Контрольная работа

# по дисциплине: Организация бюджетного процесса в Российской Федерации

на тему: Реформирование бюджетного процесса на субфедеральном уровне

Хабаровск 2010

**1. Бюджетирование, ориентированное на результат, – приоритетное направление модернизации бюджетного процесса на субфедеральном уровне**

Управление государственными (муниципальными) расходами представляет собой важную часть бюджетной политики и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, а также контролем за его исполнением. Таким образом, совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности государственных (муниципальных) расходов. Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными (муниципальными) расходами.

Бюджетирование, ориентированное на результат, является наиболее известным современным методом повышения эффективности бюджетных расходов. Результативное бюджетирование является частью более широкой и общей модели результативного управления и предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определенных целей.

В Российской Федерации система бюджетирования, ориентированного на результат, начала набирать свою актуальность с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004 - 2006 гг.(далее – Концепция), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249. Система результативного бюджетирования неоднократно озвучивалась как приоритетная в посланиях Президента Российской Федерации. Кроме того, система бюджетирования, ориентированного на результат, активно поддерживается Министерством финансов Российской Федерации и стимулируется к внедрению на региональном и местном уровнях посредством выделения субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ).

Необходимость и предпосылки реформирования бюджетного процесса определялось следующим. В 1990-х - начале 2000-х годов в бюджетной сфере Российской Федерации были проведены крупные структурные реформы. В основном была решена задача обеспечения финансовой и макроэкономической стабильности. Принятый в 1998 году и вступивший в силу с 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Были внедрены элементы среднесрочного финансового планирования с распределением ресурсов "сверху вниз" в рамках жестких бюджетных ограничений. Завершен переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета. Упорядочена система финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. В то же время, несмотря на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, в России в отсутствовали включенные в бюджетный процесс механизмы среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов.

В то время складывались благоприятные условия для ускорения бюджетной реформы. Созданный в 2004 году Стабилизационный фонд Российской Федерации обеспечивал повышение устойчивости федерального бюджета к негативным воздействиям внешнеэкономической конъюнктуры. В рамках реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584, были заложены основы принципиально новой системы межбюджетных отношений, обеспечивающей четкое разграничение расходных и доходных полномочий органов власти разных уровней, а также сокращение обязательств, установленных федеральными законами для бюджетов всех уровней без учета возможностей по их выполнению. В соответствии с одобренными Правительством Российской Федерации принципами и была начата подготовка к проведению реструктуризации бюджетного сектора и бюджетных учреждений.

Целью предусмотренного Концепцией реформирования бюджетного процесса являлось создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами в соответствии с приоритетами государственной политики.

Суть реформы состояла в смещении акцентов бюджетного процесса от "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Реформирование бюджетного процесса предлагалось осуществить по следующим направлениям:

- реформирование бюджетной классификации Российской Федерации и бюджетного учета;

- выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств;

- совершенствование среднесрочного финансового планирования;

- совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;

- упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

В рамках первого направления предусматривалось приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам.

Второе и третье направления должны были обеспечить повышение надежности среднесрочного прогнозирования объема ресурсов, доступных для администраторов бюджетных средств в рамках принятых бюджетных ограничений и приоритетов государственной политики.

Четвертое - основное - направление предполагало формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов.

Пятое направление предполагало совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

На федеральном уровне реализацию Концепции планировалось осуществлять в рамках плана мероприятий Правительства Российской Федерации, основной позицией которого являлась разработка проекта федерального закона о внесении в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменений, касающихся регулирования бюджетного процесса. Предполагалось, что указанный федеральный закон вступит в силу с 1 января 2006 г., создав правовую основу для новой системы организации бюджетного процесса в Российской Федерации начиная с формирования бюджетов на 2007 год.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовалось утвердить собственные планы по реализации Концепции. В целях поддержки и распространения реформы бюджетного процесса и учитывая опыт функционирования с 2002 года созданного в составе федерального бюджета Фонда реформирования региональных финансов, предлагалось расширить применение механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках создаваемого с 2005 года фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

Актуальность внедрения результативного бюджетирования на уровне муниципального образования была вызвана необходимостью внесения изменений в существующие подходы к планированию и осуществлению функционирования органов местного самоуправления в связи с происходящими изменениями в экономике и социальной сфере, проводимой административной реформой и объяснялось наличием следующих причин:

- традиционные методы повышения эффективности расходов бюджета (в первую очередь открытые конкурсы, усиление финансовой дисциплины и казначейские технологии) практически исчерпали себя и не могли решить проблем несбалансированности бюджета или недостаточно высокого качества бюджетных услуг;

- были необходимы радикальные меры по сокращению расходов при одновременном удержании прежних позиций в части достигнутого уровня оказания бюджетных услуг;

- бюджет перестал быть полноценным инструментом управления, возрастают масштабы нецелевого расходования бюджетных средств.

Применение бюджетирования, ориентированного на результат, к бюджетному процессу предоставляло большую свободу распорядителям бюджетных средств в выполнении поставленных перед ними задач, а также позволяло измерять эффективность и результативность бюджетных расходов. По сути, данные преимущества вели к отказу от практики затратного финансирования, стимулируют критический анализ структуры и объема расходования бюджетных средств, способствовали выбору расходных направлений в соответствии с поставленными стратегическими целями.

Проблемы, существовавшие в муниципальных образованиях, были связаны главным образом с самим типом бюджетного планирования. Постатейная форма представления бюджета не позволяла отслеживать и контролировать результаты произведенных бюджетных расходов. Единственно доступным параметром бюджетных расходов являлась величина затраченных ресурсов (финансовых, материальных, людских и т.д.), на которой строится оценка эффективности расходов. Однако оценить целесообразность расходов не представлялось возможным. Поэтому в муниципальных образованиях был необходим переход к программно-целевому бюджетированию, связывающему расходование бюджетных средств с четко определенными целями и задачами.

Задача бюджета при системе бюджетирования, ориентированного на результат, заключалась в установлении приоритетов расходов, предоставлении простора для оперативного управления, создании стимулов для экономии средств, тесной увязки бюджетных расходов с приоритетами муниципальной политики. Расходы привязывались к функциям, программам, услугам, видам деятельности и их результатам. Исходным при планировании деятельности являлось обоснование приоритетов и ожидаемых результатов через расчеты их результативности. Основным стал программный метод планирования. Устанавливались долгосрочные переходящие лимиты ассигнований с их ежегодной корректировкой. Руководителям структурных подразделений администрации муниципального образования и подведомственных им предприятий предоставлялась возможность оперативного управления средствами в виде переброски между статьями и периодами расходов, так как лимитируется лишь общая сумма ассигнований на определенные функции и виды деятельности. Фиксированная величина бюджета стимулирует его относительную экономию за счет рационализации деятельности. Ответственность за принятие решений делегировалось на нижние уровни. Проводился мониторинг и последующий аудит финансов и результатов деятельности.

Важно также и то, что бюджетирование, ориентированное на результат, способствует участию в бюджетном процессе общественности, так как использует в качестве своих целей общественно значимые приоритеты, определяемые на основе опросов населения, работы общественных советов и т.д. Более того, использование в бюджете ряда нефинансовых показателей потенциально повышает его прозрачность, предоставляя населению инструмент мониторинга и контроля за выполнением органами местного самоуправления декларируемых целей.

Таким образом, для повышения эффективности управления муниципальными расходами в основу деятельности органов местного самоуправления должны были быть положены следующие принципы: ориентация на достижение планируемых результатов, учет общественного мнения. Для реализации указанных принципов рекомендовалось внедрить в деятельность администрации муниципального образования систему составления и исполнения бюджета, которая на каждом этапе деятельности позволяло оценить достигнутый результат. При планировании бюджетных расходов и разработке бюджетных программ должны были быть определены результаты и эффект, ожидаемые от планируемой деятельности, количественные показатели и методы их измерения. Отраслевые подразделения администрации муниципального образования должны были проводить мониторинг результативности бюджетных расходов, достижения поставленных целей и задач.

Для каждого вида бюджетных услуг и программ должны были быть установлены ключевые показатели, характеризующие их качество, результаты и ожидаемый эффект, которые использовались для мониторинга реализации поставленных целей и задач; при распределении бюджетных ресурсов и определении соответствующих результатов их использования; для определения необходимых направлений деятельности администрации муниципального образования и обеспечения полной подотчетности перед налогоплательщиками.

Схема бюджетного процесса в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, состоит из четырех этапов:

1) стратегическое планирование (цели, стратегии, задачи);

2) планирование расходных программ в рамках бюджета (определение целей, задач и индикаторов оценки);

3) предоставление услуг (достижение результатов);

4) оценка результатов (опрос общественности, анализ индикаторов и т.п.).

Применение бюджетирования, ориентированного на результат, построенного на основе данной схемы, позволяет определить подходы к решению следующих задач:

- распределение бюджетных ресурсов не по видам затрат, а по стратегическим целям;

- предоставление услуг, на которые население реально предъявляет спрос;

- контроль за издержками на бюджетные услуги путем выбора наиболее экономичного способа их предоставления;

- сравнение расходных программ и выбор наиболее экономичных из них по результатам оценки эффективности и результативности расходов;

- повышение прозрачности и обоснованности бюджетных расходов;

- определение положительного общественного эффекта от услуги, а не только стоимости ее предоставления;

- смещение акцента с внешнего контроля за целевым расходованием средств на повышение внутренней ответственности и внутреннего контроля за эффективностью расходов;

- учет последствий принимаемых расходных решений.

Использование программно-целевых принципов в бюджетном процессе муниципального образования являлось отражением практики управления муниципальными расходами, ориентированного на результат. Следовательно, большинство изменений, возникающих в процессе планирования и исполнения бюджета в связи с переходом на систему бюджетирования, ориентированного на результат, направлено не на совершенствование технической стороны бюджетного процесса как такового, а на улучшение финансирования предоставляемых муниципальным образованием услуг. Программно-целевое бюджетирование в той или иной мере предполагало не только корректировку содержания и длительности отдельных стадий бюджетного процесса, но и изменение принципов учета (переход от кассового метода учета к методу начислений) и горизонта бюджетного планирования (многолетнее бюджетирование).

Бюджетирование, ориентированное на результат, должно было позволить муниципальным образованиям прекратить практику затратного финансирования и выбрать приоритетные расходные направления в соответствии с поставленными целями и задачами, заложенными в стратегическом плане развития муниципального образования.

Несмотря на очевидные преимущества описанного подхода к управлению бюджетными расходами, внедрение системы бюджетирования, ориентированного на результат, связано с рядом проблем, в том числе:

1) сложность быстрого достижения явных результатов в виде улучшения качества бюджетных услуг;

2) необходимость значительных временных и финансовых затрат для разработки количественных индикаторов оценки расходов, а также необходимость изменения формы предоставления отчетных данных и т.д.;

3) сложность изучения мнения населения о предоставляемых бюджетных услугах;

4) сложность формализации результатов и социально-экономического (общественного) эффекта бюджетных услуг;

5) стремление в ряде случаев к достижению определенного количественного значения индикатора как к самоцели, при которой не учитывается связь индикатора с желаемым общественным эффектом;

6) сложность определения взаимосвязи затраченных ресурсов и полученных результатов.

Ключевыми и наиболее трудными элементами программно-целевого бюджетирования являются разработка и использование количественных индикаторов оценки бюджетных расходов. В свою очередь, сложность их применения заключается в определении связей между затратами, результатами и общественным эффектом, полученными от предоставленной бюджетной услуги. Зачастую органы местного самоуправления не располагают статистическими данными, по которым можно было бы проследить подобные взаимосвязи. Еще более трудно планировать затраты в зависимости от желаемого общественного эффекта. Вместе с тем использование количественных индикаторов составляет базис программно-целевого бюджетирования.

Очевидно, что невозможно за короткое время полностью перейти к программно-целевому бюджетированию - об этом свидетельствуют практически шестидесятилетняя история внедрения программно-целевого бюджетирования в США и двадцатилетний период бюджетных реформ в Великобритании. Переход к программно-целевому бюджетированию - сложный и достаточно длительный процесс. Длительность перехода связана с необходимостью решения целого ряда организационных, технических и психологических задач.

Таким образом, бюджетирование, ориентированное на результат, - это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям муниципального образования с учетом приоритетов муниципальной политики и общественной значимости результатов использования бюджетных средств.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.04.2006 № 467-р была одобрена Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах (далее – Концепция 2006 – 2008) и план мероприятий по реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах.

Целью Концепции являлось повышение эффективности деятельности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, а также качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

Предпосылки принятия Концепция 2006 – 2008 были следующие. В Российской Федерации произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

Развитие межбюджетных отношений осуществлялось в рамках Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 - 2001 годах и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года.

Принятые федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу, по-новому регулирующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

В результате было упорядочено бюджетное устройство субъектов Российской Федерации, разграничены полномочия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, установлены стабильные доходные источники бюджетов, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, улучшилось качество управления финансами на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем по мере развития финансовых взаимоотношений в Российской Федерации между органами власти всех уровней реализация сформированного бюджетного законодательства Российской Федерации требовало осуществления комплекса мероприятий как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. В связи с этим необходимо было обеспечить методологическую и финансовую поддержку новой системы разграничения полномочий.

Проводимая реформа бюджетной системы, основные положения которой утверждены в Концепции, одобренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249, также требовало принятия мер по ее реализации не только на федеральном, но и на региональном и местном уровнях бюджетной системы.

Основные задачи Концепция 2006 – 2008:

*- укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации.*

В рамках решения данной задачи необходимо было обеспечить стабильность налогового законодательства и межбюджетных отношений в Российской Федерации в целях осуществления достоверного и объективного среднесрочного бюджетного планирования.

Следовало исключить возможность внесения изменений на федеральном уровне в бюджетное и налоговое законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, приводящих к снижению налогооблагаемой базы, а также изменений расходных обязательств бюджетов регионов без соответствующей компенсации из федерального бюджета.

Следовало законодательно установить ограничения по срокам принятия федеральных законов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, вступающих в силу с очередного финансового года.

В целях расширения самостоятельности и повышения ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере бюджетного планирования и управления необходимо было уточнить состав бюджетной классификации, перейдя к законодательному утверждению единых для всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации групп и подгрупп классификации доходов бюджетов и источников финансирования дефицита бюджетов, разделов и подразделов классификации расходов, групп и статей операций сектора государственного управления, а также установить предельный срок внесения изменений в бюджетную классификацию.

Необходимо было установить строгий порядок внесения изменений в принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предусмотрев исчерпывающий перечень обстоятельств, при наступлении которых подходы к распределению этих средств могут быть уточнены, как, например, изменение налогового законодательства и разграничение полномочий.

В условиях перехода на трехлетнее бюджетное планирование предстояло осуществить расчеты межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации на среднесрочный период.

В ходе проведения реформы межбюджетных отношений была определена структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета. Помимо основной формы оказания финансовой помощи регионам за счет средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, действующей с 1994 года, созданы следующие формы предоставления межбюджетных трансфертов:

- Федеральный фонд компенсаций - для финансового обеспечения федеральных полномочий, делегированных для исполнения на региональный уровень бюджетной системы;

- Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (до 2005 года - Фонд реформирования региональных финансов) - для стимулирования усилий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области повышения качества управления региональными и муниципальными финансами;

- Федеральный фонд софинансирования социальных расходов - для поддержки регионов в сфере предоставления социально значимых бюджетных услуг;

- Федеральный фонд регионального развития - для предоставления финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры;

- бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации - для финансирования временных кассовых разрывов, возникающих в ходе их исполнения.

Особое внимание следовало уделить совершенствованию механизмов распределения инвестиционной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемой из федерального бюджета.

*- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.*

В этих целях необходимо было законодательно установить условия осуществления бюджетного процесса для субъектов Российской Федерации в зависимости от уровня их дотационности. Это необходимо было для того, чтобы субъекты Российской Федерации стремились к увеличению собственных доходов и переходу из категории субъектов Российской Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

*- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами.*

Реформа разграничения полномочий законодательно закрепила значительную часть полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации за органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и от того, насколько эффективно будут использоваться региональные финансы, во многом будет определяться и устойчивость государственных финансов в целом.

В целях активизации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому оздоровлению и улучшению качества управления государственными и муниципальными финансами, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в составе федерального бюджета образован Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

В целях создания стимулов для улучшения качества управления региональными финансами необходимо было внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по управлению финансами, в первую очередь по использованию новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования. Следовало создать систему финансового поощрения субъектов Российской Федерации, получивших более высокую оценку.

Необходимо было доработать механизм финансирования из Федерального фонда софинансирования социальных расходов.

Одним из направлений работы по повышению качества управления государственными и муниципальными финансами должно было стать повышение бюджетной дисциплины субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В качестве меры по повышению ответственности за несоблюдение органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов, определенных бюджетным законодательством, следует уменьшать размеры субсидий на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации, направляемых из создаваемого Федерального фонда софинансирования расходов.

*- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов.*

Представление прозрачной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления является необходимым условием обеспечения эффективного и устойчивого управления государственными и муниципальными финансами. Основой процесса достижения этой цели должны были стать требования к публичному раскрытию информации о планах, условиях и результатах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прозрачность облегчает контроль со стороны общества за эффективностью управления государственными и муниципальными финансами, повышает ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за принятые решения, содействует укреплению внутренней дисциплины в государственных и муниципальных учреждениях.

Министерство финансов Российской Федерации должно было разработать порядок формирования, ведения и распространения единой информационной базы, характеризующей состояние и качество управления бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, обеспечит свободный доступ к этой базе через сеть Интернет.

Кроме того, должны быть разработаны единые принципы составления статистической информации на всех уровнях государственной власти в целях составления региональных и муниципальных показателей их социально-экономического развития по одинаковой методологии и достижения их согласованности с показателями федерального уровня.

Необходимо также ввести в практику публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и разработать рекомендации по их составлению, в частности, по показателям эффективности деятельности. Публичные ежегодные отчеты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления должны включать результаты деятельности органов управления за прошедший период и планы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами на предстоящий период.

Необходимо было также разработать комплекс мер по обеспечению внедрения независимой экспертизы - установить полномочия независимых экспертов, разработать требования к ним и процедуры отбора экспертов.

*- оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.*

Реализация федеральных законов об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также организации местного самоуправления в Российской Федерации требует существенного расширения нормативного правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В связи с этим, необходимо было интенсифицировать работу по оказанию помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по разработке соответствующей нормативной правовой базы, созданию стимулирующих механизмов для субъектов Российской Федерации, активно участвующих в этой работе.

В этих целях Министерство финансов Российской Федерации должно было продолжить разрабатывать типовые нормативные правовые акты регионального и муниципального уровней и методические рекомендации.

Другим важнейшим этапом работы - совершенствование системы региональной и муниципальной статистики, обеспечивающей необходимую информационную базу социально-экономических показателей различных территорий.

Необходимо было разработать систему мониторинга работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях реализации реформы местного самоуправления.

В целях оказания методологической помощи субъектам Российской Федерации по повышению управляемости государственных и муниципальных финансов Министерством финансов Российской Федерации должны были быть разработаны рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по следующим направлениям реформирования бюджетного процесса:

- повышение результативности бюджетных расходов;

- совершенствование среднесрочного финансового планирования;

- совершенствование системы управления региональным и муниципальным долгом;

- осуществление мер по предупреждению возникновения фактов неплатежеспособности субъектов Российской Федерации.

Реализация предлагаемых на 2006 - 2008 годы мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна была обеспечить завершение процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в Российской Федерации, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

**2. Опыт внедрения новаций бюджетного законодательства на субфедеральном уровне. Реформирование бюджетного процесса на субфедеральном уровне в среднесрочной перспективе**

Рассмотрим на примере Программы «Реформирование региональных и муниципальных финансов Амурской области на 2005-2007 годы» (далее - программа реформирования).

*Цели программы:*

- создание благоприятных условий для социально-экономического развития области;

- переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат;

- повышение эффективности деятельности всех уровней власти

*Задачи программы:*

- повышение прозрачности системы региональных и местных финансов, качества и достоверности бюджетного учета и отчетности;

- повышение качества управления общественными финансами области;

- развитие системы казначейского исполнения бюджетов области;

- модернизация бюджетного процесса, связанная с внедрением новых информационных технологий, позволяющих обеспечить более высокий уровень финансового планирования и финансового контроля;

- обеспечение реалистичности областного бюджета области, безусловное выполнение обязательств перед бюджетополучателями и кредиторами;

- законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между областным и местными бюджетами, формирование объективного и прозрачного механизма распределения финансовой помощи местным бюджетам;

- реализация административной реформы, оптимизация структуры и задач органов исполнительной власти области;

- внедрение передовых методов управления финансами, включая переход к принципам бюджетирования, ориентированного на результат;

- внедрение системы стандартизации предоставляемых бюджетных услуг и среднесрочного финансового планирования;

- создание системы управления кредиторской и дебиторской задолженностью, конкурентных механизмов и процедур государственных закупок

*Сроки реализации программы* 2005-2007 годы

*Перечень основных направлений реализации программы:*

- реформа бюджетного процесса и управления расходами;

- внедрение принципов бюджетного планирования, ориентированного на результат;

- проведение административной реформы;

- реформирование государственного сектора экономики;

- совершенствование системы инвестиций;

- создание условий для развития доходной базы области;

- совершенствование долговой политики;

- совершенствование межбюджетных отношений

*Объемы и источники финансирования программы:*

- 45,46 млн. рублей - за счет средств областного бюджета (2005 год -3,16 млн. рублей, 2006 год - 24,7 млн.рублей, 2007 год - 17,6 млн.рублей);

- 181,84 млн. рублей - софинансирование за счет средств Федерального фонда реформирования региональных и муниципальных финансов (2006 год - 89,84 млн.рублей, 2007 год - 92 млн.рублей)

*Ожидаемые результаты от реализации программы:*

- совершенствование нормативной правовой базы области по основным направлениям реформирования региональных финансов области;

- утверждение порядка и плана перевода бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных организаций и формы типового контракта;

- утверждение порядка формирования финансового резерва для финансирования временных кассовых разрывов;

- прохождение независимой экспертизы всех проектов законов в финансово-бюджетной и налоговой сферах;

- увеличение объема государственных закупок, осуществляемых через открытые торги, не менее 20%;

- формирование расходов на очередной финансовый год с учетом результатов оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг;

- законодательное утверждение стандартов качества предоставления бюджетных услуг по видам бюджетных услуг (культура, образование, здравоохранение, социальная политика);

- утверждение порядков разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, индикаторов оценки результативности и планируемых результатов, а также корректировки предоставляемых ведомствам бюджетных средств исходя из уровня достижения результатов;

- утверждение методики формирования среднесрочного финансового плана;

- назначение специалистов на вакантные должности государственной гражданской службы на конкурсной основе;

- прохождение не менее 50% государственных гражданских служащих области курсов повышения квалификации не реже чем раз в три года;

- сокращение объема средств, предоставляемых на безвозмездной основе, не более чем У/о расходов бюджета;

- установление среднего по области фактического уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги в размере не менее 95%;

- принятие поправок в соответствующие законы области в части перевода натуральных льгот в денежную форму;

- утверждение системы критериев, удовлетворение которым является основанием для досрочного прекращения (переработки) реализации инвестиционных проектов;

- установление объема дебиторской задолженности, рассроченных и отсроченных платежей в размере, не превышающем У/о расходов областного бюджета;

- установление объема налоговых льгот в размере менее 5% доходов областного бюджета;

- утверждение порядка мониторинга деятельности предприятий в сфере малого предпринимательства;

- обеспечение публичности информации об объектах, находящихся в государственной собственности области;

- приведение в соответствие утвержденной системе критериев для сохранения государственных унитарных предприятий не менее 90% государственных унитарных предприятий и организаций;

- непревышение объема краткосрочной задолженности 10% доходов областного бюджета;

- осуществление всех гарантий, предоставляемых областью в соответствии с утвержденной формализованной процедурой конкурсного отбора претендентов на получение гарантии с предоставлением по всем выдаваемым гарантиям залога для их полного обеспечения;

- утверждение плана мер по реструктуризации просроченной кредиторской задолженности, ее переоформлению, оперативной отчетности о состоянии кредиторской задолженности;

- утверждение нормативов распределения налоговых доходов для муниципальных образований на долгосрочной основе;

- законодательное утверждение методики расчета «отрицательных трансфертов» и публикация в СМИ и сети Интернет сведений о равномерности размещения налоговой базы по отдельным налогам;

- утверждение методики распределения средств областного фонда софинансирования социальных расходов;

- отсутствие просроченной задолженности муниципальных образований по предоставленным бюджетным кредитам;

- утверждение порядка применения результатов мониторинга оценки качества управления финансами и платежеспособности муниципальных образований при предоставлении финансовой помощи

*Система организации контроля за реализацией программы*

Контроль за реализацией программы реформирования осуществляется губернатором области, областным Советом народных депутатов, межведомственной комиссией по разработке и управлению реализацией программы реформирования региональных и муниципальных финансов Амурской области на 2005-2007 годы, руководителями департаментов и управлений Администрации области (по соответствующим направлениям программы реформирования)

Концепция программы предполагает комплексную реализацию совокупности направлений и мероприятий, направленных на достижение главных целей программы реформирования:

- создание благоприятных условий для социально-экономического развития области;

- переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат;

- повышение эффективности деятельности всех уровней власти.

Концепция разработанной программы реформирования предусматривает как механизмы её реализации, так и инструменты по оценке полученных результатов. Обеспечение комплексного результата повышения эффективности и качества функционирования системы не только управления финансами, но и всей бюджетной системы области заключается в конечном счете в повышении качества бюджетных услуг, предоставляемых населению области.

*Основные проблемы региональных финансов*

По результатам анализа исходного состояния финансово-бюджетной сферы области был определен следующий круг основных проблем системы управления финансами:

- несовершенство межбюджетных отношений, связанное с отсутствием законодательно закрепленных на долгосрочной основе формализованных механизмов оказания финансовой помощи муниципальным образованиям области;

- несовершенство бюджетного процесса, связанное с отсутствием практики среднесрочного планирования и мониторинга, позволяющих прогнозировать последствия принимаемых решений в сфере бюджетной политики и учета их будущих последствий;

- несовершенство системы управления расходными обязательствами бюджета, ориентированной в значительной степени на операционный (казначейский) и последующий контроль расходов, в то время как собственно управления расходными обязательствами бюджета области не происходит;

- недостаточная эффективность бюджетных расходов, связанная, в первую очередь, с отсутствием практики мониторинга эффективности и результативности бюджетных расходов, и использования механизмов обратной связи с населением (потребителями услуг) для оценки качества работы учреждений бюджетной сферы. В области предстоит повысить уровень культуры государственного управления, создав систему управления, базирующуюся на установленных и законодательно закрепленных стандартах качества бюджетных услуг, предоставляемых населению;

- недостаточно эффективная система подготовки государственных и муниципальных служащих, влияющая на эффективность деятельности органов государственной власти области и местного самоуправления. Ход административной реформы предполагает качественное улучшение профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

Анализ проблем в финансово-бюджетной сфере области демонстрирует необходимость совершенствования бюджетной политики в среднесрочном периоде, создания эффективной системы управления региональными финансами и внедрения новой культуры государственного управления, ориентированной на предоставление высококачественных бюджетных услуг населению. Добиться заявленных целей возможно с помощью разработки и реализации программы реформирования.

*Обоснование, цели и задачи программы реформирования*

Реформирование бюджетной сферы и бюджетного процесса области, активизация процессов финансового оздоровления, стимулирование экономического роста базируются, в первую очередь, на повышении качества управления общественными финансами. Это, с одной стороны, непосредственно связано с оптимизацией видов бюджетных услуг и снижением их себестоимости, с другой, - с повышением их эффективности (степени достижения заданных целей) за счет внедрения стандартов качества и улучшения управления системой оказания услуг в бюджетных отраслях.

Однако реформа финансово-бюджетной сферы не ограничивается только повышением эффективности, а также прозрачности использования бюджетных средств и ресурсов. Она создает базовые условия для решения важнейших задач социально-экономического развития, формирования предпосылок для привлечения в регион стратегических инвесторов. Только переход к устойчивому экономическому развитию области может создать стабильную базу для общественных финансов. Именно поэтому задача перехода от управления затратами к управлению результатами, базирующаяся на повышении эффективности бюджетных расходов и стимулирующая экономический рост, становится приоритетной для области.

Основной смысл реформ, проводимых в рамках программы реформирования, заключается в существенном улучшении качества жизни и повышении эффективности использования бюджетных ресурсов при выполнении задач, стоящих перед органами государственной власти.

Учитывая низкий уровень доходов населения и относительно невысокий уровень доходов консолидированного бюджета области по сравнению с рядом других субъектов Российской Федерации, резко поднимается значимость уровня и качества предоставления бюджетных услуг, возникает необходимость более эффективно использовать бюджетные средства с целью достижения необходимого результата с минимально возможными затратами. Основным способом достижения поставленных целей является практическая реализация принципов ответственной бюджетной политики и выполнение мероприятий по запланированным направлениям реформирования.

Достижение стратегической цели программы реформирования связано с реализацией протонаправлений, интегрирующих в себе приоритетные цели и позволяющих создать благоприятные условия для социально-экономического развития области, осуществить переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат, и существенно повысить эффективность деятельности всех уровней власти. Залогом успеха реализации программы реформирования является комплексный подход к выбору восьми основных направлений реформирования и решаемых в их рамках задач, каждая из которых имеет глубину до пяти уровней. При разработке и реализации программы реформирования область исходит из реальности и возможности достижения планируемых результатов. Данный подход позволяет уверенно говорить о безусловном выполнении программы реформирования и достижении поставленных целей.

Программа реформирования исходит из того, что комплексная реализация мероприятий и задач в течение 2005-2007 годов с необходимым нормативным правовым и кадровым обеспечением, а также одновременным внедрением автоматизированной системы управления финансами (включая мониторинг бюджетного процесса и ведение реестра расходных обязательств), позволит не только достичь поставленных целей, но и создаст необходимый задел для устойчивого развития экономики региона в ближайшие годы.

*Базовое состояние в разрезе основных направлений реализации программы реформирования*

По состоянию на 1 июля 2005 года в области проделана определенная работа по реформированию финансово-бюджетной сферы.

В сфере реформы бюджетного процесса и управления расходами:

- было принято постановление губернатора области от 04.02.2005 №56

- «Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления бюджетных кредитов бюджетам муниципальных районов и городских округов на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов»;

- была проведена оценка причин возникновения временных кассовых разрывов, возникавших при исполнении бюджета, и финансовых последствий их возникновения;

- была проведена инвентаризация бюджетных расходов с точки зрения возможности их осуществления на основе проведения конкурсных бюджетных закупок и сделана оценка действующей системы бюджетных закупок за последние три отчетных года.

В рамках бюджетирования, ориентированного на результат (БОР):

- была начата работа по проведению инвентаризации действующего законодательства с точки зрения наличия стандартов качества предоставления бюджетных услуг;

- была начата работа по проведению оценки функций и задач департаментов Администрации области;

- был проведен анализ причин отклонений, утвержденных на год, доходов и расходов областного бюджета от фактических.

В рамках проводимой административной реформы:

- был принят Закон Амурской области от 28.06.2005 №22-03 «О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы области»;

- был принят Закон Амурской области от 24.11.2000 №271-03 «О квалификационных требованиях к муниципальным служащим Амурской области»;

- распоряжением губернатора области от 18.08.2005 X" 223-к были утверждены рекомендации по ведению кадровой работы в Администрации области, в которых в соответствии с федеральным законодательством установлены порядок проведения конкурса на замещение вакантных должностей, а также проведения аттестации государственных гражданских служащих области;

- были установлены основные квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы области;

- были выявлены направления обучения и категории государственных гражданских служащих области, которым необходимо пройти профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

В рамках реформирования государственного сектора экономики

- была проведена инвентаризация фактически производимых бюджетных расходов на поддержку негосударственных организаций, в том числе средств на безвозмездной основе, бюджетных кредитов (ссуд), гарантий, налоговых льгот;

- был принят и введен в действие Закон Амурской области от 11.04.2005 №467-03 «О программе государственной поддержки малого предпринимательства в Амурской области на 2005-2007 годы»; определены в Законе Амурской области от 28.12.2004 №398-03 «Об областном бюджете на 2005 год» (в ред. от 28.06.2005 № 28-03) объемы финансирования для оказания мер социальной поддержки граждан и дотаций бюджетам;

- действует постановление губернатора области от 07.04.2005 №191 «Об утверждении правил предоставления и расходования в 2005 году средств областного бюджета на государственную поддержку железнодорожного транспорта»;

- была проведена оценка действующих бюджетных расходов на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, в том числе из местных бюджетов;

- была начата работа по проведению оценки потребности в предоставлении льгот в натуральной форме и фактический уровень их финансирования за три последних отчетных года.

В рамках совершенствования системы инвестиций была начата работа по оценке используемых процедур принятия решений об осуществлении новых инвестиционных проектов за последние три отчетных года.

В рамках создания условий для развития доходной базы определены Законом Амурской области от 28.11.2003 №263-03 порядок и условия предоставления льгот по налогам и сборам в Амурской области;

- была проведена оценка объема налоговых льгот в разрезе отраслей экономики по отдельным льготам за три последних отчетных года;

- была начата работа по оценке фактического уровня деловой активности в форме малого предпринимательства за последние три отчетных года;

- проводится в соответствии с распоряжением главы Администрации области от 24.07.98 №628-р инвентаризация объектов областного недвижимого имущества;

- проводится на основании реестра показателей экономической эффективности деятельности областных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности области, утвержденного постановлением главы Администрации области от 12.02.2002 №98, оценка экономической эффективности деятельности областных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности области.

В рамках совершенствования долговой политики ведется в соответствии с постановлением главы Администрации области от 17.12.2001 №760 Долговая книга области и проводится оценка действующих долговых обязательств;

- была начата работа по проведению анализа изменения кредиторской задолженности и факторов её возникновения.

В рамках совершенствования межбюджетных отношений проведена оценка фактических кассовых разрывов по муниципальным образованиям области, возникавших в ходе исполнения местных бюджетов.

Анализ текущего состояния доказывает реальность и достижимость поставленных программой реформирования целей.

*Этапы программы*

На первом этапе реализации программы реформирования (II полугодие 2005 года - I полугодие 2006 года) предполагалось решить комплекс мероприятий по созданию единого информационно-телекоммуникационного пространства области, включающего закупку техники и программного обеспечения для создания системы оперативного взаимодействиями между областными органами власти и органами местного самоуправления. Это позволит с учетом полного перехода на казначейское исполнение бюджетов всех уровней существенно изменить весь бюджетный процесс, сделать его прозрачным, снизить издержки за счет сокращения транзакций и исключения несанкционированных платежей, ввести мониторинг и производить оценку качества использования бюджетных средств.

Вместе с тем для повышения эффективности деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления необходимо внедрить процедуру среднесрочного финансового планирования, разработать и утвердить перечень бюджетных услуг, их номенклатуру, разработать и утвердить порядок оценки бюджетной и социальной эффективности планируемых и реализуемых инвестиционных проектов, осуществить целый ряд других мероприятий, в том числе связанных с проведением административной реформы, подготовкой и переподготовкой кадров.

Второй этап реализации программы реформирования (II полугодие 2006 года -1 полугодие 2007 года) является не только заключительным, но и определяющим этапом всей программы реформирования. Именно на данном этапе завершается отработка основных инструментов, позволяющих достичь целей, заявленных программой реформирования.

На данном этапе особое внимание - завершению разработки и законодательному утверждению стандартов качества предоставления бюджетных услуг по видам бюджетных услуг (культура, образование, здравоохранение, социальная политика), а также утверждению методики оценки выполнения бюджетными учреждениями требуемых результатов и предоставлению им права самостоятельного распоряжения полученными бюджетными средствами. Должен быть принят Закон Амурской области «О межбюджетных отношениях в Амурской области» и иные нормативные правовые акты.

*Мероприятия программы реформирования.*

Все нормативные правовые акты, приведенные в нормативно-правовом обеспечении программы реформирования и анализе исходного состояния представлены по состоянию на 1 июля 2005 года.

1. Реформа бюджетного процесса и управления расходами.

Нормативно-правовое обеспечение:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;

- Федеральный закон от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 12.01.96 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

- Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

- Указ Президента Российской Федерации от 08.04.97 №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.2005 №160 «Об утверждении Правил предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, и расходов, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий, а также использования и возврата бюджетами субъектов Российской Федерации указанных бюджетных кредитов»;

- Закон Амурской области от 16.12.2002 №164-03 «О закупках и поставках продукции для областных государственных нужд»;

- Закон Амурской области от 29.12.98 № 120-03 «О бюджетном процессе Амурской области» - утратил силу с 18.08.2005;

- постановление областного Совета народных депутатов от 16.06.2005 №4/114 «О проекте бюджетного кодекса Амурской области»;

- постановление губернатора области от 06.06.2003 №392 «О реализации Закона Амурской области от 16.12.2002 № 164-03 «О закупках и поставках продукции для областных государственных нужд»;

- постановление губернатора области от 14.02.2005 № 79 «Об утверждении областного государственного заказа на 2005 год»;

- постановление губернатора области от 15.08.2003 № 578 «Об утверждении положения о разработке, экспертизе и реализации областных целевых программ»;

- постановление главы Администрации области от 10.08.99 № 466 «О финансово-экономической экспертизе инвестиционных проектов» (вместе с «Порядком проведения экспертизы инвестиционных проектов, требующих государственных гарантий Администрации Амурской области или государственного участия в финансировании»).

1.1 Перевод бюджетных организаций и учреждений, предоставляющих социальные услуги, в форму негосударственных организации.

1.2 Совершенствование порядка финансирования временных кассовых разрывов.

1.3 Обязательная публичная независимая экспертиза законопроектов в области бюджетного и налогового законодательства.

1.4 Применение формализованных процедур планирования и осуществления бюджетных закупок.

2. Бюджетирование, ориентированное на результат.

Нормативно-правовое обеспечение:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;

- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";

- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

- Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ "О бюджетной классификации Российской Федерации";

- "Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" от 22 июля 1993 г. № 5487-1;

- постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 "Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации";

- "Модель обеспечения качества услуг. ГОСТ Р 50691-94" (утверждено постановлением Госстандарта Российской Федерации от 29 июня 1994 г. № 181);

- "Услуги населению, термины и определения. ГОСТ Р 50646-94" (утверждено постановлением Госстандарта Российской Федерации от 21 февраля 1994 г. № 34);

- "Общероссийский классификатор услуг населению" ОК 002-93 (ОКУН) (утверждено постановлением Госстандарта Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 163);

- "Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг" ОК 004-93 (утверждено постановлением Госстандарта Российской Федерации от 6 августа 1993 г. № 17);

- постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов" (вместе с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования);

- постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2005 г. № 36 "Об утверждении правил разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования";

- постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 г. № 239 "Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ";

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р "Социальные нормативы и нормы";

- Закон Амурской области от 29 декабря 1998 г. № 120-ОЗ "О бюджетном процессе Амурской области" - утратил силу с 18 августа 2005 года;

- программа "Экономическое и социальное развитие Амурской области на 2004 - 2010 годы", утверждена постановлением губернатора области от 16 декабря 2003 г. № 806 "О программе "Экономическое и социальное развитие Амурской области на 2004 - 2010 годы";

- "Концепция социально-экономического развития Амурской области на 2005 - 2009 годы", утверждена постановлением областного Совета народных депутатов от 19 августа 2005 г. № 5/275;

- постановление губернатора области от 31 мая 2005 г. № 321 "О порядке работы с областными целевыми программами";

- постановление губернатора области от 9 ноября 2004 г. № 585 "О Плане мероприятий администрации области по дальнейшему внедрению системы индикативного управления на территории Амурской области на 2005 год";

- постановление главы администрации области от 24 марта 2003 г. № 211 "О совершенствовании государственного регулирования экономических процессов в Амурской области";

- постановление губернатора области от 15 августа 2003 г. № 578 "Об утверждении Положения о разработке, экспертизе и реализации областных целевых программ";

- постановление губернатора области от 14 мая 2005 г. № 280 "О ликвидации ГУ "Центр государственной службы медико-социальной экспертизы Амурской области".

2.1 Создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах.

2.2 Установление стандартов качества предоставления бюджетных услуг.

2.3 Формирование среднесрочных ведомственных программ расходов.

2.4 Повышение самостоятельности бюджетных учреждений.

2.5 Использование среднесрочного финансового планирования.

3. Административная реформа.

Нормативно-правовое обеспечение:

- Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 111 «О порядке сдачи Квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»;

- Закон Амурской области от 11.03.98 №60-03 «О совете по вопросам государственной службы области»;

- Закон Амурской области от 14.02.2005 №439-03 «О реестре должностей государственной гражданской службы области»;

- Закон Амурской области от 10.02.2005 № 436-03 «О классных чинах государственной гражданской службы области»;

- Закон Амурской области от 24.06.2005 № 19-03 «О внесении изменений в Закон Амурской области «О классных чинах государственной гражданской службы области»;

- Закон Амурской области от 27.05.2005 № 3-03 «О признании утратившими силу отдельных законов Амурской области»;

- Закон Амурской области от 28.06.2005 № 22-03 «О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы области»;

- Закон Амурской области от 07.04.98 № 64-03 «О муниципальной службе в Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 10.03.98 №41-к «Положение о подготовке, переподготовке и повышении квалификации работников государственной гражданской службы области при академиях и образовательных учреждениях Российской Федерации»;

- постановление губернатора области от 19.08.2003 № 582 «О регламенте Администрации Амурской области»;

- распоряжение главы Администрации области от 26.11.2002 № 1053-р «О комиссии по административной реформе»;

- распоряжение главы Администрации области от 10.01.2003 № 12-р «Об изменении состава комиссии по административной реформе»;

- распоряжение губернатора области от 18.08.2005 №223-к «Рекомендации по ведению кадровой работы в структурных подразделениях Администрации области».

3.1 Внедрение процедур открытого конкурса на замещение государственных гражданских должностей.

3.2 Повышение квалификации государственных гражданских служащих на регулярной основе.

4. Реформирование государственного сектора экономики.

Нормативно-правовое обеспечение:

- Закон Амурской области от 30.12.2004 № 399-03 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Амурской области»;

- Закон Амурской области от 28.12.2004 №398-03 «Об областном бюджете на 2005 год»;

- Закон Амурской области от 26.11.2004 № 375-03 «О ставках налогов и льготах в Амурской области на 2005 год»;

- Закон Амурской области от 28.11.2003 №263-03 «О порядке и условиях предоставления льгот по налогам и сборам в Амурской области»;

- Закон Амурской области от 31.01.2005 №427-03 «О порядке и размерах оказания отдельным категориям граждан мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг»;

- Закон Амурской области от 20.12.2004 №390-03 «О предоставлении субвенций местным бюджетам Амурской области для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг»;

- постановление губернатора области от 05.05.2005 №261 «Об утверждении порядка финансирования на частичное возмещение расходов по обеспечению равной доступности транспортных услуг для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации»;

- постановление губернатора области от 15.03.2005 № 131 «О перечне должностей педагогических и руководящих (имеющих педагогическую нагрузку) работников (специалистов) государственных и муниципальных образовательных учреждений, проживающих и работающих в сельской местности, поселках городского типа (рабочих поселках), имеющих право на социальную поддержку по оплате жилья и коммунальных услуг»;

- постановление главы Администрации области от 13.03.2003 № 191 «Об утверждении порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением сотрудникам службы участковых уполномоченных милиции и членам их семей, проживающим с ними, льгот по оплате жилищпо-коммунальпых услуг и услуг связи»;

- постановление губернатора области от 28.01.2005 №41 «О порядке и условиях предоставления гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на территории Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 02.09.2002 № 533 «О внесении изменения в постановление главы Администрации области от 12 февраля 2002 года № 102 «Об областных стандартах перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг на 2002 год»;

- постановление губернатора области от 27.01.2005 №35 «Об утверждении порядка предоставления субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов и их использования для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг»;

- постановление губернатора области от 30.12.2003 №842 «Об областных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг на 2004 год»;

- постановление губернатора области от 26.10.2004 №576 «Об областных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год»;

- распоряжение губернатора области от 17.03.2005 № 178-р «О плане мероприятий по замене льгот денежными выплатами»,

- распоряжение губернатора области от 14.05.2005 № 335-р «О внесении изменений в распоряжение губернатора области от 17.03.2005 № 178-р»;

- распоряжение губернатора области от 27.05.2005 № 375-р «О предоставлении государственной гарантии средствами областного бюджета».

4.1 Сокращение бюджетных средств, предоставляемых негосударственным организациям.

4.2 Повышение уровня платежей населения за жилищно-коммуиальные услуги при увеличении объема социальной поддержки наименее обеспеченных слоев населения.

4.3 Перевод натуральных льгот в денежную форму.

5. Совершенствование системы инвестиций.

Нормативно-правовое обеспечение:

- Федеральный закон, от 25.02.99 №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»;

- Федеральный закон от 09.07.99 №160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.97 № 1470 «Об утверждении порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств бюджета развития Российской Федерации и положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов бюджета развития Российской Федерации»;

- Закон Амурской области от 29.12.98 № 120-03 «О бюджетном процессе Амурской области» - утратил силу с 18.08.2005;

- Закон Амурской области от 27.12.96 № 125-03 «Об инвестиционной деятельности в Амурской области»;

- Закон Амурской области от 04.07.2003 № 224-03 «Об областных целевых программах»;

- методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (утверждены Министерством экономики Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и Государственным комитетом Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике от 21.06.99 № ВК 477);

- постановление губернатора области от 25.05.2005 №305 «Об утверждении Положения о порядке формирования и реализации областной адресной инвестиционной программы на очередной финансовый год»;

- постановление губернатора области от 28.02.2005 №92 «О порядке финансирования строек и объектов для областных государственных нужд, включенных в областную адресную инвестиционную программу на соответствующий финансовый год»;

- постановление губернатора области от 20.08.2003 № 587 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию инвестиционной политики муниципального образования»;

- постановление главы Администрации области от 10.08.99 №466 «О финансово-экономической экспертизе инвестиционных проектов» (вместе с Порядком проведения экспертизы инвестиционных проектов, требующих государственных гарантий Администрации Амурской области или государственного участия в финансировании);

- постановление главы Администрации области от 14.12.99 №701 «О координации инвестиционной деятельности на территории Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 26.05.99 № 306 «Об областной комиссии по вопросам финансовой и инвестиционной политики» (в ред. от 28.11.2002 № 681).

5.1 Мониторинг реализации инвестиционных проектов, реализуемых за счет бюджетных средств.

5.2 Совершенствование процедуры принятия решений об осуществлении новых инвестиционных проектов.

6. Создание условий для развития доходной базы.

Нормативно-правовое обеспечение:

- Федеральный закон от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 14.06.95 № 88-ФЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»;

- Федеральный закон от 26.12.95 №208-ФЗ «Об акционерных обществах»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2001 № 519 «Об утверждении стандартов оценки»;

- Закон Амурской области от 13.12.95 № 40-03 «Устав (основной Закон) Амурской области»;

- Закон Амурской области от 30.11.2001 №46-03 «О ставках налогов (сборов) и льготах в Амурской области на 2002 год»;

- Закон Амурской области от 27.11.2002 № 150-03 «О ставках налогов (сборов) и льготах в Амурской области на 2003 год»;

- Закон Амурской области от 28.11.2003 № 262-03 «О ставках налогов (сборов) и льготах в Амурской области на 2004 год»;

- Закон Амурской области от 26.11.2004 № 375-03 «О ставках налогов и льготах в Амурской области на 2005 год»;

- Закон Амурской области от 11.04.2005 № 467-03 «О программе государственной поддержки малого предпринимательства в Амурской области на 2005-2007 годы»;

- Закон Амурской области от 11.02.2002 № 74-03 «О программе государственной поддержки малого предпринимательства в Амурской области на 2002-2004 годы»;

- постановление областного Совета народных депутатов от 22.04.2004 №37/182 «О реестре государственной собственности области (перечне областных государственных унитарных предприятий, учреждений и хозяйственных обществ, в уставном капитале которых есть доля областной государственной собственности)»;

- постановление областного Совета народных депутатов от 22.05.2003 №26/212 «Об утверждении Положения об организации продажи имущества области на аукционе»;

- постановление губернатора области от 07.04.2005 № 194 «О порядке субсидирования из областного бюджета части процентной ставки по кредитам, полученным субъектами малого предпринимательства в кредитных учреждениях»;

- постановление губернатора области от 27.06.2005 № 375 «Об утверждении порядка использования субсидий, предоставляемых Фонду поддержки малого предпринимательства Амурской области из средств областного бюджета в рамках программы государственной поддержки малого предпринимательства Амурской области на 2005-2007 годы»;

- постановление губернатора области от 02.04.2004 № 173 «О проведении областного конкурса на звание «Лучшее малое предприятие Амурской области»;

- постановление губернатора области от 20.07.2004 № 425 «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса по отбору юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица, привлекаемых для оценки объектов государственной собственности Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 15.07.99 № 414 «Об утверждении Положения об организации учета областного имущества и о реестре государственной собственности Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 20.12.99 №715 «О концепции управления областным имуществом и приватизации в Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 12.02.2002 №98 «О реестре показателей экономической эффективности деятельности областных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 12.11.2002 № 652 «О мерах по повышению эффективности использования областного имущества, закрепленного в хозяйственном ведении областных государственных унитарных предприятий»;

- постановление главы Администрации области от 01.02.2000 № 53 «Об утверждении формы отчета представителей области в органах управления коммерческих организаций»;

- постановление главы Администрации области от 28.02.2000 № 103 «Об утверждении порядка отчетности руководителей областных государственных унитарных предприятий»;

- постановление главы Администрации области от 20.12.99 №715 «Об утверждении Концепции управления областным имуществом и приватизации в Амурской области»;

- постановление главы Администрации области от 18.06.2002 № 411 «Об организации работы по мобилизации доходов в бюджет области» (вместе с Перечнем отраслей экономики области, закрепленных за комитетами и управлениями Администрации области для организации работы по мобилизации доходов в бюджетную систему области);

- постановление главы Администрации области от 05.11.99 №655 «О порядке предоставления налогоплательщикам отсрочек или рассрочек по уплате налогов, сборов и пени, поступающих в областной бюджет» - утратило силу в связи с постановлением губернатора области от 07.09.2005 № 503;

- постановление главы Администрации области от 09.08.2002 № 50 «О создании межведомственной комиссии по финансовому оздоровлению предприятий, сокращению задолженности юридических лиц по платежам в бюджет и работе по дополнительной мобилизации доходов в бюджетную систему области»;

- распоряжение главы Администрации области от 17.08.98 № 606-р «Об областной комиссии по инвентаризации зданий, сооружений и помещений, закрепленных и используемых областными органами, бюджетными организациями, областными государственными унитарными предприятиями»;

- распоряжение главы Администрации области от 24.08.98 № 628-р «Об инструкции по заполнению актов инвентаризации и учетных карточек объектов областного недвижимого имущества»;

- распоряжение главы Администрации области от 13.06.2001 № 570-р «Об инвентаризации защитных сооружений гражданской обороны»;

- распоряжение губернатора области от 19.12.2003 № 1079-р «О проведении мероприятий в рамках программы государственной поддержки малого предпринимательства».

6.1 Организация оперативного учета задолженности перед бюджетом, рассроченных и отсроченных платежей в бюджет.

6.2 Создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот.

6.3 Повышение деловой активности.

6.4 Организация учета объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и предоставление информации заинтересованным лицам.

6.5 Мониторинг эффективности деятельности унитарных предприятий и организаций.

**Список литературы**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : ФЗ от 31.07.1998 № 145 – ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

2. Концепция реформирования бюджетного процесса : постановление Правительства РФ от 22.04.2004 № 249 //СПС «КонсультантПлюс».

3. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006 – 2008 годах : распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р// СПС «КонсультантПлюс».

4. Каримова Э. Р. Внедрение бюджетирования в бюджетный процесс муниципального образования // Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 12.

5. Яшина Н. И., Борисова С. П. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат как концептуальный подход к повышению эффективности бюджетных расходов // Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 13.

6. интернет сайт Министерства Юстиции Амурской области.