

## ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

*М.Ю. Большаков*

### **Основные направления бюджетной политики Российской Федерации**

Бюджет имеет первостепенную важность для функционирования национальной экономики, так как представляет собой основной финансовый план государства, благодаря которому мобилизуются финансовые ресурсы, необходимые для последующего их перераспределения и использования для реализации целей государственной политики.

К основным бюджетным полномочиям Российской Федерации относятся, согласно бюджетному кодексу РФ [1, ст. 7]:

- установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, основ бюджетного процесса и межбюджетных отношений;

- определение основ составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, составления, внешней проверки, рассмотрения и утверждения отчетов об их исполнении и осуществления контроля за их исполнением;

- установление порядка составления и рассмотрения проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждения и исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осущест-

вления контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составления отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

- составление и рассмотрение проектов федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, утверждение и исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, осуществление контроля за их исполнением, составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, составление отчета об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации;

- установление порядка составления и представления в федеральные органы исполнительной власти сводов утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, отчетов об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и иной бюджетной отчетности;

- определение порядка установления расходных обязательств публично-правовых образований;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации;

- определение порядка установления и исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подлежащих исполнению за счет субвенций из федерального бюджета и др.

Проводимая бюджетная политика в целом соответствует стратегическим целям экономического развития Российской Федерации, повышения качества жизни и обеспечения безо-

пасности ее граждан, задачам, определенным Бюджетным посланием Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008 году».

В то же время задача последовательного снижения уровня инфляции в первые месяцы 2008 года была решена не в полной мере.

Начата реализация приоритетных национальных проектов. Создается основа для решения назревших проблем повышения качества образования, улучшения здоровья населения, обеспечения граждан доступным и комфортным жильем, формирования достойных условий жизни на селе и развития агропромышленного производства.

Применяемые здесь механизмы направлены как на повышение качества государственных социальных услуг, так и на обеспечение прямой связи между результатами работы учреждений и их финансированием, включая оплату труда.

Мероприятия, предусмотренные приоритетными национальными проектами, в целом обеспечены необходимым бюджетным финансированием. Тем не менее сохраняются неточности в процессе бюджетного планирования. Так, например, первоначально не были учтены средства на уплату единого социального налога и выплату районных коэффициентов в связи с введением дополнительных выплат отдельным категориям учителей и медицинских работников. В результате вновь требуется внесение изменений в федеральный бюджет в процессе его исполнения [2, с. 123].

Увеличены в реальном выражении размеры оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, пенсий и ряда пособий в связи с материнством и воспитанием детей.

Однако подготовка законопроектов, направленных на расширение самостоятельности организаций социально-культурной сферы, и переход к нормативно-подушевому финанси-

рованию оказания государственных и муниципальных услуг затянулись. В бюджетных учреждениях по-прежнему преобладают уравнилельные подходы к установлению заработной платы работников. Реструктуризация сложившейся бюджетной сети проводится медленно.

Проведенная реформа системы натуральных льгот позволила повысить эффективность социальной поддержки населения. Бюджетные средства на эти цели предусматриваются в необходимых объемах.

В федеральном бюджете на 2008 год увеличены объемы инвестиционных расходов государства, создан Инвестиционный фонд. Принят закон о концессионных соглашениях. Однако его реализация сдерживается отсутствием утвержденных Правительством Российской Федерации типовых концессионных соглашений.

Продолжена реформа федеративных отношений. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации на 2008 год впервые были исполнены в условиях законодательно установленного разграничения расходных обязательств и доходных источников. Сбалансированность региональных бюджетов улучшилась.

Повысились прозрачность и объективность системы финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Но применяемые при распределении дотаций механизмы по-прежнему недостаточно ориентированы на стимулирование роста собственного налогового потенциала.

Расширен круг собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и делегированных им полномочий с предоставлением субвенций из федерального бюджета. Порядок делегирования полномочий органам государственной власти субъектов РФ конкретизирован с учетом накопленного опыта [3, с. 165].

Органы государственной власти субъектов РФ получили право в установленных законом случаях участвовать в осу-

ществлении полномочий РФ с осуществлением расходов за счет средств бюджетов субъектов РФ. Аналогичные решения приняты и в отношении органов местного самоуправления.

Реализован ряд мер по совершенствованию налогообложения прибыли организаций. Введены меры налогового стимулирования для компаний, работающих в особых экономических зонах.

Отменен налог на имущество, переходящее в порядке наследования.

Снижение базовой ставки единого социального налога обеспечило существенное уменьшение налоговой нагрузки прежде всего для обрабатывающих отраслей промышленности. В то же время пока не достигнута вторая основная цель реформы налогообложения фонда оплаты труда – массового вывода «из тени» доходов граждан, в первую очередь занятых в сфере малого и среднего бизнеса.

Законодательно отменены лимиты на предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налоговых платежей. Но распределение компетенции между органами власти по их предоставлению так и не было установлено. Законопроект, предусматривающий решение этой и иных наболевших проблем налогового администрирования, уже долгое время находится в Государственной думе.

Законодательно установлен механизм исполнения судебных решений по искам к органам государственной власти и органам местного самоуправления.

Продолжено сокращение объема государственного внешнего долга. За прошедший год он уменьшился на 37,6 млрд долларов США и составил чуть более 10% ВВП. Возросла роль РФ в усилиях международного сообщества по решению проблемы долгового бремени беднейших стран.

Сформирована нормативно-методическая база для составления перспективного финансового плана и проекта федерального бюджета, ведения реестров расходных обязательств,

разработки и реализации ведомственных целевых программ [4; стр. 142].

Активизировалась работа по формированию целей и индикаторов деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, увязке бюджетных ассигнований с конкретными, количественно измеримыми результатами их использования, совершенствованию формата представления бюджета, оценке его вклада в достижение целей государственной политики. Тем не менее при проведении данной работы пока не сделан достаточный акцент на оценке эффективности осуществляемых бюджетных расходов.

С 2006 года все бюджеты бюджетной системы РФ переведены на кассовое обслуживание исполнения в органах Федерального казначейства.

Бюджетная политика должна формироваться исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами.

Последовательное снижение темпов инфляции должно оставаться в центре внимания Правительства РФ. Акцент в антиинфляционных мерах должен быть перенесен с подавления уже возникших инфляционных всплесков на устранение причин, обуславливающих сохранение относительно высокой инфляции.

При формировании и реализации бюджетной политики Правительству РФ надлежит предпринять действия по следующим направлениям.

1. Обеспечение сбалансированности бюджетной системы в долгосрочном периоде. Прежде всего это касается выполнения обязательств государства в сфере пенсионного и других видов государственного социального страхования. Необходимо также завершить формирование реестра расход-

ных обязательств и обеспечить его практическое применение при формировании федерального бюджета. При этом стратегия бюджетных расходов должна строиться не на текущих оценках ценовой конъюнктуры на рынках сырья, а исходя из долгосрочных тенденций. Как в 2009 году, в среднесрочной перспективе прирост непроцентных расходов федерального бюджета необходимо осуществлять темпами, адекватными темпам роста экономики.

2. Должна быть продолжена политика аккумулирования «конъюнктурных» доходов бюджета в Стабилизационном фонде. Средства фонда сверх базового объема должны направляться исключительно на замещение источников внешнего финансирования дефицита бюджета и (или) досрочное погашение государственного внешнего долга. При этом необходимо провести четкое разделение между средствами, которые резервируются в Стабилизационном фонде с целью минимизации отрицательных последствий падения цен на нефть (резервная часть), и ресурсами, формируемыми сверх этого объема («фонд будущих поколений»). Объем резервной части целесообразно установить в процентном отношении к ВВП.

3. Повышение результативности бюджетных расходов. Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом. Нельзя допускать искусственного увеличения количества принимаемых обязательств, которое будет препятствовать сопоставлению и выбору наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств.

4. Повышение роли среднесрочного финансового планирования. Установленные процедуры и сроки разработки и утверждения перспективного финансового плана должны неукоснительно соблюдаться. Отчеты о результатах использования бюджетных ассигнований необходимо учитывать при

составлении и рассмотрении проектов бюджетов. Эти положения следует закрепить в Бюджетном кодексе РФ.

5. Дальнейшее расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего путем разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины.

6. Обеспечение прозрачности и эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд. Необходимо в кратчайшие сроки завершить формирование нормативной правовой базы реализации положений ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Следует обратить особое внимание на определение перечня товаров, работ, услуг, закупки которых должны проводиться на аукционах, а также особенностей закупки продукции для нужд обороны и безопасности. Следует расширять практику проведения совместных торгов государственными и муниципальными заказчиками, оказывая организационное содействие принятию совместных решений о проведении торгов по широкому спектру федеральных нужд.

7. Совершенствование управления государственной собственностью. Получение единовременных доходов не должно быть единственной целью приватизации государственного и муниципального имущества. В первую очередь она должна способствовать структурным изменениям в соответствующих секторах экономики, позволяющим рассчитывать на получение позитивного экономического, социального и бюджетного эффекта. В кратчайшие сроки следует законодательно урегулировать вопрос о снижении выкупной цены земельных участков под объектами, находящимися в частной собственности. Назрела необходимость упрощения процедуры приватизации унитарных предприятий.



8. Неукоснительное соблюдение законодательно определенных сроков установления регулируемых тарифов на услуги организаций жилищно-коммунального комплекса и естественных монополий, а именно – до внесения проектов бюджетов в законодательные органы.

9. Эффективное участие РФ в инициативах мирового сообщества по облегчению долгового бремени беднейших стран.

10. Реорганизация и увеличение капитализации специализированных государственных инвестиционных институтов в целях поддержки экспорта товаров и импорта технологий, долгосрочного финансирования крупных инвестиционных проектов. Использование механизмов Инвестиционного фонда, венчурных фондов, промышленно-производственных, технико-внедренческих и туристско-рекреационных особых экономических зон, концессионных соглашений, технопарков в сфере высоких технологий в целях расширения частных инвестиций.

Основные направления налоговой политики.

Налоговая политика в 2009–2010 годах и на среднесрочную перспективу должна формироваться исходя из необходимости стимулирования позитивных структурных изменений в экономике, последовательного снижения совокупной налоговой нагрузки, качественного улучшения налогового администрирования.

Необходимо в 2009 году принять решение об освобождении от налогообложения дивидендов, получаемых российскими юридическими лицами от инвестиций в дочерние общества. При этом следует установить четкие условия предоставления такого освобождения, а также механизмы, препятствующие злоупотреблениям с целью уклонения от уплаты налогов.

Для стимулирования инноваций целесообразно, в частности, сократить срок отнесения затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в том числе не

давшие положительного результата, на расходы, уменьшающие налог на прибыль, с двух лет до одного года.

Реформирование системы взимания акцизов должно быть ориентировано на стимулирование потребления более качественных товаров. Следует проработать вопрос о дифференциации ставок акцизов на бензин в зависимости от его качества.

Порядок уплаты акцизов на сигареты предлагается изменить путем перехода исчисления адвалорной составляющей ставки акциза от розничной цены сигарет. При этом новая система не должна создавать дополнительные сложности при ее администрировании со стороны налоговых органов.

Индексация ставок акцизов на нефтепродукты в ближайшие годы является нецелесообразной.

Необходимо завершить разработку и принятие нормативных правовых актов, устанавливающих основы и процедуры массовой оценки недвижимости в целях обеспечения введения единого местного налога на недвижимость взамен существующих ныне земельного и имущественного налогов с 2009 года.

Поддерживаю предложение Правительства Российской Федерации о существенном увеличении размера социального налогового вычета по налогу на доходы физических лиц на лечение в медицинских учреждениях Российской Федерации. Целесообразно разрешить учитывать в сумме социального вычета и взносы граждан страховым организациям по договорам добровольного личного медицинского страхования.

Необходимо разработать критерии оценки эффективности работы сотрудников налоговых и таможенных органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов и таможенных платежей, а качество исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением налогового и таможенного законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и таможенных платежей. При этом необходимо внедрить механизмы материального стиму-

лирования сотрудников в зависимости от соответствия их работы таким критериям.

Следует совершенствовать налоговый контроль за использованием механизмов трансфертного ценообразования в целях минимизации налогообложения. Такой контроль должен быть, прежде всего, ориентирован на внешнеэкономические сделки с зависимыми лицами и не препятствовать нормальному рыночному ценообразованию. Инструментом контроля могли бы стать справочные цены на сырьевые товары, источником для определения которых будут котировки ведущих товарных бирж и иная общепризнанная на соответствующих рынках информация. Необходимо подготовить соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Целесообразно принять решения, обеспечивающие уплату всех налогов и таможенных платежей исключительно в российской валюте. При этом необходимо прекратить практику учета и перечисления таможенных платежей через промежуточные счета таможенных органов, обеспечив их уплату напрямую в федеральный бюджет.

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти в основном завершено. Теперь следует обеспечить неукоснительное соблюдение принципа разграничения ответственности за принимаемые решения и безусловного исполнения закрепленных за соответствующими бюджетами расходных обязательств.

Необходимо ввести ограничения по срокам принятия федеральных законов, изменяющих бюджетное и налоговое законодательство и влияющих на поступление налогов и сборов, зачисляемых в региональные и местные бюджеты.

Такие законы должны приниматься не позднее чем за месяц до внесения в Государственную Думу проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

Налоговая отчетность должна формироваться по каждому муниципальному образованию, включая поселения.

Следует усовершенствовать методику распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ с тем, чтобы снизить иждивенческие настроения и повысить мотивацию регионов к развитию собственной налоговой базы. Это может быть достигнуто, в том числе, путем изменения порядка расчета указанных дотаций, имея в виду не предусматривать их сокращение в случае достижения субъектом Российской Федерации более высоких относительно среднероссийского уровня показателей социально-экономического развития.

При подготовке проекта федерального бюджета на очередной год необходимо также проводить корректировку общего объема средств Фонда в случае, если по итогам отчетного года фактический уровень инфляции превысил прогнозный.

Следует также разработать формализованную методику оценки состояния бюджетной дисциплины и регламент действий по отношению к ее нарушителям, включая уменьшение объемов перечисления им отдельных видов межбюджетных трансфертов.

Целесообразно пересмотреть порядок предоставления регионам финансовой помощи на развитие социальной и инженерной инфраструктуры, отказавшись от включения в федеральную адресную инвестиционную программу большей части объектов регионального и местного значения и передав соответствующие средства регионам в виде субсидий.

Распыленные в настоящее время по различным каналам средства инвестиционного характера, а также иные трансферты субъектам Российской Федерации, предоставляемые на условиях софинансирования, следует объединить в Федеральном фонде софинансирования расходов, установив единые и прозрачные принципы его распределения, в первую очередь учитывающие бюджетную обеспеченность регионов [4, с. 167].

Актуальной задачей остается создание долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и

муниципальными финансами, распространения на региональный и местный уровень реформы бюджетного процесса и реструктуризации бюджетного сектора.

Базовой предпосылкой для ее решения является реализация органами государственной власти субъектов РФ в полном объеме положений ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и завершение формирования соответствующей его требованиям системы межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации.

Органы местного самоуправления должны обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и соблюдать установленные федеральными законами требования к регулированию бюджетных правоотношений [5, ст. 52].

Необходимо также реализовать на практике принципы прозрачности региональных и муниципальных финансов. Минимальный перечень информации об их состоянии, публикуемый в открытом доступе, должен быть единым для всей страны.

Правительство РФ могло бы более активно применять систему поощрения субъектов РФ и муниципалитетов, добившихся существенного улучшения качества управления общественными финансами, в том числе за счет применения бюджетных грантов. Муниципалитетам должна быть также оказана методологическая помощь и содействие в подготовке кадров финансовых органов.

Следует предусмотреть субвенции из федерального бюджета, обеспечивающие исполнение субъектами РФ переданных им дополнительных полномочий. При этом, в частности, должны быть сформированы механизмы, мотивирующие региональные органы власти к реализации мер по снижению безработицы и созданию активных программ занятости, а также по воспроизводству и вовлечению лесных ресурсов в активный хозяйственный оборот.

Целесообразно в кратчайшие сроки утвердить методики оценки эффективности расходов региональных бюджетов в рамках исполнения как собственных, так и делегированных органам государственной власти субъектов РФ полномочий. Такая оценка должна проводиться ежегодно, а ее результаты – публиковаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

### **Список литературы**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Официальный текст (с изм. от 24.11.2008 г.) // Российская газета. 26.11.2008. N 242.
2. *Васильев В.И.* Бюджетное планирование. Учебник. М., Инфра-М, 2005.
3. *Можаяева Н.Г., Богинская Е.В.* Муниципальное управление. Учебник для студентов. М., Гардарики, 2006.
4. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40.

**Научный руководитель** – А.Н. Пилипенко, кандидат юридических наук