

индикаторов или группы показателей, позволяющих оценить эффективность воздействий; отбор наиболее эффективных средств воздействия на региональные инвестиции; моделирование процесса по обозначенным критериям. Некоторые авторы отдают предпочтение уровню жизни как показателю, позволяющему оценить общерегиональную обстановку [6]. Нами предлагается использовать комплексный показатель уровня условий развития человеческого потенциала (УРЧП) для оценки эффективности инвестиций. Для его определения необходимо использование экспертных оценок. Применение комплексного показателя уровня УРЧП позволит сопоставлять значения эффективности различных вариантов планируемых мероприятий и выбирать наиболее эффективный.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воронцовский А. В. Инвестиции и финансирование: Методы оценки и обоснования. СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 1998. 528 с.
2. Бард В. С. Финансово-инвестиционный комплекс: теория и практика в условиях реформирования российской экономики. М.: Финансы и статистика, 1998. 304 с.
3. Regional Policies in Germany. OECD. Paris, 1989. P. 51.
4. Wadley D. Restructuring the Regions: Analysis, Policy, Model and Prognosis. OECD. Paris, 1986. P. 174.
5. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1999. 372 с.
6. Беккер Гэри. Человеческий капитал (главы из книги) // США: экономика, политика, идеология. 1993. № 11. С. 109-119.
7. Майер В. Ф. Планирование социального развития и повышение уровня жизни народа. М.: Изд-во МГУ, 1988. 270 с.

*Софья Суреновна ЖУКОВА —
доцент кафедры финансов, денежного
обращения и кредита, к. э. н.;*

*Денис Юрьевич СТАРИКОВ —
доцент кафедры финансов, денежного
обращения и кредита, к. э. н.*

УДК 336.12:126

ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

АННОТАЦИЯ. Комплексный подход к реформированию бюджетной системы ориентирует на более полное обеспечение принципа прозрачности бюджетов всех уровней. В работе сформулированы отдельные направления реализации этого принципа на муниципальном уровне.

The authors concentrate upon complex approach to budget system shaping as a means to more qualitatively achieve the complete implementation of the transparency principle for budgets of every level, and formulate several directions to implement this principle at a municipal level.

Становление и развитие демократии неизменно связаны с повышением открытости и прозрачности государственного управления, при этом прозрачность выступает одним из основных условий становления демократии. Про-

цесс открытости затрагивает прежде всего налогово-бюджетную сферу. Это вызвано тем, что бюджет является основным инструментом финансовой политики, проводимой государством (муниципальными образованиями), и интересом к бюджету различных финансовых структур и общественности.

Не секрет, что неспециалисту трудно разобраться в бюджетных показателях и за перечнем большого количества чисел (даже классифицированного) увидеть социальную направленность бюджета, повышение заработной платы или объем средств, направляемых на ремонт улиц. С точки зрения населения прозрачность позволяет проследить, на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые оно платит.

Прозрачность бюджета важна и для экономических субъектов, позволяя лучше понять политику, проводимую на территории, установленные приоритеты и тем самым повысить доверие к местным органам власти. Стратегия, направленная на повышение прозрачности, делает территорию более привлекательной в инвестиционном отношении в связи с тем, что политика власти становится открытой и для финансовых институтов. Немаловажным является принцип прозрачности как один из инструментов борьбы с коррупцией, поскольку сужается поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений.

Прозрачность и открытость бюджетного процесса приобретают особое значение в ходе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. В частности, внедрение мониторинга результативности бюджетных расходов, в том числе за рубежом, связано и с реализацией таких принципов, как обеспечение прозрачности бюджета и бюджетного процесса и обеспечение подотчетности органов власти общественности. Прежде всего это вызвано тем, что в конечном итоге результативность и эффективность использования бюджетных средств должно оценивать население. При закрытости бюджетного процесса, недоступности информации об его исполнении не будет осуществлена общественная оценка производимых расходов.

Основные принципы обеспечения прозрачности бюджетного процесса закреплены в Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, разработанном Международным валютным фондом и принятым Временным комитетом в апреле 1998 года.

Данных принципов четыре:

- 1) четкое определение роли и функций органов управления в рамках государственного (муниципального) сектора;
- 2) информирование общественности;
- 3) открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
- 4) гарантии достоверности.

Рассмотрим содержание этих принципов применительно к муниципальным образованиям.

Первый принцип подразумевает наличие четкого разграничения деятельности органов управления между бюджетно-налоговой сферой, денежно-кредитной сферой и государственными (муниципальными) предприятиями, а также между государственным и частным секторами. При этом на муниципальном уровне должно быть проведено разграничение сектора органов управления и экономических субъектов, ясно определены функции в этом секторе, регламентированы механизмы координации бюджетной и внебюджетной деятельно-

сти и управления ею, сформирована четкая правовая и административная основа для управления налогово-бюджетной сферой.

Второй принцип устанавливает обязательное своевременное опубликование бюджетной и налоговой информации органами управления в четко установленные сроки. Общественности должна предоставляться достаточно полная информация о прошлой (за отчетный год), текущей и прогнозируемой на будущее деятельности в налогово-бюджетной сфере.

Третий принцип относится к нормам, охватывающим доступность и достоверность бюджетно-налоговой информации. При этом имеется в виду следующее:

- ✓ в бюджетной документации следует указывать цели налогово-бюджетной политики, макроэкономическую структуру, программную основу бюджета и основные поддающиеся выявлению риски в налогово-бюджетной сфере;

- ✓ бюджетные данные следует классифицировать и представлять таким образом, чтобы это оптимизировало возможности анализа политики и способствовало подотчетности;

- ✓ следует четко указывать порядок исполнения утвержденных расходов и контроля за ними;

- ✓ налогово-бюджетная отчетность должна быть своевременной, полной, надежной, на ее основе возможны выявление и анализ отклонений от бюджета при его исполнении.

Четвертый общий принцип, кроме использования традиционных средств обеспечения гарантий достоверности в форме внешнего аудита и статистической самостоятельности, призывает органы управления к открытости для проведения независимой проверки. Предполагается, что налогово-бюджетная информация должна подвергаться публичной и независимой проверке на предмет ее достоверности.

В Кодексе рассматривается «надлежащая практика» применительно к каждому из общих принципов. Надлежащая практика — это норма прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, к соблюдению которой необходимо стремиться.

Анализ лучших практик управления муниципальными финансами различных стран показывает, что внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, неизменно связано с повышением прозрачности бюджетного процесса и доступности информации о процедурах рассмотрения проекта бюджета в ходе его исполнения.

Интересен в этом плане опыт Болгарии и Чехии как стран, делающих вместе с Россией первые шаги на пути внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат.

В Болгарии, в муниципальном образовании г. Силистра была разработана практика, позволяющая в большой степени раскрыть финансовую информацию. Как и во многих муниципальных образованиях Российской Федерации, первоначально публичный доступ к информации о бюджетных доходах и расходах города был ограничен, информация предоставлялась в формате, не всегда доступном для жителей. В целях увеличения информированности жителей муниципального образования о существующей законодательной базе, а также структуре и исполнении местного бюджета, главой муниципалитета был учрежден специальный департамент, выпущен информационный бюллетень, в котором содержалась информация об исполнении городского бюджета в 1998 году.

При этом формат предоставляемой информации был понятен читателю, обеспечивал её доступность. Для этого бюллетень содержал ответы на простые основные вопросы: «откуда поступают деньги в городской бюджет», «куда расходуются средства городского бюджета». Был налажен регулярный выпуск таких информационных бюллетеней, их распространение осуществлялось бесплатно.

Администрацией другого болгарского города — Ловеч — для ликвидации значительных пробелов в организации и качестве предоставления бюджетных услуг, выявленных в результате опроса горожан, был разработан проект «Создание системы улучшения качества информации, предоставляемой жителям города, а также стимулирования горожан к участию в процессе управления». Этот проект, нацеленный на повышение правовой культуры населения, увеличение доступа к информации, дал возможность жителям муниципального образования контролировать деятельность местной администрации. В результате реализации проекта был создан Справочник услуг, оказываемых населению города (каталог услуг, предоставляемых муниципалитетом, информация о структуре и обязанностях администрации, конституционных правах граждан, а также контактная информация). Кроме того, администрация муниципалитета в сотрудничестве с негосударственными организациями создала Консультационный совет, который был сформирован из жителей города и представлял интересы горожан в процессе формирования местного бюджета (первое заседание Совета проходило при формировании бюджета на 1999 год).

В Чешской Республике безразличие и недоверие жителей города к местной администрации оказались характерны для многих муниципальных образований. Укрепление отношений между местными администрациями и жителями муниципальных образований, а также представителей СМИ осуществлено посредством увеличения общественного участия в таких процессах, как составление бюджетов, обсуждение бюджетов и предоставление бюджетных услуг. Например, в г. Йиглава в 1995 г. местная администрация учредила Совецательный комитет, который занимался изучением взаимоотношений местных органов власти и горожан. Дальнейшие действия были основаны на результатах проведенных опросов: администрация города стала проводить общественные дискуссии, был создан пресс-центр, начал издаваться бюллетень, информирующий горожан о делах администрации, в эфир вышла еженедельная интерактивная радиопередача. Была создана специальная комиссия, занимающаяся рассмотрением вопросов финансирования частных организаций.

Интересный способ привлечь горожан к публичному обсуждению, а также заручиться их поддержкой был разработан администрацией г. Микулов. Микулов, имеющий экономику, преимущественно ориентированную на сельскохозяйственное производство, испытал период реструктуризации, в результате чего резко вырос уровень безработицы в городе. В то же время острая нехватка финансовых ресурсов, необходимых для инвестирования в городскую экономику, не снимала необходимости предоставления основных общественных услуг. Для выявления потребностей жителей города, путем вовлечения их в процесс обсуждения городских проблем, был создан Наблюдательный совет по вопросам инвестирования, целью которого стала разработка долгосрочной инвестиционной стратегии. На первом этапе своей деятельности Наблюдательный совет занимался анализом общественного мнения для выявления приоритетных, с точки зрения жителей города, городских проблем. Информационное

обеспечение осуществлялось региональными и местными СМИ. Проведенная работа позволила привлечь к проекту всеобщий интерес. Проведенный опрос показал, что о существовании проекта знают 98% населения города.

В Российской Федерации вектором, задающим направление в сторону прозрачности бюджетного процесса, можно считать один из принципов построения бюджетной системы — принцип гласности, который, согласно ст. 36 Бюджетного кодекса РФ, означает обязательное опубликование утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении. Данный принцип также предполагает полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов и открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия.

Несмотря на то, что принцип гласности направлен прежде всего на реализацию положения п. 3 ст. 15 Конституции РФ, предписывающей обязательное опубликование закона (неопубликованные законы не применяются, а, как известно, бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, отчеты об их исполнении разрабатываются и утверждаются в форме законов или, относительно к местным бюджетам и отчетам об их исполнении, в форме актов представительных органов местного самоуправления), он позволил повысить прозрачность бюджетов, послужил толчком к росту заинтересованности общественности бюджетными процессами.

Тем не менее реализация принципа гласности на практике в целом представляется затруднительной. В первую очередь это связано с тем, что законодательно не определено содержание понятия полноты информации о ходе исполнения бюджетов. Достаточно ли ежемесячно сообщать об итогах исполнения бюджета или данную информацию необходимо обнародовать еженедельно? Какие показатели должны быть включены в такую информацию, чтобы она являлась достаточно полной? Каким образом обеспечить открытость и доступность процедур рассмотрения и принятия проектов бюджетов — путем приглашения представителей средств массовой информации на заседания бюджетных комиссий или достаточно опубликования протоколов их заседаний? И этот ряд вопросов можно продолжить.

Попыткой конкретизации информации, подлежащей обнародованию путем ее опубликования в средствах массовой информации, можно считать положения отдельных статей Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», согласно которым органы местного самоуправления должны публиковать:

- результаты проверок, проводимых контрольными органами муниципального образования;
- проект бюджета муниципального образования на предстоящий финансовый год;
- решение о бюджете;
- годовой отчет об исполнении бюджета;
- ежеквартальные сведения об исполнении бюджета;
- сведения о численности муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, а также о затратах на их денежное содержание.

Однако опубликование указанной информации будет простым переносом текста официальных документов на печатные полосы средств массовой информации, при этом она не станет более доступной для понимания.

Следующими шагами, направленными на повышение уровня прозрачности бюджета, можно считать принятие новой бюджетной классификации, позволяющей про-

известить оценку объема бюджетных средств, направляемых на реализацию федеральных и региональных целевых программ, а также выход брошюры «Бюджетная политика 2006-2008 годов», подготовленную Министерством финансов РФ и опубликованную на его официальном сайте. В брошюре не просто перечислены основные параметры бюджетов предстоящих трех лет, но и простым доступным языком объяснены основные приоритеты государственной политики, реализуемые путем осуществления бюджетных расходов. При этом вся информация изложена наглядно в виде схем и графиков. Таким образом, человек, не являющийся специалистом в области государственных финансов, может получить достаточно полную информацию о бюджетной политике государства, сопоставить заявленные в ней результаты с практикой. Данная брошюра может служить стандартом издания соответствующей информации на местном уровне.

В муниципальных образованиях Российской Федерации также наблюдается движение на открытость бюджетного процесса. Многие местные администрации размещают проекты бюджетов, принятые решения о бюджете на своих официальных сайтах в сети Интернет. В г. Санкт-Петербург с 1993 г. регулярно выходит сборник «Санкт-Петербург», содержащий сведения о текущем бюджете и отчетные данные за прошлый год. С 1998 г. ежегодно стал выходить сборник «Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении» [11].

Тем не менее местные бюджеты в сопоставлении с практикой зарубежных стран не являются в достаточной степени информативными. Например, в Финляндии бюджет коммун содержит такие данные, как количественные показатели по отрасли. Если рассмотреть в бюджете организацию детских дошкольных учреждений, то в нем отражена информация не только по сумме расходов на дошкольное образование, но и количество детей дошкольного возраста, количество детей в детских дошкольных учреждениях и детей, которые воспитываются дома, количество сотрудников детских дошкольных учреждений. При этом данные показатели представлены в динамике. Кроме этого, в бюджете может содержаться оценка расходов по планированию и строительству нового дошкольного учреждения или сообщение о закрытии работающего учреждения [6].

В Германии в рамках местного бюджета ежегодно составляются такие документы, как штатное расписание с перечнем имеющихся и планируемых мест, предварительный отчет, дающий представление о состоянии и тенденциях развития местных финансов [5].

Говоря о прозрачности бюджета, нельзя не затронуть вопрос общественного участия в бюджетном процессе. Вовлечение общественности в бюджетный процесс может дать положительный результат в повышении эффективности бюджетных расходов и, таким образом, повлиять на качество предоставляемых бюджетных услуг. Также со стороны общественности муниципального образования могут поступить конструктивные предложения, касающиеся повышения эффективности использования муниципальной собственности, оптимизации расходования бюджетных средств и т. д.

Однако общественное участие в бюджетном процессе имеет и негативную сторону. Можно отметить следующие недостатки:

- Предложение новых многочисленных идей, альтернативных проектов может вызвать перегрузку органов местного самоуправления.

- Неизбежное увеличение длительности процесса принятия решений, и, как следствие, увеличение его стоимости.

- В связи с недостаточной экспертной подготовкой участников неадекватное восприятие полученной информации, её неверное толкование.

Кроме того, российские жители в силу невысокого уровня правовой культуры не всегда готовы самостоятельно защитить, отстаивать свои права. В обществе слабы стремления к независимой гражданской активности, а также способность отстаивать собственные интересы, используя различные формы гражданского давления на власть.

Исследование прозрачности бюджетов муниципальных образований показывает наличие проблем, характерных для большинства муниципальных образований [2]:

1. Непрозрачность процедур размещения муниципального заказа. При наличии Положения о муниципальном заказе непосредственная организация конкурсных процедур является зоной минимальной прозрачности.

2. Отсутствие нормативно-правового регулирования прав общественности на получение бюджетной информации и участия в бюджетном процессе, в том числе в форме общественных слушаний по бюджету.

3. Недостаточная доступность и полнота публикуемой бюджетной информации.

4. Непроведение независимых проверок бюджетов, зачастую вследствие отсутствия в регионах организаций, способных проводить независимый аудит бюджета.

5. Недостаточная активность и мотивация участия общественности в бюджетном процессе.

В настоящее время в прозрачности бюджетного процесса и общественном участии на уровне муниципальных образований происходят изменения к лучшему. Однако не все возникающие проблемы можно решить на уровне муниципальных образований в силу отсутствия нормативно-правового подкрепления прозрачности бюджетного процесса по ряду вопросов на федеральном уровне. Можно выделить основные шаги, которые в настоящее время не будут вступать в противоречие действующему законодательству (применяться в противовес ему) и позволят повысить уровень прозрачности бюджетного процесса в муниципальном образовании, усилить интерес населения к нему.

Возможные пути повышения прозрачности бюджетного процесса в муниципальных образованиях следующие:

- расширение сферы размещения муниципального заказа путем проведения открытых конкурсов (чему должно способствовать вступление в силу с 1 января 2006 г. федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);

- привлечение общественности к слушаниям по проекту бюджета (первоначально это могут быть представители органов территориального общественного самоуправления — ТОС, являющихся наиболее активной частью общественности муниципальных образований);

- выпуск брошюры, объясняющей особенности бюджетного процесса на территории муниципального образования;

— выпуск информационных бюллетеней, излагающих в простой и доступной форме основные приоритеты бюджетной и налоговой политики, проводимой органами местного самоуправления;

— публикация не только принятых решений о бюджете, но и их проектов (основных параметров бюджета муниципального образования).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Общественное участие в бюджетном процессе. Опыт и технологии / Под ред. Т. И. Виноградовой. СПб.: ИК Синтез, 2002. С. 150
2. Бюджетный процесс: анализ прозрачности и общественного участия. Сборник статей / Под ред. Т. И. Виноградовой, М. Ф. Замятиной, В. А. Бескровной. СПб.: ИК Синтез, 2003. 220 с.
3. «Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству: бюджет, который можно понять и на который можно влиять»: история успеха. СПб.: ИК Синтез, 2003. 204 с.
4. Виноградова Т. И. «Хорошее политическое управление» (good governance): к вопросу о роли центров публичной политики. Публичная политика - 2004. Сборник статей / Под ред. А. Ю. Сунгурова. СПб: Норма., 2004. 120 с.
5. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник. М.: Дело и сервис. 2003. 352 с.
6. Тимо Линкола. Контроль над финансами коммуны и отвод лица за небеспристрастность // Финансы. 2005. № 9. С. 73-77
7. Бюджетирование, ориентированное на результат: цели и принципы. NEI Moscow / ECORYS, 2002.
8. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management. World Bank Institute, 2003.
9. Блондал Й., Кроманн Кристенсен Й. Бюджетирование в Нидерландах // OECD Journal on Budgeting. 2002. № 3.
10. Примеры лучших практик финансового менеджмента региональных и местных властей // Муниципальная экономика. 2003. № 3.
11. <http://www.fincom.spb.ru>
12. <http://www.rb-centre.ru>

Любовь Федоровна ШИЛОВА —
доцент кафедры бухгалтерского учета
и АХД, к. э. н.

УДК 657.1

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА БУХГАЛТЕРСКОГО И НАЛОГОВОГО УЧЕТА АМОРТИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ СРЕДСТВ, ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

АННОТАЦИЯ. Признание налогового учета на законодательном уровне в современных условиях имеет негативные последствия для бухгалтерского учета, поскольку налоговый учет превалирует над бухгалтерским, является приоритетным в связи с необходимостью правильного исчисления налогов. Данное обстоятельство приводит к снижению роли бухгалтерского учета в формировании управленческой информации, что автор считает недопустимым.

The author considers taxation adopted by legislation to have negative consequences for accounting because the former prevails over the latter when