

УДК 336.143 (336.5)

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНЫХ РЕФОРМ

Доржиева В.В.¹, Баирова Э.В.²

¹ФГБУН Бурятский научный центр СО РАН, Улан-Удэ, Россия (670047, Улан-Удэ, ул.Сахьяновой, 8), e-mail: vv2006uu@yandex.ru

²Министерство финансов Республики Бурятия, Улан-Удэ, Россия (670000, г.Улан-Удэ, ул. Ербанова,7), e-mail: e-mail:bairova1968@mail.ru

Основой бюджетной политики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований является бюджетная политика Российской Федерации, направленная на обеспечение положительной динамики социально-экономического развития территории (региона). Одним из приоритетных направлений эффективной бюджетной политики регионов в условиях неустойчивости является формирование стабильно растущей собственной доходной базы региональных бюджетов и консервативный подход при бюджетном планировании, особенно к вопросам принятия новых расходных обязательств и проведению ответственной долговой политики. В статье проанализирована переориентация бюджетной политики на решение стратегически значимых задач социально-экономического развития территорий и некоторые проблемы в финансировании социальной сферы в Республике Бурятия с целью обратить внимание на необходимость использования инструментов бюджетной политики для решения социальных задач государства.

Ключевые слова: бюджетная политика, региональная экономика, среднесрочное планирование, эффективность бюджетных затрат

FISCAL POLICY SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND MUNICIPAL EDUCATION IN THE CONTEXT OF BUDGET REFORM

Dorzhieva V.V.¹, Bairova E.V.²

¹Buryat sciens center of the Siberian Branch of the Russian Academy of Science, Ulan-Ude, Russia (670047, Ulan-Ude, Sakhyanova St., 8), e-mail: vv2006uu@yandex.ru

²The Ministry of Finance of the Republic of Buryatia, Ulan-Ude, Russia, 670000, Ulan-Ude, Ul. erbanova,7), e-mail: bairova1968@mail.ru

The basis of the budgetary policy of the RF subjects and municipal formations is the fiscal policy of the Russian Federation, aimed at ensuring positive dynamics of socio-economic development of the territory (region). One of the priorities of effective budgetary policy of regions in the conditions of instability is the formation of a stable and growing their own regional budgets and conservative approach to budget planning, especially to the adoption of new spending obligations and conduct of responsible debt policy. The article analyzes the reorientation of fiscal policy on strategically important tasks of socio-economic development of territories and some problems in the financing of the social sphere in the Republic of Buryatia with the aim to draw attention to the need to use the tools of fiscal policy to solve social problems of the state.

Keywords: fiscal policy, regional economy, medium-term planning, the efficiency of budget expenditures

Одним из основных направлений бюджетной политики в области реформирования бюджетного процесса являлся переход на среднесрочное бюджетное планирование и бюджетирование, ориентированное на результат, главным элементом и инструментом которых выступает программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета как на федеральном, так и на региональном уровне, а также переход к утверждению «программного» бюджета и реформированию государственного финансового контроля. В последние годы усиление программно-целевого подхода прослеживается и в механизме реализации бюджетной политики страны по отношению к развитию субъектов Российской Федерации, что в целом является положительным фактором, и который позволил в основу

повышения эффективности бюджетных расходов положить программно-целевые принципы бюджетного планирования и исполнения с ясно определенным ожидаемым эффектом и установкой соответствующих индикаторов для деятельности органов государственной и региональной власти, а также местного самоуправления.

Базой для формирования бюджетной политики субъектов РФ и муниципальных образований является бюджетная политика государства, направления которой на перспективу законодательно ежегодно устанавливает Бюджетное послание Президента РФ. Ст. 170 Бюджетного кодекса РФ, принятого 31.07.1998 г. №145-ФЗ, закрепляет, что «...в Бюджетном послании Президента РФ определяется бюджетная политика РФ на очередной финансовый год и плановый период...». Так, в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» говорится о необходимости более тщательного, постоянного мониторинга финансового положения субъектов РФ и муниципальных образований, изменений основных параметров их бюджетов, структуры расходов, государственного и муниципального долга. Научно-обоснованная концепция бюджетной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу в сочетании с конкретными путями их реализации позволяет стимулировать развитие экономики и социальной сферы в прогнозируемых параметрах. Устойчивость и сбалансированность бюджетной системы, даже в случае неблагоприятной внешней конъюнктуры, должна гарантировать безусловное выполнение обязательств государства, и в первую очередь социальных, так как основными выгодоприобретателями от реализации бюджетной политики выступают регион, население, бизнес-сообщество.

Функциональный аспект бюджетной политики включает политику в области:

1. *Доходов бюджета (фискальную)*. С точки зрения развития региона доходы регионального бюджета являются основным показателем для экономических субъектов. Спецификой региональной бюджетной политики в XXI в. В республике Бурятия было занижение доходов регионального бюджета при его первоначальном утверждении (Рис.1), что безусловно имеет положительный аспект для региональной исполнительной власти, с позиций управления финансовыми потоками и позиционированием себя перед федеральным уровнем.

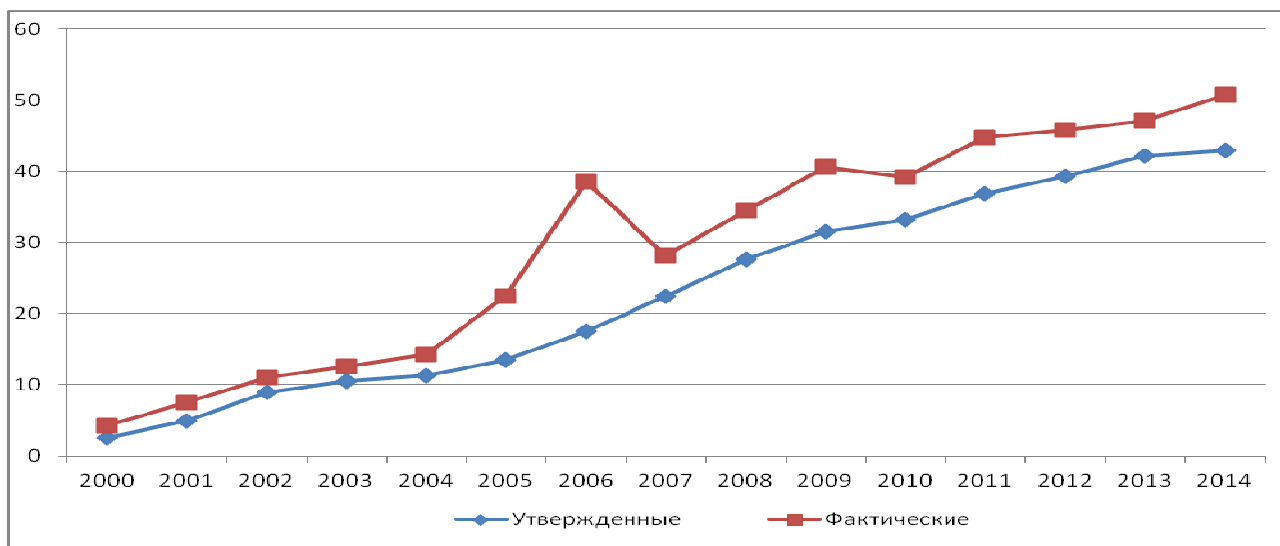


Рис.1. Динамика доходов консолидированного бюджета Республики Бурятия за 2000-2014 гг., млрд руб.¹ [5]

2. *Расходов бюджета.* Выполнение расходных обязательств осуществляется в условиях активного внедрения программного бюджетирования. Анализ исполнения консолидированного бюджета Республики Бурятия в течение 2010-2013 гг. свидетельствует о положительной динамике расходов, но при этом формируется дефицитный бюджет, что ставит под вопрос выполнение социальных обязательств и программ, направленных на экономическое развитие, тем самым нарушается основная задача государственных финансов. При планируемом дефиците регионального бюджета фактически имел место профицит, что вызвало в экономике Республики Бурятия постоянный рост расходов, причем происходит неэффективное увеличение расходов при «непрогнозируемом» росте доходов – отсутствие квалифицированной экспертизы и общественного обсуждения в условиях «срочной необходимости» освоить полученные дополнительные доходы.

3. *Обеспечения сбалансированности бюджета.* Исполнение расходных обязательств в значительной степени зависело от объемов финансовой помощи из федерального бюджета. Безвозмездные поступления из федерального бюджета в консолидированный бюджет Республики Бурятия в 2010 г. обеспечили выполнение 51,9% всех расходных обязательств, в 2011 г. – 50,8%, в 2012 г. – 48,5%. Разбалансировка региональных бюджетов началась еще в 2008 г., когда в рамках разработанной правительством РФ антикризисной программы бюджетные обязательства были повышены, что повлекло заметный рост расходов субфедеральных бюджетов, не обеспеченный собственными доходными источниками (Рис.2) [1]. В 2013 г. собственные доходы в реальном выражении остались на 5% меньше докризисного уровня, в то время как расходы увеличились на 10,4%.

¹ Составлено авторами по данным Министерства финансов Республики Бурятия [5].

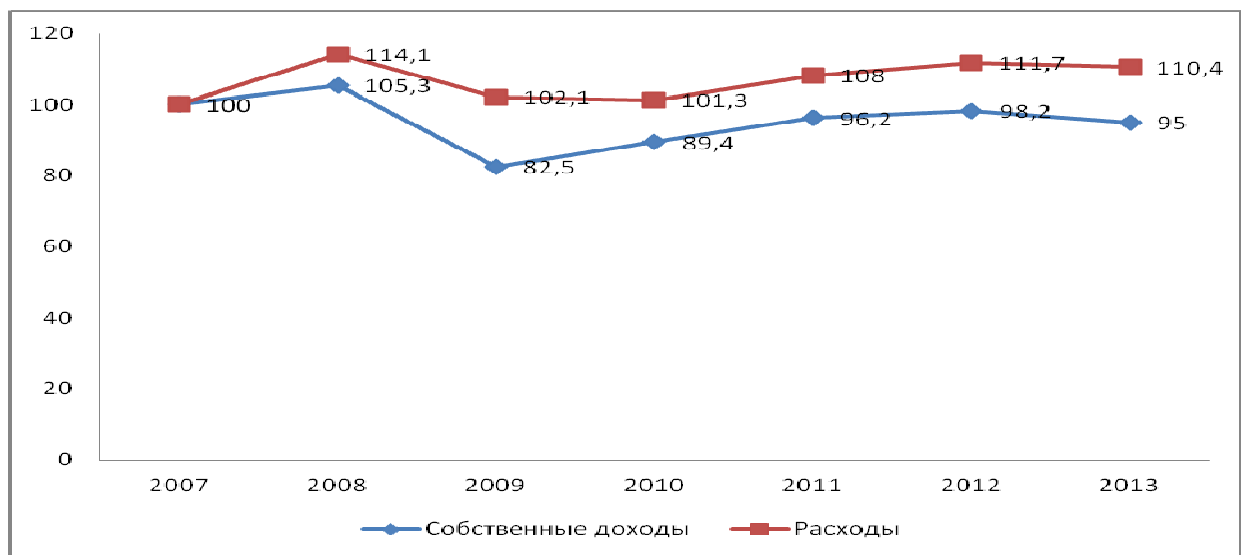


Рис.2. Темпы роста реальных собственных доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008-2013 гг. (2007 г. = 100).

4. *Эффективного управления государственным (муниципальным) долгом.* Проблема региональных заимствований состоит в высоких процентных ставках, зависящих от кредитных рейтингов субъектов РФ, от сбалансированности бюджета и состояния государственного долга, а также коротких сроках погашения, привлечении для финансирования текущих, а не инвестиционных расходов, в сложной бюджетной ситуации. В очередной трехлетний бюджетный цикл (2014-2016 гг.) значительная часть российских регионов, в т.ч. и Республика Бурятия, вошла, имея уровень дефицита и долговой нагрузки, граничащей с банкротством. Обращает на себя внимание и тот факт, что высокий уровень долговых обязательств сочетается с быстрыми темпами их наращивания.

5. *Межбюджетных отношений.* Совершенствование межбюджетных отношений ведет к перераспределению бюджетных полномочий и обязательств между уровнями бюджетной системы. К сожалению, за годы бюджетной реформы межбюджетная политика так и не привела к существенному снижению степени региональной поляризации, а ряд вопросов законодательного регулирования объемов полномочий органов региональной власти и местного самоуправления, а также формирования финансового обеспечения таких полномочий по-прежнему остаются нерешенными. По мнению российских исследователей [1-4], причиной снижения устойчивости региональных бюджетных систем стала сложившаяся модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетов. Любая реформа должна иметь четкий механизм и стимулы реализации, иначе она остается только декларацией. Для эффективного внедрения государственных реформ необходимо создать реальные стимулы к самореформированию, к неформальной реализации бюджетирования, ориентированного на результат. Эксперты уже давно высказывают единую точку зрения, согласно которой практически во всех регионах России имеются схожие бюджетные

проблемы, связанные с уменьшением доходной части бюджетов и увеличением расходных обязательств (в т.ч. в связи с необходимостью исполнения «майских» указов Президента). Наиболее собираемые налог на добавленную стоимость (НДС), налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и поступления от внешнеэкономической деятельности по итогам налоговой и бюджетной реформ были централизованы и направлены в федеральный бюджет. Кроме того, в федеральный бюджет в полном объеме зачисляются, формирующие 40% доходов.

Особенно остро проблема недостаточности собственных доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, относящихся к группе регионов (к числу которых относится Республика Бурятия) со слабой степенью развития и слабо освоенной ресурсной территорией, специфика которой заключается в высокой доле федеральных трансфертов, обусловленных в первом случае слабыми позициями региональной экономики и специфической политикой центра, во втором – крайне внушительной стоимостью бюджетных услуг, связанной со спецификой оказания данных услуг на слабоосвоенной территории, в частности, из-за значительных транспортных издержек. В данных условиях роль государственной бюджетной политики, особенно в сфере межбюджетных отношений, становится одним из определяющих факторов социально-экономического развития территории, предопределяет повышенное значение данного направления государственной экономической политики и, как следствие, вызывает необходимость более подробного рассмотрения данного явления. Республика Бурятия характеризуется высоким уровнем дотационности: удельный вес безвозмездных поступлений в бюджетную систему региона по итогам 2013 г. составил 49,6%. Основная доля собственных доходов консолидированного бюджета формируется за счет налога на доходы физических лиц (21,2% от общего объема доходов консолидированного бюджета), налога на прибыль организаций (11,1%).

Специфика муниципального уровня управления заключается в его социальной ориентации, что делает зависимой социально-экономическую ситуацию России в целом от того, как местная власть решает конкретные проблемы на своих территориях [4]. Доходы местных бюджетов формируются в соответствии с нормативами распределения налоговых платежей по уровням бюджетной системы, а также уровнем софинансирования из вышестоящих бюджетов. В Республике Бурятия наибольшей бюджетной обеспеченностью в расчете на 1 жителя обладают следующие сельские муниципальные образования: Муйский (87,8 тыс. руб.), Окинский (51,2 тыс. руб.), Баунтовский (44,4 тыс. руб.) районы. Наименьшее значения показателя отмечено в Иволгинском (4,8 тыс. руб.), Кабанском (16,7 тыс. руб.), Заиграевском (17,1 тыс. руб.) районах [6]. Сельские муниципальные образования характеризуются неоднородностью по уровню доходов местного бюджета в расчете на 1

жителя, о чем свидетельствуют значения коэффициента вариации и коэффициента Джини (Табл.1).

Таблица 1.

Анализ дифференциации доходов местного бюджета сельских муниципальных образований Республики Бурятия в 2008-2012 гг., доходы местного бюджета в расчете на 1 жителя, тыс. руб.

Показатели	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Среднее значение	19,9	22,7	23,0	26,4	29,5
Макс. значение	37,2	36,0	41,7	74,1	87,8
Мин. значение	10,6	11,6	11,9	14,4	4,8
Макс. значение / мин. значение	3,5	3,1	3,5	5,1	18,3
Размах (макс. значение - мин. значение)	26,5	24,4	29,7	59,7	83,0
Коэффициент вариации, %	33,9%	39,4%	39,3%	53,5%	57,4%
Коэффициент вариации с учетом городских округов, %	33,7%	39,4%	39,9%	53,7%	57,3%
Коэффициент Джини	0,85	0,84	0,85	0,84	0,84

В Республике Бурятия основные направления бюджетной политики по-прежнему имели социальную направленность. Расходы социальной направленности в связи с выполнением «майских» указов Президента РФ в 2012-2013 гг., несмотря на динамику роста в абсолютных величинах, в структуре расходов бюджета снизились по сравнению с 2011 годом. В 2012 году на финансовое обеспечение отраслей социально-культурной сферы было направлено 20,8 млрд руб. (что составило 49,6% от общего объема расходов республиканского бюджета), в 2013 г. – 27,8 млрд руб. (59,4%), в 2014 г. – 30,6 млрд руб.(63,7%). На рис.3. показана доля расходов отраслей социальной сферы в расходах республиканского бюджета республики Бурятия в 2011-2014 гг. [5]

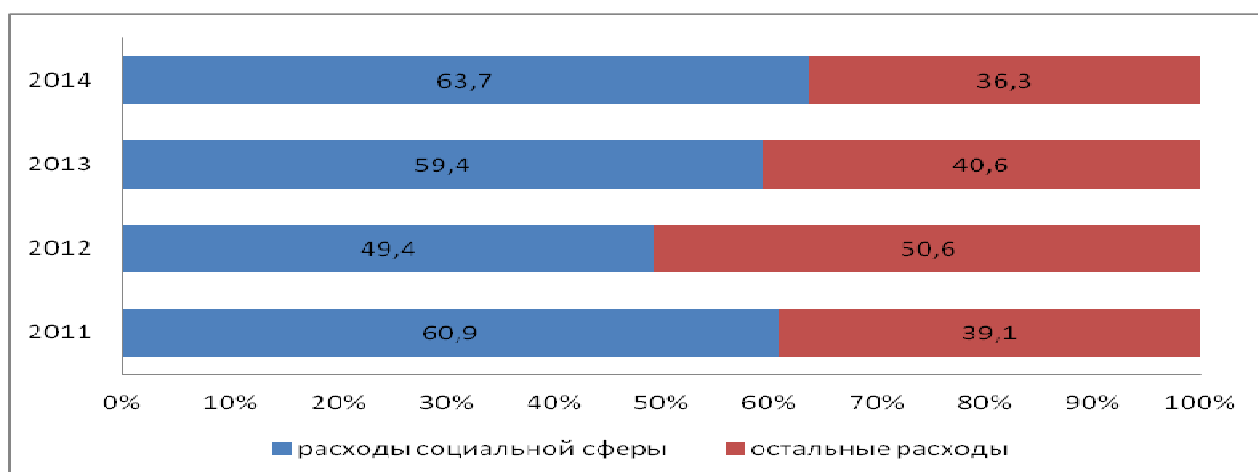


Рис.3. Доля расходов отраслей социальной сферы в расходах республиканского бюджета Республики Бурятия в 2011-2014 гг., %

Таким образом, республике и муниципальным образованиям необходимо найти механизмы ускорения экономического роста, который приведет к увеличению собственных доходов бюджета и повышению эффективности бюджетных расходов. При этом, важной

составляющей эффективной методики среднесрочного бюджетного планирования в условиях неустойчивости является консервативный подход при формировании расходов субъектов, особенно к вопросам принятия новых расходных обязательств и проведению ответственной долговой политики, а также «закладка» уже на этом этапе бюджетного процесса принципов результативности использования финансовых ресурсов и разработка мероприятий по повышению результативности региональной бюджетной политики. Эффективное использование регионом различных фискальных инструментов бюджетной политики можно достичь за счет информационного взаимодействия с Управлением ФНС России и Правительства РФ, проведением мониторинга финансово-хозяйственной деятельности региональных бюджетобразующих организаций, взаимодействием органов исполнительной власти и бизнес-сообщества по реализации инвестиционных и инфраструктурных проектов.

Список литературы

1. Ильин В.А., Поварова А.И. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления/ Экономика региона. – 2014 - №3. – С.48-63.
2. Лазарева Г.И. Бюджетная политика в решении социальных задач государства//Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. – 2014. - №3. – С.223-229.
3. Матвиенко И.И., Чижова Л.А., Тутьгин А.Г. Совершенствование механизма межбюджетных отношений в субъекте Российской Федерации для повышения эффективности исполнения полномочий на территории муниципальных образований// Финансовая аналитика: проблемы и решения».- №45(87) – 2011. – С.39-46.
4. Сумская Т.В. Проблемы субфедеральной бюджетной политики в Новосибирской области/Основы экономики, управления и права. - 2014.- №4 (16). – С.37-41.
5. Министерство финансов Республики Бурятия. <http://minfinrb.ru> //
6. Федеральная служба государственной статистики. <http://www.gks.ru> //

Рецензенты:

Потапов Л.В., д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник ФГБУН Бурятский научный центр Сибирского отделения Российской академии наук, г.Улан-Удэ;

Егоров М.М., д.э.н., профессор кафедры экономики социально-культурной сферы Восточно-Сибирской государственной академии культуры и искусства, г.Улан-Удэ