



БЮДЖЕТ

WWW.BUJET.RU

№ 7 (151) ИЮЛЬ 2015

ЛУЧШИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТЫ РОССИИ:

ИТОГИ КОНКУРСА
С. 7


«ЭЛЕКТРОННЫЙ БЮДЖЕТ»:

ПО ЕДИНЫМ
СТАНДАРТАМ
С. 28

НОВЫЕ ЗАДАЧИ
ФИНКОНТРОЛЯ —
НЕОРДИНАРНЫЕ РЕШЕНИЯ
С. 50

Евгений
Александрович
Данчиков

начальник Главного
контрольного
управления
города Москвы



«Финконтроль»
для финансовых контролеров



Учредитель Издательский дом «Бюджет»
 Редакционный совет
Р. Е. Артюхин, А. А. Ахполов, Е. А. Данчиков, А. В. Дворкович, Д. В. Егоров, Л. А. Ерошкина, А. Д. Жуков, Н. С. Завилова, В. А. Зеленский, А. М. Лавров, В. Л. Макаров, Н. С. Максимова, С. Е. Прокофьев, А. Г. Силуанов, А. В. Смирнов, А. В. Улюкаев, Е. И. Шапошников, А. В. Юрин
 Руководитель Экспертного совета журнала «Бюджет»
 И. С. Вазарханов
 Редакция (magazine@bujet.ru)
 Руководитель объединенной редакции ИД «Бюджет»
 В. Д. Дзгоев
 Главный редактор
 В. Л. Осипов
 Шеф-редактор
 И. И. Седова
 Заместитель главного редактора
 С. А. Стрельникова
 Редакторы журнала и сайта bujet.ru
 О. В. Изутова
 С. В. Мартыненко
 К. В. Овчарук
 М. А. Цуциев
 Корректор
 И. А. Комарова
 Дизайн, верстка, техническая подготовка
 А. А. Беликов
 Бильдредактор
 Е. А. Михайлова
 Секретарь редакции
 А. Ю. Береговая
 Отдел рекламы
 Т. Ц. Шафранова
 Л. В. Сидорович
 Отдел подписки (podpiska@bujet.ru)
 Тел.: +7 (495) 628-35-08
 И. Д. Селина, начальник
 Е. Ю. Жиганова, специалист
 А. С. Чебыкина, специалист
 Контактная информация
 107078, г. Москва, ул. Новая Басманная, д. 10, строение 1, подъезд 6, а/я 104
 Тел.: +7 (495) 632-23-22
 Сайт: www.bujet.ru
 E-mail: post@bujet.ru
 Подписные индексы
 82711 — годовой,
 82041 — полугодовой (квартальный)
 Редакция не несет ответственности за достоверность информации, опубликованной в рекламных объявлениях
 Рекламуемые товары и услуги подлежат обязательной сертификации
 Редакция не предоставляет справочной информации
 Перепечатка материалов, опубликованных в журнале «Бюджет», допускается только по согласованию с редакцией
 Представителем автора публикаций в журнале «Бюджет» является издатель
 Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов
 Тексты с пометкой ■■■ публикуются на правах рекламы
 Уважаемые читатели! Если вам попался бракованный номер журнала, просим вас связаться с редакцией и мы вышлем вам новый экземпляр
 Свидетельство Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия ПИ № ФС77-30616 от 14 декабря 2007 г.
 Отпечатано в типографии
 «Типография Сити Принт»
 Тираж 13 600 экземпляров
 Подписано в печать 25 июня 2015 г.
 Заказ № 1131
 Распространяется во всех субъектах РФ

- ГОСЗАКАЗ**
- 58 **О. В. ИЗУТОВА.** Контрактная система как инструмент государственно-экономической политики
- 60 **Д. В. СВИРИДОВ.** Как заполнять пробелы Закона № 44-ФЗ: подсказка заказчику
- НАЛОГИ**
- 63 **А. В. ЛЕГОСТАЕВ.** Поступления НДФЛ возросли благодаря эффективному администрированию
- СПЕЦЧАСТЬ**
- 66 **Управление госсобственностью: результаты и новые подходы**
- 70 **Ю. В. ЗАЙЦЕВ, В. К. КРУТИКОВ, Д. ШУДИ-ХЫСКИ.** Реализация потенциала сельского туризма: отечественный и мировой опыт

- МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ**
- 75 **Самое главное — сохранить социальную направленность бюджета**
 В очередной раз Магнитогорск оказался в числе победителей Всероссийского конкурса «Лучшее муниципальное образование России в сфере управления общественными финансами». За любым достижением стоит ежедневная кропотливая работа. Об этом нам рассказал исполняющий полномочия главы города **В. В. БАХМЕТЬЕВ.**
- 78 **С. В. РАСЧЕТОВА.** Финансовый орган Магнитогорска: история и современность
- 80 **Победа в конкурсе — совместная работа региона и муниципалитета**
 О том, как в Безенчукском районе работают над улучшением показателей эффективности управления муниципальными финансами, оказывают поддержку местным аграриям и представителям малого бизнеса, журналу «Бюджет» рассказал глава администрации района **Е. В. САРАЕВ.**

ЖУРНАЛ В ЖУРНАЛЕ: ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

- АКТУАЛЬНО**
- 84 **О. В. ИЗУТОВА.** Нужны новые стандарты, новые компетенции
- МАЛЫЙ БИЗНЕС**
- 86 **О. В. ИЗУТОВА.** Бизнесменов надо выращивать
- 90 **Инфраструктурный акцент**
 Директор департамента развития малого и среднего предпринимательства и конкуренции Министерства экономического развития России **Н. И. ЛАРИОНОВА** рассказала о том, как государство планирует менять подходы к поддержке сектора МСП.
- ЭКОНОМИКА РЕГИОНОВ**
- 94 **К. В. ОВЧАРУК.** Подняться на общем уровне
 Российская промышленность по итогам первых пяти месяцев 2015 года показала падение, которое стало беспрецедентным с кризиса 2009 года. Однако некоторые регионы, несмотря на кризис, показывают опережающее развитие промышленности. «Бюджет» решил разобраться в причинах их успеха.



Юрий Викторович ЗАЙЦЕВ,
генеральный директор
ОАО «МРСК Северного
Кавказа»,
кандидат экономических
наук



Валерий Константинович КРУТИКОВ,
профессор Финансового
университета
при Правительстве РФ
(калужский филиал), доктор
экономических наук



Дорота ШУДИ-ХЫСКИ (Dorota Chudy Hyski),
доктор экономики, профессор,
член Польской академии наук
(PAN) в Кракове, профессор
Академии Яна Длугоша
(г. Ченстохов, Польша)

Реализация потенциала сельского туризма: отечественный и мировой опыт

Основываясь на постулате о том, что российская экономика, безусловно, должна быть неотъемлемой и естественной частью экономики мировой, обратимся к оценкам ведущих экспертов, которые определили, что к 2020 году суммарный объем глобального рынка туристической индустрии достигнет 1 триллиона долларов. Доля индустрии туризма в России имеет потенциал роста до 10% национального ВВП, что может символизировать начало процесса перехода от сырьевой экономики к устойчивому развитию диверсифицированной экономики.

Вмировой практике развития туризма и индустрии гостеприимства большое внимание уделяется становлению сектора сельского туризма. В настоящее время это явление повсеместное. Странами — лидерами по формированию целостных региональных моделей сельского туризма, приносящего сотни миллионов долларов прибыли, выступали Франция, Италия, Швейцария, Скандинавские страны, Ирландия.

Для России это относительно новое, но исключительно перспективное направление, потенциальный ежегодный спрос на которое составляет около 600 тысяч человек. Ситуация, связанная с применением к России санкций, повлияла на то, что в 2014 году порядка 45% жителей Москвы и Санкт-

Петербурга, выезжающих на отдых, предпочли провести его на российских курортах.

По прогнозам, в 2015 году доля этой категории туристов вырастет до 55–60%. Основная причина — падение курса рубля и, как следствие, значительное удорожание зарубежных направлений. Поэтому, по мнению экспертов, в 2015 году отдых в России будет главным направлением среди туристов. С учетом наблюдавшегося в 2014 году падения спроса на выездной туризм, которое оценивается ведущими экспертами в 15–20%, при одновременном повышении интереса к местам отдыха внутри страны (до 30%) обоснованно предположить, что сельский туризм в ближайшие годы получит дополнительный стимул для расширения своих услуг.

Большинство субъектов хозяйствования в этом секторе представлены предприятиями малого бизнеса, занятыми в сферах размещения, питания, транспорта, оказания иных услуг туристам. Малый бизнес, как свидетельствует мировой опыт, занимает ведущее место в рейтинге экономических приоритетов. Умелая реализация потенциала малого бизнеса является гарантией решения многих социально-экономических проблем: от демополизации до формирования национальной инновационной системы. Именно он выступает основным производителем ВВП, обеспечивает реализацию творческого потенциала граждан и создает комфортные условия для жизни. А в современных условиях возникновения внешних и внутренних угроз важнейшей функцией государства становится обеспечение доступа к ресурсам творческой самореализации россиян.

Мировой опыт

Как «неотъемлемой части» мировой экономики нам полезно изучать зарубежный опыт и положительную отечественную региональную практику формирования эффективных систем сельского туризма. Исследуя процесс реализации концепции сельского туризма в разных странах, следует отметить разнообразие туристического продукта и выделить следующие эффективные модели.

В Германии туризм на сельских территориях рассматривается в рамках так называемой концепции устойчивого развития сельской местности. Реализация положений концепции способствует сохранению рекреационных ресурсов, популяризации традиционного облика деревни и ментальности ее жителей, поддержанию промыслов и ремесел, характерных для села.

Италия и Франция обратились к туризму как к форме малого бизнеса на селе, связанной главным образом с состоянием окружающей среды. В основу положен комплекс-

ный подход, который схематично можно представить как процесс взаимодействия трех компонентов: социальной сферы, экологии и экономики.

Греция, Испания, Кипр рассматривают туризм как один из главных секторов экономики. Активное развитие туризма на сельских территориях связано с попытками снизить нагрузку на окружающую среду в прибрежных курортных зонах.

Австралия, Великобритания, Канада, США используют систему B&B (Bed and Breakfast — «ночлег и завтрак»). Она отличается тем, что не предлагает многообразный туристический продукт, а лишь обеспечивает сравнительно дешевые способы размещения.

Показательны подходы, обеспечивающие «экономическое чудо Китая», где развитие индустрии услуг идет ускоренными темпами. В 2013 году добавленная стоимость индустрии услуг увеличилась на 8,3%, что на 0,5% больше аналогичного показателя промышленности и строительства. Доля добавленной стоимости индустрии услуг в ВВП составила 46,1%. Особенно быстрыми темпами развиваются охрана окружающей среды, туризм, культура.

Но родоначальницей целостной системы сельского туризма, безусловно, является Франция. Объединение гостевых домов Франции, созданное в 1954 году, стало первой европейской сетью приема и размещения туристов в сельской местности. Под гостевым домом понимается традиционный сельский дом со всеми удобствами, арендуемый на неделю или на выходные. В таких гостевых домах туристы полностью независимы. Гостевые дома во Франции позволили фермерам и иным частным лицам, зачастую не связанным с сельским хозяйством, иметь дополнительные доходы. Практикуется и сдача гостевых комнат. То есть комнат по месту жительства самого собственника.

До двух миллионов посетителей гостевых домов являются постоян-



ными клиентами. Но только 15% посетителей регулярно возвращаются в тот же самый гостевой дом, 72% предпочитают менять место пребывания каждый год. Основной контингент — семейные пары, служащие, врачи, учителя. Из числа клиентов — 80% французы, постоянно проживающие в крупных городах. И это закономерно, так как само понятие «сельский туризм» — географическое. Слово «сельский» противопоставляется слову «городской». Во Франции, например, сельским туризмом называют отдых в муниципалитетах численностью менее 2 тысяч жителей. Такие городки составляют 80% населенных пунктов страны.

Не каждая туристическая деятельность в сельской местности может называться сельской. Большие парки аттракционов, такие как «Диснейленд» (Франция) и «Порт Аventura» (Испания), нельзя отнести к сельскому туризму. Они рассчитаны на большое количество посетителей, которые не стремятся узнать регион и его жителей. В Каталунской области таким интересным и престижным объектом является «Этномир».

Но не следует путать объекты вложений крупного капитала с развитием сельского туризма, основу которого составляют представители малого и среднего бизнеса. Последние обеспечивают максимальное вовлечение жителей села в предпринимательскую деятельность, формируют средний класс, социальный тонус устойчивого, комплексного развития сельских территорий.

Таким образом, определение сельского туризма приобретает свои идентификационные черты — экономические, социальные и культурные. Общение с жителями, с местной историей, с природой — основные стимулы отдыха в сельской местности. Обязательным условием является то, чтобы средства размещения туристов находились в сельской местности или малых городах без промышленной и многоэтажной застройки. Туристы едут в сельскую местность ради душевного спокойствия, дружелюбной атмосферы, семейных встреч, живописной местности и свободы.

Ежегодно Францию посещают в среднем 37 миллионов иностранных туристов, из них 7 миллионов предпочитают отдыхать на селе. На сельских территориях (из 55 мил-

лионов гектаров территории страны 32,5 миллиона, или 59%, составляют сельскохозяйственные угодья) проживает каждый четвертый француз. Темпы прироста сельского населения Франции за последние десять лет увеличились в три раза.

Сельский туризм в Польше

В настоящее время сельский туризм в Европе приносит, по разным данным, от 10 до 20% общего дохода туристической индустрии. Так, буквально ворвалась на рынок туристической Польши. Развитие сельского туризма в Польской Республике отличается прорывным характером и идет темпами, превосходящими даже его родоначальницу — Францию.

Особенность развития сельских территорий Польши — хозяйственная мелкотоварная самостоятельность населения. Сельская местность занимает свыше 93% территории страны, где проживает около 38% населения, из которого исключительно в сельском хозяйстве трудится менее 6%, а всего в сельскохозяйственном секторе занято свыше 27% поляков.

Средний размер земельного владения 2,9 миллиона крестьянских хозяйств доходит до 6 гектаров. Но встречаются хозяйства раз-

мером чуть более гектара. Крупные хозяйства представлены земельными наделами свыше 100 гектаров, но их не более 9%. Долгосрочная польская государственная политика, осуществляемая на сельских территориях, направлена на развитие мелких хозяйств, которые рассматриваются как эффективное средство занятости населения и решения социально-экономических проблем.

Важным направлением государственной политики в сельской экономике выступает туризм, который из всех видов непрофильной деятельности на селе приносит наибольший доход. Кроме того, он является отраслью, где наиболее ярко проявляется мультипликативный эффект, позволяющий создавать дополнительные рабочие места и в иных сферах экономики.

По оценке экспертов, туризм в сельской местности обеспечивает около 4% общего валового продукта Польши, поэтому органы государственной власти страны считают необходимым выделять на его развитие до 40% всех субсидий. Это стало возможным благодаря профессиональной реализации структурно-институционального фактора экономического роста, одной из

По оценке экспертов, туризм в сельской местности обеспечивает около 4% общего валового продукта Польши, поэтому органы государственной власти страны считают необходимым выделять на его развитие до 40% всех субсидий



состав
норма
проце
понят
«сель
ности
ные
датель
щее с
для о
В
ва бо
освоб
бухгал
те хо
вой д
лее.
левог
ценн
ного
кость
чие с
зова
прави
С
меры
ко се
вме
ски
заяст
госуд
влас
гист
заня
вопр
луча
го ви
го на
лиц
лог
возм
чес
в ра
зем
Г
гана
эвол
обес
сис
ма т
тов
ло б
ров
сель
сил
рист

составляющих которого выступает нормативно-правовое обеспечение процесса. Сформулированы такие понятия, как «сельское хозяйство», «сельскохозяйственная деятельность», «фермер» и другие, связанные с сельским туризмом. Законодательно введено основополагающее определение понятия «турист» для сельской местности.

В соответствии с нормами права большинство польских фермеров освобождены от обязанности вести бухгалтерский учет: его ведут лишь те хозяйства, которые имеют годовой доход 1,2 миллиона евро и более. В то же время требования целевого использования и высокие цены на земли сельскохозяйственного назначения повлияли на жесткость закона о наследовании. Наличие специального аграрного образования неразрывно связано с этим правом.

Сегодня одни польские фермеры полностью занимаются только сельским туризмом, другие совмещают предоставление туристических услуг с основной сельскохозяйственной деятельностью. Органы государственной и муниципальной власти обеспечили бесплатную регистрацию гостевых домов и ферм, занятых в приеме туристов. Решен вопрос освобождения доходов, получаемых в результате ведения этого вида деятельности, от подоходного налога, взимаемого с физических лиц, не увеличиваются ставки налога на недвижимость, обеспечена возможность ведения неземледельческой хозяйственной деятельности в рамках социального страхования земледельцев.

Разработка экономической, организационной и правовой базы позволила сформировать фундамент, обеспечив принятое единой классификации сельских домов приема туристов, стандартов для объектов сельского туризма, что повысило безопасность туристов, отрегулировало ценовую политику в сфере сельского туризма. В свою очередь, сильная конкуренция на рынке туристических услуг, а также иссле-

дования ожиданий клиентов потребовали точного определения предоставляемых туристических услуг, их объема, стандарта технического оборудования и качества обслуживания. Разработана добровольная система категоризации сельских гостевых домов, которая внедрена в предпринимательскую практику. Управлением этой системы занимается Польская федерация сельского туризма «Гостевые хозяйства», и она же принимает решения о ее корректировке.

Родные палестины

Мы уже писали («Бюджет» № 12 за 2014 года), что особенности развития системы сельского туризма на территории Калужской области связаны со способами интерпретации среды, соединения природы и культуры. Именно такой средовой подход может стать отличительным признаком формирующейся системы. Важнейшей предпосылкой для развития туризма и рекреации в регионе является складывающаяся благоприятная внешняя ситуация.

Сегодня регион граничит даже не с Московской областью, а непосредственно с Москвой, которая генерирует мощный поток туристов. Градостроительная деятельность по развитию московской агломерации и большой Москвы является важнейшим социально-экономическим фактором, который влияет на темпы экономического роста и конкурентоспособность экономики Калужской области.

Исследования процесса регионализации, проходящего в нашей стране, позволили выявить регионы, отличающиеся наиболее высоким рейтингом, которые, по мнению сообщества экспертов, должны взять на себя ответственность за экономический рост России. Исследователи выделили следующие агломерации: Москва, Московская область, Республика Татарстан, Свердловская область, Санкт-Петербург, Краснодарский и Красноярские края.

По итогам 2014 года въездной турпоток в Калужскую область составил не менее 830 тысяч человек, это 80% численности населения региона. Бюджет области уже получил более миллиарда рублей дохода от туристической индустрии. Руководство субъекта к 2016 году планирует увеличить число туристов до 2,4 миллиона человек

Калужская область не включена в полюса роста, так как, по мнению исследователей, является составной частью московской агломерации. Оценка разносторонности и плотности социально-экономических связей в агломерации позволяет сделать вывод о том, что регионы выступают как единое целое. Столица обеспечивает поток отдыхающих, которые являются потребителями практически всего комплекса туристических и рекреационных услуг Калужской области.

По итогам 2014 года въездной турпоток в Калужскую область составил не менее 830 тысяч человек, это 80% численности населения региона. Бюджет области уже получил более миллиарда рублей дохода от туристической индустрии. Руководство субъекта к 2016 году планирует увеличить число туристов до 2,4 миллиона человек.

Программа развития внутреннего и въездного туризма на территории Калужской области сформирована до 2016 года и предусматривает серьезное увеличение инвестиций в туристическую индустрию на основе государственно-частного партнерства. Объем финансирования отрасли предполагается увеличить с 320 миллионов рублей в 2011 году до 1,6 миллиарда к 2016-му.

Одним из приоритетов станет сельский туризм. Сегодня в Калужском регионе уже более 100 субъектов сельского туризма и свыше 400 гостевых домов. Формулируется обоснованная позиция, что сельский туризм выполнит задачу по возвращению в сельскохозяйственный оборот пустующих земель. В Калужской области в сельскохозяйственных целях используется лишь 38% земель. Однако законодательство ограничивает местные власти в возможности влиять на собственников, которые не используют свои участки. Сельский туризм может стать компромиссным вариантом, который позволит учесть интересы владельцев, так и вернуть простаивающие земли в сельскохозяйственное производство.



Флоранс Жерве д'Альден

Показательные примеры

С экономической точки зрения привлекательность туризма — в более быстрой по сравнению с другими сферами услуг окупаемости вложенных средств. Туристический бизнес стимулирует становление на сельских территориях современной инфраструктуры развития.

Приведем показательные примеры. Руководство Калужской области справедливо считает наиболее перспективным в сфере становления мясного скотоводства региона деятельность общества «Центр генетики "Ангус"», в которое инвестировано свыше 2 миллиардов рублей. Организация реализует крупный инновационный

проект по созданию современного высокотехнологичного комплекса на 20 тысяч голов по разведению крупного рогатого скота мясного направления. Но начало для развития территории, где в настоящее время базируется компания, было заложено малым предприятием «Ранчо "Рог изобилия"». Именно это ранчо обосновалось в пустующей деревне Светлицы, оценив по достоинству прилегающую туристско-рекреационную территорию и ее производственный потенциал.

Не располагая крупным капиталом, который был позже выделен Центру генетики, первопроходцы, используя собственные средства, пошли по пути диверсификации бизнеса по следующим направлениям: реализация программы сельского туризма «Традиционная калужская деревня» и развитие мясного скотоводства по канадской технологии. Осуществление своих планов начали с инфраструктуры: строительства дорог, энергоснабжения, обеспечения связью и интернетом, возведения плотины и нескольких десятков гостевых домов. Территория стала инвестиционно привлекательной, на ней захотелось жить и работать, поэтому учредители Центра генетики ее просто выкупили у прежних собственников. Бизнес есть бизнес.

Сегодня вокруг когда-то вымирающей деревни Светлицы формируются другие направления сельского предпринимательства. Это мощное тепличное хозяйство, организованное француженкой **Флоранс Жерве д'Альден**, где выращивают и поставляют в Москву 13 сортов французских роз, гостевые дома для сельского туризма.

Первопроходцем внедрения в калужскую практику канадской технологии производства экологически чистого продукта — «мраморного мяса» выступил фермер **А. В. Давыдов**, организовавший хозяйство «ДиК». Благодаря его стараниям исчезнувшая с карты страны деревня Барановка, возроди-

лась и получила статус населенного пункта.

Перенимая все прогрессивное, фермер одним из первых в регионе приступил к становлению и сельского туризма. Для размещения туристов построены коттеджи, проводятся экскурсии с посещением основных достопримечательностей Калуги и области. Но наибольший интерес у гостей вызывает знакомство с самой фермой, возможность объехать культурные пастбища и вникнуть в составляющие экологически чистой технологии мясного скотоводства.

Ответом на любые внешние вызовы, брошенные России, должно стать повышение темпов инновационного развития сельских территорий и производственной деятельности. В свою очередь производственная и альтернативная деятельность на селе должна базироваться на всесторонней поддержке государством ответственных, эффективных собственников, разумно и высокоэффективно использующих современные технологии, диверсификацию бизнеса.

Процесс становления сельского туризма благодаря реализации государственных программ заметно активизировался, но до настоящего времени не устранены проблемы, препятствующие динамичному становлению систем, адекватных требованиям времени и положительному мировому опыту. В Калужской области, как в целом по России, до сих пор не снят целый ряд противоречий. Они существуют в понимании таких явлений, как агропромышленный комплекс, сельское хозяйство, с одной стороны, и индустрия туризма, сельский туризм — с другой. Практическая деятельность по формированию систем сельского туризма в регионах требует разработки соответствующей понятийной базы, стандартов, регламентов, а также рекомендаций для подготовки кадров, отличающихся компетентностью и креативностью.