

Ф. М. Аляутдинов

кандидат юридических наук

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

F. Alyautdinov

ACHIEVEMENTS AND ISSUES OF THE BUDGET POLICY OF RUSSIA

Legal issues of improving budget relations in the Russian Federation at the present stage are analyzed in the context of financial law.

The author considers the development of the legal basis

of the budget system, and its overhauling as well as the formation of legislation on budget relations, the state of legal regulation of budget relations and issues existing in this field.

Бюджетно–правовая политика как явление, как определенная стратегия бюджетно–правового регулирования на современном этапе, стала складываться к 1998 году¹. В этом году был принят Бюджетный кодекс РФ, а также Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 годах². Фактически в этих двух актах была объективирована определенная бюджетно–правовая политика.

Правовая политика в бюджетной сфере, как впрочем, и во всякой другой, должна быть научно обоснована, устойчива и предсказуема. Эффективный бюджетный закон содержит разумные и научно обоснованные цели и средства для их достижения. Бюджетная правовая политика должна основываться на принципах равенства всех перед законом; балансе публичных и частных интересов; научной и социальной обусловленности; гласности и справедливости, системности.

Основными целями и задачами бюджетной политики следует считать: рост уровня потребления населения; увеличение собираемости налогов и совершенствование политики в области доходов; всемерную экономию государственных расходов; сбалансированность бюджета; реформирование межбюджетных отношений; переход к среднесрочному бюджетному планированию, исполнению бюджетов по принципу единства кассы; усиление финансового контроля; принятие реалистичных бюджетов.

Что касается бюджетного планирования, то здесь следует отметить, что управление финансовыми пото-

ками, входящими в сферу бюджетных отношений, – одна из главных функций государства. Ее реализация требует ясности, "прозрачности", четкой правовой регламентации принципов, полномочий и соответствующих механизмов.

Бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами. При планировании бюджетной политики государство должно исходить из необходимости обеспечения финансовой и социальной стабильности. Предсказуемость бюджетной политики – ключевой фактор общей макроэкономической устойчивости. Федеральный бюджет должен стать надежным финансовым фундаментом сильного демократического государства.

В последние годы сделаны значительные шаги по созданию эффективной бюджетной системы. Сокращение нерациональных затрат государства привело к позитивным сдвигам в структуре бюджетных расходов. Мы вплотную приблизились к бездефицитному федеральному бюджету, отказались от его эмиссионного финансирования. Одновременно удалось несколько смягчить остроту проблемы государственного долга.

Была сформирована и функционирует трехуровневая бюджетная система. Финансовые взаимоотношения между бюджетами разных уровней совершенствуются с каждым годом. Каждый регион (субъект, город, район) Российской Федерации, учитывая свои конкретные проблемы и особенности, самостоятельно

¹ См.: Карасева М.В. Понятие правовой политики и ее развитие в сфере финансов // Финансовое право. 2002. N 4. С. 4 – 8.

² См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 "О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 годах" // Российская газета. 1998. 8 августа.

определяет приоритеты социального и экономического развития и расходует в соответствии с ними находящиеся в его распоряжении средства. Бюджетный процесс регламентируется вступившим в действие с 1 января 2000 г. Бюджетным кодексом Российской Федерации. Созданы основы казначейской системы, уже играющей положительную роль в процессе исполнения федерального бюджета.

К 2001 г. в основном завершён этап, связанный с формированием ядра новой бюджетной системы России. Появилась хорошая основа для проведения качественной бюджетной политики.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу были определены стратегические цели бюджетной политики – обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств, создание эффективной системы управления государственными финансами, снижение налоговой нагрузки на экономику, концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач, снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен, реформирование межбюджетных отношений³.

Что удалось сделать на этом пути? К главным достижениям следует отнести решение таких задач, как:

- разработка концептуально-методической базы, целей, методов реформ;
- вовлечение в процессы реформирования федеральных органов власти;
- переход к среднесрочному финансовому планированию;
- частичное внедрение бюджетирования ориентированного на результат в планировании бюджетных расходов;
- упорядочение организации бюджетного процесса;
- введение единой методологии бюджетного учета и отчетности;
- совершенствование бюджетной классификации и порядка ее изменения.

Укрупненно в рамках бюджетной реформы, осуществляемой в Российской Федерации, можно выделить три основных направления: реформа межбюджетных отношений, реформа бюджетного процесса, реструктуризация бюджетной сети.

Оценивая результаты этой работы на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 г., В.В. Путин отметил: «нашим детям не придётся отдавать за нас прежние долги: государственный внешний долг сократился до 3 процентов ВВП, что считается одним из самых низких и лучших показателей в мире».

Созданы значительные финансовые резервы, защищающие страну от внешних кризисов и гарантирующие исполнение социальных обязательств в будущем.

В целом обеспечена макроэкономическая устойчивость и финансовая самостоятельность страны. Как

результат в течение последних двух лет наблюдается настоящий инвестиционный и потребительский бум в России».

Реформирование межбюджетных отношений.

Первым по времени осуществления направлением стало реформирование системы межбюджетных отношений. Правовые предпосылки данной реформы содержатся во многих нормативных актах и демонстрируют связь данного мероприятия с иными направлениями реформирования в государстве (реформы местного самоуправления, разграничения полномочий, административная реформа, налоговая реформа и т.п.), но основным нормативным актом, отразившим это мероприятие, стал Федеральный закон от 20 августа 2004 г. N 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс в части регулирования межбюджетных отношений».

Основными изменениями в системе регулирования МБО по данному Закону сводятся к следующему:

- уточнение разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней;
- уточнение бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы РФ;
- разграничение налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ;
- установление порядка разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы РФ;
- регулирование предоставления межбюджетных трансфертов;
- установление порядка осуществления бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления) при введении временной финансовой администрации;
- уточнение порядка кассового обслуживания исполнения бюджета бюджетной системы РФ.

В основу проведенной реформы межбюджетных отношений были положены отмена не обеспеченных финансовыми ресурсами «федеральных мандатов», законодательное разграничение полномочий между уровнями публичной власти, закрепление за бюджетами всех уровней бюджетной системы Российской Федерации собственных доходных источников на долгосрочной основе, формирование прозрачных и обоснованных механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, создание стимулов к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами.

Законодательно определен порядок делегирования субъектам Российской Федерации отдельных федеральных полномочий с предоставлением субвенций на их исполнение из федерального бюджета.

В 2006 году впервые были приняты и исполнены бюджеты городских и сельских поселений, вновь образованных в рамках масштабной реформы местного самоуправления, что расширило возможности граждан участвовать в принятии решений по проблемам финансового обеспечения вопросов местного значения. Заплани-

³ http://www.kremlin.ru/appears/2007/03/09/1351_type63373_119311.shtml

рованные в местных бюджетах ассигнования были перевыполнены в результате существенного превышения доходов над ранее прогнозированным их уровнем.

Однако далеко не всегда органами государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдаются установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации принципы финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями. С трудом преодолеваются традиции централизованного регулирования доходов и расходов местных бюджетов. Имеются факты оплаты расходных обязательств муниципальных образований напрямую из бюджетов субъектов Российской Федерации. Устранение муниципальных образований от реализации их собственных полномочий приводит к размыванию ответственности, отсутствию стимулов у муниципальных образований к поиску более эффективных способов реализации этих полномочий.

До настоящего времени в большинстве регионов не решена задача закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Пока не найден оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала регионов и муниципалитетов, снижения уровня дотационности, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения. Сложившаяся практика финансирования из федерального бюджета объектов региональной и муниципальной собственности приводит к распылению бюджетных средств и размыванию ответственности за развитие региональной инфраструктуры.

Таким образом, несмотря на ряд сохраняющихся ограничений и нерешенных проблем, в 2000-2006 годах в целом было завершено формирование основ новой бюджетной системы. К настоящему времени в России созданы все необходимые предпосылки для перехода на качественно более высокий, отвечающий общепризнанным принципам и международным стандартам уровень управления общественными финансами.

В этих условиях многократно возрастает ответственность за выбор наиболее эффективных способов осуществления государственных расходов, учет не только краткосрочных, но и долгосрочных последствий принимаемых сегодня решений.

Обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств.

Начиная с 2000 года федеральный бюджет исполняется с превышением доходов над расходами. Была ликвидирована просроченная кредиторская задол-

женность, включая многолетние бюджетные долги перед гражданами по выплате заработной платы, пенсий и социальных пособий. Это способствовало нормализации состояния расчетов в экономике в целом.

Превышение бюджетных доходов над расходами и связанное с этим изменение государственной долговой политики позволило радикально (с более чем 100 процентов валового внутреннего продукта в 1999 году до 9 процентов валового внутреннего продукта к концу 2006 года) снизить масштабы государственного долга и расходы на его обслуживание. Восстановлено доверие к России как к надежному финансовому партнеру. Кредитные рейтинги страны достигли инвестиционного уровня.

Были отменены «необеспеченные федеральные мандаты» – расходные обязательства, установленные законодательными актами без определения источников их финансирования, общий объем которых в начале десятилетия более чем в полтора раза превышал возможности бюджетной системы страны. С 2005 года прекращена порочная практика ежегодного приостановления действия отдельных законодательных актов и установленных ими расходных обязательств федеральными законами о федеральном бюджете.

Тем не менее серьезную озабоченность вызывает возникшая в последние годы несбалансированность Пенсионного фонда Российской Федерации, особенно с учетом ожидаемых перспектив увеличения обязательств по выплате пенсий. Не до конца отлажены процедуры выбора новых расходных обязательств, прежде всего – при принятии решений о реализации долгосрочных бюджетных программ, а заявленные бюджетные ограничения зачастую не соблюдаются либо пересматриваются.

Решение этих проблем является необходимой предпосылкой для обеспечения долгосрочной сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств, предотвращения возникновения «необеспеченных мандатов» и неконтролируемого роста нагрузки на бюджетную систему⁵.

Создание эффективной системы управления государственными финансами.

С 2000 года формирование и исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляются по предусмотренным Бюджетным кодексом Российской Федерации единым правилам.

С этого времени все федеральные законы о федеральном бюджете на очередной финансовый год принимались до его начала, что в немалой степени обусловлено сложившимся конструктивным взаимодействием между палатами Федерального Собрания Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Однако следует отметить, что подготовка нормативных правовых актов, необходимых для исполнения федеральных законов о федеральном бюджете, зачастую недопустимо затягивалась, что усугубляло проблему неравномерности расходования

⁴ http://www.kremlin.ru/appears/2000/05/31/1404_type63373_63436.shtml

⁵ http://www.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml

бюджетных средств в течение года.

Завершено формирование системы Федерального казначейства, осуществляющего в соответствии с едиными стандартами и процедурами кассовое обслуживание исполнения бюджетов. Это, в частности, увеличило степень сохранности бюджетных средств. Обеспечена прозрачность операций, реализуемых при исполнении бюджетов, повысилась оперативность предоставления и достоверность бюджетной отчетности. Появились возможности для действенного контроля за целевым использованием бюджетных средств, принятием и исполнением бюджетных обязательств.

Внедрена основанная на международных стандартах система бюджетной классификации и бюджетного учета, существенно повысившая прозрачность и управленческую значимость бюджетной отчетности.

На федеральном уровне и в ряде субъектов Российской Федерации осуществлен переход к формированию годового бюджета как составной части 3-летнего перспективного финансового плана.

Составлены первые реестры расходных обязательств публично-правовых образований, позволившие более четко определить состав и объемы действующих обязательств.

Началось практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты, и современных методов финансового менеджмента.

Новые процедуры закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд способствовали повышению эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств.

Тем не менее в повестке дня остается решение ряда существенных проблем управления общественными финансами.

Сформировались затянутые и громоздкие процедуры составления и рассмотрения проектов бюджетов, не позволяющие четко разделить политические и «технологические» аспекты бюджетного процесса. Главные распорядители бюджетных средств имеют недостаточную самостоятельность, а значит, и ответственность при формировании и исполнении бюджетов, что снижает эффективность и результативность бюджетных расходов.

Финансовый контроль в малой степени затрагивает вопросы эффективности использования бюджетных средств и качества финансового менеджмента, а его результаты практически не используются при формировании бюджетов и принятии управленческих решений.

Так и не удалось обеспечить ритмичность исполнения федерального бюджета. Значительная часть расходов концентрируется во второй половине года, что создает стимулы израсходовать средства любой ценой, в том числе за счет попыток обхода конкурсного порядка осуществления закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Внесение изменений в Бюджетный кодекс Россий-

ской Федерации, направленных на решение этих структурных проблем, неоправданно затянулось. Соответствующий законопроект подготовлен Правительством Российской Федерации с полугодовой задержкой. Следует обеспечить принятие данного законопроекта в кратчайшие сроки⁶.

Снижение налоговой нагрузки на экономику.

В рамках проводимой налоговой реформы практически завершена кодификация налогового законодательства. Налоговая система в целом была упрощена, ставки основных налогов снижены, отменены наиболее обременительные для экономики налоги. Все индивидуальные налоговые льготы, зачеты и отсрочки, специальные соглашения с налогоплательщиками остались в прошлом.

В числе наиболее значимых решений – введение единой ставки налога на доходы физических лиц в размере 13 процентов, установление регрессивной шкалы ставок единого социального налога и их дальнейшее существенное снижение, отмена налога на наследование.

Ставка налога на прибыль снижена с 35 до 24 процентов при одновременном включении в учитываемые в целях налогообложения затраты на производство товаров (работ, услуг) практически всех экономически обоснованных расходов налогоплательщиков. Многочисленные же льготы по налогу на прибыль были отменены.

Ставка налога на добавленную стоимость снижена с 20 до 18 процентов, а порядок его взимания приближен к принятому в мировой практике.

В сфере налогообложения недропользования введен налог на добычу полезных ископаемых. Налоговая база данного налога в части, касающейся углеводородного сырья, привязана к объемным показателям добычи и не допускает каких-либо манипуляций.

Принято решение о дифференциации налога на добычу полезных ископаемых, что создает более благоприятные налоговые условия для добычи нефти на выработанных месторождениях и в труднодоступных районах.

Введены специальные налоговые режимы для малого бизнеса и сельскохозяйственных товаропроизводителей, упорядочено взимание акцизов и государственной пошлины.

Приняты решения о применении преференциальных систем налогообложения в особых экономических зонах и при осуществлении деятельности в сфере информационных технологий, а также в рамках Российского международного реестра судов.

Проводились упорядочение ставок таможенных пошлин и совершенствование порядка их взимания. По целому ряду товарных позиций, прежде всего инвестиционного характера, ввозные таможенные пошлины существенно снижены. При этом осуществлено укрупнение товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности, что позволило несколь-

⁶ http://www.kremlin.ru/appears/2007/03/09/1351_type63373_119311.shtml

ко сократить масштабы «серого импорта» и контрабанды. Вывозные таможенные пошлины на нефть дифференцированы и установлены на уровне, обеспечивающем изъятие в бюджет значительной части конъюнктурных сверхдоходов от ее экспорта.

В 2006 году принят федеральный закон, призванный обеспечить повышение качества и объективности налогового администрирования, сделать его менее обременительным для налогоплательщиков⁷.

В результате принятых мер по совершенствованию налоговой системы сократились масштабы уклонения от уплаты налогов и пошлин, возросли налоговые поступления в бюджеты всех уровней, повысилась конкурентоспособность российской экономики и ее инвестиционная привлекательность.

В то же время целый ряд задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации в налоговой сфере, до настоящего времени не выполнен.

Практика применения налога на добавленную стоимость остается препятствием для расширения экономической деятельности. Организации испытывают большие сложности ввиду сложившихся избыточно обременительных процедур возврата входящего налога на добавленную стоимость. За прошедшие со времени введения данного налога 15 лет так и не удалось сформировать эффективную и исключаящую возможность значительных злоупотреблений систему его администрирования.

Другой проблемной сферой по-прежнему является налогообложение фонда оплаты труда для видов экономической деятельности с высокой долей оплаты труда в структуре затрат, прежде всего в инновационных секторах экономики.

Не введен налог на жилую недвижимость, обеспечивающий более справедливую систему налогообложения имущества граждан.

Неоправданно затянута работа, касающаяся внедрения критериев оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов, имея в виду не исполнение планов по сбору налогов, а проверку правильности исчисления и уплаты налогов. Соответственно, не реализованы механизмы материального стимулирования сотрудников в зависимости от соответствия таким критериям.

В настоящее время требуется дальнейшая модернизация налоговой системы, в том числе системы администрирования, в целях создания комфортных налоговых условий для перехода отечественной экономики на инновационный путь развития⁸.

Концентрация финансовых ресурсов на решении приоритетных задач и снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен.

В 2000–2006 годах расходы консолидированного бюджета Российской Федерации увеличились с 2 трлн. рублей до 8,4 трлн. рублей, или более чем вдвое в реальном выражении. Рост объема расходов происходил в целом адекватно росту валового внутреннего

продукта и не сопровождался существенным повышением зависимости бюджета от конъюнктуры мировых рынков нефти и газа.

Механизмы и принципы, заложенные при принятии решения о создании Стабилизационного фонда Российской Федерации, оправдали себя с точки зрения решения задачи финансовой стабилизации. Были снижены риски, связанные с притоком сверхдоходов от экспорта углеводородного сырья: избыточного повышения реального эффективного курса рубля, дополнительной инфляции и роста публичных обязательств, не подкрепленного долгосрочными источниками доходов.

Расходные приоритеты, определенные в 2000 году, в целом были выдержаны. Так, расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на образование в реальном выражении увеличились 2,4 раза, на здравоохранение – в 3,4 раза.

Значительно улучшено финансирование судебной системы. Происходило планомерное решение задач в сфере обороны и безопасности. И что наиболее значимо, начато оснащение армии современными видами вооружения и военной техники, перевод ее на контрактную основу. Эти процессы подкреплялись необходимым бюджетным финансированием.

Регулярное повышение заработной платы в бюджетном секторе и пенсий способствовало существенному сокращению масштабов бедности в стране. Повышение денежного довольствия военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов позволило стабилизировать кадровый состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Осуществлены необходимые реформы финансового обеспечения части социальных обязательств государства, в первую очередь системы социальных льгот для ветеранов и инвалидов. Замена во многом декларативных натуральных льгот денежными выплатами и пакетом социальных услуг позволила реально повысить уровень жизни этих категорий граждан.

Переход к адресным формам бюджетного финансирования реализации льгот на проезд общественным транспортом, отмена права пользования ими по профессиональному признаку с одновременным повышением оплаты труда соответствующих категорий граждан способствовали повышению прозрачности в использовании бюджетных средств и качества предоставляемых услуг, а также улучшению финансового состояния предприятий общественного транспорта, сокращению масштабов нерыночного предоставления услуг в этом секторе.

К 2005 году были финансово обеспечены наиболее неотложные нужды, которые на протяжении ряда лет накапливались в бюджетном секторе. С этого времени появилась возможность начать формирование качественно новой политики государственных расходов, направленной на последовательное повышение жиз-

⁷ http://www.kremlin.ru/appears/2007/03/09/1351_type63373_119311.shtml

⁸ http://www.kremlin.ru/appears/2007/03/09/1351_type63373_119311.shtml

ненного уровня населения, устранение инфраструктурных ограничений социально-экономического развития страны, повышение качества государственных и муниципальных услуг, качественную модернизацию военной организации государства, обеспечение должного уровня безопасности его граждан.

Начата реализация приоритетных национальных проектов в образовании, здравоохранении, агропромышленном комплексе, жилищном строительстве.

В 2006 году произошли заметные сдвиги в укомплектовании кадрами первичного звена медицинской помощи, срок ожидания проведения диагностических исследований сократился с 10 до 7 дней, а время прибытия «скорой помощи» – с 35 до 25 минут. На развитие малых форм хозяйствования на селе при государственной поддержке выдано кредитов на сумму 41 млрд. рублей, что в 13 раз больше по сравнению с уровнем 2005 года. Выделены денежные гранты 10 тыс. лучших учителей, 3 тыс. школ и 17 университетам. Годовой объем ипотечных кредитов населению превысил 260 млрд. рублей, увеличившись почти в 5 раз, а ставка по ним последовательно снижалась.

Началась реализация масштабных мер по улучшению демографической ситуации в стране, повышению социального престижа материнства и семейного воспитания детей. Ассигнования, необходимые для существенного увеличения объемов государственной поддержки семей с детьми, предусмотрены в федеральном бюджете на 2007 год.

Бюджет все в большей степени выступает в качестве инструмента проведения структурных реформ, поддержки позитивных процессов в различных сферах экономической деятельности. Сформирован и начал работу Инвестиционный фонд Российской Федерации. В федеральном бюджете впервые предусмотрены ассигнования, необходимые для ликвидации перекрестного субсидирования в сфере электроснабжения и железнодорожных перевозок. Постепенно запускаются эффективные механизмы государственной поддержки приоритетных секторов экономики, прежде всего сельского хозяйства и авиастроения.

Вместе с тем в планировании и реализации бюджетной политики сохраняется ряд проблем.

Некоторые проблемы бюджетной политики.

По-прежнему недостаточными остаются объемы дорожного строительства, не выдерживаются нормы содержания дорог. Это связано как с дефицитом бюджетного финансирования, так и с неадекватностью механизмов финансирования и управления в дорожном хозяйстве.

Контроль за расходами на содержание государственного аппарата, численность которого существенно возросла, оказался недостаточно эффективным. Особенно это касается территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Так же

не произошло существенных позитивных изменений в функционировании бюджетных учреждений, не созданы достаточные стимулы для повышения эффективности их деятельности, экономии бюджетных средств. Число бюджетных учреждений и работников бюджетной сферы в расчете на душу населения продолжает возрастать.

Правительством Российской Федерации проводилась значительная работа по совершенствованию механизмов реализации федеральных целевых программ и их оптимизации. Тем не менее качество многих из них пока не соответствует современным требованиям. Состав программных мероприятий не всегда тщательно продумывается и просчитывается при утверждении программ, что в дальнейшем приводит к необходимости их корректировки. Результаты мониторинга реализации федеральных целевых программ в недостаточной мере используются при разработке новых программ, имеющих те же цели. Не задействованными в большинстве случаев остаются механизмы финансирования программных мероприятий из внебюджетных источников. Законодательно не установлен механизм обеспечения стабильности финансирования программных мероприятий в объемах, определенных при их утверждении.

Особенно негативно это сказывается на осуществлении государственных капитальных вложений. Вследствие сложившейся практики ежегодного пересмотра объемов капитальных вложений строительство запланированных объектов ведется неритмично, нормативные сроки их ввода в эксплуатацию регулярно не выдерживаются, происходит постоянное неоправданное удорожание стоимости строительства, снижается его качество⁹.

Бюджетная стратегия на среднесрочную перспективу должна быть ориентирована на содействие социальному и экономическому развитию Российской Федерации при безусловном учете критериев эффективности и результативности бюджетных расходов¹⁰.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации, данного в Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2007 году», разработка параметров федерального бюджета впервые осуществлялась на среднесрочный трехлетний период – 2008–2010 годы. Среднесрочный горизонт бюджетного планирования закреплён в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Основными отличительными особенностями подготовки проектировок федерального бюджета на 2008–2010 годы являются их планирование и утверждение на трехлетний период в форме закона, изменение структуры доходов в части их распределения на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы с определением размера нефтегазового трансферта, направляемого на расходы федерального бюджета, выделение в составе остатков федерального бюджета Резервного

⁹ http://www.kremlin.ru/appears/2007/03/09/1351_type63373_119311.shtml

¹⁰ http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/30/0920_type63373_106175.shtml

фонда и Фонда будущих поколений, а также определение на первый и второй годы планового периода нераспределенной части расходов в объеме эквивалентном 2,5 и 5 процентов от расходной части, позволяющих в режиме «скользящей трехлетки» переходить к более эффективному планированию новых обязательств.

Появление одной из основных особенностей федерального бюджета на 2008–2010 годы вызвано сильной зависимостью экономики и бюджета от сырьевого сектора, которая создает серьезные макроэкономические риски. Поступления из нефтегазового сектора обеспечили в 2005 году около 38% от доходов консолидированного бюджета и 50% от доходов федерального бюджета (без учета погашения налоговой задолженности). В настоящее время благодаря благоприятной конъюнктуре на мировом рынке нефти в Стабилизационном фонде продолжается накопление средств на начало 2007 года его объем составил 8,7% ВВП. Механизм Стабилизационного фонда может служить страховым резервом. Для этого действующему в настоящее время Стабилизационному фонду недостает более полного зачисления конъюнктурных доходов бюджета: в первую очередь, вывозных пошлин на нефтепродукты и

вывозных пошлин на природный газ. Для обеспечения долгосрочной сбалансированности создается Фонд будущих поколений. Общая величина таких доходов в долгосрочной перспективе по своей природе ограничена.

Особая природа нефтегазовых доходов определяет необходимость специального режима управления ими, направленного на обеспечение долгосрочной макроэкономической стабильности. Ключевые задачи такого управления состоят в поддержании устойчивого уровня государственных расходов и частного потребления на длительном временном горизонте, а также предотвращении колебаний таких макроэкономических показателей как инфляция, обменный курс, величина государственного долга, процентные ставки на финансовых рынках.

Устойчивость бюджета с точки зрения как доходов, так и расходов выражается в обеспечении стабильности этих параметров в процентном отношении к ВВП.

Основные макроэкономические показатели, принятые за основу при расчете доходов бюджетной системы Российской Федерации на 2008 год и на период до 2010 года, приведены в таблице.

Таблица 1

Основные макроэкономические показатели на 2008 год и на период до 2010 года¹¹.

Наименование показателя	Единица измерения	Значения показателей		
		2008 год	2009 год	2010 год
Валовой внутренний продукт	млрд. руб.	34870	39480	44470
Цены на нефть марки «Юралс»	долл./барр.	53,0	52,0	50,0
Цены на газ (дальнее зарубежье)	долл./тыс. куб.м	247,6	224,7	219,6
Курс доллара (среднегодовой)	руб. за долл. США	26,11	26,35	27,0
Объем экспорта (всего)	млрд. долл. США	302,6	296,9	294,2
в том числе:				
дальнее зарубежье	- " -	252,1	243,6	237,5
страны СНГ	- " -	50,5	53,3	56,7
Объем импорта (всего по кругу товаров, учитываемых ФТС России)	млрд. долл. США	193,6	222,7	250,3
в том числе:				
дальнее зарубежье (налогооблагаемый импорт)	- " -	165,7	192,9	219,2
страны СНГ	- " -	27,9	29,8	31,1
Экспорт нефти (всего)	млн. тонн	267,0	272,0	273,0
в том числе:				
дальнее зарубежье	- " -	228,0	232,0	233,0
страны СНГ	- " -	39,0	40,0	40,0
Экспорт нефтепродуктов (всего)	млн. тонн	104,0	104,0	106,0
в том числе:				
дальнее зарубежье	- " -	99,6	99,6	101,6
страны СНГ	- " -	4,4	4,4	4,4
Экспорт природного газа (всего)	млрд. куб. м	208,4	218,4	221,6
в том числе:				
дальнее зарубежье	- " -	178,1	187,9	191,1
страны СНГ	- " -	30,3	30,5	30,5
Прибыль прибыльных организаций для целей бухгалтерского учета	млрд. руб.	8220	9075	9965
Объем добычи нефти	млн. тонн	481,0	486,0	493,0

¹¹ [Http://www1.minfin.ru/budjet/budjet.htm](http://www1.minfin.ru/budjet/budjet.htm)

Достижение этих показателей приведет к тому, что в 2008 году совокупные расходы бюджетов всех уровней в расчете на душу населения превысят 6906 тыс. рублей, а к 2010 году достигнут 8588 тыс. рублей¹².

По плану деятельности Правительства в 2008 в сфере бюджетной политики предполагается осуществить ряд новых мер.

1. В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации планируется разработать методологию и подготовить долгосрочный прогноз развития бюджетной системы Российской Федерации на 15 лет.

2. При подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2009 год и плановый период 2010–2011 годов планируется на практике реализовать принципы, закрепленные в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, предполагающие ограничение трансферта нефтегазовых доходов в бюджет, раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств.

3. Планируется ввести в действие новый порядок исполнения бюджетов, предусмотренный новой

редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4. Будут подготовлены поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации по вопросам финансового контроля в соответствии с принципами среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат.

5. По результатам исполнения федерального бюджета в 2008 году впервые на постоянной основе будет проведен мониторинг финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета.

6. Будет продолжено внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результаты, в том числе на стадии исполнения бюджета. Указанные принципы предусматривают, в частности, переход к оказанию государственных услуг на основе государственных (муниципальных) заданий, преобразование бюджетных учреждений в новые организационно-правовые формы и переход на новые принципы оплаты услуг¹³.

¹² www.government.ru/government/executivepowerservices/ministriesnews/archive/2007/12/29/7081568.

¹³ http://www1.minfin.ru/budref/budpol_08-10_050607.pdf