

29 июня 2011 года

---

## **БЮДЖЕТНОЕ ПОСЛАНИЕ**

### **ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

#### **О БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ В 2012 - 2014 ГОДАХ**

Настоящее Бюджетное послание подготовлено в соответствии со статьей 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации и содержит основные принципы и направления бюджетной политики на 2012 - 2014 годы.

#### **I. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В 2010 ГОДУ И В НАЧАЛЕ 2011 ГОДА**

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011 - 2013 годах отмечалось, что бюджетная политика, как составная часть экономической политики, должна быть нацелена на проведение всесторонней модернизации экономики, на создание условий для повышения ее эффективности и конкурентоспособности, долгосрочного устойчивого развития, на улучшение инвестиционного климата.

Бюджетная система в целом достаточно эффективно способствовала послекризисному восстановлению экономики, стабильному выполнению социальных обязательств государства. В 2010 - 2011 годах экономический рост стабилизировался на уровне около 4 процентов. Удалось существенно сократить дефицит федерального бюджета.

Внесены изменения в налоговое законодательство Российской Федерации, направленные на осуществление инноваций, расширена поддержка исследований и разработок, ведется плановая работа по созданию инновационного центра "Сколково", а также по реализации других проектов, одобренных Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России.

Средний размер пенсий за 2010 год (то есть в декабре 2010 г. по сравнению с декабрем 2009 г.) вырос почти на 23 процента, а за 2011 год он увеличится более чем на 9 процентов. В соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации были проиндексированы социальные пособия.

В период с 2009 по 2010 год были обеспечены жильем более 120 тысяч ветеранов Великой Отечественной войны. В 2011 году получают новое жилье еще около 40 тысяч ветеранов, которые встали на учет до 1 января 2011 г.

В 2010 году была принята и начала реализовываться Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Федеральными органами исполнительной власти разработаны отраслевые (ведомственные) планы повышения эффективности бюджетных расходов.

Началась работа по комплексному реформированию системы государственных и муниципальных закупок, которая должна исправить недостатки существующей системы, создав реальные препятствия для необоснованного завышения цен и коррупции. Принят ряд первоочередных поправок в законодательство Российской Федерации о закупках для государственных и муниципальных нужд, начал функционировать общероссийский официальный сайт, существенно повысивший доступность и прозрачность информации о закупках. Готовятся изменения в законодательство Российской Федерации, направленные на формирование федеральной контрактной системы.

Начался переход на программный принцип формирования федерального бюджета. Правительством Российской Федерации утверждены перечень государственных программ, порядок их разработки, реализации и оценки эффективности, организована работа по подготовке этих программ.

Сформирована нормативно-правовая база для повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, внедрения государственных и муниципальных заданий, расширения самостоятельности и ответственности учреждений за их выполнение.

Существенно улучшилась ситуация со сроками принятия Правительством Российской Федерации нормативных правовых актов, необходимых для исполнения федерального бюджета.

В 2010 году впервые отчет об исполнении федерального бюджета был утвержден Федеральным Собранием Российской Федерации до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, что повысило качество его подготовки и рассмотрения.

## II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Многие элементы государственной политики, в том числе в бюджетной и налоговой сферах, пока не в полной мере настроены на стимулирование инновационного развития страны. Не завершено формирование условий для модернизации экономики и изменения модели экономического роста. Для бюджетной системы страны сохраняются риски, обусловленные высокой зависимостью экономики и, соответственно, бюджетных доходов от внешнеэкономической конъюнктуры.

Система государственного управления во многом функционирует в ручном режиме, требует постоянной подстройки. Зачастую принимаемые меры недостаточно эффективны, поскольку в силу оперативных изменений не до конца прорабатываются механизмы их применения. Это касается, к примеру, сложностей с применением новых механизмов поддержки инноваций, предусмотренных налоговым законодательством Российской Федерации (повышенная амортизационная премия, дополнительный коэффициент к затратам на НИОКР).

По-прежнему существует ряд барьеров, препятствующих созданию бюджетными научными учреждениями и образованными государственными академиями наук научными учреждениями хозяйственных обществ, занимающихся внедрением результатов интеллектуальной деятельности.

К таким барьерам, в частности, относятся отсутствие механизмов финансовой поддержки инновационных проектов с существенной долей участия бюджетных учреждений и проблемы управления интеллектуальной собственностью.

Отрицательные финансовые последствия глобального экономического кризиса не позволили сбалансировать принятое решение о повышении с 1 января 2011 г. суммарной ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 26 до 34 процентов мерами по частичной компенсации возросшей финансовой нагрузки на работодателей, что оказало негативное влияние на перспективы экономического роста.

Проблема была несколько смягчена за счет предоставления права уплаты страховых взносов по пониженным тарифам ряду категорий организаций. Но эти меры имеют фрагментарный характер, в то время как проблема требует системного решения.

Выявились риски формального подхода к внедрению новых механизмов оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг.

За последние годы многократно пересматривались процедуры размещения заказов, но практически не развивались институты планирования заказа и исполнения государственных контрактов. Ответственность государственного заказчика за конечные результаты закупки во многих случаях, по сути, подменялась ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил выбора поставщика. В малой степени используются возможности для стимулирования через систему закупок производства инновационной продукции. Искусственное занижение цен имеет очевидный обратный эффект в виде падения качества поставляемой продукции или срыва исполнения заказа.

Слабо увязанными с формируемыми государственными программами остаются уже применяемые инструменты программно-целевого планирования. Пока не удалось преодолеть инерцию планирования и увеличения расходов без оценки их реальной отдачи и соответствия целям государственной политики в условиях конъюнктурно высоких цен на нефть. Это является одним из факторов высокой инфляции и сохранения бюджетного дефицита.

### III. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

В ближайшие годы в России должна быть сформирована новая модель экономического роста, основанная в значительной степени на частной инициативе, постоянных инновациях, эффективной системе предоставления публичных услуг, качественной финансовой и производственной инфраструктуре.

Важнейшей предпосылкой и условием для формирования новой модели экономического роста является долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетной системы.

В отличие от стран с более диверсифицированной экономикой Россия не может позволить себе иметь хронический дефицит бюджета и высокий уровень государственного долга, ставящих национальную экономику в зависимость от внешних условий и "вымывающих" из нее инвестиционные ресурсы.

При высоком уровне цен на нефть необходимо накапливать резервы, обеспечивающие "подушку безопасности" в случае внешнеэкономических шоков. Опыт 2008 - 2010 годов доказал правильность такого подхода к бюджетной политике.

Макроэкономическая стабильность, низкая инфляция, умеренная налоговая и долговая нагрузка, возможности для привлечения долгосрочных кредитных ресурсов могут и должны стать важнейшими конкурентными преимуществами России, обеспечивающими приток инвестиций, внедрение инноваций, модернизацию экономики и, соответственно, расширение возможностей для решения социальных задач.

Федеральный бюджет на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов должен стать бюджетом, посредством которого решаются задачи выхода на траекторию устойчивого посткризисного развития, создания условий для развития и модернизации экономики, повышения уровня и качества жизни граждан, укрепления обороноспособности и безопасности страны, повышения эффективности и прозрачности государственного управления.

В этот же период должны быть приняты меры по снижению зависимости бюджета от конъюнктурных доходов и сокращению его дефицита.

Исходя из этого необходимы системные действия по следующим ключевым направлениям.

Первое. Надо интегрировать бюджетное планирование в процесс формирования и реализации долгосрочной стратегии развития страны.

Не позднее 2012 года необходимо утвердить долгосрочный экономический прогноз, стратегию долгосрочного развития России и увязанную с ней бюджетную стратегию. В них должны найти комплексное отражение долгосрочные цели социально-экономического развития страны, финансовое и нормативно-правовое обеспечение механизмов их достижения.

В бюджетной стратегии должны быть предусмотрены критерии и процедуры оценки рисков устойчивости бюджетной системы.

Надо начать полномасштабное внедрение с 2012 года программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления, в том числе утвердить основные государственные программы.

Второе. Следует закрепить начиная с 2015 года правила использования нефтегазовых доходов и ограничения на размер дефицита федерального бюджета.

При формировании федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов необходимо обеспечить - в рамках переходного периода - создание предпосылок для введения указанных правил, предусмотрев стабилизацию и последующее снижение дефицита федерального бюджета.

Третье. На 2012 - 2013 годы будут снижены ставки страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с 34 до 30 процентов, а для малого бизнеса и некоммерческих организаций, осуществляющих основную деятельность в области социального обслуживания населения, а также благотворительных организаций и организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, - до 20 процентов.

В 2012 году необходимо подготовить комплексные предложения по развитию пенсионной системы и системы обязательного социального страхования.

Четвертое. Российская налоговая система должна отвечать современным вызовам в условиях глобализации экономики, обеспечивать справедливое налогообложение доходов экономических агентов и способствовать устойчивому развитию России как федеративного государства.

Требуется повысить роль налогов, взимаемых с компаний, работающих в нефтегазовом секторе, а также в алкогольной и табачной отраслях. Одновременно необходимо принять решения для ускоренного введения налога на недвижимость и расширения патентной системы налогообложения малого предпринимательства.

Пятое. Бюджетная политика должна быть нацелена на улучшение условий жизни человека, адресное решение социальных проблем, повышение качества государственных и муниципальных услуг, стимулирование инновационного развития страны.

Должно быть предусмотрено необходимое финансирование для обеспечения всех принятых обязательств, в том числе для реформирования денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, сотрудников органов внутренних дел, повышения пенсий и социальных пособий, модернизации здравоохранения и образования.

В качестве одного из основных источников для обеспечения решения поставленных задач следует рассматривать увеличение доходов от распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности.

Шестое. Необходимо повысить отдачу от использования государственных расходов, в том числе за счет формирования рациональной сети государственных учреждений, совершенствования перечня и улучшения качества оказываемых ими услуг.

1 января 2012 г. завершается переходный период введения новых форм оказания и финансового обеспечения государственных услуг на федеральном уровне, 1 июля 2012 г. - на региональном и местном уровне.

Нужно заблаговременно принять все необходимые для этого решения, качественно сформировать государственные и муниципальные задания для бюджетных и автономных учреждений и нормативы их финансового обеспечения.

Необходимо развитие конкуренции в сфере предоставления социальных услуг, в том числе за счет привлечения к их оказанию негосударственных организаций, прежде всего социально ориентированных некоммерческих организаций.

Седьмое. Должна быть существенно снижена роль государства в непосредственном управлении экономическими активами. Правительству Российской Федерации необходимо определить график приватизации крупных пакетов акций в ключевых контролируемых государством компаниях, предусмотрев снижение доли участия до уровня ниже контрольного пакета акций или отказ от такого участия, за исключением ряда организаций, работающих в инфраструктурных секторах или непосредственно связанных с обеспечением безопасности государства.

Цель этой работы заключается прежде всего в создании условий для притока инвестиций и справедливой конкуренции в тех сферах, где такая конкуренция может способствовать активизации инвестиционной, предпринимательской и инновационной деятельности частных компаний, в том числе малых и средних. Надо исключить преимущества для деятельности организаций, которые полностью или частично находятся в государственной или муниципальной собственности, если это прямо не связано с обеспечением безопасности государства.

Восьмое. Требуется кардинальной перестройки система государственных закупок.

Мировой опыт свидетельствует, что потребности государства в товарах, работах, услугах удовлетворяются более адекватно, если все процедуры государственного заказа встроены в единую институциональную среду. Таковой должна стать федеральная контрактная система, поручение по созданию которой было дано в конце прошлого года. Следует сформировать механизмы, гарантирующие надлежащее качество закупок с учетом всего жизненного цикла продукции, а также обоснованность цен контрактов и надежный мониторинг их исполнения. В этой работе необходимо, наконец, полноценно учесть особенности сложной и инновационной продукции, работ и услуг, в том числе связанных с научными исследованиями. Использование неформализованных критериев при проведении конкурсных процедур должно сопровождаться

обеспечением их максимальной открытости. При этом акцент должен быть сделан на достижении наилучшего результата закупок.

Необходимо рассмотреть вопрос о расширении практики заключения государственных (муниципальных) контрактов, выходящих за пределы финансового года. Но должна быть повышена и ответственность государственных (муниципальных) заказчиков за несоблюдение установленных сроков планирования и подготовки государственных (муниципальных) контрактов.

Кроме того, значимая для государства сфера закупок - это не только закупки непосредственно для нужд государства, но и для государственного сектора экономики. Это та сфера, где государство должно как инициировать спрос, так и стимулировать создание и развитие наукоемких и эффективных производств, в том числе с использованием мер бюджетной политики.

В целях повышения эффективности расходов при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) субъектами естественных монополий, корпорациями и компаниями с государственным или муниципальным участием необходимо соответствующим образом сформировать процедуры их закупочной деятельности с учетом особенностей каждого из этих заказчиков. Прежде всего целесообразно установить требования, обеспечивающие информационную открытость конкурсов, которые готовятся проводить указанные заказчики, недопустимость необоснованных ограничений конкуренции участников (товаров), а также публичность результатов этих конкурсов.

Девятое. Необходимо расширение применения механизмов государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов модернизации производства и внедрения инноваций. В частности, при осуществлении государственных инвестиций целесообразно в большинстве случаев оформлять участие государства в капитале компаний в форме привилегированных акций. Надо продолжить поддержку (в том числе безвозмездную) инновационного предпринимательства, особенно в части, касающейся содействия патентованию, стандартизации и коммерциализации разработок. Должно быть завершено создание специализированного агентства по страхованию экспортных кредитов и инвестиций.

Следует обеспечить практическое начало работы российского фонда прямых инвестиций, создаваемого в целях снижения рисков долгосрочных стратегических инвестиций в высокотехнологичные отрасли российской экономики, в том числе в инновационные проекты в энергетике, телекоммуникационном секторе, фармацевтике и других приоритетных отраслях.

Десятое. В 2011 году необходимо завершить разработку поправок и внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам государственного и муниципального финансового контроля, а также применения мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации. Задача, поставленная в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2009 - 2011 годах, - внести в Государственную Думу соответствующий законопроект в 2008 году - до сих пор не выполнена.

В указанном законопроекте необходимо учесть особенности рискованных проектов с неопределенными результатами исследований или разработок. Контроль за использованием бюджетных средств и иного имущества государства в таких случаях должен быть направлен на обеспечение целевого характера их использования и законности действий соответствующих организаций.

Одиннадцатое. Требуется обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Созданные решением Президента Российской Федерации рабочие группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, по финансовым и налоговым вопросам, по межбюджетным отношениям должны подготовить до конца текущего года предложения, предусматривающие в том числе меры по увеличению доли доходов региональных и местных бюджетов в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации, соответствующие новому распределению полномочий. При необходимости нужно внести изменения в структуру налоговой системы и в бюджетное законодательство Российской Федерации.

Двенадцатое. Правительство Российской Федерации должно утвердить Концепцию создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет), направленную на повышение открытости, прозрачности и

подотчетности финансовой деятельности публично-правовых образований, обеспечение доступности и достоверности информации для всех заинтересованных пользователей, повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления, и начать реализацию этой Концепции.

#### IV. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ И ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

В 2011 году и в среднесрочной перспективе должно быть обеспечено решение следующих основных проблем.

Первое. Необходимо ввести в действие начиная с 2012 года новые правила регулирования трансфертного ценообразования в налоговых целях. Кроме того, следует предоставить возможность крупным холдингам исчислять и уплачивать налог на прибыль организаций в целом по консолидированной налоговой базе холдинга, то есть ввести в законодательство Российской Федерации институт консолидированной налоговой отчетности по налогу на прибыль организаций.

Второе. Следует завершить подготовку к введению местного налога на недвижимость. По завершении кадастровой оценки объектов капитального строительства необходимо вводить указанный налог по мере готовности тех субъектов Российской Федерации, где такая оценка была проведена, чтобы этот налог можно было начать взимать уже в 2012 году. При этом необходимо, чтобы введение нового налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, было социально приемлемым и осуществлялось с учетом сложившегося уровня доходов населения, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан.

Третье. Требуется приступить к инвентаризации установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам и оценке их эффективности. Речь идет, в первую очередь, о льготах по налогу на имущество организаций и по земельному налогу. Возможная отмена таких льгот - это не только переход к более справедливому способу распределения собственных налоговых доходов между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, но и способ повышения налоговой автономии региональных и местных властей, а значит - и ответственности за принимаемые ими решения.

Четвертое. Следует подчеркнуть настоятельную необходимость, с одной стороны, в систематизации действующих льгот и их оценке на предмет согласованности и проблем администрирования, а с другой - в выявлении тех налоговых льгот, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций.

Пятое. Должно быть обеспечено совершенствование механизмов налогообложения нефтяной и газовой отрасли, табачной и алкогольной продукции.

Необходимо завершить разработку схемы налогообложения нефтедобычи и нефтепереработки, предусматривающей стимулы к разработке новых месторождений и к повышению глубины переработки нефти на территории Российской Федерации. Требуется рассмотреть возможность дифференциации акцизов на моторное топливо в зависимости от его экологического класса.

Для повышения доходов бюджетной системы с учетом благоприятной ценовой конъюнктуры на внешних рынках необходимо продолжить повышение налоговой нагрузки на газовую отрасль, имея в виду изъятие природной ренты у налогоплательщиков, получающих ее за счет участия на мировых рынках природного газа.

При принятии решений о ставках акцизов на табачную и алкогольную продукцию целесообразно учитывать не только фискальный эффект, но и необходимость снижения негативного влияния табакокурения и употребления алкоголя на здоровье населения.

Однако следует подчеркнуть, что такого рода меры должны сопровождаться усилиями по предотвращению проникновения на российский рынок более дешевой контрабандной подакцизной продукции.

Шестое. Необходимо последовательно устранять те элементы налоговой системы, которые препятствуют инновационному развитию. Для этого надо завершить уже начатую работу по мерам

поддержки инновационного предпринимательства, реализация которых невозможна ввиду отсутствия соответствующих законодательно закрепленных механизмов.

В связи с этим считаю целесообразным:

внести изменения в порядок применения амортизационной премии, с тем чтобы при реконструкции, модернизации, техническом перевооружении основных средств не восстанавливать примененную в отношении их 30-процентную амортизационную премию, предусмотрев при этом механизмы, предотвращающие злоупотребления данной льготой со стороны недобросовестных налогоплательщиков, многократно применяющих указанную премию к одним и тем же основным средствам при их перепродаже;

дополнительно предусмотреть возможность (для тех налогоплательщиков, которые пожелают ей воспользоваться) распространения повышающего коэффициента для учета в расходах затрат на НИОКР с повышающим коэффициентом 1,5 на правоотношения, возникшие с 2009 года, с момента, когда была введена эта льгота.

Седьмое. Требуется в ближайшее время определиться с параметрами перехода от системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности к патентной системе налогообложения. Критерием должно стать создание максимально благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства.

## V. ПРИОРИТЕТЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

С 2012 года будет проведена реформа денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц. Она будет проходить в два этапа: с 2012 года - в Вооруженных Силах Российской Федерации и системе МВД России, с 2013 года - в остальных силовых ведомствах. Одновременно будет проведена реформа пенсионного обеспечения военнослужащих и сотрудников военной организации, в результате чего размер пенсий значительно вырастет.

С 2012 года финансовое обеспечение полиции будет полностью осуществляться за счет средств федерального бюджета. Одновременно будет проведена реформа денежного довольствия и социальной поддержки сотрудников органов внутренних дел.

В 2012 году средний размер пенсий возрастет более чем на 11 процентов (декабрь 2012 года к декабрю 2011 года), социальных пособий - на 6 процентов.

Не позднее 2012 года должна быть решена проблема обеспечения жильем ветеранов Великой Отечественной войны в соответствии с принятыми обязательствами.

Будет продолжена реализация программ модернизации здравоохранения и образования, поддержка культуры, физической культуры и спорта.

Заслуживают особого внимания вопросы экологии, в том числе механизмы и правила финансирования природоохранных мероприятий. Они должны быть четкими и понятными, содержать экономические стимулы для осуществления этих мероприятий.

Меры по развитию социальной сферы не должны сводиться к механическому наращиванию расходов. Необходимо внедрение новых механизмов оказания и финансового обеспечения государственных услуг, повышение их доступности и качества.

В 2012 году будет проведена индексация фондов оплаты труда работников федеральных государственных учреждений и стипендиального фонда.

Оплата по-настоящему эффективного труда в сфере оказания государственных и муниципальных услуг должна стать более конкурентоспособной по отношению к оплате труда в других секторах. Прежде всего это касается заработной платы учителей и медицинских работников. Она должна существенно вырасти уже в ближайшие два года в соответствии с программами модернизации.

Правительство Российской Федерации до 1 сентября 2011 г. совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации должно представить предложения по повышению заработной платы медицинского персонала бюджетных учреждений дошкольного и общего образования, предусмотрев повышение заработной платы среднего медицинского персонала этих учреждений не менее, чем на 50 процентов.

В целях модернизации региональных систем общего образования субъектам Российской Федерации в 2011 - 2013 годах будут выделены масштабные субсидии из федерального бюджета.

Считаю, что за счет части высвободившихся средств региональных бюджетов субъекты Российской Федерации смогут повысить заработную плату учителям, работающим на высоком профессиональном уровне.

Однако в целом решения вопроса оплаты труда в бюджетной сфере не достичь путем простого увеличения ставок и окладов. Нужна программа поэтапного совершенствования оплаты труда в бюджетном секторе, которая увязывала бы ее дальнейший рост с оптимизацией структуры занятости и резким усилением стимулирующего характера как на уровне учреждений, так и на уровне конкретных работников.

В настоящее время ведется работа по созданию перечней государственных и муниципальных услуг. Принципиально важно не свести их всего лишь к спискам основных направлений деятельности учреждений. Люди должны понимать, какие именно услуги, в каком объеме и какого качества они вправе получать за счет бюджетных средств, учитываемых в соответствующих бюджетах.

Расширение самостоятельности и усиление ответственности учреждений резко повышают требования к нормативной базе по их финансированию. Она должна учитывать различия в качестве и результативность предоставляемых услуг.

Ориентации бюджетных расходов не на содержание сети учреждений, а на обеспечение результативности их деятельности в высокой степени способствует конкуренция учреждений с негосударственными, прежде всего социально ориентированными некоммерческими организациями. Поддержка подобной деятельности должна вестись как посредством государственных и муниципальных закупок оказываемых ими услуг, которые должны рационально сочетаться с государственными (муниципальными) заданиями для государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, так и с помощью грантовых механизмов, позволяющих поощрять разнообразные инициативы.

Надо внимательно проанализировать нормы законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, которые определяют возможности участия некоммерческих организаций в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Если существующие нормы снижают конкурентоспособность этих организаций в указанной сфере, их надо исключить.

Еще один важный вопрос, связанный со становлением в России конкурентоспособного сектора негосударственных некоммерческих организаций, - развитие института целевого капитала. Соответствующий федеральный закон принят еще в 2006 году, но дело продвигается медленно. Даже в тех организациях, где целевой капитал сформирован, его результативность не всегда ощутима. Надо проанализировать ситуацию и принять меры по ее исправлению, в том числе в части расширения состава видов пожертвований, которые могут использоваться при создании целевого капитала, и включения в него не только денежных средств, но и иного имущества.

В целях стимулирования инновационного развития страны необходимо продолжить:

поддержку инновационного предпринимательства за счет содействия появлению фондов посевных инвестиций, поощрения увеличения расходов корпораций на инновации, стимулирования создания инновационных организаций вузами, государственными научными учреждениями и научными учреждениями государственных академий наук;

применение механизмов софинансирования заказов компаний на исследования и разработки в форме грантов, субсидий и иных механизмов, предусмотренных законодательством;

предоставление субсидий на реализацию комплексных проектов по созданию высокотехнологичного производства, выполняемых с участием российских высших учебных заведений;

государственную поддержку развития инновационной инфраструктуры, включая поддержку малого инновационного предпринимательства в образовательных и научных учреждениях;

поддержку научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

поддержку государством деятельности венчурных фондов, предоставление гарантий при реализации инновационных проектов;



формирование и финансирование крупных научно-технологических проектов, поддерживаемых на принципах государственно-частного партнерства и направленных не только на решение конкретной научно-технологической задачи, но и на содействие улучшению общего инновационного климата в стране, развитию массовых современных производств;

формирование "инновационного пояса" вокруг научных организаций и вузов (развитие технопарков, бизнес-инкубаторов, хозяйственных обществ, внедряющих результаты выполняемых научными организациями и вузами исследований и разработок, иных действенных элементов инфраструктуры инновационной деятельности).

В федеральном бюджете необходимо предусмотреть средства для выплаты начиная с 2012 года 3000 именных стипендий Президента Российской Федерации в размере не менее 7 тыс. рублей, а также 5000 стипендий Правительства Российской Федерации в размере не менее 5 тыс. рублей студентам и аспирантам, обучающимся по специальностям, которые соответствуют приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики России.

## VI. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Вопросы достижения устойчивых темпов экономического роста, проведения модернизации экономики, оказания адресной социальной поддержки гражданам не могут быть решены без участия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов. Но для этого им необходима прочная финансовая основа.

До 1 декабря 2011 г. должны быть подготовлены предложения по децентрализации полномочий, в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений, между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.

Полномочия, в большей степени отвечающие целям и задачам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, стоило бы передать на региональный уровень, полномочия, отвечающие целям и задачам органов местного самоуправления, - на муниципальный уровень. Соответственно этому должны определяться как расходные обязательства, так и источники доходов.

Работу необходимо вести по следующим направлениям.

Переход с 2012 года к осуществлению финансового обеспечения полиции за счет средств федерального бюджета сопровождается предложением о передаче субъектам Российской Федерации федеральных государственных учреждений в сферах образования, здравоохранения, культуры, сельского хозяйства. Аргументируется это тем, что федеральные органы государственной власти должны заниматься правовым регулированием в соответствующих сферах, а не управлением имуществом.

В целях определения реальных возможностей по финансовому обеспечению работы учреждений, предлагаемых к передаче на региональный уровень, необходимо провести детальные расчеты.

Следует определиться с формами, механизмами и объемами предоставления региональным бюджетам субсидий и других форм поддержки из федерального бюджета.

Государственные программы Российской Федерации могли бы определять общие для всех уровней власти направления и приоритеты государственной политики, а их реализация на региональном уровне - поддерживаться, как правило, одной субсидией, предоставляемой в рамках соответствующей государственной программы.

Для дополнительного стимулирования деятельности субъектов Российской Федерации по наращиванию регионального налогового потенциала требуется активнее использовать механизм финансового поощрения регионов, достигших наилучших результатов в сфере развития предпринимательства, привлечения инвестиций и, как следствие, обеспечивающих увеличение поступлений доходов в бюджеты всех уровней. На эти цели Правительству Российской Федерации необходимо предусматривать в федеральном бюджете дотации в размере не менее 10 млрд. рублей ежегодно.

Следовало бы также увеличить долю субсидий, распределяемых между бюджетами субъектов Российской Федерации до начала финансового года федеральным законом о федеральном бюджете, которая в настоящее время составляет около 15 процентов от их общего объема.

Целесообразно закрепить за субъектами Российской Федерации право самостоятельно определять объемы расходов, осуществляемых за счет соответствующих субвенций, по каждому из установленных направлений их расходования.

В условиях экономического роста и улучшения ситуации на рынке заимствований следует рассмотреть возможность последовательного сокращения поддержки региональных бюджетов за счет бюджетных кредитов и перехода к преимущественному использованию рыночных механизмов покрытия дефицитов бюджетов субъектов Российской Федерации, а объем предоставляемых бюджетных кредитов в очередном финансовом году увязывать с предполагаемым объемом возвращаемых бюджетных кредитов.

Необходимо повысить значимость выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований по сравнению с субсидированием и одновременно усилить ответственность за выполнение показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

С 1 января 2012 г. вступают в силу внесенные в законодательство Российской Федерации изменения, касающиеся разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области охраны здоровья, которые предусматривают передачу вопросов оказания медицинской помощи населению в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это требует соответствующего перераспределения источников доходов между региональными и местными бюджетами.

В последующем целесообразно увеличить нормативы долей налогов, направляемых на формирование местных бюджетов, а также повысить требования к порядку определения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и пропорции соотношения дотаций и субсидий, предоставляемых местным бюджетам из региональных бюджетов.

---