Бакша Надежда Владимировна. Механизмы реализации региональных межбюджетных отношений (На примере Ямало-Ненецкого автономного округа) : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.04 : Новосибирск, 2000 225 c. РГБ ОД, 61:00-8/1701-0

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Социально-экономические и правовые предпосылки регулирования региональных межбюджетных отношений в Российской Федерации 9**

1.1 .Теоретические основы межбюджетных отношений в Российской Федерации 9

1.2. Государственное регулирование региональной, экономической и социальной политики 30

1.3. Особенности бюджетного регулирования моносырьевых регионов 42

1.4. Предоставление и бюджетное финансирование государственных и .муниципальных услуг 52

**Глава 2. Тенденции развития региональных межбюджетных отношений в Российской Федерации 64**

2.1. Анализ современного состояния развития региональных межбюджетных отношений в Российской Федерации 64

2.2. Методическое обеспечение механизмов реализации региональных межбюджетных отношений 81

2.3. Концептуальные подходы к формированию механизмов реализации региональных межбюджетных отношений 94

2.4. Современные механизмы государственной поддержки ресурсодобывающих регионов 112

**Глава 3. Разработка инструментов реализации региональных межбюджетных отношений 125**

3.1. Методика формирования нормативов финансовых затрат как основы бюджетного регулирования 126

3.2. Демонстрация методики расчета норматива финансовых затрат на примере муниципальных образований Ямало-ненецкого автономного округа 138

Заключение 150

Список источников литературы 153

* [Государственное регулирование региональной, экономической и социальной политики](http://www.dslib.net/economika-regionov/mehanizmy-realizacii-regionalnyh-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij.html#681731)
* [Методическое обеспечение механизмов реализации региональных межбюджетных отношений](http://www.dslib.net/economika-regionov/mehanizmy-realizacii-regionalnyh-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij.html#681732)
* [Современные механизмы государственной поддержки ресурсодобывающих регионов](http://www.dslib.net/economika-regionov/mehanizmy-realizacii-regionalnyh-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij.html#681733)
* [Демонстрация методики расчета норматива финансовых затрат на примере муниципальных образований Ямало-ненецкого автономного округа](http://www.dslib.net/economika-regionov/mehanizmy-realizacii-regionalnyh-mezhbjudzhetnyh-otnoshenij.html#681734)

**Введение к работе**

Анализ действующей системы региональных межбюджетных отношений в период проведения экономических реформ в Российской Федерации выявили ряд проблем. Сложнейшие задачи, решаемые в процессе реформирования межбюджетных отношений и направленные на формирование социально-ориентированного государства, прозрачности межбюджетных отношений, детерминированы изменением правового статуса субъектов Российской Федерации, разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и местным самоуправлением, формированием нового бюджетного законодательства, новой экономической и социальной политики. Организационно-правовые, методические механизмы и инструменты реализации межбюджетных отношений на основе государственных и муниципальных услуг, нормативов финансовых затрат, государственных минимальных социальных стандартов, формирования местного бюджета путем применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности, до настоящего времени на федеральном уровне не разработаны. В результате, существующая система межбюджетных отношений и бюджетного финансирования на разных уровнях бюджетной системы, не отвечает эволюции социально-экономического развития общества, не гарантирует субъектам Федерации и муниципальным образованиям стабильного будущего социально-экономического развития.

Вместе с тем, глубокие динамичные трансформации во всех сферах общественной жизни, политики и экономики, создают условия для построения системы эффективного государственного регулирования межбюджетных отношений и проведения адекватной бюджетной политики на региональном уровне.

Актуальность перечисленных проблем обусловила объективную необходимость разработки механизмов реализации региональных межбюджетных отношений, адекватных современным условиям социально-экономического развития регионов и, в свою очередь, определила выбор темы диссертационного исследования.

Исследованию межбюджетных отношений посвящены работы ученых экономистов и финансистов: Асеева В.Г., Богачевой О.В., Гранберга А.Г., Игудина АГ., Лексина В.Н., Маршаловой А.С., Пешехонова Ю.В., Поляка Б.Г., Подпориной И. В., Радионовой В.М., Романовского В.М., Русинова Ф.М., Суслова В.И., Суспицына С.А., Улюкаева А.В., Хоме-лянского Б.Н., Хурсевича С.Н., Шал миной Г.Г, Швецова А.Н. и др., правоведов: Абдулати-пова Р.Г., Алехина А.П., Кармолицкого А.А., Козлова Ю.М., Савина А.Ю.

Отдавая должное проработанности темы исследования, нельзя не констатировать, что уровень исследования региональных межбюджетных отношений в период экономических

реформ не в полной мере отвечает современной социально-экономической ситуации, он вскрывает проблему и решает ее в том или ином аспекте, не предлагая механизмов ее комплексного решения. В силу этого, исходя из современных экономических и правовых критериев трансформации межбюджетных отношений в современных условиях социально-экономического развития регионов, существует объективная необходимость продолжения исследования региональных межбюджетных отношений с целью разработки комплексного подхода, вызывающего необходимость в выработке адекватных механизмов бюджетного регулирования, бюджетного планирования и бюджетного законодательства.

Цель и задачи диссертационного исследования: разработать комплексный подход к регулированию межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях; методику бюджетного финансирования государственных и муниципальных услуг, учитывающую социально-экономические и природно-географические особенности регионов и муниципальных образований; предложения по нормативному и законодательному обеспечению разработанной методики бюджетного финансирования государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с целью исследования поставлены следующие задачи:

1. Проанализировать социально-экономические и правовые предпосылки реформирования региональных межбюджетных отношений.
2. Изучить опыт реформирования межбюджетных отношений на региональном уровне и методические подходы финансирования государственных и муниципальных услуг в условиях сложившейся социально-экономической системы, радикальных изменений конституционного, бюджетного законодательства, становления местного самоуправления.
3. Разработать методику бюджетного финансирования государственных и муниципальных услуг с учетом социально-экономических и природно-географических особенностей регионов и муниципальных образований на примере Ямало-Ненецкого автономного округа.
4. Осуществить экономические расчеты нормативов финансовых затрат с применением социально-экономических параметров, индексов, коэффициентов для практического использования.
5. Предложить показатели оценки налогового потенциала муниципальных образований, показатели распределения фонда финансовой поддержки и фонда развития муниципальных образований, как инструмента межбюджетных отношений на региональном уровне.

6. Разработать региональные законодательные акты, регулирующие межбюджетные отношения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на примере Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области.

**Предмет и объект исследования.**Предметом исследования являются региональные межбюджетные отношения и механизмы их регулирования. Объект исследования - Ямало-Ненецкий автономный округ.

**Теоретические и методологические основы исследования**

Данное исследование носит комплексный характер, поэтому в содержании диссертации получил отражение системный подход к исследованию межбюджетных отношений. Для решения указанных задач использовались разнообразные **методы исследования:**

анализ финансовой, экономической, правовой, методологической литературы по вопросам реформирования межбюджетных отношений; анализ статистической информации; анализ плановых и фактических отчетных показателей формирования бюджетов;

экономико-математические методы при моделировании и формализации методических подходов при расчете нормативов финансовых затрат, индекса бюджетных расходов формирования фондов финансовой поддержки и развития;

сравнительно-правовой, формально-логический;

В исследовании применялся диалектический метод, обусловивший детерминацию экономических и социальных процессов с реформой межбюджетных отношений.

**Научная и теоретическая новизна**исследования состоит в комплексном подходе к проблемам трансформации региональных межбюджетных отношений, в основе которого анализ условий социально-экономического развития региона. Новизну исследования определяют следующие научные результаты:

разработаны методические подходы реализации региональных межбюджетных отношений, в основе которого модульный принцип, учитывающий специфику развития экономического потенциала и социальной инфраструктуры региона и муниципальных образований;

разработана методика формирования нормативов финансовых затрат и коэффициентов региональной корректировки, используемых для финансирования государственных и муниципальных услуг;

предложен подход к оценке налогового потенциала муниципальных образований, включающий в себя показатели, стимулирующие органы управления муниципальных образований в развитии налогового потенциала и использовании его при оценке ожидаемых доходов муниципальных образований;

**6**- предложены показатели бюджетного регулирования на основе нормативно-долевого метода распределения дотаций и субвенций, бюджетного выравнивания из фонда финансовой поддержки и фонда развития муниципальных образований.

**Практическая значимость**исследования состоит в том, что положения обоснованные и раскрытые в исследовании вносят определенный вклад в решение проблем межбюджетных отношений, расширяют представление о методах государственного регулирования межбюджетных отношений, бюджетного финансирования и планирования. Они могут служить концептуальной базой для разработки механизмов межбюджетных отношений по усилению регулирующего воздействия на процессы формирования социальной, экономической и финансовой политики. Основные положения диссертационного исследования могут служить инструментами в практической работе органов государственного управления субъектов Российской Федерации.1 Кроме того, полученные в работе результаты исследования обеспечивают, на наш взгляд, целостный характер межбюджетных отношений в области формирования бюджетов и оказания финансовой помощи из фонда финансовой поддержки и фонда развития муниципальных образований.

**Апробация и внедрение результатов исследования**

Основные результаты диссертационного исследования являются составной частью работ, выполненных в период 1996-1999 годов в рамках научно-исследовательских тем, по заказам Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа, Тюменской областной Думы, Департамента образования Ханты-Мансийского автономного округа. 19 ноября 1997 г. Законом Ямало-Ненецкого автономного округа «Об установлении системы государственных минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов для формирования окружного бюджета и бюджетов муниципальных образований» закреплены основные предложения и выводы диссертационного исследования. На основании данного Закона формируются социальные расходы бюджетов муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа. Порядок предоставления дотаций и субвенций из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, нашел свое отражение в Законе Тюменской области «О порядке предоставления дотаций и субвенций за счет средств областного бюджета бюджетам муниципальных образований» от 10.12.1997 г. № 131. Автор принимал участие в разработке Программы развития образова-

1 Автор диссертационного исследования является соавтором разработки научно-практических проектов № 23/96/1, 3/97/12, 521/98, выполненных на базе ЗАО «Аудит-Консалтинг», содержащих Законы, Концепции, методики и экономические расчеты нормативов финансовых затрат, используемых в процессе формирования региональных и муниципальных бюджетов органами управления Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области.

7 ния Ханты-Мансийского автономного округа до 2005 года, разделы «Экономическое обеспечение», «Финансовое обеспечение»2.

Результаты исследования апробированы также в процессе создания учебных программ по дисциплинам «Межбюджетные отношения», «Финансовый менеджмент», «Инвестиционный менеджмент», и чтении лекций по данным дисциплинам в Тюменском Государственном Университете.

Методическая и практическая значимость предложений и выводов подтверждается соответствующими документами.

**Публикации.**Наиболее значимые положения и результаты диссертационного исследования отражены в опубликованных статьях и тезисах научных докладов на конференциях и семинарах: 13 публикаций общим объемом 12,3 печатных листов без учета соавторства и 22 публикации - 15,0 печатных листов в соавторстве, личный вклад автора - 7,25 печатных листов.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы и приложений. Она включает 151 страницу основного текста, 5 схем, 24 таблицы, 5 графиков, 1 рисунок; библиографический список литературы из 308 наименований, 53 страницы приложений.

**В первой главе**рассмотрены социально-экономические и правовые предпосылки реформирования и регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях бюджетной системы. Проанализированы теоретические основы межбюджетных отношений. Исследованы особенности социально-экономического развития ресурсодобывающих регионов на примере Тюменской области, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов. Охарактеризовано формирование социальной, экономической и бюджетной политики региона в аспекте межбюджетных отношений. Рассмотрены проблемы предоставления и бюджетного финансирования государственных и муниципальных услуг.

**Во второй главе**исследовано современное состояние региональных межбюджетных отношений в Российской Федерации. Проведен анализ существующего методического обеспечения аспектов бюджетного регулирования и бюджетного выравнивания, формирования налогового потенциала бюджетов, предоставления трансфертов и финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям. Предложены концептуальные подходы к формализации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях: разработана система бюджетного финансирования государственных и муниципальных ус-

2 Тюменский Государственный Университет. Проект 26/99 по заказу Департамента образования Ханты-Мансийского автономного округа.

**8**луг; использован модульный подход к анализу инфраструктуры предоставления государственных и муниципальных услуг и формированию бюджетных расходов; сформированы модули, характеризующие налоговый потенциал муниципальных образований. Предложен алгоритм распределения финансовых ресурсов из фонда финансовой поддержки. Предложены организационные и финансовые механизмы регулирования социально-экономического развития ресурсодобывающих регионов посредством формирования целевых фондов социально-экономического развития моносырьевых регионов - «Фонда потомков»

**Третья глава**посвящена формированию методических и организационных аспектов реализации региональных межбюджетных отношений: разработана методика расчетов нормативов финансовых затрат, как основы регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровне; разработаны законодательные акты Ямало-Ненецкого автономного округа, закрепляющие результаты исследования и приложения к ним. Продемонстрировано применение нормативов финансовых затрат и коэффициентов региональной корректировки для формирования минимальных бюджетов муниципальных образований на примере Ямало-Ненецкого автономного округа.

**В заключении**сформулированы основные выводы и предложения по результатам проведенного диссертационного исследования.

**На защиту выносятся следующие результаты исследования:**

1. Методические подходы реализации региональных межбюджетных отношений в основе которого лежит модульный принцип, учитывающий региональную специфику развития экономического потенциала и социальной инфраструктуры;
2. Методика формирования нормативов финансовых затрат и коэффициентов региональной корректировки с учетом социально-экономических и природно-географических особенностей муниципальных образований, используемых для финансирования государственных и муниципальных услуг;
3. Предложены показатели формирования налогового потенциала муниципальных образований; показатели распределения финансовых ресурсов из фонда финансовой поддержки и фонда развития муниципальных образований с учетом региональной специфики;
4. Предложения по формированию региональных законодательных актов, регулирующих межбюджетные отношения субъекта Федерации и муниципальных образований на примере Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области.

## Государственное регулирование региональной, экономической и социальной политики

Совершенствование механизмов реализации региональной экономической политики, в том числе, изменение механизмов экономических федеративных отношений (межбюджетные отношения, распределение полномочий по налоговой системе, вопросы управления собственностью и использования природных ресурсов и другие), должно быть направлено на решение задач регионального развития, прежде всего, посредством разработки адаптационных механизмов.

Федеральная региональная политика - система мер, посредством которой реализуются интересы федеративного государства в отношении субъектов федерации и внутренних интересов самих регионов. Региональная политика - составная часть политики государства и других органов власти, направленная на организацию (упорядочение) национального пространства (территорий) в соответствии с избранной стратегией развития.40 В Российской Федерации модель государственного регулирования межбюджетных отношений, базирующаяся на структурах регионально-муниципальных, предполагает, что регионы России должны стать полноправными участниками выработки стратегии и тактики государственного регулирования межбюджетных отношений, а также их реализации, что может быть гарантировано при соблюдении следующих необходимых условий: - региональную политику следует органически включить в социально экономическую политику государства. Это предполагает четкое распределение прав, ре сурсов и ответственности между Федерацией, субъектами Федерации и местным само управлением. Главное не в формальном разграничении компетенции Федерации и регио нов, а в выявлении экономических основ и механизмов реализации положений Конститу ции Российской Федерации; - субъекты РФ должны получить полную юридическую и экономическую свободу в определении направлений и механизмов преобразования межбюджетных отношений в рамках закрепленных за ними компетенций. - субъекты Российской Федерации должны принять на себя ответственность, адекватную их правам, как в отношении проживающих в их фаницах фаждан России, так в отношении Федерации и другим ее субъектам. В 1996 году Правительством Российской Федерации были разработаны основные положения региональной политики, даны понятия региональной политики, региона. Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.41 Кроме того, данным Указом определены основные цели региональной политики: - обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства; - обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав фаждан, установленных Конституцией Российской Федерации, независимо от экономических возможностей регионов; - выравнивание условий социально-экономического развития регионов; - приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение; - максимальное использование природно-климатических особенностей регионов; - становление и обеспечение гарантий местного самоуправления. Совершенствование механизма предоставления региональным бюджетам централи зованной помощи, как элемента региональной бюджетной политики, предполагалось осуществлять по следующим основным направлениям. Во-первых, распространение нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений на основную часть финансовых потоков между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Средства из федерального бюджета должны выделяться с учетом рациональности расходов местных бюджетов и внебюджетных фондов, в том числе затрат на дотации к ценам, тарифам и на поддержку предприятий, что может быть обеспечено: адресностью федеральной помощи регионам, созданием механизма контроля за ее целевым использованием, внедрением в практику межбюджетных отношений принципа обусловленности предоставления федеральной помощи открытостью местных бюджетов и внебюджетных фондов, соблюдением налогово-бюджетного законодательства, требований программы финансовой стабилизации. Предполагались диверсификация форм предоставления региональным бюджетам централизованной поддержки, внедрение целевых субвенций на образование, здравоохранение, культуру, социальную защиту населения, использование долевого метода финансирования имеющих общенациональное значение бюджетных расходов.

Во-вторых, долевое финансирование инвестиций в социальную и производственную инфраструктуру слаборазвитых регионов, других проектов и программ, осуществляемых в рамках федеральной региональной политики должно осуществляться, по мере расширения инвестиционных возможностей федерального бюджета, посредством создания целевого фонда (фонда регионального развития). Средства фонда должны быть направлены на финансовую поддержку органов местного самоуправления вплоть до прямых целевых ассигнований из федерального бюджета с зачетом выделяемых средств в лимит трансфертов, предоставляемых региону. Повышение «устойчивости» фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации осуществляется путем его утверждения в процентах от общей суммы поступлений налогов и сборов в федеральный бюджет с последующим переходом к утверждению размеров данного фонда в абсолютном выражении и включением его в перечень защищенных статей федерального бюджета. Возможности для неформализованного согласования нормативов отчислений от общефедеральных налогов в местные бюджеты должны быть нивелированы отказом от разделения централизованной помощи на прямые и косвенные трансферты, предполагалось, что все поступления из фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации будут иметь форму прямых трансфертов.

В-третьих, необходимо постепенное сокращение числа регионов, получающих прямую помощь из федерального бюджета (прежде всего за счет тех регионов, в которых эта помощь занимает не более 10 - 15 процентов их бюджетных доходов). Решение этой задачи должно предусматривать установление дифференцированных пропорций разделения на принципиально новой основе одного из федеральных налогов (в первую очередь налога на добавленную стоимость) между федеральным и местными бюджетами. Наряду с установлением единых стабильных базовых ставок разделения налога на добавленную стоимость между федеральным и местными бюджетами для регионов со слабым налоговым потенциалом должны вводиться рассчитанные на основе специальных формул льготные ставки.

В-четвертых, включение в методику определения размеров федеральной помощи регионам более объективных оценок потребностей территорий в бюджетных ресурсах на основе дифференцированных по территории социальных и бюджетных нормативов. Использование в качестве критерия для выделения регионов, имеющих право на получение текущих трансфертов, превышение доли нормативных расходов в собственных бюджетных доходах установленного законодательством Российской Федерации уровня являлось принципиально новым подходом. Введение для удовлетворяющих заранее установленным критериям наиболее слабых в финансовом отношении регионов особого бюджетного режима, позволяет более последовательно добиваться унифицированных нормативно-расчетных методов регулирования бюджетных взаимоотношений с абсолютным большинством субъектов Российской Федерации. Кроме этого предполагалось создание системы учета расходов федерального бюджета по регионам при установлении размеров, форм и методов предоставления централизованной помощи местным бюджетам, а также механизмов ориентации территориального распределения расходов по основным статьям федерального бюджета на достижение целей федеральной региональной политики.

## Методическое обеспечение механизмов реализации региональных межбюджетных отношений

Рассматривая методы и организацию прогнозирования и планирования бюджетных расходов, налогового потенциала, механизмы и инструменты бюджетного регулирования на разных уровнях бюджетной системы, мы исходили в первую очередь из того, что все они должны являться адаптационными механизмами обеспечения реализации межбюджетных отношений. Методики формирования важнейших инструментов реализации межбюджетных отношений на региональном уровне - формирование налогового потенциала муниципальных образований, индекса бюджетных расходов, формирование нормативов финансовых затрат финансирования государственных и муниципальных услуг порядок предоставления финансовой помощи из фондов финансовой поддержки и развития муниципальных образований до настоящего времени на федеральном уровне не разработаны. Понимая важность этих положений в формировании межбюджетных отношений на уровне субъект Федерации - муниципальное образование, автором исследования проведен анализ некоторых методических подходов используемых в Российской Федерации и международной практике.

Традиционный сметный порядок финансирования расходов характеризуется тем, что ассигнования на содержание бюджетных учреждений выделяются на основе специальных документов - смет, а порядок финансирования этих учреждений в связи с этим называется сметным. Смета расходов на содержание бюджетных учреждений является основным плановым документом, определяющим объем, целевое направление и поквартальное распределение средств, выделяемых из бюджета. Смета расходов состоит из статей бюджетной классификации. В соответствии с задачами комплексно-целевого финансирования и эффективности использования средств бюджетов всех уровней применяется нормирование расходов. В связи с изменением качества жизни и экономическими реформами в нашей стране, в настоящий момент имеется отставание разработанных отраслевыми ведомствами норм и нормативов от текущей ситуации, что усложняет сметное планирование. Также недостатком сметного планирования является то, что оно не привязано к финансированию конкретной государственной и муниципальной услуги, а в основном направлено на финансирование учреждения, оказывающего данные услуги. Тем самым снижается контроль за социальной эффективностью бюджетных расходов. Сметное планирование положено автором исследования в основу формирования нормативов финансовых затрат, привязав к конкретной услуге и потребителю услуги. Методика расчета нормативов финансовых затрат рассмотрена в третьей главе исследования.

Финансирование по фактическим расходам, по нашему мнению, противоречит важнейшим принципам сметного финансирования: - соблюдению режима экономии и расходовании средств; - строгому целевому использованию бюджетных средств; - соблюдению плановости выделения средств; - проведению вышестоящими организациями и финансовыми органами систематического контроля за финансовой деятельностью бюджетных учреждений. Данный метод с точки зрения автора работы не эффективен.

Большой интерес с точки зрения бюджетного планирования представляют "Методические рекомендации по расчету нормативов бюджетного финансирования образовательных учреждений"89 разработанные автором К.В. Якушевой в сфере просвещения. В основу рекомендаций заложен принцип нормативных соотношений между стоимостью живого труда и стоимостью остальных расходов, т.е. между фондом оплаты труда (ФОТ) и фондом материального обеспеченности (ФМО). Величина норматива бюджетного финансирования регулируется посредством установления экономических нормативов на фонд оплаты труда по типам и видам образовательных учреждений. Определение общей суммы расходов, приходящейся на расчетную единицу нормирования, связано с выбором оптимального соотношения между централизованным и децентрализованным управлением заработной платой. Расчет норматива бюджетного финансирования состоит из трех этапов:

Первый этап - подготовка исходных данных по каждому учреждению образования начинается с определения количества учащихся (воспитанников), классов (групп) и педагогических ставок по состоянию на 1 января планируемого года. Эти показатели приводятся в среднегодовом исчислении по каждому учреждению (по школе по группам классов). Затем следует расчет остальной численности работников отдельно по административному, учебно-вспомогательному и обслуживающему персоналу, исходя из примерных штатных нормативов численности работников в зависимости от типа и вида образовательного учреждения. В основу распределения численности работников на четыре группы положена классификация должностей, исходя из характера и сложности труда в соответствии с Тарифно-квалификационными характеристиками. На основе установленных для каждого работника квалификационных разрядов по единой тарифной сетке (ETC) определяется средний разряд и количество ставок, приходящееся на одного учащегося, воспитанника по каждой группе персонала.

Второй этап - расчет средств на оплату труда начинается с расчета фонда оплаты труда на одну ставку по каждой группе персонала: педагогического, административного, учебно-вспомогательного и обслуживающего. Исходной базой для расчета фонда оплаты труда по каждой группе является средний разряд по ETC. Затем формируется структура фонда оплаты труда, т.е. определяется тарифная и надтарифная часть заработной платы в процентном соотношении (при ФЗП = 100%) по каждой группе персонала. Основой формирования структуры фонда оплаты труда является непосредственное содержание труда применительно к каждой группе работников. Соотношение тарифной и надтарифной частей заработной платы в формировании средств на оплату труда имеет очень важное целевое значение. Заканчивается расчет по формированию средств на оплату труда определением общего фонда оплаты труда в месяц на одну ставку по каждой группе работников.

Третий этап - расчет норматива бюджетного финансирования начинается с расчета средств, приходящихся на одного учащегося, воспитанника. Исходной базой для расчета норматива бюджетного финансирования является количество ставок, приходящееся на одного учащегося, воспитанника по каждой группе персонала. Затем формируется структура нормативов бюджетного финансирования, т.е. устанавливаются экономические нормативы на фонд оплаты труда в процентном отношении к общей сумме расходов (равной 100%) по типам и видам образовательных учреждений. Основой формирования экономических нормативов на ФОТ являются сложившиеся средние соотношения между расходами на заработную плату и остальными затратами при полностью удовлетворительной потребности в финансовых средствах по всем статьям расходов образовательных учреждений.

Величина норматива бюджетного финансирования представляет собой сумму средств ФОТ и ФМО в расчете на одного учащегося, воспитанника в год, что соответствует финансированию конкретного потребителя услуги. Недостаток данной методики, по нашему мнению, в том, что недостаточно учтены социально-экономические и природно-географические особенности регионов, дифференциация регионов по уровню развития образовательной услуги. Данная методика Министерством образования РФ положена в основу расчета нормативов финансовых затрат и рекомендована субъектам РФ для использования при расчете бюджетных расходов по образованию на 2000 год.

## Современные механизмы государственной поддержки ресурсодобывающих регионов

Общепризнанным тезисом является то, что экономическая политика государства реализуется путем взаимодействия государственного бюджета и рыночных регуляторов. Усиление внимания к региональной политике и осознание необходимости регионализации экономического мышления и управления экономикой, дают основания предполагать, что ресурсодобывающие регионы станут объектами государственного регулирования, будет определен и официально закреплен их статус и отработан механизм решения различного типа и ранга региональных проблем в условиях становления системы рыночного регулирования и укрепления рыночных отношений. В качестве подготовки к изменению положения регионов Крайнего Севера и Сибири в экономической и организационной системе страны необходимо определить приоритетность или остроту решения проблем во времени, по путям финансового обеспечения и формам организации процесса достижения цели и другим признакам. Программа развития ресурсодобывающего региона должна быть основным инструментом государственного (федерального, регионального, местного) регулирования процесса достижения цели социально ориентированной экономики. Она должна: - удовлетворять критериям оценки вариантов развития регионов (экономическая эффективность, уровень и качество жизни населения); - обеспечить условия расширенного воспроизводства, саморазвития и повышения конкурентоспособности данного региона в условиях рынка; - предусмотреть рациональное использование уже существующего ресурсного, финансового, производственного, инфраструктурного и трудового потенциала региона; - обеспечить согласование интересов всех участников процесса и не допустить возможности преобладания решений, продиктованных желанием получения сиюминутных эффектов, как для инвесторов, так и для самих регионов.

Активная деятельность современного государства в сфере регионального регулирования стала возможной благодаря наличию в ее распоряжении разнообразных средств воздействия на процессы экономического развития. В большинстве случаев средства региональной политики заимствуются из имеющегося инструментария общеэкономического и отраслевого государственного регулирования. К средствам регионального регулирования можно отнести: предпринимательскую деятельность государства, бюджетное субсидирование и кредитование, правовое регулирование и административный контроль, налоговую политику и др. Данным инструментарием может пользоваться и пользуется любое государство для решения вопросов региональной политики.

Создание на региональном уровне специализированных программно-целевых организаций (общегосударственного или регионального подчинения), обладающих широкими полномочиями, финансовой и материально-технической базой не только для разработки, но и для выполнения программ, связано с учреждением государственных корпораций. Конкретный анализ систем управления "программы Теннеси" и "программы Аппалачи" в США, программы освоения энергетических ресурсов района залива Джемса в Канаде показывает, что развивающиеся при этом подходы при всей их специфике, вытекающей из особенностей и противоречий регионального программирования в этих странах, представляют значительный управленческий интерес. Рассматривая государственные корпорации как форму управления региональными программами, важно отметить, что правительство в данном случае осуществляет лишь ограниченные функции руководства программой - с помощью своих уполномоченных представителей в руководстве таких корпораций, путем учреждения в правительственном аппарате ответственных координаторов программ и некоторыми другими способами. Реальная же власть по управлению программой сосредоточивается непосредственно в региональных корпорациях.

Можно выделить два основных типа корпоративной формы управления региональными программами: учреждение корпорации, осуществляющей все основные как планово-управленческие, так и производственно-хозяйственные операции по программе; создание головной территориальной административно-хозяйственной организации, выполняющей роль управленческого штабного органа в системе руководства целевой программой. В настоящее время государственное региональное программирование в Канаде можно отнести к переходному типу - от частного, охватывающего лишь некоторые аспекты регионального программирования к программированию развернутому, распространяющемуся на все основные аспекты региональной экономики. Современная канадская система регионального программирования характеризуется охватом всей территории страны, достаточно развитой и взаимосвязанной системой административных органов, тесным взаимодействием различных уровней администрации.

Региональное управление (программирование) в Канаде - это сфера столкновения интересов федерального и провинциального правительств, что заставляет их идти на определенные взаимодействия в финансировании, разработке, организации управления соответствующими программами. Подписанные в 1974 году соглашения по общему развитию между федеральным правительством в лице министерства регионального развития и представителями администрации каждой из провинций, а также частные соглашения по решению более узких проблем в отдельных регионах укрепили правовую основу такого взаимодействия и стимулировали разработку и осуществление социально-экономических мероприятий регионального характера. Система управления ими в достаточно сильной мере испытывает на себе влияние условий развитого в Канаде федерализма.

Наряду с разработкой первых региональных программ на федеральном уровне происходила активизация государственных мероприятий в области регулирования размещения производительных сил на уровне провинций. В конце 50-х -начале 60-х годов был создан ряд провинциальных агентств с целью создания благоприятных условий для привлечения промышленного капитала на территорию этих провинций. Среди них Фонд развития Манитобы, Промышленный парк Новой Шотландии, Корпорация экономического развития Сас-качевана. Цели региональных мероприятий на провинциальном уровне зачастую не совпадали с задачами региональных федеральных программ, отсутствовала координация государственных условий между двумя уровнями правительства, что порождало конкуренцию среди провинций и экономических районов страны в борьбе за развитие местной экономики с помощью государственных субсидий. Таким образом, региональное экономическое регулирование Канады 60-х годов можно охарактеризовать лишь как частичное, которое было представлено разрозненными программами, не интегрированными в единую национальную систему регионального программирования.

Необходимость более эффективного государственного регионального регулирования, и в первую очередь в области координации федеральных региональных программ привела к созданию в апреле 1969 года министерства регионального экономического развития Канады. Образование этого министерства свидетельствовало о вступлении канадской региональной политики в качественно новую фазу усиления регулирования экономического развития (1969-1974гг.), когда решение региональных проблем было впервые признано одним из важных направлений общенациональной экономической политики, а также была предпринята попытка скоординировать все виды деятельности федеральных властей Канады в области регионального экономического развития.

## Демонстрация методики расчета норматива финансовых затрат на примере муниципальных образований Ямало-ненецкого автономного округа

Расчет данных расходов произведен исходя из анализа структуры расходов в базовом периоде (плановые и фактические показатели за 3-5 лет) и нормативных требований согласно законодательству Российской Федерации. В данную категорию расходов входят: - приобретение предметов снабжения и расходных материалов: канцелярские принадлежности; медикаменты (в учреждениях Здравоохранения по данным расходам определен самостоятельный НФЗ); мягкий инвентарь и обмундирование (с возможностью расчета самостоятельного НФЗ согласно нормативам, установленным в РФ с учетом особенностей социальных учреждений), прочие материалы; - командировки и служебные разъезды; - оплата транспортных услуг; - оплата услуг связи. - оплата прочих услуг и прочие текущие расходы на закупки и товаров и услуг: оплата текущего ремонта оборудования; оплата текущего ремонта зданий; прочие текущие расходы. Зависимость данных расходов может быть определена в процентных отношениях, характерных для каждого социального учреждения: 1) от показателей оплаты труда; 2) от общей суммы затрат по социальному учреждению. Целесообразность привязки данных расходов к заработной плате вызвана, во-первых, тем, что величина расходов на оплату труда уже носит нормативный характер и не может произвольно измениться, во-вторых, индексация заработной платы позволит пропорционально изменить размер и данного норматива; в-третьих, эти расходы в основном зависят от величины параметра, используемого при расчете оплаты труда ( от числа воспитанников, учеников, посещений и др.).

Изменение данного НФЗ в отдельных муниципальных образованиях происходит только под воздействием территориальной дифференциации, которая учтена путем сопоставления транспортных факторов методом балловых оценок, отражающим виды транспорта, сезонность, скорость доставки, стоимость и проч. факторы. Полученный при этом коэффициент характеризует объективность удорожания (удешевления) расходов по данному разделу. В случае если муниципальные образования географически сконцентрированы, возможно применение единого НФЗ.

Следует особо остановиться на особенностях, присущих разработки НФЗ, отражающих как отраслевую специфику, так и региональную. В коэффициентах региональной корректировки в учреждениях образования учтена нагрузка на 1 место (коэффициент сменности, если фактический коэффициент сменности ниже 1, в качестве нормативной принят К=1).

Расходы на продукты питания определены исходя из существующих в РФ норм потребления и рационов питания в социальных учреждениях. Базовая сумма может быть рассчитана на год, а также для точного учета посещаемости, может быть рассчитана на 1 день. Территориальная корректировка данного показателя произведена при помощи корректирующих коэффициентов, отражающих транспортные факторы. Расходы по статье "Всего расходы на продукты питания на учеников, посещающих группы продленного дня" рассчитаны на 1 ученика, посещающего группу продленного дня, исходя из норм, используемых при условии 1 разового горячего питания для данного контингента; в качестве параметра расчета принимается 17,5% от общего количества учеников, посещающих группу продленного дня. Всего расходы на продукты питания на учеников рассчитаны на 1 ученика - компенсация на питание 1,5% от МРОТ в день. Расходы на продукты питания на воспитанников в интернатах и в интернатах при школе рассчитаны исходя из норм, используемых для данного контингента. Питание детей в детских дошкольных учреждениях рассчитаны для детей до 3-х лет и от 3-х до 6-ти лет, исходя из установленных норм питания.

Расходы по НФЗ "Всего расходы на медикаменты, питание и оплату донорам" по учреждению «Станции переливания крови» рассчитаны на 1 жителя. Питание просчитано из расчета 40% МОТ (в процентном отношении от сложившихся за ряд лет количества доноров от всех жителей). Оплата донорам за кровь рассчитана исходя из 1,5 МОТ (в процентном отношении от сложившихся за ряд лет количества доноров от всех жителей).

НФЗ по содержанию медицинских катеров рассчитаны на 1 жителя. При расчете расходов по окружному бюджету принимаются сельские жители Шурышкарского, Ямальского, Приуральского районов, входящих в зону обслуживания. При расчете НФЗ на содержание катеров конкретного муниципального образования используются данные о соответствующей численности сельских жителей. НФЗ по содержанию медицинских передвижных отрядов рассчитаны на 1 жителя сельской местности.

Учтены также и многие другие особенности характерные для районов Крайнего севера и отраслей. Методика расчета нормативов финансовых затрат и коэффициентов региональной корректировки для удобства пользования специалистами департамента финансов, отраслевых управлений и комитетов, муниципальных образований сопровождается пояснительной запиской к расчету каждого норматива.

Выявленные диспропорции в формировании нормативов финансовых затрат предполагают их корректировку, исходя из совокупности индексов, составляющих каждый норматив. Коэффициенты региональной корректировки, отражающие специфику каждого конкретного социального направления, позволяют не только корректировать формирование норматива финансовых затрат, но и отслеживать косвенно качественную составляющую каждой конкретной услуги, управлять социальными процессами, исходя из результатов полученной информации. Итогом расчетно-аналитической работы становится система НФЗ и коэффициентов региональной корректировки, которым придается правовой статус в виде нормативно-правого акта субъекта Федерации с целью использования при планировании бюджетных расходов.

Натуральные показатели (воспитанники и места) при планировании определяются как фактическое количество потребителей услуг на планируемый бюджетный год с учетом рождаемости, миграции, социальной и индивидуальной корректировки, ввода социальных мощностей в текущем году. Нормативный бюджет определяется по следующей формуле:

Модификация предлагаемой методики позволяет нормативы финансовых затрат, рассчитанные по группам статей бюджетной классификации использовать для определения интегрального показателя норматива финансовых затрат в целом по социальному учреждению. В данном случае выбирается единый параметр расчета для всех составляющих элементов затрат. Интегральный показатель норматива финансовых затрат будет представлять средневзвешенное постатейных НФЗ, где в качестве веса используются соответствующие коэффициенты региональной корректировки.

Группировка муниципальных образований может применяться при наличии совокупности исследуемых объектов (муниципальных образований) свыше 30 единиц и при наличии большой дифференциации в развитии социальной инфраструктуры. До 30 единиц исследования рекомендуется проведение расчетов нормативов финансовых затрат по каждому муниципальному образованию. Это позволяет учесть все особенности развития социальной инфраструктуры в каждом муниципальном образовании и обеспечить разработку социальной программы развития муниципальных образований.