

Финансово-бюджетная политика в рамках реализации программы социально-экономического развития (на примере Брянской области)

На данном этапе развития страны необходимо отметить важность работы Минфина над Концепцией долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. В ее рамках Минфин совместно с другими ведомствами должен представить проект долгосрочного финансового плана. Его основу должны составить направления, обеспечивающие качество экономического развития страны при одновременном повышении эффективности расходования бюджетных средств и жестком контроле за их исполнением.

Обеспечение стабильности финансовой системы является основой для решения масштабных задач, стоящих перед страной. Это налагает большую ответственность на всех, чья работа связана с управлением общественными финансами, и, в первую очередь, на Министерство финансов Российской Федерации, основной и важнейшей функцией которого является разработка государственной политики в бюджетной и налоговой сферах, а также единой денежно-кредитной политики страны. Бюджетная политика, как сказал В.А. Зубков на расширенном заседании Коллегии Министерства финансов РФ, может и должна отражать идеологию государственного развития, быть инструментом практической реализации целей, стоящих перед страной, ее основополагающих приоритетов, обеспечивать сбалансированность развития экономики.

Бюджетная политика это направление экономической политики государства, связанное с разработкой и использованием государственного бюджета и бюджетов территориально-административных единиц, входящих в это государство (в Российской Федерации федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации). Задача бюджетной политики – выбор основных особенностей (параметров) бюджета. Такими параметрами могут быть следующие: а) величина дефицита бюджета или же отсутствие такового; б) размеры или отсутствие государственного долга, а также время, отводимое на его погашение; в) определение долей Федерации и регионов (субъектов Федерации) в доходах и расходах бюджета (проблема «бюджетного федерализма»), соотношение основных разделов бюджета и т.д. В соответствии с намеченными целями формируются задачи, которые определяют стратегические направления и ориентиры бюджетной политики. Как правило, это: концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных вопросов; снижение налоговой нагрузки на экономику; упорядочение государственных обязательств; создание эффективной

системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами.

Основными направлениями бюджетной политики в Российской Федерации на 2010-2012 годы являются:

- 1) внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- 2) восстановление трехлетнего бюджета;
- 3) переход к программному бюджету;
- 4) развитие новых форм оказания государственных (муниципальных услуг);
- 5) реформирование государственного (муниципального) финансового контроля;
- 6) совершенствование механизмов государственных (муниципальных) закупок;
- 7) повышение эффективности бюджетных расходов по направлениям государственной политики (отраслям экономики и социальной сферы);
- 8) создание информационной среды и технологий для реализации управленческих решений и повышения действенности общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Социально-экономическое развитие и политическая стабильность в обществе основываются на четком планировании и исполнении бюджета, которому в идеале должна быть присуща сбалансированность доходной и расходной частей. В 2007 году в России был впервые принят "трехлетний" бюджет. Со второй половины 2008 году влияние мирового финансового кризиса потребовало корректировки бюджетной и налоговой политики, направленной на обеспечение экономической устойчивости страны и трансформации планов относительно ее будущего развития. В результате сокращение доходов федерального бюджета за 2009 году составило 38,6% по сравнению с учтенным, что обусловлено, в первую очередь, снижением поступлений нефтегазовых доходов, налогов на прибыль, добавленную стоимость организаций и доходы населения. Это потребовало существенного пересмотра расходных обязательств. В такой ситуации проблемы исполнения региональных и местных бюджетов проявляются особенно остро, тем более что на помощь федерального бюджета рассчитывать сложно.

В этих условиях региональные власти находятся в поиске оптимальных методов и форм государственной поддержки, стоят перед сложным выбором либерализации или ужесточения налогового администрирования. С одной стороны, необходимо на максимальном уровне обеспечить собираемость доходов в бюджет, не допустить ухода бизнеса в "тень", с другой - важно не поставить налогоплательщика на грань банкротства, не спугнуть чрезмерным вниманием предпринимателей и крупных производителей.

Основными целями бюджетной реформы на среднесрочный период являются: стимулирование структурной перестройки экономики, диверсификация ее структуры, снижение фискальной нагрузки на экономику, повышение уровня и качества жизни населения. Для достижения этих целей используются следующие меры:

- закрепление доходных и разграничение расходных полномочий за каждым уровнем бюджетной системы РФ на долгосрочной основе;
- формирование бюджетов всех уровней в рамках среднесрочного планирования;
- выработка критериев эффективности бюджетных расходов и подготовка на этой основе предложений по оптимизации их структуры;
- перевод региональных и муниципальных бюджетов на казначейское исполнение и реформирование системы исполнения муниципальных бюджетов;
- отмена законодательных решений, финансовое обеспечение которых становится невозможным в рамках существующих доходных ограничений;
- ограничение роста непроцентных расходов;
- оптимизация сети бюджетных учреждений исходя из условия выполнения ими государственных функций и задач;
- обеспечение контроля со стороны главных распорядителей средств федерального бюджета за обязательствами находящимися в их ведении организаций и учреждений.

Анализ современной бюджетной политики в области доходов (таблица 1) показывает: доходы бюджета в 2009 году в на 1,2% ниже, чем в 2008 году. В целом за 2009-2011 доходы в реальном выражении возрастут на 3,6%, или на 1,2% в среднем за год. Для сравнения: в 2006-2008 гг. среднегодовой размер роста доходов в реальном выражении составлял 9,1% (27,4% за период). По отношению к ВВП доходы бюджета сократились с 21,2% в 2008 году до 19,6% в 2009 году и 18,0% в 2011 году. Это связано, в основном, с сокращением нефтегазовых доходов. Нефтегазовые доходы федерального бюджета сократились с 10,1% ВВП в 2008 году, до 5,8% ВВП в 2011 году. При этом доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходов федерального бюджета сокращается с 47,4% в 2008 году до 32,3% в 2011 году [5].

Таблица 1. - Структура доходов федерального бюджета в % к ВВП

Показатель	2008	2009	2010 (оценка)	2011 (оценка)
Всего доходов	21,23	19,58	18,68	17,96
В т. ч.				
Налог на прибыль организаций	1,52	1,41	1,36	1,34
ЕСН	1,18	1,21	1,24	1,28
НДС	2,88	3,68	3,63	3,63
Акцизы	0,36	0,37	0,37	0,39
НДПИ	3,46	2,4	2,09	1,87
Таможенные пошлины	8,18	6,75	6,1	5,54
Нефтегазовые	10,06	7,49	6,52	5,8

доходы				
--------	--	--	--	--

Общий объем расходов консолидированного бюджета Российской Федерации в 2011 году по сравнению с 2008 годом увеличится в 1,45 раза в номинальном и в 1,2 раза в реальном выражении при в целом стабильной структуре расходов, отражающей объемы финансового обеспечения основных функций и полномочий органов публичной власти.

В структуре расходов консолидированного бюджета Российской Федерации преобладают расходы на финансовое обеспечение публичных услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства (около 34%), затем следуют социальная политика, включая трансферты внебюджетным фондам (около 20%), обеспечение обороны и безопасности (около 17%), поддержка национальной экономики, включая развитие инфраструктуры (около 16%), общегосударственные вопросы (около 9%).

Таблица 2. - Основные параметры расходов федерального бюджета на 2006-2011 гг.

Показатель	2006	2007	2008	2009	Прогноз 2010	Прогноз 2011
Расходы, всего млрд. руб.	4284,8	5986,6	7021,9	8810,4	9791,6	10706,0
% ВВП	15,9	18,1	16,6	18,1	17,6	16,9
Процентные расходы, млрд. руб.	172,8	143,1	179,9	205,5	241,4	308,0
Непроцентные расходы, млрд. руб.	4112,0	5843,5	6842,1	8604,9	9305,3	9862,6
Прирост к предыдущему году млрд. руб.		1701,8	1035,3	1788,5	981,2	914,4
% в номинальном выражении		39,7	17,3	25,5	11,1	9,9
% в реальном выражении		24,8	6,1	16,7	3,9	2,4

Правовую основу межбюджетных отношений составляют Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Конституция Республики Мордовия, настоящий Закон и иные нормативные правовые акты Республики Мордовия, регулирующие межбюджетные отношения.

Так, формами межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета, являются:

- 1) дотации бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации;
- 2) субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда регионального развития;
- 3) субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда софинансирования социальных расходов;
- 4) субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций;

- 5) финансовая помощь бюджетам отдельных муниципальных образований;
- 6) иные безвозмездные и безвозвратные перечисления;
- 7) бюджетные кредиты бюджетам субъектов Российской Федерации.

Как и в предыдущие годы, основная часть средств из федерального бюджета будет распределяться между регионами через 5 фондов.

Наиболее значимый из них - Фонд финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР). Различия в бюджетной обеспеченности регионов достигают 40 раз. После распределения дотаций из этого Фонда всем регионам гарантируется бюджетная обеспеченность не ниже 64% от среднего уровня.

Целевые субсидии из Фонда софинансирования социальных расходов направлены на поддержку приоритетных социально значимых расходов территориальных бюджетов (социальную защиту ветеранов труда, тружеников тыла, лиц, пострадавших от политических репрессий, выплаты детских пособий, адресных жилищных субсидий населению). Задачей Фонда регионального развития является оказание помощи регионам в развитии социальной инфраструктуры - строительстве школ, больниц, других объектов. Фонд компенсаций передает в регионы средства в виде целевых субвенций на реализацию делегированных федеральных полномочий (на предоставление льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг участникам войны, инвалидам, чернобыльцам). В 2008-2010 годах из федерального бюджета будут выделяться средства на развитие инфраструктуры общенационального и межрегионального значения, на стимулирование развития инновационного и информационного секторов экономики. Для этих целей в 2006 году создан Инвестиционный фонд, средства которого предназначены для реализации особо значимых инвестиционных и инновационных проектов. За счет предоставления государственных гарантий расширяется экспорт машин, оборудования и транспортных средств. Опережающими темпами (в том числе благодаря мерам государственной поддержки) развиваются информационные технологии и связь.

Состав межбюджетных трансфертов в 2009-2011 гг. можно пронаблюдать в таблице 3.

Таблица 3. - Состав межбюджетных трансфертов в 2009-2011 гг.

Вид трансферта	2009	2010	2011
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	5 014 043,5	3 911 234,8	2 205 617,4
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	3 014 043,5	2 411 234,8	1 205 617,4
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности	3 014 043,5	2 411 234,8	1 205 617,4
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	2 000 000,0	1 500 000,0	1 000 000,0
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации	2 000 000,0	1 500 000,0	1 000 000,0

на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов			
Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии)	1 597 714,7	511 363,5	483 636,8
Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	1 100 814,4	1 121 728,8	1 201 178,8
Иные межбюджетные трансферты	168 514,2	190 063,9	140 902,9
Дотации бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	5 014 043,5	3 911 234,8	2 205 617,4

В условиях достаточности финансовых ресурсов региональных бюджетов на первый план выходит задача повышения эффективности использования бюджетных средств, реализация которой будет осуществляться по следующим направлениям:- продолжение формирования стимулов к увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; - совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований; - формирование нового качества финансового менеджмента в сфере управления региональными и муниципальными финансами. Установленное бюджетным законодательством закрепление налоговых доходов за бюджетами субъектов Российской Федерации, а также стабильность принципов предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета обеспечат рост доходов до 6 298,2 млрд. рублей в 2009 году, 7 034,5 млрд. рублей - в 2010 году, 7 881,7 млрд. рублей - в 2011 году, из них налоговые доходы составят соответственно 4 706; 5 382 и 6 208 млрд. рублей.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации составили в 2009 году 364 млрд. рублей, в 2010 году – 389, в 2011 году - 416 млрд. рублей. Это позволит определить минимальный уровень выравнивания бюджетной обеспеченности исходя из средней величины этого показателя по субъектам Российской Федерации без учета 10 самых высоко обеспеченных и 10 самых низко обеспеченных [5].

Направлением совершенствования методики распределения средств на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации является уменьшение в определенной степени доли средств, предусматриваемой в составе дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, на компенсационные меры. Сохранение на неопределенный срок средств компенсационного характера в составе дотаций при существенном росте налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в последние годы, по сути, означает снижение финансовой поддержки регионов с объективно небольшой налоговой базой.

Задачи стимулирования субъектов Российской Федерации к осуществлению приоритетных, с точки зрения Российской Федерации, расходов, решаются путем предоставления субсидий бюджетам субъектов

Российской Федерации. Число каналов такой поддержки возросло в настоящее время до 90, их объем равен 231 млрд. рублей в 2009 году, 192 млрд. рублей в 2010 году, 176 млрд. рублей в 2011 году (без расходов инвестиционного характера). Отдавая должное эффекту, который достигается в результате софинансирования важных направлений социальной политики в субъектах Российской Федерации, дальнейшая практика их предоставления требует совершенствования. Представляется, что прежде всего необходимо поэтапно сокращать объемы отдельных предоставляемых субсидий по мере решения поставленных задач, а новые должны предоставляться в пределах общего объема субсидий, имеющегося у соответствующего главного распорядителя средств федерального бюджета, и на определенный срок, а не бессрочно, как это делается в настоящее время. В этих целях предлагается федеральным органам исполнительной власти - главным распорядителям средств федерального бюджета провести консолидацию субсидий в отраслевые, что даст возможность определять приоритеты в софинансировании в зависимости от реализуемой на конкретном этапе политики.

Финансовое обеспечение полномочий, переданных Российской Федерацией для исполнения субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, осуществляется путем предоставления субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации. На эти цели предусмотрено в 2009 году - 219, в 2010 - 220, в 2011 - 234 млрд. рублей. Указанные средства в полном объеме обеспечивают реализацию делегированных полномочий. Федеральным органам исполнительной власти необходимо осуществлять контроль за ходом реализации полномочий в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Должны быть сформированы стимулы к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами. Условием, обеспечивающим надлежащее качество финансового менеджмента может быть расширение бюджетных возможностей для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проводящих ответственную финансовую политику, и меры воздействия к субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, в которых качество финансового менеджмента не обеспечивает реализацию прав граждан на услуги и гарантии, предоставляемые органами государственной власти. Министерство финансов Российской Федерации будет ежегодно осуществлять мониторинг и составлять рейтинг качества финансового менеджмента в субъектах Российской Федерации.

Необходимо формирование системы стимулирования органов местного самоуправления к внедрению передовых процессов в области социально-экономического развития и управления общественными финансами. Для муниципальных образований в субъектах Российской Федерации должны

быть установлены стимулы к повышению эффективности использования бюджетных средств и формированию заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении доходов местных бюджетов. В этих целях Министерству финансов Российской Федерации необходимо продолжить проведение федеральных конкурсов в сфере реформирования муниципальных финансов в рамках конкурсов реформирования региональных финансов и разработает рекомендации по проведению аналогичной работы в субъектах Российской Федерации. На эти цели предусмотрено в 2009 году - 3,5 млрд. рублей, в 2010-2011 годах - по 3,8 млрд. рублей.

В целях предупреждения возможных негативных последствий в исполнении расходных обязательств субъектов Российской Федерации в случае существенных изменений доходной базы предполагается сохранить дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, реализация предлагаемых мер по повышению качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации должна обеспечить дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений и способствовать повышению эффективности бюджетной системы Российской Федерации на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

На региональном уровне одним из основных факторов повышения конкурентоспособности территории также становится эффективная система управления общественными финансами. Осуществить переход к такой системе возможно за счет реинжиниринга существующего бюджетного процесса, то есть выявления устаревших процедур и замены их новыми технологиями управления. В сфере управления общественными финансами изменились технологии (среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат, вместо финансирования бюджетной сети). Иные требования предъявляются к персоналу. Провозглашены иные цели бюджетной политики (эффективность и результативность бюджетных расходов). В этих условиях технологии работы тоже должны измениться.

Подготовка Программы реформирования системы управления общественными финансами Брянской области вызвана необходимостью кардинального изменения принципов и механизмов функционирования органов государственной власти региона в связи с происходящими сегодня процессами в экономике, финансах, социальной сфере, государственном и муниципальном управлении, а также проводимыми реформами на федеральном уровне. В настоящее время под термином «общественные финансы» понимаются финансы общественного, то есть государственного сектора. Общественные финансы не ограничиваются только бюджетами разных уровней. Это также финансы различного рода государственных и муниципальных учреждений и организаций, унитарных предприятий.

Программа реформирования системы управления общественными финансами Брянской области включает следующие основные блоки:

Первый блок охватывает вопросы реформирования бюджетного процесса и управления расходами. Реализация данных мероприятий позволит определить порядок перевода бюджетных учреждений в форму негосударственных организаций, совершенствовать финансирование временных кассовых разрывов, ввести обязательную публичную независимую экспертизу законопроектов в области бюджетной и налоговой политики, обеспечить применение формализованных процедур при бюджетных закупках.

В рамках второго блока введено бюджетирование, ориентированное на результат. Осуществление этих мероприятий позволит создать систему учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах и установить стандарты их качества, формировать среднесрочные ведомственные целевые программы, повысить самостоятельность бюджетных учреждений, использовать среднесрочное финансовое планирование как основу формирования бюджета.

Третий блок охватывает вопросы реализации административной реформы. Четкое определение функций каждого органа исполнительной власти Брянской области, исключение дублирующих функций, ориентация на результаты работы, введение и выполнение показателей, характеризующих результаты работы, конкурсный набор сотрудников, повышение квалификации персонала, подготовка докладов о результатах и основных направлениях деятельности обеспечит эффективную деятельность органов исполнительной власти.

Четвертый блок предусматривает реформирование государственного сектора экономики. Проведение этих мероприятий позволит сократить бюджетные средства, предоставляемые негосударственным организациям, повысить уровень платежей населения за жилищно-коммунальные услуги при увеличении объема адресного субсидирования наименее обеспеченных слоев населения, перевести натуральные льготы в денежную форму при сохранении социальной стабильности в регионе.

В рамках пятого блока проводится совершенствование инвестиционной деятельности. Осуществление данных мероприятий позволит привлечь дополнительные инвестиции негосударственных организаций в регион, провести мониторинг реализации инвестиционных проектов, упорядочить принятие решений о новых инвестиционных проектах, реализуемых за счет бюджетных средств.

Шестой блок предполагает создание условий для развития доходной базы. Эти мероприятия призваны организовать оперативный учет задолженности перед бюджетом, упорядочить предоставление налоговых льгот, повысить деловую активность предпринимателей путем оказания им консультационной и организационной поддержки, повысить эффективность

деятельности государственных унитарных предприятий и работы с объектами, находящимися в областной собственности.

Седьмой блок нацелен на совершенствование долговой политики, что позволит формализовать порядок управления внутренним долгом и принятия новых долговых обязательств, предоставления гарантий, обеспечить снижение кредиторской задолженности бюджета.

Последний блок Программы ориентирован на изменение модели межбюджетных отношений. Это обеспечит объективное и прозрачное распределение межбюджетных трансфертов регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, поселений, фонда компенсаций, фонда софинансирования социальных расходов, предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам, оказания инвестиционной финансовой помощи бюджетам муниципальных образований.

В целом Программа призвана обеспечить рост качества жизни населения, удовлетворенность граждан деятельностью органов власти, повышение качества бюджетных услуг, создание благоприятного инвестиционного климата и обеспечение устойчивого динамичного развития региона, достижение результативности использования бюджетных ресурсов при реализации задач, стоящих перед органами государственной власти. Программа позволит реализовать современные технологии работы с бюджетными средствами, расширить доходную базу, обеспечить прозрачность и понятность расходов и осуществлять расходы, исходя из показателей их результативности.

Список использованной литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Справочная Правовая Система ГАРАНТ / НПП "Гарант - Сервис". - электрон. док. - [б. м.], 1990-2009.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ // С изменениями и дополнениями. // Справочная Правовая Система ГАРАНТ / НПП "Гарант - Сервис". - электрон. док. - [б. м.], 1990-2009.
3. Методологические и методические положения совершенствования межбюджетных отношений / Поздняков А.М., Беденков А.Р., Масаков В.М., Суслов В.И. - М., 2005. - 31с.
4. Федеративные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспективы // Вопросы экономики. - 2007. - № 5. - С.84-102.
5. www.minfin.ru - официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации
6. www.gks.ru - официальный сайт Госкомстат РФ