

Ключевые слова:

бюджет, бюджетная система, налоговая система, государственные финансы, Бюджетный кодекс, бюджетное регулирование

Ю. Г. Швецов, д. э. н.,

проф., зав. кафедрой «Финансы и кредит»
Алтайской академии экономики и права (г. Барнаул)
(e-mail: yu.shvetsov@mail.ru)

О. А. Булаш, ст. преподаватель

кафедры «Финансы и кредит»
Алтайской академии экономики и права
(e-mail: bulash_oa@mail.ru)

Социально ориентированный бюджет и основы его формирования

Переориентация национального хозяйства Российской Федерации на интенсивный рост — приоритетная задача современного этапа развития экономики страны. Решить ее невозможно без повышения эффективности управления государственными финансами, в т. ч. без мобилизации резерва, заложенного в отлаженной инструментальной базе исполнения бюджетов всех уровней.

Вопросам совершенствования процессов формирования и использования бюджетных ресурсов отводится довольно значительное место в финансово-экономической литературе¹. Однако они обсуждаются односторонне, как правило, в аспекте чисто технического улучшения механизма управления бюджетными средствами. При этом основная проблема бюджета — его оторванность от реалий социально-экономического развития общества, от перспективных задач развития экономики страны и повышения жизненного уровня населения — остается без внимания ученых и практиков.

На бюджетные ресурсы государства в настоящее время распространяется фактически монопольное право органов власти и управления не распределять их в соответствии с важнейшими направлениями экономического и социального развития

¹ См., например: Алиев У. И. Некоторые проблемы оценки эффективности бюджетных расходов // Региональная экономика: теория и практика. — 2010. — № 46. — С. 27–31; Веремеева О. Эволюция и становление принципов бюджетной системы РФ // Федерализм. — 2011. — № 2. — С. 199–204; Ниналалова Ф. И. Формирование эффективной модели бюджетного федерализма в России // Финансы и кредит. — 2010. — № 46. — С. 25–29; Новожилова Т. Н., Морозов И. А. Исследование проблем формирования и направлений совершенствования межбюджетных отношений на современном этапе // Финансы и кредит. — 2011. — № 37. — С. 51–54.

общества, а преимущественно использовать для реализации властных полномочий, что в итоге приводит к снижению уровня жизни населения. Предпринимавшиеся до последнего времени усилия по повышению эффективности бюджетного регулирования были сосредоточены на решении конъюнктурных, частных задач, а не главной проблемы — обеспечения соблюдения интересов всех членов общества, единства их взаимных прав и ответственности.

Сохранение существующего положения может привести к блокированию любых преобразований в области социально-экономического развития страны. Реформа в бюджетной сфере, таким образом, есть насущная практическая необходимость, ее осуществление должно основываться на качественно новом подходе к государственной финансовой политике в рамках единой стратегической программы выхода страны на опережающую стадию экономического роста.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Развитие рыночной экономики, имеющее конечной целью построение устойчивого в социальном плане общества, предполагает повышенные требования к качеству теории государственных финансов, в т. ч. и к бюджету. Современная отечественная теория таким требованиям не соответствует в силу недостатка значимых разработок на эту тему, что влияет и на качество нормативных документов по вопросам регламентации различных видов государственных финансовых ресурсов.

Так, определение бюджета, данное в основополагающем правовом акте — Бюджетном кодексе РФ (далее — Кодекс), по сути, не регламентирует целевой характер расходования бюджетных средств. Между тем цели функционирования государства могут иметь разную направленность, совпадая с интересами большей части проживающего в стране населения или противореча им. В зависимости от этого бюджет может служить общественно значимым целям, а может обслуживать лишь властную элиту, игнорируя нужды нации в целом.

Это коренной вопрос теории бюджета, связанный с его социальной составляющей, без решения которого нельзя верно определить ни методологические постулаты, ни практическую часть сферы государственных финансов. Несостоятельными представляются и другие важнейшие конструктивные элементы, лежащие в основе теоретического фундамента бюджета как экономической категории и закрепленные в Кодексе.

Важнейший недостаток последнего — его концептуальная ограниченность. Бюджетная система в нем представлена как бы сама по себе, в своеобразном экономическом и социальном вакууме, ориентирована на решение узковедомственных проблем, в результате чего просматривается счетный, организационно-технический ее характер, сводящий роль бюджетной системы до правительственной кассы. Бюджетному механизму отводится роль экономического регулятора, предназначенного в основном для содержания государственного аппарата и реализации так называемых минимальных государственных социальных гарантий. Кроме того, в Кодексе дается чисто ведомственная трактовка бюджетного устройства, а понятие «бюджетный федерализм» вообще отсутствует в тексте нормативного акта.

Поэтому представляется целесообразным внести изменения в дефиниции Кодекса (табл. 1).

Таблица 1

Содержание действующих и предлагаемых дефиниций бюджета как экономической категории

Понятия	Дефиниции Бюджетного кодекса РФ	Предлагаемые дефиниции
Бюджет	Форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления	Централизованный фонд денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых потребностей в целях ликвидации избыточного неравенства и повышения жизненного уровня населения
Функции бюджета	Отсутствуют	Распределительная, регулирующая, социальная, контрольная
Принципы построения бюджетной системы	Принципы: — единства бюджетной системы; — разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами; — самостоятельности бюджетов; — равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований; — полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; — сбалансированности бюджета; — результативности и эффективности использования бюджетных средств; — общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; — прозрачности (открытости); — достоверности бюджета — адресности и целевого характера бюджетных средств; — подведомственности расходов бюджетов; — единства кассы	Принципы: — общественной значимости бюджета; — единства бюджетной системы; — разграничения доходов и расходов между бюджетами; — самостоятельности бюджетов; — сбалансированности бюджета; — результативности использования бюджетных средств; — прозрачности бюджета; — адресности и целевого характера использования бюджетных средств; — минимизации издержек управления бюджетом
Бюджетное устройство	Отсутствует	Основанная на правовых нормах взаимосвязь участников бюджетного процесса, направленная на рост доли общественно значимых расходов в структуре консолидированного бюджета государства
Бюджетный федерализм	Отсутствует	Распределение функций и полномочий между органами власти всех уровней, при котором обеспечивается их финансовая самостоятельность, направленная на формирование рациональной структуры общественных фондов потребления, увеличение жизненного уровня населения и минимизацию издержек по администрированию управленческих функций

Источник: составлено авторами.

В соответствии с предлагаемым определением бюджета его функции, принципы построения бюджетной системы необходимо скорректировать и наполнить иным социально-экономическим содержанием. При этом принцип общественной значимости бюджета, который заключается прежде всего в едином для всех звеньев бюджетной системы подходе к социальной направленности бюджета, ранжировании потребностей по степени их общественной значимости и осуществлении в соответствии с этим их различного финансирования, должен стать основным.

Другие принципы, перечисленные в Кодексе, на наш взгляд, таковыми не являются: они либо надуманны (равенство бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных

образований, полнота отражения доходов и расходов, совокупное покрытие расходов, достоверность), либо имеют технический характер (подведомственность расходов, единство кассы).

Перечень проблем, связанных с совершенствованием теоретических основ бюджета как экономической категории, конечно же, не исчерпывается приведенными выше. Но основным подходом к их решению, по нашему мнению, выступает изменение взглядов на бюджет как на «кошелек» государственной власти, которая тратит накопленные средства по своему усмотрению, и наполнение понятия «бюджет» другим качественным содержанием — это общественное достояние, используемое в интересах большей части проживающего в стране населения.

Теоретическое переосмысление основных составляющих бюджета как важнейшего макроэкономического регулятора национальной экономики позволяет подойти к решению задачи реорганизации управления государственными финансами прежде всего с позиции улучшения качества воспроизводства человеческого капитала. С этой целью дадим характеристику системным недостаткам действующего порядка формирования и исполнения бюджета. К их числу можно отнести следующие:

1. В условиях принципа единоначалия, действующего в системе органов исполнительной власти (ст. 165, 166 Кодекса), ежегодно формирующийся бюджет направлен не на решение общенациональных проблем, а на ликвидацию ведомственных противоречий распределения бюджетных средств.

2. Основной финансовый план государства (ст. 172, 173, 175, 179, 184 Кодекса) опирается не на реальное положение дел в обществе, а на прогнозы, экспертные оценки и другие предположения. А поскольку закон о бюджете подлежит обязательному исполнению независимо от того, соответствует ли он фактическим потребностям общества или нет, зачастую финансируются неактуальные мероприятия, а жизненно необходимые потребности общества остаются без денежных средств. Неслучайно в настоящее время в дополнение к бюджету разрабатываются президентские национальные программы, показатели которых отвечают действительным потребностям общества и имеют строго целевой характер. Бюджет же в его нынешнем виде на эти потребности попросту не реагирует.

3. Не сформирован конструктивный и прозрачный механизм перераспределения денежных средств в пользу государства: ни в Конституции РФ, ни в федеральных законодательных актах не закреплены состав, структура и объем допустимых государственных расходов. Это дает возможность органам исполнительной власти не полностью включать в федеральный бюджет отдельные виды расходов и тем самым выводить из-под общественного контроля определенную их часть. С другой стороны, сокращение реальных доходов населения свидетельствует о неадекватности бюджета как инструмента перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов.

4. Доходы государства не в полной мере отражаются как доходы государственного бюджета. Примерами могут служить рентные платежи, а также использование национальной собственности, особенно государственных долей в акционерных обществах.

5. Формирование российского бюджета основано на фактическом примате его доходов, в первую очередь налогов, над расходами. Это определяется Конституцией РФ (ст. 57), требующей, чтобы каждый член общества платил налоги и сборы, но при этом их предназначение не конкретизируется. Но не налоги сами по себе первичны по отношению к расходам бюджета, а, наоборот, именно от величины государственных расходов должен зависеть размер действующих в стране налогов. При такой постановке вопроса оказывается, что и решение проблемы снижения налогового

бремени связано не столько с уменьшением числа и ставок налогов как таковых, сколько с сокращением расходов государства.

6. Преобладает практика создания в рамках федерального бюджета специализированных фондов, которые нарушают его единство и полноту. Вычленение из общего бюджета отдельных статей расходов устраняет конкуренцию потребностей и приоритетов в расходовании бюджетных средств, что повышает вероятность принятия ошибочных решений в сфере финансовой политики. Это относится и к существующему порядку расходования ресурсов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также средств, привлеченных с внутреннего и внешнего рынка на основе заимствований.

7. Главным предметом противоречия интересов федеральных, региональных и местных властей в нашей стране стали те полномочия, обладание которыми сулит ясно осязаемую экономическую выгоду, — права на объекты бывшей «общенародной» собственности: недра, земельные ресурсы, устойчиво работающие предприятия и компании, регулирование внешнеэкономической деятельности, установление тарифов и т. д. Разделение же бюджетных компетенций в социальной сфере проходит по иному сценарию, здесь ставится задача прямо противоположная — как можно больше обязательств с себя снять.

8. В настоящее время в системе государственного бюджетного регулирования делается ставка на сбалансированность только федерального бюджета. Кодекс закрепляет это законодательно: интересы государства в развитии экономического потенциала общества концентрируются, таким образом, на фискальных задачах центральной власти, а не на поиске компромисса интересов правительства, предпринимателей и граждан.

9. В области межбюджетных отношений Российская Федерация представляет собой чрезмерно централизованное государство. Ежегодно увеличивается число разнообразных субсидий, дотаций и субвенций и объем средств, перекачиваемых с их помощью из федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов на региональный уровень. Регионы и муниципалитеты все более плотно опутываются десятками новых финансовых нитей. Уплотняющаяся паутина межбюджетных отношений уменьшает потенциал развития страны как федеративного государства.

10. В рамках действующей бюджетной системы невозможно осуществлять эффективный контроль за расходованием средств из бюджетов всех уровней. Федеральный бюджет фактически утратил свою целевую направленность. Не выполняется ни один законодательно установленный норматив формирования бюджетных расходов. Характерной для России тенденцией стало превращение системы государственных финансов в высоколиквидный ресурс для бюрократии и финансовых спекулянтов, а главной функцией налогово-бюджетной политики становится перераспределение национального дохода в сверхприбыли для олигархического капитала.

11. Вследствие гипертрофированных налоговой системы и бюджетного устройства налоговые органы в РФ выступают исключительно в качестве фискальных. Налоговое регулирование в современном понимании в стране отсутствует, а общее бремя налогов распределено таким образом, что крайне невыгодно инвестировать средства в производственную деятельность и, наоборот, можно получать высокие и сверхвысокие доходы от внешнеторговых операций и финансовых спекуляций.

Накапливавшиеся в течение продолжительного периода недостатки действующей системы управления государственными финансами препятствуют преобразованиям социально-экономической системы. Изменить такое положение можно, только перефигурировав бюджет на подлинные нужды национальной экономики и населения.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ГОСУДАРСТВА

Анализ различных направлений совершенствования управления централизованным фондом денежных средств² показал, что имеющиеся результаты исследований не содержат целостной методики его реформирования, т. е. отсутствует принцип системности в решении этой проблемы. Поэтому на первый план выходит задача определения значимых резервов увеличения размеров федерального бюджета и разработки такого механизма государственного финансирования, который бы обеспечивал достижение двух главных приоритетов национального развития — модернизации национальной экономики и расширенного воспроизводства человеческого капитала. На решение данной задачи и ориентированы меры по совершенствованию системы бюджетного регулирования в РФ, включающие пять крупных блоков перераспределения финансовых потоков в рамках формирования доходной и исполнения расходной части федерального бюджета.

Механизм формирования и распределения бюджетных ресурсов государства



Источник: составлено авторами.

Целевая направленность использования нефтегазовых доходов и привлекаемых с финансового рынка заемных средств обеспечит резкий рост инвестиций в реальный сектор экономики (прежде всего в промышленность, сельское хозяйство и строительство). Возвращение рентных платежей в состав бюджета и многократное увеличение объема аккумулируемого в нем НДФЛ позволят создать основу для существенного повышения жизненного уровня населения. Сокращение непроизводительных затрат в сфере государственного управления будет способствовать совершенствованию

² См., например: Ермакова Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы. — Финансы и кредит. — 2010. — № 20. — С. 3–9; Васильева М. В. Тенденции развития системы государственного финансового менеджмента в РФ. — Финансовый вестник. — 2010. — № 11. — С. 18–23; Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов. — Финансы. — 2010. — № 6. — С. 8–13; Уманец О. П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ. — Финансы и кредит. — 2011. — № 19. — С. 59–70.

структуры бюджетных ассигнований в направлении их концентрации на общественно значимых мероприятиях.

Реализация этих мер предусматривает последовательное решение каждой из определенных задач в рамках пяти направлений (табл. 2).

Таблица 2

Трансформация движения бюджетных потоков

№ этапа	Элементы бюджета	Современное состояние	Направление трансформации	Суть новации	Источники финансирования
1	Рента	Частная собственность	Рента как собственность государства. Создание общественных фондов потребления	Реализация конституционных гарантий населения путем выделения субвенций территориям	Рентный доход (сумма рентных платежей)
2	Поступления НДФЛ	Плоская шкала взимания (13 % с любых индивидуальных доходов)	Прогрессивная шкала взимания (от 0 до 45 % в зависимости от размера индивидуального дохода)	Социальные трансферты лицам с доходами ниже показателя относительной бедности	Сверхприбыль физических лиц
3	Ассигнования на развитие научно-технического прогресса и социальной сферы	Остаточный принцип выделения ассигнований из бюджета	Минимальные бюджетные нормативы расходов федерального бюджета (в % к ВВП)	Наука и НИОКР — 10 %; образование — 8 %; здравоохранение — 6 %; культура — 4 %	Сокращение затрат на содержание органов власти и управления
4	Целевые фонды	Резервный фонд и Фонд национального благосостояния	Бюджет развития в составе федерального бюджета	Целевые программы реализации приоритетных направлений социально-экономического развития страны	Нефтегазовые доходы бюджета
5	Займы	Безадресный характер использования	Целевая инвестиционная и инновационная направленность	Приобретение новых прогрессивных технологий, создание новых рабочих мест	Заемные средства РФ

Источник: составлено авторами.

Оригинальность предлагаемого способа совершенствования бюджетной системы подкрепляется еще одним немаловажным аргументом, суть которого заключается в следующем. Бюджет любого государства содержит определенную структуру доходов и расходов, а снижение размеров абсолютной и относительной бедности граждан и обеспечение высоких темпов экономического развития требуют мобилизации в государственную казну значительных денежных средств. В представленном методологическом подходе доходные источники, за счет которых обеспечивается реализация мер по совершенствованию управления государственными финансовыми ресурсами (кроме займов) — и это обусловило их выбор, появляются в результате изменения только механизма перераспределения денежных потоков. Эти меры позволяют повысить жизненный уровень населения страны и улучшить социальную инфраструктуру общества без посягательств на бюджетные ассигнования, предназначенные для реализации других направлений экономического роста страны, и без увеличения объема государственного внутреннего и внешнего долга.

При этом в случае возникновения кризисной ситуации на финансовом рынке реализация двух последних (нефтегазовые доходы и займы) из предлагаемых блоков

перераспределения финансовых потоков может быть временно приостановлена до достижения состояния стабильности в экономике, первые же три (рентный доход, рост размеров поступлений НДФЛ и экономия затрат на содержание органов власти и управления) не зависят от состояния конъюнктуры мирового хозяйства.

Рассмотрим теперь наиболее важные составляющие механизма формирования и регламентации бюджетных ресурсов государства более подробно.

Общественные фонды потребления в форме целевых внебюджетных фондов

Наиболее весомым вкладом в приращение абсолютного размера доходной части федерального бюджета станет появление в его составе рентной составляющей. Государственное регулирование эффективности использования природно-ресурсного потенциала страны есть необходимое условие для создания социально справедливого механизма перераспределения рентных доходов между отдельными группами населения.

Дело в том, что сложившийся в настоящее время в России механизм финансовых потоков материально обеспечивает лишь малую часть населения и выводит рентный доход за рамки федерального бюджета. Чтобы изменить существующее положение, государство должно стать владельцем ресурсов, на которых основывается жизнедеятельность всех его членов, и такие права целесообразно конституционно закрепить за ним как за юридическим лицом высшего ранга. Такая конституционная новация создает объективную основу для предоставления всем членам общества равных условий доступа к природным ресурсам. В этом случае каждый житель России приобретает законное право на рентный доход, что автоматически влечет за собой и рост его личного благосостояния.

Это тем более актуально, что резервы нынешней системы государственных финансов практически исчерпаны. Суммарные расходные потребности консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию конституционных гарантий и иных социальных благ, а также на осуществление горизонтального выравнивания уровня бюджетной обеспеченности населения существенно превышают потенциальные возможности бюджетной системы. Значит, объем финансовой поддержки, выделяемый из федерального бюджета, значительно занижен по сравнению с ее реальной потребностью. Соответственно, происходит систематическое сокращение средств, как выделяемых на обеспечение конституционных гарантий, так и необходимых для реализации иных направлений общественно значимых бюджетных расходов.

Предлагаемая модель перераспределения финансовых потоков позволяет коренным образом изменить эту негативную ситуацию. Решение проблемы полноценного финансирования конституционных гарантий населения заключается в национализации рентного дохода. Сумма всех рентных платежей должна стать основой создания общественных фондов потребления (ОФП), из которых каждый гражданин получал бы определенную сумму денежных средств. ОФП, в силу их важности, должны быть отделены от бюджета, сосредотачиваясь в целевых внебюджетных фондах, субвенции из которых должны стать основой для реализации конституционных прав населения.

В результате будет создана надежная система финансового обеспечения общественных потребностей в виде централизованных фондов денежных средств, образуемых за счет доходов строго целевого назначения (рентных платежей), выплаты из которых будут обеспечивать общедоступность и бесплатность социальных благ. Это предполагает разработку и законодательное утверждение стандартов данных конституционных гарантий, которые не представляют технической сложности. В каждом из

этих стандартов следует определить порядок расчета финансовых нормативов, а также формирования и расходования средств целевых внебюджетных фондов.

Прогрессивная ставка НДФЛ как источник ликвидации избыточного неравенства по уровню благосостояния граждан

Предназначение НДФЛ — сглаживание различий в потреблении отдельных групп населения. Плоская шкала объекта налогообложения эту функцию выполнять не может в силу неспособности отразить чрезмерную разницу в уровне материального благосостояния граждан, что объективно препятствует созданию действенного финансового механизма для корректировки степени дифференциации доходов.

Только прогрессивная шкала взимания НДФЛ позволяет реализовать дуализм социальной функции бюджета: сблизить полюса полярности — бедности и богатства — в обществе для его членов и обеспечить для них достойный уровень материального благосостояния. Неравенство в доходах — своеобразный индикатор эффективности решения социальных проблем в государстве.

Существующие в стране механизмы формирования и перераспределения доходов населения созданы так, что большая часть совокупного роста валового внутреннего продукта (ВВП) направляется на увеличение доходов наиболее обеспеченных слоев населения. Таким образом, деформация распределительных механизмов, связанная прежде всего с чрезмерной концентрацией доходов богатых лиц, достигла уже такого уровня, что снижение уровня бедности не происходит даже по мере экономического роста. Данные многочисленных исследований в этой области полностью подтверждают эту негативную тенденцию³.

Изменение действующего механизма взимания НДФЛ — важнейшее направление совершенствования формирования бюджета. В связи с этим предлагается плоскую шкалу налогообложения по НДФЛ заменить на прогрессивную со ставкой от 0 до 45 %, когда с увеличением дохода физического лица увеличивается и налоговая ставка в зависимости от размера индивидуального дохода. Тем самым будет выполнено первое условие полноценной реализации социальной функции бюджета — устранение резких контрастов в уровне материальной обеспеченности населения в обществе.

Верхний предел прогрессивной шкалы налогообложения по НДФЛ соответствует среднему в мировой практике значению. Необлагаемый минимум вводится для освобождения от налогообложения наименее оплачиваемых и наиболее социально незащищенных слоев населения. При этом за его основу следует брать не абсолютный показатель бедности, базирующийся на применяемом в РФ прожиточном минимуме, а относительный, используемый в странах ЕС, размер которого составляет 60 % среднего уровня доходов в обществе. Показатель относительной бедности станет надежным индикатором эффективности предпринимаемых государством мер по повышению уровня жизни населения, что соответствует второму условию дуальности социальной функции бюджета.

Введение прогрессивной шкалы НДФЛ приведет к резкому улучшению материального положения большинства граждан страны, а радикальное снижение показателей неравенства и бедности будет достигнуто без привлечения дополнительных финансовых ресурсов и без опасности роста инфляции, т. к. общая денежная масса доходов останется неизменной.

³ См.: Рекомендации по модернизации экономики России. Вып. 1. — М.: ЭАЦ «Модернизация», 2010. — С. 20–37; Шевяков А. С. Проблемы снижения масштабов неравенства и бедности в России // Федерализм. — 2010. — № 1. — С. 7–18.

МОДИФИКАЦИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО МЕТОДА БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Для формирования той или иной конструкции государственных финансов в обществе необходимо признание и определение таких национальных потребностей, которые должны быть удовлетворены прежде всего в интересах всего населения.

Структура государственных ассигнований отражает главное направление федеральной бюджетной политики — финансирование по остаточному принципу расходов, имеющих долгосрочный характер: инвестиции, образование, здравоохранение, культура, наука. Этот вывод наглядно подтверждается статистическими данными об использовании бюджетных ресурсов страны за последние 10 лет (табл. 3).

Таблица 3

Структура расходов федерального бюджета за 2001–2010 гг., %

№		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Государственное управление и местное самоуправление	3,2	2,7	2,8	3,0	2,6	3,1	3,3	2,8	2,3	2,1
2	Судебная система	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0
3	Национальная оборона	18,7	14,4	15,1	15,9	16,5	15,9	13,9	12,7	12,2	12,6
4	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	11,3	9,3	10,5	11,7	12,8	12,8	11,1	11,3	10,3	10,7
5	Итого на выполнение традиционных функций (п. 1 + п. 2 + п. 3 + п. 4)	34,1	27,4	29,4	31,8	33,1	33,2	29,6	28,0	25,9	26,4
6	Фундаментальные исследования	1,8	1,5	1,7	1,7	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
7	Национальная экономика	3,3	5,1	2,9	3,0	7,1	8,0	11,6	13,3	17,0	12,0
8	Сельское хозяйство и рыболовство	1,8	1,3	1,3	1,3	0,5	0,6	0,4	0,8	0,8	0,3
9	Транспорт, связь и информатика	2,8	2,2	2,2	2,1	1,3	3,2	3,1	3,3	2,5	3,3
10	Итого на развитие отраслей материального производства (п. 7 + п. 8 + п. 9)	7,9	8,8	6,4	6,4	8,9	11,8	15,1	17,4	20,3	15,6
11	Образование	4,1	4,0	4,2	4,5	4,6	4,9	4,9	4,3	4,3	4,7
12	Культура и кинематография	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6
13	Здравоохранение и спорт	1,7	1,5	1,7	1,8	2,5	3,4	3,3	3,3	3,6	3,4
14	Итого на социально значимые цели (п. 11 + п. 12 + п. 13)	6,3	6,0	6,5	6,9	7,7	9,1	8,9	8,2	8,5	8,7
15	Социальная политика	8,5	23,6	5,9	5,7	5,0	4,7	3,5	4,0	3,3	3,4
16	Обслуживание государственного и муниципального долга	17,5	11,2	9,4	7,6	5,9	4,0	2,4	2,3	1,8	1,9
17	Межбюджетные трансферты	17,4	15,5	33,8	33,5	35,4	35,0	31,7	37,6	37,1	40,8
18	Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Источник: рассчитано по данным Минфина России (<http://info.minfin.ru/fbrash.php>).

Наибольший объем ассигнований приходится на выполнение традиционных государственных функций: государственное и местное самоуправление, судебная система, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность. На эти цели тратится около трети государственного бюджета (28,0–34,1 %), или около 5 % ВВП.

При этом недостаточно финансируются фундаментальные исследования (1,5–1,8 %, или 3 % ВВП, в 2001–2004 гг. и 0,9–1,0 % в 2005–2010 гг.) и социально значимые отрасли — образование (4,1–4,9 %), культура (0,5–0,8 %), здравоохранение и спорт (1,5–3,6 %). В результате доля финансирования социального сектора в общей структуре бюджетных расходов в РФ отстает от уровня не только развитых стран, но и рекомендуемого для развивающихся государств.

Инерционная модель социально-экономического развития государства проектируется и на перспективу, о чем свидетельствуют Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и подготовленная Советом Федерации Бюджетная стратегия на период до 2023 года. Прямое следствие такого положения дел — невозможность ни сейчас, ни в ближайшем будущем полноценно финансировать обязательства в сфере образования, науки, культуры, жилищного строительства, социальных гарантий, законодательно установленных в федеральных законах, актах президента и правительства страны.

Для изменения существующего положения следует пересмотреть основные принципы формирования государственного бюджета и изменить саму технологию планирования бюджета, в основу разработки которого нами предлагается положить модифицированный вариант программно-целевого метода. Его суть сводится к установлению законодательно утвержденных нормативов по приоритетным, с точки зрения общества, направлениям бюджетного финансирования: научных исследований, воспроизводства человеческого капитала и инвестиций в реальный сектор экономики.

Размеры этих нормативов целесообразно закрепить на значениях, превышающих достигнутый уровень развивающихся стран и одновременно позволяющих приблизиться к сложившейся в настоящее время величине этих показателей у развитых государств. Финансовым источником, лежащим в основе предлагаемого подхода, выступает сокращение затрат на содержание отечественной бюрократии, т. е. трансформация непроизводительных затрат бюджета в общественно значимые. Это позволит на практике реализовать стратегию «социального императива», в основе которой лежат не нарушаемые ни при каких обстоятельствах пороговые условия функционирования социального сектора экономики.

Учитывая, что отрасли науки, образования, культуры и здравоохранения функционируют в одинаковых условиях принадлежности к бюджетной сфере, где результаты трудовой деятельности не могут иметь адекватной рыночной оценки, в качестве таких нормативов целесообразно использовать процентное отношение доли затрат в этих отраслях к ВВП.

Введение минимальных бюджетных нормативов потребует увеличения государственных расходов на эти цели в два-три раза. Представляется, что нормативы расходов государственного бюджета на образование, здравоохранение и культуру следует установить в размере 8 %, 6 % и 4 % от ВВП, а объем государственных ассигнований на научные исследования и поддержку инновационной активности должен достичь уровня 10 % ВВП. Это позволит обеспечить государственное финансирование расходов на воспроизводство человеческого потенциала на совершенно иной качественной основе, существенно повысить уровень жизни населения страны.

Другое важное направление модификации программно-целевого метода бюджетного планирования — изменение действующего порядка осуществления государственных инвестиций. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния целесообразно трансформировать в бюджет развития, состоящий из целевых программ реализации приоритетных направлений социально-экономического развития страны. Эти программы должны включать наряду с бюджетными ассигнованиями на НИОКР и создание объектов инфраструктуры также и инвестиционные проекты, разрабатываемые на конкурсной основе и финансируемые в форме целевых грантов.

Следует внести изменения в Кодекс: средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния должны быть направлены на развитие национальной экономики и создание инфраструктуры роста жизненного уровня населения — приобретение новых прогрессивных технологий, создание дополнительных рабочих мест, реализацию экологических, медицинских, образовательных мероприятий, осуществление пенсионной, военной, социальной и других необходимых реформ.

В Кодекс также необходимо включить специальную статью, в соответствии с которой все займы как на внутреннем, так и на внешнем рынках предназначались бы только на развитие национальной экономики, т. е. на инвестиционные и инновационные цели. При этом направления расходования заемных средств и степень их освоения должны быть объектом постоянного мониторинга. Эти сведения должны быть общедоступны, как и информация об отдаче затраченных средств: какие объекты производственной инфраструктуры были созданы и какие показатели экономической деятельности на них достигнуты.

Предлагаемые в статье меры по совершенствованию системы бюджетного регулирования в РФ позволяют устранить гипертрофированность бюджетной системы, непродуктивность бюджета, отягощенного издержками на воспроизводство бюрократии; поставить надежный заслон на пути привнесения в него норм, нарушающих имущественные права граждан, и в конечном итоге обеспечить адаптацию бюджетного процесса к реалиям социально-экономического развития национальной экономики.

Библиография

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года> (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90601>.
2. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26.11.2008 № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=437661>.
3. Рекомендации по модернизации экономики России. Вып. 1. — М.: ЭАЦ «Модернизация», 2010.
4. Алиев, У. И. Некоторые проблемы оценки эффективности бюджетных расходов // Региональная экономика: теория и практика. — 2010. — № 46. — С. 27–31.
5. Васильева, М. В. Тенденции развития системы государственного финансового менеджмента в РФ // Финансовый вестник. — 2010. — № 11. — С. 18–23.
6. Веремеева, О. Эволюция и становление принципов бюджетной системы РФ // Федерализм. — 2011. — № 2. — С. 199–204.
7. Ермакова, Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы // Финансы и кредит. — 2010. — № 20. — С. 3–9.
8. Ермилов, В. Г. Аспекты реформирования управления государственными финансами // Финансы. — 2007. — № 1. — С. 58–60.
9. Ниналалова, Ф. И. Формирование эффективной модели бюджетного федерализма в России // Финансы и кредит. — 2010. — № 46. — С. 25–29.
10. Новожилова, Т. Н., Морозов, И. А. Исследование проблем формирования и направлений совершенствования межбюджетных отношений на современном этапе // Финансы и кредит. — 2011. — № 37. — С. 51–54.
11. Пансков, В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. — 2010. — № 6. — С. 8–13.
12. Свищева, В. А. Федеральный бюджет как инструмент государственной политики // Финансы и кредит. — 2011. — № 23. — С. 28–34.
13. Сухарев, А. Н. Направления размещения государственных финансовых резервов федерального бюджета // Финансы и кредит. — 2010. — № 3. — С. 37–54.
14. Уманец, О. П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ // Финансы и кредит. — 2011. — № 19. — С. 59–70.
15. Федосов, В. А. Бюджетная политика Российской Федерации в посткризисных условиях // Финансы и кредит. — 2010. — № 44. — С. 20–24.
16. Шевяков, А.С. Проблемы снижения масштабов неравенства и бедности в России // Федерализм. — 2010. — № 1. — С. 7–18.