



Николай Евлашев
начальник департамента финансов
Астраханской области



РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Реформа финансов в Астраханской области обусловлена необходимостью приведения в соответствие с Налоговым и Бюджетным кодексами РФ правовой основы региональных и местных финансов и межбюджетных отношений, повышения качества управления региональными финансами, проведения органами государственной власти Астраханской области и органами местного самоуправления эффективной финансовой и экономической политики.

Основная цель Программы реформирования региональных финансов (далее — Программа) — повышение эффективности всех компонентов системы управления общественными финансами Астраханской области, увеличение степени общественной прозрачности системы общественных финансов, совершенствование системы межбюджетных отношений, рационализация управления собственностью.

Программа охватывает всю сферу государственной деятельности в регионе. Необходимо не только упорядочить взаимоотношения внутри бюджетной сферы, но и определить место государственных финансов в открытой системе экономических отношений. При этом важным условием инвестиционной привлекательности и предпосылкой для устойчивого экономического развития области является прозрачность действий государства.

Международный банк реконструкции и развития (МБРР) предоставил Правительству РФ 29 января 2002 г. финансовые средства на поддержку правовой реформы в сфере межбюджетных отношений и на создание механизма финансового стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований с целью повышения качества исполнения федерального законодательства и осуществления финансовой реформы на региональном уровне.

За счет займа финансируются:

- проект технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне;
- программа реформирования региональных финансов.

Начиная с 2000 г. Минфин РФ ежегодно собирает заявки регионов на участие в Программе. По итогам реализации Программы отбираются регионы, которым безвозмездно предоставляются средства из федерального **Фонда реформирования региональных финансов (ФРРФ), созданного за счет средств займа МБРР.**

В 2001 г. Астраханская область приняла участие в конкурсе на получение средств из ФРРФ и включена во вторую когорту претендентов.

На **первом этапе** реализации Программы органами государственной влас-

ти Астраханской области были приняты нормативные правовые акты, направленные на регулирование правоотношений в сферах управления государственными финансами.

Реализация первого этапа Программы способствовала повышению уровня нормативной правовой базы управления бюджетной системой. В результате бюджетная система области перестает быть источником неплатежей в экономике, а безусловное исполнение бюджетных обязательств способствует повышению социально-экономической стабильности в регионе.

Эффективность сбора налогов на территории области одна из самых высоких в РФ. Ежегодно наращиваются объемы налоговых поступлений во все уровни бюджетной системы. Коэффициент собираемости налогов за 2002 г. составил 97%, за 2003 г. — 97,4%.

Финансирование за счет средств собственно областного бюджета, а также субсидий из ФРРФ в размере 96,7 млн руб. позволило областному бюджету провести следующие мероприятия:

- сократить кредиторскую задолженность по топливу, детским пособиям, медикаментам;
- погасить значительную долю задолженности по внутреннему долгу области перед коммерческими кредиторами;

- направить средства на совершенствование управления областным имуществом, на ремонт и приобретение оборудования для медицинских учреждений области, на мероприятия по реформированию ЖКХ, на мероприятия в рамках областной программы по реформированию региональной статистики.

Из материалов по оценке кредитоспособности регионов, проводимой Минфином РФ, следует, что в ходе исполнения областного бюджета Астраханской области за 2003 г. соблюдались требования,

являет 9,7%, по расходам — 10,4%, фактический дефицит областного бюджета составил 5,4% при запланированном в 15%.

Недостаток собственной доходной базы область вынуждена покрывать бюджетными ссудами из федерального бюджета и кредитами коммерческих банков. В собственных доходах области за 2003 г. доля перечислений из бюджета других уровней (федерального) составляет 20,2%, доля кредитов коммерческих банков — 9%.

Основная часть собственных доходов — налоговые поступления. В общей

зи и налог на прибыль организаций, перечисляемые в федеральный бюджет, занимает около 84% доходов, собираемых на территории региона.

Объем долга за 2003 г. не превышает объем собственных доходов, среди собственных доходов его доля — 31,4%. Отношение краткосрочного долга к собственным доходам составило 24%.

К увеличению долговой нагрузки в регионе привело дополнительное привлечение краткосрочных и более дорогих коммерческих кредитов, в результате уменьшения предусмотренного объема бюджетных ссуд более чем в 2 раза. Отношение задолженности областного бюджета коммерческим кредиторам к общей сумме прямого долга невелико, однако объем коммерческих кредитов в общей массе внутреннего долга неуклонно растет. Для сравнения: в 2002 г. Астраханской областью привлечено коммерческих кредитов на сумму 56 млн руб., в 2003 г. объем привлеченных кредитов составил 237 млн руб.

В табл. 2 представлены основные бюджетные показатели Астраханской области за период 2001—2004 гг.

На **втором этапе** реализации Программы работа органов государственной власти Астраханской области была направлена на повышение качества проведения налогово-бюджетной и социально-экономической политики в области в рамках принятых нормативных правовых документов, требования которых стали нормой в управлении общественными финансами.

Усовершенствованы бюджетный процесс и качество бюджетного планирования. Законом Астраханской области

Таблица 1. ОТНОСИТЕЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ КРЕДИТОСПОСОБНОСТИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ФИНАНСОВЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ 2003 Г.

Показатель	Значение показателя	Место Астраханской области в РФ по данному показателю
Объем собственных доходов бюджета, млн руб.	3304,0	54
Доля собственных доходов в общем объеме доходов, %	72,95	24
Отношение государственного долга к собственным доходам бюджета, %	24,46	38
Отношение дефицита (-) профицита (+) бюджета к доходам бюджета, %	-3,81	60
Доля средств, направляемых в бюджеты других уровней, в расходах, %	21,91	16
Доля выделяемых кредитов и бюджетных ссуд в расходах, %	7,37	81

установленные Бюджетным кодексом РФ. Согласно интегральной оценке кредитоспособности агентством АК&М Астраханская область в 2003 г. занимала 20-е место среди регионов РФ. Результаты оценки кредитоспособности региона по финансовым показателям (по версии АК&М) представлены в табл. 1.

За 2003 г. отклонение фактического исполнения бюджетных показателей от прогнозных значений по доходам состав-

сумме налоговых доходов более 70% составляют подоходный налог, налог на прибыль и налог на имущество.

На указанные налоги приходится около 70% консолидированного бюджета Астраханской области. Главной причиной высокой доли таких налогов в общих налоговых поступлениях является экономическая политика государства в закреплении отдельных налогов за соответствующим уровнем бюджета. Например, НДС, акци-

Таблица 2. ОСНОВНЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ ЗА ПЕРИОД 2001—2004 ГГ., ТЫС. РУБ.

Показатель	2001 г.		2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	ПЛАН	ФАКТ	ПЛАН	ФАКТ	ПЛАН	ФАКТ	ПЛАН ЗА 9 МЕС.	ФАКТ ЗА 9 МЕС.
Доходы регионального бюджета	2564518	2745757	3751030	4023695	3842133	4528349	3436964	3803274
Расходы регионального бюджета	2608867	2771393	4054029	4268502	4257843	4700773	3993681	4004936
Дефицит (-), профицит (+)	-44349	-25636	-302999	-244807	-415710	-172424	-556717	-201662
Социальные расходы	н. д.	1524266	н. д.	2391092	н. д.	2319819	н. д.	2121800
Доля социальных расходов в общей сумме расходов областного бюджета, %	н. д.	55	н. д.	56	н. д.	49	н. д.	53
Объем фонда поддержки муниципальных образований	437800	455680	356026	356026	337250	337280	448624	469675
Прирост кредиторской задолженности бюджета субъекта РФ	н. д.	-72767	н. д.	-37766	н. д.	-28169	н. д.	н. д.
Объем кредиторской задолженности консолидированного бюджета субъекта Федерации по оплате труда и начислениям на оплату труда	н. д.	4300	н. д.	0	н. д.	0	н. д.	0
Объем внутреннего долга Астраханской области	н. д.	287314	н. д.	574055	н. д.	772562	н. д.	772513
в том числе просроченная задолженность	н. д.	0	н. д.	0	н. д.	0	н. д.	0

«О бюджетном процессе в Астраханской области» закреплён весь бюджетный процесс от этапа составления, планирования до этапа исполнения и утверждения отчёта об исполнении областного бюджета, обеспечивая тем самым легитимность и прозрачность всего бюджетного процесса.

Основным инструментом перспективной политики Администрации Астраханской области стала система среднесрочного финансового планирования.

Прогноз социально-экономического развития области рассчитывается по каж-

дней. Областной бюджет традиционно является социально направленным и составляется и исполняется на основе принципа приоритетного финансирования расходов, связанных с обеспечением государственных социальных гарантий при безусловном исполнении долговых обязательств.

Рационализация расходов в бюджетной сфере сопровождается повышением эффективности использования средств бюджетов и целевых бюджетных фондов, направляемых на социальные нужды,

дов, осуществляемых из областного бюджета.

Основная цель методики — создание единой формализованной оценки результативности и эффективности произведенных расходов из областного бюджета и системы их мониторинга.

Проведение качественного анализа результативности произведенных расходов позволяет диагностировать эффективность расходов по направлениям. В частности, это позволяет выявить те направления, по которым произведение расходов в существующем режиме неэффективно и (или) нецелесообразно, а также те направления, по которым финансирование эффективно, целесообразно, но недостаточно. Полученные результаты оценок используются для перераспределения ограниченных финансовых ресурсов по направлениям в зависимости от их результативности, видоизменения механизмов использования средств в целях ее увеличения и, таким образом, повышения общей эффективности использования бюджетных средств.

В ходе реализации Программы сделаны реальные шаги **в реформе межбюджетных отношений** областной и местных администраций.

Нормативными правовыми актами закреплены основы взаимоотношений между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований Астраханской области, методика распределения финансовой помощи муниципальным образованиям области на выравнивание бюджетной обеспеченности, расчет индекса налогового потенциала муниципальных образований, расчет индекса бюджетных расходов для муниципальных образований.

Финансовая помощь местным бюджетам осуществляется из **фонда финансовой поддержки муниципальных образований Астраханской области** и средств областного бюджета, являющихся целевыми и направляемыми на финансирование областных мандатов. Местные бюджеты освобождены от финансирования федеральных и областных мандатов, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ на них возложены расходные полномочия, относящиеся исключительно к ведению муниципальных образований.

Основными критериями разделения доходных источников и расходных полномочий между бюджетами разных уровней являются: стабильность, экономическая эффективность, территориальная мобильность средств, социальная справедливость, бюджетная ответственность.

Нормативы отчислений от федеральных, региональных налогов и сборов,

Рисунок 1. СТРУКТУРА ДОХОДОВ БЮДЖЕТА АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2004 г.

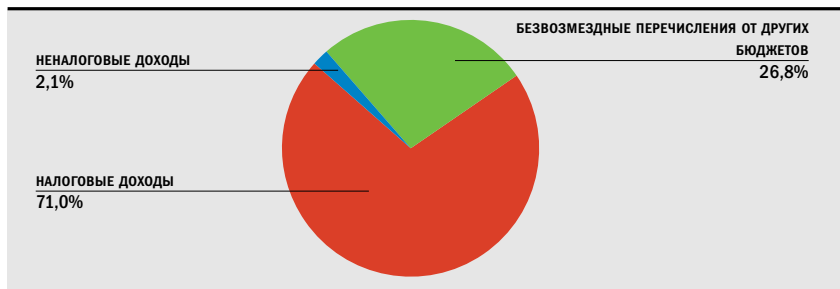
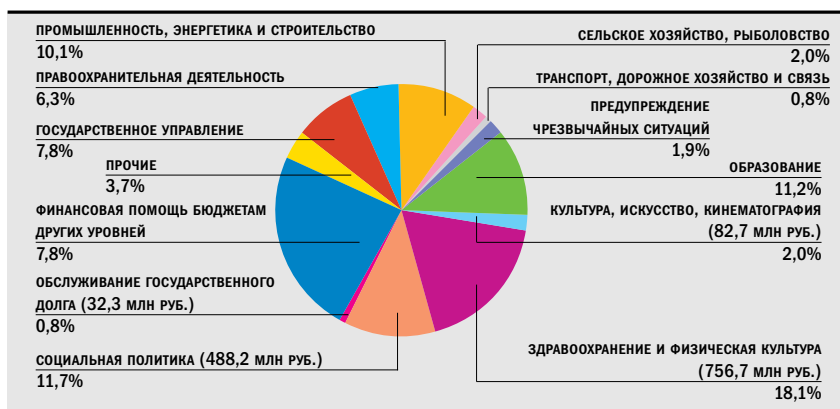


Рисунок 2. СТРУКТУРА РАСХОДОВ БЮДЖЕТА АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2004 г.



дой отрасли народного хозяйства отдельно, что позволяет более точно прогнозировать общую структуру.

На рис. 1 представлена структура доходов бюджета Астраханской области на 2004 г.

Для проведения эффективной государственной политики в социально-экономическом развитии области важно правильно расставить приоритеты в расходах бюджета на стадии его прогнозирования, а также повысить качество бюджетного планирования. Качественно спланированный бюджет с учетом приоритетов обеспечивает наиболее эффективное расходование бюджетных средств с учетом потребностей бюджетных услуг.

Ежегодно при формировании областного бюджета на очередной финансовый год Администрацией Астраханской области определяются основные направления бюджетной политики.

а также оптимизацией количества региональных целевых программ.

Важнейшей задачей является соответствие производимых расходов четко определенному конечному результату, который должен быть достигнут за счет этих расходов. При этом за достижение результата, послужившего основанием расходов, несут ответственность как органы государственной власти и местного самоуправления, так и получатели бюджетных средств.

На рис. 2 представлена структура расходов бюджета Астраханской области на 2004 г.

Для повышения **качества управления** государственными финансами и ответственности органов государственной власти Астраханской области за результаты своей деятельности постановлением губернатора области утверждена **Методика оценки эффективности расхо-**

иных доходов в местные бюджеты закрепляются законодательно в размере не ниже установленных федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Пересмотр нормативов может быть вызван лишь изменениями федерального законодательства.

Таким образом, в ходе реализации Программы в Астраханской области внедрена устойчивая и прозрачная система межбюджетных отношений, что дает возможность органам местного самоуправления строить самостоятельно прогнозы социально-экономического развития на перспективу, заинтересовывает их в развитии собственного налогового потенциала и проведении реформ социальной сферы, а также повышает ответственность за результаты своей деятельности.

Приоритетным направлением деятельности Администрации Астраханской области в области имущественных отношений является совершенствование системы эффективного управления государственными предприятиями и учреждениями, пакетами акций (паями, долями) государства в хозяйственных обществах и товариществах, а также системы эффективного управления государственным имуществом, переданным указанным организациям.

В области внедрена единая методология Реестра государственной собственности, ведется мониторинг. **Реестр государственной собственности Астраханской области** позволяет использовать имеющуюся информацию для выполнения задач, возложенных на органы исполнительной власти области.

Объектами учета является:

- имущество государственных предприятий и организаций;
- недвижимое имущество, находящееся в собственности области, в том числе переданное в залог, аренду и по иным основаниям.

Единая методология и программное обеспечение ведения Реестра государственной собственности Астраханской области позволили:

- создать систему учета имущества;
- проследить порядок его использования;
- выявить неучтенные объекты недвижимости и имущества на территории области;
- привлечь в хозяйственный оборот неучтенные объекты.

Для улучшения качества предоставления бюджетных услуг и снижения бюджетных расходов проведена работа по совершенствованию существующей про-

цедуры государственных и муниципальных закупок.

Закон Астраханской области «**О закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд Астраханской области**» регламентирует процедуру конкурсного размещения государственного заказа, определяет порядок формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказа на закупку товаров, выполнение работ и оказание услуг, а также регулирует отношения, возникающие между государственными заказчиками и постав-

Действие данных факторов приводит к существенной экономии бюджетных средств.

Несмотря на то что конкурсная процедура распределения заказа на первом этапе является более затратной, в результате она позволяет достичь большей экономии бюджетных средств, так как расширяется состав участников и повышается прозрачность и конкурентность.

Результатом развития системы управления долгом в Астраханской обла-

Рисунок 3. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ВНУТРЕННЕГО ДОЛГА АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ НА 1 ЯНВАРЯ 2004 г.

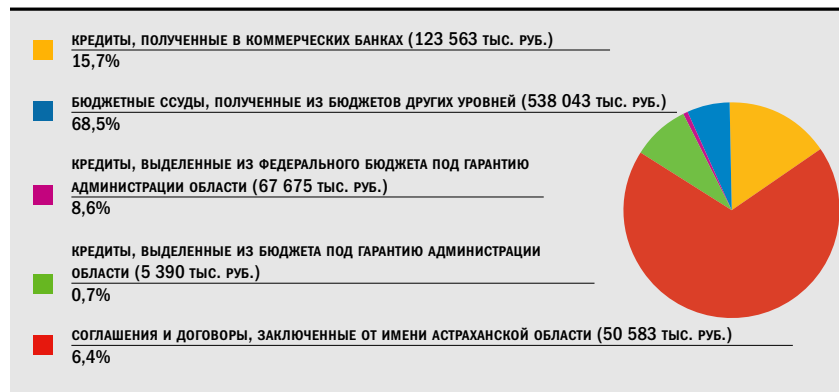
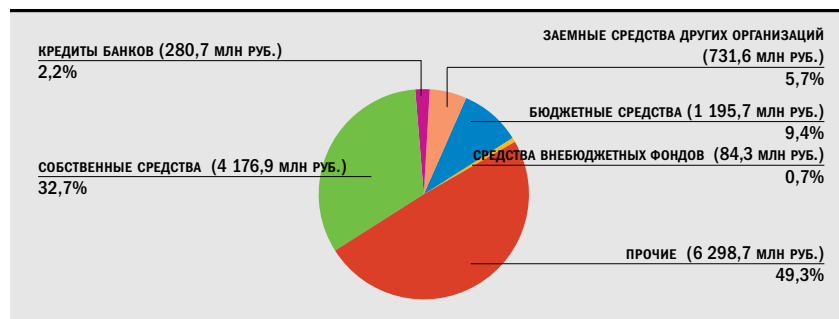


Рисунок 4. СТРУКТУРА ИНВЕСТИЦИЙ В ОСНОВНОЙ КАПИТАЛ ПО ИСТОЧНИКАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ В 2003 г.



щниками в процессе закупок, содержит требование распространения информации об открытых конкурсах в средствах массовой информации не позднее чем за 45 дней до их проведения, а также требование о публикации результатов проведения конкурсов не позднее чем через 10 дней после подведения их итогов.

Упорядочение процедур государственного и муниципального заказа и их использование привели к повышению **прозрачности** осуществления закупок.

Осуществление закупок по контракту позволило:

- добиться более выгодных для бюджета условий и отслеживать процесс выполнения контракта по качественным и количественным показателям;
- предусмотреть определенные штрафные санкции и посредством этого создать стимулы к качественному выполнению договора поставщиками.

сти явилось внедрение системы консолидированного учета долговых обязательств как субъекта, так и муниципальных образований, а также кредиторской задолженности бюджетных учреждений, обязательств государственных и муниципальных унитарных предприятий.

На рис. 3 представлена структура государственного внутреннего долга Астраханской области на начало 2004 г.

На рис. 4 представлена структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования в 2003 г.

В целом участие в Программе реформирования региональных финансов позволило повысить качество управления региональными и местными финансами, усовершенствовать межбюджетные отношения с учетом новых требований налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации. ■