий субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и поселений, качественного формирования и исполнения региональных и местных

бюджетов финансовым органам в рамках реализации федерального закона 131 необходима дополнительная информация, которая не предусмотрена постановлением Правительства №410.

Мы предлагаем ввести дополнительно по налоговой базе и структуре начислений по налогам и также о суммах, заявленных налогоплательщиком в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации о налоговых льготах. Предлагаемое нами изменение бюджетного и налогового законодательства направлено на совершенствование процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и создания стабильной налоговой системы, обеспечивающей качественное формирование и наполняемость бюджетов всех уровней доходными источниками, необходимыми для осуществления государственных и муниципальных полномочий.

Вот что предлагает наша Вологодская область по администрированию налогов и по решению 410-го постановления [\[37\]](#). Пожалуйста.

Ведущая. Спасибо, Галина Васильевна. Может, у кого-то есть вопросы? Пожалуйста.

Вопрос. Вы представляете область или город?

Казарина. Область.

Вопрос. Вы могли бы ответить, в 2005 году, из всей суммы собранных на территории города Вологды, сколько осталось в местных бюджетах? Сколько ушло в область, а сколько ушло в федеральный бюджет?

Казарина. Процент я сейчас сразу не могу Вам сказать. Извините, но не могу сказать.

Вопрос. У нас в Улан-Удэ в 2005 году городу осталось только 18%. 62% ушло в Республику и 20% ушло федеральному бюджету. А у вас как?

Казарина. Не помню. Просьба учесть наши предложения. Мы с этими предложениями выходили в Совет Федерации, в Государственную Думу, в Правительство эти предложения были у нас направлены.

Ведущая. А Вы нам могли бы оставить текст Вашего выступления?

[- вернуться к оглавлению –](#)

Возможные варианты организации межбюджетных отношений на региональном уровне в переходный период 2006-2008 годов

А.Н. Дерюгин

Руководитель направления «Межбюджетные отношения»

В докладе рассмотрены вопросы межбюджетного регулирования и их особенности в переходный период, варианты выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Подробно представлены механизмы выравнивания, включая Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), Фонд финансовой поддержки поселений, прочие трансферты

и механизмы выравнивания, в т.ч., на переходный период. Предложены подходы к формированию методики распределения ФФПМР (ГО) и ФФПП.

План доклада:

Нормативное и правовое регулирование межбюджетных отношений

Инструменты межбюджетного регулирования:

нормативы отчислений от налогов

распределение межбюджетных трансфертов

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений

финансовое обеспечение выравнивания бюджетной обеспеченности поселений

финансовое обеспечение выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в переходный период

выравнивание городских и сельских поселений из ФФПП (в т.ч., в переходный период)

подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности

муниципальных районов (пропорциональное подтягивание,

выравнивание до максимально возможного уровня, дотация в расчете на одного жителя)

Прочие трансферты и механизмы выравнивания

Проблемы бюджетного законодательства в области межбюджетного регулирования и перспективы его совершенствования

Вопросы - ответы:

Вопрос. В БК сказано, что снижение нормативов устанавливается законом субъектом. Эта норма или как? Мы, конечно, как-то убедили своих депутатов, хотя это было очень тяжело, что законом субъекта возможно снижение норматива, а не снижение для каждого муниципального образования конкретно.

Дерюгин. В БК нет никакого снижения. Там 2,0%.

Вопрос. Нет. В БК сказано. Я не про это говорю. В БК сказано, что если субвенций муниципальное образование не перечисляет, то субъект имеет право своим законом снизить норматив. Мы убедили своих депутатов, что, если муниципальное образование не перечислило субвенцию, то мы вводим закон о снижении конкретно этому муниципальному образованию. Как это, в принципе, возможно?

Дерюгин. Я думаю, не все так сложно. Иначе таких законов было бы очень много. Я, все-таки, думаю, что можно решить вопрос проще. Вы в законе прописываете процедуру, которая...

Реплика. Мы прописали процедуру. Но, если прокуратура, до нее когда-нибудь дойдет, она может это полностью опротестовать, потому что там трактовка такая, очень шаткая...

Дерюгин. Это понятно. Это одно из тонких мест нашего законодательства. Здесь ни я, ни кто-то еще не даст однозначного ответа, который невозможно оспорить, поскольку так текст написан, - одни люди его читают так, другие по-другому.

Вопрос. Нам бы хотелось, чтобы этих неточностей было меньше в БК, но это один вопрос. Второй вопрос по трансфертам. Получается нестыковка по городским округам. С одной стороны, он платит трансферты, допустим, как поселение. А, с другой стороны, получает дотации, как район.

Дерюгин. Мне кажется, решить эту проблему можно только одним способом. Устроить там не то, чтобы взаимозачет, но... Законодательно вы не можете прописать, что эти деньги там чего-то... Финансовые проводки должны быть отражены.

Реплика. Мы их отражаем.

Дерюгин. Это действительно странно выглядит. Но, тем не менее, закон такой, здесь ничего не сделаешь.

Вопрос. Сейчас написано в БК, эта поправка, вроде бы, отменяется, но сейчас в БК написано, что объем дефицита не должен превышать 10% доходов за минусом финансовой помощи. Когда мы считаем финансовую помощь, - это только дотации и субсидии. И получается, что дефицит не должен превышать 10%, с учетом субвенций, получается. И у нас так и пишут, что 10%. 15%, извините, для субъекта. Это чисто субвенции. Но логики никакой нет. Я накручиваю 10% на объем поступления субвенций, хотя мне от этого ни жарко, ни холодно.

Дерюгин. Здесь надо уточнить. Посмотреть, какая формулировка в новой редакции.

Реплика. В новом сейчас пробел есть. Тоже нехороший.

Дерюгин. Тут тоже ничего не сделаешь.

Вопрос. Еще вопрос. Вчера его уже поднимали. В части погашений задолженности. Мы согласны в части тех субвенций и фонда компенсаций, где расходование средств, степень расходования зависит от субъекта. Но есть субвенции, где это никак, никаким образом не зависит оттого, эффективно или неэффективно мы работаем. Я еще раз говорю, про льготы инвалидам: если нам не хватило денег, это не наша вина.

Дерюгин. Не хватить денег могло потому, что численность потребителей, численность этой категории населения могла быть по каким-то причинам не той.

Реплика. Здесь не только численность имеет значение. Численность населения влияет на денежные выплаты. Но там же есть льготы на коммунальные услуги, которые, по этой единой формуле, никак не соответствуют реальным потребностям, абсолютно никак.

Дерюгин. Я не знаю, кто у нас считает размеры оплаты коммунальных услуг. Приведу пример. Если вы смотрели расчеты по методике распределения финансовой помощи по регионам на 2005 и на 2006 год, то вы видели, насколько отличаются нормативы оплаты коммунальных услуг. Т.е., даже по двум годам. Вроде бы, что может случиться за год? Ничего. Кого-то могли газифицировать. Но не целый регион. Но по каким-то регионам стоимость выросла на 78%, - это максимум. У каких-то регионов эта стоимость упала на 10% (это минимум). Здесь надо раскрывать методику расчета этих коэффициентов, этих нормативов. Я просто не знаю, кто их считает. Они постановлением Правительства утверждаются. Надо, просто, методику их расчета как-то понять. И чтобы было понятно, почему у кого-то на 78% выросла, а у кого-то упала на 10%. Мне это непонятно.

Реплика. Дело в том, что когда это было обязанностью федерации, это была субвенция. Не было такого, что, если есть кредиторка, то оплачивает ее субъект. У федерации была обязанность правильно считать. Теперь этого не будет. Нет необходимости. Теперь что хотите, то и делайте.

Дерюгин. Они вам могут написать, что у вас этот тариф снижается или, например, на следующий год снизится. А он у вас вырос на 19%.

Реплика. И еще одно. Муниципалитет, в принципе, может отказаться от выполнения полномочий. У него есть эта возможность. Если он эти полномочия не выполняет, мы просто обязаны от него это забрать.

Дерюгин. Вообще, да.

Вопрос. У субъекта такой возможности нет. Почему?

Дерюгин. Было бы идеально, конечно, если бы федерация осуществляла госзакупки по стандартной схеме. Закупает какие-то услуги. Строительство, не важно, чего. И вот здесь федерация могла бы закупать эти услуги у субъектов. С каждым подписать договор. Вот, вам столько на администрирование, столько на исполнение услуг, и так далее. Это были бы договоры. Как между хозяйствующими субъектами. У нас, к сожалению, это не так. И, к сожалению, есть такой императив, от которого субъекты... Предложение, от которого субъекты не могут отказаться. К сожалению, это так. Видимо, ситуация не изменится.

Ведущая. Еще у кого-нибудь есть вопросы?

Вопрос. Вологодская область. Александр Николаевич, вы сказали, что неэффективным оказался этот региональный Фонд финансовой поддержки поселений.

Дерюгин. Для большинства регионов.

Вопрос. На Ваш взгляд, не следует ли его исключить из законодательства?

Дерюгин. Я бы не стал говорить об исключении его из законодательства, хотя Министерство финансов на определенном этапе с этими предложениями выходило. Я думаю, что более правильным было бы, как сейчас сделано. Он бы распределялся не в расчете на одного жителя, а исходя из уровня бюджетной обеспеченности. Почему нет? Почему районы могут так распределять, а субъект Российской Федерации не может? И с городскими округами я бы тоже эту схему ввел. Потому что сейчас тоже оставили на одного жителя. Я думаю, что более правильным было бы дать возможность субъекту осуществлять такое же выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, которое он осуществляет по отношению к муниципальным районам и городским округам. И тогда для большинства регионов была бы решена проблема взаимоотношений поселений и муниципальных районов.

Система межбюджетного регулирования была бы максимально проста. Было бы всего два фонда. Никаких фондов софинансирования, никакой дополнительной финансовой помощи. Был бы фонд поддержки районов, фонд поддержки поселений. И прогнозируемость для субъекта общего объема средств бюджетов в поселение была бы гораздо выше, поскольку субъект понимал бы, что только он дал финансовую помощь поселениям, у него будет такой бюджет. А когда все это многократно перемешивается, то ни субъект до конца не понимает, какая бюджетная обеспеченность будет у поселений в итоге, ни те, в общем-то, конца не знают, пока районы свои бюджеты не примут. А тут районы и поселения могут свои бюджеты принимать одновременно. А сейчас они должны друг друга ждать. Я думаю, что более правильным было бы изменить порядок требований к распределению этого фонда. Но не отменять его совсем.

Вопрос. Почему в новом проекте Бюджетного кодекса исчезла дополнительная финансовая помощь в размере 10%?

Дерюгин. А там старая статья не остается? Она переписана там?

Вопрос. Не остается.

Дерюгин. Честно говоря, я не обратил на это внимания. Надо посмотреть. До конца семинара я разберусь с этим вопросом.

Ведущая. Еще вопросы, пожалуйста.

Вопрос. Читинская область. Вы рекомендуете не брать отрицательный трансферт с уровня поселений. Как перераспределить дополнительные нормативы отчисления от НДФЛ местным поселениям и районам и какой еще механизм перераспределения доходов между поселениями одного района можно применить?

Дерюгин. Давайте так. Какую проблему вы хотите решить?

Вопрос. Допустим, у нас есть муниципальные районы, которые существуют за счет доходов только одного поселения. Мы видели выход путем взимания отрицательных трансфертов у этого поселения, перераспределив, таким образом, доходы.

Дерюгин. Когда я говорю, что мы чего-то рекомендуем по отношению ко всем субъектам, на самом деле, это не ко всем, а к большинству. Опыт показывает, что в большинстве субъектов это так. Всегда найдется 5-10 субъектов, где общие рекомендации не работают. Может быть, у вас как раз такая ситуация. У нас много таких ситуаций, где внутри районов...

Вопрос. Ситуация Астраханской области аналогичная. Все три поселения...

Дерюгин. Может быть, в этом случае имеет смысл вводить отрицательные трансферты. И, может быть, имеет смысл снижать общий норматив отчислений для бюджетов поселений. Надо по конкретной ситуации смотреть.

Вопрос. И еще один вопрос. Наша область полностью перешла на реализацию 131-го закона. И получается, мы не можем использовать возможности переходного периода.

Дерюгин. Это же Ваше решение.

Вопрос. Какие Ваши рекомендации?

Дерюгин. Вы не можете использовать возможности переходного периода в плане организации местного самоуправления. То, что касается финансовых потоков, здесь вы можете это делать. Я имею в виду, например, порядок распределения фонда поддержки поселения, где речь идет о выравнивании бюджетной обеспеченности, а не о повышении дотаций. Такой механизм, как снижение порога взимания отрицательных трансфертов до 1,3%, вы вполне можете использовать, здесь нет никаких ограничений. Только вы не можете зачислять доходы поселения в бюджеты муниципальных районов. Этого делать не можете. А что касается распределения финансовых фондов и нормативов отчислений от налогов, вы можете это делать. И снизить норматив для поселения, увеличив его аналогичным образом для районов, вы тоже можете.

Ведущая. Еще вопросы, пожалуйста.

Вопрос. Иркутская область. 198-м законом [\[38\]](#) субъектам предоставлено право распределять региональный фонд поддержки поселений в части городских округов, исходя из численности населения, а в части городских и сельских поселений, исходя из бюджетной обеспеченности. По сути, распределение должно осуществляться по двум методикам.

Дерюгин. Да.

Вопрос. Тогда, вопрос. По какому принципу нужно разделить фонд на те дотации, которые будут предоставляться для городских округов, и те дотации, которые будут распределяться для поселений?

Дерюгин. По Вашему усмотрению. Здесь никаких требований на Вас уже не накладывается. Методики распределения абсолютно разные. Требования того, что это должны быть одинаковые дотации на одного жителя, нет. Если вы хотите разделить фонд

на две части, одна для городских округов, другая для поселений, вы делите их в любой пропорции.

Ведущая. Можно я добавлю? На самом деле, мы можем считать, что у ваших городских округов одинаковая бюджетная обеспеченность. И тогда не получится одинаковая подушевая дотация. Вы можете применять общую схему, если они будут ниже критерия, например, выравнивания, и всем вашим городским округам вы дадите одинаковую бюджетную обеспеченность. Тем самым вы распределите дотации на подушевой основе. Вам не нужно будет разделять фонд на две части.

Дерюгин. Как вариант, да.

Ведущая. Это будет более формализовано, чем даже делить фонд на две части.

Дерюгин. Вы сохраните единый порядок. Если, например, вы просто императивно скажете, что у городских округов индекс бюджетных расходов равен единице и индекс налогового потенциала равен единице...

Ведущая. На переходный период, конечно.

Дерюгин. Да. Вы считаете для поселений. То среднее, что у вас получилось, вы перекладываете на городские округа. Этим вы сохраните единство методики. В принципе, теперь от вас этого уже никто не требует.

Ведущая. Кстати, забегая вперед, скажу, что часть субъектов уже на этот год использовали распределение дотаций Фонда финансовой поддержки поселений для городских округов с учетом бюджетной обеспеченности.

Если больше вопросов нет, то мы перейдем к следующей лекции. Я представляю вам Наталью Евгеньевну Барбашову. Старший консультант центра фискальной политики. Она начнет серию из наших двух лекций, посвященных обзорам методик межбюджетного регулирования, принятых в 2006 году в субъектах Российской Федерации.

В анализе принимали участие субъекты-участники данного семинара плюс еще порядка 10-15 субъектов, с которыми мы непосредственно работали. Было проанализировано законодательство, содержащееся в информационно-правовых базах, по состоянию на 10 апреля 2006. Если те или иные законодательные акты в базы данных не попали, понятно, что проанализировать мы их не могли. Я заранее об этом говорю. Если у вас будут вопросы по своему субъекту, то, возможно, какие-то законодательные акты мы еще не видели, или какие-то поправки вносились совсем недавно.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Обзор практики регулирования МБО в субъектах РФ (закрепление нормативов отчислений, дотации, субсидии, субвенции) на основе детального анализа принятых регионами схем

Н.Е. Барбашова

Старший консультант

В докладе приведен анализ практик межбюджетного регулирования в сорока субъектах РФ Центрального, Северо-Западного, Южного, Приволжского, Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

План доклада:

Нормативное правовое регулирование межбюджетных отношений в субъектах РФ
Закрепление нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты в субъектах РФ
Структура межбюджетных трансфертов в субъектах РФ
Использование целевых трансфертов в субъектах РФ
 Региональный фонд софинансирования социальных расходов
 Региональный фонд муниципального развития
 Региональный фонд компенсаций
Дополнительные виды финансовой помощи в субъектах РФ

[- вернуться к оглавлению –](#)

Обзор вариантов формирования и распределения фондов финансовой поддержки в субъектах РФ (механизмы формирования, определения объемов и распределения фондов финансовой поддержки, методы оценки доходов и расходов) на основе детального анализа принятых регионами методик

О.В. Воронцова

Научный руководитель направления «Межбюджетная политика»

В докладе рассмотрены методики формирования, определения объема и распределения фондов финансовой поддержки муниципальных образований в субъектах РФ. Рассмотрен вопрос использования механизмов отрицательного трансферта, трансфертозамещения. Подробно рассматривались принятые субъектами РФ практики оценки бюджетной обеспеченности (доходных возможностей и расходных потребностей) и основные положения на нормативный период.

План доклада:

Региональный фонд финансовой поддержки поселений:
 методика формирования и определения объема
 передача полномочий по распределению на уровень МР
 использование «отрицательного» трансферта
 методика распределения
Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)
 методика формирования и определения объема
 использование «отрицательного» трансферта
 методика распределения
Районные фонды финансовой поддержки поселений
 полномочия муниципального района; методика формирования и распределения
Основные положения переходного периода

Вопросы-ответы:

Реплика. Вы говорили об оценке бюджетной обеспеченности консолидированных муниципальных районов, об отрицательном подходе, я хотел бы с Вами тут поспорить. Вы говорите, что при оценке индекса бюджетных расходов учитывается потребность муниципальных районов по выравниванию. Мы пошли по другому пути, мы не учитываем это в индексе, а учитываем именно через консолидированный бюджет.

Воронцова. Я поняла. У меня на самом деле претензии тут не к логике. Т.е., логически это понятно, это можно использовать. У меня вопрос к законодательной основе: какое Вы имеете право при расчете доходных возможностей муниципальных районов учитывать чужие доходы?

Реплика. Объясняю. В Бюджетном кодексе написано, что оценивается по единым налогам, – не указывается, по каким налогам.

Воронцова. Там не так, там налоговые доходы, которые могут быть получены данным муниципальным образованием. Земельный налог и налог на имущество не может быть получен муниципальным районом. Именно в этом проблема.

Вопрос. Хорошо, посмотрим. Еще вопрос. Вы говорили, что в одном регионе нет переходных положений, это не Самарская область?

Воронцова. Нет.

Реплика. Тогда надо добавить – в двух регионах.

Воронцова. Сейчас я посмотрю. Возможно, я Самарскую область не отнесла к тем, у кого нет переходных положений, потому что Вы используете консолидированные данные, что, с моей точки зрения, нельзя признать полным соответствием законодательству.

Вопрос. Но это не переходные, это что-то другое.

Воронцова. Согласна. У меня к Вам тоже был вопрос. У Вас нет ни одной формулы в законе о бюджетном устройстве.

Реплика. Как это ни одной формулы? Они просто прописаны не цифрами, не формулами, а словами.

Воронцова. Но слова, что налоговый потенциал определяется, исходя из налоговых баз, и нет списка налогов и налоговых баз – я считаю, что это не формализация.

Вопрос. А почему он должен быть? А если они меняются?

Воронцова. С моей, экспертной, точки зрения, в любом случае Вы должны указывать в методике, что Вы используете. Здесь вопрос скорее к законодателю – как он к этому подойдет. Но ЦФП считает, что если оцениваются доходы, то Вы должны в этой методике прописывать, какие именно доходы. Либо тогда напишите хотя бы словами, что по всем доходам, которые поступают в бюджет муниципальных районов.

С моей точки зрения, здесь просто были определенные вопросы, которые мне не позволили сказать, что у вас полностью реализуется БК. Все-таки оценка консолидированных бюджетов для распределения фондов поддержки муниципальных районов не является правомерной с точки зрения БК. Хотя это можно и обсудить.

Вопрос. Вы говорили, что плохим моментом является то, что нет методики объема фонда. Какие конкретно Ваши рекомендации, как определить объем фонда поселения или районов?

Воронцова. Мы в большинстве регионов рекомендовали просчитать вертикальную сбалансированность, т.е. посмотреть и оценить, как разграничены расходы, примерно оценить долю каждого бюджета по расходам, посчитать консолидированный бюджет всего субъекта – в соответствии с этим посчитать, что ровно такая же доля

доходов должна быть на каждом из уровней. Дальше посчитать, сколько не хватает каждому из уровней, муниципальному району или поселению. Если Вы принимаете решение, что дефицит бюджета, если он возникает, Вы полностью возлагаете на себя, то надо точно посчитать, сколько нужно на уровне муниципальных районов и поселений и зафиксировать это в доле, например, или прописать методику полного расчетного покрытия. Если Вы считаете, что Вы дефицит будете распределять пропорционально, т.е. на каждом уровне должен быть определенный дефицит, то, соответственно, в такой ситуации Вы просто опять просчитываете долю и говорите о том, что где нужно 5% доходов передать, мы зафиксируем, например, 4% доходов.

Вопрос. Т.е., считать каждый год?

Воронцова. Нет, не каждый год. Вы можете просчитать это один раз и закрепить это на 3 года, просто прописать какие-то определенные гарантии. Нам во многих субъектах многие муниципальные районы и поселения говорили, что нам регион определяет фонд по остаточному принципу, отдает то, что не жалко. Нам нужно 2 миллиарда, а нам дают 500 миллионов. Я понимаю и позицию регионов, и позицию муниципальных районов, но если Вы хотите создать какую-то стабильность, то конечно лучше методику определять. Хотя мало кто на это идет.

Реплика. Мы закрепили одной суммой, индексируемой на уровень инфляции.

Воронцова. Можно и так.

Реплика. Но, как Вы говорите, нужна вертикальная сбалансированность. Я точно знаю, что по нашему региону той суммы, которую необходимо передать, исходя из вертикальной сбалансированности, не хватит. Потому что, есть территории, которые резко профицитные, и в этом случае профицит просто ляжет на бедные местные бюджеты.

Воронцова. Я согласна с Вами. Т.е., Вы хотите сказать, что Вы на уровень муниципальных районов передаете даже больше, чем нужно, исходя из условий вертикальной сбалансированности?

Реплика. Конечно.

Воронцова. Тогда могу вам только похлопать: это первый регион (из тех, которые я знаю), который бы так делал.

Вопрос. Дело в том, что это просто необходимо.

Воронцова. В любом случае, есть рекомендуемый метод, но в каждом конкретном случае, понятно, что если мы работаем с регионом, то мы смотрим и принимаем решение в каждом конкретном регионе. Я веду речь, скорее, о том, что большинство регионов на это не идет. Регионы не идут на то, чтобы гарантировать хоть что-то. Я думаю, что вы как представители регионов, все это прекрасно знаете. И это не потому, что регионы такие плохие, а потому что регионы знают: завтра федерация, возможно, заберет что-нибудь или что-то поменяется в законодательстве, а перед муниципальными районами отвечать придется регионам. Регионы себя в какой-то мере страхуют.

Реплика. Еще, это определение объема фонда и индексация на уровне инфляции тоже не всегда себя оправдывают, потому что как раз в тех муниципальных образованиях, где доля дотаций большая и индексация только на уровне инфляции, рост зарплаты выше. И они не смогут обеспечить это своим ростом доходов, просто не смогут обеспечить.

Воронцова. Согласна. Опять же, я Вам озвучила только принципы. Есть разные подходы и есть сомнения, в каждом регионе своя ситуация – давайте работать, в чем проблема? Давайте думать.

Ведущая. Со следующим докладом выступит ведущий консультант Центра социальной политики Глеб Геннадьевич Покатович, он расскажет о моделях, которые разработаны Центром фискальной политики. Данные модели позволяют субъекту Российской Федерации просчитать разные варианты распределения финансовой помощи между муниципальными образованиями, проверить с помощью этих моделей разные подходы и принять нужно решение.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Демонстрация разработанных ЦФП компьютерных моделей межбюджетного регулирования на региональном и местном уровнях

Г.Г. Покатович

Ведущий консультант

В докладе представлена компьютерная модель межбюджетного регулирования, разработанная экспертами ЦФП, разъяснены принципы ее работы. Кроме того, участникам была предоставлена возможность обучиться навыкам, необходимым для работы с моделью.

Возможности компьютерной модели:

- Расчет оптимальных единых нормативов отчислений от налогов
- Расчет объема фонда финансовой поддержки исходя из принципа вертикальной сбалансированности
- Расчет размеров субвенций из местных бюджетов в региональный бюджет
(порог и степень изъятия могут настраиваться)
- Расчет распределения финансовой помощи
 - пропорциональное подтягивание
 - выравнивание (доведение бюджетной обеспеченности беднейших муниципалитетов до максимально возможного уровня)
 - подушевые дотации
- Возможность гибко варьировать структуру фонда финансовой поддержки

Вопросы-ответы:

Ведущая. Подобные модели мы использовали для расчетов, которые мы делали на 2006 год для тех регионов, с которыми мы работали. Мы готовили им законопроекты, готовили эти методики. Соответственно та модель, условная, которую показывал Глеб Геннадиевич, она будет у вас на дисках. Если у вас есть заинтересованность в работе с нами в рамках разработки методики, модели, обращайтесь, пожалуйста.

Покатович. Действительно, мы эту модель делаем под конкретный регион, она целиком и полностью настраивается подо все потребности, все особенности, под нее готовятся методики, ну или, наоборот, модель готовится под методику. Т.е., это не просто

какая-то техника, параллельно с ней разрабатывается нормативно-правовой акт, которому эта модель должна соответствовать до буквы.

Ведущая. Это работающий инструмент, который во многих регионах в этом году уже использовался.

Покатович. Не только в этом. Раньше тоже.

Вопрос. Т.е., эта модель уже используется в регионах, да? Тогда вопрос, сколько она стоит?

Покатович. Это зависит от объема работ.

Вопрос. Если у Вас во многих регионах она используется, то вы ее сопровождаете, я так понимаю?

Покатович. Да, безусловно.

Вопрос. Как оперативно вы вносите сюда, вот в эту программу, изменения в соответствии с законодательными со всеми изменениями, с нормативными актами и так далее?

Ведущая. Ежегодно производим расчеты для соответствующего региона, то есть, на ежегодной основе.

Вопрос. Т.е., под каждый регион вы можете ее подстроить уже индивидуально, да?

Ведущая. Да, конечно.

Покатович. Конечно. Потому что регионы очень сильно отличаются, и у разных регионов разные запросы, разный набор фондов, соответственно, разный объем работ.

Ведущая. И методики разные. Притом, в регионах мы работаем с методиками регионов, т.е., либо мы сами разрабатываем эти методики, либо вносим изменения в те методики, которые уже существуют. И расчеты – это уже вторичный результат. Т.е., это сопровождение.

Покатович. Я, конечно, немножко поспорю со своим коллегой. На самом деле, мы изначально делаем, стараемся, по крайней мере, делать расчет, и на основе расчета уже формируем ту методику, которая лучше подходит под объект.

Ведущая. Потом опять расчет.

Покатович. У многих субъектов еще не было никаких данных для произведения расчетов, но были требования либо по фонду реформирования региональных финансов, принять к такому-то сроку методику, утвердить законодательно методику без расчетов и т.д. Да, это были вынужденные меры, мы, конечно, так делали, но мы стараемся изначально выбрать лучший вариант распределения финансовой помощи, и уже дальше его дорабатывать в плоскости законодательства. Отдельный вопрос заключается в том, что у субъектов часто возникает потребность сделать расчеты в соответствии с соответствующей моделью для районов, для муниципальных районов. Т.е., не ограничиваться той методикой, которая заложена в региональном законе, а подготовить расчеты для муниципальных районов. В принципе, поскольку процедура, в общем-то, та же самая – это выравнивание и т.д. и т.д., то там тоже применима и разрабатывается соответствующая модель, и, в общем-то, все это зависит от объема.

Вопрос. Можно еще пару вопросов, даже не то, что вопросов? Мы работаем примерно по такой же схеме, и уже из опыта знаем, что у этой схемы есть нюансы. Во-первых, влияние коэффициентов на поведение индексов. Т.е., та же урбанизация влияет на, допустим, какой-то конкретный индекс по управлению или еще по чему-то, т.е., нельзя ее просто множить. Если мы, допустим, сделаем анализ какой-то парной корреляции и множественной корреляции, там просто умножением не получается.

Покатович. Мы согласны, и, в общем, существуют разные подходы к расчету индексов, но мы стараемся предложить наиболее простой способ. Можно, конечно, регрессии вводить, и, на каком-то этапе, мы предлагали и регрессионный анализ для расчета распределения финансовой помощи. Но, как правило, все это кончается на уровне подачи нормативных правовых актов в Думу.

Реплика. Допустим, мы у себя утвердили по культуре икс в какой-то, сотой степени, по-моему. Но вот, - удельные веса. То, что хорошо для консолидированного, может очень отличаться по каждому муниципальному образованию. Возьмем центральный городской округ, город Оренбург, - удельный вес по собственному управлению, допустим, очень маленький. В то же время, удельный вес расходов по собственному управлению в каком-то районе, где, допустим, то же благоустройство занимает уже совсем незначительную часть, намного больше. И вот эти перекосы, они есть, они тоже влияют.

Покатович. Это понятно, это известная проблема. Есть, так называемый, эффект масштаба: чем больше численность населения в населенных пунктах или муниципальном образовании, тем ниже удельный вес расходов на госуправление, на культуру. Мы предложили некоторым регионам ввести коэффициент масштаба, и эти регионы, Ставропольский край, Тульская область, этот коэффициент ввели. В какой-то степени они решают эту проблему.

Реплика. Это ведь все выводится на индекс.

Покатович. Да, конечно.

Реплика. А когда определяется удельный вес этого индекса в общем индексе, вот это не учитывается. Это еще один нюанс.

Покатович. Вы знаете, как раз те муниципальные образования, которые имеют более высокую долю расходов, они имеют более высокий индекс по этому виду расходов. Но доля расходов, которая берется в репрезентативной схеме расходов, она меньше. Т.е., фактически то, что у муниципалитета больше потребность на этот вид расходов, у него их действительно больше, по факту, это отражается в индексе, в коэффициенте.

Реплика. Не совсем так, так не получается...

Покатович. Это технический вопрос, мы можем обсудить его, действительно, отдельно.

Вопрос. Еще вопрос. Снова из опыта, - вот эта разница в диаграммах, в индексах, когда небольшая разница, дает очень большую разницу в рублевом эквиваленте. То есть, одна сотая в индексе может вылиться в миллионы дотации.

Покатович. Да, может, если речь идет о крупном городе. Но дело в том, что сравнивать индексы обязательных расходов, полученные по факту и расчетным образом, можно только в том случае, если у нас полное выравнивание. Если принята именно такая методика, тогда их можно сравнивать. Если у нас методика иная, например, пропорциональное подтягивание, или любая другая, то сравнивать их изначально нельзя. Т.е., сравнение индексов обязательных расходов существуют только для того, чтобы контролировать себя и понимать, все ли факторы мы учли, которые реально влияют? Просто видеть, где у нас сильное несоответствие расчетного индекса и фактических расходов, попытаться вспомнить и понять, почему эти различия происходят, ибо там они высвечиваются. Оценить бюджетную политику, учли ли мы какой-то фактор, который действительно объективно влияет на стоимость предоставления соответствующих бюджетных услуг. Т.е., этот график нужен для самоконтроля.

Вопрос. У меня вопрос по разграничению расходных полномочий. Читинская область, мы с Вами уже работали по этой модели. Мы столкнулись с трудностью в наших разработках на 2007 год по разграничению фактических расходов 2005 года. У Вас есть уже какие-то наработки в свете изменения бюджетной классификации?

Покатович. У нас есть эти наработки. Еще вопросы есть? Я бы хотел сказать в заключение, что те модели, которые сегодня вам демонстрировались, и модели, которые будут демонстрироваться в последний день, там прогнозирование расходов и доходов, у нас они пока существуют в виде файлов Excel. То есть они достаточно простые в работе, но, естественно, как любой файл Excel, они имеют определенные ограничения, т.е., они однопользовательские, невозможно по сети править один и тот же файл, одновременно работать с этим файлом нескольким пользователям. Поэтому мы сейчас разрабатываем, к сожалению, мы не можем их показать, поскольку только сейчас вводим в эксплуатацию, многопользовательскую модель, которая позволяет делать те же самые операции. Каждый специалист может быстрее, со своего рабочего места, производить те же операции, что и в тех моделях, которые сейчас были продемонстрированы. Пока мы их не показываем, поскольку они буквально сейчас дорабатываются, последнее время.

Ведущая. Если вопросов больше нет, мы сделаем перерыв, буквально на десять минут.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Новое в бюджетном законодательстве: среднесрочное финансовое планирование, разделение бюджета на бюджет действующих и бюджет принятых обязательств, программно-целевой подход, внутренний контроль и мониторинг эффективности бюджетных расходов

Л.Н. Богданов

Научный руководитель направления «Бюджетная политика»

В докладе рассмотрены вопросы стратегического планирования, его взаимосвязи с бюджетным процессом. Представлены основные этапы бюджетной реформы и рассмотрена связь бюджетной реформы с другими реформами, идущими в Российской Федерации. Рассмотрены перспективы изменений в Бюджетном кодексе и бюджетной классификации, новые подходы к финансированию бюджетных инвестиций, к формированию расходов на долгосрочные целевые программы, формированию проекта федерального бюджета и к бюджетной отчетности. Подробно рассмотрены элементы среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат (СБОР), оценки эффективности бюджетных расходов, внедрения бюджетного аудита.

План доклада:

Взаимосвязь российских реформ
Стратегическое планирование и бюджетная реформа
Бюджетная реформа: сущность и предпосылки
Основы СБОР
среднесрочное финансовое планирование

бюджет действующих (БДО) и бюджет принятых обязательств (БПО)
программно-целевой подход (БОР)
эффективность/результативность бюджетных расходов
Перспективы бюджетных реформ в регионах и муниципалитетах
Стимулирование бюджетных реформ

Вопросы-ответы:

Вопрос. Говоря о докладах отраслевых министерств и ведомств, вот где Министерство промышленности, то, что относится к реальной экономике? Их тоже комментировать в докладе?

Богданов. Кажется, я понял Ваш вопрос. Министерства не вполне контролируют ситуацию в своей отрасли. У нас промышленность приватизирована, связь приватизирована, транспорт приватизирован, и, на практике, возникает несколько проблем. Например, должно ли министерство готовить свой доклад как главный распорядитель средств бюджета по данному разделу, либо как министерство, отвечающее за ситуацию в отрасли в целом. И, в общем, на федеральном уровне побеждает позиция, и мы ее транслируем в регионы, поскольку считаем ее правильной, что министерство должно готовить доклад как стратег, как руководитель отрасли в целом. Если оно ограничится только объемами бюджетного финансирования и теми задачами, которые к нему привязаны, во-первых – это как-то узко, во-вторых – это не охватывает всю деятельность министерства, да. Оно же, пусть не напрямую, не финансированием, не оказанием государственных услуг, но оно влияет на ситуацию в отрасли в целом. Соответственно, оно и финансирование получает под это – под разработку нормативных документов и так далее.

Т.е., общий подход в том, что оно должно готовить доклад как орган, отвечающий за ситуацию в отрасли в целом. Но, возникает закономерный вопрос, и он возникал сплошь и рядом: как, скажем, мы, Федеральное агентство по финансовым рынкам, можем заложить себе такие цели и задачи, как, допустим, рост капитализации российского фондового рынка, и заложить соответствующие показатели. Как мы можем заложить себе такие цели и задачи, такой показатель, если мы не влияем на эту ситуацию? Если рынок растет – прекрасно, потом сажают Ходорковского, рынок падает, потом что-нибудь происходит, рынок снова начинает расти. Здесь, в общем, эмпирически, найден такой подход – не берите на себя невыполнимые задачи. Формулируйте задачи в общем виде, например, создание условий для роста фондового рынка. Соответственно, вы для этого делаете то, что в ваших силах, принимайте какие-то новые законы, вводите лицензирование участников и так далее, да. Но принимайте на себя ответственность только за то, на что вы можете повлиять. Но при этом, вы все-таки обязаны представлять ситуацию в отрасли в целом. Потому что ваша деятельность должна быть связана с этой ситуацией.

Второй, есть такой страховой механизм, который выработан на федеральном уровне, и мы его рекомендуем регионам. В докладах появляется раздел, посвященный рискам и управлению рисками. Почему это полезно? Федеральное Правительство ставит вопрос так: да, не все в отрасли зависит от вас, министерств. Но вы, по крайней мере, обязаны предусмотреть все риски, которые влияют на достижение или не достижение ваших целей и задач. И предусмотреть мероприятия по снижению этих рисков. Тогда,

если в итоге, по отчету, вы не добились того, что обещали, но все риски учли, все что можно вы сделали, но случилось какое-то там стихийное бедствие, форс-мажор – административной ответственности не наступает. Если же вы не предусмотрели какие-то риски, значит, вы плохо владеете ситуацией в отрасли, вы плохо ею управляете, за это будете наказаны. Вот, не знаю, ответил ли я на Ваш вопрос, но...

Вопрос. Тверская область. Подскажите, пожалуйста, федерация переходит на трехлетний бюджет с 2007 года. Если субъекты не успевают с 2007 года, значит, они переходят с 2010? Поскольку идет увязка между бюджетами.

Богданов. Нет-нет. Мне кажется, не так. Конечно, это вопрос к представителю Минфина, но я понял так, что со следующего года вы можете выбрать опцию среднесрочного финансового плана, утверждаемого депутатами и так далее, с повышенным статусом годового бюджета, но со следующего года, какой это у нас будет? 2008-й, вы уже должны будете перейти к трехлетнему бюджету. Бюджет-то у нас скользящий, поэтому не надо ждать три года.

Ну что, если будут вопросы, буду готов ответить в рабочем порядке, спасибо.

Ведущий. Спасибо, Леонид Николаевич. Сейчас мы без перерыва продолжаем дальше нашу работу.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Особенности разграничения расходных обязательств в образовании, оценка эффективности расходов, переход на нормативное финансирование в образовании: проблемы и перспективы

Н.Г. Типенко

Руководитель сектора финансирования социальной сферы

В докладе рассмотрены проблемы, возникающие при реализации госполномочий в области образования в рамках действующего законодательства, в т.ч., проблемы малокомплектных школ, методика определения величины норматива. Подробно освещены такие вопросы, как эффективность бюджетных расходов в образовании и показатели эффективности действующей сети образовательных учреждений; проблемы практической реализации подушевого норматива при планировании и финансировании; основной подход к определению финансового норматива и ключевые показатели, влияющие на размер нормативных расходов. В докладе также представлены варианты реализации технологии введения норматива и методы адаптации при переходе к формированию бюджета на нормативной основе, предложена модель многоканального финансирования школ.

План доклада:

Разграничение расходных обязательств в области образования
Оценка эффективности расходов, мониторинг
Нормативно-подушевой принцип формирования бюджета
Методика расчета норматива. Технология внедрения. Проблемы внедрения

Вопросы-ответы:

Реплика. Ответы на многие вопросы мы уже получили в ходе Вашего выступления.

Типенко. На самом деле, я уже слышала о тех вопросах, которые вы задавали, поэтому я смогла на них ответить. Спасибо моим коллегам.

Вопрос. Тем не менее, Наталья Георгиевна, у меня остался такой вопрос: подушевой принцип планирования и финансирования предполагает реализацию принципа «деньги следуют за учеником». Хотя все то, о чем Вы сказали, подтверждает невозможность реализации именно этого принципа, «деньги за учеником», потому что есть условно постоянные и условно переменные расходы.

Типенко. Это какой регион?

Вопрос. Это Тульская область, извините, я не представилась. Есть закон, в котором утверждена методика расчетов на образовательный стандарт. У наших руководителей органов исполнительной власти есть твердая убежденность в том, что именно по тем нормативам, которые мы утвердили, муниципалитеты обязаны формировать сметы своих образовательных учреждений. И сейчас обвиняют нас, финансовый орган в том, что если мы не отслеживаем этот процесс, значит, идет нецелевое использование бюджетных средств. Что Вы думаете по этому поводу, может быть, какие-то рекомендации можете дать? Спасибо.

Типенко. Мне кажется, что я в своем докладе показала, что происходит тогда, когда понимают именно так, как Вы сказали. Потому что это не единичный случай, у меня есть такое подозрение, что сейчас треть регионов будет с этим сталкиваться. «Деньги следуют за учеником», – я очень не люблю это выражение, это такой какой-то сленг, который, по сути, вводит всех в заблуждение. Это некая такая мифологема, которая почему-то сейчас очень популярна. На самом деле, даже тогда, когда мы формировали бюджет по-старому, деньги следовали за учеником. Так или иначе, но тогда формировался бюджет, исходя из числа классов-комплектов. Т.е., в зависимости от числа классов-комплектов, формировались бюджеты образовательных учреждений. Более того, существовала практика, при которой, если у одной школы детей больше, чем для формирования классов по норме (25 человек в классе), то этих детей «передают» в другое учреждение, у которого не хватает, например, нескольких человек для формирования лишнего класса. Эта передача только на бумаге, по сути дети даже не знали о том, что их документы совершали такие перемещения. Т.е., деньги тоже следовали за учеником.

В чем принципиальное отличие нашего метода планирования бюджета на основе подушевого норматива? Принципиальное отличие в том, что мы, действительно, начинаем планировать не сверху вниз, а снизу вверх, мы начинаем двигаться от потребителя бюджетной услуги. Ведь, если вы посмотрите наши методические рекомендации, вы поймете, что, действительно, нормативы нам нужны не по-муниципальные, не по-областные. А это именно то, что сейчас происходит в регионах. Вы, например, установили единый норматив для всей области, он по-областной. Или вы его сделали с коэффициентами по муниципалитетам, значит, он у вас будет по-муниципальный. Но он не подушевой.

Потому что Ваня, например, сидящий в классе, где рядом с ним сидят не 24, а 10 человек, не виноват, что рядом с ним сидит 10. Этот ребенок должен получить полностью образовательную услугу в рамках основных общеобразовательных программ,

именно для этого субвенция-то выделяется. А не для того чтобы этот Ваня получил половину учебной нагрузки, потому что посчитали, что в классе должно быть 25 человек, а у него в классе 11 человек.

И здесь, действительно, возникает такая серьезная проблема, связанная с тем, что, когда субъект считает норматив, он считает норматив для межбюджетных перечислений, это норматив, который учитывает потребителя вообще. В нашей методике мы считаем по ступеням обучения, т.е., для нас не важно, сколько школ, для нас важно, сколько детей учится по программе первой ступени обычного класса, второй ступени и т.д. Поэтому у нас получается норматив именно для этих детей. Мы считаем, сколько детей учится по программе второй ступени, а это более дорогая программа. Сколько детей учится по программе третьей ступени, и там своя стоимость программы. Дальше мы учитываем особенности каждого муниципалитета, потому что они все разные. Получается, что, действительно, в каждом муниципалитете будет свой норматив.

Сегодня при практической реализации нормативного принципа возникает много проблем. В Тверской области, например, был прокурорский протест. Почему? Потому что какой-то из муниципалитетов принял положение «О нормативах финансирования на территории муниципалитета». Нельзя было такое постановление принимать, установление нормативов - это не их полномочие. Они должны были принять постановление «О порядке реализации в рамках госполномочий ...» или что-то в этом роде. Т.е., они должны были принять решение о порядке формирования бюджетов на нормативной основе.

Но субъект Федерации по законодательству имеет право делегировать муниципалитету такое полномочие. В документах субъекта отдельным пунктом должно быть прописано то, что он, субъект, делегирует это полномочие. Если такой записи нет, то, действительно, муниципалитет не имеет права. Т.е., он как получил в виде субвенции, например, 6500 на одного учащегося, так будь добр, 6500 раздай всем. А если есть такая фраза, что субъект предоставляет это право, то тогда, основываясь на порядке формирования норматива, утвержденного субъектом, основываясь на средствах, пришедших к нему по субвенции, муниципалитет имеет право уже распределить эти средства по данной методике. А в методике прописано, как это делается, как именно он имеет право распределять. Но он не может сейчас устанавливать величины самих нормативов. И нормативы у всех будут разные.

На сегодняшний день это единственный способ, приводящий к тому, чтобы этот механизм заработал. Потому что, если мы начнем вот так всех «стричь под одну гребенку», то произойдет то, что я вам показала. Тогда не понятно, для чего все это делается. Ради чего, вообще, вводятся все эти новые механизмы. Т.е., мы забываем о потребителе бюджетной услуги, и потребитель бюджетной услуги страдает от этого в первую очередь. Он недополучает положенные ему бюджетные средства. На самом деле, я удивлена, что нет протестов и нет обращений в суд. Потому что муниципалитеты, если они получают средств меньше, чем им необходимо для выполнения основных общеобразовательных программ, то не выполняется конституционно гарантированная норма. Т.е., моему ребенку не могут быть предоставлены образовательные услуги в полном объеме, гарантированные, вообще-то, Конституцией. И кто в этом виноват? В этом виноват способ расчета или то законодательство, которое разработал субъект.

Вопрос. Ханты-Мансийский автономный округ. Необходимость нормирования всем понятна. Когда законодатель разделит полномочия между субъектом Федерации и

муниципалитетом, муниципалитеты посчитали, что наконец-то они будут заниматься только содержанием здания, все что с этим связано, плюс, какие-то будут проводить мероприятия в рамках программ и так далее, и так далее. Но на сегодняшний день у субъектов выпала та часть расходов, которые должна делать школа. Т.е., муниципалитет говорит, что это не его расходы, субъект говорит, что и не его тоже. В частности, возникают вопросы по учебным расходам. Т.е., субъект начинает трактовать так, что учебные расходы – это то и то. Т.е., приобретение кабинета физики – это не учебные расходы, это проблема муниципалитета. С учебными расходами возникают настоящие проблемы.

Типенко. Я поняла.

Вопрос. И второй момент, по поводу школьных мероприятий. Государственный стандарт предполагает воспитательный и учебный процесс. И вот, начинаются разбирательства. Т.е., в школе проводится, например, какое-то патриотическое мероприятие. Это влияет на воспитательный процесс, но это не относится к учебному процессу. Значит, это должно финансироваться муниципалитетом, - так считает округ. То же самое касается школьных или городских олимпиад. Субъект говорит, что это не учебный процесс как таковой, это вспомогательное мероприятие и, значит, это опять расходы муниципалитета. Как бы Вы порекомендовали, из какого принципа исходить, когда общаешься с субъектом, как все-таки делятся расходы, кто за что должен платить?

Типенко. Что касается учебных расходов. На самом деле то, что записано в законе, не дает исчерпывающего ответа на вопрос: что включать в учебные расходы. В свое время было инструктивное письмо Министерства образования к закону №123-ФЗ [\[39\]](#). Закон, который вступил в силу с 2004, вводил понятие образовательной субвенции. Инструктивное письмо разъясняло, что включается в учебные расходы. Но это был не полный перечень. По сути, определение учебных расходов (что может быть включено, а что - нет) - это полномочие субъекта федерации.

Именно тот вопрос, который Вы задали, мы обсуждали с Департаментом госполитики Министерства образования и науки РФ. Они трактуют учебные расходы расширительно. Они предлагают включить в формулировку учебных расходов и оснащение кабинетов и т.д. и т.д. С чем категорически не согласен Департамент экономики и финансов. Поэтому сейчас в Министерстве рассматриваются два варианта нашей методики. Один вариант, которым отчитывался Департамент экономики и финансов, где к учебным расходам подходят с точки зрения финансиста, т.е., это только учебные расходы. И второй вариант, который включает «расширительную» трактовку Департамента государственной политики.

Т.е., даже на уровне Министерства этот вопрос не решен. Что мы рекомендуем делать в данной ситуации? В данной ситуации мы рекомендуем субъекту очень четко прописать, что он включает в учебные расходы. И, на самом деле, многие субъекты так и делают. Т.е., они разбивают этот вид расходов по статьям бюджетной классификации. Если есть у субъекта возможность включить туда и оборудование, – да ради Бога. Но пусть это будет зафиксировано в документе. Но практика показывает, что учебные расходы настолько смехотворно низки, что никакое оборудование на них просто не купить. Это примерно 600 рублей на ребенка в год! Это такой минимум, что ни о чем серьезном здесь даже говорить нельзя.

Поэтому, мы обычно советуем следующее: запишите, во-первых, все, что включено в учебные расходы; во-вторых, напишите, что вся экономия, которая возникает по линии

фонда оплаты труда в связи с реструктуризацией и т.д., будет переходить на учебные расходы, что они могут увеличивать эти учебные расходы, доводя до 10 процентов от фонда оплаты труда и выше. Потому что это влияет на качество услуги. Не может учитель давать образование качественно, если у него в руке только мел и тряпка. У него должно быть что-то еще, какое-то оборудование для этого. Поэтому, в данной ситуации муниципалитет сам не может сделать ничего. Что прописал субъект относительно учебных расходов, то и будет. Значит, нужно давить на субъект. Если, например, муниципалитет считает, что чего-то недостаточно, нужно требовать включения этого в перечень учебных расходов.

Следующий вопрос был по поводу воспитательных мероприятий. Здесь я вам могу сказать однозначно, что это не полномочие субъекта, абсолютно точно. Это не основные общеобразовательные программы, хотя в законе есть фраза про предоставление дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, но вот под эту категорию – дополнительное образование, мы советуем подтаскивать, например, гимназические и лицейские классы, потому что это, действительно, дополнительное образование. Или дополнительные коэффициенты удорожания, которые может субъект, например, рассчитывать и включать в объем субвенций, связанные с дополнительной кружковой работой в школе и так далее. Т.е., субъект может так трактовать дополнительное образование, формулировку в 131-м законе [3]. Но вряд ли он может это делать для внешкольных мероприятий. Скорее всего, здесь можно вести речь только о каких-то целевых программах. Или это, все-таки, деятельность муниципальная.

Ведущая. Спасибо. На самом деле, это был последний вопрос, времени, к сожалению, уже больше нет, если Наталья Георгиевна позволит, остальные вопросы в рабочем порядке, в течение обеденного перерыва.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Разграничение бюджетных полномочий в сфере здравоохранения: государственный и муниципальный заказ медицинских услуг, виды медицинской помощи по уровням бюджетных полномочий, расходные обязательства бюджетов всех уровней и государственных внебюджетных фондов по отрасли «Здравоохранение», расчеты Программы государственных гарантий

М.Д. Дуганов

Заместитель начальника Департамента здравоохранения Вологодской области, консультант ЦФП

В докладе представлены вопросы реализации программы госгарантий в области здравоохранения, включая управленческий цикл по разработке и реализации программы и финансирующие ее бюджетные фонды. Подробно рассмотрены вопросы местного значения муниципального района в области здравоохранения; порядок организации первичной медико-санитарной помощи, организации коек сестринского ухода и вопросы, связанные с дневными стационарами. Предложены варианты формирования и экономического обоснования территориальной программы госгарантий в области здравоохранения, включая итоговую формулу для расчета тарифа на медицинскую услугу в системе ОМС, принцип подушевого финансирования муниципального образования в области здравоохранения.

План доклада:

Государственный и муниципальный заказ медицинских услуг
Виды медицинской помощи по уровням бюджетных полномочий
Расходные обязательства бюджетов всех уровней и
государственных внебюджетных фондов по отрасли
«Здравоохранение»
Расчеты Программы государственных гарантий
Балансировка Программы государственных гарантий

Дуганов. Добрый день, уважаемые коллеги. Времени мало, так что мы с вами начнем.

Тема моего сообщения касается финансирования отрасли здравоохранения на муниципальном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. В большей степени речь пойдет в практической плоскости. Мне сказали, что здесь, в основном, представлен муниципальный уровень.

Реплика. И региональный.

Дуганов. Региональный, в основном? А муниципальный есть чуть-чуть?

Реплика. Есть.

Дуганов. Просто, чтобы знать, на чем ставить акценты.

В отрасли здравоохранения, как ни в какой другой из отраслей, на сегодня есть все предпосылки говорить о понятии результата. Вам здесь, наверное, на семинаре, много об этом говорили. У нас в отрасли такая ситуация с 91-го года, когда был принят закон о медицинском страховании [40]. Он коренным образом изменил отношение государства к понятию медицинской услуги, о которой говорят уже с 91-го года. И перешли от понятия оказания медицинской помощи к объемным показателям. Койко-дни вместо коек, вызов скорой помощи, количество бригад, посещение поликлиники, и так далее. И к каждому этому объему прикреплялось понятие тарифа или стоимости. Это тоже все было новое. Ни в одной из отраслей такой ситуации не было. Здравоохранение живет в системе координат объемы-тарифы уже 15 лет.

Хотя, надо сказать, справедливости ради, полного тарифа достигнуть не удалось, пока финансируются только пять статей по системе объемы-тарифы: зарплата, начисления, медикаменты, питание, мягкий инвентарь. Все остальное, по-прежнему, пока финансируется по смете.

Долгое время эти два источника существовали сами по себе. Одно было в системе обязательного медицинского страхования, другое – в бюджете. Бюджет был сам по себе. И в 99-м году, после выхода документа, который называется «Программа государственных гарантий» [41], эти два источника соединились в понимании программы государственной гарантии оказания бесплатной медицинской помощи. Одно без другого существовать не может. Услуга у нас половинчатой быть не может.

Характеристики программы госгарантий здесь представлены. Я акцентирую ваше внимание только на двух моментах. В новых документах более четко установлены финансовые нормативы стоимости медицинской помощи. Они уже установлены постановлением Правительства. И разграничены бюджетные полномочия в связи с тем, что такое разграничение произошло на федеральном уровне.

Программа госгарантий представляет собой замкнутый цикл. Он определен постановлением 255 [42], это есть у вас в раздаточных материалах. В этом постановлении все регламентировано. Но, к сожалению, сегодня не выполняется. Если понимать это как финансирование, направленное на результат, то вы знаете, предпосылкой должно быть сначала определение результата. Например, если говорить в контексте программы госгарантий, то хотя бы объема. А потом уже расчет денег под эти объемы.

В жизни все пока происходит наоборот. Начало верстается от бюджета, от доходной базы, от налогового потенциала. А потом доводятся заказы. И, фактически, происходит расчет тарифа от наличия денег, т.е. от обратного. Хотя, программа госгарантий в своем алгоритме четко предусматривает то, что сейчас называется БОР. Сначала объемы, потом нормативный тариф, потом стоимость. И уже забота государства и муниципального образования его обеспечить. Сейчас пока так не получается. В ближайшем будущем, наверное, это поправят.

Недостоверность учета в программе госгарантий. С этим вы, наверное, на региональных уровнях сталкивались. О чем идет речь? В бюджетах мы планируем расходы на здравоохранение по целевым статьям функциональной классификации. Так мы их планируем. А программа госгарантий планируется по видам помощи. Стационарная, амбулаторная, скорая, иные стационары, и так далее. Они не совпадают. И определить финансовые показатели и сравнить одно с другим сегодня невозможно. Это можно технически сделать, если применить в этой классификации, в которой четыре нолика зарезервированы, это ваши полномочия. Если вы зафиксируете все эти виды помощи, 01, 02, 03, то есть присвоите признаки, это можно развести. Потому что сегодня существует статистическая форма 62, каждое медицинское учреждение ее ведет. И, хотя бы в целях аналитики, по всем этим видам помощи все свои расходы разводит. Если у вас есть возможность сделать это не в аналитических целях, а в целях планирования бюджета, то было бы замечательно. Тогда у нас есть план, есть факт. Соответственно, мы можем говорить о результате более конкретно.

Знаменитая статья 87 Бюджетного кодекса о реестрах бюджетных обязательств. Почему я ее здесь привожу? Потому что, на каждом уровне важно понимать, что является обязательствами того или иного бюджета, субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Про федерацию мы сейчас говорить не будем, поговорим про субъекты и муниципальное образование.

Под реестром, вы знаете, понимается свод нормативных документов. Прежде всего, надо понимать, как регламентировано это все, и в каких документах найти свои обязательства, что вы должны выполнять, а что вы выполнять не должны. Ситуация у нас достаточно запутанная. Почему? Потому что существует это постановление 461, программа госгарантий [43]. Оно регламентирует виды медицинской помощи. Скорая, поликлиническая, включая дневные стационары, стационарная и прочие виды. А с точки зрения разграничения бюджетных полномочий, отсечки происходят по-другому. Они происходят в основах законодательства по охране здоровья. Туда внесены изменения 122-м [17] и 120-м [44] законами и разведено это все по бюджетным полномочиям. Сейчас я вам покажу как это все стыкуется или не стыкуется, может, у вас появятся какие-то вопросы.

Скорая медицинская помощь. По скорой медицинской помощи самое главное то, что она совпадает. Там скорая, тут скорая. Но отсутствует такой показатель, как источник финансирования частной медицинской организации. Во многих субъектах РФ появились

частные медицинские организации, занимающиеся скорой помощью. Особенно на юге Российской Федерации. Обращаю ваше внимание, что такие организации сегодня выходят из правового поля. Они могут, конечно, платно оказывать услуги. Но каждый пациент, который заплатит за эту скорую помощь, придет к вам или к вашим коллегам с тем, чтобы эта помощь была возмещена из бюджета соответствующего уровня. Потому что, это обязательство бюджета. Никаких платных услуг по скорой медицинской помощи не предусматривается. Имейте это в виду. Если у вас какие-то такие организации есть, то они сегодня ходят под прокурором.

Что касается скорой помощи, - есть приказ 179 [45], который говорит о том, что у каждого муниципального образования есть обязательства по своей скорой помощи. Т.е., расчет планового числа скорой помощи проводится от наличия количества жителей в том или ином муниципальном образовании. Строго говоря, одно муниципальное образование ничего не должно другому в этом плане. В чем заключается проблема? Проблема заключается в том, что в Бюджетном кодексе отсутствует такое понятие, как трансферты между муниципальными бюджетами одного уровня. Есть два муниципальных района, между ними трансферта нет. Между муниципальными бюджетами муниципальных районов или городских округов связи в виде трансферта сегодня не существует.

К чему это приводит с точки зрения скорой помощи? У нас многие регионы имеют объединенные станции скорой помощи. Т.е., одна станция на несколько районов. Что приходится делать? Приходится изобретать велосипед. Чтобы связать два бюджета в отсутствие трансферта, приходится финансировать два муниципальных образования, станцию и, допустим, ту ЦРП, которая будет заказчиком этой помощи. И между ними возникают договорные отношения. Счета, договоры, все остальное. Сами понимаете, налоговые органы это расценивают как внебюджетную деятельность, с вытекающими отсюда последствиями. Налог на прибыль и прочее. Никакого другого законного варианта на сегодня нет. Есть, конечно, теоретические возможности совместного учреждения скорой помощи, но на это муниципалитеты идут крайне неохотно. Имущество делить тяжело. Вариант направления денег из одного бюджета напрямую учреждению другого муниципального образования отсутствует. Оно не является бюджетополучателем из другого муниципального бюджета. Соответственно, возникает оплата счетов и договоры.

Единственная возможность здесь – это постепенно создавать свои, изолированные, станции в районах, либо учитывать эти средства таким образом, чтобы не возникало налогообложения. Производить все расходы в пределах отчетного периода. Но это достаточно сложно.

Такая же ситуация, немного забегаю вперед, складывается по всем межрайонным центрам, которые у нас, в здравоохранении, часто встречаются. Концентрируется медицинская помощь в одном из крупных муниципальных образований, чаще всего в городском округе, которое оказывается поблизости. В ОМС это можно отрегулировать без взаимных претензий, просто перераспределяя объемы в программе госгарантий. И в бюджетной части, на недостающую часть тарифа возникнет точно такая же схема. Муниципалитет или городской округ будет выставять счета на недостающую часть тарифа за оказанные медицинские услуги другим муниципальным образованиям. Если бы был трансферт между двумя бюджетами, то этого не было бы. Просто, из одного бюджета в другой деньги перешли бы, никакого налогообложения не возникало бы.

Два слова про фельдшерско-акушерские пункты. Это везде есть, во всех регионах. Что основное по ФАП? Имущество, которое принадлежало сельским поселениям, должно

быть в обязательном порядке передано в собственность муниципальных районов. Чтобы оно было передано, должна быть оформлена масса документов. Технические паспорта, все остальное. Это затраты муниципального бюджета, но не затраты муниципального учреждения здравоохранения. Это существенный момент. Потому что во многих субъектах это передают, очертя голову, на муниципальные учреждения, а у них ресурсов нет. И все последствия возникают у учреждения. Гораздо проще, чтобы они возникали у бюджета. Потому что, сами знаете, с контролерами легче спорить с уровня бюджета, чем с уровня подведомственного учреждения.

Теоретически возможно делегирование полномочий по ФАП. Раньше оно так и было. То есть фельдшерско-акушерские пункты работали в сельских поселениях, и сельские администрации обеспечивали дрова, все остальное. Сейчас теоретические основы такие остались. Статья 15 пункт 4. Она позволяет делегировать полномочия с муниципального уровня района на уровень поселений. Но фактически это сделать очень трудно. Потому что полномочия надо делегировать целиком. Т.е., полностью обеспечить его средствами. Включая заработную плату и коммунальные услуги. И после этого муниципальный бюджет четвертого уровня, бюджет поселений, должен исполнять эти полномочия, сами бюджеты не исполняют полномочия, они эти полномочия исполняют через свои учреждения. А учреждений здравоохранения на четвертом уровне нет. Возникает юридический тупик. Вроде, хочется делегировать эти полномочия, а некому. Сам бюджет, сам глава поселения на эти полномочия не имеет права. Он не тот орган, который исполняет.

Многие нарушения возникают сейчас в России. Делегируют часть полномочий, делегируют без зарплат и медикаментов, даже без коммуналки. На сегодня это юридически весьма зыбко, не отрегулировано нормами права.

Во многих субъектах сейчас идут большие дебаты, что делать с койками сестринского ухода. Их достаточно много в России. Сейчас, с разграничением полномочий, если мы называем койку социальной, то это социальная помощь. И это расходные обязательства субъекта Российской Федерации, не муниципалитета. Если мы называем койку медицинской, то она должна быть общей койкой. Социальные функции могут выполняться, но это будет либо дополнительная услуга, опять же, платная, либо это будет нарушение. Платную услугу на муниципальном уровне надо своим актом устанавливать.

Раньше можно было просто средства пенсий привлекать. По социальным койкам такие полномочия остались у субъекта. А на муниципальном уровне полномочий для привлечения средств пенсий нет. Если ваши учреждения этим занимаются, они, опять же, допускают юридические нарушения. Им можно сегодня говорить только о привлечении средств в виде платных услуг. Устанавливается тариф на койко-день, допустим. И население добровольно платит. Но это не те 75% пенсии, как было раньше.

Какова будет их дальнейшая судьба? Сложно сказать. Часть, видимо, перейдет в социальные койки. Часть в общие койки. Часть вообще закроется. На их месте организуют ФАП. Разграничение полномочий приведет постепенно к тому, что койки сестринского ухода изменят свой статус.

По видам помощи пройдемся по Основам законодательства. К вопросам местного значения муниципального района законодательство относит организацию оказания на территории района скорой медицинской помощи, я про нее уже сказал, и первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-клинических и медицинских учреждениях.

Вот эта первичная медико-санитарная помощь сегодня представляет собой сборную солянку. Если говорить о медицине вообще (и в контексте программы госгарантий, в частности), то под первичной медицинской помощью понималась амбулаторно-поликлиническая помощь, включая ФАП, поликлиники, амбулатории, дневные стационары. Это все первичная медицинская помощь. А под специализированной помощью понималась стационарная медицинская помощь.

При разграничении полномочий в одно понятие, первичная медико-санитарная помощь, включили практически все, кроме скорой помощи. Сюда вошла поликлиническая, простая (участковые терапевты), специализированная, стационарная помощь в муниципальных учреждениях вошла сюда же, в понятие первичной медико-санитарной помощи. И помощь женщинам во время родов. Это все сюда вошло единым блоком. Что, конечно, породило массу вопросов у медицинских учреждений. И, что немаловажно, у финансовых органов. Потому что очень многие не понимали, как же тогда разводить все эти понятия, если это все вместе.

Статья 8, компетенция органов местного самоуправления, несколько проясняет ситуацию в той части, что из специализированной медицинской помощи должно являться полномочиями субъекта, а что должно являться полномочиями муниципального образования. В статье 38 говорится про то, какие обязательства несут местные бюджеты по первичной медико-санитарной помощи. Это именно их обязательства. Обращаем ваше внимание, что в этих документах очень много путаницы. Например, что такое наиболее распространенные болезни? Такого понятия вообще не существует. И все, что относится к ПКБ X, можно считать наиболее распространенными болезнями. Нет ясности, может ли субъект финансировать, допустим, областную клиническую больницу или клинический роддом? Кстати, такой вопрос сейчас очень часто задают. Кто? Комитеты или департаменты по имуществу. Их нужно наделить полномочиями, имуществом. Они спрашивают, на каком основании эта коробка стоит, она принадлежит субъекту, я не должен ее финансировать. Нет четкости, нет ясности. С точки зрения программы госгарантий да, может. А с точки зрения имущества? У нас же все полномочия по уровням, это, прежде всего, имущество. Здесь ясности нет. Ее нет и на федеральном уровне.

По поликлинической помощи, амбулаторно-поликлинической, тоже часто задают такие вопросы. Сохранять или нет на муниципальном уровне специализированную поликлиническую помощь? У нас масса специалистов. Психиатры, фтизиатры, наркологи. Всего 89 специальностей. Каждая из них может быть представлена на муниципальном уровне. До этого вопросов не было, такой вопрос возник после разделения полномочий. А входит или нет в первичную медико-санитарную помощь, например, помощь врача-специалиста? Не врача-терапевта или педиатра, а специалиста, невропатолога, уролога и т.д.?

Есть письмо, которое на этот вопрос отвечает [\[46\]](#). Да, входит. Да, входит в понятие первичной медико-санитарной помощи. Почему я привел это письмо? Это подзаконный акт, под Основой законодательства. Он говорит о том, что к расходным полномочиям на муниципальном уровне можно относить все приемы муниципальных специалистов. Невропатологи, психиатры, фтизиатры, наркологи, кто угодно, если они в составе муниципального учреждения работают, это все законно, и никаких нет оснований закрывать эти кабинеты и требовать от субъекта оплаты этих специалистов.

Минздравсоцразвития 29 июля издал отдельный приказ №487 [47]. Специально для того, чтобы согласовать программу госгарантий с Основами законодательством. (Я вам объяснял, что там разные градации). В этом приказе собрали все, что могли. Назвали приказ «О порядке организации первичной медико-санитарной помощи», т.е., так, как это в основах законодательства. А включили туда все: первичную медицинскую помощь в виде врача-терапевта, педиатра; специализированную первичную помощь, как ее понимают медики, в виде врачей-специалистов. И стационарную помощь, которая внутри муниципальных образований. Это пример того, что мы называем сборной солянкой.

Конечно, с точки зрения грамотности можно критиковать Основы законодательства. И масса предложений было на уровне Госдумы, как, все-таки, развести эти понятия более грамотно. Добавить, например, в одну из статей о специализированной медицинской помощи несколько абзацев, - и все стало бы на свои места. Таким путем пока не пошли. Делают все, как труднее. Для медиков это понятно, а для финансистов, конечно, очень тяжело понимать весь этот сбор.

Дневные стационары. Как один из видов помощи он есть, но в основах законодательства его нет. Он, опять же, входит в первичную медико-санитарную помощь, согласно программе госгарантий. И есть такое письмо [48], я тут его привел специально, оно говорит о том, что дневные стационары могут быть в любом свободном помещении. Освободился кусочек в поликлинике, - устраивайте там дневной стационар. Потому что здесь нет привязки к территории. Хотя, сам дневной стационар расценивается как стационарозамещающая помощь и относится к амбулаторно-поликлиническому виду.

Многие главные врачи до сих пор крепко держатся за стационар. Они говорят: «Я не могу развернуть дневной стационар, у меня поликлиника в убогом помещении. Все. Я ничего не могу сделать». Они лукавят. Есть это разъясняющее письмо, по которому он может где угодно разворачивать дневной стационар. Сократил койки, освободил две палаты, вот, устраивай дневной стационар. Даже дополнительно лицензировать не требуется, согласно этого письма.

В то же время, если в небольших городских округах есть стационары, как отдельные учреждения, и поликлиники, как отдельные учреждения, они между собой в какой-то мере конкурируют за муниципальный заказ. Это уже сейчас четко прослеживается. Стационарам говорят, чтобы койки сокращали, а поликлиникам, - чтобы наращивали объемы. Естественно, первые не хотят терять финансирование, а вторые стремятся получить больше. Поэтому дневной стационар в этом случае является той зоной конкуренции, которая возникает между стационаром и поликлиникой. Стационар точно так же, как и поликлиника, может развернуть дневной стационар и получать дополнительное финансирование взамен сокращенного круглосуточного коечного фонда. Это не запрещено.

С точки зрения делегирования полномочий. По 131-му [3], 95-му [5] и 122-му [17] законам субъектам разрешено оказывать самостоятельно услуги в некоторых типах медицинских учреждений или делегировать полномочия на их оказание. Они все перечислены в статье 26.3 и в Основах законодательства. Речь идет о диспансерах, кожно-венерологических диспансерах, противотуберкулезных, наркологических, онкологических, и о других специализированных медицинских учреждениях.

Что это за другие медицинские учреждения, о которых идет речь? Это учреждения, которые есть в номенклатуре. Номенклатура утверждена приказом Минздрава. Приказ №627 от 7.10.2005 года [49]. Этот приказ в Минюсте зарегистрирован, является

подзаконным нормативным актом, поскольку он указан в соответствующем законодательстве. И только то, что в нем указано, как специализированные медицинские учреждения, то и является обязательствами субъекта.

Как это происходит? Очень просто. Берется этот приказ, делается раскладка, что является ответственностью субъекта, а что муниципалитета. И находишь сразу несоответствия. Допустим, врачебно-физкультурный диспансер. В Санкт-Петербурге есть областной врачебно-физкультурный диспансер. А как обязательство субъекта он не указан. Является он обязательством субъекта или нет? Надо ему собственность сохранять на уровне субъекта или нет? Вопрос? Вопрос. И ряд других диспансеров. Допустим, онкологические диспансеры. Часто они находятся на уровне муниципальных образований. Очень много их было на уровне муниципальных образований. Теперь он является обязательством субъекта Российской Федерации.

Кроме того, там говорится про специализированные больницы. По ним есть отдельный подпункт 1.1.2. И то, что в нем перечислено, практически является обязательствами субъекта. А в нем перечислены такие часто встречающиеся профили, как инфекционный профиль, психиатрический профиль, офтальмологический, туберкулезный. Очень много отделений такого профиля есть в составе муниципальных учреждений. Мы с вами разобрались, что стационарная помощь внутри муниципального учреждения является расходными обязательствами муниципального бюджета. На сегодняшний день очень много и часто делается следующее: присваивается этому отделению ранг учреждения. Они, как правило, находятся в отдельных зданиях, - инфекционное отделение отдельно, психиатрическое отдельно, туберкулезное отдельно. Ничего не мешает, присвоили. Причем с юридической точки зрения это можно делать без образования юридического лица, только назвать учреждением. Как только такое сделано в уставе, а никто не мешает, это становится обязательством субъекта Российской Федерации. И все субъекты Российской Федерации в вашем лице, раз вы тут все субъекты, должны для себя решать, берут они на себя эти полномочия или просто закрывают такие больницы.

К чему это приводит? Для медицины ничего хорошего. Пока финансовые органы между собой разбираются, результатом будет ухудшение доступности медицинской помощи. Поэтому, конечно, медицинские органы управления делают все возможное, чтобы этот процесс затормозить. А финансовые органы делают все возможное, чтобы этот процесс обострить. Потому что речь идет о конкретных доходах и расходах, которых на муниципальном уровне очень мало. Дохода мало. А расходов выше головы. Поэтому их хотят отдать на уровень субъекта, а у субъекта свои проблемы, он брать их не хочет.

С юридической точки зрения это, действительно, сводится к полномочиям субъекта. Это становится специализированной помощью в специализированном учреждении. Если это специализированная помощь в виде стационарных отделений находится внутри ЦРБ, это расходные обязательства муниципального бюджета. Это грань, которая очень непростая для понимания. Очень непростая.

И дальше. Специализированная медицинская помощь. Статья 40 вызывает массу нареканий. Как раз в ней не указан муниципальный бюджет как источник финансирования специализированной медицинской помощи. И это вызывает еще больше вопросов, потому что специализированная медицинская помощь базируется на лицензии, как это правильно написано в двух первых абзацах. Есть у учреждения лицензия, - все, оно оказывает специализированную медицинскую помощь. А лицензию у нас получают и врач-терапевт, и врач-невропатолог, и все, все, все. Строго говоря, у нас все предоставляют

специализированную медицинскую помощь. У нас нет не специализированной помощи. Если брать статью 40 так, как она написана.

А обязательства по ее финансированию законодатель относит к обязательствам субъекта Российской Федерации. И пошло, поехало. Во многих субъектах сначала была даже легкая паника. Как это понимать? А не надо ли все закрыть? А не надо ли перейти на уровень субъекта? Или срочно организовывать крупные областные центры и свозить туда всех больных? А области у нас, сами знаете, по сколько километров. А есть даже такие районы, куда и на самолете не долетишь. Как это сделать? Никак. Чтобы это развязать, нужно внести в эти статьи поправки, которые давным-давно предложены, но этого пока нет. Есть приказы Минздрава по первичной медико-санитарной и специализированной медицинской помощи, которые, если перевести их на русский язык, говорят: «Ребята, не трогайте. Пусть будет, как было». Вот суть того, что сейчас происходит в межбюджетных отношениях в медицине.

И есть приказ 487 [\[47\]](#), который напоминает, что стационарная помощь, специализированная стационарная помощь, поскольку она вся специализированная, оказывается как первичная медико-санитарная, если она находится внутри муниципального учреждения. Если муниципальное учреждение, опять же, делает ее отдельным учреждением, это тут же становится обязательством субъекта. Я сумбурно объясняю. Если не понятно, то спросите, я еще раз поясню.

633-й приказ [\[50\]](#) Минздрава об организации медицинской помощи. Приказ тоже настолько не вписывается в межбюджетную систему, что Минюст не стал его регистрировать. Написал, что он не нуждается в юридической регистрации. Разбирайтесь, мол, между собой сами. Потому что в этом приказе медицинскую помощь, причем специализированную, попытались развести по месту ее организации. Т.е., где, в каком месте можно, на каком уровне. Приказ очень запутанный. Его сейчас мало, кто выполняет. Более того, тот национальный проект, который сейчас идет широко, рекламируется, он вообще этот приказ просто переименовывает. Потому что на уровне национального проекта основным обязательством муниципальных учреждений становится профилактический осмотр эндокринологом, урологом, и так далее. А по этому приказу ни эндокринолога, ни уролога вообще быть не должно на муниципальном уровне. Понятно, что пока еще очень много путаницы и каши в нормативной базе здравоохранения, поэтому торопиться здесь нельзя. Нужно свои решения очень хорошо взвешивать.

Кроме видов помощи, буквально конспективно, что еще стало обязательствами субъектов в связи с разграничением бюджетных полномочий? Прежде всего, донорство. Очень остро стоял этот вопрос. Во всех субъектах, во многих, во всяком случае, пытались сохранить муниципальный уровень, чтобы заготавливать кровь. Этого делать нельзя. Нельзя на муниципальном уровне финансировать заготовку крови. Нельзя. Запрет. Все. Под прокурором ходим все. Только уровень субъекта. Станции переливания крови относятся только к учреждениям субъекта. Никаких делегирований полномочий тут нет.

То, что раньше было муниципальными станциями, становится либо отделениями областных СПК, либо самостоятельными областными учреждениями. А обеспечение кровью – это уже обязательство муниципальных властей. Но как это происходит? Пишется, допустим, договор: кто и когда приехал, кто и когда взял, доставил, похоронил, перелил, вот это все. Это все делается практически без денег. За заготовку крови второй раз платить с уровня муниципального образования субъекту нельзя. За нее субъект один раз должен заплатить. Во многих регионах эту ошибку делают. Пытаются доказать, что на

муниципальном уровне надо сохранять финансирование этого вида медицинской помощи. Нельзя. Донорство относится только к обязательствам субъекта.

По питанию для беременных женщин, кормящих матерей, детей до трех лет. Четко прописано, что это обязательство субъекта Российской Федерации. Все. Никаких вариантов. Никаких программ, как раньше были целевые программы по обеспечению детским питанием на муниципальном уровне, на сегодня это - незаконные расходы. Муниципальные бюджеты эти расходы нести не должны. Все должен брать на себя субъект. Цена вопроса очень большая. Миллионы рублей. У нас в области порядка 70 миллионов, мы считали. В ваших, может быть, такие же цифры. Поднять это очень трудно. Реально это сейчас не выполняется, частично только.

По ВИЧ-СПИД инфекциям то же самое. Все исследования, все диагностики - только с субъекта Российской Федерации. Муниципальные образования все свои программы, которые раньше были в муниципальных бюджетах, свернули. Потому что это не их расходные обязательства. Должен субъект этим заниматься? Должен. Правда, федерация, пользуясь этим законом, тоже свои обязательства свернула на один год. И тут же дала отбой. Обратный ход. И сейчас опять все эти тест-системы закупаются с уровня федерации и передаются в субъекты Российской Федерации. Поэтому здесь все не так плохо. Все-таки, федерация свои обязательства выполняет лучше, чем субъект.

Финансовое обеспечение иммунопрофилактики. Вакцинопрофилактика. Все вакцины по национальному календарю прививок – это обязательство федерального бюджета. Все вакцины по другим основаниям, противоклещевая, столбнячная, и так далее, - это обязательство субъекта Российской Федерации, но не муниципального образования. Муниципальный уровень за это не отвечает. С 1 января введено единственное изменение. В федеральный календарь внесены прививки против гриппа, теперь все эти вакцины идут с федерального уровня, а субъект от этого освободился. Гепатит А, конечно, на многих территориях бушует, и на него надо очень много денег, порядка 50-60 миллионов на миллион населения. Денег этих у субъектов нет. И эта ситуация тоже весьма щекотливая: муниципалитет эти деньги не выделяет, т.к. это не его полномочия.

Разделение полномочий по экономическим статьям расхода. В программе госгарантий пять статей, которые являются обязательствами ОМС, а остальные статьи – обязательства бюджета. Так, как написано в постановлении 461. Т.е., расходы на коммуналку, содержание имущества, увеличение стоимости, - это расходы бюджета. А с учетом того, что по экономической классификации все это весьма развилось, вы как финансисты знаете, как это все неоднозначно, то потребовалось письмо [\[46\]](#), которое более четко и ясно разъясняет, что включается в ОМС. Зарплата, само собой. Из 340-й включаются медикаменты и продукты питания. Из 310-й, правда, сейчас перенесли, медицинский инвентарь. И 226-я подстатья - это прочие услуги за счет средств ОМС, финансируются расходы на договоры, если заказываются анализы в других учреждениях. Или, если нет своего пищеблока, заказывается питание в других учреждениях. Это тоже ОМС финансирует. Все остальное финансирует бюджет.

Составной частью программы госгарантий является ДЛО, дополнительное лекарственное обеспечение. Это тоже государственное обязательство и обязательство субъекта Российской Федерации. Здесь есть единственная ремарка, по видам льготников. 31 декабря вышел 1 федеральный закон №199-ФЗ [\[2\]](#). Опять же, о внесении изменений в 122-й [\[17\]](#) и в ряд других. И в этом законе мы увидели, к большому нашему удивлению, что

все, что было бюджетными полномочиями федерации, легко может стать бюджетными полномочиями субъекта и муниципалитета. Что получается с точки зрения медицины? Например, льготник, который по социальному пакету получил право от этого пакета отказаться, он и отказался. Но он не получил право продолжать получать лекарства. Он сделал выбор. А к чему этот выбор сводится сегодня? Отказаться и отказался. Но он идет в свой субъект или в свой муниципальный орган и просит лекарства. Ему этих денег не хватает. И там, вроде бы на добровольной основе, субъекты и муниципальные бюджеты это могут делать, могут не делать. Строго говоря, этого от них никто не требует. С другой стороны, попробуй, откажи. Это не та категория, которой принято отказывать. Соответственно, расходы субъекта и муниципалитета значительно возрастают. А это возрастание не было запланировано.

Сейчас это происходит по всей России. И уже, насколько я знаю, готовятся вторичные поправки, которые будут исправлять уже 199-й закон [2] и снова перестраивать бюджетные полномочия.

Приоритетный национальный проект. Много о нем говорят. Действительно, это яркая иллюстрация к тому, как реализуется модель бюджетирования, ориентированного на результат. Это действительно так. Каждое направление национального проекта имеет четкие расшифрованные показатели. И под эти показатели даются средства. И эти средства имеют свое предназначение. Здесь я покажу таблицу. Это финансовые потоки в национальном проекте на сегодня. Видите, как много? Из федерального бюджета шесть. Из федерального фонда пять. Из федерального фонда социального страхования три. Это все потоки в национальном проекте «Здоровье». Под каждый поток свое постановление, подзаконные акты, приказы, и так далее.

На что я хочу обратить внимание? Каждый поток имеет конкретную цель. Четкую, понятную и ясную. Например, врачам общей практики, педиатрам, врачам терапевтам, участковым добавили деньги, по 10 тыс. с коэффициентом. Для чего это сделано? Для того, чтобы укомплектовать первичное звено. Для того, чтобы приблизить профилактическую помощь. Для того, чтобы реально перенести акцент со стационарной помощи на первичную. И как показатель – сокращение уровня госпитализации. Реальное сокращение стационарной помощи, как дорогостоящей, и зачастую ненужной. Все медики об этом знают. Да и вы, наверное, знаете. У нас треть стационаров работает вхолостую. Там или не лежат больные, или лежат больные, которым там лежать не надо. Как это сделать? Только через национальный проект. Заинтересовали первичное зерно, дали ему деньги. Туда пошли люди. Реальная укомплектованность уже сейчас превышает 75%, а была ниже 50%. Это за три месяца. Соответственно, они будут оттягивать на себя поток пациентов. Не ухудшится доступность медицинской помощи. Перераспределится первичное звено. Об этом уже говорят 15 лет и никак не могут добиться. Вот, реальный результат.

Родовой сертификат, о котором много говорят. Пошли деньги конкретно в амбулаторию, в консультацию, в роддом? Пошли. Качество помощи точно будет улучшаться. Хотя женщина, конечно, этих денег не получает, улучшается качество помощи. Результат? Снижение младенческой смертности. И показатель действительно пойдет вниз. Это точно. Только не тот, про который сейчас все по телевизору говорят, т.е., что увеличится рождаемость. Как раз за рождаемость медики не отвечают. За нее пусть другие отвечают, за рождаемость. А младенческая смертность и материнская смертность при таком подходе точно будут уменьшаться.

Соответственно, потоки медицинского оборудования, скорой помощи, и так далее. Это все тоже повышает качество. Это в чистом виде бюджетирование, ориентированное на результат. Хотя, справедливости ради надо сказать, что все это очень слабо вписывается в межбюджетные отношения. Потому что сначала мы все поделили по уровням, а теперь пристроили к ним два лифта. Один лифт – программа госгарантий по видам помощи, в которой единые нормативы, единые финансовые, объемные нормативы и т.д. Второй лифт – национальный проект. В нем тоже все идет с уровня федерации. Практически все межбюджетные отношения как бы забыты. Нет их тут. Не присутствуют. Более того, имущество, которое в рамках проекта приобретает, оно постановлениями Правительства передается в собственность субъекта. И потом должно передаваться в собственность муниципалитета. А с точки зрения Бюджетного кодекса это неправильно. Вы знаете, что это может происходить только в рамках целевых программ. А это не целевая программа. Это конкретно закупка и передача оборудования.

Нестыкочек здесь очень много. Например, есть такая нестыковка, как передача денег из федерального фонда ОМС в федеральный фонд социального страхования. Такого трансферта нет. Вообще нет. Как нет трансферта между двумя муниципальными бюджетами, так нет его и между двумя федеральными бюджетами. Нет такого трансферта. А деньги уже идут и передаются. Много такой путаницы, которая сегодня присутствует.

Напоследок покажу этот слайд. Это та реформа здравоохранения, о которой много говорят. И то, к чему она идет. Готовил его Минздравсоцразвития. Здесь все четко и понятно написано. Действительно, это все происходит, в большей или меньшей степени. В частности, возьмем нижний правый квадрат. Центр тяжести перенесен на оказание медицинской помощи, на амбулаторно-клиническое звено. Развитие институтов врачей общей практики, как первичного звена диспетчеров и т.д. У вас есть таблички, которые показывают, как потоки пациентов идут сейчас и как они могут идти при врачах общей практики, которые являются диспетчерами этой медицинской помощи. Это продекларировали, и сейчас это происходит в рамках национального проекта. Уже фактически произошло.

Дальше пойдет институт так называемого фондодержания. Деньги будут замыкаться на врачей общей практики. Фонд будет являться диспетчером для специалистов и для стационарной помощи. И объемы этой помощи, как всегда бывает, будут сокращаться. Их столько не надо. Если терапевт будет брать на себя ответственность не просто так за свои 2,5 тысячи, а за 17 тысяч зарплаты, он не будет отправлять в стационар кого не надо. И будет поменьше от себя отдавать этого пациента.

Возьмем верхнюю графу, про конкретизацию государственных гарантий с точки зрения стандартов. Стандарты внедряются, чтобы понять, где же эта грань качества проходит. Потому что качество все по-разному трактуют. Пока нет стандарта, нельзя понять, качественно или некачественно оказана услуга. Даже если стандарт будет заключаться в простом анализе крови и мочи, операции аппендэктомии, допустим, то это все-таки стандарт. Сделали анализ? Сделали. Качественная помощь оказана. Может, не сделали чего-то другого? Но этого в стандарте не было. Пока этой грани в медицине нет, каждый будет трактовать так, как ему нужно. А вы знаете, что сейчас все проверяющие органы пошли по модели оценки эффективности. Не оценки затрат и проверки нецелевых расходов, это сейчас ушло, потому что работает казначейская система. И, практически, нецелевых расходов нет. Сейчас и КСП, и контрольное управление Минфина, и контрольное управление субъектов Российской Федерации, они все в один голос говорят:

«Наша задача – проверка эффективности расходов». А как ты эту эффективность проверишь, если нет точки отсчета? Только стандарт поможет определить, эффективно или не эффективно, сделано или не сделано. Сейчас разработано уже порядка 350 стандартов. Конечно, их надо больше 10000. И когда это будет сделано, не ясно.

Теперь о других моментах. Сейчас ОМС закон готовит. Там предусмотрена субсидиарная ответственность страховых организаций за объемы медицинской помощи. Сейчас они ее практически не несут. Страховые организации сегодня просто передают деньги от ОМС, от фонда, через себя на лечебные учреждения. Контроль качества в какой-то мере они обеспечивают, но очень маленький. В новом законе они предусмотрены, как отвечающие за страховые риски. Если будет перевыполнение объема, платить уже будет страховая организация. Сегодня за перевыполненные объемы практически никто не платит, потому что резервных фондов нет.

В принципе, я кратко рассказал, в чем тут суть. В межбюджетных отношениях, в расходных полномочиях, в реформах. Об этом можно говорить не один час. Если есть конкретные вопросы, я вам на них конкретно отвечу.

Вопрос. Ханты-Мансийский автономный округ. Скажите, пожалуйста, в рамках реализации национального проекта возникает такой вопрос. Доплаты, которые идут у участкового врача, они выплачиваются только участковым. Не означает ли это, что узкие специалисты в тех же муниципальных поликлиниках уже не имеют такой материальной заинтересованности? И не прослеживается ли здесь тенденция обнищания именно этого звена?

Дуганов. И да, и нет. И правы, и не правы. Такая дискуссия идет везде. С одной стороны, с точки зрения целей, какая ставится цель? Поддержка первичного звена. Чтобы оно, действительно, по-настоящему заработало. Чтобы туда пришли люди. Откуда они придут? Из узких специальностей. Ясно, что если сразу всем деньги дать, ничего не произойдет. У нас одновременно из институтов не появится столько людей, чтобы это первичное звено укомплектовать. А задача стоит именно укомплектовать, чтобы оно начало эффективно работать. Это с точки зрения идеологии.

С точки зрения того, как они к этому относятся. Если сместить немного эти ножницы, в этих финансовых потоках, которые я показывал, все, что через федеральный фонд и через социальный фонд идет, три потока. Называются они «дополнительная диспансеризация». Ей как раз будут заниматься узкие специалисты в поликлиниках. И там достаточно большое количество денег на них будет падать. По нормативу. Просто плюс 25%. Мы считали. Если участковый ежемесячно получает 10 тыс., они, может быть, в пределах 5-6 тыс. тоже будут иметь из этих диспансерных денег. Просто, она еще не началась, эта диспансеризация. А участковый уже с 1 января получает. Что и вызывает сейчас отток ряда специалистов в участковые терапевты и педиатры.

Здесь есть еще одна важная проблема. То, что сейчас участковым, терапевтам и педиатрам стали эти деньги платить фактически с уровня федерации. Так ведь? Деньги оттуда идут. Это вызывает большой вопрос. А как их включать в систему оплаты труда на уровне субъекта и муниципалитета? Не обозначено, что это такое. Есть приказ Минздрава, который относит их к выплатам стимулирующего характера. Но если это выплаты стимулирующего характера, то под нее не надо отдельный договор писать. Тот же трудовой договор, тебе приказом главного врача стимулирующая надбавка устанавливается. Все. А здесь пишется отдельное соглашение между главным врачом и

врачом - участковым терапевтом. С юридической точки зрения это очень слабо вписывается. Более того, сейчас платит федерация. Допустим, мы это включаем в законы субъектов. Федерация этот проект запланировала на два года и на 2008 год нет никаких прогнозов. Т.е., это может стать обязательствами субъекта Российской Федерации. И, наверное, так оно и будет. Так и задумано.

Тут еще есть много нюансов.

Вопрос. На территории Вашего субъекта вставал вопрос о том, что эти выплаты, они же только на комплектные участкам положены участковым врачам? По малокомплектным больничкам вопрос не вставал?

Дуганов. Вы имеете в виду малокомплектные участки?

Вопрос. Да.

Дуганов. Конечно, вставал. Везде встают эти вопросы. Во-первых, есть письмо Минздрава, разъясняющее, что можно по двести человек минусовать с каждого участка. Во-вторых, дано право региональным комиссиям в индивидуальных случаях устанавливать меньшее количество. Это, как правило, смотрится по педиатрам. Там, где не дотягивают даже до 600 детей на участке, а участок в несколько десятков квадратных километров. Эту проблему решают потихоньку. Нет жесткости в этом подходе. Хотя, конечно, идти на разукрупнение участков или, наоборот, на укрупнение, в этом вопросе неправильно. Дано тебе на 1700. И надо укомплектованность, но никто не идет. Специалисты имеют хорошие деньги, все нормально. А люди не идут. Давай сделаем из одного участка два. Все, вопрос решен. Укомплектовали. Доплата осталась та же. Только было у тебя 1700 человек, а стало 3400. Неправильно это все.

То же самое, как и разукрупнять. Есть у тебя на 1700, подсчитано. Надо этого придерживаться. Минус 200 – это поблажка. А еще меньше спускаться совсем неправильно.

Я хотел вам встречный вопрос задать. У вас поток денег по родовым сертификатам зачисляется как доходы бюджета?

Вопрос. А разве нет?

Дуганов. Я вам отвечу. Тут все четко и понятно. Это социальное страхование, федеральный фонд, он по своей природе не является фондом внебюджетным, у которого финансирование было на уровне учреждения. У федерального фонда социального страхования нет подведомственной сети. У него были только выплаты по больничным листам. И когда речь пошла о родовом сертификате, то изначально задумывалось, что это будет некое подобие больничного лица, которое будет выдаваться женщине. Так оно и происходит, выдается женщине. Но ход денег, когда стали во все это углубляться, потребовал обязательного заключения договора. Как только пошла речь о договоре, пошла речь о финансовом потоке. Куда он идет? Сначала он уходит из федерального фонда ОМС в федеральный фонд социального страхования. Потом федеральный фонд передает в региональное отделение. Потом он уходит в бюджет субъекта и в муниципальный бюджет, как внебюджетные поступления. Есть соответствующее письмо Минфина, которое четко разъясняет, что это финансирование из государственного внебюджетного фонда на уставную деятельность учреждения. Соответственно, налогом на прибыль оно не облагается. Оно, хоть и учитывается как внебюджетные поступления, но не как от платных услуг, а как финансирование из государственного внебюджетного фонда. Для того, чтобы учесть их в доходах бюджета, нужно, естественно, присвоить отличительный признак. Фонд ОМС это сделал через лицевые счета Центробанка, но у

них, в системе ОМС, отработано взаимодействие с учреждениями. Они своим счетам присвоили признаки 03 по прохождению средств на врачей общей практики. А по социальному страхованию этого не сделано и не может быть сделано, потому что у них нет соглашений с учреждениями.

Соответственно, признаки могут быть только там, где у вас в регионах платные услуги закодированы, там вы сами себя кодировали. В этих кодировках нужно предусматривать отличительный признак, чтобы обеспечить адресность этих денег. Администратором, естественно, делать учреждение, которое получает эти средства. Соответственно, они получили, стали администраторами доходов, стали расходовать эти средства. Это единственный вариант, как поступить. Хотя, вы видите, к чему это приводит. Не проще ли было так: деньги отдал и все, вопросов нет. По бюджетной линии. Очень много в этом национальном проекте напутано.

Пожалуйста, если есть еще вопросы.

Вопрос. Скажите, пожалуйста. В начале Вашего выступления прозвучало, что придется компенсировать расходы немунципальным учреждениям станций скорой помощи. Как это сопоставить с теми же положениями 131-го закона, который определяет финансирование только муниципальных учреждений?

Дуганов. Так оно и есть.

Вопрос. Так это не муниципальное.

Дуганов. Как не муниципальное? Станция скорой помощи?

Вопрос. Если оказывает услугу какая-то коммерческая структура. Это же не муниципальное учреждение.

Дуганов. А, вы это имеете в виду. Вы понимаете, в чем дело. Вы не платите коммерческой структуре. Я про это не говорю. Вы коммерческой структуре можете платить только тогда, когда вы ее включили в программу госгарантий. Но речь идет не о скорой помощи. Речь идет о стоматологических поликлиниках, они могут включаться в заказ, но по вашим условиям, по вашим тарифам. А скорую помощь вы не можете включить. Я заострял на этом ваше внимание. У вас в заказе ее нет. Она появилась как коммерческая структура, поехала на дом, оказала помощь. К вам придет не скорая помощь. К вам придет пациент с этим квитком.

Вопрос. Какое основание у бюджета возместить эти расходы?

Дуганов. Потому что она должна оказываться бесплатно.

Реплика. Но ведь его никто не заставлял вызывать коммерческую скорую помощь.

Дуганов. Это вы можете объяснять сколько угодно. 41-я статья Конституции есть основа законодательства, я вам показал, это главенствующий признак оценки в суде. Вы суд проиграете, я вас уверяю. Поэтому, еще раз говорю, если у вас на территории есть эти коммерсанты, это ваши обязательства. Они свои деньги взяли, а потом вы можете в порядке субсидиарной ответственности их привлекать к суду. Но возмещать будете.

Придется вам с ними судиться. Пациент у нас в этом плане защищен. Закон станет на его сторону. Представьте себя на том месте. Вы выиграете это дело как пациент.

Вопрос. И что делать?

Дуганов. У нас есть понятие альтернативной услуги. Допустим, приходит пациент, а ему говорят: «У нас есть операция *, а есть эндоскопия. Но на эндоскоп у нас денег нет. Мы его купили за внебюджетку. Хочешь так, хочешь сяк». Право выбора есть. Информированное согласие записал в историю болезни. Все это есть, хотя тоже весьма зыбко. А в случае со скорой помощью такого права просто нет. Оно четко определено как

обязательство государства. Бесплатное оказание скорой помощи. И все. И не важно, где я ее купил. Просто, если Вы сейчас этим не озаботитесь, Вам придется подавать иски уже на тех коммерсантов, в порядке субсидиарной ответственности. А его ищи-свищи. Он сегодня есть, а завтра его нет.

Вопрос. Еще такой вопрос. Как это решается в Вашем регионе? На реализацию права льготников, областных и федеральных, на получение тех же бесплатных медикаментов? Если льготники приходят в муниципальное учреждение, учреждение должно понести какие-то расходы. Т.е., талоны амбулаторного пациента, те же бланки рецептов. Как Вы считаете, не увеличивается ли этим нагрузка на, и без того бедные, муниципальные бюджеты?

Дуганов. Вы имеете в виду какую нагрузку? Хозяйственные расходы? Или что?

Вопрос. Тот же рецепт. Человек пришел за первичной медико-санитарной помощью.

Дуганов. Нагрузка на врачей увеличивается.

Вопрос. В том числе на бюджет. Потому что муниципальный бюджет должен обеспечить бланк рецептов.

Дуганов. Нет. Не должен обеспечить. Там все сразу включено.

Вопрос. В 2005 году...

Дуганов. Это было такое одно время. Был период, когда этот вопрос не был решен. Сейчас это решено.

Вопрос. Как сейчас у Вас это решается? У нас - это расходы муниципального бюджета.

Дуганов. Неправильно. Уполномоченная фирма, которая поставляет эти лекарства, она же обеспечивает бланки рецептов, оплачивает. Так это у нас делается. У нас муниципалитеты сами не заказывали. Мы эти бланки планируем. Если это областная целевая программа, т.е., дополнение к федеральной, в рамках этой программы планируются и закупаются бланки рецептов. И передаются, как бланки больничных листов, в муниципальные учреждения. Это никак не ответственность муниципалитетов.

Другое дело, что врачи, которые этим занимаются, они не успевают больных принимать, им надо все время выписывать рецепты. Такое есть. Но там автоматизация. Есть проблемы, как это все быстрее сделать. Дополнительных денег на это, конечно, не выделяется.

Вопрос. Поделитесь, пожалуйста, опытом по сестринскому уходу. Как у Вас это решается?

Дуганов. Ну, как решается? Четыре варианта действий. Я со своими финансовыми органами это обсуждал. Буквально завтра у нас будет встреча. Департамент финансов, социальная защита, мы и межрайонный, который занимается межмуниципальными отношениями.

Первый вариант. Самый понятный и проверенный. Сохранить норматив финансирования этой койки с уровня области, чтобы он шел для расчета муниципальных бюджетов. И просто признать существование такой койки. Пускай она называется койкой сестринского ухода. Хоть ей и не находится места в системе. Пока пускай называется, хотя бы еще на год.

Второй. Вывести часть коек, которые стоят в отдельных зданиях, под социальную защиту. И сразу же предусмотреть финансирование через субъект Российской Федерации,

уже сейчас, на уровне верстки бюджета 2007. Вместо того, чтобы строить новую, так она уже готовая.

Третий вариант. Сокращение части социальных коек. Просто сокращение. И на их месте оставлять фельдшерско-акушерские пункты, чтобы была медицинская помощь. А социальные все централизовать на себя, если есть свободные мощности.

Четвертый вариант. Не самый хороший. Назвать эти койки общими. А их, допустим, 700 штук. Это сразу все нормативы вверх подпрыгнут. Это нехорошо. А социальную помощь продолжать предоставлять в виде платных услуг.

Четыре варианта. С учетом этой чехарды, которая творится, лучше еще подождать годик. Не трогать эти койки. Пускай они работают, как работали. Сохранить им норматив финансирования и продолжать их называть койками сестринского ухода. Тем более, есть постановление программы госгарантий, т.е., Правительство под это дает нормативную базу. Там-то они есть. В основах законодательства их нет. А в постановлениях Правительства они есть.

Вопрос. Скажите, пожалуйста, я, как финансист, когда читаю программу о государственных гарантиях, я считаю, что для муниципалитета есть два источника финансирования муниципального учреждения. Местный бюджет и средства ОМС. А на территории нашего субъекта наши медики с подачи территориального фонда считают, что финансирование за счет ОМС, в частности, оплата труда, это дополнительное финансирование, сверх бюджетного. Как у Вас решается вопрос?

Дуганов. Вы знаете, этот вопрос пока только в нескольких субъектах Российской Федерации решен. Когда средства ОМС, согласно Бюджетному кодексу, как это прописано, будут входить в доходы местного бюджета и потом, соответственно, в расходы, тогда все встанет на свои места. Пока действительно так. Есть местный бюджет, который сам по себе. Есть средства ОМС, которые идут сверху. И пока еще через казначейскую систему не проходят, в доходах бюджета не отражаются. И являются, по сути дела, дополнительным источником финансирования Ваших муниципальных учреждений. Вот так.

На самом деле, это должно все сливаться в один поток через Ваш бюджет. Это, наверное, уже скоро будет делаться.

Ведущая. Спасибо коллеги.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Методология трансформации бюджетной отчетности в целях оценки инвестиционного потенциала бюджета. Формирование текущего и капитального бюджета

В.В. Далин

Ведущий консультант

В.В. Семерханова

Консультант

Цель доклада – найти ответы на такие вопросы, как: 1) какой объем собственных доходов можно направить на финансирование капитальных расходов и 2) какой

объем заимствований можно привлечь на инвестиционные цели, чтобы не подорвать платежеспособность бюджета?

План доклада:

Текущий и капитальный бюджеты
Формула определения инвестиционного потенциала
Схема перегруппировки доходов и расходов для определения текущего операционного сальдо (ТОС) за вычетом целевых (связанных) и неперiodических расходов
Проблема определения текущих и капитальных доходов (расходов)
Проблема учета затрат на капитальный ремонт
Виды инвестиционных проектов
Определение стоимости социального компонента проекта (неокупаемого для бюджета)

Вопросы-ответы:

Вопрос. Ваше заключительное положение вызывает некоторые сомнения: во-первых, бюджет обязан выполнять свои обязательства, поэтому устанавливать очередность, наверное, не совсем корректно. А во-вторых, у многих идет привязка по мере наполнения бюджета. Т.е., если бюджет дефицитный, значит, как Вы говорили в начале своего выступления и как это продекларировано Бюджетным кодексом, расходы инвестиционного характера финансируются за счет привлеченных источников, т.е., за счет кредитов коммерческих кредитов, да?

Семерханова. Не только за счет кредитов коммерческих банков, но и за счет капитальных доходов.

Вопрос. Что такое капитальные доходы?

Семерханова. Это доходы от приватизации и трансферты, которые идут из федерального бюджета (а для муниципалитетов еще и из регионального бюджета) на реализацию федеральных (региональных) целевых программ.

Далин. В данном случае речь идет не о банковском финансировании, а о бюджетном. Это первое. Говоря о приоритетности финансирования инвестиционных проектов, мы имеем в виду одну простую вещь. Допустим, Вы по конкурсу отобрали три проекта. Наши бюджеты сегодня не очень стабильны, поэтому, чтобы не платить незавершенку, которая сегодня характерна для всех регионов, не надо начинать все три проекта сразу, с первого января. Посмотрите, как у Вас пойдут дела с доходами. Начните сначала два проекта, один придержите, чтобы не расплывать средства. Если у Вас дела пойдут хорошо, Вы потом подключите третий проект.

Реплика. Смысл абсолютно понятен, кстати.

Далин. Вот о чем, собственно говоря, шла речь в последнем слайде.

Семерханова. Бюджет, безусловно, должен выполнять свои обязательства, как Вы и говорите, но предположим, что дела с доходами идут плохо, капитальные расходы сокращаются, так лучше не начинать строительства новых объектов, чем тратить деньги на консервацию старых – вот в этом и состоит смысл определения приоритетов при финансировании инвестиционных проектов.

Вопрос. У меня вопрос. Скажите, пожалуйста, Вы рассказали, как рассчитываются компоненты, да? У меня вот такой вопрос. От начала проекта, т.е., подготовки какого-то

проекта, либо, допустим, строительства, чаще всего это строительство, до момента его завершения, кто этим должен заниматься, чей бюджет должен оплачивать 100% стоимости проекта? Т.е., получается, что сначала идет строительство, а потом уже эти возмещения? Т.е., если по компонентам смотреть, какой уровень власти? Муниципалитету нужен газопровод, да? Мы рассчитали три составляющие. А кто будет строить, и за чьи деньги? Если это муниципалитет будет строить, значит, он должен взять кредит в банке и платить проценты. Или это кто должен строить?

Семерханова. На сегодняшнем этапе, когда механизмы частно-государственного партнерства еще не развиты, действительно, происходит так, что сначала, предположим, муниципалитет берет кредит и строит за свои деньги, а потом уже каким-то образом, с помощью аренды или еще с помощью каких-то механизмов пытается окупить какую-то часть капитальных затрат. Но сейчас разрабатываются и принимаются законы, позволяющие использовать механизмы, которые предполагают разделить расходы уже на этапе строительства. Т.е., за какую-то часть отвечает государство или муниципалитет, а какую-то часть берет на себя частный инвестор.

Далин. Смысл разделения инвестиционного проекта на три компоненты – коммерческую, экономическую и социальную – состоит в том, чтобы показать потенциальному партнеру, какие выгоды он получит от проекта, и привлечь его средства. К коммерческой компоненте проекта надо искать частного инвестора. Частник туда пойдет, поскольку это для него выгодно, и его затраты окупятся. Экономическая компонента показывает налоги, которые можно получить при реализации проекта. Если эти налоги идут на федерацию, обращайтесь туда, говорите – вот, эти деньги вам окупятся.

Вопрос. И еще такой момент, подскажите, пожалуйста, а если налоговый потенциал территории, то есть я имею в виду муниципальное образование, нулевой или минусовой? Потому что, вот составляющие компоненты, допустим, доходы от приватизации. Т.е., где-то лет через пять у муниципалитетов уже нечего будет приватизировать и продавать. Капитальные трансферты, полученные по целевым программам – это, опять-таки, зависит от федерации, от округа. Если захотят, то дадут, не захотят – не дадут. И может получиться ситуация нулевого либо минусового бюджета, т.е., когда муниципалитет просто не сможет занимать по той простой причине, что ему нечем будет отдавать.

Семерханова. Понятно, что ситуация, действительно, очень сложная. Во-первых, будем надеяться на то, что федеральные органы власти будут принимать какие-то меры, чтобы улучшалось макроэкономическое состояние страны в целом и, в том числе, отдельных ее территорий. Зарубежная «лучшая практика» в подобных случаях рекомендует создавать благоприятные условия для частных инвесторов. Можно привести следующий пример, который будет стимулировать частных инвесторов вкладывать деньги в строительство, в том числе и социальных объектов. Например, частной компании будет выгодно построить больницу и сдавать ее затем в аренду государству (муниципалитету), одновременно осуществляя такие функции, как поставка еды, уборка территории, техническое снабжение. В то же время функционировать в построенной за счет частных средств больнице будет государственное или муниципальное учреждение. Это один из выходов.

Вопрос. Скажите, пожалуйста, какие льготы муниципалитет может предоставить предполагаемому инвестору, Если единственный выход – это налоговые льготы, то мы ведь просто уменьшим свою налоговую базу?

Семерханова. Это да, понятно, что все очень сложно. Тут надо смотреть на конкретную ситуацию, разбираться уже по конкретному случаю, так сразу дать какой-то совет, панацею от всех бед, очень сложно.

Реплика. Я просто хотела сказать, что здесь нужно решать не на уровне муниципалитетов, тут, наверное, надо решать на уровне государства.

Семерханова. Да, поэтому я сначала и сказала, что будем надеяться на государство, которое должно решать эти проблемы.

Далин. На самом деле, конечно, ситуация тупиковая. Вы правильно говорите, что у вас отрицательное текущее сальдо, а это значит, что вам никто денег в займы не даст, и что единственным источником для капитальных вложений являются источники от продажи какого-то имущества. У вас такое имущество, как правило, которое сегодня никто не купит. Конечно, эта ситуация тупиковая и в том плане, что в таких условиях начинать строительство – это, по существу, только плодить незавершенку. Мой единственный совет в подобной ситуации – развивать доходную базу. Я понимаю, что это очень общий ответ, но наши зарубежные коллеги говорят, что, дескать, подождите пока строить. Т.е., в таких условиях лучше не начинать строить, чем начать строить, и потом эти деньги просто зарыть в землю, как это происходит в ряде областей, где стоят фундаменты, которые затем требуют, чтобы их обслуживали и сохраняли. Т.е., выбор небольшой, но в Вашем случае лучше не начинать, чем начинать, не будучи уверенным, что Вы это закончите. Вот единственный ответ на этот вопрос.

Ведущая. Спасибо.

Вопрос. У меня небольшой вопрос. Скажите, как понятия – связанные доходы, капитальные доходы, текущие доходы, как вообще эти понятия стыкуются с одним из принципов бюджета – совокупное покрытие расходов. Т.е., когда включается привязка определенных доходов, конкретных доходов с конкретными расходами, за исключением целевых бюджетных фондов. Либо это достаточно условные понятия? Как они будут фигурировать в Бюджетном кодексе?

Семерханова. Сложно сказать, будут ли фигурировать в новом Бюджетном кодексе эти понятия, там, по-моему, никаких изменений в этой части нет. Связанные и периодические доходы мы используем только для того, чтобы рассчитать чистое текущее сальдо, для того чтобы понять, какими доходами бюджет может распоряжаться в полной мере, чтобы покрыть текущие расходы.

Далин. Конечно, трудно ответить, что там будет в Бюджетном кодексе, надо было бы задавать эти вопросы, конечно, не нам, а представителям Минфина, но мне кажется, это не противоречит понятию общего покрытия, это просто такие расчетные вещи, которые позволяют правильно построить свою инвестиционную политику. Я не вижу никакого противоречия между совокупным покрытием....

Реплика. Если следовать этому принципу, да.

Далин. ...и делением доходов на капитальные, текущие и связанные. Понимаете, это своего рода экономический анализ, который проводит, в том числе, и потенциальный кредитор, который обязательно будет требовать от вас представления такой информации. Во всяком случае, западный кредитор, который старается разумно давать деньги в долг. И это должен сделать аналитик, который занимается инвестициями в вашем бюджете. Т.е.,

здесь никакого противопоставления, на мой взгляд, нет. Ясно, что в бюджете это общие деньги, а в аналитических целях вы просто их так делите, вот и все.

Вопрос. Ростовская область. Подскажите, пожалуйста, где еще можно использовать этот инвестиционный бюджет, его показатели? Исходя из курса Министерства финансов России, выбранного на ближайший период, и в связи с вносимыми изменениями в Бюджетный кодекс, можно понять, что в инвестиционную программу, адресную инвестиционную программу на федеральном уровне, будут вноситься только те проекты, которые Российская Федерация считает для себя приоритетными. Т.е., им можно доказать, только если речь идет об их нуждах, в масштабе Российской Федерации. А привлечение инвестиционных средств в социальные проекты, важные для региона... Бизнес сейчас не готов вкладывать в социальные проекты, потому что тут учитываются различные факторы, как, например, инфляция и другие механизмы, которые позволяют в других отраслях привлечь большие средства.

Так вот, для коммерческих проектов, больше всего привлекаются средства на основе оценки рейтинговыми агентствами инвестиционной привлекательности субъекта. Т.е., оценки по параметрам, которые, как раз, не были сформулированы в Вашей модели. Оценка делается, в основном, на уровне кредитоспособности региона и по просроченным долгам. Т.е., существует оценочная методика, которая показывает уровень исполнения обязательств администрацией региона. Так вот, я хотел бы у Вас спросить, где Вы видите возможность использования вот этой своей модели?

Далин. Давайте я сразу отвечу. В общем-то, эта презентация сложилась не в головах, она сложилась из жизни. К нам обратился Европейский банк реконструкции и развития. В связи с принятием новой бюджетной классификации, он окончательно запутался в этих капитальных и текущих расходах. Обратился он в связи с работой в конкретных регионах – в Сахе и в Архангельске. Вот вам конкретная вещь.

Семерханова. Хотела бы отразить Ваш упрек, что наша формула не учитывает кредитоспособность, она как раз учитывает кредитоспособность, в течение всей презентации речь как раз и шла о кредитоспособности.

Далин. Это, собственно, и есть расчет кредитоспособности. Текущее операционное сальдо - это основной показатель, который характеризует кредитоспособность, потому что без ущерба для своей текущей деятельности деньги можно отдавать только за счет этого текущего операционного сальдо.

Ведущая. Есть еще вопросы? Спасибо, Виктория Валерьевна и Валерий Владимирович.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Организационно-управленческий смысл реестра расходных обязательств

Ю.М. Зендриков

Старший консультант

В докладе рассматривались вопросы формирования и ведения реестра расходных обязательств. Акцент сделан на реестре расходных обязательств как инструменте управленческой работы и, соответственно, основной вывод доклада заключается в

том, что реестр расходных обязательств – это оформленная претензия на управленческую, финансовую и правовую квалификацию соответствующей власти.

План доклада:

Общие положения

Теоретические основания

Роль и место реестра расходных обязательств в системе работ по переходу к среднесрочному бюджетированию

Организационно-управленческая схема формирования и ведения реестра расходных обязательств.

Реестр расходных обязательств: форма, основные принципы и требования при формировании и ведении.

Типовые ошибки и рекомендации по формированию реестров расходных обязательств по основным сферам деятельности на примерах конкретных муниципалитетов. (образование, здравоохранение, культура, жилищная политика, градостроительство и архитектура, ОВД и т.д.)

Пути и способы употребления реестра расходных обязательств в практике муниципального управления

Выводы.

Вопросы-ответы:

Вопрос. Самарская область. У меня несколько вопросов. Вы говорили о взаимосвязи выполнения конкретных функций с теми вопросами местного значения, которые должны выполнять органы местного самоуправления. Т.е., для каждого вопроса идет какая-то конкретная функция и соответствующий нормативно-правовой акт. Как быть с теми функциями, которые никак не увязываются с конкретными вопросами местного значения? Я имею в виду, допустим, главу поселения или главу администрации, или вообще содержание администрации? Ведь в этом случае выполняется одновременно несколько функций. Вопрос: если мы говорим о ведении реестра в соответствии с функциями, то куда отнести вот эти функции?

Зендриков. Итак, еще раз. Согласно ст. 2 131-ФЗ [3] под вопросом местного значения понимают вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и 131-ФЗ осуществляется населением и/или его органами местного самоуправления самостоятельно. Поэтому когда Вы говорите про функции, то Вы что имеете в виду? Вы как-то натуралистически смотрите на функцию: вот глава, вот администрация, вот функция...

Глава поселения и глава администрации осуществляют те или иные конкретные управленческие функции, связанные с управлением, организацией и руководством непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Здесь основная проблема в том, что для большинства нет существенных различий между управлением, организацией и руководством. К сожалению, для большинства эти понятия толкуется как синонимы. Это отдельный вопрос – вопрос о понятии управления, о подходах к его толкованию (кибернетический, социологический, психологический, деятельностной).

С другой стороны, попытка описать все через экономические коды бюджетной классификации приводит к тому, что у бухгалтера возникает трудности при толковании

затрат на реализацию вопросов местного значения. Эти трудности возникают в тот момент, когда управленческие (в широком смысле этого понятия) функции отождествляются с исполнительскими (учрежденческими) функциями. Похожая ситуация возникает и в том случае, когда в МО реализуется принцип единоначалия, администрирования и, в конечном итоге, диктатуры одного лица (лица, якобы принимающего решения). Отсутствие функционализации управленческих работ, отсутствие управленческой команды, не как команды «дружных и преданных» исполнителей, а как команды, члены которой несут свою специфическую функциональную ответственность за конечный результат деятельности органов местного самоуправления перед населением.

В 131-ФЗ [\[3\]](#) ст. 36 и ст. 37 описаны полномочия и основные функции главы и администрации по реализации вопросов местного значения, но это не означает, что сама деятельность главы и администрации и есть вопрос местного значения.

Вопросы местного значения определяют те конкретные сферы жизнедеятельности населения, в которых может осуществляться непосредственное обеспечение населения самостоятельно или органами местного самоуправления. При этом в формулировках вопросов местного значения есть указание на прямое действие, например: строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений, за исключением соответствующих объектов федерального и регионального значения, но больше управленческих: создание условий, обеспечение условий, оказание содействия, организация чего-либо и т.д.

Поэтому я утверждаю, что в настоящей ситуации необходимо пересмотреть деятельность органов местного самоуправления, поскольку достаточно большое количество хозяйственных функций, функций прямого действия законом 131-ФЗ прекращены, заменены на другие функции, управленческие. Что это для вас теперь означает? А это означает, что теперь вы как управленцы должны сказать, какие действия должны производиться органами местного самоуправления и, следовательно, какие расходные обязательства из этого следуют, чтобы население в рамках зоны непосредственного самообеспечения отведенного 131-ФЗ имело это самое обеспечение. А нормативно-правовые акты - это не то, что накопилось в правовом подразделении местной администрации за прошлую историю, и их теперь надо как-то куда-то приписать. Нормативно-правовые акты, про которые я говорил в лекции, это те акты, которые закрепляют в публичном поле деятельность органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, которые выполняют, например, работы по договору по исполнению отдельных обязанностей по отношению к населению, и которые обеспечивают однозначность толкования того, что делает глава поселения, глава администрации и прочие субъекты по жизнеобеспечению населения.

И поэтому нет такого вопроса местного значения и обязательства муниципального образования как выплата зарплаты Главе. Зарплата есть лишь одна часть в структуре расходов по реализации обязательства. Поэтому реестр расходных обязательств – это, прежде всего, свод правовых актов, в которых публично закреплено то, что и как должно делаться в данном муниципальном образовании по выполнению обязательств перед населением в области полномочий и компетенции местной власти.

А когда вы видите перед собой только экономическую классификацию расходов и сеть учреждений, то естественно встает вопрос, как распределить зарплату по учреждениям в соответствии с вопросами местного значения. И в этом случае, например,

комитет по спорту и управляет, и сам проводит мероприятия, т.е. выполняет функцию учреждения, сам себя и контролирует... сплошные нарушения.

Вопрос. Еще вопрос. Если внимательно изучить Бюджетный кодекс, то мы увидим, что реестр расходных обязательств представляет собой свод или перечень нормативно-правовых актов, т.е., действительно, там нет финансовой составляющей. В таком случае, в чем тогда суть самого реестра? Если мы посмотрим Бюджетный кодекс, то увидим, что этот реестр и свод реестров муниципальных образований субъекты Федерации должны направлять в Министерство финансов. В чем экономическая сущность этого реестра, этого свода реестров для федерации? Там нет никаких цифр, там идет просто голый перечень.

Зендриков. У меня нет ответа. Но есть версия ответа. Возможно, это есть наследие определенной модели управления, согласно которой для эффективного управления надо собирать много информации, потом принять решение и контролировать его выполнение. Во всем мире от этой схемы отказались (как мне известно), но видимо не везде, у нас все еще пытаются все собирать, автоматизаторам тоже надо зарабатывать...

Вопрос. Просто в этом случае нет никакого экономического смысла.

Зендриков. Экономического смысла нет.

Вопрос. Юрий Михайлович, судя по Вашему выступлению, реестр расходных обязательств, как субъекта, так и муниципалитета, может быть составлен в той форме, которая отвечает экономическому содержанию, ведению этого реестра или его предназначению. Должен ли все-таки данный реестр соответствовать той форме реестра, которая утверждена постановлением Правительства [\[51\]](#)?

Зендриков. Какой текст постановление Правительство утверждает для вас? Вы федеральная структура?

Вопрос. Не нам. Есть постановление Правительства.

Зендриков. Во-первых, это приказ Минфина [\[52\]](#) о порядке предоставления ему соответствующих материалов, но не как требования как вам вести свой реестр расходных обязательств для более эффективного обеспечения своих функций в вопросах непосредственного жизнеобеспечения населения.

Вопрос. Безусловно. Но вопрос был задан именно такой: если Министерство финансов будет собирать эти реестры с территорий, а субъекты, в свою очередь, с муниципальных образований, то эта форма должна быть унифицирована, как мы себе это представляем?

Зендриков. Отлично, делайте, в чем проблема?

Вопрос. Т.е., Вы считаете, что тогда этот реестр должен быть в двух лицах: одно его лицо должно быть такое, как Вы предлагаете, т.е. удобоваримое для нас, а второе - то, что хочет федерация?

Зендриков. Да, но только разный уровень детализации. Вам требуется, чтобы Вам было понятно, куда деньги, за что, на каком основании и какие, а туда требуют некоторой укрупненности, они там оперируют типами расходных обязательств, типами услуг. Если Вы это поймете, то Вы можете соответствующим образом сделать такую выборку. Нет проблем.

Вопрос. Тогда вопрос, вытекающий из этого. Действительно, допустим, ГРБСы нам представят по своим полномочиям, все опишут в форме реестра. Кто, все-таки, должен сделать окончательный свод и оценить правомерность включения тех или иных полномочий?

Зендриков. Правовую часть должен сделать юрист Вашего управления.

Вопрос. Т.е., департамента финансов?

Зендриков. Нет. Зачем Вам, финансистам брать на себя ответственность за правовую проработку реестра? Есть специалисты-правовики, с соответствующим образованием, пусть работает правовая служба как отдельная служба муниципального образования. Правовое подразделение проводит правовую экспертизу тех расходных обязательств, которые взял на себя ГРБС. И дальше финансисту говорит: все, проверено, «мин нет», расходы под представленные обязательств имеют правовое основание, ищите возможности, например, или еще как-то. Но он ставит визу, что правовых «подвохов» нет, спокойно считайте, смотрите, ищите финансовые возможности для реализации этих обязательств. Своя деятельность, своя специфика, свой инструментарий.

Вопрос. По поводу денежной оценки и наличия ее в реестре расходных обязательств: может быть, я что-то путаю, но в Бюджетном кодексе в соответствующей статье есть такое указание: «с указанием денежной оценки этих расходных обязательств».

Зендриков. Подойдите, посмотрим, я такого там не видел.

Вопрос. Вопрос практического плана. Я посмотрел пример реестра расходных обязательств, здесь действительно содержание аппарата местной администрации отнесено к первому вопросу местного значения, к формированию и исполнению бюджета. Может быть, это не совсем логично, но я с этим соглашаюсь, потому что ни к какому другому вопросу местного значения содержание администрации напрямую отнести нельзя. Но вопрос в чем: есть вопрос местного значения, в частности опека, попечительство. Орган местного самоуправления в своей структуре для реализации этого вопроса местного значения создает соответствующий орган, какой-нибудь комитет по опеке и попечительству. Т.е., у нас эта позиция - расходное обязательство на содержание аппарата местной администрации – будет уже как минимум за вычетом опеки и попечительства, за вычетом образования.

Зендриков. Вот вы опять про обязательство по оплате. Это обязательство кого перед кем? Создали учреждение, набрали работников – несете перед ними ответственность по оплате, устав учреждения создали и, согласно уставу, работниками выполняются соответствующие функции. Только все это не имеет отношение к расходным обязательствам муниципального образования, про которые я вам говорил. Это все издержки реализации вопросов местного значения, а не цель органов местного самоуправления создать учреждение и нести перед его работниками ответственность. К сожалению, пока на этом уровне ответственности все и заканчивается, а про населения потом вспоминают.

Вопрос. У нас проблема заполнения реестра и я хотел полюбопытствовать. Такие же проблемы, в частности, коммунальные услуги на содержание каких-то административных зданий, куда их следует относить: во владение, пользование и распоряжение имуществом или, в частности, в содержание администрации?

Зендриков. А Вы, для начала, распишите, что Вы должны сделать, чтобы те или иные вопросы местного значения были реализованы, из каких работ должны состоять. Как пример, попытка такого разнесения приведена в приложении. Это ведь тоже имущество, и там, и там тоже имущество, если Вы думаете про КУМИ. Везде есть имущество, и в школах, и в образовательных учреждениях, и т.д. Вопрос в том, как Вы его расписываете по обязательствам, где оно у нас фигурирует как условие и как средство для достижения результата. Собираться это может в том или ином учреждении, которое все

это инвентаризирует и смотрит, что у нас происходит с имуществом. А расписывая обязательства, Вы должны понимать, как это обязательство будет реализовано - кем, за сколько, как.

Ситуация в этом-то и состоит, что нет таких устоявшихся правил, есть некоторые попытки. А смысл один – детализация функций, деятельностный анализ и привязка этих функций к тем или иным сложившимся или рекомендуемым нормам затрат и т.д. Поэтому, чем более обобщенно Вы напишите расходное обязательство, тем меньше будет представление о том, что делать и куда деньги идут. Если слишком детально сделать, можно запутаться во всех этих мелочах. Это вопрос каждого конкретного места, надо садиться, разбираться и смотреть.

Вопрос. В той схеме, где основные этапы бюджетного процесса, почему реестр расходных обязательств оказался между финансовым планом и проектом бюджета? А разве финансовый план не нужно ориентировать на расходные обязательства?

Зендриков. Финансовый план задает некоторые финансовые рамки, он как бы интерпретирует экономический прогноз в финансовую действительность. В этот прогноз потом должен «вписаться» главный распорядитель со своими реальными работами. Но это все тогда, когда все устоялось. А когда еще этого нет, это все происходит параллельно.

Вопрос. Просто, как я представлял, исходя из такой логики: сначала должен быть составлен реестр, а уже исходя из него составляется финансовый план и бюджет.

Зендриков. Вы исходите из того, что реестр – это раз и навсегда сделанное правовое поле. Оно меняется, оно должно быть конкретно привязано к конкретному бюджетному году. А бюджетный год, его финансовые границы даются среднесрочным финансовым планом - моделью хозяйствования. Поэтому я помещаю его после, но перед проектированием для того, чтобы вынести из самого процесса проектирования всю ту согласовательную, правовую и политическую часть работ. Вынести реестр еще раньше – он будет совсем ни о чем, будет слишком формальный. Пробуйте, я попробовал вот так.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Демонстрация разработанных ЦФП компьютерных моделей среднесрочного финансового планирования на региональном и местном уровнях

Р.С. Афанасьев

Ведущий консультант

В докладе рассмотрены проблемы составления среднесрочного финансового плана в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях. Представлены разработанные ЦФП компьютерные модели и методики расчета прогнозирования доходов и расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

План доклада:

Нормативное правовое регулирование среднесрочного финансового планирования

Модель прогноза доходов на среднесрочную перспективу

Модель прогноза расходов на среднесрочную перспективу

Вопросы-ответы:

Вопрос. Роман Сергеевич, насколько я понимаю, модель является однопользовательской, т.е. нет возможности работы в этой модели, допустим, отраслевых отделов?

Афанасьев. Нет, наоборот, мы именно поэтому и сделали так, что все расчеты по ГРБС находятся на отдельном листе. Мы прекрасно понимаем, что все эти расходы считают различные отделы. И чтобы не появлялась тысяча вариантов одной и той же модели, каждый ГРБС рассчитывается на отдельном листе. Т.е., лист, который относится к отдельному ГРБС, вы передаете в соответствующий отдел, где они и рассчитывают прогноз.

Вопрос. Нет, я имею в виду, что все отделы одновременно в ней работать не могут?

Афанасьев. Мы можем предусмотреть так, чтобы могли. В демонстрационной версии это не предусмотрено, но это технически решаемая задача, ее можно решить.

Вопрос. Можно ли свести эти модели, присылаемые муниципальными образованиями, в один свод по муниципальным районам, по муниципальным образованиям области с последующим сводом его в консолидированный областной свод?

Афанасьев. В принципе, это возможно, но сама модель станет очень большой и вопрос в том, насколько Вам будет удобно с ней работать. Лучшим вариантом, на мой взгляд, было бы свести вместе вывод результатов, уже конечный результат, чтобы можно было видеть конечную балансировку. Но если все модели свести вместе – их можно свести, это технически решаемо – это будет очень большая модель, с которой будет очень сложно работать. Вопрос в том, насколько это будет полезно в техническом смысле. Вам, конечно же, удобнее, чтобы у Вас была единая база данных, и Вы в любой момент могли бы получить доступ ко всей информации, которая Вам нужна, но это будет громоздко и неудобно.

Вопрос. Т.е., сделать выжимку и свести в одну?

Афанасьев. Да.

Вопрос. Вы говорили про оценку расходов, и у меня сложилось такое впечатление, что у Вас идет оценка расходов на здравоохранение, образование по сети, правда, у Вас есть оценка по потребителям. У меня вопрос по трансформированию. Бюджетная классификация – это бюджетная классификация, а расходные обязательства – это расходные обязательства, т.е., может сложиться ситуация, когда в расходном обязательстве сидит несколько разделов, подразделов и статей. Или я просмотрела эту трансформацию, где это происходит?

Афанасьев. Совершенно верно. Просто это была демонстрационная версия, в ней мы делали упор на функциональную классификацию, поскольку пока что реестра по расходным обязательствам нет. В идеале, конечно, каждое расходное обязательство по данному направлению, по данной отрасли будет на отдельном листе, т.е., конечно же, по реестрам расходных обязательств.

Вопрос. Т.е., расходные обязательства могут потом собираться?

Афанасьев. Да.

Вопрос. Т.е., расходное обязательство потом, когда мы план сделаем, мы просто трансформируем в разделы и подразделы, экономические статьи?

Афанасьев. Да, будет переход между реестром расходных обязательств, экономической и функциональной классификацией. В конечном итоге, будет вывод функциональной классификации, потому что Вам надо отчитываться именно по функциональной классификации. Но внутри модель, конечно, будет считать. Вот эта матрица перехода из одного в другой является составной частью этой модели.

Вопрос. Вы говорили, что исходные данные для Вашей модели – отчет 2005 года. Там, опять-таки, идет функционал и статья, постатейка. Можно ли использовать данные прошлых лет и, может быть, исходные данные все-таки надо вводить по расходным обязательствам?

Афанасьев. Конечно, желательно вводить данные по расходным обязательствам, безусловно. Если у Вас есть матрица перехода, скажем, от функциональной классификации прошлых лет в сегодняшнюю Вашу разбивку по расходным обязательствам, то конечно мы вводим по расходным обязательствам. Если же у Вас этого нет, то у нас есть такая матрица, мы ее сами делали, правда, не по расходным обязательствам, а по вопросам местного значения, т.е., переход от функциональной классификации в вопросы местного значения. Это, безусловно, тоже можно использовать.

Реплика. В этой модели я нигде не увидел, чтобы информация поступала так, как положено, именно от распорядителей, чтобы они, а не финансовый отдел, составляли и представляли эти заявки. Финансовый отдел, естественно он контролирует, что-то там зарезает и меняет, но в идеале распорядитель должен сам считать расходы на 3 года. Вот эта программа – это же просто обычный Excel с макросами – она этого не предусматривает и никогда не сможет посмотреть это.

Афанасьев. Наоборот. Как раз идет по главным распорядителям бюджетных средств. Все, что делают сверху, это рассчитывают предельные лимиты.

Вопрос. Как распорядитель сюда забьет свою заявку? Я в понедельник был в БФТ, у них есть реальная программа, я ее видел, она учитывает электронный документооборот. Т.е., заявка подается распорядителем на 3 года, идет подробный расчет по полномочиям или по классификациям, кто как хочет. Т.е., идет от получателя к распорядителю, распорядитель ее дальше оценивает, отдает уже в финансовый отдел, финансовый отдел смотрит ее и если он ее не зарубает, то все это идет автоматически дальше. Вот здесь я этого не увидел.

Афанасьев. Здесь использован программный метод – то, о чем я говорил – по вновь принимаемым обязательствам. Т.е., бюджетная заявка, которую он составляет – здесь выходит просто конечная цифра. Здесь не электронный документооборот с полным обоснованием, что и как, а здесь именно сама модель расчета, т.е., сюда вводится уже конечная цифра, сколько он насчитал. Это подается вместе с бюджетной заявкой.

[- вернуться к оглавлению –](#)

Перечень нормативных правовых актов, упоминаемых в тексте

1. Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. №467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по реализации данной Концепции»
2. Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
5. 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»
6. Закон РФ от 9 декабря 1991 г. №2003-1 «О налоге на имущество физических лиц»
7. Федеральный закон от 20 октября 2005 г. №131-ФЗ «О внесении изменений в главу 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»
8. Письмо Минфина РФ от 3 марта 2005 г. № 03-06-01-04/125
9. Приказ Минфина РФ от 12 декабря 2005 г. №147н «О внесении изменений в положение по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01»
10. Федеральный закон от 29 ноября 2004 г. №141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»
11. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О Государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»
12. Закон РФ от 11 октября 1991 г. №1738-1 «О плате за землю» (в редакции от 7 марта 2005 г.)
13. Совместный приказ Минфина России и ФНС России от 25 февраля 2005 г. №28н/САЭ-3-10/58 «Об утверждении периодичности сроков и формы представления информации в

соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 г. №410»

14. Приказ Минфина РФ от 26 августа 2004 г. №70н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету»

15. Приказ Минфина РФ от 10 февраля 2006 г. № 25н «О внесении изменений в Инструкцию по бюджетному учету, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 26 августа 2004 г. № 70н".

16. Федеральный закон от 12 октября 2005 г. №129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

17. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

18. Закон Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. №1026-1 (в редакции законов РФ от 18.02.1993 N 4510-1, от 01.07.1993 N 5304-1, Федеральных законов от 15.06.1996 N 73-ФЗ, от 31.03.1999 N 68-ФЗ, от 06.12.1999 N 209-ФЗ, от 25.07.2000 N 105-ФЗ, от 07.11.2000 N 135-ФЗ, от 29.12.2000 N 163-ФЗ, от 26.07.2001 N 104-ФЗ, от 04.08.2001 N 108-ФЗ, от 25.04.2002 N 41-ФЗ, от 30.06.2002 N 78-ФЗ, от 25.07.2002 N 112-ФЗ, от 10.01.2003 N 15-ФЗ, от 30.06.2003 N 86-ФЗ, от 07.07.2003 N 111-ФЗ, от 08.12.2003 N 161-ФЗ, от 20.07.2004 N 69-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 21.03.2005 N 20-ФЗ, от 01.04.2005 N 27-ФЗ, от 09.05.2005 N 45-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями ВС РФ от 18.04.1991 N 1027-1, от 23.05.1992 N 2826-1, от 17.02.1993 N 4496-1, Федеральными законами от 30.12.2001 N 194-ФЗ, от 25.07.2002 N 116-ФЗ, от 23.12.2003 N 186-ФЗ)

19. Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 г. №209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» (с изменениями от 2 декабря 1998 г.)

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

21. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах (одобрена Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 №249)

22. Приказ Минфина РФ от 21 декабря 2005 г. №152н «О порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»

23. Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»
24. Приказ Казначейства РФ от 30 декабря 2005 г. №19н «Об утверждении инструкции о порядке кассового обслуживания территориальными органами Федерального Казначейства операций со средствами, полученными бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности»
25. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. №239 «Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»
26. Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. №259 «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006-2008 годы»
27. Федеральный закон от 20 июля 1995 г. №115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»
28. Постановление Правительства РФ от 5 января 2005 г. №2 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов»
29. Постановление Правительства РФ об утверждении федеральной целевой программы «Административная реформа» не вышло, и на данный момент нет постановления по стимулированию мероприятий административной реформы в регионах
30. Распоряжение Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р «О совершенствовании деятельности по разработке, утверждению и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ Минэкономразвития России»
31. Федеральный закон от 25 октября 2002 г. №125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностям»
32. Распоряжение Правительства РФ от 20 января 2005 г. №44-р «Об утверждении Плана мероприятий по оптимизации численности населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях путем создания условий для закрепления квалифицированных кадров и выезда нетрудоспособных лиц на 2005-2010 годы» и распоряжение Правительства РФ от 21 февраля 2001 г. № 125-р «Об утверждении Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера»
33. Федеральный закон от 14 июня 1995 г. №88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (с изменениями от 31 июля 1998 г., 21 марта 2002 г., 22 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г.)

34. Постановление Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. №454-ст «О принятии и введении в действие ОКВЭД» (вместе с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности» ОК 020-2001 (КДЕС Ред. 1) (дата введения 01.01.2003)
35. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (с изменениями от 10 января 2003 г.)
36. Приказ Федеральной службы по тарифам от 29 декабря 2005г. № 853-э/4 «Об утверждении индексов максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального хозяйства» (с изменениями на 21 марта 2006 года)
37. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2004 г. №410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов» (в ред. Постановления Правительства РФ от 19.05.2005 №410)
38. Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. №198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
39. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. №123-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений»
40. Закон РФ от 28 июня 1991 г. №1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 2 апреля, 24 декабря 1993 г., 1 июля 1994 г., 29 мая 2002 г., 23 декабря 2003 г.)
41. Постановление Правительства РФ от 26 октября 1999 г. №1194 «Об утверждении программы государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью»
42. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2003 г. №255 «О разработке и финансировании выполнения заданий по обеспечению государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и контроле за их реализацией»
43. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. №461 «О программе государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью на 2006 год»

44. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»
45. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития от 1 ноября 2004 г. №179 «Об утверждении порядка оказания скорой медицинской помощи»
46. Совместное письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ и Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 22 августа 2005 г. №3986/40-3/и «О формировании и экономическом обосновании территориальной Программы госгарантий на 2006 год»
47. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 июля 2005 г. №487 «Об утверждении порядка оказания первичной медико-санитарной помощи»
48. Письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 11 апреля 2005 г. №1663-ВС «О дневных стационарах»
49. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 7 октября 2005 г. №627 «О единой номенклатуре государственных и муниципальных учреждений здравоохранения»
50. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 13 октября 2005 г. №633 «Об организации медицинской помощи»
51. Постановление Правительства РФ от 16 июля 2005 г. №440 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации»
52. Приказ Министерства финансов РФ от 27 августа 2004 г. №243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений» (Примечание: 27 апреля 2006 г. вышел приказ Минфина РФ №67н «О порядке предоставления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъектов Российской Федерации»)