Литвинюк Ярослав Валерьевич. Совершенствование управления сбалансированностью федерального бюджета Российской Федерации в современных условиях : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Литвинюк Ярослав Валерьевич; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов (РУДН)].- Москва, 2007.- 151 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/4389

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава І. Теоретические основы сбалансированности федерального бюджета**

1.1. Содержание принципа сбалансированности бюджета в свете реализации основных принципов функционирования бюджетной системы России 9

1.2. Трансформация принципов бюджетной системы России и их социальное значение 20

**Глава 2. Развитие механизма обеспечения сбалансированности федерального бюджета 31**

2.1. Объективные факторы разработки и исполнения дефицитного бюджета... 31

2.2 Условия перехода к разработке и исполнению профицитного бюджета при его первичном дефиците 44

**Глава 3. Направления повышения эффективности использования средств федерального бюджета при действующей модели его сбалансированности**

3.1. Рост профицита бюджета в условиях усиления действия конъюнктурных экономических факторов 75

3.2. Практика использования Стабилизационного фонда с позиции реализации основополагающих принципов функционирования бюджетной системы России

3.3 Снижение доходного потенциала регионов в связи с изменениями налогового законодательства 104

3.4 Условия повышения эффективности использования бюджетных средств . 123

Заключение 131

Список использованной литературы

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования В** трансформируемой рыночной экономике в условиях деформации воспроизводственного процесса и макроэкономических пропорций неизбежно повышается роль государства в ее регулировании Основным институциональным фактором развития механизма государственного регулирования социально-экономических процессов остается бюджетная система Отражая степень зрелости и состояние экономики, бюджетная система России постепенно, по мере выхода из кризисной ситуации и перехода к динамичному экономическому росту, становится фактором существенного воздействия на регулируемые процессы Это связано с переходом от дефицитного бюджета к профицитному, а в дальнейшем к использованию «смешанной» модели, для которой характерен профицит при использовании источников покрытия дефицита Реформирование бюджетного процесса, включающее переход к среднесрочному бюджетному планированию, диктует необходимость бюджетных резервов, в том числе и в форме стабилизационного фонда, пределы которого не определены Остаются нерешенными вопросы его эффективного использования

В связи с этим чрезвычайно актуально исследование условий повышения эффективности использования ограниченных бюджетных ресурсов, обоснование направлений более последовательной реализации принципа сбалансированности бюджета в органической взаимосвязи с реализацией других принципов функционирования бюджетной системы

**Степень изученности проблемы** Различным аспектам этой проблемы, на разных этапах развития российской экономики должное внимание уделялось в работах Д А Аллахвердяна, А Я Быстрякова, Ю М Воронина, А М Година, Н П Гусакова, В П Дьяченко, В М Матюшка, Ю И Любимцева, Д С Львова, С И Лушина, И X Озерова, Г Б Поляка, О Л Роговой, А 3 Селезнева, В К Сенчагова, С А Ситаряна, И И Янжула Вопросы сбалансированности государственного бюджета исследовались также в трудах зарубежных ученых ДЮ Стиглица, КР Макконела, С Л Брю, Ж Матука В трудах

перечисленных экономистов исследовались особенности бюджетных систем в различных социально-экономических условиях, их подчиненность решению проблем развития национальных экономик Однако до настоящего времени в экономической, финансовой науке многие вопросы развития бюджетной системы применительно к новым условиям остаются исследованными не в полной мере Это, в частности, относится к проблематике, связанной с концептуальными основами сбалансированности бюджетов в условиях дефицита и профицита Это предопределило выбор темы исследования

**Целью диссертационной работы** является научное обоснование концепции совершенствования управления сбалансированностью федерального бюджета, адекватным условиям перехода к среднесрочному бюджетному планированию

Достижение поставленной цели подчинено решению следующих задач:

1. Комплексный анализ содержания принципа сбалансированности федерального бюджета в органической взаимосвязи с реализацией других основных принципов,
2. Обобщение российского и зарубежного опыта применения различных моделей обеспечения сбалансированности федерального бюджета
3. при недостаточности доходов для покрытия расходов в рамках бюджетных обязательств и использования внутренних и внешних источников покрытия дефицита бюджета,
4. при строгом соответствии расходов бюджета фактически поступающим доходам, в связи с чем необходимостью становятся внесение изменения закона о бюджете в процессе его исполнения,
5. при планирования профицита бюджета

- в результате неполного использования поступающих доходов для исполнения бюджетных обязательств, накопления профицита в форме Стабилизационного и других фондов и их использования для приобретения ценных бумаг иностранных эмитентов,

- при наращивании Государственного внутреннего долга для обслуживания  
срочных долговых обязательств

3) Обоснование необходимости обеспечения сбалансированности  
федерального бюджета в рамках среднесрочного бюджетного планирования

- формирования финансового резерва стратегического маневрирования в  
целях активизации процесса накопления доли инвестиционных расходов  
федерального бюджета как основного фактора экономического роста,

1. Разработка рекомендаций для практики, направленной на решение проблем сбалансированности консолидированного бюджета в органической взаимосвязи со снижением доходного потенциала регионов и роста дефицита финансирования бюджетного сектора на территории субъектов Российской Федерации,
2. Проведение сравнительного анализа способов сбалансированности федерального бюджета, в основе которых лежит «привязка» расходов к сложившимся доходам - при недооценке реальных возможностей роста доходной базы бюджета (применение прогрессивной ставки налога на доходы физических лиц, улучшение управления активами государства, увеличение в составе ВВП доли высокорентабельной, наукоемкой продукции)

**Объектом исследования** является федеральный бюджет как ведущее звено бюджетной системы Российской Федерации

**Предметом исследования** являются экономические отношения по поводу обеспечения сбалансированности федерального бюджета, бюджетная политика 90-х-2000-х годов, в которой реально проявились различные схемы реализации принципа сбалансированности федерального бюджета

**Теоретической и методологической основой исследования** послужили труды отечественных и зарубежных экономистов, посвященные анализу проблем теории и практики осуществления сбалансированности федерального бюджета Методологической основой анализа является использование принципа единства онтологического и гносеологического подхода к

исследованию Это означает рассмотрение проблем сбалансированности бюджета, с одной стороны, в органичной связи с развитием объекта исследования и научных представлений о нем Это означает, что по мере изменения экономических и социальных условий, закономерно изменяются механизмы сбалансированности С другой стороны, по мере развития государственных финансов и бюджетной системы изменяются научные представления о ней, в том числе и в части форм реализации принципа сбалансированности Иными словами, автором применен принцип единства логического и исторического в использовании данной проблемы В работе также используются методы анализа и синтеза, статистических измерений, экспертных оценок и научного обобщения

**Информационную базу исследования** составили законодательные и нормативные акты Российской Федерации, материалы Министерства финансов Российской Федерации, законодательные и нормативные акты субъектов Российской Федерации, материалы международных и региональных научно-практических конференций, официальные публикации по вопросам бюджетного процесса за период с 1995 год по 2007 год, материалы приложений к ежегодно принимавшимся законам о федеральном бюджете за указанный период, а также на 2008-2010 годы, проекты законов об исполнении федерального бюджета за соответствующие годы после 1999 года (до 1999 г. законы об исполнении федерального бюджета не принимались) В процессе исследования использовалась статистическая информация и другие материалы, публикации по бюджетной проблематике российских и зарубежных ученых

**Научная новизна исследования и наиболее существенные результаты, выносимые на защиту,**заключаются в следующем

1 Проведен комплексный анализ содержание принципа

сбалансированности федерального бюджета и моделей реализации этого принципа, адекватных особенностям бюджетной политики на разных этапах развития бюджетной системы,

2 Выполнен критический сравнительный анализ обеспечения  
сбалансированности бюджета в различных социально-экономических  
условиях, в результате которого

- дано научное объяснение дефицита федерального бюджета в 1992-1999  
гг системными трансформационными преобразованиями и обусловленным  
этим значительным снижением доходов бюджетов всех уровней бюджетной  
системы России

научно объяснен переход к модели сбалансированности федерального бюджета, характеризующейся растущим профицитом, формированием стабилизационного фонда при первичном дефиците

- аргументирован вывод о том, что даже при профиците федерального  
бюджета остается дефицит финансирования бюджетной сферы, который  
неизбежно возрастет в связи с физическим и моральным старением всей  
инфраструктуры, а также в связи с «выпадением» значительной части доходов  
федерального бюджета для формирования избыточного по объему Резервного  
фонда, используемого для вложения в экономику стран-конкурентов,

1. Обоснованы рекомендации по обеспечению сбалансированности федерального бюджета в рамках среднесрочного бюджетного планирования, сопряженные с активным использованием аналога Стабилизационного фонда (Резервного фонда и Фонда будущих поколений) в инвестиционных целях, в том числе для реализации нормы ст 7 Конституции Российской Федерации о «социальном государстве»,
2. Исследован процесс снижения доходного потенциала регионов в связи с изменениями налогового законодательства, что диктует необходимость использования средств стабилизационного фонда для межбюджетных трансфертов регионов и следовательно - сокращения профицита бюджета

5 Обосновано положение о возрастающей роли в механизме  
макрорегулирования экономики финансового резерва стратегического  
маневрирования, каким может стать в условиях перспективного бюджетного  
планирования Фонд будущих поколений, выполняющий функции как

накопления, так и потребления Его формирование и использования должно стать инструментом регулирование бюджетных расходов при соответствующем отказе от планирования профицита федерального бюджета в значительном объеме В условиях перспективного бюджетного планирования наличие фонда стратегического финансового маневрирования предполагает его переходящие из года в год остатки При этом о сбалансированности речь идет в рамках планового периода При сохранении необходимости формирования фонда страхования риска, каким был Стабилизационный фонд в 2004-2007 гг, а в перспективе - Резервный фонд, его абсолютный размер предложено сократить до 2-3% ВВП

Сформулированные выше положения определяют научную новизну работы В обозначенных выше аспектах исследование бюджетной проблематики до настоящего времени не проводилось

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования** заключается в реальной возможности использования основных выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации, в практике бюджетного процесса на федеральном уровне Они могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплины «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации» студентами и аспирантами финансовых вузов и факультетов

**Публикации.** Основные положения диссертации нашли отражение в 3 публикациях общим объемом 2,1 печатных листа

**Структура диссертационной работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы включающего 125 источников Общий объем работы включает 151 страницы основного текста

## Трансформация принципов бюджетной системы России и их социальное значение

Центральное место в финансовой системе любого государства занимает государственный бюджет, используемый правительством денежный фонд для финансирования своей деятельности, с помощью которого государство влияет на экономические процессы. Строго говоря, «бюджетом» не следует называть документ - смету финансовых расходов и доходов государства, который правильнее назвать «баланс»; «бюджетным планом» или «росписью», в котором бюджет как система денежных отношений выражен количественно. Далее используется традиционная трактовка указанных понятий, определенных существующим законодательством. Основными функциями бюджета являются образование и использование бюджетного фонда (финансовое обеспечение бюджетной сферы и социальная политика) и контроль за обращение и использование бюджетных средств. Государственный бюджет взаимодействует с другими звеньями финансовой системы; осуществляя перераспределение средств для решения общегосударственных задач и для финансирования мандатов государства, связанных с государственными гарантиями социальной защиты нуждающихся граждан, как правило, путем передачи денежных средств из центрального государственного фонда субъектам Федерации, муниципальным образованиям, фондам государственных предприятий и специальным правительственным фондам. В мировой практике бюджеты государств состоят из двух органично взаимосвязанных частей: доходной и расходной. Доходная часть показывает, откуда и в каких формах поступают средства для финансирования расходов государства связанных с выполнением им основных функций и находящих отражение в функциональной, экономической и ведомственной классификации этих расходов. Бюджет позволяет отслеживать изменения доли участия различных слоев общества в формировании доходов общегосударственных и региональных бюджетов, дает представление о налоговой нагрузке на их доходы. Структура доходов непостоянна и зависит от конкретных экономических условий развития страны, рыночной конъюнктуры и осуществляемой экономической политики. Любое изменение структуры бюджетных доходов отражает изменения в экономических процессах. Расходная часть показывает, на какие цели направляются аккумулированные государством средства, как соотносятся расходы бюджета на выполнение различных функций государства, каково соотношение текущих и капитальных расходов, как реализуются стратегические экономические интересы общества в целом. В настоящее время основными разделами функциональной классификации расходов бюджета названы 11 направлений финансирования системы управления, экономики и социальной сферы, включая расходы на развития национальной экономики, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, образования, межбюджетных трансфертов. Обслуживание внутреннего и внешнего государственного долга, как и расходы на фундаментальные исследования, стали подразделами раздела «Общегосударственные вопросы».

Ранее наиболее распространенная (до «Великой депрессии» 1929-1933 гг.) схема состояла в ежегодной сбалансированности бюджета, что считалось целью финансовой политики государства. Основной целью финансовой политики государства при этом считалось решение текущих проблем в рамках финансового года. Профицит при этом считался непозволительным «связыванием» доходов. Дефицит допускался как фактор покрытия чрезвычайных расходов;

Бюджет значительно ограничивает фискальную политику государства, имеющую антициклическую направленность. Ежегодно балансируемый бюджет, напротив, углубляет колебания экономического цикла. Например, в случае затяжного кризиса доходы населения и, следовательно, налоговые поступления в бюджет автоматически сокращаются. Стремясь сбалансировать бюджет, правительство должно поднять ставки, либо снизить государственные расходы, что приведет к еще большему сокращению совокупного спроса.

Стремление ежегодно балансировать бюджет может привести к инфляции - при повышении денежных доходов при инфляции увеличиваются налоговые поступления. Для предотвращения профицита правительство должно либо снизить ставки налогов, либо увеличить государственные расходы, либо использовать сочетание этих двух мер, что в конечном итоге усилит инфляционное давление на экономику. Поэтому ежегодно балансируемый бюджет не является экономически нейтральным и хотя постоянно высказывалась мысль о принятии конституционной поправки, предусматривающей ежегодную сбалансированность бюджета, которая получила определенную поддержку в обществе, вводить ежегодный баланс для РФ, чей бюджет строится во многом на «нефтедолларах» и других прибылях от реализации ресурсов на внешних рынках не только преждевременно, но даже и опасно.

Циклический баланс бюджета означает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет, но не ежегодно, а в пределах экономического цикла. Логика этой концепции проста: чтобы противостоять спаду, правительство должно снизить налоги и увеличить государственные расходы, сознательно создав бюджетный дефицит. В ходе последующего инфляционного подъема правительство повышает налоги и снижет расходы, положительное сальдо бюджета при этом идет на покрытие государственного долга, возникшего в период спада. Так правительство проводит позитивную антиинфляционную и антициклическую политику и одновременно балансирует бюджет на основе не года, а экономического цикла. Но данная концепция не рассчитана на существенные различия в глубине и продолжительности спадов и подъемов. Так, короткая «оттепель после долгой депрессии не сможет покрыть своим небольшим бюджетным сальдо большой дефицит бюджета, который перерастет в циклический.

Вопрос о сбалансированности бюджета - второстепенный. Первоначальной задачей обеспечения эффективного функционирования федеральных финансов является сдерживание инфляции, полная занятость, то есть балансирование экономики. Если достижение этой цели сопровождается устойчивым положительным сальдо или большим или все возрастающим государственным долгом - не имеет принципиального значения. Считается, что государственные дефициты или излишки малозначимы по сравнению с альтернативной депрессией, затяжного спада производства или устойчивой инфляции. Потому федеральный бюджет является прежде всего инструментом достижения и поддержания макроэкономической стабильности. И для этой цели правительство не должно сомневаться, идя на введение любых дефицитов или излишков.

## Условия перехода к разработке и исполнению профицитного бюджета при его первичном дефиците

Расходы на социальную поддержку почетных доноров рассчитывались путем индексации уровня 2005 года в меру инфляции. Это означает, что в 2006 году предоставление звания «почетный донор», несмотря на нехватку донорской крови и, соответственно, необходимость пропаганды донорства, не предусматривалось в принципе.

Несмотря на то, что бюджетом на 2006 год предусмотрено повышение инвестиционной активности государства, проведение активной политики роста доходов населения и усиление социальной направленности бюджетных расходов, снижение долговой нагрузки на экономику, прогнозируемые параметры социально-экономического развития страны на 2006 г. не в полной мере позволяют реализовать задачи удвоения ВВП за 10 лет. Правительством прогнозировалось снижение темпов экономического роста с 107,2% в 2004 году до 105,8% в 2006 году, с 105,9% — в 2007 году и 106% — в 2008 году. В целом за 2005-2008 годы темп роста ВВП составит 125,8%», что не позволяет решить задачу удвоения ВВП, поставленную Президентом РФ.

Уровень инфляции за 2005-2008 годы составит 40,2%. При этом прогнозируется постепенное снижение целевого параметра инфляции с 7-8,5% в 2006 году до 4-5,5% в 2008 году, что не решает задачу снижения уровня инфляции до 3 процентов. По мнению Счётной палаты, устойчивое снижение уровня инфляции не может быть обеспечено без решения задач по ограничению высокой степени монополизма на локальных рынках и в сфере услуг жилищно-коммунального хозяйства, обеспечению прозрачности ценообразования на товары и услуги естественных монополий, расширению предложения товаров и услуг и формированию рыночной структуры производственных затрат. Требуются также более масштабные усилия Банка России, направленные на сдерживание инфляционных процессов.

В целом достижение и превышение прогнозируемого темпа роста ВВП в 2007 году, а также достижение целевого параметра инфляции в значительной мере будут определяться эффективностью государственной экономической политики, направленной на рост конкурентоспособности отечественного производства, развитие рыночных институтов, дебюрократизацию экономики, повышение уровня жизни населения, сохранение макроэкономической и финансовой стабильности. Одним из важных факторов, определяющих динамику роста доходов населения, становятся предусмотренные в бюджетах на 2006-2007 годы, меры по повышению денежного довольствия военнослужащих, оплаты труда работников бюджетной сферы, а также индексации денежной компенсации льготным категориям граждан. Расчёты главного контрольного ведомства, произведённые на основе предложений правительства по индексации денежного довольствия военнослужащих, показывают, что в период 2005-2007 годов решение задачи по увеличению реальной заработной платы в 1,5 раза за три года, поставленной Президентом, не будет обеспечено. Процесс повышения зарплаты работникам бюджетной сферы в значительной мере будет определяться возможностями выделения в необходимом объеме средств из бюджетов субъектов и местных бюджетов, что потребует значительного увеличения их расходных обязательств и может повлиять на сбалансированность консолидированных бюджетов регионов. Не обеспечено выполнение задачи, поставленной в Бюджетном послании, по увеличению размеров социальных и трудовых пенсий в объёмах, опережающих рост потребительских цен.

В целом при сложившемся низком уровне доходов значительной части населения задача кардинального роста благосостояния и сокращения групп трудоспособного населения с застойной бедностью должна быть решена как путём существенного повышения социальных трансфертов населению и оплаты труда работников бюджетной сферы за счёт средств федерального бюджета, так и на основе расширения отечественного производства и увеличения числа конкурентоспособных отраслей, предприятия которых будут способны обеспечить рост оплаты труда и повышение его производительности. Важная особенность бюджетов на 2006 - 2007 годы — существенное увеличение расходов федерального бюджета на государственные капитальные вложения и финансирование федеральных целевых программ. Однако до настоящего времени не завершена работа по формированию перечня ФЦП на основе анализа результатов их выполнения. Новация формирования проекта бюджета на 2006 год — создание в его составе инвестиционного фонда в объеме 69,7 млрд. рублей, возрастающего в 2007 г. в 1,5 раза. Однако механизм использования фонда был не утверждён, не внесены необходимые изменения в Бюджетный кодекс.

Всего из 120 статей закона 33 статьи частично или полностью не соответствуют Бюджетному кодексу. При формировании бюджета на 2006 год были нарушены требования 32 статей Бюджетного кодекса страны. Необходимо ускорить разработку и принятие изменений и дополнений в основополагающий документ для регулирования бюджетного процесса и создания правовой основы для новой системы его организации.

Все «ошибки» в расчетах ежегодно воспроизводят типичную ситуацию, в которой проекты федеральных бюджетов на 2001 - 2007 годы формировались и федеральные законы о бюджетах принимались Федеральным собранием РФ с неадекватным состоянию экономики с профицитом.

Бессмысленность планирования профицита бюджета и его негативное влияние на экономический рост подтверждены практикой и объяснены теоретически. Не случайно во многих странах имеет место правовая норма, запрещающая формировать профицит, принимать бюджет с превышением доходов над расходами. Российское же Правительство сознательно перешло к профицитной бюджетной политике, считая этот путь правильным, едва ли не единственно возможным в сложившихся экономических условиях. Необходимость проведения такой политики правительство обосновывает тем, что наступило время выплачивать в больших объемах внешний государственный долг и что необходимо создавать финансовый резерв. Ради придания этому процессу законного характера из Бюджетного кодекса даже были изъяты Глава ХП и статья 88, касающиеся запрета формировать и утверждать бюджеты с профицитом и механизма сбалансированности федерального бюджета при возникновении на стадии его формирования превышения доходов над расходами. Ситуация с профицитом бюджета, подчеркнем, могла возникнуть, если при прогнозировании социально-экономической ситуации и параметров бюджета была допущена ошибка, которая вскрылась при рассмотрении бюджета в парламенте. Но сознательно формировать и утверждать бюджет с профицитом - это теоретический нонсенс, имеющий сугубо отрицательные последствия для практики.

## Практика использования Стабилизационного фонда с позиции реализации основополагающих принципов функционирования бюджетной системы России

Изменение налогового законодательства в 2008 году приведет к снижению доходов федерального бюджета относительно действующего законодательства на 237,1 млрд.рублей, или на 0,68% к ВВП. Для страхования «выпадения» такой величины из доходов федерального бюджета нет никакой необходимости иметь финансовый резерв на уровне 10% ВВП в виде Резервного фонда. По состоянию на 01.01.2008 г. Он достигнет 3,07 трлн.рублей. Правительство и Министерство Финансов РФ объясняют масштаб такого резервирования грядущим снижением мировых цен на энергоносители в обозримой перспективе. Но прогноз их снижения получен из США. Уже сам факт использования в финансовой политике России прогноза Агентства энергетической информации США, свидетельствует о том, что к определению макроэкономических условий и факторов реализации национальных интересов исполнительная власть Российской Федерации допускает просчеты стратегического характера.

Несмотря на то, что бюджетные потоки регулируются в рамках так называемого публичного финансового менеджмента, фактически возрастающей долей бюджетных доходов правительство распоряжается самостоятельно, не неся должной ответственности за эффективное использование средств фонда. Объем фонда выходит далеко за пределы стабилизации доходов бюджета в случае снижения мировых цен на нефть. Для их стабилизации «норматив» создания фонда следует увязывать с «пределом» снижения ВВП в расчете на год. В мировой практике максимальное снижение ВВП в течении года свыше 5-6% не отмечалось, за исключением «трансформационных» спадов. Следовательно, страховой резерв в виде стабилизационного фонда может составлять 2-3% к ВВП. Если фонд будет больше, но не будет использоваться на инвестиции, то это станет фактором инвестиционного застоя. Фонд не станет инструментом среднесрочной финансовой политики, ориентированной на существенное увеличение инвестиций в реальный сектор экономики.

Представляется целесообразным: -законодательно определить «верхнюю планку» формирования Резервного фонда, установить пределы его использования на реализацию стабилизирующей (страховой) функции, подчинив использование остающейся части для инвестирования в национальную экономику - для стабилизации высоких (не менее 7,5% в год) темпов прироста ВВП, необходимых для реального удвоения его объема в течение десяти лет. Только в случае использования фонда на инвестиции в национальную экономику можно рассчитывать на то, что горизонт бюджетного планирования действительно выйдет за пределы одного года. Несмотря на разработку бюджета на трехлетний период (с 2008-2010 гг.) перспективное бюджетное планирование нуждается в реализации принципа реалистичности. Следует преодолеть явное недостаточное внимание исполнительной власти к инвестициям в отрасли экономики, следствием чего являются многочисленные техногенные катастрофы - практически на всех видах транспорта, в энергетике, в жилищном хозяйстве. В г. Москве водопроводные сети составляют 11000 км. На 1 км. требуется инвестиций 45 млн.руб. Из-за их недостатка в 2005 г. в городе произошло 620 аварий. Ставка на инвесторов в социальной сфере на частника обернулась трагедиями. Пример обвала конструкции аквапарка в г. Москве показал, что решение социальных задач и погоня за прибылью едва ли совместимы.

Заслуживают внимания предложения ряда российских экономистов о целесообразности использования рентных доходов, каковыми являются доходы от экспорта природных ресурсов, на социальные цели. Наиболее последовательно эта точка зрения представлена в работах акад. Эти предложения следует признать обоснованными прежде всего с точки зрения повышения эффективности использования форм реализации государственной собственности на недра и согласуются со ст. 7 Конституции Российской Федерации о «социальности» нашего государства. Поскольку в Стабилизационный фонд Российской Федерации поступают прежде всего рентные доходы, эти средства следует расходовать на финансирование федеральных и региональных социальных расходов, причем непременно под контролем парламента, а решения, связанные с этим, должны иметь силу закона. В связи с этим требуется определенный мораторий на выхолащивание бюджетного законодательства. Более того, необходимо восстановить часть норм ст.88 Бюджетного кодекса Российской Федерации, обязывавшей в случае профицита бюджетов снижать налоги и налоговое бремя, увеличивать расходы бюджетов, в том числе на социальные цели. И тогда, считаясь с необходимостью увеличения бюджетных расходов хотя бы из соображений подтягивания средней пенсии до уровня прожиточного минимума, а средней заработной платы работников бюджетной сферы- до средней по стране, придется соблюсти меру в «урезании» бюджетных расходов при формировании объема стабилизационного фонда.

Для придания фонду стабилизирующей роли надо отказаться от идеи получения валютного дохода на уровне 2% годовых, как цели «инвестирования» средств фонда в ценные бумаги иностранных эмитентов. Размещение средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в ценные бумаги эмитентов даже с наивысшим уровнем надежности под 1-2 % годовых не решает ни одной проблемы активизации экономического развития и роста. К сожалению, из этого не делается должных выводов исполнительной властью, несущей ответственность за решение проблемы удвоения ВВП в течение десятилетия. В связи с этим остается актуальным решение вопроса об использовании временно свободных средств фонда для предоставления среднесрочных инвестиционных кредитов государственным и негосударственным хозяйственным образованиям для совместной реализации значимых проектов, как это предусматривалось статусом Бюджета развития и который под проект формирования инвестиционного фонда был предан забвению, а драгоценное время ушло, никакого опыта не накопили. Только спустя 5 лет после прекращения формирования Бюджета развития инвестиционный фонд становится реальностью (с 2006 года), дан «старт» накоплению опыта в этой сфере. Очевидно, что концепция использования рассматриваемого финансового инструмента должна быть полностью пересмотрена. Самое существенное заключается в том, чтобы механизм его функционирования способствовал снятию бюджетной сферы страны с «нефтяной иглы» и активизации инновационных факторов экономического роста.

## Условия повышения эффективности использования бюджетных средств

Формой придания нового качества системе государственного регулирования экономики и социальной сферы России стала делегитимизация отдельных процедур бюджетного процесса, усиливающая тенденцию криминализации бюджетной сферы, ослабление механизма подчинения ее функционирования национальным интересам.

На основе сформулированных выше положений было бы целесообразно ввести мораторий на выхолащивание бюджетного законодательства, восстановить ст.88 Бюджетного кодекса Российской Федерации, обязывавшую в случае профицита бюджетов увеличивать расходы бюджетов, в том числе на социальные цели, включая финансирование национальных проектов.

При анализе федеральных бюджетов на 2001-2007 гг. установлено, что пока не найдены оптимальные пути решения стратегически важнейших задач, поставленных Президентом Российской Федерации Путиным В.В. в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, - за десятилетие как минимум удвоить ВВП, повести решительное наступление в борьбе с бедностью. Остается невысоким качество прогнозирования макроэкономического развития, в связи с чем ежегодно прогнозные оценки ВВП и его составляющих занижены. Соответственно занижены доходы федерального бюджета, и следовательно расходы федерального бюджета.

Формирование федерального бюджета на 2005-2007 годы осуществлялось без утверждения реестров бюджетных обязательств, как это предусмотрено Концепцией реформирования бюджетного процесса в 2004-2007 годы.

Ежегодно планируемый профицит федерального бюджета на 2001-2007 годы обеспечивал возможность Правительству Российской Федерации вольно распоряжаться значительными суммами федерального бюджета (например, средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации), что делает федеральный бюджет менее прозрачным, снижает ответственность и качество контроля за использование значительных по объему средств, создает почву для злоупотреблений.

В условиях профицита бюджета и формирования Стабилизационного фонда государством декларируется приоритетность финансирования расходов на образование, здравоохранение и науку, что реально не подтверждено соответствующим ростом их доли в расходах федерального бюджета. Объемы финансирования этих отраслей по-прежнему недостаточны не в полной мере учитывают их роль и место в социально-экономическом развитии России, федеральный бюджет не имеет ярко выраженной социальной направленности. Это прослеживается по принятому консолидированному бюджету РФ на 2007 год.

Исходя из перехода к трехлетнему бюджетному планированию, обоснованно можно утверждать, что «бюджетная трехлетка» потребует создания специального финансового резерва, который по мнению автора, не должен приобретать формы профицита. В связи с тем, что исключительно важным и принципиально новым для бюджетного процесса является установление конкретных содержательных социально-экономических целей реализации бюджета, должен быть создан финансовый резерв целевого назначения. Он мог бы использоваться для увеличения ежегодно создаваемого инвестиционного фонда, для увеличения финансирования наиболее приоритетных федеральных целевых программ, а также для дополнительных трансфертов регионам. В условиях формирования целевого финансового резерва, используемого под контролем парламента, следует избавиться от порока стратегии наращивания Стабилизационного фонда (а с 2008 г. Резервного фонда и Фонда будущих поколений) сверх страховой нормы, связанной со страхованием риска снижения доходов бюджета от экспорта энергоносителей. Поскольку фонд не используется для модернизации экономики, правительство формирует ресурсы на «черный день» катастрофического ухудшения конъюнктуры (которое может быть вызвано не только внешними, но и внутренними причинами) вместо того, чтобы использовать его для предотвращения самого наступления этого «черного дня».

На основе анализа нормативных актов по формированию и использованию Стабилизационного фонда Российской Федерации и опыта создания и использования фонда в 2004-2007гг представляется также целесообразным:

-законодательно определить «верхнюю планку» формирования Резервного фонда, установить пределы его использования на реализацию стабилизирующей (страховой) функции, подчинив использование остающейся части для инвестирования в национальную экономику - для стабилизации высоких (не менее 7,5% в год) темпов прироста ВВП, необходимых для реального удвоения его объема в течение десяти лет. Только в случае использования фонда на инвестиции в национальную экономику можно рассчитывать на то, что горизонт бюджетного планирования действительно выйдет за пределы одного года. Несмотря на разработку бюджета на трехлетний период (с 2008-2010 гг.) перспективное бюджетное планирование нуждается в реализации принципа реалистичности. Следует преодолеть явное недостаточное внимание исполнительной власти к инвестициям в отрасли экономики, следствием чего являются многочисленные техногенные катастрофы - практически на всех видах транспорта, в энергетике, в жилищном хозяйстве. В г. Москве водопроводные сети составляют 11000 км. На 1 км. требуется инвестиций 45 млн.руб. Из-за их недостатка в 2005 г. в городе произошло 620 аварий. Ставка на инвесторов в социальной сфере на частника обернулась трагедиями. Пример обвала конструкции аквапарка в г. Москве показал, что решение социальных задач и погоня за прибылью едва ли совместимы.

Поскольку в Стабилизационный фонд Российской Федерации поступают прежде всего рентные доходы, эти средства следует расходовать на финансирование федеральных и региональных социальных расходов, причем непременно под контролем парламента, а решения, связанные с этим, должны иметь силу закона.

Для придания фонду стабилизирующей роли надо отказаться от цели «инвестирования» средств фонда в ценные бумаги иностранных инвесторов. Размещение средств Стабилизационного фонда Российской Федерации в ценные бумаги эмитентов даже с наивысшим уровнем надежности под 2 % годовых не решает ни одной проблемы активизации экономического развития и роста. Концепция использования рассматриваемого финансового инструмента должна быть полностью пересмотрена. Необходимо чтобы механизм его функционирования способствовал снятию бюджетной сферы страны с «нефтяной иглы» и активизации инновационных факторов экономического роста.

Для активизации инвестиционного процесса, в том числе в бюджетном секторе, свободный остаток Стабилизационного фонда (Резервного фонда) целесообразно использовать в качестве источника финансирования инвестиционных проектов.