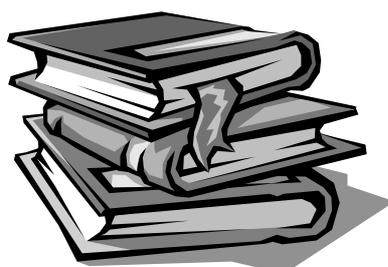


Министерство сельского хозяйства РФ  
Федеральное государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Мичуринский государственный аграрный университет»

*Кафедра «Налоги и налогообложение»*

---



УТВЕРЖДЕНО  
протокол № 4  
методической комиссии  
экономического факультета  
от 28 ноября 2007 г.

# **МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЙ КРУГЛЫХ СТОЛОВ**

**по дисциплине**

**«Бюджетная система РФ»**

**для студентов экономического факультета,  
обучающихся по специальности  
080105 «Финансы и кредит»**



Мичуринск - 2008

Составил: доцент кафедры «Налоги и налогообложение», к. э. н. **С.С. Кириллова** на основе методических указаний по проведению круглого стола

*Рецензент:*

доцент кафедры «Финансы и кредит» **Л.Г. Волкова**

Обсуждено и одобрено на заседании кафедры «Налоги и налогообложение» протокол № 2 от «4» октября 2007 г.

©Издательство Мичуринского государственного аграрного университета, 2008

# **Организационно-правовые основы построения бюджетной системы РФ**



## **Порядок проведения дискуссии по разделу I дисциплины «Бюджетная система РФ»**

### ***I. Рассмотрение и обсуждение докладов***

1. Основные направления бюджетной политики России в современных условиях

**Голишевский В.И.**, студент 35ф группы

2. Действующий порядок распределения средств из Федерального фонда финансовой поддержки регионов

**Ананских М.**, студентка 31 ф группы

3. Проблемы совершенствования процесса распределения средств из фонда финансовой поддержки регионов и пути их решения

**Вылиток А.П.**, студентка 31ф группы

4. Необходимость разработки бюджетной политики муниципального образования и ее основные направления

**Кириллова С.С.**,

старший преподаватель кафедры

«Налоги и налогообложение», к.э.н.

### ***II. Подведение итогов дискуссии***

### ***III. Анкетирование***

# ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ (Голишевский В.И., 35 ф группа )



Сейчас состояние российской экономики характеризуется устойчивой позитивной тенденцией, которая прослеживается практически по всем индикаторам социально-экономического развития:

- прирост валового внутреннего продукта за 2004 год составил 7,3%;
- реальные доходы населения выросли более чем на 9%;
- инвестиции в основной капитал по отношению к 2003 г. возросли более чем на 12%;
- прибыль предприятий в январе-июле 2004 года увеличилась по сравнению с аналогичным периодом 2003 года на 45%.

Денежная и финансовая стабилизация — основное достижение последнего пятилетия — выгодно отличает Россию от многих стран с переходной экономикой и выступает важнейшим элементом формирования благоприятного инвестиционного климата в России.

Основные параметры прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 г.:

- рост ВВП на 6,3%;
- снижение инфляции до уровня около 8%;
- прогноз цен на нефть марки «Urals» — примерно 28 дол. за баррель (с учетом тенденций, наметившихся на рынке энергоносителей, уже сейчас можно сказать, что цена на нефть окажется существенно выше этого уровня);
- рост внутренних инвестиций на 9,8% (т.е. опережающий по сравнению с ростом ВВП);

- рост доходов населения на 9%;
- инфляция прогнозируется в размере около 8%, при том, что прирост денежной массы составит 26-30%. Монетизация экономики возрастет в 2005 г. с 23% ВВП почти до 26%;
- максимальное удорожание газа для конечных потребителей составит не более 23 %, электроэнергии – не более 9,5%, железнодорожных перевозок - не более 8,5%.
- роста реального эффективного курса рубля составит не более 3 - 4% в год, т.е. не превышая роста производительности труда. [4, с. 3-8]

Однако многие ученые и практики не столь оптимистичны. Согласно официальным прогнозам социально-экономического развития на 2005-2007 года рост ВВП составит соответственно 6,3%; 6,1%; 6,5%. То есть Россия в ближайшее время не только не компенсирует "потери" ВВП от недостижения в предыдущие годы среднегодового темпа прироста ВВП на уровне 7,15%, но и в последующие годы не достигнет такого темпа. В итоге к 2007 году прирост ВВП по сравнению с 2000 г. составит 51,5%. Это означает, что при сохранении предполагаемых темпов удвоение ВВП будет достигнуто только за пределами текущего десятилетия. [7, с. 3-13]

Вот уже пять лет федеральный бюджет (и бюджет расширенного правительства, включающий все уровни бюджетной системы, в том числе государственные внебюджетные фонды) фактически является профицитным. В абсолютном выражении показатели сбалансированности консолидированного и федерального бюджета представлены в табл. 1. и рис. 1.

Таблица 1 - Доходы, расходы, дефицит (профицит) федерального бюджета (в % к ВВП)

Год	Доходы	Расходы	Дефицит (-) Профицит (+)
1992	15,8	18,9	-3,3
1993	14,9	20,6	-5,5
1994	13,4	23,4	-10,0
1995	15,1	17,9	-2,8
1996	14,9	18,6	-3,7
1997	13,9	17,6	-3,7
1998	11,9	17,2	-5,3
1999	12,9	14,0	-1,1
2000	16,0	14,6	1,4
2001	17,6	14,7	2,9
2002	19,4	17,8	1,6
2003	18,5	18,0	0,5
2004	17,9	17,4	0,5
2005	17,8	16,3	1,5



Рисунок 1 – Динамика дефицита (профицита) федерального бюджета РФ за период с 1992 по 2005 годы.

Естественными являются вопросы: действительно ли так динамично развитие экономики, растут ли так быстро доходы, что страна не успевает их расходовать?

Но даже если потребности бюджетной сферы удовлетворяются на высоком уровне, то рост доходов дает возможность увеличить наиболее значимые расходы, связанные с удовлетворением потребностей науки и образования, с обеспечением технологических прорывов, с повышением конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей, с решением острых социальных проблем (борьба с инфекционными заболеваниями, в том числе с ВИЧ, наркоманией, детской беспризорностью и т.п.), представляется возможность уменьшить объем продаж государственных предприятий и сохранить "критическую массу" государственного сектора в экономике, который во всех странах является базой государственного макрорегулирования экономики. В мировой практике существует правило: если рост доходов идет интенсивнее роста бюджетных расходов, то возможный профицит, формирующийся в процессе исполнения бюджета, становится основанием для внесения изменений и дополнений в ранее принятый закон о бюджете.

Все более злободневным становится вопрос о том, правомерно ли ежегодное наращивание профицита, ведущее к его накоплению. Ведь его величина на конец года становится соизмеримой с бюджетом Пенсионного фонда (на конец 2005 г. остаток Стабилизационного фонда предусмотрен в объеме 719,53 млрд. руб.).

Практика планирования профицита бюджетов - отражение ряда взаимосвязанных процессов: невысокого качества прогнозирования объемов ВВП и поступающих доходов, занижения объема экономически и социально значимых расходов, связанных с функционированием бюджетной сферы, отказа государства от финансирования значительной части федеральных социальных мандатов.

Основные макроэкономические показатели (объем ВВП, фонд оплаты труда и т.д.) традиционно занижаются, и как следствие, уменьшаются объемы доходов и расходов федерального бюджета. Это способствует получению неучтенных дополнительных доходов, дает возможность создавать неконтролируемый финансовый резерв, что позволяет Правительству РФ исполнять федеральный бюджет без особого напряжения, чем во многом объясняется практически безуспешная попытка вывести из тени хотя бы часть теневого сектора экономики, где по-прежнему, по оценкам российских и зарубежных экспертов, создается около трети ВВП.

Занижается экспортная выручка от продажи нефти. На 2005 г. в проектировке бюджета заложен уровень цен на нефть, оказавшийся в 1.5 раза ниже среднего за 8 месяцев 2004 г.

Стабилизационный фонд по существу является фондом страхования риска, связанного с деятельностью недальновидной бюрократии на федеральном уровне власти [2, с. 52 - 63].

Развитие бюджетной системы обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений.

Бюджет 2005 г. является началом кардинальной реформы бюджетной системы, проводимой по трем главным направлениям.

1. По первому направлению, реформированию темы расходных полномочий, в 2004 году приняты важнейшие законы по разграничению полномочий, внесению изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы. Эти законы не только разграничивают полномочия между уровнями бюджетной системы, но отменяют нефинансируемые мандаты и осуществляют замену натуральных льгот денежными выплатами. Таким образом, впервые за последние годы государство, начиная с 2005 г., будет полностью выполнять все взятые на себя обязательства (в предыдущие годы предлагалось приостанавливать действие более пятидесяти законов ежегодно).

2. Второе основное направление бюджетной реформы — переход от планирования затрат к программно-целевым методам бюджетного планирования и совершенствованию среднесрочного бюджетного планирования. Сейчас перспективный финансовый план составлен на три года, в дальнейшем его горизонты расширятся до пяти лет, и с 2006 г. перспективные финансовые планы будут утверждаться Правительством и направляться в Государственную Думу. Бюджет же будет строиться на основе разделения действующих и вновь принимаемых обязательств.

3. Третье ключевое направление бюджетной реформы касается административной реформы, в рамках которой Правительство проводит масштабную реструктуризацию огромной сети бюджетных учреждений, меняя порядок их финансирования и в большинстве случаев статус. Целью проводимой реформы является системная модернизация государственного управления, формирование ясной и функционально прозрачной системы органов власти в стране с четким разделением их компетенции.

На первом этапе были проанализированы функции федеральных органов исполнительной власти. В результате примерно треть функций признана избыточными или дублирующими, еще около 20% потребовали сокращения или уточнения. К настоящему времени в результате проделанной работы штатная численность федеральных органов исполнительной власти в центре и на местах уже сокращена более чем на 20 тыс. человек.

В 2005 г. будет продолжено снижение налогового бремени, играющее ключевую роль в области институциональных преобразований и стимула экономического роста. Налоговая нагрузка на экономику сократится с 36,5% ВВП в 2002 г. до 32,1% очередь за счет снижения единого социального налога. Эта мера позволит оставить в экономике 200 млрд. руб., которые могут быть использованы предприятиями на инвестиции и повышения заработной платы. Необходимо подчеркнуть, что это не просто снижение налогов, а еще и важный структурный маневр, который обеспечит снижение нагрузки на предприятия обрабатывающего сектора, за счет изъятия большей части природной ренты добывающих отраслей.

В 2005 году будут приняты главы Налогового кодекса, касающиеся налога на наследование или дарение, земельного налога, водного налога, предусмотрено сокращение льгот, количество объектов налогообложения. И конечно, назрела необходимость существенного совершенствования системы налогового администрирования. На заседании Правительства уже рассмотрены предложения, направленные на улучшение собираемости налогов и перекрытия возможных схем ухода от их уплаты, в первую очередь НДС. В следующем году Правительство намеревается внести изменения в главу по налогу на добавленную стоимость, касающиеся его снижения, унификации ставок и ликвидации налоговых льгот [4, с. 3-8].

Правительство прогнозирует, что доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума в 2005 г. снизится до 15 %, а к 2007 г. - до 11%, т.е. по сравнению с 2003 г. сократится в два раза. Решению этой задачи, несмотря на начальные трудности, будет способствовать и начавшийся с этого года процесс перевода значительной части натуральных льгот в денежную форму. При этом в проекте бюджета на 2005 г. предусмотрено финансирование всех денежных компенсаций за отменяемые льготы на общую сумму 173 млрд. руб., в том числе на обеспечение лекарственными средствами – более 50 млрд. руб., на санаторно-курортное лечение и проезд к месту лечения – более 10 млрд. руб.

Уже сейчас ясно, что в этом году полноценное санаторно-курортное обслуживание смогут получить более 1 млн. льготников, то есть в 4 раза больше, чем в 2004 г. и в предыдущие годы, задействовав при этом практически всю сеть лечебно-оздоровительных учреждений. Таким образом, решаются сразу две задачи: люди оздоровятся и отдохнут, а эта сфера экономики получит для развития хороший импульс.

В дальнейшем Правительству предстоит выстроить систему адресных субсидий малоимущим гражданам по оплате услуг жилищно-коммунального хозяйства и на этой основе демонополизировать ЖКХ, повысив его эффективность [4, с. 3-8].

На обслуживание государственного долга в 2004 г. было предусмотрено выделить 287,6 млрд. руб. (10,8% расходов федерального бюджета); на 2005 г. в проекте бюджета предусмотрено 254,2 млрд. руб. (8,3% расходов федерального бюджета). Из них на обслуживание внешнего долга будет направлено 185,9 млрд. руб., внутреннего - 68,3 млрд. руб.

Сейчас складывается ситуация, когда плательщики налогов практически оплачивают риски и платежи по бездарно используемым внешним и внутренним займам. И хотя благодаря высоким ценам на нефть внешние заимствования несколько были сокращены, но внутренние растут.

Верхний предел государственного внешнего долга к концу 2004 г. соответственно был предусмотрен в объеме 115 млрд. долл. и на конец 2005 г. в проекте закона о бюджете на очередной год предусматривается на уровне 106,9 млрд. долл. Конъюнктурный рост доходов и наличие довольно значительного Стабилизационного фонда позволяет досрочно сокращать внешний государственный долг, формирующий основную часть государственного долга (наряду с внутренним), а значит, и процентные расходы. Перед Россией, однако, ее заемщики досрочно долги не погашают. Более того, Россия, особенно не возражавшая против агрессии США в Ираке, можно сказать, содействовала созданию ситуации непогашения перед нею иракского долга.

Общая величина внутреннего государственного долга на конец 2002 г. законом о бюджете предусматривалась в объеме 752,1 млрд. руб., законом о бюджете на начало 2005 г. в соответствии с бюджетом на 2004 г. предельный объем государственного внутреннего долга был предусмотрен в сумме 988,1 млрд. руб., а в проекте бюджета на 2005 г. на начало 2006 г. - 995,8 млрд. руб.

Складывается такая ситуация, что при планируемом профиците государство использует источники покрытия дефицита. Получается, что дефицит бюджета имеется, но маскируется тем, что, в конечном счете, вместо увеличения расходов, для которых, в общем-то, и формируются доходы, предусматривается профицит [7, с. 3-13].

Корректировку бюджетной политики в дальнейшем следовало бы осуществить в направлениях:

- привлечения к экспертизе проектов федерального бюджета на следующие годы ученых и практиков, неоднократно выступавших с предложениями альтернативных правительственных мер, направленных на активизацию роста производства в важнейших отраслях народного хозяйства;

- реалистической оценки внешнеэкономической конъюнктуры и динамики цен на энергоносители, благодаря которой страна получает сверхдоходы, не трансформирующиеся в реализацию масштабных социальных программ и в конкурентную стратегию в промышленной политике;

- удвоения в структуре расходов бюджета капитальных расходов, а также расходов, связанных с фундаментальными исследованиями как базы инновационного процесса и активизации экономического роста в перспективе. Значительную часть профицитных средств следовало бы направить на развитие науки, организацию фундаментальных исследований как единственную "опорную конструкцию" всего воспроизводственного механизма в условиях обостряющейся международной конкуренции [7, с.3-13] .

Сегодня из 2,5 млн. ед. станочного оборудования 1,5 млн. ед. (60%) полностью выработало ресурс. Износ основных фондов железных дорог приблизился к 60%. В 1992-2001 гг. доля активной части основных фондов со сроком износа до 5 лет снизилась с 29,4 до 3,9%. Развитые же страны планомерно переходят к шестому технологическому укладу, внедряют новейшие поколения электронной техники. В результате синхронизируются производственные процессы многочисленных взаимосвязанных хозяйственных структур, находящихся в разных регионах мира, и тем самым достигается колоссальный эффект транснациональной интеграции. Это имеет решающее значение в конкурентной борьбе. ВТО, в которую стремится Россия, не защитит ее от жесткой конкуренции. А у нас пока в лучшем случае и в очень узких пределах используется техника пятого технологического уклада, обеспечивается вертикальная интеграция в рамках отраслей, ориентированных на создание сложной продукции (авиация, космонавтика, энергетика). База интенсивного экономического развития подорвана настолько, что без массивных инвестиций не обойтись. К тому же между ними и ростом производства (а значит, и чистого дохода) неизбежен временной лаг.

Надежды на приток зарубежных инвестиций не будут оправданными не только из-за высокого риска инвестирования, но и потому что укрепление конкурентных позиций России не в интересах развитых стран. Именно поэтому объем вложений иностранного капитала в наше народное хозяйство за годы реформ составляет лишь 35,6 млрд.долл. Из них доля прямых инвестиций – менее половины. Зарубежные инвесторы предпочитают портфельные инвестиции в спекулятивные операции на финансовом рынке, в сферу обращения и в производство первопередельных и сырьевых ресурсов, в поставках которых они сами остро нуждаются. Пора осознать не-

обходимость всемерного поощрения прямых инвестиций, ориентированных на применение новейших технологий и прогрессивную организацию труда. Портфельные инвестиции должны ограничиваться. Наши же реформаторы исповедуют идеи постиндустриального развития, а при воплощении подобных идей становится реальностью деиндустриализация России [2, с. 52-63].

- восстановление Бюджета развития и планирование его на уровне величины основной массы предусмотренного в проекте закона о федеральном бюджете на 2005 г. свободного остатка Стабилизационного фонда;

- использование Бюджета развития на инвестиционное кредитование структуроопределяющих отраслей экономики (наукоемкое машиностроение), а также на завершение "долгостроев", финансируемых в рамках выполнения Федеральной адресной инвестиционной программы [7, с. 3-13].

- для повышения устойчивости экономики к внешним шокам и возникновения в стране необходимых условий для нормальной экономической деятельности нужно в первую очередь использовать внутренние рычаги формирования ликвидности.

В данном аспекте в развитых странах важную роль играют центральные банки как "кредиторы последней инстанции" и главные эмиссионные центры. Например, Например, стремясь оживить национальную экономику, ФРС США 13 раз за два года снижала учетную ставку, установив ее на уровне ниже инфляции, поскольку риск экономического спада воспринимался как более серьезная опасность, чем возможный рост цен. Даже при некотором повышении ставок к концу 2004 г. (до уровня 1,75%) они по-прежнему находятся на уровне ниже темпов инфляции. Другими словами, для стимулирования экономики центральные банки готовы нести дополнительные издержки [3, с. 4-15].

- необходимость прекращения нерационального использования природных ресурсов и наведения порядка в их использовании. Ключевыми направлениями работы Правительства по решению этой проблемы должны стать: обеспечение прозрачных условий доступа к природным ресурсам, введение экономически обоснованной платы за пользование ими, а также совершенствование налогообложения в этой сфере.

- повышение эффективности федеральных целевых программ как одного из важнейших инструментов государственной бюджетной политики.

В 2005 г. предусмотрен значительный рост объемов финансирования федеральных целевых программ - со 180 млрд. руб. в 2004 г. до 257,8 млрд. руб., что составит 8,5% всех расходов федерального бюджета против 6,7%, утвержденных Законом о бюджете на 2004 г. Для реализации Федеральной адресной инвестиционной программы на 2005 г. выделяются государственные капитальные вложения в размере 178,1 млрд. руб., что почти в 2,5 раза больше, чем в 2004 г. [4, с. 3-8].

### **Список использованных источников**

1. Бюджетное послание Президента РФ // Финансы. - 2004. - № 8. - С. 3
2. Воронин Ю. Приоритеты бюджетной политики/Ю. Воронин // Экономист. – 2002. - № 6. – С. 52 - 63
3. Ершов М. Об актуальных экономических задачах /М. Ершов// Вопросы экономики. – 2004. - № 12. – С. 4 - 15
4. Жуков А. Об основных принципах финансово-экономической политики производства РФ на 2005 г./Д. Жуков // Финансы. – 2004. - № 11. – С. 3 - 8
5. Лушин С. Актуальные проблемы бюджета/С. Лушин // Экономист. – 2002. - № 7. – с. 63 - 71
6. Родионова В. Современный этап реформирования бюджетной системы России/В. Родионова // Вестник финансовой академии. – 2002. - № 2. – С.16 - 27
7. Селезнев А. Проблемы бюджетной политики в 2005 году/А. Селезнев // Экономист. – 2004. - № 12. – С. 3 – 13

## **ДЕЙСТВУЮЩИЙ ПОРЯДОК РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ**

**Ананских М., 31ф группа**



Достижение устойчивого экономического роста в России, стабильного социально-экономического развития регионов невозможно без создания оптимальной системы бюджетных отношений.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, ориентирован на удовлетворение текущих потребностей граждан в бюджетных услугах, оказываемых за счет территориальных бюджетов.

Главная задача формирования и распределение средств, сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Общие подходы к распределению средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, отражаемые в соответствующей методике, без принципиальных изменений действовали 2001-2004 гг. Накопленный опыт позволил рассмотреть возможность совершенствования подходов к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности при сохранении основных преимуществ действующей методики, объективность оценки бюджетной обеспеченности на основе формализованных механизмов расчета промежуточных и итоговых показателей, использование нормативных, а не фактических бюджетных расходов территориальных бюджетов, применение косвенных показателей для оценки налогового потенциала, а также сохранение стимулирующих факторов методики, выражающихся в том, что ни один из регионов, имевший до выравнивания расчетный уровень бюджетной обеспеченности меньший, чем у другого региона, не обгонит этот субъект Российской Федерации.

Вместе с тем, в методике распределения средств ФФПР существует ряд недостатков. Налоговый потенциал неправильно выбирается при определении настоящих фактических потребностей одного региона. Используются не самые новейшие данные и бюджетная обеспеченность регионов основывается на налоговых доходах, прогнозируемых для всей страны, которые существенно отличаются от дефакто собираемых доходов в конкретном регионе. Поэтому неудивительно, что помимо финансовой помощи из ФФПР в размере 165135млн. руб., субъектам Российской Федерации в 2004году были предоставлены дотации на сумму 15194млн. руб., для сбалансированности бюджетов 82 регионов и кроме того в течение бюджетного года до сих пор для тех же целей предоставляются ссуды из Федерального Центра, которые не всегда полностью погашаются. Какой бы ни была причина этой очевидной нехватки средств в регионах система предоставления федеральной финансовой поддержки субъектам Российской Федерации и методология ФПФР становится тем самым менее прозрачной.

С момента принятия правительством Российской Федерации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на

период до 2005 года достигнуты значительные позитивные результаты. В частности, сделан большой шаг в направлении уточнения расходных полномочий всех уровней бюджетной системы. Существенно усовершенствован механизм распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, приняты Федеральные законы «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время представляется совершенно необходимым создание в России модели финансового выравнивания уровня развития отдельных регионов.

Основными принципами распределения средств в соответствии с указанной методикой являются прозрачность, приоритетность оказания финансовой помощи регионам, относящимся к группе регионов с низким и крайне низким уровнем социально-экономического развития, равенства субъектов Российской Федерации в определении размера финансовой помощи, эффективности, конкурентности и софинансировании.

Важнейшим показателем, определяющим возможность и объем предоставляемой из Фонда финансовой помощи, является оценка уровня социально-экономического развития регионов, выраженная в «интегральном показателе отклонения в социально-экономическом развитии регионов.

Расчет интегрального показателя производится на основе следующих данных: валовой региональный продукт на душу населения, уровень зарегистрированной безработицы, доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, удельный вес ветхого и аварийного жилья, обеспеченность школами, обеспеченность населения амбулаторными поликлиническими учреждениями, удельный вес площади, оборудованной водопроводом, центральным отоплением, канализацией, газом и горячей водой.

Высокие доходы бюджета региона свидетельствует о высокой доли осуществления самостоятельных действий по развитию социальной инфраструктуры.

Однако не совсем ясно, какое отношение к оценке этого параметра может иметь объем внешнеторгового оборота и инвестиций. Определенный регион с относительно большим объемом внешнеторгового оборота может иметь весьма низкую обеспеченность объектами социальной сферы, а доходы территориального бюджета, особенно с учетом того факта, что основные доходы от внешнеторговой деятельности поступают в федеральный бюджет, а не в территориальные бюджеты, оставаться низкими.

Среди получателей средств Фонда регионального развития, определенных данным способом, которыми могут являться также субъекты Фе-

дерации с низким и крайне низким уровнем развития практически отсутствуют регионы, где цены на товары и услуги существенно превышают среднее по стране значение.

Характерно, что это же упущение есть и в формуле определения объема возможной финансовой помощи региону, где для оценки масштаба относительно потребности субъекта Российской Федерации в средствах фонда регионального развития сравнительно с прочими регионами используется только численность населения, без учета удорожающего фактора, аналога индекса бюджетных расходов из методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Не ясно, зачем для целей данной методики используется не добавленная стоимость как таковая, а валовой региональный продукт, в котором отражены косвенные налоги и субсидии на продукты, не имеющие отношение к доходной части бюджета.

Федеральная финансовая поддержка регионов должна зависеть от нормативной величины налоговых доходов субъектов Федерации, которая рассчитывается с помощью данных системы национальных счетов, таких как валовой региональный продукт, считающихся более надежной базой для определения бюджетной обеспеченности, чем ранее применявшиеся фактические налоговые доходы, а также от налоговых доходов, которые являются прогнозируемой величиной.

Налоговый потенциал субъекта Федерации определяется в основном по отношению общих налоговых доходов всех регионов, прогнозируемых на год выравнивания бюджетной обеспеченности, к ожидаемому валовому внутреннему продукту на следующий год. Это соотношение применяется к валовому региональному продукту региона для определения налогового потенциала. В термине налоговый потенциал учитывается структура отраслей экономики в регионе и относительные уровни налоговой нагрузки в России по 37 отраслям экономики.

Что касается налогообложения, то изменения в федеральном и бюджетном законодательстве, принимаемые на протяжении последних лет, привели к значительному сокращению источников доходов бюджетов субъектов Федерации.

Финансовое выравнивание уровня развития территорий зависит не только от перечисления и трансфертов из федерального бюджета, хотя этот фактор должен играть существенную роль, но и от налогообложения, реализации целевых федеральных программ, реализации федеральных законов и других способов вторичного распределения финансовых ресурсов между регионами.

В настоящее время 80 % ФФПР делится равномерно между субъектами РФ, которые имеют бюджетную обеспеченность значительно ниже средней по Российской Федерации. Оставшиеся 20 % идут на второе вы-

равнивание, то есть добавляются регионам, бюджетная обеспеченность которых значительно ниже среднего уровня с учетом полученной помощи. Получается, что последние менее заинтересованы в формировании собственной доходной базы – все равно Федерация поможет всем одинаково.

За счет второго выравнивания бюджетная обеспеченность у таких территорий повышается до одинаково уровня. С социальной точки зрения это правильно, но с экономической – порождает иждивенчество, лишает стимула к зарабатыванию средств. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации до распределения дотаций из Фонда определяется по формуле:

$$BO_i = \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i$$

$BO_i$  - уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации до распределения дотаций из фонда;

$\text{ИНП}_i$  - индекс налогового потенциала субъекта Российской Федерации;

$\text{ИБР}_i$  - индекс бюджетных расходов субъекта Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

Общий объём дотаций из фонда, выделяемых субъекту Российской Федерации, определяется по формуле:

$$\text{ФФПР} = T_{1i} + T_{2i}$$

где, ФФПР - общий объём дотаций из Фонда, выделяемый субъекту Российской Федерации;

$T_{1i}$  - объём дотаций из фонда выделяемый субъекту Российской Федерации на первом этапе;

$T_{2i}$  - объём дотаций из фонда выделяемый субъекту Российской Федерации на втором этапе.

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

$$T_{1i} = \Pi_i \times D_i$$

где,  $\Pi_i$  - степень сокращения отставания расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации от уровня, установленного в качестве выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равной 85 процентам;

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

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

$$D_i = A \times (K_i - \text{БО}_i) \times \text{ИБР}_i \times N_i$$

где,  $A$  – средний уровень налоговых доходов субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения, рассчитанный на очередной финансовый год на основе показателей прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, представленных в составе материалов к проекту Федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год;

$K_i$  - уровень, установленный в качестве первого критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 60 %,

$N_i$  - численность постоянного населения субъекта РФ на конец отчетного года (при распределении дотаций из фонда на 2005 год без учета населения закрытых административно-территориальных образований и г. Сочи).

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

$$T_{2i} = ((\text{ФФПР} - T_{1i}) \times D_{2i}) / D_{2i}$$

где, ФФПР - общий объем дотаций из фонда на очередной финансовый год;

$T_{1i}$  - общий объем дотаций из фонда по всем субъектам РФ, распределенный на первом этапе;

$D_{2i}$  - объем средств, необходимый для доведения уровня расчетной бюджетной обеспеченности всех субъектов РФ с учетом дотаций из Фонда, распределенных на первом этапе, до уровня, установленного в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности (при условии, что  $D_{2i} > 0$ ).

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

$$D_{2i} = A \times (K_2 - (T_i / (\text{ИБР}_i \times N_i \times A_i)) + \text{ИНП}_i / \text{ИБР}_i) \times \text{ИБР}_i \times N_i$$

где,  $K_2$  - уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, принимается равным 100 %.

Индекс налогового потенциала субъекта РФ рассчитывается по формуле:

$$\text{ИНП}_i = (B_i^{n-3} + B_i^{n-2} + B_i^{n-1} + B_{pi}^n) \cdot (1/4) \cdot N_{\text{отр}}$$

где:  $B_i^{n-3} B_i^{n-2} B_i^{n-1}$  - общая величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по субъекту РФ с учетом аналогичного показателя по РФ соответственно за три года до последнего отчетного года ( $n$ - последний отчетный год);

$B_{pi}^n$  - расчетная величина добавленной стоимости отраслей экономики (в основных ценах) в расчете на душу населения по субъекту РФ с учетом аналогичного показателя по РФ, определенная исходя из объема промышленного производства за последний год;

$N_{\text{отр}}$  - поправочный коэффициент на отраслевую структуру экономики субъекта РФ.

Индекс бюджетных расходов субъекта РФ рассчитывается по формуле:

$$\text{ИБР} = I_i^{3n} \cdot K_i^{3n} + I^{\text{эску}} \cdot K_i^{\text{эску}} + I^n \cdot K_i^n$$

где:  $I_i$ - расчетный удельный вес на оплату труда, включая начисления на оплату труда, и других расходов, на формирование которых оказывает влияние уровень оплаты труда, в среднем по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ;

$I_{жкху}$  - расчетный удельный вес расходов на ЖКХ и коммунальные услуги, а также других расходов, на формирование которых оказывает влияние стоимость ЖКУ, в среднем по консолидированным бюджетам РФ принимается равной 0,25;

$K_i^{жкху}$  - коэффициент стоимости ЖКУ в субъекте РФ;

$I^n$  - расчетный удельный вес расходов по консолидированным бюджетам всех субъектов РФ принимается равным 0,2;

$K_i^n$  - коэффициент уровня цен в субъекте РФ.

Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ сформирован в объеме 189875 млн. рублей исходя из объема, утвержденного Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2004 год», увеличенного на уровень роста потребительских цен в 2005 году в размере 8 %.

Распределение средств ФФПР между субъектами РФ с целью повышения доходов наименее обеспеченных регионов, будет произведено в соответствии с методикой.

В соответствии с новым бюджетным законодательством средства ФФПР будут распределяться только в виде дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности без дополнительного выделения из общего объема финансовой помощи фонда средств на обеспечение завоза продукции в районах крайнего севера, приравненных к ним местности, и субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области. При этом в целях содержания опережающих темпов перечисления финансовой помощи, применяемых в текущем году, будет разработан порядок перечисления средств ФФПР с учетом сезонной потребности территориальных бюджетов в финансировании приоритетных расходов.

Распределение ФФПР будет осуществляться на основе сопоставления налогового потенциала регионов с учетом различий в стоимости предоставления населением бюджетных услуг по субъектам РФ.

### **Список использованных источников**

1. Бирюков А. К вопросу о назначении и результатах распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ/А. Бирюков// Финансы. – 2004. - № 11. – С. 8–13.

2. Третнер К. О методике распределения Федерального фонда финансовой поддержки регионов /К.Третнер// Финансы. – 2004. - № 9. – С. 14.

3. Постановление Правительства РФ № 670 от 22.11.04 О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ//Финансы. – 2004. - № 12. – С. 70 - 73

# ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СРЕДСТВ ИЗ ФОНДА ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Вылиток А. П., 31 Ф группа



Эффективный способ оказания финансовой поддержки субъектам РФ за счет средств федерального бюджета – финансовая помощь, распределение которой осуществляется в особом порядке, в том числе с учетом отдельных параметров, характеризующих исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ в течение финансового года.

Данные средства в различном виде и с разными названиями уже давно стали неотъемлемой частью системы финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ. Они не входят ни в один из пяти фондов, описанных в Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года. Не затронуты они и в более ранней Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999 – 2001 годах.

Главным, принципиальным отличием финансовой помощи, распределяемой на особых условиях, служит то, что предоставление этих средств не является строго обязательным, не регламентировано в нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти, не является строго необходимым элементом межбюджетных отношений.

В отношении других видов финансовой помощи (межбюджетных трансфертов) имеется более или менее четкое представление о том, зачем эта помощь нужна и как она распределяется.

Так, Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ нужен для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов РФ – повышения доходов регионов, в наименьшей степени обладающих налоговой базой.

Начиная с 2001г., Министерство финансов России применяет новую методику определения трансфертов из ФФПР, которая ввела в действие формулу для расчета налогового потенциала. После трехлетнего испытания настало время провести критический обзор этой методологии. В Программе развития бюджетного федерализма в РФ признается необходимость пересмотра методологии в сторону большей прозрачности.

Одной из наиболее важных проблем, возникших в результате применения новой методики определения трансфертов из ФФПР, является проблема стабильности методики распределения средств ФФПР.

Основной канал средств финансовой помощи – Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ, как известно, распределяется на основе данных об объеме добавленной стоимости, произведенной в регионах, за периоды, отстающие от прогнозируемого периода на три финансовых года. Исходя из этого можно с высокой степенью вероятности предположить, что в тех субъектах РФ, состояние которых за это время резко ухудшилось, имеются вполне объективные причины для возникновения существенной несбалансированности бюджетов.

В целях совершенствования порядка расчета средств Фонда, при подготовке проекта методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 2005 год, Министерством финансов РФ предложено отчасти исправить положение дел, повысив оперативность оценки налогового потенциала регионов за счет применения отчетных данных об объеме промышленного производства за более поздний период, сократив отставание базы для расчетов от прогнозируемого бюджетного года до двух лет.

Общие подходы к распределению средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, отражаемые в соответствующей методике, без принципиальных изменений действовали в 2001 -2004 гг. Накопленный опыт позволил рассмотреть возможность совершенствования подходов к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности при сохранении основных преимуществ действующей методики: объективность оценки бюджетной обеспеченности на основе формализованных механизмов расчета промежуточных и итоговых показателей, использование нормативных, а не фактических бюджетных расходов территориальных бюджетов, применение косвенных показателей для оценки налогового потенциала, а также сохранение стимулирующих факторов методики, выражающихся, помимо прочего, в том, что ни один

из регионов, имевший до выравнивания расчетный уровень бюджетной обеспеченности меньший, чем у другого региона, не "обгонит" этот субъект Российской Федерации.

В общем виде фактические результаты использования Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в 2001-2003 гг. могут быть продемонстрированы с помощью таблицы 1 (Приложение А).

Таким образом, можно отметить, что как для отдельных субъектов Федерации, так и для совокупности регионов с высоким и низким уровнями бюджетной обеспеченности основная цель распределения средств Фонда – сокращение различий в уровне бюджетной обеспеченности не только достигалась, но, по мере развития и уточнения методологических подходов, характеризовалась все более высокими показателями результативности.

На семинаре работников финансовых органов Российской Федерации в г. Сочи Минфином России были представлены на рассмотрение органов государственной власти субъектов Федерации и экспертного сообщества предложения, направленные на повышение результативности Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ, в том числе с учетом готовившегося проекта Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений".

Основными изменениями данной методики стали:

- повышение оперативности используемых для оценки налогового потенциала данных (использование в расчетах исходных данных более позднего периода);
- полный отказ от использования сетевых показателей (количества бюджетных учреждений и работников бюджетной сферы) при расчете индекса бюджетных расходов и переход на оценку дифференциации стоимости предоставления бюджетных услуг по экономической структуре расходов;
- установление минимального уровня бюджетной обеспеченности высоккодотационных субъектов Федерации, гарантируемого даже при существенном изменении общего объема Фонда;
- применение полностью пропорционального метода подтягивания доходов территориальных бюджетов (вместо полного выравнивания субъектов РФ путем распределения 20% средств ФФПР в действовавшей методике).

В результате удалось:

1) сократить не менее чем в два раза количество показателей и корректирующих коэффициентов, что обеспечило существенное упрощение методологии и повышение ее прозрачности, подтверждаемое тем фактом,

что, по крайней мере, половина субъектов Федерации самостоятельно с высокой степенью точности определили прогнозируемый объем средств на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2005 г.;

2) более точно спрогнозировать налоговый потенциал регионов;

3) обеспечить минимальный, заданный изначально уровень доходов.

Таким образом, были полностью выполнены положения Бюджетного послания Президента РФ Федеральному Собранию "О бюджетной политике в 2005 году", в котором поставлена задача повышения предсказуемости формирования основного источника межбюджетных трансфертов регионам – Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, упрощения методики распределения средств этого фонда, а также указано на необходимость преодоления изживенческого подхода к распределению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, создания условий для наращивания собственной налоговой базы в целях повышения бюджетной обеспеченности регионов, нуждающихся в финансовой помощи.

Предложения Минфина России по совершенствованию методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации были предварительно рассмотрены на заседании Постоянно действующей при Минфине России рабочей группы по реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации в июне 2004г. и одобрены на заседании данной рабочей группы 15 октября 2004г.

Решением Рабочей (трехсторонней) группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации в составе представителей Государственной Думы и Совета Федерации, а также Правительства одобрены методика и результаты расчетов распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и рекомендованы Государственной Думе к принятию в третьем чтении проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год".

В статье профессора Третнера рассмотрена применяемая на протяжении пяти лет методология распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Автор пишет, что "налоговый потенциал неправильно выбирается при определении настоящих фактических потребностей одного региона", "используются не самые новейшие данные" и "бюджетная обеспеченность регионов основывается на налоговых доходах, прогнозируемых для всей страны, которые значительно отличаются от действительно собираемых доходов в конкретном регионе".

В связи с этим следует отметить, что предоставление дополнительных средств финансовой помощи регионам из федерального бюджета не является следствием недостатков методологии оценки бюджетной обеспеченности. Решение Государственной Думы о выделении субъектам Федерации дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов было вызвано существенными разовыми изменениями в на-

логовом и бюджетном законодательстве, в том числе в связи с отменой налога с продаж и множества местных налогов и сборов, централизацией налога на добычу полезных ископаемых на газ (полностью), нефть и газовый конденсат (частично), что вызвало существенное изменение доходов отдельных субъектов Российской Федерации и целесообразность разовой компенсации изменения доходов регионов. То есть дополнительные средства явились полезным, но не необходимым элементом системы финансовой поддержки субъектов Федерации.

Минфином России проделана серьезная работа по упрощению расчетов распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с целью повышения прозрачности данного механизма.

Автор статьи также пишет, что "налоговый потенциал субъекта Федерации определяется, в основном, по отношению общих налоговых доходов всех регионов, прогнозируемых на год выравнивания бюджетной обеспеченности, к ожидаемому валовому внутреннему продукту на следующий год". Однако суть оценки налогового потенциала, применяемой в рамках Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, заключается в получении количественного значения относительных отклонений в объеме добавленной стоимости в расчете на одного жителя в данном конкретном регионе с учетом структуры экономики, сложившейся на территории, к среднему по всей совокупности субъектов Российской Федерации. То есть, основывается на рабочей гипотезе, заключающейся в том, что одинаковый объем добавленной стоимости с учетом различий в уровне налоговых изъятий отдельных отраслей экономики (в первую очередь, вызванных применением акцизов и ресурсных платежей, взимаемых с единицы произведенной продукции без учета финансового положения предприятий) должен давать одинаковый объем налоговых доходов.

Добавленная стоимость, лежащая в основе оценки налогового потенциала регионов, в упрощенном виде и состоит из прибыли и фонда оплаты труда, то есть напрямую отражает рентабельность соответствующей отрасли экономики, а, следовательно, в тех субъектах Федерации, где определенная отрасль характеризуется низкими показателями рентабельности и добавленная стоимость, а следовательно и налоговый потенциал, будут ниже, чем в других регионах по аналогичным показателям, что подтверждается анализом данных отчетности о поступлении налоговых доходов по отдельным отраслям экономики и данных об объемах добавленной стоимости.

Профессор Третнер предлагает для оценки налогового потенциала: "В начале процесса выравнивания для определения предварительных трансфертов будут использоваться фактические данные за период в 12 месяцев, заканчивающийся 30 июня, предшествующий году выравнивания бюджетной обеспеченности. Последний будет скорректирован задним

числом с фактическими доходами после окончания года выравнивания бюджетной обеспеченности".

Самостоятельность налоговой, экономической и бюджетной политики субнациональных властей, являющаяся основной предпосылкой применения действующей Методики распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, в том числе с учетом поставленной задачи по активизации темпов экономического роста и удвоения ВВП, является достаточным основанием для сохранения такого способа оценки налогового потенциала территорий, который создавал бы мощные стимулы для самостоятельного развития регионов, а не формировал бы иждивенческие ожидания очередной порции финансовой помощи.

Отдельно следует остановиться и на предложении в части неучета в расчете единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, налога на имущество организаций, земельного налога, налога на имущество физических лиц, транспортного налога, торгового сбора и налога на имущество организаций. Намеренный отказ от учета этих налогов при прогнозировании уровня доходов территориальных бюджетов приведет к недопустимо большим отклонениям в оценке. Реализация предложения об искусственной группировке субъектов Российской Федерации на 2-3 группы с особыми условиями учета общих для регионов каждой группы "различных средних уровней налоговых возможностей и расходных потребностей" как раз и приведет к существенной потере качества оценки, поскольку потребует внесения намеренных искажений в результаты выравнивания бюджетной обеспеченности, во-первых, за счет усреднения значимых факторов, дифференцированных по регионам, а, во-вторых, будет создавать неравные условия для субъектов Федерации, попавших в различные группы, но не имеющих существенных отличий в уровне бюджетной обеспеченности.

Как заслуживающее внимания и проработки можно отметить предложение профессора Третнера о регулировании графика перечисления средств финансовой помощи специальным нормативным правовым актом, создание которого должно привести к существенному повышению прозрачности и предсказуемости финансовых взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами субъектов РФ.

Получателями трансфертов из фонда финансовой поддержки (ФФПР) ежегодно являются около 70 из 89 российских регионов. Для трети регионов, получающих трансферт, поступления из ФФПР составляют более 25% суммарных доходов бюджета. Таким образом, бюджетная обеспеченность значительной части субъектов Федерации существенно зависит от объемов федерального трансферта.

Объем средств ФФПР для каждого региона рассчитывается по формуле, утверждаемой ежегодно к третьему чтению Закона о бюджете. Ос-

новые принципы методики, заложенные в 2000 г., действуют по настоящее время. Распределение трансферта ФФПР производится в соответствии со среднедушевой бюджетной обеспеченностью регионов. Бюджетная обеспеченность определяется соотношением двух индексов – индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюджетных расходов (ИБР). ИНП является оценкой доходных возможностей региона по сравнению со среднероссийским уровнем, ИБР – оценкой бюджетных потребностей региона по сравнению со среднероссийским уровнем. Федеральный трансферт распределяется в два этапа. Первая часть трансферта (80% средств ФФПР) распределяется пропорционально отрыву бюджетной обеспеченности каждого региона от среднероссийского уровня. Вторая часть (20% средств фонда) распределяется так, чтобы довести регионы с самой низкой бюджетной обеспеченностью до одного уровня, максимального при заданном объеме средств.

Несмотря на сохранение общего подхода, формулы расчета ИНП и ИБР в каждом году меняются. Изменения связаны главным образом с уточнением перечня факторов, влияющих на бюджетную обеспеченность региона. Индекс налогового потенциала рассчитывается исходя из объема добавленной стоимости, произведенной в отраслях промышленности региона.

Экспертами Центра фискальной политики проведен расчет, показывающий влияние изменения формулы на величину трансферта. Анализ показал, что для 36 регионов изменение методики распределения средств ФФПР в 2003 г. по сравнению с 2002 г. привело к изменению величины федерального трансферта более чем на 10%. Результаты расчета приведены в таблице 2 (Приложение Б).

По оценкам Центра фискальной политики, изменения трансферта, вызванные изменениями формулы, в 2002 г. составили более 5% доходов консолидированного бюджета для 16 регионов.

Изменения в методике расчета трансферта, безусловно, ведут к более точному расчету бюджетной обеспеченности регионов и соответственно к более справедливому распределению трансфертов. Но, с другой стороны, изменения в формуле затрудняют предсказуемость трансферта и делают практически невозможным прогнозирование доходов региональных бюджетов на несколько лет. Особенно это касается высокودотационных регионов. В международной практике методика распределения финансовой помощи обычно закрепляется на несколько лет. Стабильность методики могла бы привести к большей стабильности доходной базы регионов – получателей трансферта и расширить возможности бюджетного планирования на региональном уровне. Но переход к стабильной методике возможен только в том случае, если в действующей будут адекватно учтены все значимые факторы, объективно влияющие на бюджетную обеспеченность регионов.

Фонд поддержки на 2005 год был срезан шести субъектам Сибирского федерального округа на общую сумму в 2,435 млрд. рублей. Из этих шести регионов наибольшее сокращение произошло в отношении Читинской области – 1,128 млрд. рублей (Бурятия – 386, 2 млн., Республика Хакасия – 23,144 млн., Новосибирская область – 309,742 млн., Томская область – 487 млн., Агинский Бурятский АО – 100,1 млн.). Сокращение для Читинской области оказалось самым большим не только в масштабах округа, но и в пределах всей страны. По мнению губернатора Читинской области Равиля Гениатулина, уменьшение финансирования кажется еще более несправедливым, если вспомнить, что в федеральном бюджете 2004 года уже было проведено уменьшение фонда поддержки Читинской области на 608 млн. рублей. Предыдущее сокращение совпало по времени с увеличением оплаты труда работникам бюджетной сферы в 1,33 раза (это дополнительные 1 млрд. 653,3 млн. рублей). В итоге консолидированный бюджет Читинской области на 2004 год был принят с дефицитом в сумме 806,4 млн. рублей. Расчеты показывают, что несбалансированность консолидированного бюджета на 2005 год составит уже 3,6 млрд. рублей. Основными причинами снижения трансфертов для Читинской области стало сокращение населения (согласно переписи 2002 года) и увеличение налогооблагаемой базы в регионе.

В соответствии с концепцией реформы по замене натуральных льгот денежными выплатами, регионам придется теперь за счет собственных средств финансировать обеспечение льгот ветеранам труда, труженикам тыла, политрепрессированным, а также самостоятельно платить детские пособия. Многие парламентарии считают, что федеральное правительство слишком поспешило "взвалить" эти обязательства "на плечи" регионов: в нашей стране насчитывается почти три десятка субъектов Федерации, бюджеты которых исполнены с дефицитом. В большинстве остальных доходы еле-еле покрывают расходы. Естественно, что такие регионы не смогут выполнить свои обязательства по монетизации льгот. Однако по словам Кудрина, федеральный фонд финансовой поддержки регионов в 2005 году составит приблизительно 190 миллиардов рублей – это вполне достаточная сумма для того, чтобы помочь депрессивным субъектам Федерации выполнить новые социальные обязательства. Кстати, в федеральном бюджете на 2005 год на финансирование реформы по замене натуральных льгот денежными выплатами заложено 203 миллиарда рублей.

Как объявил директор департамента межбюджетных отношений Министерства Финансов Антон Силуанов, 15 млрд. руб. регионы получат на обеспечение льготных выплат. В том числе 11 млрд. руб. предусмотрены на возмещение расходов субъектов на льготные выплаты ветеранам труда и труженикам тыла, а 4 млрд. руб. – на компенсацию выплат госпособий на детей. Еще 10 млрд. руб. из 30 млрд. запланировано на содержание передаваемых регионам школ и ПТУ. Резерв в 5 млрд. руб. господин Силуанов предложил разделить по итогам первого квартала 2005 года.

Минфин собирается ввести еще одно новшество — в 2005 году при распределении традиционной финансовой поддержки регионов центром отменяется привязка к средней обеспеченности местных бюджетов. В результате, по подсчетам Антона Силуанова, 24 региона пострадают по сравнению с 2004 годом. Более 50% помощи из центра потеряет Сахалин. Еще для шести регионов, названия которых в Минфине пока не уточняют, потери составят от 20 до 50%. Потери будут учтены при распределении между регионами 30 млрд. руб. Критериев при этом два: уровень трансферта в доходах региона должен быть не менее 10%, а потери местного бюджета – не менее 3% от уровня 2004 года.

Итогом заключительного заседания федеральной трехсторонней комиссии по формированию бюджета страны на 2005 год стало утверждение новой методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Результатом изменения расчетных механизмов явилось сокращение ФФПР на 2005 год для 25 регионов. Примечательно, что большинство из этих регионов никак нельзя отнести к преуспевающим. Так, в Центральном округе из 18 областей и городов сокращение произойдет в 7-ми, в Северо-Западном из 11 областей сокращение ожидается только в 2-х; по Южному - в 3-х. По Приволжскому федеральному округу из 15 регионов сокращение вообще не затронет ни один регион, а в Уральском затронет лишь 1 субъект федерации. В то же время из 16 субъектов Сибирского федерального округа ФФПР уменьшается в 6-ти, и из 10 субъектов Дальневосточного - также в 6-ти. Таким образом, почти половина (48%) "пострадавших" субъектов приходится на Сибирь и Дальний Восток. Общая сумма сокращенного ФФПР для 25 регионов составляет 7,8 млрд. рублей. Из них на Сибирский и Дальневосточный округа приходится 5,47 млрд. рублей, что составляет 69,9%.

В заключение важно отметить, что с января 2005 года полномочия субъектов федерации расширяются и особое значение в этих условиях, по мнению президента, приобретает предоставляемая на условиях софинансирования финансовая помощь, которая позволяет создать стимулы для исполнения регионами социальных обязательств, обеспечить соблюдение ими федеральных стандартов, улучшить состояние региональных финансов. "Важно повысить предсказуемость формирования основного источника межбюджетных трансфертов регионам - Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, значительно упростив методику распределения средств этого фонда... Объем фонда финансовой поддержки регионов на 2005 год и последующие годы должен формироваться с учетом его индексации на уровень инфляции", - отметил Путин.

#### **Список использованных источников**

1. Бирюков, А. Г.. О методологии распределения средств фонда регионального развития. // Финансы. - 2004. - №5. - с. 11
2. Третнер, К. Х.. О методике распределения Федерального Фонда финансовой поддержки регионов. // Финансы. - 2004. - №8. - с. 14

Приложение А

Таблица 1– Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2001-2003 гг.

	Доходы консолидированных бюджетов субъектов в расчете на душу населения, приведенные к сопоставимому виду (скорректированные на индекс бюджетных расходов)					
	2001 г.		2002 г.		2003 г.	
	без учета средств ФФП	с учетом средств ФФП	без учета средств ФФП	с учетом средств ФФП	без учета средств ФФП	с учетом средств ФФП
наиболее обеспеченный регион	4,11	4,11	4,16	4,16	4,09	4,09
наименее обеспеченный регион	0,18	0,46	0,19	0,59	0,09	0,61
величины разрыва уровней бюджетной обеспеченности (отношение)	22,3	8,9	21,4	7,0	45,5	6,7
10 наиболее обеспеченных регионов	2,67	2,67	2,47	2,47	2,29	2,29
10 наименее обеспеченных регионов	0,27	0,57	0,32	0,65	0,25	0,68
величины разрыва уровней бюджетной обеспеченности (отношение)	9,9	4,7	7,7	3,8	9,3	3,4

Приложение Б

Таблица 2 - Изменение трансферта регионов, вызванное изменением формулы расчета, в 2003 г. (более чем на 10%)

Наименование региона	Базовый трансферт	Трансферт по формуле 2002 г.	Изменение трансферта за счет изменения формулы (%)
Республика Карелия	835 887	751 857	11%
Мурманская область	533 382	406 838	31%
Псковская область	2 141 327	1 641 954	30%
Ивановская область	2 921 355	3 324 389	-12%
Калужская область	1 841 183	1 296 928	42%
Московская область	1 986 613	2 822 203	-30%
Смоленская область	1 090 732	947 232	15%
Республика Мордовия	2 061 718	2 311 868	-11%
Нижегородская область	637 624	1 810 417	-65%
Белгородская область	585 445	768 018	-24%
Курская область	1 164 929	1 596 748	-27%
Рес.Калмыкия-Хальмг Тангч.	1 041 394	788 645	32%
Астраханская область	457 245	0	100%
Саратовская область	1 881 431	2 216 211	-15%
Ульяновская область	1 297 535	1 693 509	-23%
Республика Северная Осетия	2 412 525	2 163 799	11%
Краснодарский край	3 629 682	3 139 041	16%
Удмуртская Республика	158 125	0	100%
Курганская область	3 038 100	3 530 714	-14%
Свердловская область		652 994	-100%
Челябинская область	807 469	1 239 593	-35%
Алтайский край	8 792 770	9 797 625	-10%
Кемеровская область	1 570 382	2 156 839	-27%
Новосибирская область	3 207 596	3 704 881	-13%
Омская область	2 623 876	3 794 485	-31%
Тюменская область		623 386	-100%
Республика Хакасия	724 109	810 406	-11%
Иркутская область	1 005 976	1 801 923	-44%
Читинская область	5 099 343	4 498 750	13%
Республика Саха (Якутия)	9 851 620	7 030 057	40%
Еврейская автономная область	1 392 579	1 206 849	15%
Приморский край	6 310 650	5 281 153	19%
Хабаровский край	3 566 858	2 981 983	20%
Корякский АО	958 291	842 784	14%
Сахалинская область	1 709 612	0	100%
Калининградская область	913 749	494 427	85%

# НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ЕЕ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

Кириллова С.С. старший преподаватель кафедры  
«Налоги и налогообложение», к.э.н.

Реализация важнейших задач, стоящих перед местными бюджетами, во многом обосновывается грамотным подходом к определению основных направлений развития муниципального образования. Практика показывает, что в условиях постоянного сокращения собственной доходной базы местных бюджетов, что видно из рисунка 1, без комплексного анализа финансовой ситуации не возможно своевременное выполнение возложенных на местные бюджеты расходных полномочий.



Рисунок 1 – Динамика структуры доходов бюджета г. Мичуринска Тамбовской области за 1997 – 2003 гг., %

Бюджетная политика муниципального образования, безусловно, должна строиться на основе приоритетных задач и перспектив общегосударственной бюджетно-налоговой политики. Вместе с тем, нельзя руководствоваться только данными направлениями, поскольку необходимо учитывать определенную специфику каждого региона и муниципалитета. Особенности развития местных бюджетов во многом определены целями и задачами экономической политики соответствующей территории.

Разработка бюджетной политики, а также ее реализация должны рассматриваться как единый, органичный процесс. При этом следует предусмотреть концептуальные элементы бюджетной политики, а также совокупность тактических мероприятий. Эффективность бюджетной политики возможно оценить только при условии полного анализа итогов исполнения бюджета. Именно последовательная реализация концептуальных направлений бюджетной политики позволяет оценить ее результативность и

своевременно внести корректировки в тактические мероприятия по повышению устойчивости бюджета муниципального образования.

Примерное содержание бюджетной политики на предстоящий год должно включать следующие направления:

1. Итоги реализации бюджетной политики местного бюджета за предыдущий период.

2. Основные направления развития бюджета на предстоящий финансовый год.

3. Перспективы укрепления доходной части бюджета.

4. Политика муниципалитета в области расходов.

Основными концептуальными направлениями развития бюджета города являются:

1. Укрепление финансовой основы городского бюджета.

2. Снижение финансовой зависимости местного бюджета от бюджетов других уровней.

3. Рост доли неналоговых доходов, в первую очередь за счет упорядочения системы арендных платежей.

4. Расширение налоговой базы городской казны путем достижения стабильного экономического роста.

### 1. Итоги реализации бюджетной политики города

Действующая бюджетно-налоговая политика ориентирована, в первую очередь, на пополнение федерального бюджета, в то время как регионы и муниципалитеты не были обеспечены достаточным объемом собственных источников для выполнения возложенных на них функций, что видно из таблицы 1.

Таблица 1 - Структура налоговых доходов г. Мичуринска Тамбовской области в разрезе бюджетов разных уровней в 1997 - 2003 гг., в %

Наименование бюджетов	Годы							Отклонение 2003 года от 1997 года (+, -)
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Консолидированный бюджет, всего	100	100	100	100	100	100	100	X
в том числе:								
- федеральный	30,3	23,2	41,9	48,7	42,5	37,7	40,0	+9,7
-областной	16,3	31,0	24,8	26,5	35,7	49,2	47,0	+30,7
-местный	53,4	45,8	33,3	24,8	21,8	13,1	13,0	-40,4

Структура расходов бюджета города Мичуринска представлена в таблице 2.

Данные таблицы показывают, что на состояние бюджета города отразилась реформа жилищно-коммунального хозяйства, реализуемая в России. Данные расходы в бюджете за период с 2001 по 2003 год снизились более чем на 6 процентных пункта. Также произошло снижение расходов на здравоохранение более чем на 14 процентных пункта, что вызвано переходом на финансирование соответствующих учреждений через систему фондов медицинского страхования. Одновременно с этим существенно возросли расходы на социальную политику. Это объясняется, прежде всего, приоритетами бюджетной политики Российской Федерации и расширением расходных полномочий местных бюджетов в социальной сфере.

Таблица 2 – Структура расходов бюджета города Мичуринска в 2001 – 2004 гг.

Показатели	Годы				Отклонение 2004 г. от 2001 г.(+,-)
	2001	2002	2003	2004	
Государственное и муниципальное управление	4,9	3,6	4,7	3,8	-1,1
Образование	37,2	37,0	38,4	35,6	-1,6
Здравоохранение	24,4	24,8	13,7	9,8	-14,6
ЖКХ	25,5	19,9	18,3	18,8	-6,7
Социальная политика	3,7	8,8	11,2	12,0	+8,3
Промышленность, энергетика и строительство	0,1	0,1	8,3	2,9	+2,8
Культура, искусство и кинематография	3,97	3,8	4,8	4,1	+0,13
Прочие	0,23	2,0	0,6	13,0	+12,77
Итого:	100	100	100	100	X

Итоги исполнения бюджета города по доходам и расходам за 2003 год и за 2004 год представлены в таблицах 3 и 4.

Таблица 3 – Итоги исполнения бюджета города Мичуринска по доходам за 2003-2004гг., млн. руб.

Показатели	2003 г.			2004 г.		
	План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	% выполнения плана	План, тыс. руб.	Факт.	% выполнения плана
Налоговые доходы, всего	109365	113604	103,9	123782	125601	101,5
в т.ч.:						
-налог на прибыль	8491	9059	106,7	8248	8248	100,0
-налог на доходы физических лиц	39070	41190	105,4	50928	53291	104,6
-земельный налог	16013	13386	83,6	16786	12973	77,3
-налоги на имущество	21137	22831	108,0	27659	29685	107,3
-налоги на совокупный доход	8671	9340	107,7	14342	15009	104,7
-налог на игровой бизнес	110	170	170,0	3148	3274	104,0
-прочие	15983	17798	111,3	2671	3121	116,8
Неналоговые доходы	10554	17490	165,7	13458	21336	158,5
Безвозмездные перечисления	249140	247240	99,2	431040	431040	100,0
Всего доходов:	369059	378334	102,5	568280	577977	101,7

Таблица 4 – Итоги исполнения бюджета города Мичуринска по расходам в 2003-2004 гг.

Показатели	2003 г.			2004 г.		
	План.	Факт.	% выполнения плана	План.	Факт.	% выполнения плана
Государственное и муниципальное управление	18826	18826	100	22079	22079	100,0
Образование	155284	152908	98	206192	206375	100,3
Здравоохранение	54369	54363	100	56691	56691	100,0
ЖКХ	72661	72661	100	108909	108905	100,0
Социальная политика	44549	44548	100	70323	70362	100,1
Промышленность, энергетика и строительство	33210	33210	100	17000	17000	100,0
Культура, искусство, кинематография	13313	18957	142,4	17189	23799	138,5
Прочие	11405	2760	24,2	81757	75296	92,1
Всего расходов:	403611	398233	98,7	580140	584152	100,1

Данные таблиц показывают, что бюджет города Мичуринска как по доходам, так и по расходам исполняется в полном объеме. Однако, это связано с тем, что в течение финансового года неоднократно происходит уточнение бюджета, в результате чего первоначальный суммы и уточненные показатели весьма существенно отличаются.

## **2. Основные направления развития бюджета на 2005 год.**

Основополагающим направлением развития бюджета на 2005 год должно стать укрепление финансового положения города в условиях реализуемой в Российской Федерации бюджетной и налоговой политики. По городу Мичуринску собственные доходы занимают чуть более 25%, тогда как основная часть городской казны формируется за счет безвозмездных перечислений, поступающий из бюджетов других уровней. Вместе с тем, на местный бюджет возложен огромный объем финансовых обязательств как экономической, так и социальной направленности. Таким образом, большинство расходов города не подкреплены соответствующими собственными доходными источниками.

Сложившаяся ситуация негативно отражается не только на финансах города, но и на качестве планирования, так как местные органы самоуправления стараются скрыть реальный объем финансовых ресурсов, формируемых на территории. В противном случае, они лишатся определенного объема финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Кроме того, постепенно снижается заинтересованность в развитии и укреплении производства на подведомственной территории, теряются стимулы к расширению налоговой базы. Все это способствует нарушению принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств.

В этой связи развитие основной задачей развития бюджета должно стать максимальное привлечение средств, закрепленных за бюджетом города, то есть особое внимание следует сосредоточить на анализе налоговых баз основных доходобразующих налогов:

НДФЛ – 42,4 %

Налоги на имущество – 23,6 %

Земельный налог – 10,3%

Налоги на совокупный доход – 12, 0 %

Налог на прибыль – 6,6 %

Прочие – 5,1 %

Основная масса доходов формируется за счет налога на доходы физических лиц, налогов на имущество и земельного налога. Это дает основание утверждать, что оценка налогового потенциала города должна строиться именно на анализе налоговых баз обозначенных налогов.

Кроме того, объективное определение налогового потенциала муниципального образования может быть проведено на основе оценки налогового потенциала крупнейших налогоплательщиков. В частности, в городе Мичуринске 84,8 % доходов местного бюджета формируется за счет по-

ступлений от 13 крупнейших плательщиков, доля которых в общей их численности составляет менее 1 %.

Особую актуальность приобретают вопросы укрепления сотрудничества и взаимодействия финансовых и налоговых органов.

В заключении хотелось бы остановиться на перспективах укрепления доходной части бюджета города Мичуринска и на политике города в области расходов.

Доходы бюджета города Мичуринска складываются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также за счет безвозмездных перечислений. Укрепить доходную базу бюджета города Мичуринска возможно, прежде всего, за счет использования экономических резервов, то есть за счет расширения налоговой базы основных налогов.

Поскольку с 1 января 2005 года вновь сокращены источники налоговых доходов местных бюджетов, то все усилия должны быть направлены на такие виды налогов как налоги на имущество, земельный налог, налоги на совокупный доход. При этом основным является обеспечение полноты уплаты земельного налога, так как коэффициент сбора данного налога имеет самое низкое значение.

Основными направлениями бюджетной политики города в области доходов являются:

- укрепление налогового потенциала;
- снижение задолженности по налоговым платежам;
- расширение сферы взаимодействия финансовых и налоговых органов;
- формирование партнерских отношений с налогоплательщиками;
- увеличение объема неналоговых доходов.

Основным направлением бюджетной политики города в области расходов является рационализация системы расходов, а также сокращение непроизводительных расходов.

Важнейшими направлениями бюджетной политики города в области расходов должны стать:

- снижение расходов на ЖКХ;
- рационализация расходов местного бюджета;
- сокращение расходов на муниципальное управление.

Необходимо подчеркнуть, что местные бюджеты выполняют не только управленческие и экономические, но и социальные функции. Полнота их реализации определяется приоритетами экономического развития соответствующей территории. В этой связи грамотный подход к разработке бюджетной политики, ее важнейших направлений позволяет в полной мере обеспечить достижение обозначенных перспектив.

# **Проблемы современной налоговой системы России и пути их решения**

**Дата проведения – 7 апреля 2005 года**

**Руководитель: Кириллова С.С.**

***Экспертная комиссия:***



**Хорохорин Михаил, студент 43 группы  
Парышков Антон, студент 43 группы  
Пришутова Анастасия, студентка 42 группы  
Точилина Анастасия, студентка 43 группы  
Шабанов Павел, студент 42 группы  
Мерзляков Александр, студент 43 группы**

***Участники круглого стола***



## План проведения круглого стола

I. Вступительное слово руководителя.

II. Доклады:

1.1. Проблемы формирования оптимальной налоговой нагрузки в России.

*Докладчик Сальникова Елизавета*, студентка 35 группы.

1.2. Планирование налоговых поступлений: сущность, проблемы и пути их решения.

**Докладчики:**

*Докладчик Фомичева Ирина*, студентка 31 группы

*Докладчик Грачева Татьяна*, студентка 35 группы

1.3. Вопросы администрирования налоговых платежей в России.

**Докладчики**

*Докладчик Ковылова Елена*, студентка 35 группы

III. Обсуждение докладов (с участием экспертов)

IV. Избрание счетной комиссии и голосование (выбор лучшего доклада)

V. Подведение итогов круглого стола

1. Лучший доклад

2. Подготовка резюме по результатам проведения круглого стола

### I. Вступительное слово руководителя

В настоящее время налоговую систему России, несмотря на постоянное ее реформирование, нельзя признать полностью оптимальной.

Оптимальность налоговой системы трактуют как с точки зрения возможности обеспечения государства необходимыми финансовыми ресурсами, так и с позиций ее воздействия на хозяйствующие субъекты.

Давящее воздействие налоговой системы проявляется не только в том, что сложился достаточно высокий уровень налоговой нагрузки, но и в том, что особую тяжесть налогообложения испытывают добросовестные налогоплательщики.

В этой связи видится необходимым определить важнейшие направления реформирования налоговой системы России.

Мы предприняли попытку определить направления совершенствования налоговой системы и налогового механизма в области налоговой нагрузки, налогового планирования и совершенствования налогового администрирования.

# ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ НАГРУЗКИ В РОССИИ

Сальникова Е. С., студентка 35 группы



Налогоплательщики справедливо сетуют на высокое налоговое бремя, законопослушная их часть отдает государству больше половины созданной ими добавленной стоимости при тяжелом финансовом состоянии и доходах ниже прожиточного минимума значительной массы предприятий и населения. По оценке различных независимых экспертов «теневая» экономика составляет сейчас от 25% до 40% ВВП страны. В итоге, ситуация в сфере налогообложения в России переросла в крупнейшую не только экономическую, но и социально – политическую проблему. Основная причина этому – в России длительное время при проведении налоговой политики не учитывался такой важнейший показатель, как предел налоговых изъятий.

Несмотря на то, что последние три года Правительством России взят курс на реальное снижение налогового бремени, необходимо точно определить современное его состояние, верхние и нижние пределы налоговых изъятий, а на их основе – равновесные (оптимальные) значения совокупной налоговой нагрузки на экономику с целью обеспечения ее стабильного роста без ущерба доходам бюджета. То есть необходимо решить вопрос на какие предельные значения налогового бремени следует ориентироваться, до какого уровня допустимо их снижение с тем, чтобы обеспечить оптимальный для современной России регулирующий и фискальный эффект налогообложения. Только на этой основе возможно построение эффективной стратегии налогового реформирования в России, опирающейся на научно – обоснованный уровень совокупной налоговой нагрузки [1, с.34].

Налоговое бремя (налоговая нагрузка) – это обобщенный показатель, характеризующий роль налогов в жизни общества. Этот показатель отражает ту часть произведенного обществом продукта, которая перераспреде-

ляется посредством бюджетных механизмов. Некоторые зарубежные экономисты определяют налоговое бремя как меру экономических ограничений, создаваемых отчислением средств на уплату налога или налогов [2, с.54].

Известно, что развитие экономики страны зависит от качества налоговой системы. Совершенствование действующей налоговой системы предполагает оптимальное ее построение, что, в свою очередь, означает обеспечение финансовыми ресурсами потребностей государства при сохранении стимула налогоплательщика к предпринимательской деятельности, постоянном повышении возможностей эффективности хозяйствования. Измерителем качества налоговой системы может служить уровень налоговой нагрузки. В связи с этим в отношении любой налоговой системы возникает необходимость оценки тяжести налогового бремени [6, с.67].

Уже более 200 лет не прекращаются научные дискуссии по вопросу оценки тяжести налогового бремени. Однако до сих пор не решен вопрос, каков же критерий степени тяжести налогового бремени [6, с. 67].

Научно доказано, что при увеличении налоговой нагрузки на налогоплательщика (рост количества налогов и увеличение качества налогов, отмена льгот и референций) эффективность налоговой системы сначала повышается и достигает своего максимума, затем начинает резко снижаться. При этом потери бюджетной системы становятся невосполнимыми, так как определенная часть налогоплательщиков или разоряется, или сворачивает производство, другая часть находит как законные, так и незаконные пути минимизации установленных и подлежащих уплате налогов. При снижении налогового бремени в дальнейшем для восстановления нарушенного производства потребуются годы. Кроме того, тот налогоплательщик, который нашел реальные пути ухода от налогообложения, даже при возврате к «старому» уровню налогового изъятия уже не будет платить налоги в полном объеме [8, с.73].

В этой связи проблема оптимальной налоговой нагрузки на налогоплательщика играет особую роль в построении и совершенствовании налоговой системы любого государства – как с развитой экономикой, так и находящегося в переходном периоде.

Зависимость между усилением налогового гнета и суммой поступающих в государственную казну налогов еще в начале второй половины XX в. вывел профессор А. Лаффер, построивший свою знаменитую «кривую Лаффера» (Рисунок 1).

Согласно теории А. Лаффера, увеличение налоговых ставок только до определенного предела способствует росту налоговых поступлений, при его достижении поступление налогов начинает постепенно замедляться, а затем при превышении этого предела идет или плавное снижение доходов бюджета, или же резкое их падение. Необоснованное увеличение налогового бремени, согласно А. Лафферу, является первопричиной развития те-

невого сектора экономики. Именно А. Лаффер обосновал, что только снижение налоговой нагрузки стимулирует предпринимательскую деятельность, развивает инициативу и предприимчивость. Рост доходов в бюджет осуществляется в этом случае не за счет нагнетания налогового бремени на товаропроизводителей, а за счет увеличения производства и расширения налогооблагаемой базы. Вместе с тем «кривая Лаффера» лишь показывает указанную зависимость, но не дает четкого представления о предельно допустимой величине налоговых изъятий в бюджет страны. Эта величина не может быть постоянной и достаточно точной, в немаловажной степени ее уровень зависит от финансового состояния налогоплательщиков в конкретной стране, от состояния экономики этой страны в целом [8, с.74].



Рисунок 1 – Кривая Лаффера

По расчетам современных российских экономистов, точка реального уровня налогового бремени в нашей стране в 90-ых годах находилась далеко за верхним пределом налогового изъятия. Таким образом, при построении налоговой системы в Российской Федерации выводы из закономерностей, сделанных Лаффером не были приняты во внимание, что соответственно, привело к развитию теневого сектора в национальной экономике [6, с.67].

Многовековая практика построения налоговых систем в странах с развитой рыночной экономикой выработала определенные показатели, за пределами которых невозможна эффективная предпринимательская дея-

тельность. Мировой опыт налогообложения показывает, что изъятие у налогоплательщика до 30 – 40 % дохода – та черта, за пределами которой начинается процесс сокращения сбережений и тем самым инвестиций в экономику. Если же ставки налогов и их число достигают такого уровня, что у налогоплательщика изымается более 40 – 50 % его доходов, то это полностью ликвидирует стимулы к предпринимательской инициативе и расширению производства.

Иными словами, эффективная налоговая система должна обеспечивать разумные потребности государства, изымая у налогоплательщика не более 30% его доходов. Конечно, из этого правила есть исключения, которые только лишь подтверждают его справедливость. Налоговая система отдельных стран, в частности Швеции, построена таким образом, что налогоплательщик отдает в государственную казну 50% и более своего дохода и это не подавляет его стимулов к развитию производства. Парадокса в этом нет, поскольку в этих странах государство за счет налогов решает многие задачи экономического и социального характера, которые в большинстве других стран налогоплательщик вынужден решать за счет своих доходов, оставшихся у него после уплаты всех причитающихся налогов. Так что баланс интересов в данном случае все же сохраняется.

При этом необходимо также иметь в виду, что показатель налогового изъятия, определяемый в целом по налоговой системе, страдает весьма серьезным недостатком, заключающимся в том, что он определяет уровень налогового гнета среднего статистического налогоплательщика, не учитывая индивидуальных особенностей конкретного налогоплательщика. Но вместе с тем этот показатель необходим, так как налоги устанавливает государство и оно должно учитывать этот средний показатель [8, с.75].

Действительно, в любом государстве десятки тысяч предприятий, различающихся между собой не только по видам деятельности, но и по ряду других признаков, которые неизбежно будут влиять на формирование их налогооблагаемой базы и, соответственно, на размер уплачиваемых налогов. Это и структура их издержек производства и обращения, связанных с получением дохода, и скорость оборота капитала, и различная фондоемкость и наукоемкость производства, и уровень их доходности, и многое другое. Учитывать все это при формировании налоговой системы необходимо, но крайне сложно. Вот здесь-то и должен использоваться показатель отношения суммы уплачиваемых в стране налогов к валовому внутреннему продукту. Без него невозможно определить ту черту, за пределами которой государство, уточняя ли перечень налогов, изменяя ли налоговые ставки и отменяя налоговые льготы, не имеет права переступить. При этом оно должно постоянно корректировать этот показатель, приближая его к конкретному налогоплательщику.

Между тем для каждого конкретного налогоплательщика не суть важно, какова степень налоговой нагрузки на макроуровне. Налоги в бюд-

жеты всех уровней и во внебюджетные фонды он платит из собственных доходов, и поэтому для него существуют конкретные показатели, характеризующие уровень налогового бремени. Однако необходимо подчеркнуть, что в российской экономической науке и практике не выработан единый подход к данному показателю. При этом нет ясности в определении как числителя (какие налоги необходимо учитывать), так и знаменателя (что следует понимать под доходом предприятия или организации).

Если при определении макроэкономического показателя налоговой нагрузки проблем в части определения сумм налогов практически не существует (берется вся совокупность поступающих в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды налогов и сборов), то на уровне предприятия такая проблема есть. Вопрос заключается главным образом в том, следует ли включать в сумму налогов ту ее часть, которая представляет собой уплачиваемый работниками предприятия налог не доходы физических лиц. Здесь среди российских ученых и практиков нет единой точки зрения.

Более логичным при определении налогового бремени конкретного налогоплательщика было бы все же не включать налоги и сборы, уплачиваемые населением. В данном случае предприятие выступает по поручению государства не в роли плательщика налогов, а только в роли их сборщика, удерживая эти налоги из доходов своих работников. И изменения условий указанного налогообложения ни в какой мере не отражаются на доходах, остающихся в распоряжении предприятия.

Здесь же неизбежно возникает и активно обсуждается вторая часть данной проблемы, относящаяся к косвенным налогам: надо ли их учитывать при определении налоговой нагрузки предприятий, имея в виду особенности их формирования и уплаты. В этом случае указанная проблема несколько надуманна: деление итогов на прямые и косвенные носит не абсолютный, а относительный характер в той части, которая относится на переложение уплаты косвенных налогов на конечного потребителя. Дело в том, что все налоги в результате уплачивает конечный потребитель [8, с.77].

Снижение налогового бремени на производство и сферу услуг наиболее эффективно путем уменьшения прямых налогов, т. к. прямое налогообложение в отличие от косвенного в большей степени носит безвозвратный характер. Снижение ставок налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, позволяет экономическому субъекту получить больше средств в собственное распоряжение и соответственно возможность маневрировать ими [5, с.32].

Снижение налоговой нагрузки, в частности за счет уменьшения налоговых ставок на прибыль и применения унифицированной ставки на доходы физических лиц, высвобождает большой объем прибыли и доходов в личное распоряжение хозяйствующего субъекта, а, следовательно, стимулируется инвестиционная и покупательная деятельность [5, с.32].

Вопрос заключается в том, допускают ли спрос и предложение, а также сложившийся уровень цен на продукцию, выпускаемую данным предприятием, возможность переложить дополнительный налог, будь то прямой или косвенный, на плечи потребителя. И если такая возможность есть, то любой налогоплательщик ею воспользуется вне зависимости от того, прямые или косвенные налоги он при этом платит [8, с.77].

Взять, к примеру такой косвенный налог, как НДС. Общеизвестно, что ставка этого налога в нашей стране неоднократно изменялась в сторону ее снижения. За годы реформ она уменьшилась с 28 до 18%, или более чем на четверть. Но к снижению цен, в том числе розничных, это не привело [8, с.77].

Особая тема – сверхдоходы в нефте- и газодобыче. Представляется, что мнение о необходимости резкого увеличения нагрузки на сырьевой сектор ошибочно. К этому надо подходить достаточно взвешенно и осторожно. Важнее не изъять больше налогов, а сохранить эту отрасль, т. к. от нее сегодня зависит развитие экономики. Надо отдавать себе отчет в том, что для развития этой отрасли нужны огромные капитальные вложения. Важно объективно оценить финансовые возможности добывающей отрасли, определить величину сверхдоходов, понять факторы их образования и целесообразные направления использования [10, с.26].

Отдельные экономисты при расчете налоговой нагрузки конкретного предприятия предлагают брать за основу или добавленную стоимость, или же вновь созданную стоимость. Все эти показатели, с которыми соизмеряется величина уплаченных предприятием налогов, используются в практике налогового планирования, анализа и подготовки совершенствования налоговой системы. Вместе с тем для сопоставимости налоговой нагрузки предприятий различных отраслей, для анализа динамики налогового гнета должен быть выбран один показатель, который отражал бы действительный и притом единый источник уплаты всех налогов, вносимых предприятием в бюджеты всех уровней и во внебюджетные фонды.

Показатели выручки от реализации продукции, работ и услуг, а также добавленной стоимости таким универсальным источником служить не могут, так как из них предприятие должно возместить в первую очередь соответственно стоимость израсходованных на производство продукции товаров, работ и услуг сырья, материалов, топлива, а также амортизацию как часть стоимости использованных при производстве основных фондов [8, с.79].

В мировой налоговой практике в качестве показателя налоговой нагрузки на макроуровне служит отношение всех взысканных с налогоплательщиков налогов, вне зависимости от того, в бюджет какого уровня или в какой внебюджетный фонд они поступают, к объему полученного валового внутреннего продукта (ВВП).

Данные о степени налоговых изъятий по отношению к ВВП в различных странах приведены в табл.1.

Из этих данных можно сделать несколько важных выводов.

Во-первых, большинство экономически развитых стран мира к настоящему времени практически достигли максимально возможного уровня перераспределения через налоговую систему ВВП и национального дохода. Поэтому обеспечение дальнейшего роста поступлений доходов в бюджеты этих стран возможно в основном за счет изменения структуры налоговых изъятий и обеспечения на этой основе прямой зависимости роста налогов от роста ВВП. Увеличение же ставок налогов, равно как и отмена льгот по ним, чреваты для этих стран как экономическими, так и социальными негативными последствиями.

Во-вторых, напрашивается вывод о том, налоговое бремя для российских налогоплательщиков не столь велико, как это постоянно трактуется в экономической литературе. Действительно, уровень налогового изъятия в России в последние годы не превышал 35% ВВП.

Таблица 1 – Удельный вес налоговых поступлений по отношению к ВВП

Страна	Доля налоговых и обязательных платежей
Германия	42,9
Бельгия	46,4
Дания	52,8
Франция	46,3
Италия	42,9
Нидерланды	44,8
Австралия	45,5
Швеция	54,2
Великобритания	33,9
Испания	35,5
Канада	36,3
США	31,8
Япония	28,6
Россия:	
2000г.	33,7
2001г.	34,0
2002г.	34,7

Между тем те положения, которые абсолютно ясны и понятны для других стран, в отношении российской налоговой системы и ее нагрузки на налогоплательщиков должны рассматриваться через призму чрезвычайных особенностей развития российской экономики на современном этапе. Анализ этого положения показывает, что приведенные данные нуждаются в серьезной корректировке, в результате которой становится очевидным, что первоначальный вывод является весьма поспешным и в значительной степени неверным.

Дело в том, что определение показателя величины налоговой нагрузки в российской экономике через удельный вес налоговых поступлений в ВВП сродни определению показателя «средней температуры по больнице», где в целом все хорошо, а одна половина больных страдает от предельно высокой температуры, а другая – от допустимо низкой. То же самое и с показателем налоговых поступлений в ВВП в среднем по России. В среднем все вроде бы

Нормально, налоговая нагрузка находится вроде бы в пределах допустимой нормы, а также показателей многих других стран. И только непосредственный анализ указанного показателя в России показывает, что положение значительно сложнее, чем это представляется на первый взгляд [8, с.82].

Если говорить о налоговой нагрузке в целом, то можно видеть последовательное увеличение бремени налогов в последние годы (Таблица 2).

Явный рост налогового бремени происходит на фоне экономического роста. Парадоксальность этой ситуации состоит еще и в том, что повышение налоговой нагрузки идет вопреки реальным шагам по снижению налогов.

Таблица 2 – Динамика налоговой нагрузки (%)

	1999	2000	2001	2002
1. Доля доходов консолидированного бюджета РФ в ВВП	25,5	28,7	29,7	32,4
2. Доля налоговых платежей, контролируемых МНС, в ВВП	18,0	19,4	20,6	21,4

Говорить о целенаправленной российской политике в области регулирования налогообложения в 90-х годах XX века не приходится. Из международного опыта было взято лишь введение общепринятого в международной практике перечня налогов. Не проводилось ни экономического обоснования оптимальной тяжести налогового бремени, ни анализа принятых в мировой практике структур налоговой системы. При выработке налоговой политики учитывались лишь фискальные соображения, возни-

кающие как ответная реакция на массовое уклонение налогоплательщиков от налогообложения.

В связи с этим Россия была вынуждена пойти на координальные изменения налоговой системы, что воплотилось в жизнь с принятием Налогового кодекса. Так, по расчетам Министерства финансов РФ, для типичной промышленной организации отношение уплаченных налогов к выручке до принятия глав части второй Налогового кодекса РФ составляло 25,6% (без учета подоходного налога, а также платежа в Пенсионный фонд РФ в размере 1%).

В результате мер, реализованных с начала 2001 г. (введение ЕСН, изменения режима НДС, отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы) эта доля снизилась на 3,7 процентных пункта, или на 14,5%. После осуществления мер, введенных в действие с 2002 г., снижение составило уже 4,6 процентных пункта, или 18% (в основном в результате реформирования режима применения налога на прибыль). В 2003 г. с окончательной отменой налога на пользователей автомобильных дорог доля налогов к выручке составила 20,1%, или на 5,5 процентных пункта, или на 21,5% ниже, чем до начала осуществления мер по проведению налоговой реформы привело к заметному снижению налогового бремени на реальный сектор экономики.

Масштабная налоговая реформа в России проходит уже несколько лет. Приняты ключевые главы Налогового Кодекса, направленные на снижение номинального налогового бремени, сокращение налоговых льгот, упрощение налоговой системы. Революционным стало уменьшение ставки подоходного налога, что, привело к повышению собираемости этого налога (Таблица 3).

Таблица 3 – Уровень собираемости отдельных видов налогов, %

Наименование налога	2001г., отчет	2002г., отчет	Бюджет на 2003г.	2004г. (проект бюджета)
НДС на товары, производимые на территории РФ	83,3	91,2	93,0	95,0
Налог на прибыль организаций	96,8	97,7	97,0	97,7
Акцизы на спирт и ликероводочные изделия	92,1	93,3	93,3	94,0
Акцизы на бензин автомобильный	-	91,6	95,0	96,0
Акцизы на дизельное топливо	-	96,0	95,0	96,0
Платежи за пользование недрами (с 2002. налог на добычу полезных ископаемых)	96,2	98,3	98,0	98,3

В 2002 году сделан следующий важный шаг в осуществлении налоговой реформы, направленный на повышение эффективности налоговой системы и снижение налоговой нагрузки – перестал действовать последний «оборотный» налог – налог на пользователей автомобильных дорог. Улучшилась общая ситуация с собираемостью налогов, в связи с чем уровень налоговых поступлений в бюджеты увеличивается [6, с.68].

Неразвитость рыночных отношений, недостаточная экономическая и социальная стабильность, несовершенство и постоянные изменения налоговой системы страны (которые, хочется верить, отомрут с принятием в целом Налогового кодекса), разрушение экономических связей между предприятиями и ряд других немаловажных факторов, не влияя на абсолютный размер показателя налоговой нагрузки, относительно увеличивают налоговое бремя российского налогоплательщика. Действительно, в этих условиях налоговая нагрузка ощущается значительно острее, чем это было бы при отсутствии дестабилизирующих экономику факторов. Российские предприятия и организации вынуждены нести высокое налоговое бремя в условиях убыточной деятельности каждого второго предприятия и острой недостаточности финансовых ресурсов [8, с.85].

Тревожным выглядит тот факт, что бремя растет в тех отраслях, где оно наиболее высокое (промышленность, связь). Если бы речь шла не об отраслях, а об отдельных предприятиях, то неравномерное распределение бремени можно было бы объяснить структурными сдвигами в экономике. Но применительно к отраслям такое объяснение не может иметь места, поэтому можно говорить о целесообразности отраслевого перераспределения налоговой нагрузки в направлении ее выравнивания.

Сделаем на этот счет одно существенное замечание. Выравнивание отраслевой налоговой нагрузки может идти только путем обеспечения равных условий обложения, но не через предоставление дополнительных льгот «заслуженным» производителям. Если исключить акцизы и большую часть платежей за природные ресурсы, обусловленных особым состоянием рынков, то единый порядок обложения прибыли и добавленной стоимости в принципе обеспечивает равный податный режим для всех отраслей. Если же этот одинаковый режим различным образом влияет на разные (объективно разные) отрасли, то причина не в налогах. Причина – в массе любых прочих факторов, которые (если исключить случаи субъективного вмешательства в экономику) складываются нормальным рынком. Поэтому только рынок, объективная рыночная стихия, может реально оценить и откорректировать состояние и поведение отраслей. Не следует без крайней необходимости вмешиваться налогами в рыночные законы. Многого может сделать межотраслевая конкуренция. Задача государственной политики – придать черты естественности развитию экономики, в большей степени полагаться на «невидимую руку рынка», нежели на прожекты его адаптов и льгот [4, с.23].

Немаловажное значение для усиления налогового гнета имеет ярко выраженная тенденция роста доли косвенного налогообложения, которое в условиях невысокого уровня рентабельности и даже убыточности, а также оплаты части продукции неденежными средствами вынуждает российских налогоплательщиков платить налоги за счет сокращения собственных оборотных средств [8, с.86].

На практике производителям удается переложить на конечного потребителя только часть налоговой нагрузки по косвенным налогам. Степень переноса косвенных налогов на потребителя тем выше, чем меньше эластичность спроса на производимую организацией продукцию и чем больше эластичность ее предложения. Поэтому при невозможности переноса тяжести косвенных налогов на потребителя, например при абсолютно эластичном спросе, тяжесть налоговой нагрузки на организацию будет значительно увеличиваться [6, с.68].

Таким образом, перед российской налоговой системой стоит задача постепенного ограничения доли косвенного налогообложения, что должно, с одной стороны, уменьшить относительное налоговое давление на законопослушных налогоплательщиков, а с другой стороны, снизить ограничение спроса и способствовать тем самым подъему российской экономики.

Налоговый кодекс РФ несколько улучшает структуру налоговой системы в пользу налогоплательщика, целиком ликвидировав так называемые оборотные налоги.

В немалой степени искажающий сводный показатель налоговой нагрузки в российской налоговой системе, - неоднородность экономического развития отдельных отраслей экономики России, регионов и видов хозяйственной деятельности в части получаемых ими доходов. При этом налоговая система России предусматривает возможность предоставления значительного числа налоговых льгот и преференций в виде инвестиционного налогового кредита, налоговых отсрочек и рассрочек и других форм вне зависимости от уровня получаемых доходов. Зачастую подобные преференции получают как раз те предприятия и организации, которые имеют больший доход. С точки зрения экономической политики в условиях необходимости государственной поддержки это правильно, но с позиции налоговой нагрузки ее распределение осуществляется неравномерно и сводный показатель налогового бремени подлежит корректировке с учетом этих условий.

Немаловажное значение имеет и то обстоятельство, что в нашей стране установлен различный налоговый режим для предприятий разных отраслей экономики. В частности, освобождены от большинства видов налогов предприятия, производящие сельскохозяйственную продукцию, а также предприятия, осуществляющие ее переработку.

Проведенное МНС России обследование нескольких десятков предприятий различных отраслей экономики показало, что предприятия по производству сельхозпродукции уплачивают в бюджет примерно 7 коп. с каждого полученного от реализации продукции рубля. В то же время показатель налоговой нагрузки по обследованным предприятиям составил более 25 коп. с рубля выручки. Естественно, когда в целом в стране через систему налогов перераспределяется около трети ВВП, то этот показатель не может учитывать указанную выше неоднородность налоговой нагрузки. Поэтому ясно, что налогоплательщики, не имеющие льготных условий налогообложения, платят в бюджет несколько больше, чем это получается в среднем по стране.

Из сказанного можно сделать вывод, что российская налоговая система построена таким образом, что реальное налоговое давление на предприятия в значительной мере выше, чем в странах с развитой рыночной экономикой.

В связи с этим при анализе воздействия налогов на предпринимательскую деятельность в нашей стране необходимо учитывать особенности российской экономики, обязывающие сопоставлять не уровень среднего налогового бремени, не величину налоговых ставок важнейших видов налогов, а распределение налогов между категориями плательщиков и специфику формирования налогооблагаемой базы [8, с.87].

В принципе налоговая система России построена таким образом, что перед ней все равны. Не существует какой-либо «дискриминации» налогоплательщиков, скажем, по формам собственности или территориальному расположению. Но вместе с тем в российской налоговой системе налоговое бремя перекладывается на определенный круг налогоплательщиков, вследствие чего они испытывают чрезмерное налоговое давление. Одновременно негативное влияние на сбор налогов и формирование показателя среднего налогового бремени во все большей степени оказывает теневой сектор экономики. Поэтому проблема снижения налоговой нагрузки в российской налоговой системе в значительной степени связана с расширением налогооблагаемой базы в результате вовлечения в сферу уплаты налогов теневого бизнеса, «расчистки неплатежей» в экономике, укрепления налоговой и финансовой дисциплины. Создание благоприятных налоговых условий для функционирования легальной экономики, законопослушных налогоплательщиков целиком и полностью зависит от решения этих проблем. Поэтому необходимо, Чтобы Налоговый кодекс РФ, или, как его еще называют, налоговая конституция страны, после принятия всех его глав кардинально изменил ситуацию с реальным снижением налоговой нагрузки для российских налогоплательщиков [8, с.88].

Законодатели, принимая Налоговый кодекс, признали возможным, несмотря на серьезнейшие бюджетные ограничения, имевшие место к мо-

менту разработки и принятия Налогового кодекса, пойти на определенное снижение налогового бремени для товаропроизводителей за счет сокращения количества налогов. Для реализации целей налоговых преобразований Кодексом предусмотрено серьезное снижение ставки налога на доходы физических лиц, что должно по замыслу законодательной и исполнительной власти явиться дополнительным фактором стимулирования развития предпринимательской активности и расширения платежеспособного спроса населения.

Снижение налоговой нагрузки, как показал двухгодичный опыт взимания, например, ЕСН по сниженной регрессивной ставке, не привело к уменьшению поступлений налоговых доходов в казну государства, так как этот фактор способствует расширению налогооблагаемой базы и увеличению за счет этого поступлений налогов [8, с.16].

Кроме того, с 1 января 2004г. снижена ставка НДС с 20% до 18%.

Принципиальное значение имеет решение проблемы более равномерного и справедливого распределения налоговой нагрузки на всех налогоплательщиков. Оно обеспечено в Кодексе, прежде всего, за счет сокращения огромного количества бессистемно действовавших налоговых льгот, которые нарушали принцип справедливости налоговой системы по отношению к тем участникам экономической деятельности, которые не пользуются налоговыми привилегиями.

Общеизвестно, что льготный режим для одних налогоплательщиков неизбежно означает дополнительное налоговое бремя для других [8, с.17].

Современная российская налоговая политика заключается в смещении акцента с применения относительно высоких налоговых ставок на их снижение для создания роста налоговой базы и формировании доходов бюджета при более низкой налоговой нагрузке на хозяйствующих субъектов. Исходя из представленных ранее данных, можно сказать о том, что налоговая нагрузка в России ниже средних показателей по странам Восточной, Центральной Европы и Балтии, которые считаются наиболее успешно развивающимися в группе стран с переходной экономикой. Следует также отметить, что уровень номинальных налоговых ставок основных налогов в Российской Федерации заметно ниже, чем в среднем по странам Восточной Европы. И, тем не менее, возможности по дальнейшему снижению налогового бремени и повышению собираемости налогов без ущерба для бюджета и с пользой для налогоплательщиков у России есть [6, с.68].

#### **Список использованных источников**

1. Барулин С. В., Бекетова О. Н. Лафферовы эффекты в экономике современной России // Финансы, №4, 2003. – с.34 – 37.

2. Брызгалин А. В. Налоги и налоговое право. Учебное пособие / Под ред. А. В. Брызгалина. – М: «Аналитика – Пресс», 1998. – 608 с.
3. Белостоцкая В. А. Системный подход к измерению налоговой нагрузки // Финансы, №3, 2003. – с.36 -37.
4. Горский К. В. Некоторые параметры налоговой реформы // Финансы, №2, 2004. – с.22 -26.
5. Гуревич С. В. Косвенное налогообложение в реформируемой налоговой системе // Финансы, №3, 2004. – с.32 – 33.
6. Ильин А. В. Налоговая нагрузка в России // Финансы, №12, 2004. – с. 67 – 68.
7. Козлов Д. А. Проблема налогового регулирования реального сектора экономики России // Финансы, №11, 2004. – с.37 – 39.
8. Пансков В. Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации: Учебник для вузов. – 6-е изд., доп. и перераб. – М: Международный центр финансово – экономического развития, 2004. – 576 с.
9. Пансков В. Г. Некоторые проблемы налоговой реформы в России // Финансы, №12, 2004. – с 24 -27.
10. Пелих С. А., Табала Д. Ч. Налогообложение как фактор повышения конкурентноспособности предприятий Беларуси // Финансы, № 11, 2004, с.73 – 76
11. Поляк Г. Б. Налоги и налогообложение: Учебное пособие для вузов / Под ред. проф. Г. Б. Поляка, проф. А.Н. Романова. – М: ЮНИТИ – ДАНА, 2003. – 399 с.
12. Черник Д. Г. Налоги и налогообложение: Учебник / Д. Г. Черник и др. – 2-е изд., доп. и перераб. – М: ИНФРА – М, 2004. – 328 с.

Таблица 4 – Результаты расчета уровня НН, %

Показатели	1997	1998	1999	2000
Для экономики Украины в целом, *				
в том числе:	41,67	38,31	36,41	33,29
Для юридических лиц **	28,6	35,89	24,76	23,29
Для физических лиц ***	40,93	42,06	39,34	31,39

\* - Сумма поступлений в бюджет и обязательных платежей во внебюджетные фонды в целом по Украине относилась к величине ВВП

\*\* - Сумма поступлений в бюджет и обязательных платежей во внебюджетные фонды от юридических лиц к величине ДС

\*\*\* - Сумма поступлений в бюджет и обязательных платежей во внебюджетные фонды от физических лиц относилась к величине оплаты труда

# ПЛАНИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ: СУЩНОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Грачёва Т.А., студентка 35 группы

В современных условиях развития российской экономики особо актуальной задачей является максимальное наполнение государственного бюджета и обеспечение его сбалансированности по доходам и расходам.

В решении проблемы дальнейшего роста налоговых поступлений и повышения уровня собираемости налоговых платежей важное значение имеет переход к рациональной системе бюджетно-налогового прогнозирования и планирования.

В абстрактной модели прогнозирование предшествует планированию, но в реальности все функции переплетены и осуществляются одновременно. Поэтому правомерно рассматривать налоговое прогнозирование и налоговое планирование как единый процесс, в рамках которого происходит регулярная корректировка решений, оформленных в качестве показателей, пересмотр мер по их достижению на основе контроля и мониторинга происходящих изменений.

Налоговое планирование – процесс расчёта сумм налогов и сборов на предстоящий год и (или) перспективу государством или хозяйствующим субъектом.

Налоговое прогнозирование представляет собой оценку налогового потенциала и поступлений налогов и сборов в бюджетную систему и осуществляется на базе прогноза социально – экономического развития РФ и её субъектов.

Основная задача налогового прогнозирования – определение на заданный временной период экономически обоснованного размера поступлений налогов в соответствующий бюджет, а также объёма налогов, подлежащих уплате конкретным предприятием налогоплательщиком [4, с. 299].

Различают оперативное, краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное налоговое прогнозирование.

Оперативное налоговое прогнозирование осуществляется Минфином РФ и финансовыми органами на месяц, квартал. Этот вид прогнозирования одновременно решает и задачу подготовки аналитических материалов для осуществления краткосрочного прогнозирования, так как выльются позитивные и негативные стороны исполнения доходной части бюджета, уровень налоговых изъятий и их влияние на рост или снижение недоимки. Именно на этом этапе закладывается фундамент будущих предложений по совершенствованию налогового законодательства.

Краткосрочное налоговое прогнозирование – основа для составлений проектов федерального, регионального и местных бюджетов.

Оперативное и краткосрочное планирование – две составляющие единого процесса – текущего прогнозирования. Оно служит основой для составления проектов соответствующих бюджетов, при этом детально анализируются размеры, как общей совокупности налогов, так и отдельных их видов. Перспективное же планирование охватывает совокупность всех налогов. В его ходе определяется налоговая составляющая финансовых ресурсов государства для составлений финансового баланса. Перспективное налоговое планирование сигнализирует о необходимости внесения изменений в экономическую, финансовую и налоговую политику и позволяет выбирать направления этих изменений.

Налоговое прогнозирование играет активную роль в выработке налоговой и бюджетной политики государства, разработке мер по совершенствованию контрольной работы налоговых органов, по улучшению внешнеэкономической обстановки в стране и регионах.

Анализ проектов по получению средств по средствам налогов в процессе рассматривания проекта федерального бюджета на 2003г. сначала в экономических ведомствах, а затем в правительстве показал, например, что сдерживающим моментом в увеличении налоговых поступлений является все возрастающая задолженность предприятий друг другу, а в связи с этим и бюджету, т.е. платёжный кризис. Данная проблема была вынесена на рассмотрение заседания Правительства РФ. Таким образом, можно сделать вывод, что процесс налогового прогнозирования на государственном уровне – это не механическое определение размера предстоящих поступлений в бюджеты соответствующих органов власти, а творческий процесс выявления и мобилизации, имеющихся в экономике страны резервов, решений общегосударственных и отраслевых задач на ближайшее будущее и перспективу [3, с. 55-60] .

Прогнозирование налоговых поступлений – сложная работа, требующая серьёзного анализа происходящих в стране социальных, экономических и политических процессов, а также глубоких познаний в области налогового законодательства.

Но из-за неустойчивости экономических процессов в России не получило, всё ещё, достаточно полного развития и является составной частью социально – экономического прогноза, разрабатываемого в основном на федеральном уровне Минэкономразвития России.

Разработка экономических прогнозов является в настоящее время необходимой частью системы управления социально – экономическими процессами, как для России в целом, так и для каждого субъекта РФ. Но в законе о бюджете не предусмотрено объяснение того, каким образом должны быть рассчитаны различные прогнозные показатели налоговых и неналоговых доходов, а также обоснование точности этих цифр [2, с. 18] .

Немалая часть проблем бюджета связана с точностью прогнозов доходной части бюджета, что в свою очередь вносит искажения в расходную часть. На основании проведённого обследования региональных финансов кандидат экономических наук М.И. Яндиев полагает возможным утверждать, что подавляющее большинство регионов не может гарантированно прогнозировать предстоящие налоговые поступления в бюджет.

Исследование заключалось в сравнении прогнозируемых сумм поступлений по разным видам налогов на будущий год и фактически полученных. Было исследовано бюджетное законодательство за 1999 год 75 субъектов Федерации, а также федеральный бюджет.

Налоговые доходы были рассмотрены в разрезе 3 федеральных налогов – на прибыль, подоходного и НДС, доля которых в налоговых доходах рассматриваемых регионов – 63%. Так как статистическая база исследования обширна, результаты исследования можно считать показательными для всей России.

Результат таков: в почти 70% случаев предполагаемые доходы федерального и региональных бюджетов оказывались существенно заниженными. Например, в федеральном бюджете размер поступлений от налога на прибыль занижен более чем в 2 раза, в Удмуртской республике – в 3 раза, в Ханты – Мансийской АО – в 5 раз. В среднем суммы налоговых и неналоговых доходов бюджета были занижены на одну треть. Занижение показателей в зависимости от вида налога, встречается в диапазоне от 54% до 90% случаев.

Реже встречаются случаи завышения планируемых налоговых поступлений: в зависимости от вида налога, в диапазоне от 8% до 45% случаев. Но большинство из них связано с неналоговыми доходами.

В 8% случаев прогноз, записанный в законе о бюджете, оказался близок к фактическому и только в одном единственном случае (Республика Марии Эл) по одному единственному налогу (НДС) прогноз и фактическое исполнение полностью совпали. Такой малый процент «попадания» - 0,3% от общего количества сравнений – убедительно свидетельствует об отсутствии обоснованного подхода к прогнозированию и актуальности проблемы недоверия к текстам законов о бюджете.

Так для расчёта налога на прибыль используется вкратце следующая методика. Из прибыли прибыльных предприятий на следующий год вычитаются суммы в соответствии с налоговым законодательством, взносы на благотворительные цели и прочие льготы. Размер прибыли предприятий считается местным комитетом по статистике, а прогнозируемые суммы вычетов – финорганом, исходя из сохранения их в той же пропорции по отношению к прибыли прибыльных предприятий, что и в текущем году.

После всех вычетов остаётся «всего налогооблагаемая прибыль», которая может быть изменена в зависимости от изменения налогового законодательства в поступающем году.

К «итого налогооблагаемая прибыль» применяется ставка налогообложения и получается общая сумма налога на прибыль, подлежащая перечислению в бюджеты. Последняя операция – определение доли, причитающейся региональному бюджету и уточнение этой доли на сумму недоимки и предоставленных за счёт бюджета льгот.

Как видно, данная методика относительно обстоятельна, но такой расчёт совершенно не учитывает аналогичные прогнозные операции для федерального или муниципального бюджетов.

При прогнозировании поступлений НДС возникает ряд методологических проблем. Как показывает сравнение прогнозов поступлений НДС, полученных на основе подробной микроэкономической информации с фактическими данными, погрешность прогнозов достаточно велика и в отдельные периоды доходила до 50%, т.е. использование микроэкономической информации на макроуровне не гарантирует высокой точности и достоверности результатов. [1. с. 21-22]

Расчёт НДС заключается в вычете из сальдо прибыли и убытков по региону фонда оплаты труда сферы материального производства, отчислений на социальные нужды, акцизов и амортизации. Полученная «итого вновь созданная стоимость» уточняется на необлагаемые обороты, недобор налога и переходящие платежи, увеличивается на размер недоимки. Обычно Минфин РФ, разослав по регионам методические указания, например, что при расчёте такого-то налога включать в расчётную цифру 50% недоимки, никогда не проверяет использование регионом этого указания по отношению к муниципалитетам. В результате возможна ситуация, когда регион, в свою очередь, требует от муниципалитетов учитывать недоимку в 100% размере.

Для расчёта налога на имущество предприятий складываются стоимость основных средств и товарно-материальных ценностей за минусом износа, а также нематериальных активов. В результате получается «итого стоимость имущества». Она уменьшается на предусмотренные законодательством вычеты, после чего «облагаемая стоимость имущества» обычно признаётся «среднегодовой стоимостью имущества». Последний этап расчётов – уточнение расчётной суммы налога на имущество на так называемую «собираемость налога», совершенно субъективно определённый параметр.

Земельный налог, наверное, один из немногих относительно несложных в прогнозировании. Все земли региона, как известно, поделены на разные категории: государственных сельхозпредприятий, промышленности, городов и посёлков, граждан, сельскохозяйственные угодья, а также подкатегорий, по каждой из которых установлена своя ставка налогообложения. Площадь каждой из подкатегорий умножается на ставку, потом всё складывается и делится между уровнями власти. Сумма налога может корректироваться на процент собираемости.

Крайне упрощённо считается сумма сбора на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Расчётный объём добычи полезного ископаемого в наступающем году умножается на расчётную цену её реализации в наступающем году и умножается на ставку сбора.

На практике каждый финорган считает будущие доходы самостоятельно и по своей «уникальной», скорректированной на местные условия методике, зачастую использует коэффициенты инфляции собственного производства. В результате процесс определения плановых цифр превращается в их подгонку под ожидания законодателей или главы исполнительной власти. Нельзя говорить о разумной расходной политике, если орган власти не знает фактических размеров своих доходов.

Как свидетельствуют исследования, состояние работы, связанной с анализом бюджетных показателей, прогнозированием налоговых поступлений, нуждается в совершенствовании, так как подавляющее большинство регионов не может гарантированно прогнозировать предстоящие поступления в бюджет.

Основной причиной не позволяющей получить наиболее точные данные является несовершенство применяемого инструментария. Так в Кировской области была проведена определённая работа по совершенствованию процедур прогнозирования.

Наиболее приемлемым с практической точки зрения является метод экономико-математического моделирования. Результаты математических расчётов сопоставляются с выводами, полученными на основе других подходов, корректируются в соответствии с информацией, не уточненной в моделях.

Необходимо отметить, что во многом на результативность метода экономико-математического моделирования влияют частые изменения налогового законодательства, нечёткое закрепление налоговой составляющей доходной части бюджета, неустойчивое состояние взаимоотношений между государством и налогоплательщиком.

Для доходной составляющей федерального бюджета на период 2004-2006 гг. в сравнении с показателями фактического исполнения 2002г. и 2003г. характерно снижение объёмов поступления доходов в федеральный бюджет на территории области по отношению к ВРП.

Если в 2002г. доходы федерального бюджета составляли 13,3% к объёму ВРП, то в 2006г. их поступление прогнозируется на уровне 10,2%. Изменение является следствием налоговой реформы, снижения налогового бремени, которое осуществляется в настоящее время [2, с. 19] .

В настоящее время предлагается применение нескольких моделей анализа и прогнозирования поступлений НДС в бюджет, ориентированных на использование наиболее существенной информации и увеличение достоверности выводов.

Один из методов прогнозирования, основан на использовании данных о динамике изменения доли НДС в составе ВВП в рыночных ценах, при этом определяются максимальная, средняя и минимальная доли и соответствующие оценки НДС. Используются также регрессионные модели, в которых коэффициенты определяются с использованием статистических методов.

Сравнение расчётных оценок с фактическими данными показывает, что точность прогнозирования увеличивается при применении данной методики основанной на системном анализе и отборе существенных показателей.

Принципиально новые результаты удаётся получить при анализе зависимостей НДС от двух показателей без ВВП: сильно коррелированного с ним экспорта и слабо коррелированного с ним изменения запасов материальных оборотных средств, в динамике очень точно отражающие характер изменения фактических поступлений НДС, по качеству данные превосходят соответствующие прогнозные результаты на основе ВВП [1, с. 22] .

Для совершенствования же общих принципов планирования кандидатом экономических наук М.И. Яндиевым предлагается отказаться от существующей практики, когда каждый орган власти независимо, т.е. не координируя ни с кем, прогнозирует свои доходы. Вместо этого предлагается следующая процедура, когда налоги действительно будут планироваться в соответствии с принципом единства бюджетной системы РФ, т.е. будет обеспечена единая методика и согласованность действий по всей стране.

Планирование предлагается осуществлять в 3 этапа.

На первом – производится расчёт на уровне местных органов власти: они прогнозируют каждый из налогов и сборов, которые поступят в бюджеты всех уровней от местных налогоплательщиков. Каждый из налогов прогнозируется в полном объёме, а не только в той части, что зачисляется в муниципальный бюджет.

На втором – эти сведения суммируются в субъектах федерации, точнее, в их финорганах, в результате чего определяется налоговая база уже региона в целом и её структура по отдельным налогам и сборам. Т.е. субъект федерации ничего не прогнозирует, а лишь обобщает результаты местных властей.

На третьем этапе – региональные данные суммируются в Минфине РФ и, с учётом всех данных, определяется общая налоговая база страны и её структура. Таким образом, Минфин сам ничего не будет прогнозировать, а лишь суммировать. Зная общую сумму налога, которая должна поступить в бюджеты всех уровней с конкретной территории, каждый из органов власти применяет законодательно установленную ставку отчислений и получает размер поступлений в бюджет по каждому из налогов и сборов.

Таким образом, сам расчёт и ответственность за него возлагаются на низшие финорганы, максимально «приближённые» к налогоплательщикам и в силу этого хорошо поставляющие его финансовое состояние и перспективы развития. Кроме того, им предстоит осуществить прогноз по минимально возможному числу налогоплательщиков, что также облегчает задачу и повышает достоверность расчётов [5, с. 12-14].

#### **Список использованных источников**

1. Анисимов С.А. Макроэкономический анализ и прогнозирование поступлений в бюджет налога на добавленную стоимость / С.А. Анисимов // Финансы. – 2004. - №4. - с.21-22
2. Гвызин О.Л. Прогноз доходной составляющей федерального бюджета на территории субъекта РФ. / О.Л. Гвызин // Финансы. – 2004. - №2 – с.18-19
3. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в Российской Федерации. Учебник для вузов. – 6-е изд., доп. и перераб. – М.: Международный центр финансово экономического развития, 2004 – 576с.
4. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник / Под ред. М.В.Романовского – М.: Юрайт, 2000. – 615с.
5. Яндиев М.И. Прогнозирование доходов нуждается в усовершенствовании //Финансы. – 2001. - №4. – с.12-14.

## **ПЛАНИРОВАНИЕ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ: СУЩНОСТЬ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**Фомичёва И. Л., студентка 31 группы**

### ***1. Сущность налогового планирования и его роль***

Государственный бюджет – это основной финансовый документ государства. Формирование бюджета сводится к планированию доходов и утверждению расходов. Работа по формированию бюджета по доходам включает три важнейших направления:

- расчет прогнозируемых сумм мобилизации контингентов всех видов доходов;
- распределение регулирующих доходов по уровням бюджетной системы в порядке и пропорциях, предусмотренных законодательством;
- определение взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих бюджетов в части предоставления финансовой помощи и выравнивания бюджетной обеспеченности. Важнейший этап по формированию доходов – планирование налоговых поступлений.

От того насколько точно предсказаны доходы будет зависеть правильность построения расходной части. Ведь по своей сути доходы бюджета представляют из себя порог, который может быть лишь незначительно превышен расходной частью. Если этот порог понизить и утвердить соответствующую ему расходную часть, мы получим такую ситуацию, при которой можно расходовать больше чем расходуются. Бюджет имеет силу закона, откуда следует, что в этом случае расходная часть будет исполняться строго в соответствии с тем, как она утверждена. А это означает недофинансирование образования, здравоохранения и других разделов расходов, которые не получают средства. Превышение реальных доходов над запланированными в определённый момент времени не является достаточным для изменения расходной части, так как здесь имеет место сезонность поступлений. Поэтому конечный ориентир идёт на запланированный объём доходов и, следовательно, утверждённые расходы. Более опасной является ситуация, когда порог доходов завышен. В этом случае утверждаются расходы, которые невыполнимы. Рассмотренные ситуации подтверждают необходимость прогнозирования доходов. Наибольшую долю в доходах бюджета имеют налоговые поступления. Поэтому важнейшим этапом по формированию доходов бюджета является планирование налогов.

*Налоговое планирование* – комплексный процесс определения общих сумм налоговых доходов бюджета и внебюджетных фондов разного уровня для выполнения экономических, политических и социальных задач государства.

Налоговое планирование решает следующие задачи:

- формирование налогового законодательства;
- построение действенной налоговой системы исходя из конкретной социально-экономической ситуации;
- определение объёма и структуры государственных обязательных платежей;

Процесс разработки и формирования планов и прогнозов налоговых поступлений требует детального анализа и учета результатов и перспектив социально-экономического развития страны и отдельных ее регионов.

Целью налогового планирования, как на федеральном, так и на территориальном уровне является оценка соотношения налогового потенциала и фактических поступлений налогов и сборов и определение объемов экономически обоснованных поступлений налогов и сборов в бюджетную систему в планируемом периоде. При этом налоговое планирование осуществляется с ориентацией на максимально высокий уровень мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему.

В этой связи налоговое прогнозирование и планирование правомерно рассматривать как единый процесс, в рамках которого происходит регулярная корректировка решений, пересмотр мер по достижению намеченных показателей на основе непрерывного контроля и мониторинга происходящих изменений.

Налоговое прогнозирование обеспечивает научную объективность, достоверность и обоснованность расчётов налоговых доходов государства на будущее на основе статистических, социальных, экономических и других исследований. Оно основывается на основных макроэкономических показателях развития национальной экономики:

- ВВП, который определяет общий размер налогооблагаемой базы, так как является источником всех налоговых платежей;
- ВВП, создающий представление о том, какая часть налоговых доходов обращается за счёт деятельности национального капитала;
- НД отражает возможные налоговые поступления в форме прямых налогов;
- ЧНП, формирующий доходы населения и обеспечивающий выяснения суммы важных налоговых поступлений – косвенных налогов;
- личные доходы населения, расходующего средства на личное потребление и сбережение, при этом определяют возможную величину налоговых поступлений налогов на доходы физических лиц;
- платёжный баланс, показывающий соотношение платежей и поступлений между странами, обеспечивающий расчёт суммы таможенных пошлин;
- численность населения обосновывает прогнозируемый объём налоговых поступлений, как прямых налогов, так и косвенных.

Необходимость государственного прогнозирования экономического и социального развития не вызывает никакого сомнения. Прогноз позволяет уменьшить степень неопределённости при принятии экономических и политических решений. Одобрённые и утверждённые на соответствующем уровне прогнозные показатели, которые таким образом приобретают статус плановых, позволяют проводить анализ результативности принятых решений, осуществлять, в случае необходимости, корректировку траекторий экономического развития. Плановые показатели становятся целевыми ориентирами при проведении экономической и финансовой политики государства.

## ***2. Методы налогового планирования***

Общие подходы к прогнозированию, в том числе бюджетных доходов, были раскрыты в работах Д. Кинга, Айвазяна, В.С. Мхитаряна, А.Б. Паскачева, Ф.К. Садигова, В.И. Мишина, Р.А. Саакяна, отечественных авторов В.М. Гееца, Т.И. Ефименко, В.Ф. Беседина, А.В. Скрипника, Е.В. Кочуры, В.М. Косарева Н.И. Костиной, А.А. Алексеева, О.Д. Василлика, Л.М.Бабич и других авторов.

Анализ современной научной литературы по вопросам налогового планирования и прогнозирования позволяет сделать выводы, что, невзирая на множество способов и методов прогнозирования бюджетных доходов, они являются, как правило, результатом усовершенствования известных и достаточно распространённых общих подходов к прогнозированию, в том

числе путём органического сочетания нескольких методик. Справедливым можно считать и утверждение российских ученых Айвазяна и Мхитаряна относительно того, что строгих математических методов не существует, поскольку любая вероятностная модель является некоторым приближением к реальной действительности. Более того, оценка результатов во многом зависит от применяемого инструментария и последовательности действий, а также избранной статистической базы, которая используется в расчетах отдельным специалистом-аналитиком. Таким образом, теоретически может быть построено столько прогнозов, сколько существует специалистов-аналитиков в этой области.

С этой точки зрения, очень интересным является изучение общих подходов к планированию и прогнозированию налоговых поступлений, органичное сочетание которых может быть эффективно внедрено в практику формирования показателей государственного бюджета РФ.

В общем плане, все формальные процедуры прогнозирования предусматривают перенесение прошедшего опыта на будущее. Они строятся на предположении, что условия, которые генерируют полученные ранее данные, сохранятся и в будущем. Исключения составляют лишь те переменные, которые точно распознаны моделью прогнозирования. Прогнозирование и планирование налоговых поступлений правомерно рассматривают как единый адаптивный процесс, в рамках которого происходит регулярная корректировка решений, оформленных в качестве показателей, пересмотр мер относительно их достижения на основе непрерывного контроля и мониторинга изменений.

Подготовка прогноза бюджетных доходов предусматривает учет установленной законом базы по каждому налогу, ставок налогообложения, а также налоговых льгот. Поскольку определение базы налогообложения, которое дает налоговое законодательство, как правило, довольно сложное, и поэтому не всегда применимо для целей прогнозирования, на основе экономических критериев иногда определяют альтернативную, или расчетную базу налогообложения. Для основных категорий налогов часто применяются определения баз, которые охватывают широкие сферы экономической деятельности. Например, базой налога на доходы физических лиц являются доходы домашних хозяйств, базу налога на добавленную стоимость и ввозной пошлины можно привязывать к частному потреблению, стоимости и объемам импорта и тому подобное.

Из множества разнообразных подходов к прогнозированию бюджетных доходов, которые применяются в международной практике, можно выделить наиболее распространенные. Это: метод моделирования;

- метод эффективной ставки налогообложения;
- метод, основанный на эластичности.

Каждый из этих методов имеет определенные преимущества и недостатки, ввиду чего в практической деятельности также применяется синтетический подход.

### **Метод моделирования.**

В некоторых странах для прогнозирования налоговых доходов используются сложные модели прогнозирования. Преимущества таких моделей заключаются в возможности учитывать общую взаимосвязь между системой доходов и макроэкономикой, а также проводить имитационные расчеты влияния разнообразных решений в области налогообложения на экономику и бюджет. Некоторые из них основываются на данных большой выборки реальных налоговых деклараций. Оценка налоговых доходов осуществляется путем прогноза баз налогообложения для различных категорий налогоплательщиков и детальных положений налогового законодательства для соответствующих категорий налогоплательщиков. Альтернативный подход заключается в разработке модели, которая состоит из определенного количества эконометрических уравнений для основных категорий доходов и расходов. Модели этого типа полезны как для прогнозирования, так и для анализа, например, анализа последствий определенных изменений в структуре налогов. Однако, методы, основанные на моделировании, достаточно сложные и требуют значительных вложений ресурсов и больших объемов информации.

### **Метод эффективной ставки налогообложения.**

Этот подход основан на применении данных об эффективной (средней) ставке налогообложения для определенной категории налогов, которая рассчитывается путем деления налоговых доходов на базу налогообложения. Эффективная ставка налогообложения может и будет отличаться от шкалы налоговых ставок, установленной законом. Прогноз доходов получают путем умножения прогноза базы налогообложения на прогнозную оценку эффективной ставки налогообложения. Например, в случае налога на доходы физических лиц можно рассчитать ряд данных относительно поступлений этого налога и соответствующий ряд данных относительно фонда оплаты труда и рассчитать эффективную ставку налога, разделив первый ряд на второй.

Простота метода эффективной ставки налогообложения объясняет его широкое применение для практического прогнозирования во многих странах. Однако в странах с переходной экономикой этот метод следует применять с большой осторожностью, поскольку он основан на трех важных предположениях, которые, как правило, не выполняются.

- Если состав базы налогообложения изменяется от периода к периоду, метод эффективной ставки налогообложения дает довольно неточный прогноз.

- В случае изменения структуры ставок, их уровня, размеров налоговой базы невозможно полагаться лишь на использование эффективной ставки налогообложения. Подготовка прогнозных расчетов, в этом случае,

нуждается в дополнительной информации и соответствующих коррективах полученных результатов.

- В случае изменения уровня собираемости налоговых обязательств использование эффективной ставки налогообложения приводит к увеличению ошибки прогноза. В периоды высокой инфляции, общей экономической нестабильности и роста теневого сектора экономики уровень выполнения налогового законодательства часто резко снижается.

#### **Метод эластичности налогов.**

Это наиболее распространенный метод прогнозирования доходов, который основывается на устойчивой зависимости между ростом поступлений от определенного налога и увеличением его базы. Эластичность налоговых поступлений определяется как соотношение процентного изменения налоговых поступлений к процентному изменению налоговой базы, исходя из предпосылок об отсутствии изменений в налоговой системе за рассматриваемый период.

Математически это может быть описано следующей формулой:

$$e = \frac{\frac{\Delta AT}{T}}{\frac{\Delta GDP}{GDP}}$$

где,  $e$  - эластичность,  $T$  и  $GDP$  – соответственно налоговые поступления и валовой внутренний продукт (налоговая база), а  $\Delta AT$  и  $\Delta GDP$  – прирост налоговых поступлений и валового внутреннего продукта за анализируемый период.

Если темп роста налоговых поступлений превышает темп роста валового внутреннего продукта, эластичность поступлений превышает единицу. Эластичность меньше единицы в случае, когда рост валового внутреннего продукта превышает темп роста налоговых поступлений. Оценку эластичности можно получить путем грубого усреднения отношения процентного изменения поступлений к процентным изменениям базы налогообложения за период, в котором не происходило изменений в налоговой системе. При наличии оценки эластичности определенного налога и прогноза темпов роста его базы, прогноз поступлений можно получить путем умножения темпа роста базы налогообложения на эластичность.

Налоговое прогнозирование в общем, плане представляет собой оценку налогового потенциала и объемов поступлений налогов и сборов в бюджеты всех уровней. В то же время, прогнозирование бюджетных доходов базируется на социально-экономическом прогнозировании развития страны. В зависимости от поставленных целей, по мнению российских

специалистов А.Б. Паскачева и др. налоговое планирование может осуществляться различными методами, однако все расчеты должны учитывать следующие составляющие:

- фоновый уровень поступлений;
- сезонная составляющая и ее изменения;
- событийная составляющая (политическая ситуация);
- остаточная составляющая, которая включает и объясняет возможные неучтенные факторы.

### ***3. Налоговый паспорт и его значение при определении налогового потенциала субъекта Российской Федерации и планировании поступлений по налогам и сборам в бюджет***

Для обеспечения своевременного и качественного налогового планирования и прогнозирования, создания условий для их постоянного совершенствования в 1999-2000 годах МНС России был разработан и с 2001 года используется в работе Налоговый паспорт субъекта Российской Федерации. Налоговые паспорта действуют в федеральных округах и по России в целом.

В основу Налогового паспорта положен макроэкономический подход к расчетам налоговой базы и налогового потенциала. С его разработкой появилась возможность более обоснованно подходить к определению индикативных (контрольных) показателей по мобилизации налогов и сборов в федеральный бюджет.

*Налоговый паспорт* - это документ, в котором приведена комплексная характеристика налогового потенциала. В нем дается оценка существующей налоговой базы региона, определяется налоговая составляющая в целом и по отдельным видам налогов в динамике, что позволяет разрабатывать прогноз поступления налогов и сборов на перспективу, как в условиях действующего налогового законодательства, так и с учетом его возможного изменения.

Налоговый паспорт состоит из 7 разделов, отражающих полный набор необходимых показателей по важнейшим позициям расчета налоговой базы, содержащих общую характеристику региона и показатели для расчета налоговой базы, показатели объемов и структуры поступлений налогов и сборов по отраслям экономики, задолженности по ним, выпадающих доходов, а также показатели с характеристикой сети финансово-кредитных учреждений и выполнения ими своих агентских функций по перечислению в бюджетную систему налогов и сборов.

Система показателей, используемых в каждом разделе Налогового паспорта, построена с учетом их динамики, что дает возможность определять тенденции и значимость отдельных факторов, влияющих на налого-

вые характеристики региона. Для наиболее полного учета масштабов предоставленных налоговых льгот в Паспорте отдельно представлена информация о наличии в регионах зон со специальным налоговым режимом, в которых используется особый порядок исчисления и уплаты налогов и сборов.

Серьезной проблемой остается наличие большого количества предоставляемых отсрочек, рассрочек и иных форм изменения сроков уплаты налогов. Остро стоят и вопросы возмещения из федерального бюджета сумм входного НДС. Для учета при планировании связанных с этим бюджетных потерь в Паспорте предусмотрен специальный раздел "Выпадающие доходы".

Анализ и оптимизация выпадающих доходов позволяют повысить качество и обоснованность разрабатываемых планов и прогнозов налоговых поступлений, увеличить их собираемость и пополнить доходную часть бюджетной системы. Кроме того, дополнительный учет всех возможных видов и сумм выпадающих доходов раскрывает большой объем работы, проводимой налоговыми органами по мобилизации налогов и сборов в бюджетную систему.

Для оценки налогового потенциала региона, налоговой нагрузки на товаропроизводителя и их учета при планировании налоговых поступлений Налоговый паспорт содержит показатели размеров начисленных и фактически поступивших налогов и сборов, задолженности по ним, которые выделены самостоятельными разделами.

Эта информация служит основой для определения уровня поступления налогов и налоговой нагрузки относительно валового регионального продукта (как по начислению, так и по поступлению).

Наличие такой информационной базы создает основу для расчета совокупного дохода регионов, их экономического, финансового и налогового потенциала и соответствующих показателей по Российской Федерации. Эта информационная база отражает возможности экономического роста регионов и соответствующего роста налоговых поступлений и играет важную роль в своевременном и обоснованном составлении бюджетов, а также для определения путей перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания бюджетной обеспеченности.

Вместе с тем, использование Налогового паспорта региона вносит определенность в систему межбюджетных отношений. Она становится открытой и прозрачной для ее участников. Создается динамически развивающаяся информационно-аналитическая база для формирования более обоснованной системы нормативов и правовой базы для реализации принципов межбюджетных отношений.

#### ***4. Проблемы и пути совершенствования методов налогового планирования***

Немалая часть проблем бюджета связана с точностью прогнозов доходной части бюджета, что в свою очередь вносит искажения в расходную часть. Подавляющее большинство регионов не может гарантированно прогнозировать предстоящие поступления в бюджет. Говоря иначе: принимаемые законодателями бюджеты некачественны, поскольку записанные в них суммы предполагаемых доходов неточны.

В почти 70% случаях предполагаемые доходы федерального и региональных бюджетов оказываются существенно заниженными. Занижение показателей, в зависимости от вида налога, встречается от 54% до 90% случаев. Реже встречаются случаи завышения планируемых доходов, в зависимости от вида налога, в диапазоне от 8% до 45% случаев. Большинство из них связано с неналоговыми доходами, что можно объяснить всё более и более падающей эффективностью использования органами власти своего имущества.

На практике каждый финансовый орган считает будущие доходы самостоятельно и по своей «уникальной», скорректированной на местные условия методике, зачастую используя коэффициенты инфляции собственного производства.

В Бюджетном кодексе всё прописано однозначно: единство бюджетной системы и достоверность бюджета должны быть обеспечены в обязательном порядке. Это означает, что должен быть единый порядок расчёта показателей по всей РФ, но на практике такой согласованности действий нет. Субъект РФ предполагает одно изменение доходной части, муниципалитет – другое, а Правительство РФ – третье. В результате процесс определения прогнозных цифр превращается в форменное гадание. Или просто подгонку цифр под ожидания законодателей или главы исполнительной власти.

Сильное влияние на прогнозирование оказывает процедура согласования бюджета, когда нижестоящий орган власти согласовывает параметры проекта бюджета в вышестоящем. В рамках этой совершенно субъективной процедуры показатели, рассчитанные финансовым органом, могут быть изменены как угодно.

Практически все органы власти стремятся зализить свою доходную часть. Это выгодно. Во-первых, можно «аргументировано» просить у вышестоящего органа власти больше финансовой помощи. Во-вторых, несколько снижается степень влияния депутатского корпуса на расходование бюджетных средств и оперативный выбор приоритетов при их расходовании. В третьих, появляется возможность и дальше не платить по долгам, уверяя кредиторов, что денег в бюджете едва хватает на бюджетников.

Каждый вышестоящий орган власти стремится не только занизить доходную часть своего бюджета, но и зависить доходную часть зависящих от него нижестоящих бюджетов. Так он сможет оставить себе большую часть отчислений от регулирующих налогов и меньше отдать трансфертов.

Автор предлагает отказаться от существующей практики, когда каждый орган власти независимо, то есть, не координируя ни с кем, прогнозирует свои доходы. Вместо этого предлагается следующая процедура, когда налоги действительно будут планироваться в соответствии с принципом единства бюджетной системы РФ, т. е. будут обеспечены единая методика и согласованность действий по всей стране.

Планирование предполагается осуществлять в три этапа.

На первом – производится расчёт на уровне местных органов власти: они прогнозируют каждый из налогов и сборов, которые поступят в бюджеты всех уровней от местных налогоплательщиков. Каждый из налогов и сборов прогнозируется в полном объёме, а не только в той его части, что зачисляется в муниципальный бюджет.

На втором – эти сведения суммируются в финансовых органах субъектов федерации, в результате чего определяются налоговая база уже региона в целом и её структура по отдельным налогам и сборам. То есть субъект федерации сам ничего не прогнозирует, а лишь обрабатывает результаты расчётов местных властей.

На третьем этапе – региональные данные суммируются в Минфине РФ, и определяется общая налоговая база страны и её структура по отдельным налогам и сборам. Таким образом, Минфин сам ничего не будет прогнозировать, а лишь суммировать.

Зная общую сумму налога, которая должна поступить в бюджеты всех уровней конкретной территории, каждый из органов власти применяет законодательно установленную ставку отчислений и получает размер поступлений в свой бюджет по каждому из налогов и сборов.

Таким образом, сам расчёт и ответственность за него возлагаются на низшие финансовые органы, максимально приближенные к налогоплательщикам и в силу этого хорошо представляющие его финансовое состояние и перспективы развития. Кроме того, им предстоит осуществить прогноз по минимально возможному количеству налогоплательщиков, что также облегчает задачу и повышает достоверность расчётов.

# ВОПРОСЫ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В РОССИИ

Ковылова Е. С., студентка 35 группы



Слово «администрирование» произошло от латинского слова «administration» означающего руководство, управление.

Управление в самом широком понимании - это «целенаправленное упорядочивающее воздействие на тот или иной объект или руководство действиями этого объекта».

Властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения регулируются законодательством о налогах и сборах. Таким образом, налоговое администрирование связано с реализацией управляющим субъектом функций управления в области налогообложения.

В соответствии с вышеизложенным, налоговое администрирование - это государственное управление системой налогообложения в целом и ее структурными элементами - отдельными налогами в плане их законодательного введения и последующей корректировки, планирования и оперативного управления, налогового контроля за соблюдением налогоплательщиками и налоговыми агентами налогового законодательства.

Налоговый контроль осуществляется налоговыми организациями в следующих формах:

- Налоговая проверка, включающая проверку данных учета и отчетности;
- Получение различного рода объяснений налогоплательщиков, связанных с исчислением и уплатой налогов;
- Осмотр помещений и территорий, используемых для получения дохода (прибыли).

Контроль налоговых органов за полнотой и своевременностью уплаты предусмотренных законодательством налогов начинается с постановки налогоплательщика на учет в налоговых органах.

Налоговое законодательство установило конкретные сроки постановки на учет в налоговых органах. Налогоплательщики обязаны подать заявление о постановке на учет в течение 10 дней после их государственной регистрации. Постановка налогоплательщика на налоговый учет должна быть осуществлена в течении 5 дней со дня подачи им всех необходимых документов и в этот же срок ему выдается соответствующее свидетельство. При этом каждому налогоплательщику присваивается единый по всем видам налогов и сборов, в том числе подлежащих уплате в связи с перемещением товаров через таможенную границу РФ, и на всей территории РФ идентификационный номер налогоплательщика.

Таким образом, в Российской Федерации создается единый, централизованный государственный реестр налогоплательщиков, что существенно усиливает одну из важнейших составных частей налогового контроля в стране.

Но основной формой контроля налоговых органов за полнотой и своевременностью уплаты налогов является все-таки налоговая проверка. Налоговое законодательство установило два вида проверок, проводимых налоговыми органами: камеральные и выездные.

Камеральные проверки могут проводиться в отношении любого налогоплательщика, будь то юридическое или физическое лицо. В отличие от них выездные налоговые проверки могут проводиться только в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей.

Сущность камеральной проверки состоит в том, что она проводится по месту нахождения налогового органа. В данном случае налоговые органы проверяют налоговые декларации и документы, представленные налогоплательщиками, которые служат основанием для исчисления и уплаты налога, а также другие документы о деятельности налогоплательщика, имеющиеся у налогового органа.

В случае обнаружения ошибок и неточностей в заполнении документов или противоречий между сведениями, содержащимися в этих документах, налоговый орган должен сообщить об этом налогоплательщику с требованием внести соответствующие исправления в установленный налоговыми органами срок.

Если же в ходе камеральной проверки выявлены факты сокрытия или занижения налогооблагаемой базы, а также сумм причитающихся к уплате налогов, то налоговый орган направляет налогоплательщику требование об уплате соответствующей суммы налога и пени.

При проведении камеральной проверки налоговыми органами предоставлено право требовать у налогоплательщика предъявления дополнительных сведений, а также получать объяснения и документы, подтверждающие правильность исчисления и своевременность уплаты налогов.

Выездная налоговая проверка осуществляется должностными лицами налоговых органов непосредственно на месте нахождения налогоплательщика на основе данных бухгалтерского и налогового учета, осуществляемого налогоплательщиком. Налоговый кодекс существенно ограничил права налоговых органов при осуществлении выездных проверок. Это относится в первую очередь к установлению четкой периодичности и продолжительности их проведения. Согласно Кодексу налоговый орган не вправе проводить в течение одного календарного года две выездные налоговые проверки и более по одним и тем же налогам за один и тот же период. Кроме того, выездная проверка не может проводиться более двух месяцев. Одновременно с этим оговорено, что при проведении выездных проверок организаций, имеющих филиалы и представительства, срок проведения проверки увеличивается на один месяц проведение проверки каждого филиала и представительства. Законодательно запрещено проведение налоговыми органами повторных выездных налоговых проверок по одним и тем же налогам.

В ходе выездной налоговой проверки может быть при необходимости проведена инвентаризация имущества налогоплательщика.

Если в ходе проверки у налоговых инспекторов появятся достаточные основания полагать, что документы, свидетельствующие о совершении налоговых правонарушений, могут быть уничтожены, скрыты, изменены или заменены, то такие документы изымаются по акту, в котором должно быть дано обоснование необходимости изъятия документов и приведен их перечень.

Иногда во время выездной проверки составляется протокол осуществления отдельных действий. В нем должны быть зафиксированы все выявленные при производстве указанных действий существенные для дела факты и обстоятельства. Для этого к проведению проверок могут привлекаться другие лица: эксперты, специалисты, свидетели, понятые, что является принципиально новым элементом контрольной работы налоговых органов за соблюдением налогоплательщиками налогового законодательства, а также своевременным и полным внесением причитающихся налогов в бюджет и внебюджетные фонды. По результатам выездной налоговой проверки уполномоченными должностными лицами налоговых органов составляется акт налоговой проверки по установленной форме, который под-

писывается этими лицами и руководителями проверяемой организации либо индивидуальным предпринимателем.

В таком акте указываются документально подтверждаемые факты налоговых правонарушений, выявленных в ходе проверки, или отсутствие таковых, а также выводы и предложения проверяющих по устранению выявленных нарушений и ссылки на статьи Налогового кодекса, предусматривающие ответственность за данный вид налоговых правонарушений.

Следует отметить, что в данное время происходит снижение эффективности налогового контроля на фоне уменьшения числа выездных проверок (в 2 раза за 5 лет) и сокращение числа работников, осуществляющих выездные проверки, с 59,2 тыс. чел. до 35,8 тыс. чел. за три последних года. Это вообще делает ситуацию бесперспективной: контроль сокращается и его результативность падает.

Провалы в контрольной работе не могут быть списаны на обычные ошибки, невнимательность, неувязки и т.п. Они – результат искажения (преднамеренного или непреднамеренного) фундаментальных принципов обложения, результат вмешательства в налоговую политику, результат ее незащищенности от такого вмешательства.

Одной из центральных проблем налогообложения в этом отношении остается налоговое законодательство и его применение (толкование).

Главным фактором экономических успехов страны является качество институтов государственной власти, с одной стороны, и качество законов и политических решений, с другой. Это особенно верно применительно к налогообложению, где различие между налоговой системой (налоговым законодательством, налоговой политикой) и налоговым администрированием (институтом налоговой службы) провести, не так просто, как в других областях экономической политики. Хорошее налоговое администрирование – это хорошая налоговая политика.

Налоговое администрирование можно разделить на компоненты деятельности и технологию работы налоговых органов. В совокупности они определяют ряд рабочих технологических процессов деятельности налоговых органов. Совершенствование рабочих технологических процессов направлено на повышение эффективности налогового администрирования в условиях перманентных законодательных изменений и прогрессивного мирового опыта, используемого в налоговой сфере.

Улучшение налогового администрирования в настоящее время является важнейшей задачей налоговой реформы. Совершенствование налогового администрирования должно постоянно преследовать цель приведения к тождественности значений суммы поступлений бюджета суммам налоговых обязательств (% от ВВП), определенных налоговым законодательством.

Принципиальный недостаток начальной фазы организации деятельности налоговых органов – отсутствие цельной систематизированной концепции, увязывающей методологию налогообложения с организационным структурированием и технологией автоматизации. В результате – появление несистематизированных структур налоговых органов (различия в составе отделов, функциях, численности работников); разнообразие программ автоматизации налоговых расчетов и технических средств обработки; отсутствие единой политики в организации информационного взаимодействия с внешними ведомствами; высокая доля:

Ручного труда при выполнении рутинных трудоемких операций (отчетность только юридических лиц за год составляет свыше 370 млн. страниц);

Временных затрат на проведение разного рода дополнительных проверок, достаточно низкая результативность контрольной работы (около 50% выездных проверок и 60% арбитражных исков – безрезультатны).

Сегодня налоговое администрирование требует:

- Максимальной автоматизации процедуры сбора, хранения и обработки бухгалтерской отчетности;
- Централизации и интеграции информационных ресурсов с обеспечением оперативного доступа к ним при выполнении контрольной работы;
- Стандартизации всех функций налогового администрирования;
- Стандартизации и унификации программно-технических комплексов.

В настоящее время для совершенствования налогового администрирования наиболее важными является решение следующих вопросов: реорганизация бизнес-процессов и создание полной организационно-технологической модели деятельности налоговых органов; модернизация системы учета налогоплательщиков и построение общегосударственной системы учета налогоплательщиков и построение общегосударственной системы регистрации юридических лиц; применение экономико-математических и статистических моделей анализа и прогнозирования налоговых органов; совершенствование системы учета платежей; централизация информации и обработки данных налоговой системы; применение современных подходов к проектированию крупномасштабных автоматизированных информационных систем.

Повышение эффективности налогового администрирования предполагает типизацию, унификацию и стандартизацию процедур с использованием современных информационных технологий, в том числе концентрацию всех рутинных операций в специализированных налоговых органах. Решение по централизации информационных ресурсов, использованию современных телекоммуникаций, стандартизации процессов обработки ин-

формации, совершенствованию рабочих процессов деятельности налоговых органов весьма актуальны для реформ налоговой системы России.

Значительное внимание при совершенствовании налогового администрирования должно уделяться использованию методов анализа и прогнозирования налоговых доходов. Прогнозы позволяют формировать реалистичные, обоснованные планы налоговых поступлений и уточнять их по мере изменения экономической ситуации в стране или регионе.

Центральным звеном модернизации налоговой системы является создание центров обработки данных (ЦОД), на которые возлагается основное бремя задач по вводу, обработке, хранению и использованию большого объема информации налоговых органов всех уровней. ЦОД создаются как специализированные налоговые инспекции, в зону деятельности которых будут входить как региональные управления Министерства РФ по налогам и сборам, так и подчиненные им территориальные налоговые инспекции.

Одной из мер повышения эффективности налогового администрирования является совершенствование системы налоговой отчетности и технологий приема и обработки этой информации. Решение проблемы повышения неразрывно связано с активным применением информационных технологий.

С точки зрения повышения эффективности налогового контроля и администрирования меры по совершенствованию налоговой отчетности можно рассматривать в 2-ух аспектах: организационно-техническом и методическом.

Организационно-технический аспект связан с изменением и совершенствованием технологий представления отчетности в налоговые органы и снижением уровня издержек, прежде всего трудозатрат, налогового органа на проведение налогового контроля. Тем более в условиях, когда на одного налогового инспектора в среднем приходится 1000 налогоплательщиков.

Методический аспект совершенствования налоговой отчетности, системы показателей, раскрывающей налоговые обязательства организаций, следует рассматривать, прежде всего, в связи с решением задачи формирования единой базы данных о налогоплательщике с целью проведения полного и выборочного ее анализа в автоматизированном режиме, а также автоматизации проведения камеральных проверок в налоговых органах и отбора налогоплательщиков для выездных проверок. Это позволит повысить эффективность камеральных проверок как инструмента систематического и сплошного контроля.

### **Список использованных источников**

1. Горский, А.К. Некоторые параметры налоговой реформы.// Финансы.-2004.-№2.-с.35-38.
2. Грузин, П.П. Совершенствование налогового законодательства - путь повышения эффективности администрирования налога на доходы физических лиц.// Финансы. - 2004.-№6.-с.28-32.
3. Налоговый кодекс РФ (части 1 и 2)- Официальный текст. - М.:»ТД Элит – 2000», 2002 г., 408 с.
4. Мишустин, М.В. Совершенствование налогового администрирования - фактор повышения эффективности работы налоговых органов.//Финансы. - 2003.-№6.- с. 27-31.
5. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение в РФ. Учебник для вузов. - 6-е изд., доп. и перераб. - М.: Международный центр финансово- экономического развития, 2004,-576 с.
6. Сапелкина, А.А. О совершенствовании налоговой отчетности как факторе повышения эффективности налогового контроля.// Финансы. - 2004.- № 5.- с. 28-32.

*По итогам обсуждения докладов лучшими докладчиками были признаны: Сальникова Е. студентка 35 группы и Фомичева И, студентка 31 группы.*

# Проблемы бюджетного финансирования социальной сферы России

Дата проведения – 2 июня 2005 года

*Руководитель:* Кириллова С.С.

*Экспертная комиссия:* Асеева Инна (студентка 53 группы), Дощик О. (студентка 53 группы), Мерзляков А. (студент 43 группы), Птишутова А. (студентка 42 группы), Шабанов П. (студент 42 группы)

## *Участники круглого стола*



## *Приглашенные:*

**Хатунцев С.С.**, главный бухгалтер МУЗ Мичуринская городская больница имени С.С. Брюхоненко



## План проведения круглого стола

I. Вступительное слово руководителя

II. Доклады:

1.1. Расходы бюджетов разных уровней на социальную политику

*Докладчик: Минаева В.*, студентка 35 группы

1.2. Проблемы реформирования системы образования в России

*Докладчик: Викулина Е.*, студента 31 группы.

1.3. Совершенствование системы здравоохранения в России

*Докладчик: Шалимов Д.*, студент 35 группы

III. Обсуждение докладов (с участием экспертов)

IV. Избрание счетной комиссии и голосование (выбор лучшего доклада)

V. Подведение итогов круглого стола

1. Лучший доклад

2. Подготовка резюме по результатам проведения круглого стола

## I. Вступительное слово руководителя



Уважаемые участники круглого стола!

В России происходит процесс реформирования системы финансирования социальной сферы. При этом изменениям подвержены как социальные выплаты, так и механизм их предоставления.

Государство предпринимает попытку повысить качество предоставляемых населению услуг. Вместе с тем, процесс реформирования протекает в очень сложных условиях, поскольку при одновременном существенном возрастании стоимости услуг в сфере образования и здравоохранения не происходит параллельного роста доходов граждан. В результате подобного подхода к реформированию в стране, на сегодняшний день, практически уничтожена система профессионального образования, серьезную озабоченность вызывает положение в сфере здравоохранения, снижается качество подготовки специалистов в высших учебных заведениях.

В этой связи, вопросы совершенствования системы финансирования социальной сферы представляются наиболее актуальными.

## РАСХОДЫ БЮДЖЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ

Минаева В.



Среди заявленных российским правительством приоритетов федерального бюджета-2005 фигурируют «рост благосостояния населения» и «уменьшение бедности». В рассматриваемой документе вновь не обнаруживается политической воли к преодолению застойных явлений в социальной сфере, сохраняются или даже усугубляются соответствующие изъяны и проблемы скудных бюджетов прошлых лет. Аргументы в пользу данного тезиса таковы.

Хотя расходы на финансирование социальной сферы (сумма расходов по разделам «Образование», «Культура, кинематография, средства массовой информации», «Здравоохранение и спорт» и «Социальная политика») в бюджете-2005 определены в сумме 447,6 млрд. руб., т.е. с превышением уровня 2004 г. на 6,8 %, их доля в общих расходах федерального бюджета сокращается на 1 п.п. (с 15,7 до 14,7 %), а в ВВП – на 0,4 п.п. (см. табл. 1).

На параметрах социального блока федерального бюджета непосредственно сказались такие реформационные новации 2004 г., как уменьшение почти на треть ЕСН и то, что кратко называют «монетизацией льгот». Последняя регламентирована законом «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон 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»», многоаспектное и особо значительное влияние коего на социальную сферу оживлённо комментировалось в литературе уже на проектной стадии.

Таблица 1 – Структура и динамика расходов федерального бюджета в 2004-2005 гг.

Показатели	2004 г.			2005 г.			Темпы роста, %
	Сумма, млрд. руб.	% к общим расходам	% к ВВП	Сумма, млрд. руб.	% к общим расходам	% к ВВП	
Всего расходов	2659,4	100,0	16,5	3048,0	100,0	16,3	114,6
В том числе на отрасли	418,8	15,7	2,7	447,6	14,7	2,3	106,8
Образование	156,4	5,9	1,0	154,5	5,1	0,8	98,8
Культура, кинематография, СМИ	32,8	1,2	0,2	38,5	1,3	0,2	117,4
Здравоохранение и спорт	75,5	2,8	0,5	82,5	2,7	0,4	109,3
Социальная политика	154,1	5,8	1,0	172,1	5,6	0,9	111,7

В данном случае хотелось бы подчеркнуть: он, как и законодательный акт, регламентирующий вышеупомянутое снижение ЕСН. Реализует направленность на создание в стране новой модели федеративных отношений и местного самоуправления, одна из существенных черт которой – радикальная децентрализация государственной социальной политики, передача на субфедеральные уровни большинства её функций и задач. Общая сумма увеличения расходных обязательств бюджетов субъектов РФ в 2005г. составит примерно 450 млрд. руб.; на территориальные бюджеты ложиться значительная нагрузка по финансированию составляющих федеральной сферы (см. табл. 2).

Таблица 2 – Структура бюджетного финансирования отраслей социальной сферы в 2005 г. и изменение этой структуры в сравнении с 2004 г.

Отрасли	Федеральный бюджет		Бюджеты территорий*		Консолидированный бюджет Сумма, млрд. руб.
	Сумма, млрд. руб.	В % к 2004 г.	Сумма, млрд. руб.	В % к 2004 г.	
Образование	154,45	98,8	637,31	137,0	791,76
Культура, кинематография, СМИ**	38,53		79,52		118,05
Здравоохранение и спорт	82,54	109,3	359,89	118,0	442,43
Социальная политика	172,01	111,7	363,32	123,0	535,33

\* Расчёты динамики финансирования из этих бюджетов приведены на основе оценочных данных и требуют уточнения.

\*\* По этой позиции применительно к 2005 г. изменён бюджетный классификатор.

Если её финансирование в целом из федерального бюджета составит 2,3 % ВВП, то из территориальных бюджетов – 9,3% (соответственно из консолидированного бюджета – 11,6% ВВП) [6, с. 13].

Одно из явных несовершенств методологической базы новейшего бюджетного процесса – её опора на крайне ограниченный набор социальных нормативов, рассчитываемых исходя из не просто сложившегося ранее уровня финансового обеспечения социальных расходов (такая практика, не секрет, широко применялась при прежней системе хозяйствования и подвергалась заслуженной критике), но из существенно (на 30-50 % и более) занижаемых на «переходный период» их размеров, как это имеет место, например, в отношении прожиточного минимума, минимальной заработной платы, пенсий и пособий. Однако отсутствие правообеспеченных научно обоснованных социальных нормативов (стандартов) – лишь «видимая часть айсберга». Более серьёзные концептуально-методологические изъяны социальной составляющей бюджетного процесса связаны с рядом обстоятельств.

Среди них – отсутствие самой доктрины развития социальной сферы страны и развития сильной социальной политики государства, целевыми ориентирами которых, естественно, могли и должны бы стать международно признанные уровни социальной защиты, закреплённые в конвенциях Международной организации труда, а также высокие значения показателей, системно применяемых мировым сообществом; между тем в новейшем бюджетном процессе сегодня, к сожалению, не задействуется даже интегральный показатель совокупных социальных госрасходов (включающих, кроме расходов федерального бюджета, расходы из федеральных внебюджетных фондов, из субфедеральных бюджетов и внебюджетных фондов). Доктринальный дефицит проявляется также в неопределённости в отношении инструментария реализации соответствующих микроприоритетов, связанного с макроэкономическими нормативами социальной защиты различных категорий населения (пенсионеров, инвалидов, безработных и т.д.), минимальными социальными стандартами, механизмами межотраслевого и межрегионального выравнивания доходов, и др. [6, с. 18]

Социальная сфера, как всегда финансируется «по остаточному принципу». Хуже того, после ликвидации законодательно установленных нормативов финансирования социальной сферы, содержащихся в массе правовых актов, отменённых вышеупомянутым Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений...», исполнительная власть, похоже вообще считает себя в праве проводить сколь угодно радикальную либералистическую линию в социальной политике. При сохранении задолженности по детским пособиям и позорно низкого уровня заработной платы работников бюджетной сферы, при многомиллионном дефиците фонда медицинского страхования и катастрофическом положении социальной инфраструктуры в подавляющем большинстве регионов страны федеральное

правительство удерживает в стабилизационном фонде более 700 млрд. руб. [1, с. 6].

Предельно ясно, что новейшие изменения налогового и бюджетного законодательств обернутся самыми серьёзными потерями консолидированных бюджетов субъектов РФ; сбрасывая бремя выполнения социальных обязательств регионам, федеральная власть регионам одновременно переориентирует на себя источники доходов. Учитывая же, что дифференциация регионов по уровню бюджетных расходов на душу населения составляет в среднем пять-семь раз, а между Москвой и наименее обеспеченными субъектами Федерации достигает десятков раз, можно уверенно утверждать: для большинства населения страны, ранее существовавшие государственные соцобязательства и соцгарантии отменяются. «Взамен» некоторые из них будут предоставлены пресловутые денежные компенсации, составляющие не более четверти денежной оценки ликвидированных обязательств [5, с. 8].

В течение ряда лет федеральными законами о бюджете на соответствующий год приостанавливается действие норм законодательства, касающихся, в частности финансирования науки, образования и культуры, вопросов социального обеспечения.

Так, например, приостанавливается действие некоторых норм законодательства в области социального обеспечения, например положение Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», касающиеся компенсаций льгот в части первоочередного бесплатного обеспечения легковым автомобилем при наличии соответствующих медицинских показаний, получение беспроцентных ссуд на приобретение или строительство недвижимости, бесплатного государственного страхования личности от риска радиационного ущерба.

Всего, начиная с 2001 г. Законами о федеральном бюджете ежегодно приостанавливается действие положений в среднем 35 нормативно-правовых актов, которые связаны, главным образом, либо с финансированием тех или иных расходов за счёт средств федерального бюджета, либо с представлением различных видов льгот [3, с. 28].

Учитывая, с одной стороны, на самом высоком уровне значимость приоритетов социальной политики, а с другой, отсутствие серьёзного анализа способов достижения намеченных стратегических целей в этой области, представляется необходимым оценить последствия предпринимаемые в настоящее время на федеральном уровне наиболее существенных мероприятий для регионов.

По итогам 2003 г. раздел «Социальная политика» занимает не самую большую долю в функциональной структуре расходов консолидированного бюджета Российской Федерации – лишь 7,7 %, в то же время являясь вторым по значимости среди расходов на социально-культурные меро-

приятия. В 2002 г. расходы на социальную политику являлись первыми по значимости (40,6%) и превышали расходы на образование более чем в 1,5 раза. Но именно с расходами, входящими в данный раздел связан целый комплекс проблем и, прежде всего, финансирование расходов на возмещение льгот, установленных федеральным законодательством. Не утихают дискуссии о плюсах и минусах «монетизации» льгот. Но каким образом и за счет, каких именно средств планируется осуществить это действительно масштабное мероприятие?

Как видно из таблицы 3, в 2004 г. основная тяжесть расходов на проведение социальной политики была возложена на консолидированные бюджеты субъектов:

- плановые расходы консолидированных бюджетов субъектов по разделу «Социальная политика» почти в 1,5 раза превышают расходы федерального бюджета;
- по состоянию на 01.04.2004 г. фактические расходы бюджетов субъектов превышали федеральные в 1,15 раза.

Таблица 3 – Исполнение консолидированного бюджета Российской Федерации по состоянию на 01.04.2004 г.

Наименование показателя	Исполнено с начала 2004 г.: консолидированный бюджет РФ (млн. руб.)	Федеральный бюджет РФ (млн. руб.)		Консолидированные бюджеты субъектов РФ (млн. руб.)	
		утверждено законом на 2004 г.	исполнено с начала 2004 г.	утверждено законом на 2004 г.	исполнено с начала 2004 г.
Итого расходов	889628,5	2659447	553894,3	2419181,4	412747,2
Профицит («плюс») и дефицит («минус») бюджета	155432,8	83403,4	134682,0	-124496,0	20750,7
Социальная политика	76955,6	161193,5	35697,3	219847,0	41258,4

При этом федеральный бюджет утверждён в 2004 г. с профицитом 83,4 млрд. руб., в бюджетах же субъектов дефицит по итогам года составил более 124 млрд. руб.

Данные таблицы 4 свидетельствуют о том, что перемещение центра тяжести финансирования расходов на проведение социальной политики в регионы – не временное явление, а сложившаяся тенденция. В расходах консолидированного бюджета их удельный вес возрос с 2000 г. почти в 1,5 раза, в расходах федерального бюджета – сократился более чем в 2 раза.

Таблица 4 – Динамика государственных расходов на осуществление социальной политики в РФ

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г. (утвер- ждено)	2004 г. исполнено на 01.04.04.
Консолидированный бюджет (расходы) (млрд. руб.)	1960,1	2419,4	3422,3	4135,6	4887,7	889,6
В т.ч. на социальную политику (млрд. руб.)	127,9	221,5	626,5	319,0	381,4	76,9
Удельный вес расходов по разделу «Социальная политика» (%)	6,5	5,3	18,3	7,7	9,2	1,9
Федеральный бюджет (расходы) всего (млрд. руб.)	1029,2	1321,9	2054,2	2354,9	2659,4	553,9
в т.ч. на социальную политику (млрд. руб.)	67,99	112,3	484,9	140,4	161,2	35,7
Удельный вес расходов по разделу «Социальная политика» (%)	12,4	9,6	23,6	5,96	6,1	6,4

Создаётся парадоксальная ситуация. Обладая в массе своей дефицитными бюджетами, испытывая постоянную и острую потребность в получении финансовой помощи из федерального бюджета, значительную часть своих средств направляя на выплату заработной платы и не имея возможности даже в существующих условиях надлежащим образом финансировать все установленные федеральным законодательством расходы в социальной сфере, субъекты РФ должны в новых условиях принять на себя дополнительные обязательства. По сути дела, задача снижения бедности в значительной мере ложится на субъекты Федерации, изначально не имеющие для этого собственных средств. В условиях возрастания расходов и снижения доходов бюджетов субъектов на первый план выходит задача выживания регионов, а не обеспечение стабильного социально-экономического развития [5, с. 19].

Со времён развёртывания широкомасштабной приватизации ни одно реформационное решение не вызывало такого общественного резонанса, как ФЗ № 122, подписанный 22 августа 2004 г. Данный акт побил, кажется, все рекорды не только по длине названия и объёму, но по многоаспектности, однако носит главным образом социально-реформационный характер. Регламентируя существенную трансформацию (на федеральном и региональном и субфедеральном уровнях) исполнения социальных обязательств государства, он вменяет, прежде всего «монетизацию» предоставляемых различным категориям граждан «натуральных» льгот, что как раз и вызыва-

ло максимально острую и болезненную реакцию населения (и мотивировало само общепринятое ныне в СМИ «нестрогое» название ФЗ № 122). Несмотря на неё, авторы и исполнители «монетизационной» реформы по-прежнему публично признают лишь «недостатки в реализации» рассматриваемого законодательного акта – «принципиально правильного, своевременного и необходимого». Какова же их аргументация.

Едва ли не главный озвучиваемый довод сводится к следующему: льгот и их получателей в России слишком много (общее число коих превысило 40 млн. человек), в связи, с чем законодательно провозглашённые преференции реально финансируются лишь на половину, т.е. другая их половина носит чисто декларативный характер. Звучит вроде бы убедительно: действительно, с учётом наличного состояния отечественной экономики обеспечить международно-принятый уровень гарантий в настоящий момент невозможно. Ясно, однако, и то, что в реагировании властных структур на эту реальность, как говорится, «возможны варианты». Можно просто ограничиться просто нравоучениями типа «по одежке протягивай ножки», укоряя «несознательных» граждан тем, что они не хотят войти в положение государства и его высших управленцев. А можно искать пути целенаправленного поэтапного продвижения в решении социальных проблем на основе задействования моделей экономической политики, альтернативных либералистской, т.е. не «урезать» потребности людей, а постепенно «шить одежду» именно под них (что, естественно, не исключает разумной корректировки заявленных ранее преференций). Отвергая второй вариант, можно прямо и откровенно сообщить населению об «урезании», а можно, как ныне выясняется, придумывать для проведения этой операции различные камуфляжные средства, включая «монетизацию» льгот как нечто якобы абсолютно социально благодетельное («живые»-де деньги, конечно, лучше преференций с неопределёнными гарантиями «отоваривания»).

Дабы убедиться в том, что речь идёт именно о камуфлировании рестриктивной, то есть антисоциальной, акции, достаточно задаться риторическим вопросом: если бюджетных средств для обеспечения льгот нет, откуда им взяться хотя бы для действительно компенсированной их «монетизации», не говоря уж о средствах на обещанное «улучшение качества жизни» экс-«льготников»? И естественно, что в тексте ФЗ № 122 отсутствуют какие-либо нормы относительно повышения их благосостояния. Более того, фактически нет и гарантий не ухудшения их положения. Во-первых, единственно касающаяся этого вопроса ст. 153, согласно коей «при предоставлении гражданам тех гарантий, за которые отвечают в новых условиях субъекты РФ и органы местного самоуправления, не имеют права уменьшать размер денежных выплат, которые эти граждане получали на 31 декабря 2004 г., а при переводе в денежную форму натуральных льгот – уменьшать совокупный объем их финансирования или ухудшать

условия предоставления», как видим, не относится к федеральным органам власти. Во-вторых, рассматриваемый акт не вменяет властным органам поведение антиинфляционной индексации компенсационных выплат (т.е. такова не является обязательной), а значит снижение их потребительского потенциала, мягко говоря, не исключается.

Согласно некоторым экспертным оценкам, по итогам «монетизации» льгот соответствующие совокупные расходы бюджетов всех уровней первоначально предполагалось сократить чуть ли не в двое. Вследствие январского всплеска протестных настроений населения этот план «экономии», очевидно, сорван, однако в самом его существовании сомневаться не приходится (о том же, куда бы пошли «сэкономленные» средства, остаётся только гадать).

В связи с этим следует, прежде всего, отметить: почти 50% «льготников», обеспечивавшихся их федерального бюджета (11,8 млн. из 25,4 млн. человек), «сброшены» на региональный уровень. В результате большая часть (до двух третей) всех льготированных (по разным оценкам, 21-28 млн. человек) теперь находится в сфере социальных обязательств регионов, хотя авторы ФЗ № 122 не могли не знать, что бюджеты примерно 40 субъектов РФ остродефицитны, а значит, им будет трудно (а скорее, невозможно) сохранить нынешний уровень жизни «льготников» [4, с. 15].

Возвращаясь к тезису, согласно которому в стране гипертрафировано число льгот и «льготников», нельзя не задаться вопросом о причинах такой ситуации. Во-первых, часть преференций сохранилась с прежних времён, но советская система базировалась ни иных, нежели рыночная система принципах. А во-вторых, как констатируют и сами федеральные чиновники, многие подлежащие «монетизации» конкретные натуральные льготы появились уже в постсоветский период, причём за их введение голосовали не только «левые», но и, что хотелось бы особо отметить, «правые» депутаты Госдумы. В данной связи возникает вопрос: имелись ли для этого объективные обоснования?

Главное из них, конечно, - недопустимо низкие по современным меркам доходы населения, недостаточные даже для простого воспроизводства значительной его части. В пенсионной сфере ситуация не лучше, чем в области оплаты труда: доходы 40 % пенсионеров ниже прожиточного минимума. В таких условиях введения ряда натуральных льгот – вынужденная мера, попытка обеспечить некое дополнение к денежным доходам граждан, без которых миллионы людей не в состоянии даже на минимальном уровне удовлетворять жизненно важные потребности.

#### **Список использованных источников**

1. Глазьев С.Ю. Социально-экономический смысл бюджета-2005 / С.Ю. Глазьев // Российский экономический журнал. – 2004. - № 9-10. – с. 3-12.

2.Иванов А.М. Бюджеты субъектов Федерации и приоритеты социальной политики // А.М. Иванов, М.Г. Боярский // Финансы. – 2004. - № 8. – с. 18-19.

3.Коровкина Е.Б. О доходах и расходах федерального бюджета / Е.Б. Коровкина // Финансы. – 2004. - № 8. – с. 27-29.

4.Куликов В. Социальная политика как приоритет и приоритеты социальной политики / В. Куликов, В. Роик // Российский экономический журнал. – 2005. - № 1. – с. 3-17.

5.Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2004. - № 4. – с. 3-23.

6.Роик В. Правительственные бюджетные проектировки на будущий год: к оценке социального блока / В. Роик // Российский экономический журнал. – 2004. - № 9-10. – с. 13 – 21.

## **ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ**

**Викулина Е., студентка 31 группы**



Современная финансовая ситуация в системе образования характеризуется следующими факторами:

- выделяемых система образования бюджетных средств недостаточно в любом применяемом варианте их распределения между различными учреждениями;

- сложившаяся сеть образовательных учреждений существует и характеризуется совершенно определенными потребностями в бюджетных средствах. Эти потребности определяются не только количеством учащихся, но и материальной базой, изменение которой требует времени и средств;

- государством приняты на себя совершенно определенные обязательства по отношению к системе образования, причем эти обязательства можно выразить не только в качественных показателях, но и в количественных.

Можно привести несколько частных соображений по отношению к сети образовательных учреждений:

- территориальное расположение образовательных учреждений в общем случае не соответствует территориальному расположению учащихся, это несоответствие не компенсируется территориальной мобильностью учащихся. Отсюда – заполнение объектов сферы образования зависит не от характеристик самих объектов, а от наличия учащихся в пространстве объекта (то есть достаточно близости к нему);

- индивидуальные характеристики объектов системы образования формировались в других условиях, исходя из других требований, под иную численность учащихся. Изменение демографической ситуации не сопровождалось изменением характеристик объектов. Меньшее количество детей учится в школе, рассчитанной для большей численности.

Аналогичные соображения могут высказать и в отношении других характеристик системы образования: количества учителей, принятых соотношений между учащимися и преподавателями, систем оплаты труда, содержащих надбавок и доплат минимального размера, обязательств по социальной поддержке. Можно представить общую картину состояния финансирования системы образования в разрезе конкретных направлений расходования средств и определить насколько эти потребности недофинансированы.

Следует учитывать, что нехватка денег – это не просто расхождение потребности и возможности ее удовлетворения, а расхождение той потребности, которая должна удовлетворяться государством за счет средств бюджета. Необходимо четко определить, какую именно потребность системы образования в средствах должно удовлетворять государство в пределах принятых им на себя обязательств. Выдвигается проблема обеспечения конституционных гарантий в области образования, а именно представление права бесплатно и всем получать основное общее образование. Обеспечение этого права (по Конституции) основывается на создании системы государственных и муниципальных образовательных учреждений соответствующего уровня образования. А эти государственные или муниципаль-

ные учреждения должны быть обеспечены государственными или муниципальными ресурсами таким образом и в таком объеме, чтобы они могли осуществлять образовательный процесс необходимого качества и для нужного количества детей.

Современное состояние отличается существенным недостатком бюджетных средств и насаждением элементов рыночного регулирования в систему образования. Необходимость введения элементов рыночного регулирования в сферу образования сводится к тому, чтобы предоставить учащемуся самостоятельно выбирать место и условия своего обучения. При этом оплата услуг образовательных учреждений выбирается им самостоятельно, т.е. распределение платежеспособного спроса на образовательные услуги переводится на уровень отношений «продавец-покупатель» [1].

Проблема оптимизации бюджетных расходов, повышения эффективности использования средств бюджетов разного уровня, остается одной из самых острых. Особенно значима эта проблема в образовательной отрасли. За 9 месяцев 2002 г. расходы муниципальных бюджетов на образование составили 35% от текущих расходов местных бюджетов. Рассматривается предложение по отнесению части расходов на образование к государственным полномочиям. Заработная плата будет являться основной при расчете полномочий. Разрабатываемые изменения в законодательстве, при которых заработная плата педагогическим работникам сферы образования будет выплачиваться не с муниципального уровня, а с уровня субъекта федерации, не делают проблему оптимизации расходов менее острой. Общеизвестно, что финансирование ухудшилось, средств не хватает. В тоже время за последние 8 лет сократилась численность учащихся в государственных общеобразовательных учреждениях на полмиллиона человек (из 15 млн. занятых в бюджетной сфере на организации образования приходится 40%)

Финансируя сложившуюся сеть можно сократить расходы, а тем более оптимизировать их. Уже неоднократно предлагается переход от финансирования сети к финансированию образовательной услуги. В этом отношении обращение к подушевому нормативу на учащегося как стоимости образовательной услуги может оказать существенную помощь в оптимизации бюджетных расходов на образование. Было выявлено, что существующее законодательство не регулирует образовательную услугу как таковую. Законодательство регулирует число часов по базисному плану, наполняемость, надбавки и т.д. То есть законодательство распадается на мелкие сегменты, регламентирующие частности.

Анализ расходов муниципальных бюджетов на образование выявил, что муниципалитетами применяется большое число отраслевых норматив-

ных норм, ведущих к существенному удорожанию бюджетной образовательной услуги.

В тоже время наполняемость классов в 25 человек является предельной. Минимальный уровень, при котором может быть сформирован класс законодательством не определяется. В результате средняя наполняемость классов по стране не превышает 20 человек, причем это не за счет сельской местности, а за счет большого числа классов с меньшей наполняемостью в городах. Меньшая наполняемость классов – прямой фактор удорожания бюджетной услуги (ведет к увеличению занятых).

Необходимо планировать средства не на сеть, а на учащихся для снижения стоимости образовательных услуг, но 20-30% финансовых средств должны выделяться учреждению независимо от числа учащихся, так как эти расходы являются условно постоянными [4].

Одной из главных целей модернизации российского образования на период до 2010 г. является формирование эффективных экономических отношений в образовании. В качестве основных мер реализации этой цели предполагается создание условий для привлечения дополнительных внебюджетных средств и повышение самостоятельности образовательных учреждений в их использовании, последовательной реализации экономической автономии вузов в том числе за счет увеличения разнообразия их организационно-правовых форм. Правовой статус высших учебных заведений существенным образом влияет на содержание их финансов, а единственно возможная в рамках действующего законодательства организационно-правовая форма существования образовательных учреждений – бюджетное учреждение, не всегда позволяет обеспечить достижение целей модернизации образования. Предельная узость организационно-правовой формы, в которой существуют высшие учебные заведения не позволяет ему стать полным участником рыночных отношений. Статус бюджетного учреждения характеризуется рядом черт, не адекватных современным условиям, в которых функционируют вузы, предполагающих, с одной стороны, предоставление бюджетных средств по ограниченным статьям расходов, не обеспечивающих нормальное функционирование учреждения и с другой – отсутствие реальной самостоятельности вузов в использовании бюджетных и внебюджетных средств. Реорганизация бюджетных учреждений предполагает, с одной стороны, преобразование части бюджетных учреждений в некоммерческие организации новых организационно-правовых форм, в частности, в специализированную государственную или муниципальную некоммерческую организацию, а с другой стороны – уточнение правоспособности бюджетных учреждений. Это требует внесения изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс РФ, в Гражданский Кодекс РФ, в ряд федеральных законов и др.

Анализ положений проекта Федерального закона «О специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организациях» говорит об определенных проблемах, связанных с переходом на новую организационно-правовую форму:

- не содержится положения, что реорганизация может быть проведена только добровольно, по инициативе самого учреждения;
- не содержится запретительных норм, предполагающих возможность дальнейшей реорганизации в организации других организационно-правовых форм;
- в проекте закона не нашли отражения порядок определения заданий учредителя по оказанию государственных услуг, предполагающих конкурсное размещение услуг определенного количества и качества;
- проект закона не содержит положений, определяющих механизм финансового обеспечения выполнения заданий учредителя по оказанию государственных услуг [3].

В качестве одного из возможных экономических механизмов совершенствования финансирования профессионального образования рассматривается возможность введения государственных индивидуальных финансовых обязательств, в случае применения которого каждому выпускнику средней школы в соответствии с результатами общегосударственного экзамена выдается сертификат с указанием суммы государственных средств на оплату его предстоящего образования. Согласно этому и другим подобным проектам, бесплатное образование в любом высшем учебном заведении страны полностью смогут получить только наиболее успевающие выпускники школ. Если плата за обучение в образовательном учреждении, которое выберет выпускник школы, превышает размер государственных финансовых обязательств, он может доплачивать за образовательные услуги из собственных средств. Реализация этой схемы сделает профессиональное образование частично платным для очень большого числа обучаемых. Поэтому необходимо дополнить введение такой системы механизмами предоставления доступных для большинства граждан образовательных кредитов, студентам из малообеспеченных семей следует предоставить компенсационные субсидии. Данная схема эффективна и справедлива, но имеет недостатки: необходимость определения дохода семьи с целью установления размера субсидии увеличивает стремление у граждан занижать свои доходы для того, чтобы размер субсидии был больше. Данная схема создает различия между студентами из мало- и высокообеспеченных семей.

Определенное место среди форм финансовой поддержки студентов занимает заинтересованность потенциального работодателя желающего оплачивать значительную часть расходов на обучение. Это позволяет зна-

чительно ослабить финансовое участие родителей в обеспечении доступа к образованию, так как предоставляет студентам возможность зарабатывать деньги в период обучения [2].

#### **Список использованных источников**

1.Беляков С.А. Финансирование расходов на образование: нормативный метод/С.А. Беляков// Финансы. – 2002. - № 2. – С. 18 – 20.

2.Воронин А.А. Образовательное кредитование как форма финансовой поддержки студентов/А.А. Воронин// Финансы. – 2003. - № 2. – С. 66 – 68.

3.Маркина Е.В. Изменение правового статуса вузов: к чему оно ведет?/Е.В. Маркина// Финансы. – 2004. - № 6. – С. 9 – 12.

4.Типенко Н.Г. Возможности оптимизации бюджетных расходов в образовании/ Н.Г. Типенко// Финансы. – 2003. - № 5. – С. 59 – 62.

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИИ**

**Шалимов Д., студент 35 группы**



При реформировании действующей системы здравоохранения следует обратить внимание на:

1. Способы обеспечения сбалансированности государственных гарантий и их финансирования.
2. Повышения управляемости системы здравоохранения
3. Развитие системы медицинского страхования
4. Совершенствование экономического механизма функционирования медицинских организаций

Для решения проблемы финансовой необеспеченности государственных гарантий бесплатного медицинского обслуживания населения можно использовать следующие способы:

1. увеличение общественного финансирования здравоохранения;
2. реструктуризация системы медицинского обслуживания, обеспечивающая повышение эффективности использования совокупного ресурсного потенциала сложившейся сети ЛПУ;
3. сокращение государственных гарантий в части объемов медицинского обслуживания населения;
4. сокращение государственных гарантий в части перечня видов медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно;
5. сужение круга лиц, на которые распространяются государственные гарантии;
6. легализация соучастия населения в финансировании медицинской помощи;
7. развитие форм сочетания добровольного и обязательного медицинского страхования.

Эти способы не являются альтернативными. Они могут сочетаться друг с другом в рамках разных стратегий достижения сбалансированности государственных гарантий с их финансированием.

Реальным фактором повышения эффективности использования ресурсов и соответственно сокращения потребности в государственном финансировании являются структурные изменения в системе медицинского обслуживания. Можно выделить два главных направления таких изменений:

1. перераспределение средств в пользу более эффективных и менее дорогостоящих форм медицинской помощи.
2. интеграция ведомственных медицинских организаций в территориальные системы здравоохранения.

Пытаться сбалансировать государственные гарантии с имеющимися у государства ресурсами можно, пересматривая сами гарантии в сторону уменьшения объемов медицинской помощи, предоставляемой населению бесплатно.

Это может происходить путем сокращения гарантируемых объемов:

- предоставления скорой медицинской помощи;
- дорогостоящих исследований и консультаций;
- плановой госпитализации;
- бесплатного лекарственного обеспечения больных в стационарах.

Возможным способом установления соответствия между государственными гарантиями обеспечения населения бесплатной медицинской по-

мощью и финансовыми возможностями государства является исключение из состава гарантий части видов этой помощи и предоставление их гражданам на платной основе, то есть на условиях полного возмещения их стоимости непосредственно гражданами или страховыми компаниями по программам добровольного медицинского страхования.

В некоторых странах даже с развитой рыночной экономикой государственные гарантии медицинской помощи распространены не на все население. Теоретически можно говорить о том, что исключение части категорий населения из тех, для кого установлены гарантии бесплатного медицинского обслуживания, может быть способом решения проблемы несбалансированности гарантий с их финансовым обеспечением. Но такой вариант практически нереализуем для нашей страны по политическим, экономическим и организационно-технологическим причинам.

Радикальным способом решения проблемы сбалансированности государственных гарантий и их финансового обеспечения является легализация соучастия населения в финансировании медицинской помощи, предоставляемой в системе общественного здравоохранения.

Возможны разные варианты легализации такого соучастия:

1. Разделение лечения каждого заболевания на бесплатную и платную части.
2. Введение соплатежей граждан в момент потребления ими медицинской помощи
3. Введение соплатежа страхового взноса на ОМС (соцстрахования) для работающих граждан.

Одним из способов ослабления разрыва между обязательствами и финансовыми возможностями государства является развитие форм добровольного медицинского страхования (ДМС), не только дополняющих, но и включающих медицинскую помощь, предусматриваемую программой ОМС. Здесь можно двигаться по двум направлениям:

1. Легализация включения в программы добровольного страхования медицинской помощи, предусмотренной программой ОМС.

2. Развитие коллективных форм медицинского страхования

Повышения управляемости системы здравоохранения

Повышение управляемости системы здравоохранения, то есть повышение способности системы управления отраслью достигать цели (выполнять функции), формулируемые государством в области охраны здоровья граждан, может обеспечиваться путем уточнения самих целей, расширения ресурсных возможностей, которыми обладает система управления для достижения этих целей, и совершенствованием механизмов использования этих ресурсов. Это включает в себя:

1. более реалистичное и ясное определение целей, которые ставятся государством перед здравоохранением;

2. увеличение административных ресурсов (усиление властных полномочий), которыми обладают федеральный и региональный уровни управления здравоохранением;

3. увеличение экономических ресурсов, находящихся в распоряжении федерального и регионального уровней управления здравоохранением;

4. развитие механизмов горизонтальной координации действий субъектов управления и финансирования здравоохранения на каждом уровне управления;

5. развитие механизмов вертикальной координации действий субъектов управления и финансирования здравоохранения на разных уровнях.

В сложившихся условиях для существенного улучшения управляемости системы здравоохранения необходимо реформирование системы управления здравоохранением. Можно выделить три стратегии такого реформирования, различающиеся по приоритетности использования вышеуказанных направлений повышения управляемости:

1. Стратегия воссоздания административно интегрированной системы управления здравоохранением;

2. Стратегия административной интеграции системы ОМС;

3. Стратегия развития механизмов координационного управления.

*Стратегия воссоздания административно интегрированной системы управления здравоохранением.*

Приоритет отдается усилению административных ресурсов управления, которыми располагают федеральный и региональные органы управления здравоохранением и развитию механизмов административной горизонтальной и вертикальной координации действий разных субъектов управления и финансирования здравоохранением. Данная стратегия предполагает:

1. Восстановление элементов вертикали административного подчинения органов здравоохранения разных уровней;

2. Административное подчинение территориальных фондов ОМС органам здравоохранения субъектов РФ;

3. Централизацию на уровне субъекта РФ части бюджетных средств, предназначенных для финансирования муниципальных систем здравоохранения, и передачу этих средств в распоряжение областного органа здравоохранения.

*Стратегия административной интеграции системы ОМС.*

Приоритет отдается развитию административных механизмов вертикальной координации действий фондов ОМС. Это достигается путем реорганизации существующей системы фондов ОМС. В мягком варианте речь

может идти о реорганизации территориальных фондов ОМС, предусматривающей, что Федеральный фонд ОМС станет их соучредителем, вряд ли с органами исполнительной власти. Это усилит возможности Федерального фонда ОМС контролировать использование средств ОМС, аккумулируемых в системе фондов ОМС.

В радикальном варианте территориальные фонды ОМС упраздняются как самостоятельные организации, а их функции передаются территориальным отделениям Федерального фонда ОМС, организация которого становится аналогичной Фонду социального страхования и Пенсионному фонду. Федеральный фонд ОМС в таком случае аккумулирует все средства системы ОМС в стране и обеспечивает единое управление их использованием.

Такая стратегия, безусловно, создаст благоприятные предпосылки для роста эффективности использования средств ОМС. Но если система фондов ОМС будет интегрирована без изменения механизмов осуществления платежей из региональных и местных бюджетов на ОМС неработающего населения, то есть, если в системе ОМС по-прежнему будет аккумулироваться лишь 30% государственных средств на здравоохранение, то произойдет институциональное закрепление двоевластия в финансировании медицинской помощи и системы ОМС в качестве дополняющей систему бюджетного финансирования. Органы исполнительной власти субъектов РФ, не перечисляющие платежи на неработающее население в нужном объеме в собственные территориальные фонды ОМС, тем более вряд ли будут производить такие платежи в фонды, где они уже не являются полными хозяевами, не говоря уже о территориальных отделениях Федерального фонда ОМС.

Главная проблема, которая возникает при реализации этой стратегии, это проблема координации действий территориальных фондов ОМС с региональными и местными органами здравоохранения. Данная стратегия, обеспечив повышение управляемости системой ОМС, может не привести к ощутимому улучшению управляемости системы здравоохранения в целом. Поэтому реализация рассматриваемой стратегии имеет смысл при одновременном проведении преобразований в источниках и механизмах финансового обеспечения системы ОМС

*Стратегия развития механизмов координационного управления.*

Приоритет отдается развитию новых механизмов горизонтальной и вертикальной координации действий субъектов управления и финансирования здравоохранением на каждом уровне управления. Возможности оптимизированного усиления административных полномочий федерального и регионального уровней управления и увеличения экономических ресурсов, находящихся в их распоряжении, не исключаются, но главный акцент де-

лается на соблюдении норм действующего федерального законодательства и институционализации механизмов координационного управления, осуществляемого на договорной основе. Данная стратегия предполагает:

- сохранение административной автономности органов управления здравоохранением разных уровней и фондов ОМС;
- трансформацию механизма управления территориальными фондами ОМС;
- создание системы комплексного планирования здравоохранения;
- развитие новых форм координационного управления. Развитие системы медицинского страхования.

Сложившаяся двухканальная система финансирования здравоохранения, реализованная во множестве региональных бюджетно-страховых моделей, обладает серьезнейшими недостатками (см. раздел 6.3). Поэтому ситуация незавершенности введения системы страхового финансирования и чересполосицы региональных бюджетно-страховых моделей финансирования здравоохранения имеет мало шансов на сохранение в перспективе и требует целенаправленного изменения.

Упорядочение схем сочетания элементов бюджетной и страховой систем финансирования медицинской помощи может быть произведено разными способами. Альтернативные варианты такого упорядочения могут быть сформированы как рациональные сочетания следующих характеристик:

1. Перечней видов медицинской помощи, финансируемых за счет средств ОМС и за счет бюджетных ассигнований;
2. Видов расходов, покрываемых из средств ОМС и из бюджетов;
3. Степени автономности субъектов финансирования.

Эти характеристики выступают тремя главными признаками различий между существующими региональными бюджетно-страховыми моделями

Рациональными являются такие сочетания указанных характеристик, которые:

1. Основываются на четкой, ясной, внутренне непротиворечивой схеме соединения элементов бюджетного и страхового финансирования (принципы ясности и логичности);
2. Не являются взаимоисключающими и допускают практическую реализацию (принцип осуществимости);
3. Создают условия для более рационального использования ресурсного потенциала здравоохранения по сравнению с существующим положением (принцип экономической эффективности).

Руководствуясь этими принципами, можно сформировать четыре варианта упорядочения сочетания элементов бюджетной и страховой систем финансирования медицинской помощи:

1. Интеграция страховой системы в бюджетную систему финансирования;
2. Сужение перечня видов медицинской помощи, финансируемых из средств ОМС;
3. Переход от постатейного софинансирования медицинских организаций к долевному софинансированию медицинской помощи;
4. Завершение перехода к страховому финансированию медицинских организаций.

Совершенствование экономического механизма функционирования медицинских организаций.

Для эффективного использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов на уровне основного звена системы здравоохранения – медицинской организации, такая организация должна:

1. Иметь возможность самостоятельного принятия оперативных хозяйственных решений;
2. Получать доходы в соответствии с объемами и качеством медицинской помощи, оказываемой населению;
3. Быть заинтересованной в более эффективном использовании своих ресурсов.

Три фактора решающим образом влияют на выполнение этих условий:

1. Степень сбалансированности федеральной и территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан медицинской помощью с планируемыми объемами финансирования здравоохранения за счет бюджетов всех уровней и средств системы ОМС.
2. Правовой статус медицинских организаций.
3. Применяемые формы оплаты медицинской помощи, предоставляемой медицинскими организациями населению.

***По итогам обсуждения докладов лучшим докладчиком был признан Шалимов Д., студент 35 группы***

ЗАСЕДАНИЕ КРУГЛОГО СТОЛА НА ТЕМУ:

**Современное состояние  
и пути совершенствования  
налогового планирования**  
14 АПРЕЛЯ 2006 ГОДА



**Руководитель:** Кириллова С.С.



**Экспертная комиссия:** Сальникова Елизавета, Ковылова Елена, Грачева Татьяна, Голишевский Владимир, Глотов Анатолий, Фомичева Ирина, Викулина Елена, Вылиток Анна



***Приглашенные:***

**Ракова Марина**

**Мерзляков Александр**

**Точилина Анастасия**

**Родюков Сергей Викторович** – начальник Финансового  
управления администрации города Мичуринска

**План проведения круглого стола**

**I. Вступительное слово руководителя**

**II. Доклады:**

1.1. Необходимость реализации бюджетной политики на муниципальном уровне и ее основные направления

**Докладчик: Маясов Василий**, студент 31 группы

1.2. Действующий механизм планирования доходов бюджетов и его совершенствование

**Докладчик: Михина Александра**, студентка 31 группы

1.3. Реформирование системы межбюджетных отношений как фактор повышения эффективности планирования

**Докладчик: Гомзякова Кристина**, студентка 31 группы

1.4. Необходимость учета налоговых льгот в организации планирования налоговых платежей

**Докладчик: Меджинян Эдуард**, студент 32 группы

**III. Обсуждение докладов (с участием экспертов)**

**IV. Избрание счетной комиссии и голосование (выбор лучшего доклада)**

**V. Подведение итогов круглого стола**

1. Лучший доклад

2. Подготовка резюме по результатам проведения круглого стола

# НЕОБХОДИМОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ И ЕЕ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

Маясов Василий, студент 31 группы



В текущем бюджетном году на местном уровне продолжается работа по претворению в жизнь Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Некоторые ученые-экономисты признают, что этот закон открывает большие возможности для работы по реформированию местного самоуправления. Министерством финансов России была разработана Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами в Российской Федерации на 2006-2008 гг. Однако проблем становится все больше, а улучшения не заметны ни в законодательной базе, регулирующей деятельность местных бюджетов, ни на практике.

Одним из «классических» принципов теории бюджетной системы является «самостоятельность», то есть закрепление за каждым уровнем бюджетной системы права на самостоятельную организацию бюджетного процесса, самостоятельное определение состава доходов и направлений расходования средств. Но в последнее время в России четко прослеживается тенденция к подавлению самостоятельности местных бюджетов, ограничению их полномочий в области формирования и использования

бюджетов соответствующих территориальных единиц. Сложность в нахождении оптимального баланса между самостоятельностью местных бюджетов и необходимостью проведения единой бюджетной политики на всех уровнях бюджетной системы исходит в первую очередь из федеративного устройства России, ее многоуровневого и, в силу определенных факторов, громоздкого административно-территориального деления. Федеральные органы далеки от муниципалитетов, от их проблем и, естественно, имеют гораздо меньше возможностей оценить сложившуюся ситуацию в каждом конкретном случае и предложить пути ее решения, нежели органы исполнительной власти соответствующего муниципального образования. Однако предоставить местной власти широкие полномочия в области осуществления бюджетного процесса означает, говоря проще, «пустить на самотек» все происходящее в муниципалитете.

Проекты местных бюджетов на 2006 год показывают, что подавление их самостоятельности многократно усилилось. Например, если в г. Мичуринске в 1998-1999 гг. удельный вес безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов колебался в районе 9%, то начиная с 2002 г. эта доля уже превысила 65%, т.е. собственные доходы в последующие годы составляли уже менее 35% (в 2004 г. – менее 30%). Бюджет стал высокодотационным, увеличилась его финансовая зависимость, в частности, от поступлений из области. В Концепции Минфина говорится о такой форме финансовой помощи, которая, «с одной стороны, поддерживала бы определенные направления бюджетной политики региональных и местных органов власти, а с другой, не являлась бы чрезмерным вмешательством в эту политику». Закономерный вопрос: о какой вообще собственной бюджетной политике, по крайней мере, на муниципальном уровне можно говорить в условиях такого непропорционального соотношения собственных доходов и финансовой помощи? Местные бюджеты в этом году лишились налога на прибыль организаций, на собственность организаций, был упразднен налог с продаж. Естественно, что в таких условиях усилилась нехватка собственных средств для решения необходимых задач. Чтобы привлечь дополнительные средства финансовой помощи, при налоговом планировании на местном уровне сознательно занижаются многие показатели. За последние годы почти по всем налоговым доходам показатели выполнения плана превышают 100%, и это отнюдь не означает добросовестность налогоплательщиков и хорошую работу налоговой инспекции. В бюджете 2006 г. заметно усиление и без того ненормального удельного веса НДС (в общем объеме налоговых доходов) – 67%.

Но даже повышение уровня финансовой помощи не может решить проблему, которой страдают муниципалитеты вообще, – дефицит бюджетов. Естественно, что местные бюджеты, используя те немногие полномочия, которые у них имеются, пытаются хоть как-то снизить объем дефицита, порой не очень удачными способами. Недовыполняется план по боль-

шинству расходных статей. Объем финансирования по многим важным статьям снижен. Например, в Мичуринске в бюджете на 2006 год объем коммунальных расходов на благоустройство города был снижен с 16 млн. руб. (в 2005 г.) до 9 млн., что даже противоречит областному постановлению «О нормах расходов на мероприятия по благоустройству городских и сельских поселений», согласно которому органы местной власти обязаны выделять не менее 152 руб. на 1 жителя. Если взять население Мичуринска даже за 90 тыс. чел., то уже получится 14 млн. руб., в то время как в этом году определено 9 млн.

Другая проблема состоит в том, что имущество, передаваемое в муниципальную собственность для решения вопросов местного значения, является не доходным, а затратным, на содержание которого не было и в ближайшее время не будет источников финансирования. Чтобы обеспечить в полной мере требования федерального закона, нужна новая структура управления и в ней необходима расширенная штатная численность аппарата управления. Опять же возрастает фонд оплаты труда. В бюджете г. Мичуринске, к примеру, и так уже 86% расходов отводится на выплату заработной платы и жилищно-коммунальные расходы. Что касается ЖКХ, то одним из направлений бюджетной политики государства является переход на 100%-ную оплату населением тарифов. Реализация этой реформы ложится на плечи муниципальных органов власти, и все ее негативные последствия придется выдержать именно муниципалитетам. С другой стороны, реализация таких федеральных мер, как повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы, чрезвычайно затруднена. Например, в 2005 г. в СМИ было широко объявлено о повышении ЗП врача на 10 тыс. руб., медсестры – на 5 тыс. Между тем в Мичуринске до сих пор не получено ни одного документа, подписанного Зурбовым, который разрешал бы повысить заработную плату врачу и медсестре. Более того, говорят уже о том, что сумма прибавки будет снижена. Работники медицинских учреждений, естественно, обращаются с вопросами к местной исполнительной власти, но что она может сделать, если федеральные чиновники так падки на обещания и так, мягко говоря, медлительны, когда дело доходит до их претворения в жизнь.

Мало способствует улучшению ситуации даже то, что в 2006 г. было запланировано получение 120 млн. руб. в рамках федеральной программы Мичуринску как городу – наукограду. Более того, ни в СМИ, ни в каком-либо ином доступе для населения не имеется программа расходования этих средств.

Хотя Президент и признает, что осуществление функций государственной власти по-прежнему сконцентрировано на федеральном уровне, однако в Бюджетном послании говорит лишь о расширении перечня федеральных полномочий, исполнение которых делегируется органам государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета.

Те меры, которые предлагаются федеральной властью для совершенствования межбюджетных отношений, носят по большей части декларативный характер и представляются затруднительными для реализации, по крайней мере, в ближайший период времени. Например: обеспечение стабильности закрепленных за уровнями публичной власти доходных источников и расходных полномочий, содействие органам местного самоуправления в работе по оздоровлению их бюджетов, внедрение принципов лучшей практики планирования и исполнения бюджетов, не допускать образования бюджетной задолженности и т.д. Таким образом, задачи поставлены правильно, но как их решать, вопрос остается открытым.

## **ДЕЙСТВУЮЩИЙ МЕХАНИЗМ ПЛАНИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ**

**Михина Александра, студентка 31 группы**



В условиях формирования новой системы управления рыночной экономикой особое значение имеет создание рычагов и стимулов для повышения эффективности бюджетами на региональном и местном уровне. Значительная часть проблем бюджета связаны с точностью прогнозов его доходной части. Действующая практика формирования региональных и местных бюджетов не гарантируют в достаточной мере объективное прогнозирование предстоящих доходных поступлений и связаны с высоким

уровнем неопределенности. Это ведет к принятию неверных управленческих и финансовых решений. Практика показывает, что доходы местных бюджетов, в том числе и налоговые доходы, прогнозируются на основе экстраполяции ретроспективных данных о налоговых поступлениях, собранных муниципалитетами за базовый период, с корректировкой на индексы – дефляторы. Таким образом, будущие доходы бюджета местными органами самоуправления на основе собственной «уникальной» методике.

Проведенные исследования показали, что на сегодняшний день отсутствует комплексный подход к определению сущности налогового потенциала, методики расчета, а также его назначению. В тоже время практика показывает, что необходимость оценки налогового потенциала обусловлена в первую очередь, несовершенством межбюджетных отношений. В последние годы происходит снижение доли доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ: с 13,7% ВВП в 2000 г до 11,1% в 2002г. Одновременно идет интенсивный процесс роста доходов федерального бюджета, доля которых по отношению к ВВП систематически увеличивается: если в 1997 году она составляла 12,9% ВВП, в 2000 году-16,0%, то по бюджету 2002 года уже 18,8%. В условиях такой высокой централизации налоговых доходов на федеральном уровне, нижестоящие бюджеты во многом становятся зависимыми от объема и структуры финансовой помощи. Практически все регионы РФ формируются не за счет собственных доходов, а с помощью средств, полученных в результате межбюджетного регулирования.

За последние десятилетия распределение налоговых доходов изменилось в сторону снижения доли доходов, поступающих в территориальные бюджеты.

Вместе с тем, для региональных органов власти и местных органов самоуправления налоговый потенциал дает возможность обеспечить реальность проектов бюджетов. При этом наибольшая оценка имеет оценка налогового потенциала для среднесрочного и долгосрочного планирования доходов.

Оценка налогового потенциала может и должна стать основой планирования бюджетных доходов, поскольку налоговые доходы занимают наибольший удельный вес в структуре собственных доходов.

Налоговый потенциал конкретного города или района как показатель, характеризующий его доходность должен рассчитываться финансовыми органами местных администраций. Однако лишь принудительными способами заставить рассчитывать налоговый потенциал не реально. Даже закрепление законодательной обязанности по оценке уровня налогового потенциала не даст желаемого результата. Это станет только обузой для местных исполнительных органов самоуправления. В тоже время оценка налогового потенциала должна стать их необходимостью. В этой связи важным видится завершение на федеральном уровне работы по формированию единых стандартов на предоставление социальных услуг населению. Ведение стандартов будет стимулировать наращивание реального

уровня налогового потенциала. Если налоговый потенциал города или района будет иметь тенденцию роста, то это станет основанием для увеличения инвестиционной финансовой помощи.

Эти положения требуют закрепления в бюджетном законодательстве, а именно в Бюджетном кодексе и Бюджетной классификации.

Важным видится расчет показателя налогового потенциала в расчете на одного жителя города или района. Этот показатель позволит более эффективно регулировать уровень доходов различных муниципалитетов (например, путем изменения пропорций распределения налога на доходы физических лиц).

Оценка налогового потенциала региона должна производиться с учетом сложившейся структуры налоговых платежей. Так, в структуре налоговых платежей бюджета города Мичуринска Тамбовской области преобладают такие виды налогов, как налог на прибыль, налог на доходы физических лиц, налог на имущество. При этом за период с 2003 по 2005 гг. существенно возросла роль на доходы физических лиц. Если в 2003 г. его доля в структуре налоговых доходов бюджета города Мичуринска составляла 36,3%, то в 2005г. аналогичный показатель достиг уровня 57,3%. Таким образом, доля налога на доходы увеличилась на 19 процентных пункта.

Так сложилось, что на практике практически все органы власти стремятся занизить свою доходную часть. Это выгодно. Во-первых, можно «аргументировано» просить у выше стоящих органов власти больше финансовой помощи. Во-вторых несколько снижается степень влияния депутатского корпуса на расходование бюджетных средств и оперативный выбор приоритетов при их расходовании. В-третьих появляется возможность и дальше не платить по долгам. В подтверждение этого достаточно привести данные по результатам планирования налоговых доходов города Мичуринска.

Бюджет 2006 года рассматривается как бюджет развития. Предполагается, что доля доходов федерального бюджета в ВВП по прогнозу снизится по сравнению с ожидаемым на 2005 год почти на 3% и составит 20,7% ,что обусловлено уменьшением доли в ВВП, как налоговых доходов, так и неналоговых. Основу доходов федерального бюджета на 2006 год по-прежнему составляют налог на добавленную стоимость, налог на добычу полезных ископаемых, налог на прибыль организаций, акцизы, доходы от внешнеэкономической деятельности.

На 2006 год прогнозируется значительные поступления доходов от внешнеэкономической деятельности в сумме 1662,9 млрд.руб. Однако прогноз добычи нефти на 2006 год и уровень ставок таможенных пошлин по отдельным позициям ввозимых товаров, используемый Правительством в расчетах доходов от внешнеэкономической деятельности, может быть в 2006 году значительным резервом получения дополнительных доходов федерального бюджета и увеличения отчислений в Стабилизационный фонд.

# РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ

Гомзякова Кристина, студентка 31 группы



За последние годы произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней. Так, созданы, два полноценных, обладающих всеми бюджетными полномочиями уровня местных бюджетов - районный и поселенческий. Вместе с тем, наблюдается тенденция изменения пропорций перераспределения государственных доходов в ущерб территориям, на региональные и особенно местные бюджеты возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. Такая ситуация негативно отражается не только на финансовом положении регионов, но, прежде всего на характере взаимоотношений бюджетов различных уровней, на качестве планирования доходной базы бюджетов. Поэтому необходимо реформирование механизма межбюджетных отношений, предполагающее последовательное решение следующих ключевых проблем:

- закрепление за уровнями публичной власти доходных источников и расходных полномочий;
- оценка реальных потребностей регионов в бюджетных ресурсах;
- оценка доходной базы регионов;
- выработка критериев и объема предоставления финансовой помощи;

• введение особых бюджетных режимов для субъектов Федерации с крайне низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Начало решению данных проблем было положено реформой 2003-2004гг., главным результатом которой стал переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям. Так, вводятся четкие правила разграничения расходных обязательств (Таблица1)

Таблица 1 - Схемы разграничения расходных обязательств

	Полномочия по:		финансовому обеспечению обязательств	исполнению обязательств (осуществлению расходов)
	правовому -нормативно регулированию обязательств			
	введение	установление		
1. Собственные полномочия				
Федерация	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъекты РФ	СФ	СФ	СФ	СФ
Органы МСУ	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
2. Рамочное федеральное регулирование				
Полномочий СФ	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий МСУ	СФ	МСУ	МСУ	МСУ
3а. Делегирование полномочий Федерацией				
Субъектам РФ	РФ	РФ	РФ	СФ
Органам МСУ	РФ	РФ	РФ	МСУ
3б. Делегирование полномочий Субъектами Российской Федерации				
Органами МСУ	СФ	СФ	СФ	МСУ

Уровень власти, устанавливающий их, должен такие обязательства финансово обеспечивать, либо за счет средств своего бюджета, если это входит в его полномочия, либо, передавая субвенции нижестоящим органам власти при делегировании полномочий. Однако, принятый в декабре 2005 ФЗ предусматривает осуществление органами местного самоуправления ряда новых полномочий, в частности, содействие в развитии сельскохозяйственного производства, расширении рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; организация библиотечного обслуживания населения и комплектование библиотечных фондов; сохранение использование и популяризация объектов культурного наследия и др. Финансирование новых полномочий влечет за собой увеличение расходных обязательств местных бюджетов. Поэтому за счет роста налогооблагаемой базы, увеличения числа местных налогов и повышения нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, а так же налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. В этих

условиях возрастает значение бюджетной обеспеченности. Сравнение бюджетной обеспеченности по отчету за 2004г и по плану на 2005 год позволяет отметить, что к муниципальным образованиям с максимальной обеспеченностью относятся Сургут (47,173), Красноярск (11,507), Череповец (12,876), Липецк (10,626), Петропавловск-Камчатский (14,307), Химки (10,136). Это связано с процветанием в них добывающей промышленности. Уникален только Липецк, который достиг высокого уровня бюджетной обеспеченности за счет развития промышленности (ЛМК, тракторный). Анализ финансового положения муниципалитетов 75% субъектов свидетельствует о несоответствии доходов их потребностям на реализацию полномочий. В ЖКХ недостаток средств местных бюджетов в 2005 г составлял 30-50%, в сфере образования-12-206%, культуры-3-8%, здравоохранения-17-49%. Сейчас общегосударственные расходы на социально-культурные мероприятия финансируются на 18% за счет ФБ, 82% за счет территориальных, в т.ч. региональных-25% и местных 57%. Поэтому, снижение доли территориальных бюджетов в консолидированном бюджете РФ ведет к снижению возможностей для финансирования жизнеобеспечения населения. Необходимо стремиться к закреплению всех видов расходных полномочий по данной общественной услуге за одним уровнем бюджетной системы.

Практически все страны используют оценку расходных потребностей территориальных бюджетов для целей межбюджетного выравнивания. (Таблица 2).

Таблица 2 - Оценка расходных потребностей территориальных бюджетов

Методика		Преимущества	Недостатки	Страна
1		2	3	4
Фактические расходы	Пересчет фактических бюджетных расходов на условия прогнозного года	Прозрачность, невысокие требования к статистике	Отсутствие стимулов для сокращения нерациональных расходов	Вьетнам, Индонезия, Испания
Численность населения	Оценка относительных потребностей с помощью данных о численности населения	Прозрачность, невысокие требования к статистике	Отсутствие учета различий в стоимости предоставления бюджетных услуг.	Германия, Канада
Финансовые нормативы, рассчитанные исходя из объема расходов на бюджетную услугу	Деление совокупного объема финансовых ресурсов на количество получателей услуг	Прозрачность, учет бюджетных ограничений	Распределение финансовых ресурсов между расходными статьями не всегда соответствует реальным бюджетным потребностям населения	Украина, Чехия

1		2	3	4
Финансовые нормативы, рассчитанные исходя из социальных стандартов и натуральных нормативов	Расчет себестоимости предоставления социального стандарта	Высокая точность оценок	Повышенные требования к статистике; отсутствие учета бюджетных ограничений; стимулы к консервации неэффективной организации бюджетной сети	Дания, Китай, Нидерланды, Япония, ряд стран бывшего СССР
Репрезентативная система расходов	Расчет усредненной структуры расходов субнациональных бюджетов, оценка спроса с помощью численности потребителей услуг	Прозрачность, возможность оценки потребностей в любой бюджетной услуге	В условиях значительной расходной децентрализации, регионы могут предоставлять различные сочетания бюджетных услуг, при этом используя разные способы производства услуг	США (с модификация-ми)
Индексы относительных бюджетных потребностей	Рассчитываются на основе индикаторов, влияющих на уровень спроса и стоимость предоставления услуг	Высокая точность оценок, объективность расчетов	Сложность расчетов и высокие требования к статистике (в случае большого количества переменных), сложность определения факторных нагрузок	Австралия, Болгария, Великобритания, Индия, Латвия, Швейцария, Швеция

В Российской Федерации для этого введены индексы бюджетных расходов, показывающие, насколько больше (меньше) необходимо затратить бюджетных средств в данном регионе по сравнению со средним по стране затратами. ИБР рассчитываются на основе уровня цен, демографических характеристик, транспортной доступности и др. индикаторов для каждого региона. Хотя используемая методика соответствует мировой практике, однако содержит ряд системных недостатков:

1) невозможность точного расчета нормативов по причине недостатков учета и отчетности;

2) данные нормативы при распределении нецелевой финансовой помощи регионам утрачивают смысл.

Самостоятельность бюджета выражается через наличие в достаточном объеме собственных доходов. (Таблица 3).

Таблица 3 - Структура доходов бюджета города Мичуринска Тамбовской области за 1997-2005гг., %

Показатели	Годы								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Собственные до- ходы	80,9	91,3	91,9	52,4	50,1	31,4	34,7	25,4	33,2
Безвозмездные перечисления	19,1	8,7	8,1	47,6	49,9	68,6	65,3	74,6	66,8

Однако муниципалитетам не выгодно обеспечивать рост собственных доходов, так как это обернется для них снижением объема финансовой помощи, такая система стимулирует рост иждивенчества. Сегодня надо стремиться к тому, чтобы муниципалитеты в максимально возможной степени покрывали минимально необходимые расходы территориальных бюджетов, исходя из принципа опоры в 1-ую очередь на собственные силы. Конструктивным мог бы стать путь софинансирования федеральным центром региональных расходов на образование, здравоохранение и т.д., при условии соблюдения регионами определенных стандартов. Их соблюдение стало бы, с одной стороны, делом добровольным, а с другой стороны- регионы стали бы экономически заинтересованы в их соблюдении. Такой подход предполагает право Федерального Центра расходовать средства по своему усмотрению. Кроме того, необходим системный подход, основанный на применении базовых принципов:

- 1) Финансовая поддержка должна производиться т.о., чтобы расходующие по одному направлению средства не нарушали общих принципов и задач, решаемых по другим каналам, но и усиливали положительный эффект;
- 2) Необходимо обеспечение стабильности распределения финансовой помощи.

Тем не менее, указанные меры представляются недостаточными, особенно в условиях перехода к среднесрочному финансовому планированию бюджетов всех уровней, которое требует определенности не только на очередной финансовый год, но и на более длительный период. Поэтому должны быть определены цели и задачи каждого элемента системы межбюджетных трансфертов. Установление нескольких целей для одной формы поддержки может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута. Этот принцип полностью отвечает реформе бюджетного процесса в части перехода на бюджетирование, ориентированное на результат. Все вышеперечисленные условия соответствуют основным положениям программно-целевого метода бюджетного планирования. Т.е. необходимо наличие регулярной процедуры оценки обоснованности ис-

пользуемых механизмов. В связи с этим интересным является опыт стратегического планирования, основанный на системе сбалансированных целевых показателей (Рис.1). Задача дальнейших преобразований состоит в переходе к среднесрочному (на период не менее 3-х лет) планированию, предполагающему начало бюджетного цикла с рассмотрения одобренных в предыдущем цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий год, а также корректировки и разработки проектов на последующие годы прогнозного периода (Табл.4).

Таблица 4 - Изменения в формате перспективного финансового плана

Действовавший до 2005 г.	С 2005 г.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• на 3 года;</li> <li>• не утверждается;</li> <li>• слабая связь с бюджетом;</li> <li>• формат не определен;</li> <li>• этапы разработки не установлены;</li> <li>• действующие и принимаемые обязательства не выделены;</li> <li>• укрупненный функциональный разрез;</li> <li>• без ведомственного разреза;</li> <li>• каждый год заново</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• на 3 года;</li> <li>• утверждается Правительством:</li> <li>• жесткая связь с бюджетом (идентичность параметров первого года);</li> <li>• 3 этапа (основные параметры, план, уточненный план);</li> <li>• 3 таблицы;</li> <li>• раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств;</li> <li>• возможен, но не обязателен;</li> <li>• ведомственный разрез - обязателен;</li> <li>• "скользящая трехлетка"</li> </ul>

Удлинение горизонта бюджетного планирования разделения действующих и принимаемых обязательств, введение жестких бюджетных ограничений создают стимулы для министерств и ведомств расширять сферу применения и повышать качество бюджетного планирования, ориентированного на результат.

# НЕОБХОДИМОСТЬ УЧЕТА НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ В ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Меджинян Эдуард, студент 32 группы



Среди множества экономических рычагов, при помощи которых государство воздействует на рыночную экономику, важное место занимают налоги. В условиях рыночных отношений, и особенно в переходный к рынку период, налоговая система является одним из важнейших экономических регуляторов, основой финансово-кредитного механизма государственного регулирования экономики. Государство широко использует налоговую политику в качестве определенного регулятора воздействия на негативные явления рынка. Налоги, как и вся налоговая система, являются мощным инструментом управления экономикой в условиях рынка. От того, насколько правильно построена система налогообложения, зависит эффективное функционирование всего народного хозяйства.

На Западе налоговые вопросы давно уже занимают почетное место в финансовом планировании предприятий. В условиях высоких налоговых ставок неправильный или недостаточный учет налогового фактора может привести к весьма неблагоприятным последствиям или даже вызвать банкротство предприятия. С другой стороны, правильное использование пре-

дусмотренных налоговым законодательством льгот и скидок может обеспечить не только сохранность и полученных финансовых накоплений, но и возможности финансирования расширения деятельности, новых инвестиций за счет экономии на налогах или даже за счет возврата налоговых платежей из казны.

Маневрируя налоговыми ставками, льготами и штрафами, изменяя условия налогообложения, вводя одни и отменяя другие налоги, государство создает условия для ускоренного развития определенных отраслей и производств, способствует решению актуальных для общества проблем.

Целью налогового планирования является минимизация налоговых платежей в пределах налогового законодательства, включая и налоговые льготы. Множество налоговых и установленных платежей в бюджет и внебюджетные фонды требует введения налогового планирования на фирме с целью обеспечения эффективного финансового управления.

Налоговое планирование с учетом особенностей каждого направления бизнеса предусматривает прежде всего:

- правильный учет и оформление затрат, включаемых в себестоимость продукции (услуг);
- установление величины нормативных затрат, определяющей затроектоимость продукции;
- планирование состава затрат, включаемых в себестоимость;
- учет возможных налоговых льгот;
- установление рациональной учетной политики на фирме.

Каждый из рассмотренных способов снижения налоговых платежей должен быть оценен с точки зрения финансово-экономических последствий для фирмы.

Таким образом, в процессе налогового планирования не только определяются возможности минимизации налогообложения, но и оценивается экономическое влияние принятых решений на текущую деятельность и перспективу.

Налоговое планирование можно определить, как выбор между различными вариантами методов осуществления деятельности и размещения активов, направленный на достижение возможно более низкого уровня возникающих при этом налоговых обязательств. Очевидно, что в идеале такое планирование должно быть перспективным, поскольку многие решения, принимаемые в рамках проведения сделок особенно при проведении крупных инвестиционных программ, весьма дорогостоящи, и их "компенсация" может повлечь за собой крупные финансовые потери. Поэтому налоговое планирование должно основываться не только на изучении текстов действующих налоговых законов и инструкций, но и на общей принципиальной позиции, занимаемой налоговыми органами по тем или иным вопросам, проектах налоговых законов, направлениях и содержании готовящихся налоговых реформ, а также на анализе направлений налоговой

политики, проводимой правительством. Эффективность налогового планирования всегда следует соотносить с затратами на его проведение. Следует также соотносить цели налогового планирования со стратегическими (коммерческими) приоритетами организации.

#### Объем.

Необходимость и объем налогового планирования напрямую связаны с тяжестью налогового бремени в той или иной налоговой юрисдикции и может проводиться:

- в качестве разовых мероприятий и минимальной потребностью в нем;
- использование прямых льгот;
- разовые консультации внешнего налогового консультанта регулярные мероприятия;
- налоговое планирование становится частью общей системы финансового управления и контроля;
- использование схем типовых крупных и долгосрочных контрактов
- составление прогнозов налоговых обязательств организации и последствий планируемых схем сделок;
- требуется наличие специально подготовленного персонала.

Методы налогового планирования различаются:

По субъекту корпоративное налоговое планирование

- личное (частное) налоговое планирование;
- смешанное

#### По объектам:

- внешнее (учредителями);
- внутреннее (исполнительными органами организации).

#### По юрисдикции (территории действия):

- международное;
- национальное (общегосударственное);
- местное (субъекта федерации или муниципального образования).

Совершенствование налогового законодательства является актуальной задачей. Действующая налоговая система в ее основных–экономическом и правовом аспектах подвергается обоснованной критике. Непомерное налоговое бремя для предприятий–основной экономической порок системы налогообложения. Её фискально-карательный характер постоянно усиливается за счет расширения налоговой базы и ставок по отдельным налогам, введение новых налогов и сборов, ужесточение финансовых санкций и условий налогообложения.

Правовая форма налогообложения также весьма несовершенна. Налоговое законодательство излишне усложнено, страдает неполнотой, противоречивостью, наличием пробелов. Попытки устранить эти недостатки путем многочисленных, наслаивающихся друг на друга изменений и дополнений действующих законодательных актов, а также посредством спо-

радикального и бесконтрольного издания различного рода подзаконных актов, включая акты других министерств, приводят лишь к еще большему запутыванию, усложнению и деформации правовой базы налогообложения, создавая почву как для налоговых нарушений со стороны плательщиков, так и для произвола налоговых органов.

В этих условиях обновление Кодекса стало насущной необходимостью. И все же, несмотря на ряд изменений произошедших за последнее время, приходится, к сожалению констатировать, что он не приближает нас к достижению поставленных целей.

Учитывая, что изменения базируются в основном на действующей совокупности налогов, можно сделать вывод о том, что они не окажут положительного влияния на макроэкономическую ситуацию в стране, а также на уровень налогового бремени плательщиков.

Отсутствие экономической концепции налогообложения, органически вписывающейся в общеэкономическую стратегию государства на более или менее продолжительный период, делает невозможной хотя бы относительную стабилизацию налоговой системы, что является необходимым условием для разработки и принятия новых решений.

Опыт налоговой системы в России говорит о том, что только законодательная форма дает оптимальную возможность обеспечения правомочия участников налоговых отношений, воздействовать на их поведение силой авторитета правовых норм, придавать этим отношениям необходимую стабильность и определенность.

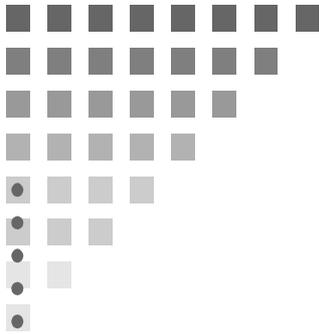
Недостаточными являются механизмы и гарантии защиты интересов и прав налогоплательщиков.

Также большой проблемой российского налогового законодательства является несовершенство процедуры сбора и подачи документов на получение тех или иных льгот.

Я считаю, что на данном этапе необходимо, также, освободить от налога инвестируемую прибыль, что позволит быстрее развиваться малому и среднему бизнесу. Также я предлагаю понизить ставки по основным видам налогов и частично отказаться от налоговых льгот, что позволит упростить налоговую систему и снизить количество преступлений связанных с сокрытием доходов как юридических так и физических лиц. Упростить процедуру подачи документов на получение льгот. Налоговые льготы не достигают целей, а дают возможность избегать налогообложения, причем кому угодно.

Если какой-то сектор экономики требует поддержки, то для этого существует простой, прозрачный инструмент - прямая бюджетная поддержка

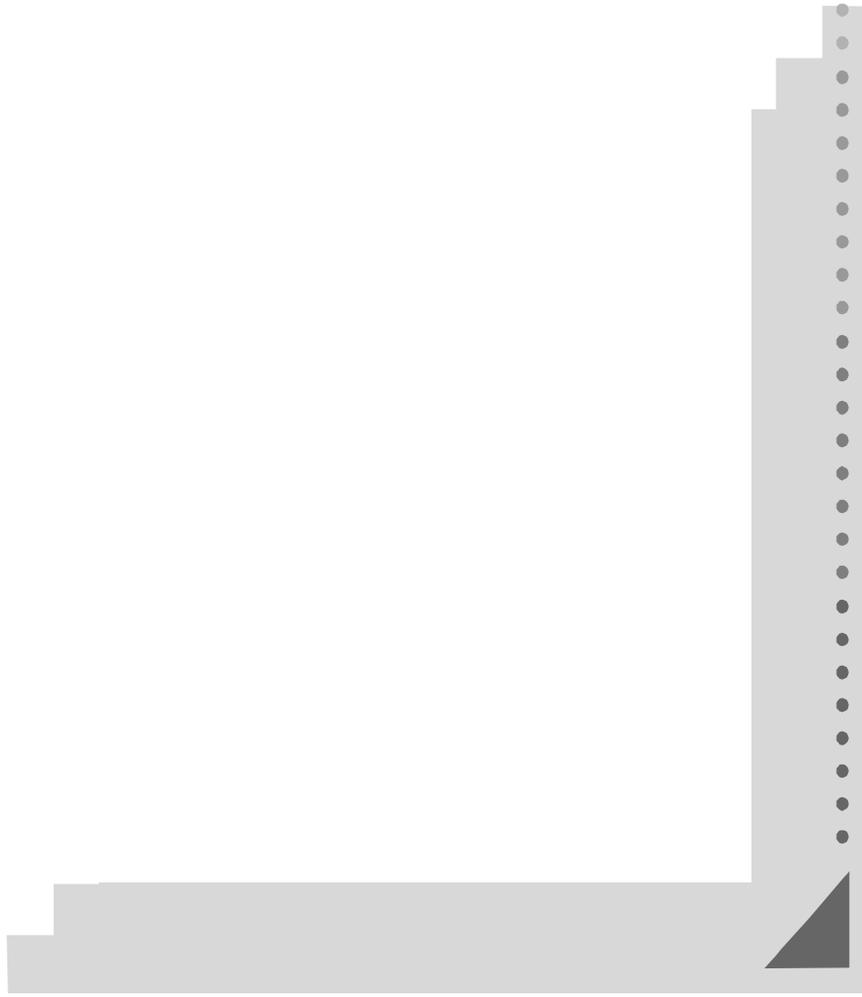
***По итогам заседания круглого стола лучшим был признан доклад  
Маясова Василия***



ЗАСЕДАНИЕ КРУГЛОГО СТОЛА НА ТЕМУ:

**Совершенствование системы  
финансирования социальной сферы  
в России**

**16 МАЯ 2006 ГОДА**



***Руководитель:*** Кириллова С.С.

***Экспертная комиссия:*** Сальникова Елизавета, Грачева Татьяна,  
Готов Анатолий, Ракова Марина



***Приглашенные:***



**Потапова Татьяна Александровна** – главный бухгалтер централизованной бухгалтерии Управления народного образования администрации города Мичуринска



**Хатунцев Сергей Серафимович** - главный бухгалтер МУЗ  
Мичуринская городская больница имени С.С. Брюхоненко  
**Пришутова Анастасия** – студентка 52 группы  
**Шабанов Павел** – студент 52 группы

## **План проведения круглого стола**

I. Вступительное слово руководителя

II. Доклады:

1.1. Направления реформирования системы финансирования образования

**Докладчик: Федулова Ирина**, студентка 35 группы

1.2. Совершенствование системы финансирования здравоохранения

**Докладчик: Плугина Анастасия**, студентка 35 группы

1.3. Повышение эффективности финансирования науки

**Докладчик: Жиронкин Владислав**, студент 33 группы

III. Выступления приглашенных и обсуждение докладов (с участием экспертов)

IV. Избрание счетной комиссии и голосование (выбор лучшего доклада)

V. Подведение итогов круглого стола

1. Лучший доклад

2. Подготовка резюме по результатам проведения круглого стола



Выступающие: **Жиронкин Владислав, Плугина Анастасия, Федулова Ирина**

## **НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ**

**Федулова Ирина, студентка 35 группы**

Институт общественного образования является, как известно, неотъемлемой частью современного общества. Во многом именно от образования, его качества и правильной направленности зависят экономические успехи того или иного государства. История с очевидностью доказала это тезис. Поэтому системы образования развитых стран являются зачастую предметом их национальной гордости. Такие системы очень сложны и органически связаны с историей, экономикой и геополитическим положением стран и даже отдельных местностей. Для систем образования характерна преемственность. Они складывались десятилетиями, постоянно развиваясь и совершенствуясь, проводя апробацию и внедрение новых методов, заменяя ими отжившие и несовершенные методы преподавания. Поэтому масштабная реформа образования, как таковая, является узловым историческим моментом, сравнимым по своей значимости и с крупным геополитическим изменением. Отсюда следует вывод, что такого рода реформа

должна быть исключительно тщательно подготовлена и продумана. Каждая деталь в образовательном процессе, от параграфов в учебнике до тем лабораторных работ должна подвергнуться свободному обсуждению в научной и преподавательской общественности. Сама же реформа, являясь реформой довольно специфического типа, должна быть растянута на продолжительный срок, на десять, а то и более лет. Опыт всех стран показывает, что только при соблюдении этих условий реформа образования может быть успешной. На современном этапе модернизации российского образования приоритетными направлениями государственной политики образования должны стать:

- формирование современной системы непрерывного профессионального образования;

- повышение качества профессионального образования;

- обеспечение доступности качественного общего образования;

- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования. Это обеспечит дальнейшую реализацию задач Концепции модернизации российского образования, решение стоящих перед системой образования проблем. Развитие системы непрерывного образования позволит создать условия для формирования гибких образовательных траекторий, обеспечит реакцию системы образования на динамично изменяющиеся потребности личности, общества, экономики. Одновременно появятся возможности для выравнивания доступа к качественному образованию на всех уровнях образовательной системы. Повышение качества профессионального образования в современных условиях возможно только на основе активизации инновационных процессов в данной сфере, обеспечения интеграции образовательной, научной и практической деятельности. Это снимет проблему замкнутости системы образования, откроет ее внешним воздействиям, приведет к постоянному обновлению содержания образования и технологий обучения. Обеспечение доступности качественного общего образования в первую очередь должно быть направлено на выравнивание стартовых возможностей получения общего образования. Это позволит снизить социальную дифференциацию, заложить необходимую основу для повышения качества образования, социальной, территориальной и образовательной мобильности детей и молодежи. Повышение инвестиционной привлекательности системы образования позволит решить проблему дефицита квалифицированных кадров в системе образования, повысить ее управленческий потенциал, обеспечить развитие ресурсной базы, а также внедрение новых технологий в образовательный процесс.

Механизмы реализации приоритетных направлений развития системы образования.

Эффективная реализация приоритетных направлений развития системы образования обеспечивается решением следующих задач.

1. Для формирования современной системы непрерывного профессионального образования необходимо:

- создать условия для расширения числа организационных структур, предоставляющих образовательные услуги в области профессионального образования и подготовки кадров;

- создать условия для распространения общественно-профессиональных механизмов аттестации и аккредитации образовательных программ;

- создать условия повышения роли общественных институтов в управлении образованием;

- сформировать общенациональную систему оценки качества образования, получаемого гражданином, и реализуемых образовательных программ;

- создать условия для обеспечения образовательной мобильности обучающихся.

2. Для повышения качества профессионального образования необходимо:

- перейти к двухуровневому высшему образованию;

- реструктурировать системы начального и среднего профессионального образования;

- создать условия для инновационного развития системы профессионального образования, интеграции образовательной, научной и практической деятельности.

3. Для повышения доступности качественного общего образования необходимо:

- рекомендовать введение «предшкольного образования» (нулевой класс);

- перейти к отраслевой системе оплаты труда работников образования, в том числе используя механизмы снижения недельной нагрузки учащихся и повышения заработной платы учителей;

- создать механизмы осуществления социальной адресной поддержки обучающихся с расширением доступности дополнительного образования;

- перейти к профильному обучению в старших классах как способу удовлетворения индивидуальных образовательных запросов учащихся;

- изменить структуру стандарта общего образования, включив в нее требования к уровню подготовки выпускников, условия осуществления образовательной деятельности, примерный базисный учебный план.

4. Для повышения инвестиционной привлекательности сферы образования необходимо:

- создать условия для повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений путем увеличения разнообразия организационно-правовых форм образовательных организаций;

- создать условия для снижения инвестиционных рисков вложений в образовательную сферу путем развития общественных институтов управления образованием;

- обеспечить большую прозрачность для учредителей процессов финансово-хозяйственного управления образовательными учреждениями; создать условия для повышения качества управления образовательными учреждениями. В настоящее время для обеспечения развития системы непрерывного образования подготовлен законопроект о внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об образовании» в части поправок, касающихся вопросов регламентации дополнительного профессионального образования. Предметом законопроекта является установление нового порядка регламентации деятельности организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы, в том числе:

- расширение перечня организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы;

- изменение порядка аттестации дополнительных профессиональных программ, создание предпосылок для общественно-профессиональной аттестации основных профессиональных программ, соответствующее изменение порядка государственной аккредитации организаций, реализующих дополнительные профессиональные программы. Принятие данного законопроекта позволит заложить основу для дальнейшего развития системы непрерывного профессионального образования. Для обеспечения реализации данного приоритетного направления также необходимо:

- отработать в рамках реализации федеральных целевых программ модели участия работодателей, профессиональных и академических сообществ в создании общественно-профессиональных организаций, проводящих аттестацию образовательных программ дополнительного профессионального образования, а также сами процедуры общественно-профессиональной аттестации;

- разработать квалификационные требования к составу общественно-профессиональных организаций, осуществляющих общественно-профессиональную аттестацию образовательных программ. Определить перечень программ дополнительного профессионального образования, которые не могут реализовываться организациями, не являющимися образовательными, но имеющими, согласно указанному законопроекту,

право на ведение образовательной деятельности в сфере дополнительного профессионального образования;

- обеспечить сбор и распространение информации об аттестованных общественно-профессиональными организациями программах дополнительного профессионального образования;

- разработать и апробировать методические рекомендации по введению единой системы зачетных единиц;

- разработать модель (модели) общенациональной системы оценки качества образования, включая разработку преемственных по уровням образования контрольно-измерительных материалов, организационного и информационно-технологического обеспечения процедур оценивания, а также апробировать механизм ее развертывания на федеральном и региональном уровнях;

- попечительские советы, включающие представителей общественности, органов власти и бизнес-сообщества, региональные и муниципальные советы родительской общественности.

Нормативное правовое обеспечение реализации приоритетных направлений развития системы образования. Для дальнейшего развития системы образования крайне важным является решение задачи обеспечения полноты и непротиворечивости нормативной правовой базы в сфере образования. Реализация приоритетных направлений развития системы образования Российской Федерации и сопутствующих им мероприятий потребует внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, включая Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Бюджетный, Гражданский, Налоговый и Трудовой кодексы Российской Федерации, а также другие нормативные правовые акты. В настоящее время подготовлены и проходят процедуру согласования 5 законопроектов по внесению изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», другие законодательные акты Российской Федерации, обеспечивающие:

1. Установление двухуровневой системы высшего профессионального образования.

2. Развитие непрерывного профессионального образования.

3. Привлечение работодателей к участию в образовательной политике.

4. Повышение доступности высшего профессионального образования для лиц, отслуживших в Вооруженных силах Российской Федерации по контракту не менее 3 лет Развитие процессов интеграции науки и образования.

Необходимо разработать и принять следующие законодательные и нормативные правовые акты:

1. Внесение изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в части развития системы регламентации деятельности образовательных учреждений.

2. Внесение изменений и дополнений в законы Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации в части перехода на механизмы финансирования образования на нормативной основе в системах общего и профессионального образования.

3. Внесение изменений и дополнений в законы Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части изменения действующей типологии образовательных учреждений.

4. Внесение изменений и дополнений в законодательные акты по вопросу о введении государственных субсидий.

5. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о государственных субсидиях в системе образования».

6. Внесение изменений и дополнений в законы Российской Федерации «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения изменений в систему вступительных испытаний в вузы.

7. Постановление Правительства Российской Федерации «О создании общенациональной системы оценки качества образования».

8. Внесение изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», в Закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части определения понятия и структуры государственного образовательного стандарта.

9. Новая редакция Закона Российской Федерации «Об образовании». Реализация приоритетных направлений развития системы образования Российской Федерации на основе стратегического партнерства государства, общества и бизнеса позволит создать условия для повышения качества образования, доступности качественного образования, роста эффективности использования бюджетных и внебюджетных средств, инвестиционной привлекательности сферы образования, ее гибкости в реагировании на потребности общества и рынка труда. Кроме того, будет достигнуто более эффективное включение образования в процессы повышения уровня благосостояния граждан, сохранения социальной стабильности, развития институтов гражданского общества и обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны.

Таблица 1 - Анализ состояния системы образования Тамбовской области

Образовательные	Количество	Контингент обучающихся и воспитанников
Общеобразовательные учреждения	861	155853
Школы и школы-интернаты для детей с проблемами развития в том числе:	19	2351
для детей сирот	5	519
Учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в т.ч. приемные семьи	17	1635
	8	30
Учреждения дошкольного образования	391	23333
Учреждения дополнительного образования	84	55486
Вечерние (сменные) общеобразовательные школы	24	4237

Таблица 2 - Структура расходов федерального и территориальных бюджетов на социально-культурные мероприятия, %

Показатели	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Местный бюджет
Культура и искусство	20,5	32,4	47,1
СМИ	53,6	34,3	12,1
Здравоохранение	12,7	39,4	47,9
Социальная политика	50,7	30,4	18,9
Образование	19,6	21,1	59,3

Таблица 3 - Структура и динамика расходов федерального бюджета в 2004-2005 гг.

Показатели	2004г.			2005г.			Темпы роста, %
	Сумма, млрд. руб.	% к общим расходам	% к ВВП	Сумма, млрд. руб.	% к общим расходам	% к ВВП	
Всего расходов	2659,4	100,0	16,5	3048,0	100,0	16,3	114,6
в том числе на отрасли	418,8	15,7	2,7	447,6	14,7	2,3	106,8
Образование	156,4	5,9	1,0	154,5	5,1	0,8	98,8
Культура, кинематография	32,8	1,2	0,2	38,5	1,3	0,2	117,4
СМИ	75,5	2,8	0,5	82,5	2,7	0,4	109,3
Социальная политика	154,1	5,8	1,0	172,1	5,6	0,9	111,7

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Плугина Анастасия, студентка 35 группы

В России по Конституции РФ (ст.41) каждый гражданин имеет право охрану здоровья и медицинскую помощь. Эффективность вложения средств в здравоохранение в обществе определяется тем, что здравоохранение увеличивает фонд фактически отработанного времени в смежных отраслях экономики вследствие снижения заболеваемости и продления работоспособности.

В нашей стране была выбрана бюджетно-страховая модель финансирования здравоохранения. Это означает, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам за счет средств соответствующего бюджета и страховых взносов, являющихся основным источником финансирования. При этом имеет место как добровольное, так и обязательное страхование.

Финансирование осуществляется в соответствии с выбранным способом оплаты медицинской помощи по согласованным тарифам. Медицинские учреждения так же ведут учет, осуществленным застрахованным и предоставляют страховым медицинским организациям и фонд эти сведения для оплаты счетов. Существует также возможность получения отдельных видов медицинских услуг на коммерческих началах. В расходах консолидированного бюджета РФ расходы на здравоохранение занимают примерно четверть. На данный момент в России система финансирования здравоохранения очевидно нуждается в реформировании. Материально-техническая база медицинских учреждений нуждается в практически полном обновлении. Средств, поступающих из бюджета и ФОМС явно недостаточно для оплаты даже самых необходимых медицинских услуг. Уровень заработной платы медработников крайне низкий. Все это приводит к падению качества медицинских услуг, развитию системы взяточничества и, как следствие, снижению уровня жизни населения и средней продолжительности жизни Реформа здравоохранения, готовящаяся в Правительстве РФ, приведет к сокращению числа стационаров и полному переводу финансирования на муниципальный и региональный уровень. Это приведет к увеличению рынка платных услуг.

В прошлом году граждане России уже заплатили 195 млрд. рублей за медицинские услуги, в то время как государство обеспечило финансирование в размере 385 млрд. рублей. По мнению Российской Ассоциации врачей частной практики, рынок теневого медицинских услуг составляет порядка 150 млрд. рублей в год.

Совершенствование системы финансирования здравоохранения предполагает тесную зависимость размеров финансирования медицинских учреждений от объема и качества оказываемых ими услуг.

Система финансирования должна обеспечить повышение эффективности использования ресурсов и качества медицинской помощи.

В этих целях необходимо:

- разработать правовые механизмы, обеспечивающие безусловное соблюдение соответствия объемов и условий обязательного медицинского страхования населения финансовому обеспечению;

- установить порядок распределения средств федерального бюджета, направляемых для выравнивания условий финансирования программ обязательного медицинского страхования в субъектах Российской Федерации;

- совершенствовать методики установления тарифов на медицинские услуги;

- ввести единую систему расчетов за оказание медицинской помощи, предоставляемой в рамках программы государственных гарантий по обеспечению граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью;

- определить механизмы финансового покрытия части затрат на оказание медицинской помощи гражданам на основе развития добровольного медицинского страхования;

- способствовать созданию конкурентной среды на рынке медицинских услуг.

Существующий порядок обязательного медицинского страхования нуждается в совершенствовании. Возможны две схемы финансирования медицинских организаций в системе обязательного медицинского страхования:

- финансирование через страховые медицинские организации, осуществляющие обязательное медицинское страхование;

- финансирование медицинских организаций филиалами территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Применение второй схемы целесообразно для сельской местности и районов с малой плотностью населения, где объективно затруднена деятельность страховых организаций и их конкуренция друг с другом.

Для обеспечения целевого и эффективного использования средств, выделяемых государством на здравоохранение, необходимо:

- дополнить действующее законодательство об охране здоровья нормами, обеспечивающими более строгий контроль за их расходованием, а также за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений и организаций здравоохранения;

- совершенствование системы учета средств, получаемых учреждениями здравоохранения, в том числе за оказание платных медицинских услуг, а также их использование;

- совершенствование конкурсной системы закупки лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники, широкое использование финансового лизинга для оснащения учреждений здравоохранения медицинским оборудованием;

- повышение ответственности фондов обязательного медицинского страхования за результаты их деятельности;

- органам исполнительной власти и местного самоуправления, фондам обязательного медицинского страхования, страховым медицинским организациям, медицинским учреждениям публиковать в обязательном порядке ежегодные отчеты о расходовании средств обязательного медицинского страхования и средств бюджета.

Обратимся к опыту западных стран. Финансирование здравоохранения там опирается на систему медицинского страхования.

Можно выделить три наиболее распространенные системы медицинского страхования:

- «замещающая» система в Германии – граждане могут выбрать государственную или коммерческую форму страхования;

- «дублирующая» система в Великобритании и Испании – параллельное, конкурентное развитие обязательного государственного и частного медицинского страхования с правом их совместного использования;

- «дополнительная» система Франции — используется гражданином вследствие неполного охвата всех слоев населения или неполным покрытием стоимости проводимого лечения со стороны государства.

Каждой системе страхования свойственны те или иные недостатки. «Замещающая» система страхования Германии дает возможность выбора между государственной и коммерческой формой страхования. Это способствует тому, что 10% богатых немцев не вносят свой вклад в государственную систему здравоохранения. А это нарушает один из основных принципов страхования, когда богатые платят за бедных, здоровые за больных. В то же время это создает более сильную конкуренцию между страховыми кассами, которая еще более усиливается из-за большого количества «больничных касс».

Гонорарный метод оплаты врачей (оплата за услугу) нацеливает врачей на более дорогие методы лечения и; его затягивание, так как каждое посещение и процедура дает врачу доход.

Однако гонорарный метод оплаты позволяет связать оплату с реально предоставляемым объемом услуг. С точки зрения пациентов, гонорарный метод дает определенную гарантию получения достаточного объема медицинских услуг.

В Великобритании расчет на то, что бесплатная медицина позволит вылечить все болезни и в результате приведет к снижению расходов на здравоохранение, не оправдался. Наоборот, расходы в этой сфере растут, что было связано с наличием «морального вреда» со стороны пациентов и

врачей. Были введены соплатежи, когда пациент вносит установленный процент от общей стоимости посещения или госпитализации. Регулирующей стала роль врача общей практики, которая позволила уменьшить число госпитализаций и обращений к специалистам. Кроме того, для дополнительного регулирования условий предоставления медицинской помощи устанавливается «лист ожиданий» госпитализаций, консультаций специалистов, использования дорогостоящих технологий. Но это способствует образованию длинных очередей на плановое лечение. В Великобритании используется подушевой метод оплаты врачебной помощи – пациенты пользуются услугами семейных врачей – специалистов широкого профиля, которые при необходимости дают направление на стационарное лечение. При этом каждая отдельная услуга не оплачивается. Таким образом сдерживается рост расходов на медицинскую помощь: врачи не заинтересованы в увеличении числа посещений, обследований и консультаций; появляются стимулы к профилактике заболеваний. Каждый специалист стремится привлечь как можно больше пациентов – наращивается объем предлагаемых медицинских услуг. Однако лучшие врачи быстро достигают максимально возможного размера практики, за пределом которого они либо ничего не получают либо нормативы оплаты понижаются. Поэтому целесообразно дополнить данный метод элементами гонорарного метода.

Таблица 1 – Поступление и расходование средств федерального фонда обязательного медицинского страхования (млн. руб., до 1998 г. - млрд. руб.)

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Остаток средств на начало года	27	42	25	33
Поступление	2887	3988	5089	5795
в том числе:				
страховые взносы, налоговые платежи	2818	3966	5058	5771
от вклада на депозит и прочих финансовых вложений	16	21	29	22
возврат ранее размещенных средств	12			
штрафы, пени, прочие санкции	41	0.1		
прочие поступления	0.2	1	2	2
Расходование	2872	4005	5081	5807
в том числе:				
на финансирование целевых программ обязательного медицинского страхования и отдельных мероприятий по здравоохранению	420	351	502	600
на субвенции территориальным фондам	2352	3562	4481	5095
на финансирование расходов по науке и научному обслуживанию	4	4	4	4
на финансирование расходов по образованию	3	3	3	3
на финансирование исполнительной дирекции Фонда	34	39	40	52

Положительными чертами бюджетной системы здравоохранения является приемлемость медицинской помощи, доступность, возможность проведения масштабных мероприятий (вакцинация, профилактика).

Известно, что финансирование здравоохранения за счет частного страхования приводит к исключению из этих систем значительной части населения, относящейся к группам высокого риска (17% в США), а также бурному росту расходов, которые частные страховые компании не в состоянии контролировать. На сегодняшний день люди, имеющие страховку либо финансовые ресурсы, получают самое лучшее в мире медицинское обслуживание, в то время как наиболее нуждающиеся в нем – бедные слои населения, хронические больные, семьи с одним родителем – не получают даже основного лечения.

Таблица 2 – Расходы консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия в 2003 г.

Показатели	Млрд. руб.	В процентах к итогу
Расходы – всего	1175,5	100
в том числе:		
на образование	475,6	40,5
на культуру, искусство и кинематографию	60,3	5,1
на СМИ	22,6	1,9
на здравоохранение и физическую культуру	297,9	25,3
на социальную политику	319,4	27,2

## **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАУКИ**

**Жиронкин Владислав, студент 33 группы**

Согласно статье 15 Федерального закона от 23.08.96 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» финансовое обеспечение научной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования. Фундаментальные научные исследования финансируются преимущественно за счет средств федерального бюджета. В целях содействия инициативным проектам научных исследований, отбираемым на конкурсной основе Правительством РФ, создаются федеральные фонды поддержки научной деятельности в форме учреждений, финансируемых за счет средств федерального бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством РФ.

Финансирование научной деятельности осуществляется государством на основе сочетания финансовой поддержки научных организаций и целевого финансирования конкретных научных программ и проектов.

В России действуют государственные, негосударственные и международные фонды поддержки научной деятельности. В федеральных органах исполнительной власти и коммерческих организациях могут создаваться внебюджетные отраслевые и межотраслевые фонды финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Органы государственной власти Российской Федерации осуществляют контроль за расходованием средств, выделенных из федерального бюджета или внебюджетных фондов на научную деятельность, определяют формы и способы использования ее результатов.

Научная деятельность может осуществляться за счет грантов, передаваемых научным работникам, научным организациям, образовательным учреждениям высшего профессионального образования, другим юридическим лицам и гражданам. Получатели грантов распоряжаются ими в соответствии с законодательством и на условиях, на которых эти гранты выделяются.

Рассмотрим динамику бюджетного финансирования научной деятельности в России в последние годы.

Таблица – 1 Расходы на науку в консолидированном бюджете РФ в 2003-2005 гг., тыс. руб.

Показатель	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу	43 995 384	50 118 450	63 740 362
Фундаментальные исследования	21 615 120	25 425 689	32 336 248
Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса	22 380 264	24 692 761	31 404 114

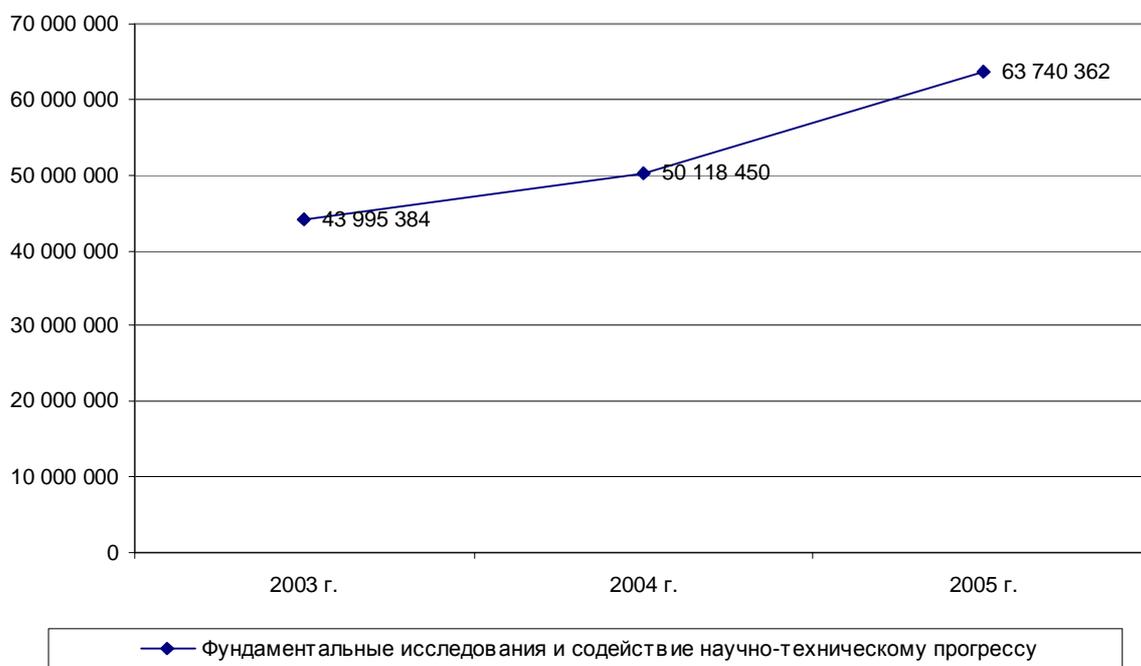


Рисунок – 1 Динамика расходов консолидированного бюджета РФ на научные исследования в 2003-2005 гг., тыс. руб.

На основе данного графика можно сделать вывод, что величина бюджетных средств, направляемых на научные исследования, за анализируемый период выросла практически в 1,5 раза, что, безусловно, является положительной тенденцией. При этом на 2006 г. запланировано дальнейшее увеличение расходов на науку. Это свидетельствует о том, что государство предпринимает реальные шаги в направлении достижения поставленных целей по инновационному развитию экономики.

Однако для создания самой современной, мобильной и конкурентоспособной фундаментальной прикладной науки в мире простого увеличения её финансирования не достаточно. Такие мероприятия не могут привести к повышению результативности научных исследований.

В «Стратегии социально-экономического развития России на период до 2010 года», принятой в 2001 г. было определено, что для резкого повышения эффективности финансирования науки необходимо:

- перейти от финансирования организаций к финансированию исследований и разработок;
- увеличить долю средств, распределяемых на конкурсной основе через федеральные целевые программы и систему государственных научных фондов;
- более широко использовать механизмы долевого, венчурного и возвратного финансирования при поддержке прикладных работ, имеющих коммерческую значимость.

Министерство образования и науки РФ в 2005 г. разработало следующие предложения по повышению эффективности государственного сектора науки, которые по его мнению должны быть реализованы в 2006-2008 гг.:

- совершенствование нормативной базы;
- формирование эффективного механизма финансирования государственного сектора науки;
- повышение качества управления данным сектором;
- рационализация имущественных отношений предприятий;
- оптимизация сети научных учреждений;
- снижение числа организаций в государственном секторе науки.

В рамках существующей системы распределения финансовых ресурсов положение тех ученых, чьи результаты можно охарактеризовать как блестящие, и тех, кто делает мало, кому интересные работы, различается не так уж сильно. Система управления научными исследованиями в России в целом просто не приспособлена к тому, чтобы концентрировать ресурсы в руках лучших исследовательских групп. Через государственные организации, занимающиеся отбором лучших проектов на конкурсной основе (Российский фонд фундаментальных исследований и Российский гуманитарный научный фонд), проходит менее 8 % средств, выделяемых на гражданские научные исследования. Доля средств, распределяемых с формальной точки зрения «на конкурсной основе», существенно выше. Однако многие подобные «конкурсы» (в первую очередь «лоты» на проведение научно-исследовательских работ по заказу Федерального Агентства по науке и инновациям) попросту дискредитируют идею конкурсного распределения средств: они скорее провоцируют коррупцию, нежели стимулируют продуктивную научную работу.

Ведение исследований на современном уровне, особенно в тех областях науки, которые питают идеями высокотехнологичную индустрию, требует значительных финансовых вложений. Чтобы выделяемые средства расходовались эффективно и давали отдачу, должен действовать механизм, обеспечивающий их попадание в руки наиболее продуктивно работающих научных коллективов. Иными словами, поддержку необходимо оказывать в первую очередь тем коллективам, которые уже сейчас получают значимые результаты и могут внятно сформулировать свои исследовательские задачи и методы их достижения. Такой механизм давно известен – это конкурсное распределение средств.

При сохранении базового финансирования научных учреждений необходимо постепенно, но существенно повышать долю конкурсного финансирования в расходах на науку. Однако любые разговоры о конкурсном финансировании бессмысленны, когда конкурсы являются конкурсами лишь на бумаге, т.е. если они организуются таким образом, что между уча-

стниками нет реального соревнования. Поэтому проводимые конкурсы должны соответствовать следующим требованиям:

- проводиться в строгом соответствии с четкими фиксированными правилами, которые не подгоняются заранее под конкретных участников конкурса и обеспечивают возможность реальной конкуренции между разными заявителями;
- научное сообщество заблаговременно получает полный доступ к информации о конкурсе, датах и правилах его проведения;
- решения принимаются исключительно на основе заключений высококвалифицированных экспертов;
- обеспечивается максимально возможная независимость экспертов;
- анонимные отзывы и заключения экспертов доводятся до заявителей.

В России в последние годы очень большие объемы бюджетного финансирования распределяется через «конкурсы», не отвечающие большей части перечисленных требований. Распределение больших объемов средств через такие псевдоконкурсы ведет не только к отсечению от участия в конкурсе значительной части сильных коллективов, но и к распространению в науке коррупционных моделей поведения, когда часть распределяемых «по конкурсу» средств попадает в карман организаторов «конкурса». До последнего времени наука являлась одной из наименее коррумпированных сфер российской жизни, однако ситуация может измениться в случае, если практика проведения псевдоконкурсов будет расширяться, а выделяемые на науку ассигнования расти. Если не предпринять экстренных мер прямо сейчас, болезнь вскоре может приобрести трудноизлечимый характер: вырастет поколение научных работников, приученных к мысли о том, что главное не хорошо работать, а «делиться». Вряд ли нужно говорить о том, как это скажется на эффективности бюджетных расходов на науку. Поэтому необходимо законодательно закрепить вышеизложенные требования и предусмотреть осязаемую ответственность за их нарушение. Выполнение этих условий должно в обязательном порядке опережать расширение доли конкурсного финансирования в общем, объеме финансирования науки.

При правильной организации конкурсное (грантовое) финансирование могло бы стать основным инструментом резкого повышения эффективности государственных расходов на науку. Институт независимых высокопрофессиональных экспертов не только будет гарантировать объективность оценки научных проектов, но и резко ограничит свободу распоряжения огромными средствами, т. к. каждый участник экспертного процесса по определению может контролировать лишь небольшие части об-

щей суммы. Кроме того, конкурсный способ распределения финансирования – единственный «быстрый» способ существенно (в разы) увеличить финансирование наиболее перспективных проектов.

Поэтому оптимизация и усиление конкурсов, и в первую очередь тех, которые поддерживают основные научные единицы (группы, лаборатории), а не целые институты (ведь практически в каждом институте есть и сильные, и слабые группы), должны стать одним из основных, если не главным, направлением реформы науки.

20 марта 2002 г. на совместном заседании Президиума Госсовета, Совета Безопасности России и Совета по науке и высоким технологиям было принято решение увеличить бюджетное финансирование науки до 4 % от расходной части бюджета к 2010 г. Выполнение этого решения является необходимым условием для обеспечения повышения результативности работы научных учреждений. Кроме того, необходимо освобождение государственных научных учреждений от уплаты налога на имущество, а также предоставление таким организациям в бессрочное пользование земельных участков, на которых они расположены. В противном случае формальное повышение уровня финансирования науки может быть в значительной степени сведено на нет.

Также необходимо выделение дополнительного целевого финансирования на обновление приборной базы и поддержание научной инфраструктуры. При этом 70% целевых средств следует направлять в 40% наиболее успешно работающих (по объективным показателям) институтов (в пределах одной области науки). Не менее 2/3 оставшихся средств, в целях поддержки региональных научных учреждений, следует выделять научным институтам, не входящим в 40 % наиболее успешных, но расположенным вне пределов трех наиболее крупных научных центров России – Москвы, Санкт-Петербурга и Новосибирска (и соответствующих областей).

Только комплексная реализация всех вышеперечисленных мероприятий может привести к резкому повышению эффективности научных исследований в России и наконец-то позволит нашей науке занять принадлежащее ей по праву место в мировом научном сообществе.

***По итогам заседания круглого стола лучшим был признан доклад Федуловой Ирины***

ЗАСЕДАНИЕ КРУГЛОГО СТОЛА НА ТЕМУ:

**Проблемы современной бюджетной  
системы России  
и пути их решения**

**10 АПРЕЛЯ 2007 ГОДА**



# **Проблемы современной бюджетной системы России и пути их решения**

**Дата проведения – 10 апреля 2007 года**

**Руководитель: Кириллова С.С.**

**Экспертная комиссия:**

**Титов Михаил**

**Меджинян Эдуард**

**Желтикова Анна**

**Бочарова Екатерина**

**Гомзякова Кристина**

**Маясов Василий**

**Щекочихина Елена**



***Приглашенные:***

**Сальникова Елизавета**

**Ковылова Елена**

**Грачева Татьяна**

**Нечаев Александр**

**Глотов Анатолий**

**Родюков Сергей Викторович – начальник Финансового  
управления администрации города Мичуринска**



**Курбатова Елена Владимировна** – главный экономист МУЗ  
«Мичуринская городская поликлиника»

## **План проведения круглого стола**

I. Вступительное слово руководителя

II. Доклады:

1. Система бюджетирования, ориентированного на результат: сущность и проблемы реализации

**Докладчик: Сибикина Галина**, студентка 32 группы

2. Актуальные вопросы функционирования местных бюджетов

**Докладчик: Попов Юрий**, студент 31 группы

3. Проблемы формирования и использования средств стабилизационного фонда

**Докладчик: Братченко Екатерина**, студентка 33 группы

III. Выступления гостей:

1. Финансовое состояние местных бюджетов

**Родюков Сергей Викторович** – начальник Финансового управления администрации города Мичуринска

2. Проблемы реализации национального проекта «Здоровье» на территории города Мичуринска

**Курбатова Елена Владимировна** – главный экономист МУЗ «Мичуринская городская поликлиника»

IV. Обсуждение докладов (с участием экспертов)

V. Избрание счетной комиссии и голосование (выбор лучшего доклада)

VI. Подведение итогов круглого стола

1. Лучший доклад

2. Подготовка резюме по результатам проведения круглого стола



## Вступительное слово руководителя



Уважаемые участники круглого стола!

Бюджетная система России реформируется в сторону повышения качества предоставления гражданам государственных услуг. Преобразования осуществляются по многим направлениям, начиная с механизма бюджетного планирования и прогнозирования и до процедуры бюджетного учета и отчетности.

Невозможно осветить все актуальные аспекты бюджетной реформы в стране. В этой связи мы остановились лишь на некоторых из них.

Отправной точкой бюджетной реформы России является изменение процедуры бюджетного планирования и прогнозирования. Один из докладов настоящего заседания посвящен вопросам становления системы БОР в стране.

Большинство услуг, предоставляемых гражданам государством, реализуется через местные бюджеты. Таким образом, по-прежнему весьма актуальными являются вопросы укрепления финансовых основ местного самоуправления.

Кроме того, сейчас национальная экономика требует значительных инвестиций. Мы предприняли попытку определить, какую роль могут сыграть в этом процессе средства Стабилизационного фонда.

И, наконец, проблема, которая касается каждого из нас, – это медицинское обслуживание граждан.

У нас в гостях главный экономист МУЗ «Мичуринская городская поликлиника» Курбатова Елена Владимировна. Мы попросили Елену Владимировну познакомить нас с особенностями реализации на территории города Мичуринска национального проекта «Здоровье».

# СИСТЕМА БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ: СУЩНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Сибикина Галина, студентка 32 группы



В нашей стране в настоящее время происходит реформирование бюджетного процесса. Главной целью всех преобразований является повышение эффективности расходования бюджетных средств и оптимизация управления государственными расходами.

Для достижения этой цели в апреле 2004 года была разработана Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, в которой предусматривается, что ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) "бюджетирования, ориентированного на результаты" в рамках среднесрочного финансового планирования.

Бюджетирование, ориентированное на результат – это метод планирования, исполнения и контроль за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов

исполнения бюджетных средств. Его основой является взаимосвязь между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их исполнения. Данная модель бюджетирования предполагает смещение акцента бюджетного процесса от «управления бюджетными затратами» на «управление результатами» путем расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и повышения их ответственности за достижение количественно определенных среднесрочных целей и перехода преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования, установленными исходя из приоритетов государственной политики.

Наряду с развитием указанных методов бюджетного планирования и созданием системы мониторинга результативности бюджетных расходов, эта модель предполагает переход к многолетнему бюджетному планированию с установлением четких правил изменения объема и структуры ассигнований и повышением предсказуемости объема ресурсов, управляемых администраторами бюджетных средств. Рассмотрим подробнее главные аспекты данной модели бюджетирования.

Новая модель бюджетирования предполагает программный подход к планированию и распределению бюджетных средств. На макроуровне предполагается составление бюджета, ориентированного на результат, который позволит проследить взаимосвязь между поставленными целями, осуществленными бюджетными расходами, выполненными мероприятиями и достигнутыми результатами (социальными эффектами). Такая логика построения бюджета способствует повышению его прозрачности, а также повышению степени контроля за реализацией программ и расходованием бюджетных средств. Для этого в сопроводительных документах к проекту бюджета должны присутствовать следующие показатели:

- 1) цели и задачи проводимой политики;
- 2) показатели результативности проводимой политики, которые позволили бы оценить степень достижения намеченных целей, результативность и эффективность реализации того или иного направления бюджетной политики;
- 3) описание необходимых для достижения намеченных целей мероприятий;
- 4) финансовые средства, которые затрачены (или, как планируется, будут затрачены – для проекта бюджета) на достижение поставленной цели.

На микроуровне для каждого вида деятельности органа управления должна быть разработана своя программа, которая позволит установить взаимосвязь между запланированными целями и задачами, осуществлен-

ными расходами, выполненными мероприятиями и непосредственными результатами (объемом предоставляемых услуг).

В каждую программу должно быть включено описание:

- целей и задач программы;
- услуг, предоставляемых в рамках программы, и группы потребителей этих услуг;
- мероприятий, необходимых для достижения поставленных целей и задач;
- индикаторов выполнения программы (количественных показателей выпуска и социально значимых результатов), в частности:
  - § значения показателей за предыдущие годы, целевое значение на текущий год;
  - § целевое значение на следующий год;
  - § целевые значения для второго, третьего и т.д. годов реализации программы (для долгосрочных программ);
- ресурсов, необходимых для выполнения программы, в частности:
  - § расходы в предшествующем году;
  - § бюджет на текущий год;
  - § расходы для второго, третьего и т.д. годов реализации программы (для долгосрочных программ);
- рисков, связанных с выполнением программы.

Использование программного подхода в бюджетировании дает ряд преимуществ:

- четкая ориентация расходов на выполнение определенных целей;
- возможность мониторинга, контроля за выполнением программ через систему индикаторов реализации программ (контроль за ресурсами, продуктом, эффектом программы);
- возможность применения конкурентных принципов распределения бюджетных ресурсов между программами на основе формализованной оценки их результативности и обоснованности.

Окончательный выбор программ для включения в бюджет производится на основе оценки их экономической и социальной эффективности.

Внедрение БОР в практику управления общественными финансами, как правило, сопровождается переходом на многолетнее (среднесрочное) планирование: планирование деятельности учреждения и выделение бюджетных средств на ее реализацию осуществляется не на один год, а на несколько лет вперед, обычно на три года. Причины перехода на многолетнее планирование заключаются в следующем:

- для достижения некоторых запланированных результатов требуется финансирование не только из текущего бюджета, но и из бюджетов будущих периодов;

- измеримый эффект от реализации ряда программ не может быть выявлен в течение одного финансового года (например, при оценке эффективности реализации программы по лечению наркомании потребуется время, чтобы выявить процент успешно вылеченных пациентов).

При применении нового метода бюджетирования большую роль играют мониторинг и оценка результатов деятельности министерств и ведомств и реализуемых ими программ.

Согласно концепции БОР, в документах о бюджете и бюджетной политике должны найти отражение индикаторы, позволяющие оценить степень выполнения поставленных задач и целей, причем:

- 1) показатели результативности и эффективности бюджетных расходов должны содержать описание не только показателей, характеризующих объем выполненных работ и услуг (показатели продукта, прямого результата), но и показателей, отражающих качество услуг и социальный эффект их предоставления (показатели конечного результата, социального эффекта);

- 2) при выборе индикаторов конечных результатов должно учитываться мнение потребителей;

- 3) оценка степени выполнения изначально поставленных целей должна осуществляться на основе регулярного мониторинга индикаторов результативности.

Оценки социальной и экономической эффективности деятельности министерств или ведомств служат основой для определения объема бюджетных ассигнований на следующий год. Если министерство не достигает в текущем периоде установленных в программе целей или критерии его деятельности не соответствуют заранее установленным, то сокращается или прекращается финансирование его деятельности.

При БОР важную роль в процессе бюджетного планирования играют показатели результативности бюджетных расходов предыдущих лет, собранные в ходе мониторинга. На основе этих данных оценивается результативность выполнения мероприятий, выявляются неэффективно выполняемые программы, формируется бюджет на следующий год.

В концепции БОР изменяется характер ответственности отраслевых подразделений органов управления за исполнение бюджета – на них возлагается ответственность в первую очередь за достижение запланированных результатов. Повышение ответственности должно сопровождаться увеличением самостоятельности в расходовании финансовых средств. Распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели получают большую свободу в использовании средств в рамках выполняемых программ. Они наделяются правом самостоятельно решать, каким образом следует органи-

зовать свою деятельность и распределять ресурсы между статьями расходов для решения поставленных задач наиболее эффективным образом.

Свобода действий в реализации поставленных задач обеспечивается за счет права на частичное перераспределение ресурсов между программами, а также права в рамках установленных лимитов использовать сэкономленные средства в следующем бюджетном году. Все это расширяет возможности эффективного использования бюджетных ресурсов. Перенос остатков неиспользованных средств на следующий год позволяет избежать известной проблемы нерационального расходования в конце года неиспользованных учреждениями бюджетных средств из-за опасения, что в следующем году ассигнования будут сокращены. Кроме того, свобода действий министерств и ведомств при реализации поставленных задач обеспечивается за счет выделения ассигнований в достаточно агрегированном виде. Как правило, государственное учреждение получает отдельные ассигнования на внутреннее управление и отдельно – на осуществление основной, профильной деятельности.

В концепции БОР важная роль отводится методам стимулирования повышения ответственности руководителей учреждений за эффективность использования полученных средств. Эти стимулы могут носить как финансовый, так и нефинансовый характер.

К финансовым стимулам относятся: увязывание заработной платы с показателями работы, выделение разовых премий для поощрения организаций и программ (например, приобретение нового оборудования), увеличение ассигнований организации в случае добросовестного исполнения программы и достижения запланированных результатов и сокращение финансирования в случае получения низких результатов.

Дополнением к финансовому стимулированию эффективного выполнения целей и задач являются нефинансовые стимулы, к которым можно отнести разрешение администраторам программы проявлять большую гибкость в использовании бюджетных средств (например, возможность переносить неизрасходованные средства на следующий год, «брать взаймы» из бюджета следующего года, переносить средства между статьями, агрегировать статьи расходов) в случае ее успешной реализации, а также учет результатов мониторинга при аттестации персонала организации.

Отдельные элементы бюджетирования, ориентированного на результат, применяются в российской практике уже достаточно длительное время. Накоплен значительный опыт в разработке и реализации федеральных целевых программ, являющихся действующим элементом целевого программного планирования.

В 2004 году был сделан реальный шаг к внедрению нового метода бюджетирования на федеральном уровне. В ключевые министерства и ведомства, бюджетные учреждения были направлены методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях

деятельности субъектов бюджетного планирования. Начался активный сбор материалов с последующим анализом и выработкой соответствующих рекомендаций. В результате большинство министерств и ведомств достаточно четко сформулировали свои цели и направления деятельности. В то же время лишь немногие из них смогли представить распределение расходов на реализацию выделенных целей и по статьям функциональной и экономической классификации. Вместе с тем нельзя не отметить, что отдельные главные распорядители (Минюст России, Минтранс России, Государственный Эрмитаж) представили данные в полном соответствии с методическими требованиями, что подтверждает возможность и целесообразность использования новых методов бюджетного планирования, повышающих прозрачность бюджетных расходов и их ориентацию на достижение конечных результатов.

В настоящее время министерствами и ведомствами завершается работа над докладами на 2007-2009 гг. Однако по истечению более трех лет с начала реформы доклады о результатах, а также сводный доклад пока не стали реальным инструментом взаимоувязки целей и приоритетов с финансовыми ресурсами, то есть инструментом формирования перспективного финансового плана. В тоже время с помощью подготовленных докладов о результатах и основных направлениях деятельности впервые за многие годы дали общее представление о целях и задачах ведомств.

На данный момент выполнен одним из наиболее важных и необходимых шагов при внедрении БОР – разработка нормативно-методической базы для составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета, ведения реестров расходных обязательств, разработки и реализации ведомственных целевых программ.

Активизировалась работа по формированию целей и индикаторов деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, увязке бюджетных ассигнований с конкретными, измеримыми количественными результатами их использования, совершенствованию формата представления бюджета, оценке его вклада в достижение целей государственной политики. Тем не менее, при проведении данной работы пока не сделан достаточный акцент на оценке эффективности осуществляемых бюджетных расходов.

Федеральный бюджет на 2006 год стал первым бюджетом, сформированным в рамках трехлетнего перспективного финансового плана, который, в свою очередь, должен стать основой для выработки бюджетной политики на новую бюджетную «трехлетку».

Что касается регионов, то их реакция на активное использование БОР оказалась оперативной. Уже до конца 2004 года практически во всех принимаемых регионами документах, касающихся бюджетной тематики, были зафиксированы заявления о применимости данного метода в довольно широком спектре. По материалам регионального законодательства

можно утверждать, что БОР упоминается в десятках и сотнях нормативных актах, изданных за период 2004-2006 гг. А на уровне местных бюджетов не наблюдается высокой активности внедрения БОР. Причиной этого может являться проведение муниципальной бюджетной реформы, в которой достаточно своих проблем. Вместе с тем надо отметить, что при современной трактовке БОР оно должно стать важнейшим элементом обновленного бюджетного механизма, прежде всего на местном уровне, поскольку именно здесь финансируется основная масса социальных учреждений.

Таким образом, пока еще не произошло полного осмысления проводимой бюджетной реформы. Несмотря на быстрый старт реформы, было бы необоснованным считать, что темп реализации преобразований сможет быть значительно выше того, который можно наблюдать в других странах. Мировая практика свидетельствует, что для реализации бюджетной реформы необходимы многие годы и что составляющие ее мероприятия должны осуществляться в определенной последовательности. Многие попытки провести аналогичную реформу в других странах закончились неудачей, поскольку внедрение отдельных ее элементов на слишком ранней стадии вело к невозможности реализации потенциала этих мер без предварительного завершения ряда иных преобразований. Применительно к России основная угроза устойчивости реформы состоит в недостаточной взаимной координации отдельных составных частей широкой программы преобразований общественного сектора в целом, охватывающей, помимо бюджетной, административную реформу, а также реформы государственной службы, разграничение полномочий и др.

При осуществлении дальнейших шагов необходимо обеспечить разумный баланс между потенциалом СБП и масштабами ожидаемых от них инноваций. Успех реформы в целом и отдельных ее компонентов будет во многом зависеть от своевременного предоставления субъектам бюджетного планирования надлежащей методологической поддержки.

#### **Список использованных источников:**

1. Афанасьев Мст. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 130-139.
2. Гумакин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики. – 2005. - № 2. – С. 423.
3. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы. – 2004. - № 3. – С. 9-14.
4. Третнер Карл Х. О среднесрочном бюджетировании по результатам // Финансы. – 2005. - № 10. – С. 20-24.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Попов Юрий – студент 31 группы



С развитием рыночных принципов хозяйствования неизбежно расширяются и усложняются экономические функции местных органов власти, центр тяжести проводимых реформ смещается на нижние уровни бюджетной системы. При этом расходная часть местных бюджетов наиболее ярко отражает последствия экономических и социальных процессов в стране. Вместе с тем, процесс укрепления финансового потенциала муниципальных образований продвигается крайне медленно. Кроме того, формирование большого числа местных бюджетов, наделение органов власти местного самоуправления широкой самостоятельностью требуют решения вопроса о внешнем контроле за ходом бюджетного процесса на этом уровне.

Практика показывает, что укрепление доходной базы местных бюджетов и развитие их самостоятельности не только позволяет адаптировать бюджетные отношения в России к условиям рынка, но и усиливает влияние бюджета на процессы финансового оздоровления экономики страны. Проанализируем состояние расходной части местных бюджетов на примере городского округа Мичуринск. Анализ доходной части городского

бюджета показывает, что за период с 1997 по 2005 год существенно снизилась доля финансовой самостоятельности города, так как собственные доходы сократились более чем на 40 процентных пункта. Сложившаяся ситуация объясняется действующей системой распределения налоговых платежей, поскольку доля платежей, поступающих в местный бюджет, из общей суммы налоговых поступлений составила за последние три года в среднем 13,3%.

Главным направлением использования средств бюджета города являются расходы, связанные с жизнеобеспечением человека. К ним можно отнести расходы на социально-культурные мероприятия, жилищно-коммунальное хозяйство (в совокупности они составляют более 80 %). Следует подчеркнуть, что исполнение расходной части бюджета городского округа Мичуринск в последние годы осуществлялось практически в полном объёме. Проведённые нами исследования показали, что новое бюджетное законодательство способствует росту расходных полномочий муниципальных бюджетов. Полагаем, что реализация данных полномочий требует дополнительного обеспечения, как организационного и материально-технического, так и финансового. При этом, необходимо более чётко определить способы их осуществления.

Практика показывает, что расходы бюджетов муниципальных образований на исполнение отдельных государственных полномочий составляет около 35%. Следовательно, действующая система межбюджетных отношений вынуждает муниципалитеты самостоятельно решать как вопросы местного значения, так и исполнять делегированные им государственные полномочия регионального и федерального уровня. Полагаем, что за муниципалитетами необходимо закрепить не только основную часть расходных полномочий, но и долю налоговых сборов. При этом видится важным проанализировать зарубежный опыт определения расходных потребностей субнациональных бюджетов.

В настоящее время в России реализуется работа по реформированию управления бюджетными расходами на принципах бюджетирования, ориентированного на результат. Смещение акцентов бюджетного процесса по управлению бюджетными ресурсами на управление результатами не ограничивается только федеральным уровнем. Данная система активно внедряется и в рамках территориальных бюджетов. Таким образом, проводимая реформа бюджетной системы требует принятия мер по её реализации на всех уровнях бюджетной системы. В целях укрепления муниципальных финансов считаем необходимым:

1. Укрепить финансовую самостоятельность местных бюджетов.
2. Создать стимулы для увеличения поступлений доходов в местные бюджеты и повышения качества управления муниципальными финансами.
3. Повышать прозрачность муниципальных финансов.

4. Оказывать методологическую и консультационную помощь муниципалитетам в целях реализации реформы местного самоуправления.

Полагаем, что повышение эффективности функционирования местных бюджетов будет способствовать не только повышению качества муниципальных услуг, но и укреплению всей бюджетной системы страны.

## **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ СТАБИЛИЗАЦИОННОГО ФОНДА**

**Братченко Екатерина, студентка 33 группы**



Одной из наиболее обсуждаемых в экономической литературе последних трех лет тем является проблема формирования и использования средств стабилизационного фонда. Этот фонд был образован в 2003 г. как резервный для компенсации возможного сокращения в будущем доходов государственного бюджета в случае снижения экспортных цен на нефть.

История предложения по его формированию неразрывно связана с весьма критическим отношением Счетной палаты РФ к формированию начиная с 2000 г. профицитного федерального бюджета. На 2000 г. законом о бюджете он не предусматривался, но фактически сформировался в результате превышения объема доходов над «усеченными» расходами. К моменту подведения итогов исполнения бюджета уже были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ в форме исключения ст. 88, которой запрещалось формирование профицита и предусматривались меры по его преодолению (увеличение расходов бюджета, сокращение государственных заимствований и масштаба продаж государственного имущества и использования госрезервов, расширение применения налоговых льгот, снижение налоговых ставок и даже отмена налогов). Иными словами, Бюджетный кодекс теперь не исключает возможности формирования профицита бюджетов. Именно поэтому начиная с 2001 г. профицит федерального бюджета ежегодно планируется. Созрела идея превратить накапливаемый профицит в стабилизационный фонд, имеющий целевое назначение. Достаточным основанием считалось наличие опыта использования аналогов этого фонда в других странах. В результате при разработке проекта федерального бюджета на 2004 г. идея создания фонда получила реальное обоснование. Были внесены соответствующие изменения в Бюджетный кодекс РФ.

По мере увеличения размеров фонда, намного превысившего первоначальные расчеты и прогнозы, стабилизационный фонд становился все более значимым инструментом антиинфляционной политики. Через него из обращения на внутреннем рынке изымались и резервировались деньги, расходование которых увеличило бы размеры конечного спроса, в первую очередь потребительского (расходов конечных потребителей на товары и услуги).

Как была выбрана первоначальная ценовая планка в 20 дол. за баррель? Эта величина была взята не «с потолка», это – средняя цена на нефть марки «Urals» за последние 10 лет.

Следует отметить, что в настоящее время мировые цены на нефть в реальном выражении находятся на более низком уровне по сравнению с историческим максимумом. Так, в 1980 г. средняя мировая цена на нефть равнялась 90 долл. за баррель (по курсу доллара 2005 г.). Между тем, по имеющимся оценкам, в 2005 г. среднемировая цена на нефть составляла только 58 долл., что на 36% ниже указанного максимума.

По мнению многих международных экспертов, сохранение текущих цен на нефть или даже их повышение следует рассматривать как наиболее вероятный сценарий развития мировой экономики на ближайшие годы.

Стабилизационный фонд формируется за счёт двух источников, которые связаны с нефтью: часть налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) на нефть и часть экспортной пошлины на нефть, поступающие в бюджет при превышении ценовой планки в 20 дол. за баррель. Кроме того,

в начале 2004 г. в стабилизационный фонд было перечислено 106 млрд. руб.

На схеме можно видеть источники формирования стабилизационного фонда (части НДС и пошлин, а также дополнительные доходы бюджета плюс доходы от управления накопленными средствами).

Если проанализировать показатели поступления налога на добычу полезных ископаемых и экспортной пошлины, то можно заметить, что далеко не все поступления попадают и стабилизационный фонд (таблица 1) Некоторые эксперты предлагают направлять туда поступления от НДС на газ, нефтепродукты и другие, связанные с этим источники доходов, но пока это не делается.

О каких суммах может идти речь, когда обсуждается проблема использования стабилизационного фонда?

На графике 1 представлена динамика объема стабилизационного фонда в ближайшей перспективе при условии, что этот фонд не тратится, а мировая цена на нефть зафиксирована на уровне 28 дол. за баррель.

Спорным является момент, касающийся предложения Минфина в прошлом году о сохранении в среднесрочной перспективе (2-4 года) базового (неснижаемого) уровня Стабилизационного фонда в размере 500 млрд. руб., как зафиксировано в Бюджетном кодексе.

Достаточна ли установленная минимальная сумма 500 млрд. руб.? И должна ли она вообще определяться в рублях? Поскольку эти средства предназначены для компенсации потерь бюджета в случае падения цен на нефть, необходимо, прежде всего, оценить их размеры.

Некоторые исследователи утверждают, что в отличие от предыдущих лет в ближайший период зависимость бюджетных доходов от мировых цен будет более устойчива в долларовом выражении, чем в процентах ВВП.

Зная вероятность каждого варианта будущей динамики цен на нефть, минимальную сумму можно рассчитывать следующим образом. Выбираются «горизонт планирования» (например, пять лет) и допустимый уровень риска (в теории вероятности он обычно принимается равным 5%). Тогда «резервная» сумма должна обеспечивать на протяжении следующих пяти лет покрытие потерь бюджета от падения цен на нефть не менее чем в 95% случаев. Применение построенной в Экономической экспертной группе модели динамики цен на нефть в виде марковского случайного процесса показало, что сформулированным требованиям отвечает минимальная сумма 1000 млрд. руб.

Таким образом, минимальную сумму СФ целесообразно установить на уровне не ниже 1000 млрд. руб. Подчеркнем, что чем выше базовая цена на нефть, тем большими должны быть размеры «резервной» суммы. Следовательно, одновременно с повышением в 2006 г. базовой цены формирования СФ нужно было увеличить и минимальную сумму.

В 2004 г. средства из Стабилизационного фонда не расходовались. В 2005 г. часть средств была использована на досрочное погашение внеш-

него долга России в размере 647,3 млрд. руб., или 46,5% объема перечислений в Фонд доходов 2005 г. Кроме того, в соответствии и поправками к закону «О федеральном бюджете на 2005 год» 30 млрд. руб. были перечислены в Пенсионный фонд России на покрытие его дефицита, что следует рассматривать как исключительную меру.

Таким образом, в настоящее время средства Стабилизационной фонда используются преимущественно на досрочное погашение государственного внешнего долга федерального правительства, которое пока является практически единственным эффективным способом расходования его средств. Достаточно отметить, что экономия на процентных платежах в 2006 г. в результате досрочного погашения государственного внешнего долга в 2005 г. составила 1 млрд. долл., а за период с 2007 по 2020 г. - около 4,7 млрд. долл. (*график 2*) С одной стороны, высвобождаемые средства могут быть направлены на финансирование непроцентных расходов будущих периодов, с другой – досрочное погашение внешнего долга частично устраняет дисбаланс системы внешних счетов.

Начиная с 2008 г. Минфин предлагает привязывать объем неснижаемой части Стабилизационного фонда к ВВП (как это делается в ряде стран), а именно в пределах 3,1-4,5% ВВП. Уровень 3,1% ВВП означает, что при снижении мировых цен на нефть до 15 долл. за баррель, государство будет способно выполнять все свои расходные обязательства в течение 2 лет. Уровень 4,5% ВВП означает в тех же условиях возможность выполнения государством своих обязательств в течение 3 лет.

Почему возникла идея перейти от абсолютной величины неснижаемого объема стабилизационного фонда (500 млрд.руб.) к относительной величине – доли ВВП? Если сохранять абсолютный размер неснижаемой части Стабилизационного фонда и надеяться на то, что ВВП будет расти, то приходится признавать, что объем фонда в долях ВВП будет стремительно уменьшаться во времени (*график 3*).

Если принимаем за базовый уровень 3,1% ВВП, то к 2010 г. это будет лишь 1,5%, а к 2020 г. эта сумма опустится до 0,6% ВВП. Понятно, что в этих условиях стабилизационный фонд не сможет решать задачу, ради которой он создан, и сохранение его потеряет смысл.

В апреле 2006 г. правительство приняло решение об использовании части средств стабилизационного фонда для инвестирования в надежные облигации иностранных государств (гособлигации 14 стран с высшим кредитным рейтингом), которые дают до 5% годового дохода.

В 2007 г. предполагается инвестировать на зарубежных фондовых рынках около 10% стабилизационного фонда (примерно 200 млрд. руб.). Реальную отдачу соответствующие финансовые инвестиции начнут давать лишь через несколько лет. В правительстве, кроме того, обсуждается вопрос об инвестировании средств фонда в более доходные (но вместе с тем и более рискованные) акции иностранных частных (акционерных) компаний и банков. Решения по этому поводу будут приняты еще позже, а их

возможная отдача представляется менее ясной, чем при инвестировании средств стабилизационного фонда в облигации.

Инвестировать средства стабилизационного фонда за рубежом, конечно, предпочтительнее, чем хранить их на рублевых счетах ЦБ. Но обеспечивает ли это сохранность фонда? Приведем ориентировочный расчет при таком благоприятном допущении, что уже в 2006 г. все его средства будут инвестированы в 5%-ные государственные облигации. Тогда годовой доход от инвестиций составит 2,75 млрд. долл. (55 – 5%), в рублевом эквиваленте это соответствует примерно 75 млрд., или около половины годовых потерь от инфляции в стране. Но доллар также обесценивается, хотя и меньше, чем рубль. Следовательно, полная сохранность стабилизационного фонда обеспечена не будет.

Существует еще одно направление инвестиционного применения стабилизационного фонда - его использование внутри страны для обновления и модернизации основного капитала отраслей реальной экономики (в промышленности, сельском хозяйстве, транспорте, самом строительстве). Аналогичные предложения высказаны видными экономистами, работающими в институтах РАН, руководителями многих предприятий, части банков, эти предложения поддерживаются отдельными оппозиционными партиями и движениями. Однако экономические министерства отвергают такие рекомендации как опасные с точки зрения инфляции, рискованные и менее эффективные в сравнении с финансовыми инвестициями за рубежом.

Заслуживают внимания предложения ряда российских экономистов о целесообразности использования рентных доходов, каковыми являются доходы от экспорта природных ресурсов, на социальные цели. Эти предложения следует признать обоснованными прежде всего с точки зрения повышения эффективности использования форм реализации государственной собственности на недра и согласуются со ст. 7 Конституции РФ о «социальности» нашего государства. Поскольку в стабилизационный фонд поступают, прежде всего, рентные доходы, эти средства следует расходовать на финансирование федеральных и региональных социальных расходов, причем непременно под контролем парламента, а решения, связанные с этим, должны иметь силу закона. В связи с этим требуется определенный мораторий на выхолащивание бюджетного законодательства. Более того, необходимо восстановить часть норм ст. 88 Бюджетного кодекса РФ, обязывавшей в случае профицита бюджетов увеличивать расходы бюджетов, в том числе на социальные цели. И тогда, считаясь с необходимостью увеличения бюджетных расходов хотя бы из соображений подтягивания средней пенсии до уровня прожиточного минимума, а средней заработной платы работников бюджетной сферы - до средней по стране, придется проявлять осмотрительность при «урезании» бюджетных расходов при формировании объема стабилизационного фонда.

Обобщая практику формирования фондов невозобновляемых ресурсов в других странах и функционирования Стабилизационного фонда в

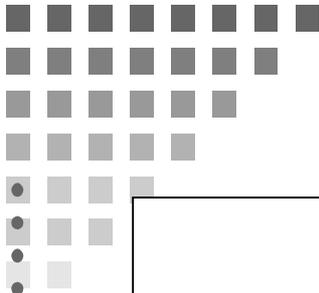
России, можно сделать вывод, что механизм и полнота изъятия нефтяных сверх доходов должны быть подкреплены жестким правилом ограничения расходов бюджета определенным уровнем к ВВП или приростом не выше темпов прироста экономики.

При этом основой для планирования бюджетных расходов должен стать не нефтяной баланс – баланс доходов и расходов без учета доходов, получаемых от использования невозобновляемых ресурсов. Расчет данного показателя для России чрезвычайно актуален как в научном, так и в практическом плане. Однако его методологическое обеспечение требует дополнительной проработки. На первом этапе предлагается дополнительно в ежемесячном режиме зачислять в Стабилизационный фонд доходы в размере 20% ежегодного прироста Фонда как доходы, связанные с высокими ценами на нефть, но в настоящее время не поступающие в него. *(В таблице 2 приведена динамика средств Стабилизационного фонда в этом случае.)* По итогам года целесообразно также направлять в Стабилизационный фонд все остатки бюджета за исключением остатков, аккумулируемых для покрытия временных кассовых разрывов.

Резюмируя сказанное, можно констатировать, что создание Стабилизационного фонда в России и дальнейшее сбережение в нем основной доли «конъюнктурных» бюджетных доходов являются оправданными, поскольку направлены на решение стратегической задачи стабилизации государственных финансов и денежно-кредитной системы страны. Вместе с тем необходимо продолжить работу по совершенствованию механизма его планирования и использования.

### **Список использованных источников**

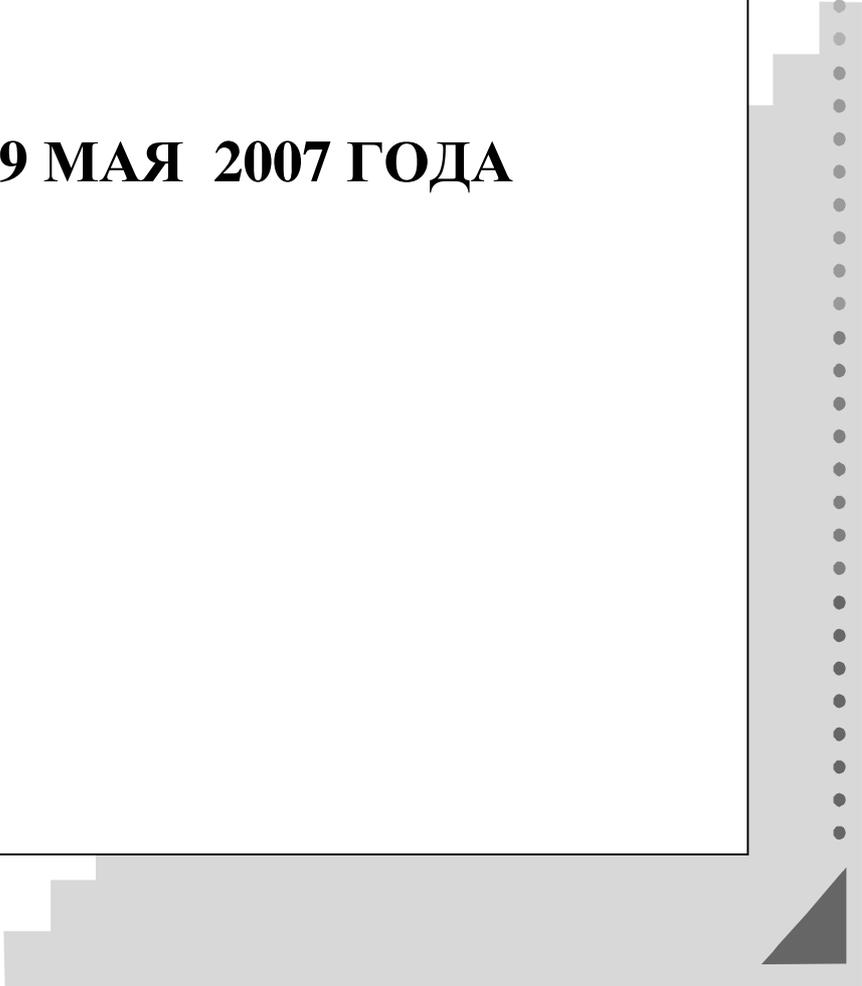
- 1 Гурвич Е. Формирование и использование Стабилизационного фонда. // Вопросы экономики. – 2006. - № 4. – С. 31-52.
- 2 Киммельман С., Андрюшин С. Проблемы нефтегазовой ориентации экономики России. // Вопросы экономики. – 2006. - № 4. С. 53-66.
- 3 Кудрин А. Механизм формирования нефтегазового баланса бюджета России. // Вопросы экономики. – 2006. - № 8. – С. 4-30.
- 4 Кудрин А. Стабилизационный фонд: зарубежный и российский опыт. // Вопросы экономки. – 2005. - № 2. – С. 28-45.
- 5 Плышевский Б. Стабилизационный фонд: вопросы использования. // Экономист. – 2006. - № 7. – С. 23-28.
- 6 Саватюгин А.Л. Стабилизационный фонд: формирование и использование. // Финансы. – 2004. - № 12. – С. 3-6.
- 7 Селезнев А. Об использовании Стабилизационного фонда. // Экономист. - № 9. – С. 26-37.



ЗАСЕДАНИЕ КРУГЛОГО СТОЛА НА ТЕМУ:

**«Совершенствование системы  
финансирования социальной сферы  
в России»**

**29 МАЯ 2007 ГОДА**



# **Совершенствование системы финансирования социальной сферы в России**

**Дата проведения – 29 мая 2007 года**

***Руководитель:* Кириллова С.С.**

***Экспертная комиссия:***

**Титов Михаил**

**Меджинян Эдуард**

**Желтикова Анна**

**Бочарова Екатерина**

**Маясов Василий**



***Приглашенные:***  
**Ковылова Елена**  
**Грачева Татьяна**  
**Готов Анатолий**



**Потапова Татьяна Александровна** – главный бухгалтер  
управления народного образования администрации  
города Мичуринска

**Трошева Таисия Леонидовна** - главный бухгалтер управления  
культуры администрации города Мичуринска

# План проведения круглого стола

I. Вступительное слово руководителя

II. Доклады:

1. Финансирование общеобразовательных школ и пути его оптимизации  
**Гомзякова Кристина**, студентка 4 курса
2. Финансовые аспекты реформирования высшего образования в России  
**Братченко Екатерина**, студентка 3 курса
3. Направления реформирования высшего образования  
**Халбаев Ревшен**, студент 3 курса
4. Современное состояние системы здравоохранения: проблемы и перспективы развития  
**Михина Александра**, студента 4 курса
5. Особенности финансирования учреждений культуры  
**Щекочихина Елена**, студентка 4 курса
6. Проблемы финансирования учреждений культуры и пути их решения  
**Фролов Александр**, студент 3 курса

III. Выступления гостей:

1. Финансовое обеспечение системы образования в городе Мичуринске  
**Потапова Татьяна Александровна** – главный бухгалтер управления народного образования администрации города Мичуринска
2. Проблемы финансирования учреждений культуры на муниципальном уровне  
**Трошева Таисия Леонидовна** - главный бухгалтер управления культуры администрации города Мичуринска

IV. Экономическое содержание и назначение бюджетных доходов

**Песочный А., Кожанов К.** – студенты 3 курса

V. Обсуждение докладов (с участием экспертов)

VI. Избрание счетной комиссии и голосование (выбор лучшего доклада)

VII. Подведение итогов круглого стола

1. Лучший доклад
2. Подготовка резюме по результатам проведения круглого стола

## **Вступительное слово руководителя**

### **Уважаемые участники круглого стола!**

Состояние социальной сферы любого государства характеризует не только отношение государства к своим гражданам, но и заботу о процветании своей страны, поскольку в последние годы социальный аспект становится определяющим для реального сектора экономики.

Расходные полномочия различных уровней бюджетной системы устанавливают роль каждого из бюджетов в обеспечении финансирования здравоохранения, образования, социальной политики и культуры. Практика последних лет показывает, что основная доля социальных расходов приходится на местные бюджеты. Если обратить внимание на недостаточный уровень финансового обеспечения муниципалитетов, то видится, что проблемы социальной сферы являются весьма актуальными в современных условиях.

## **ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ШКОЛ И ПУТИ ЕГО ОПТИМИЗАЦИИ**

**Гомзякова Кристина, студентка 4 курса**

Модернизация системы образования объявлена одним из приоритетных национальных проектов. Он стартовал в январе 2006 года. Первоначально нацпроект "Образование" был рассчитан на 2 года, но теперь предполагается продлить его и в 2008 году. Всего на реализацию нацпроекта "Образование" на ближайшие два года планируется выделить 55,8 млрд. руб. Господдержку получают не менее 6 тыс. лучших школ и 30 передовых вузов. (1386 вузов всех форм собственности, имеющих более 2 тыс. филиалов.)

Формирование сети национальных университетов и бизнес-школ. В рамках этого направления при объединении действующих вузов и академических центров будут созданы новые университеты в Южном и Сибирском федеральных округах. Цель их создания - комплексное кадровое и научное обеспечение перспективного социально-экономического развития названных территорий. Также будут открыты две бизнес-школы мирового уровня в Московском регионе и городе Санкт-Петербурге.

Необходима перестройка системы источников финансирования, обусловленная изменением структуры собственности в экономике РФ.

Целесообразен перенос части ответственности за финансирование на потребителей - компании, семьи и самих студентов. Не может быть

адекватного реальности бесплатного образования в рыночной экономике, где знания, как и все ценное, - представляют собой товар с одной стороны и, с другой стороны - продукт, требующий определенных затрат на своё производство и материализацию. Бесплатность - фактор низкой ответственности всех участников образовательного процесса - студентов, администрации, преподавателей за содержание, качество и результат.

Российское общество должно перейти от режима бюджетного содержания своей системы образования к режиму инвестирования в нее. Россия должна выбрать образовательный сектор в качестве приоритета – одной из “национальных точек роста”. Инвестиции в повышение качества человеческого капитала являются условием развития всех секторов российской экономики. На потребности экономики, которые заявят себя через 5-15 лет, система образования должна реагировать уже сейчас.

Финансирование высшего образования будет осуществляться по двум направлениям: финансирование текущих расходов учебных заведений и их модернизации через бюджет развития. Средства бюджета развития, выделяемые отдельной строкой в бюджете, будут направлены в первую очередь на информатизацию и обновление учебно-научного оборудования.

Стимулирование притока частных средств в образование с помощью комплекса налоговых льгот.

Средства, выделяемые на обучение одного студента вуза из федерального бюджета, вырастут за 5 лет в два-три раза. В этом повышении закладывается возможность значительного повышения заработных плат профессорско-преподавательского состава (не менее чем вдвое) и переход к регулярной оплате коммунальных платежей.

В дополнение к общему финансированию по именованным сертификатам сохраняются два вида государственных стипендий: социальная и академическая.

Необходимо распространить практику софинансирования из бюджетов программ ДПО, имеющих федеральное и региональное значение. При этом бюджетные средства предоставляются на конкурсной основе. Для мобилизации средств работодателей и граждан необходимо предоставление кредитов на повышение квалификации и переподготовку, а также развитие системы финансирования ДПО через целевые благотворительные фонды.

Финансирование высшего учебного заведения зависит от его статуса и количества студентов, набираемых на бюджетные места. Чаще всего, если разделить отпускаемые из бюджета деньги на количество студентов, учащихся на бюджетных местах, то по многим специальностям, особенно техническим, которые требуют больших затрат, например на оборудование лабораторий, получается, что эти средства не покрывают расходов на подготовку специалиста. В результате этого практически не производится дос-

таточного расходования средств на амортизацию, обновление учебных материалов и обеспечение учебного процесса. Структура затрат по подготовке специалистов непрозрачна. Неизвестно, сколько стоит обучение студента в отраслевом институте, региональном университете или престижном университете федерального значения. Единственное законодательно признанное ранжирование заключается в том, что финансирование университетов превышает финансирование институтов, и поэтому так велико стремление даже технических вузов назвать себя университетами. При этом государственные вузы не могут пользоваться свободно своими доходами, например, от аренды недвижимости и неиспользуемого оборудования.

Закон «Об автономных учреждениях» (принят Федеральным собранием и подписан президентом) предусматривает создание нового типа государственного учреждения - автономного учреждения. Предполагается, что автономные учреждения будут действовать наряду с существующими государственными и муниципальными учреждениями. Однако в отличие от государственных и муниципальных учреждений будут обладать большей свободой в отношении переданного им имущества и в осуществлении поставленных перед ними целей, закрепленных в уставе автономного учреждения. Согласно Закону, автономное учреждение будет осуществлять свои функции в качестве юридического лица, наделенного определенными имущественными и личными неимущественными правами. Введение нового типа государственного учреждения, совместно с рассматриваемым сегодня законопроектом о капитальных фондах, создают новые условия для дальнейшего развития образования.

Переход от вузов к АУ создает предпосылки для подсчета стоимости обучения студента по определенной специальности в вузе определенного типа.

Эндаумент. Для финансирования некоммерческих, в том числе научных, организаций за рубежом широко используются капитальные фонды, или ресурсный капитал, представляют собой принадлежащие научным либо другим общественным организациям активы (имущество), как правило, изначально возникшие в результате особого пожертвования и используемые для получения дохода. Активы таких фондов не могут быть потрачены либо проданы, но используются для получения дохода, который расходуется на уставную деятельность организаций. Путь создания капитальных фондов для поддержания научной и образовательной работы видится наиболее приемлемым ориентиром развития системы университетских комплексов в России.

Увеличение капитализации может происходить со стороны государства, путем передачи в его собственность малоэффективных отраслевых НИИ вместе с правами на ранее принадлежавшие им земельные участки, части пакетов акций ведущих предприятий отрасли, принадлежащих сей-

час государству, за счет частных пожертвований и т.д. В этом случае будут необходимы управляющая компания, введение системы контроля, которые сегодня в вузах отсутствуют, но может быть использован в этих целях и частный капитал.

В ближайшее время Минэкономразвития РФ планирует внести на рассмотрение Правительства РФ проект закона о формировании и использовании фондов целевого капитала (так по-русски принято называть эндаументы). Это один из немногих законов, который разрабатывался при активном участии гражданского общества, в том числе Российского союза промышленников и предпринимателей.

Наиболее оптимальным для стабильного развития системы высшего образования в России, по всей видимости, будет путь создания отраслевых и региональных учебно-научных комплексов, называемых еще университетскими, путем объединения как юридических лиц отраслевых научно-исследовательских институтов, отраслевых центров вместе с крупными учебными центрами.

Подобные университетские комплексы смогут быть конкурентоспособными за счет более полного использования совокупного потенциала входящих в них учебных и научных организаций. Это позволит получить интегральный эффект от единства учебного, научного и инновационного процессов различных видов учебных заведений во взаимосвязи с экономической и социальной сферой.

Объем внебюджетных средств на рынке образовательных услуг, по расчетам некоторых экспертов, сопоставим с бюджетной поддержкой образования. Это мощный экономический фактор, который свидетельствует о заинтересованности граждан, необходимо учитывать и использовать.

Сегодня кредиты на образование выдает целый ряд банков, результат - на коммерческой основе учатся уже более 50% студентов, поэтому актуальность принятия соответствующего закона несомненна. Именно в настоящее время в России существуют для этого объективные предпосылки. Нуждаясь в интеллектуальных ресурсах, государство в числе приоритетных направлений своей социальной политики называет повышение доступности образования в масштабах всей страны. Значительным шагом на пути решения такой проблемы может явиться принятие ФЗ «Об образовательных кредитах»

Сегодня платное высшее образование очень популярно, о чем свидетельствует постоянный рост числа студентов, обучающихся на договорной основе.

За рубежом система образовательного кредитования очень развита и широко распространена. Например, в Германии законодательно предусмотрена возможность ежемесячного получения ссуды при условии своевременной сдачи студентом зачетов и экзаменов. При этом такая ссуда является беспроцентной и подлежит выплате лишь после окончания вуза. В

Швеции так называемый «студенческий заём» выдается с неограниченным сроком погашения и на выгодных условиях (до 2% годовых). В Польше срок погашения кредита ограничивается шестью годами после окончания вуза, годовые составляют примерно 7%. В США предусмотрены сразу несколько видов образовательных кредитов, один из них, к примеру, должен быть возвращен в течение десяти лет и максимальный размер годовых составляет всего 6%.

В нашей стране до настоящего момента отсутствовало законодательное урегулирование данного вопроса. Еще недавно имела место ситуация, при которой получить кредит на образование было и сложно, и невыгодно. Высокая процентная ставка (19% годовых), оформление кредита в виде договора об открытии кредитной линии, обеспечение возврата денежных средств на основе поручительства, недостающая сумма (всего 70% всей стоимости обучения) делали его неудобным и малопривлекательным для большинства потенциальных заемщиков.

## **НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Халбаев Ревшен, студент 3 курса**

Система финансирования высшего профессионального образования (ВПО) включает в себя различные модели финансирования, среди которых можно выделить модель финансирования текущих расходов по программам ВПО на основе дифференцированных нормативов с использованием государственных именных обязательств (ГИФО).

ГИФО представляет собой документ, полученный гражданином в порядке, установленном законом, иными нормативными правовыми актами, согласно которому государство обязуется предоставить учебному заведению бюджетные средства на обучение в нем этого гражданина в течение всего срока обучения в соответствии с государственным образовательным стандартом.

Данный вид финансирования является дифференцированным нормативным. Дифференциация норматива определяется числом категорий ГИФО и размером финансового обеспечения каждой категории.

Для обеспечения конституционных гарантий получения ВПО при введении данного механизма предполагается предусматривать обязанность вузов принимать установленную часть студентов на бесплатное для них обучение. Другая часть студентов будет учиться на условиях субсидирования их обучения государством (студент доплачивает разницу между установленной вузом ценой обучения и размером финансового обеспечения полученной студентом категории ГИФО) или полностью за счет своих средств (собственные средства семей, кредиты, средства работодателей).

Но модель ГИФО не идеальна даже в гипотетическом случае успешного применения она сведется к новому способу перераспределения бюджетных средств и не решит основной задачи – увеличение их притока и создания современной системы потоков ресурсов, которой бы соответствовала многоканальная система финансирования.

Альтернативные ГИФО решения могут быть двух типов:

А) – в рамках бюджетного финансирования;

Б) – в рамках ресурсного обеспечения образования в целом.

Решения типа А предполагают концентрацию финансовых средств на обеспечение образования в размере конституциональной нормы 170 студентов на 10 тыс. населения. В этом случае сохраняется примерно 100 ведущих вузов, сокращается численность вузов по т.н. «избыточным» специальностям (агрономы, инженеры, учителя и т.п.), практикуется конкурсное размещение заказов на подготовку кадров среди государственных вузов, отменяются дипломы государственного образца сначала для негосударственных вузов, а через 10 лет – вообще, и вузы переходят на собственные (хотя и стандартизированные) дипломы. «Сокращаемые» вузы переводятся в новую категорию муниципальных многопрофильных колледжей (по типу американских community college ) по оказанию платных образовательных услуг населению (курсов вождения, кройки, дизайна, кулинарии, художественного творчества, обучение рабочим профессиям и т.п.). При этом объем образовательных услуг не сокращается.

- Вместо ГИФО также можно ввести смешанное кредитно-субсидирующее финансирование вузов по тому же принципу «деньги следуют за студентом». Затраты на обучение возвращаются государству обладателем диплома и финансирование приобретает вид бюджетного беспроцентного кредитования, либо субсидий, если обладатель диплома работает в течение оговоренного срока в общественно-значимых областях (учитель сельской местности, врач и т.п.). В отличие от ГИФО средства воспроизводятся и также обеспечивается более ответственное отношение к выбору профессии и учебе.

Решения типа Б представляются более практичными и предполагают комбинирование различных источников и каналов финансирования. Предлагается укрупненная классификация расходов вузов с привязкой каждого их вида к отдельному источнику. Например (пропорции могут уточняться):

- текущие расходы (25% общих расходов) оплачивают все студенты из доходов семей, субсидий или за счет доступного кредита;
- расходы на оплату труда (50% всех расходов) – за счет федерального бюджета. Государство тем самым снимает острую проблему нехватки средств на оплату труда и низкого уровня зарплат в ВШ. Зарплата устанавливается по меркам сегодняшнего дня в среднем в 1,5 тыс. долл. США. При этом ограничивается совместительство в преподавательской деятельности в научной, консультационной и инновационно-предприни-

мательской. Преподаватели переводятся на новую технологию организации учебного процесса, предполагающую ежедневное, к примеру, 6 часовое присутствие с целью оказания тьюторства, консультирования и контроля за самостоятельной работой студентов;

- расходы на поддержание и развитие материальной базы вузов (25%) – за счет региональных и местных бюджетов. Региональные власти будут заинтересованы в сокращении и развитии региональных вузов высокого уровня и способны оказать им поддержку.

Предложенная схема становится популярной в других странах. Нуждаясь в детальной проработке, она ни в чем не уступает идее ГИФО.

## **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**Михина Александра, студентка 4 курса**

В решении приоритетных проектов задействованы все структуры власти, начиная с федерального центра, регионов и вплоть до муниципальных образований. Можно с уверенностью констатировать, что активная реализация национальных проектов с одобрением встречается гражданами, которые поддерживают усилия государства, нацеленные на повышение уровня их жизни, положительно влияют на исправление демографической ситуации, обеспечивают безопасность страны и согласие в обществе.

В последние годы очень много говорится о проблемах, которые накопились в российском здравоохранении. До настоящего времени в нашей стране сохраняются огромные различия в системе финансирования и управления сферой здравоохранения в регионах. Эти различия вызваны не столько объективными показателями (размер территории субъекта Федерации, демографический состав и т.д.), сколько субъективными пристрастиями управленцев к той или иной модели работы. Только около 17% регионов придерживаются более прогрессивной системы финансирования амбулаторно-поликлинических заведений – по числу прикрепленных к ним граждан. В других продолжается финансирование поликлиник по числу посещений.

В настоящее время в России еще не созданы необходимые условия для предоставления квалифицированной высокотехнологичной медицинской помощи всем в ней нуждающимся. Медленно решается проблема оснащения российских лечебных учреждений современной техникой и оборудованием. Большое количество лекарственных препаратов и медицинского оборудования производится и закупается за рубежом, в результате проблемой становится отсутствие соответствующего финансового обеспе-

чения, сервисного обслуживания и подготовки кадров для поддержания стабильной работы уже имеющегося оборудования.

К проблемам современного здравоохранения относится и ограниченная доступность лекарственных средств и качественного санаторно-курортного лечения вследствие низкого уровня доходов населения. Результатом низкого уровня здравоохранительных услуг является высокая смертность в России. В результате преждевременной смертности населения от инсультов, инфарктов, сахарного диабета российский бюджет, по прогнозам аналитиков, к 2015г. может недополучить около 300 млрд. долларов.

Национальный проект «Здоровье»- первый шаг на пути разрешения накопившихся в здравоохранении проблем, количественного и качественного развития этой сферы до уровня, при котором российское здравоохранение будет реально охранять здоровье нации. Реализация национального проекта «Здоровье» является важной не только с точки зрения повышения здоровья нации, но и сточки зрения увеличения экономического потенциала и повышения уровня жизни населения в стране.

В рамках национального проекта планируется осуществить целый ряд мероприятий, связанных с массовой профилактикой, выявлением опасных заболеваний у взрослых и детей, особенно новорожденных, оказанием медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, диспансеризацию работающего населения, в том числе занятого на производствах с вредными условиями труда, увеличение объемов оказания высокотехнологичной медицинской помощи. В рамках национального проекта будет осуществляться подготовка и переподготовка врачей, производиться денежные выплаты ряду категорий медицинского персонала, оснащение амбулаторно-поликлинических учреждений диагностическим оборудованием, скорой медицинской помощи - спецавтомобилями, в том числе реанимобилями, продолжаться строительство федеральных центров высших технологий.

Расходы на здравоохранение и спорт в бюджете РФ составляют в 2007г. 3,7%. Наибольший удельный вес приходится на здравоохранение – 86,6%, а также спорт и физическую культуру – 5,6%. В совокупности они составляют около 90% всех расходов.(табл.1)

На реализацию национального проекта «Здоровье» здравоохранение Тамбовской области в этом году получит около 548 миллионов рублей, из них 517 миллионов – из федеральных источников. С начала года число участковых врачей увеличилось на 48 человек. Сегодня в области работает 509 участковых врачей и 550 медицинских сестер. Для этой категории медицинских работников резко увеличилась заработная плата. Так, у врачей она составила около 15 тысяч рублей, у медицинских сестер – 7500 рублей. Только на зарплату на эти цели государство выделило 49 миллионов 800 тысяч рублей.

На местном уровне расходы на здравоохранение составили – 96,5%. Расходы на больницы, клиники, госпитали, медико-санитарные части сократились почти на 1500 руб. Наибольший удельный вес в структуре расходов приходится на станции скорой и неотложной помощи - 47,4%. (табл. 3)

С июля 2006г. выплачивается дополнительная зарплата из федерального бюджета 518 работникам фельдшерско-акушерских пунктов, 66 врачам и 471 среднему медицинскому работнику станций и подразделений «Скорой медицинской помощи». Также в рамках национального проекта область уже получила 73 единицы диагностического оборудования, всего будет поставлено 292 единицы. Почти на 60% планируется обновить парк санитарного автотранспорта. Поступило уже 50 машин, ожидается еще 36 автомобилей.

Однако выявились и проблемы, которым необходимо найти решение. В нашей области около полумиллиарда рублей тратится на дополнительное лекарственное обеспечение. Однако количество пациентов в стационарах не уменьшается. Наоборот, есть тенденция к увеличению. Это говорит о том, что поликлиника, первичное звено, очень слабо связана со стационаром. Нормативы наполнения стационаров сегодня не стимулируют оздоровление пациентов. Напротив, они побуждают врачей принимать даже непрофильных больных. Эти нормативы необходимо пересмотреть. Они должны быть ориентированы на конечный результат, который в нашем случае означает оздоровившегося человека, а не на абстрактное койко-место.

Еще одна болезненная для нашей области проблема – нехватка кадров. Врачами Тамбовская область укомплектована в среднем на 60 процентов, на селе эта цифра ниже – около 40процентов. Приблизительно 600 человек, или 18 процентов, - пенсионеры. В то же время ежегодно Тамбовщина направляет около 400 молодых людей в медицинские вузы, расположенные в соседних регионах. Однако возвращаются и работают по специальности далеко не все. Девушки выходят замуж и остаются в другом городе, молодые люди ищут престижное место работы в мегаполисах.

Следующая проблема – это оплата первых двух дней нетрудоспособности. С 2005г. указанные расходы производятся из фонда оплаты труда учреждений, что создает определенные трудности. В учреждениях здравоохранения, оказывающих круглосуточную медицинскую помощь, невозможно организовать работу, не обеспечив подмену персонала, не вышедшего на рабочее место из-за болезни. По подсчетам, на 2007г. для восстановления указанных расходов по учреждениям здравоохранения области необходимы дополнительные средства в сумме 7,5 миллиона рублей, которые надо предусмотреть при формировании бюджета области или бюджета ФОМСа как основного заказчика медицинских услуг.

В рамках реализации национального проекта предусмотрено оснащение за счет средств федерального бюджета учреждений первичного звена медицинским оборудованием. Практика показала, что не всегда удается заранее подготовить помещения для его размещения, их отремонтировать или реконструировать. А средства из муниципальных бюджетов отдельных территорий на эти цели зачастую не выделяются.

Первые результаты реализации национального проекта позволяют сделать вывод о его направленности на решение целого ряда проблем, улучшающих демографическую ситуацию: снижение смертности, улучшение медицинского обслуживания, диагностика и предупреждение заболеваний, снижение и предотвращение младенческой смертности и т.д.

В целях достижения равной степени обеспеченности населения страны, независимо от места проживания, услугами здравоохранения необходимо безотлагательно перейти к планированию расходов всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основе нормативных документов.

***По итогам обсуждения лучшим был признан доклад  
Халбаева Ревшена***

Технический редактор – Т.И. Медведева

Отпечатано в издательско-полиграфическом центре  
ФГОУ ВПО МичГАУ

Подписано в печать 7.12.07 г. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>,  
Бумага офсетная № 1. Усл.печ.л. 9,9 Тираж 45 экз. Ризограф  
Заказ №

---

Издательско-полиграфический центр  
Мичуринского государственного аграрного университета  
393760, Тамбовская обл., г. Мичуринск, ул. Интернациональная, 101,  
тел. +7 (47545) 5-55-12  
E-mail: [vvdem@mgau.ru](mailto:vvdem@mgau.ru)

