

# Глава 1

## ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТА, РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

### Вопрос 1

#### **Общественное назначение государственных финансов в условиях рыночной экономики**

Финансы в широком смысле слова — это совокупность денежных (стоимостных) отношений, связанных с формированием и использованием денежных фондов, движением капитала в процессе создания и перераспределения валового внутреннего продукта.

Государственные (общественные) финансы — это сравнительно более узкий круг регламентированных государством денежных отношений, связанных с формированием и использованием системы общественных денежных фондов (доходов), необходимых государству для выполнения возложенных на него функций. Государственным финансам присущи следующие основные признаки (атрибуты): это всегда денежные отношения; эти денежные отношения вызваны фактом существования государства, носят регламентированный характер и связаны в основном с безэквивалентным перераспределением средств.

Финансовая наука, исследуя денежные отношения, ставит перед собой задачу решения вопросов наиболее эффективного управления ограниченными денежными ресурсами на протяжении определенного периода времени. Это связано с тем, что формирование доходов и необходимость их использования чаще всего не совпадают по времени. При этом у одних субъектов хозяйственной деятельности, территорий, домашних хозяйств возникают излишки (профициты) средств, у других, наоборот, их не хватает, возникает дефицит. Следовательно, требуется определенная система, обеспечивающая перераспределение средств на наиболее приемлемых для всех участников этого процесса условиях. Такое перераспределение призвана осуществить именно финансовая система (при широком понимании финансов). В западной,

и особенно в американской, специальной литературе финансовую систему обычно определяют как «совокупность рынков и других институтов, используемых для заключения финансовых сделок, обмена активами и рисками». <sup>1</sup> «Финансовая система включает в себя рынки, посредников, фирмы, предоставляющие финансовые услуги, и другие институты, с помощью которых домохозяйства, частные компании и правительственные организации реализуют принимаемые ими финансовые решения». <sup>2</sup>

Но такое определение не совсем точно, оно подходит только к условиям «идеального рынка» без участия в нем государства. Сегодня никто не отрицает наличия экономических функций государства, необходимости особого государственного сектора экономики и порожденного им понятия «государственные финансы». Государство не только выполняет такие древнейшие функции, как оборона, охрана порядка и собственности, государственное управление, но и осуществляет чисто экономические функции: обеспечение правовой базы, способствующей эффективному функционированию рыночной системы; защите конкуренции; обеспечению неделимыми «общественными благами» своих граждан (образование, фундаментальная наука, здравоохранение, экология и т. п.); перераспределение доходов и богатства во имя социального мира; корректирование распределения ресурсов с целью структурных изменений в экономике, достижение необходимого уровня занятости и инфляции, обеспечивающих экономический рост.

Для выполнения государством своих функций объективно необходимо мобилизация финансовых ресурсов и их наиболее эффективное перераспределение. (Потребление и использование бюджетных ресурсов обычно производятся на основе выполнения госзаказа, а перераспределение — с помощью трансфертов, увеличивающих способности их получателей к потреблению. Выполнение госзаказов с использованием государственного финансирования также способствует экономическому росту.)

Там, где движению денежных средств противопоставлены определенные эквиваленты — товары, услуги, финансовые активы, — мы имеем дело с *денежными потоками*. Там же, где не происходит такого эквивалентного обмена, мы имеем дело с перераспределенной стоимостью, т. е. принудительно изъятой из оборота в форме налогов и других плате-

---

<sup>1</sup> Боди Э., Мэртон Р. Финансы / Пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. — С. 38.

<sup>2</sup> Там же. — С. 64.

жей хозяйствующих субъектов и домашних хозяйств. В этом случае следует говорить о *финансовых потоках*.

## Вопрос 2

### Понятие бюджета

Реализация бюджетной политики отражается в едином для всех государств «институте» — институте «государственных бюджетов», который является атрибутом любого суверенного государства и (или) государственных образований. Понятие «бюджет», чрезвычайно емкое и неоднозначное, до настоящего времени носит дискуссионный характер. Так, в «Экономическом словаре», изданном Институтом новой экономики в 2007 г., бюджет (фр. *budget*) определяется как: «роспись денежных доходов и расходов на определенный период, утвержденная в установленном порядке...»; «смета расходов по проекту»; «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления». Последнее определение почти полностью идентично определению, приводимому в ст. 6 БК РФ.<sup>1</sup>

В соответствии с новой редакцией ст. 6 БК РФ бюджет определяется как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления».

Тем не менее в специальной и учебной российской литературе бюджет традиционно рассматривается как сложная социально-экономическая и правовая категория. *Экономическую категорию бюджета* можно трактовать как совокупность экономических (денежных) отношений органов государственной власти и местного самоуправления с юридическими и физическими лицами, связанных с перераспределением валового национального продукта и части национального богатства в связи с необходимостью удовлетворения социально-экономических и властно-политических функций государства и его граждан. *С юридической (правовой) точки зрения бюджет* — это основной финансовый план (смета доходов и расходов государства), принимаемый в форме закона по особой процедуре представительным органом государственной власти. *По способу реализации* — жестко регламентированная форма образования и использования централизуемых государ-

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.06.1998 г. № 145-ФЗ.

ством финансовых ресурсов для обеспечения расходных обязательств бюджетов всех уровней (федерального, субъектов Федерации, местных).

Родоначальником законодательной регламентации образования и использования денежных средств в форме бюджета является Англия, где после революции 1686–1689 гг. парламент лишил короля права самостоятельно устанавливать налоги. В России первая роспись государственных доходов и расходов была принята в 1723 г., с 1802 г. эти росписи стали носить постоянный характер, а с 1811 г. приняли формат бюджета России.

Естественно, в XVII–XIX вв. основные расходы бюджетов государств носили военно-политический характер, социальные расходы были весьма ограничены, вмешательство же государства в экономику не носило существенного и системного характера, а государственный сектор экономики ограничивался казенными заводами.

У современного государства всегда есть экономические и возрастающие социальные функции. Кроме содержания армии, полиции и судов любое государство в современной экономике играет огромную роль не только в связи с необходимостью финансирования расходов на образование, фундаментальную науку, медицинскую помощь, выплату пенсий и пособий по безработице и бедности, развитие инфраструктуры и охраны окружающей среды, но и в связи с обязанностями государственного регулирования экономики и социальной сферы.

Почему необходимо вмешательство государства в экономику и ее регулирование? Макроэкономическая теория объясняет это, с одной стороны, так называемыми *«провалами рынка»*, т. е. невозможностью обеспечить эффективное развитие всех секторов экономики только рыночными инструментами, а с другой — *«неравенством»*, т. е. несправедливостью и социальной неэффективностью чисто *«рыночного»* распределения доходов.

Вмешательство государства в экономику в значительной степени и обеспечивается такой универсальной формой, как бюджет, формирование доходов которого и осуществление расходов представляют собой *«встроенный в экономику государственный регулятор»*. Таким образом, *бюджет можно рассматривать как универсальную форму образования и расходования денежных средств (общественных фондов) для финансового обеспечения задач и функций государства, регулирования секторов экономики и социальной сферы*. По сути дела, формат бюджета отражает все мобилизованные денежные активы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и их расходные обязательства.

## Вопрос 3

### Функции бюджета, их содержание

Бюджет как экономическая категория носит более конкретный характер, чем достаточно абстрактная категория государственных финансов, содержание которой проявляется только в двух функциях — формирования и использования денежных фондов (доходов). Можно выделить следующие функции, раскрывающие современное содержание сложной экономико-правовой категории бюджета.

1. *Макроэкономическая, или перераспределительная, функция* определяется общественным назначением бюджета как встроенного регулятора экономики, воздействие которого на последнюю осуществляется на безэквивалентном межотраслевом, межтерриториальном уровне группами населения — в соответствии с политикой перераспределения финансовых потоков. Проводя определенную политику доходов и расходов, правительства добиваются устойчивого развития всех секторов экономики, социальной сферы, сглаживая «провалы рынка», неравенство в распределении доходов населения, отдельных территорий. Осуществляя смешанное государственно-частное финансирование крупных проектов, государство воздействует своей политикой доходов и расходов на направление частного капитала в приоритетные отрасли экономики и проекты, депрессивные регионы, проводит антиинфляционные мероприятия и обеспечивает эффективное использование ограниченных финансовых ресурсов государства.
2. *Функция институционализации общественных предпочтений*, по сути дела новая для российской финансовой теории, является следствием демократизации общества, когда принятию закона о бюджете обязательно предшествуют общие парламентские слушания, в которых принимают участие депутаты, представляющие различные группы населения и соответственно различные интересы и взгляды избирателей, их общественные предпочтения. В ходе парламентского обсуждения проекта бюджета, представленного правительством, эти предпочтения воплощаются в конкретные поправки (показатели) бюджета. В условиях СССР такие дискуссии практически отсутствовали, а функции депутатов сводились в основном «к поиску резервов» в бюджетных доходах, как правило, заранее «подготовленных» Министерством финансов. В демократическом обществе, каким сегодня является и Россия, формат при-

нения бюджета позволяет законодательно отразить предпочтения не только элиты, но и других групп населения, достигнуть определенного компромисса предпочтений при законодательном утверждении бюджета. Естественно, институционализация общественных предпочтений зависит от активности населения, формирования достаточно представительных партий, дорожащих голосами своих избирателей.

3. *Информационная функция бюджета* имеет важнейшее значение для всех экономических агентов, поскольку утверждение параметров бюджета, способов ограничений трансформации денежных активов государства в его расходные обязательства определяет экономическое поведение как корпоративного сектора экономики, бюджетополучателей всех уровней, так и населения, получающего различные бюджетные трансферты. Сами параметры бюджета, прогнозные значения инфляции, принятые к бюджетному финансированию программы всех уровней являются информационными сигналами для принятия экономическими агентами различных финансовых решений, определяют деловую активность и социальное поведение граждан.
4. *Контрольная функция бюджета* позволяет четко отслеживать движение денежных и финансовых потоков, поступление доходов в бюджеты всех уровней, создает общественные условия для проведения государственного контроля за своевременным и эффективным выполнением всех расходных обязательств.

## **Вопрос 4**

### **Базовый перечень принципов (компонентов) эффективного управления общественными финансами**

В условиях глобализации экономики эффективное и ответственное управление общественными (государственными и муниципальными) финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения стабильности национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста.

Минфин РФ в рамках председательства России в «Группе восьми» выступил с инициативой повысить роль предпринимаемых на международном уровне усилий по содействию эффективному и ответственному

управлению общественными финансами. В связи с этим был разработан документ,<sup>1</sup> представленный министром финансов РФ А. Л. Кудриным 9–10 июня 2006 г. на встрече министров финансов стран «Группы восьми» в Санкт-Петербурге и обсужденный в расширенном формате с участием приглашенных министров финансов Австралии, Бразилии, Индии, Китая, Нигерии, Южной Кореи, генерального секретаря международного энергетического агентства, генерального секретаря Организации экономического сотрудничества и развития, директора-распорядителя МВФ, комиссара ЕС по экономике и финансам, министра финансов страны — председателя в ЕС — Австрии, президента Всемирного банка.

В основе документа содержится следующий базовый перечень принципов (компонентов) эффективного и ответственного управления общественными финансами:

- финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
- стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- среднесрочное финансовое планирование;
- бюджетирование, ориентированное на результат;
- эффективный финансовый контроль, отчетность, мониторинг.

Следует отметить, что инициатива Минфина РФ была поддержана министрами финансов «Группы восьми» и приглашенными коллегами. Принято решение о разработке Кодекса надлежащей (лучшей) практики управления общественными финансами, а также соответствующих стандартов и правил по его применению. Кодекс прежде всего призван оказать методологическую помощь странам с переходной и развивающейся экономикой в осуществлении преобразований в бюджетной сфере. Кроме того, опыт России свидетельствует о том, что имеются реальные признаки накопления позитивного опыта в области бюджетных реформ и отдельными примерами российской практики могут воспользоваться страны, стремящиеся к эффективному управлению процессом преобразований. В значительной степени эта «лучшая практика» уже начала реализовываться в России с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Рос-

---

<sup>1</sup> Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. — 2006. — № 10. — С. 3–20.

сийской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ и принятием первого в истории России закона об утверждении 3-летнего федерального бюджета на 2008–2010 гг.

Таким образом, началась серьезная работа по усилению координации в продвижении инициатив, стимулирующих применение существующих международных стандартов и лучшей практики в налогово-бюджетной сфере, необходимая для укрепления общественных финансов.

## **Вопрос 5**

### **Современная бюджетная политика Российской Федерации<sup>1</sup>**

Главной целью современной бюджетной политики России как центральной составляющей государственной политики является *повышение уровня и качества жизни населения*. Государство должно способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья.

Основа для решения социальных проблем — *высокие темпы устойчивого экономического роста*, обеспечивающего создание новых рабочих мест, рост заработной платы в экономике, расширение финансовых возможностей государства. Большое значение для развития бизнеса имеют: снижение налоговой нагрузки на экономику и административных барьеров, защита прав собственности, обеспечение экономической свободы и условий равной конкуренции. Государство должно поддерживать развитие транспортной, коммуникационной и энергетической инфраструктуры, авиа- и судостроения, экспорта интеллектуальных услуг, космической отрасли и других стратегических отраслей экономики.

Финансовое обеспечение деятельности государства в стратегических сферах и наиболее значимых социальных гарантиях осуществляется за счет средств федерального бюджета. Наконец, из федерального бюджета предоставляются значительные объемы трансфертов бюджетам субъектов РФ и бюджетам государственных внебюджетных фондов. Именно

---

<sup>1</sup> При подготовке параграфа использован следующий документ Минфина РФ: «Основные результаты и направления бюджетной политики на 2008 г. и период до 2010 г.». Электронный ресурс — [http://www1.minfin.ru/budref/budpol\\_08-10\\_050607.pdf](http://www1.minfin.ru/budref/budpol_08-10_050607.pdf).



поэтому конкретные требования к бюджетной политике ежегодно формулируются в *Бюджетном послании Президента РФ*.

При формировании проекта федерального бюджета на 2008–2010 гг. и стратегии на долгосрочную перспективу были сформулированы следующие *основные задачи бюджетной политики*:<sup>1</sup>

- превращение федерального бюджета в эффективный инструмент макроэкономического регулирования;
- обеспечение долгосрочной сбалансированности бюджета;
- дальнейшее удлинение горизонта бюджетного планирования;
- обеспечение исполнения расходных обязательств;
- проведение анализа эффективности всех расходов бюджета;
- переход на современные принципы осуществления государственных капитальных вложений;
- применение механизмов, стимулирующих бюджетные учреждения к повышению качества оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов, расширение полномочий главных распорядителей бюджетных средств по определению форм финансового обеспечения оказания государственных услуг;
- повышение качества финансового менеджмента в бюджетном секторе;
- решение проблемы несбалансированности Пенсионного фонда РФ;
- содействие опережающему социально-экономическому развитию отдельных регионов, в частности Дальнего Востока и Забайкалья.

Меры по реализации этих задач бюджетной политики предусмотрены в первом 3-летнем федеральном бюджете. Следует подчеркнуть, что Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» стал исключительной новацией бюджетного процесса в России.

Во-первых, он сформирован по новым процедурам и правилам, предусмотренным поправками в Бюджетный кодекс РФ.<sup>2</sup> Во-вторых, впер-

---

<sup>1</sup> См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2008–2010 гг.» от 09.03.2007 г.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ.

вые законодательно апробирован 3-летний период планирования. В-третьих, относительно ранний срок принятия данного закона — лето 2007 г. (как правило, закон о федеральном бюджете был готов только к декабрю) — позволил накануне выборов в Государственную Думу РФ в декабре 2007 г. предотвратить негативный процесс использования бюджетных средств в политических целях отдельный партий.

Граждане как налогоплательщики и как потребители общественных услуг должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные, значимые, по возможности измеримые результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека.

Предпосылки для решения этой стратегической задачи были заложены в первой половине 2000-х гг. восстановлением долгосрочной сбалансированности и устойчивости национальной бюджетной системы путем:

- разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;
- создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего «подушку безопасности» в случае снижения экспортных цен на нефть и сдерживание инфляции в условиях увеличения денежного предложения вследствие дополнительных доходов от экспорта в случае высоких цен на нефть;
- стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов;
- развития системы Федерального казначейства, обеспечивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

Это позволило обеспечить прозрачность и подотчетность формирования и исполнения бюджетов, оперативность и достоверность бюджетной отчетности. Установлен жесткий и действенный контроль за принятием и исполнением бюджетных обязательств. *Гарантированное исполнение всех ранее принятых обязательств и принятие новых обязательств только в пределах реальных возможностей по их финансовому обеспечению в условиях долгосрочной сбалансированности бюджета, прозрачности и подотчетности бюджетов, соблюдения финансовой дисциплины — основное требование к эффективной и ответственной*

*бюджетной политике и одновременно — необходимое условие для достижения планируемых целей и результатов государственной политики.*

В 2004–2006 гг. были сделаны первые шаги по решению этой стратегической задачи. Так, в 2004 г. была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг., одобренная Постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. № 249. В 2006 г. федеральный бюджет впервые стал составной частью 3-летнего перспективного финансового плана, что позволило заложить основы для перехода к утверждению бюджета на 3 года. При подготовке бюджетов всех уровней используются реестры расходных обязательств, которые позволяют четко определить состав и объемы действующих обязательств. Внедрена основанная на международных стандартах система бюджетного учета и бюджетной классификации, обеспечивающая государственным органам удобство управления финансовыми ресурсами для достижения необходимых результатов и позволяющая внешним потребителям получать необходимую информацию о направлениях расходования средств. Завершением этого этапа реформирования бюджетного процесса стало принятие в начале 2007 г. поправок в Бюджетный кодекс РФ, многие из которых уже прошли практическую апробацию в рамках внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, при формировании проектов федерального бюджета на 2006 и 2007 гг.

Важнейшая проблема — зависимость российской экономики от мировых цен на нефть. Если в 2007 г. все нефтегазовые доходы составляли 8,2% ВВП, то в 2008–2010 гг. с учетом тенденций развития мировой экономики они будут сокращаться и в 2010 г. составят 5,3% ВВП. Это — наименее надежная часть бюджетных доходов: цены от правительства не зависят, добыча требует больших инвестиций в новые регионы, что далеко не сразу даст отдачу.

Обеспечение долгосрочной стабильности и сбалансированности бюджета обуславливает необходимость разделения Стабилизационного фонда, выделения из него Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. Еще важнее — создание новой системы управления нефтегазовыми ресурсами страны. Эта система уже закреплена поправками в Бюджетный кодекс РФ и реализована в новом 3-летнем бюджете. Ее суть кратко характеризуется следующим образом.

1. Разделение всех доходов федерального бюджета на две части: нефтегазовые доходы и все остальные нефтяные доходы, концентрация их на двух различных счетах.

2. Из нефтегазовых доходов формируются Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, а также — *нефтегазовый трансферт*, направляемый подобно другим источникам заимствования на финансирование дефицита бюджета.
3. Все расходы бюджета, не обеспеченные нефтяными доходами, строго отбираются с учетом приоритетов.

Это позволит обеспечить устойчивость бюджетной политики в долгосрочной перспективе. При этом внешнеэкономическая конъюнктура не будет оказывать существенного влияния на параметры федерального бюджета.