

ПРИНЦИП СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В РЕАЛЬНОМ БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

Одним из основополагающих принципов функционирования бюджетной системы является сбалансированность доходов и расходов. Этот принцип всегда соблюдался в советской бюджетной практике. Начиная с первой пятилетки расходы полностью покрывались доходами, в процессе исполнения бюджетов поступления доходов превышали предусмотренные расходы, но значительный профицит не планировался никогда. В 1928–1933 годах доходы составляли 91,3 млрд. руб., расходы – 90,2 млрд. руб. Превышение доходов над расходами – 1,1 млрд. руб., всего лишь 1,21% к сумме расходов. В 1933–1937 годах доходы достигли 383,5 млрд. руб., расходы – 369,8 млрд. руб. Профицит сформировался на уровне 3,7% к расходам. В период послевоенного восстановления экономики (1946–1950 годы) профицит сложился на уровне 6,2% к расходам. (Доходы составили 1981,9 млрд. руб., расходы – 1865,4 млрд. руб.) На завершающей стадии экономического подъема, в 1985 году (год начала «перестройки»), доходы достигли уровня 390,6 млрд. руб., а расходы – 386,5 млрд. руб. Фактический профицит, как видно, был очень незначительным – 4,1 млрд. руб. (1,06% от суммы расходов).

Сбалансированность бюджетов всех уровней как основной принцип функционирования бюджетной системы России отражена и в новом бюджетном законодательстве – в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Однако если в условиях СССР неизменно ставилась задача обеспечения бездефицитности бюджета, которая неукословно выполнялась, то в условиях становления новой государственности реализация принципа сбалансированности бюджетов не исключала формирование дефицита – при обязательном покрытии его дополнительно изыскиваемыми финансовыми ресурсами – вплоть до внешних заимствований. Соответственно в Федеральном законе «О бюджетной классификации Российской Федерации» предусмотрены источники покрытия дефицитов бюджетов всех уровней. При этом принцип сбалансированности бюджетов реализуется, но формируемый дефицит может стимулировать инфляционные процессы, что имеет отрицательные последствия для экономики и ре-

ализации социальных функций государства: обесцениваются доходы и расходы бюджетов, для реального удовлетворения потребностей в условиях роста цен средств оказывается недостаточно. Умеренный дефицит может выполнять положительную роль: он позволяет несколько увеличить расходы бюджета, мобилизовать для их покрытия временно свободные финансовые (в том числе валютные) ресурсы, стимулировать заказы на выполнение услуг и работ для бюджетных учреждений, активизировать спрос и предложение на базе создания новых рабочих мест. Именно поэтому в законодательстве других стран умеренный дефицит допускается.

Профицит или дефицит бюджетов отражают качество работы по реализации установленного Бюджетным кодексом принципа сбалансированности бюджетов, то есть равенства доходов и расходов, покрытия планируемых расходов мобилизуемыми в бюджет доходами.

В ситуации динамичного экономического роста и повышения эффективности производства растет рентабельность, а значит, и доходы производителей продукции и услуг. Ежегодный прирост доходов является основой увеличения доходов всех уровней бюджетной системы, а значит, и расходов бюджетов, изменения их структуры в соответствии с приоритетами бюджетной политики при некотором росте абсолютных величин расходов, не являющихся приоритетными. Рост доходов бюджета может быть базой постепенного сокращения бюджетной нагрузки на экономику, поскольку даже при относительном снижении доли доходов в объеме ВВП абсолютно они растут по мере более быстрого роста ВВП. В такой ситуации растут и расходы. Характерен в этом отношении опыт Китая. Высокие темпы роста производства в его экономике в течение 90-х годов прошлого столетия и в настоящее время позволили сократить бюджетную нагрузку на экономику при значительном возрастании доходов и расходов бюджетов.

Эффективная бюджетная политика государства невозможна без быстрого роста социально и технологически ориентированных государственных расходов.

Только на этой базе государство способно придать необходимую направленность всей промышленной политике, в том числе и политике корпораций. Как правило, именно посредством рационализации структуры государственных расходов создаются макроструктурные условия дальнейшего прогресса, приводятся в действие ранее нереализованные социальные факторы. Активная структурная политика государства нередко диктует необходимость планирования дефицитов бюджетов.

Предусматриваются наиболее щадящие источники покрытия дефицита, перераспределяются первичные доходы, которые традиционно используются менее эффективно, используется институт государственного внутреннего долга. Особенно активны в приобретении ценных бумаг были владельцы средств, не имеющие опыта рискованного инвестирования, но желающие получать твердые проценты на предоставленный в кредит капитал. В этом отношении опыт использования ГКО-ОФЗ в России в 90-е годы, несмотря на негативные последствия, оправдан. Не оправдан лишь высокий уровень процента, намного превышавшего уровень инфляции.

Как свидетельствует таблица 1, в бюджетной практике 90-х годов в России активно использовался дефицит федерального бюджета.

Значительный относительно объема ВВП дефицит федерального бюджета в 1992–1999 годах, достигший в 1994 году 10,5% ВВП, был обусловлен глубоким спадом производства в процессе «реформ», резким снижением рентабельности производства, слишком высокими процентными расходами, низкой доходностью бюджетов и неудовлетворительной собираемостью налогов. Все это остается и после 1999 года, но в бюджетной политике именно с этого года обозначился курс на формирование профицита не только федерального, но и консолидированного бюджета. Таблица 2 дает достаточно полное представление о границе (во времени) перехода к новому качеству сбалансированности бюджетов.

В силу необеспеченности расходов бюджетов первичными доходами в 90-е годы и федеральный, и консолидированный бюджеты не были подчинены росту инвестиционной активности, отодвигалось на будущее решение острых социальных проблем. К этому периоду относится зарождение инициатив Правительства по приостановлению действия множества норм законов, гарантирующих социальную защиту – при декларации «социальности» государства в статье 7 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем дефицит в 90-е годы формировался при довольно расточительном использовании новых внешних заимствований, особенно МВФ, формируемых к тому же на навязанных условиях, одним из которых является оплата консультационных услуг экспертов международных финансовых институтов за счет получаемых кредитов.

Практика планируемого профицита бюджетов – отражение не вполне ответственного отношения Правительства к удовлетворению потребностей бюджетной сферы. Такая практика не имеет перспектив. Однако надо признать, что фактически профицит, конечно, возможен. Это может быть отражением и трудностей прогнози-

Таблица 1

**ДОХОДЫ, РАСХОДЫ, ДЕФИЦИТ
(ПРОФИЦИТ) ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**
(в процентах к ВВП)

Годы	Доходы	Расходы	Дефицит (-)
			Профицит (+)
1992	15,8	18,9	-3,2
1993	14,9	20,6	-5,8
1994	13,4	23,4	-10,5
1995	15,1	17,9	-2,8
1996	14,9	18,6	-3,7
1997	13,9	17,6	-3,8
1998	11,9	17,2	-5,3
1999	12,9	14,0	-1,1
2000	16,0	14,6	1,5
2001	17,6	14,7	2,9
2002	19,4	17,8	1,6
2003	18,5	18,0	0,5

рования динамики доходов в случае вступления в действие конъюнктурных факторов роста ВВП (рост мировых цен на экспортируемую продукцию, включая энергоносители, высокий урожай в сельском хозяйстве и значительное оживление во всем агропромышленном комплексе и т.п.). Но даже если потребности бюджетной сферы удовлетворяются на высоком уровне, рост доходов дает возможность увеличить наиболее значимые расходы, обеспечивающие технологические прорывы, повышение конкурентоспособности, решение острых социальных проблем (борьба с инфекционными заболеваниями, в том числе со СПИДом, с наркоманией, детской беспризорностью и т.п.). При росте доходов и менее быстром увеличении расходов вероятен профицит в процессе исполнения бюджета. Но все же на стадии разработки проектов бюджетов профицит в мировой практике, как правило, не предусматривается. Исключения из этого правила бывают редко. Если фактически бюджет оказывается несбалансированным в связи с более быстрым ростом доходов, то профицит преодолевается. При обсуждении проекта закона о бюджете или при внесении изменений и дополнений в принятый закон о бюджете может быть внесена статья о распределении дополнительных доходов. В России тоже был такой опыт. В частности, в законах о федеральных бюджетах на 2000 и 2001 годы предусматривались пропорции распределения возможных дополнительных доходов. Этому были посвящены специальные статьи закона (в 2001 году это была статья 120).

Если бы бюджетная сфера финансировалась на достаточном уровне, то перспектива получения дополнительных доходов могла продиктовать следующие меры:

а) ограничение новых внутренних и внешних заимствований, автоматически сокращающее в перспективе долю процентных расходов и увеличиваю-



**ДИНАМИКА ОСНОВНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ
КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1992–2000 ГОДАХ***
(в млрд. руб.)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ									
Доходы	5,33	49,7	172,4	437,0	597,7	711,6	686,8	1213,6	2096,5
Расходы	5,97	57,7	230,4	486,1	694,4	835,5	842,1	1258,0	1950,0
Дефицит (-) / Профицит (+)	-0,64	-8,0	-58,0	-49,1	-96,7	-123,9	-155,3	-44,4	+ 146,5
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ									
Доходы	3,02	25,5	81,7	232,1	320,3	343,4	325,9	615,3	1132,1
Расходы	3,98	35,4	142,7	275,2	400,0	436,6	472,2	666,9	1029,2
Дефицит (-)	-0,96	-9,9	-61,0	-41,3	-79,7	-93,2	-146,3	-51,4	
Профицит (+)									+102,9
КОНСОЛИДИРОВАННЫЕ БЮДЖЕТЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ									
Доходы	2,67	30,1	115,6	241,0	334,9	433,4	413,5	660,8	1065,9
Расходы	2,35	28,2	112,6	247,0	351,9	468,1	422,5	653,8	1032,1
Дефицит (-)				-6,0	-17,0	-34,7	-9,0		
Профицит (+)	+0,32	+1,9	+3,0					+7,0	+33,8

*По данным отчетов об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации за соответствующие годы.

щее долю непроцентных. Практически это означало бы преодоление «связанности» расходов бюджета, открывающее перспективу увеличения доли социально значимых текущих и капитальных расходов;

б) увеличение социально значимых текущих и капитальных расходов, по цепной связи активизирующих спрос и дающих стимулы росту производства;

в) сокращение масштаба приватизации государственной собственности, позволяющее поддерживать на должном уровне дающий доходы государственный предпринимательский сектор экономики и тем самым усилить бюджетную поддержку государственного сектора в социальной сфере;

г) внесение изменений в налоговое законодательство, позволяющее снизить ставки налогов, отменить некоторые из них, расширить применение стимулирующих налоговых льгот.

Уместно подчеркнуть, что в Бюджетном кодексе РФ до внесения в него изменений и исключения статьи 88 аналогичные процедуры предусматривались, их перечень известен. Формирование профицита запрещалось. Однако в бюджетном процессе последних лет названные меры в связи с возможным профицитом бюджета не применялись. Внесение изменений в налоговое законодательство было подчинено прежде всего сокращению стимулирующих льгот, «выравниванию» ставок налога на доходы физических лиц, получающих слишком различающиеся доходы. Внешние заимствования несколько были сокраще-

ны, но внутренние растут, подчеркивая то обстоятельство, что при планируемом профиците государство использует источники покрытия дефицита. Значит, он есть, но скрывается. Общая величина внутреннего государственного долга на конец 2002 года, согласно закону о бюджете, утверждена в сумме 752,1 млрд. руб., по проекту бюджета на 2003 год на начало 2004 года достигнет 812,1 млрд. руб., в том числе за счет прироста задолженности по новым облигациям федерального займа с амортизацией долга на 67 млрд. руб. при внешнем государственном долге 123,7 млрд. долларов США. Остаются высокими процентные расходы бюджета: на обслуживание государственного и муниципального долга в 2003 году предложено выделить 277,51 млрд. руб. – 2,1% к ВВП и 11,8% к расходам федерального бюджета. Но эта сумма неполно отражает процентные расходы, поскольку погашение основного долга в сумме 10,7 млрд. долларов выведено за пределы утверждаемых законом расходов федерального бюджета. «Двойная бухгалтерия» по расходам не меняет их сути. Названную сумму следует добавить при определении общей суммы непроцентных расходов. И в результате они составили бы уже свыше 600 млрд. рублей – более четверти общей суммы расходов бюджета и более 4% к ВВП. И в этом случае бюджет был бы не профицитным, а дефицитным. Декларируемый профицит маскирует конечный дефицит федерального бюджета в сумме 288,3 млрд. руб. – 2,2 % ВВП.

Если сознательно занижаются прогнозируемый объем ВВП и доходы, чтобы исполнение бюджета выли-



лось в получение дополнительных доходов относительно заниженных расходов, то это неизбежно выливается и в неполное перечисление средств бюджетополучателям, в резервировании расписанных по расходам бюджетных средств. Поощрение нарушения закона в одном ведет к цепи нарушений в другом. Не случайно на 1 ноября 2002 года на счетах бюджетополучателей в Федеральном казначействе значилось 213,88 млрд. руб. – 11% утвержденной законом о бюджете суммы расходов на год. Это неизбежно будет детонатором инфляционного взрыва в начале следующего года. Такая взаимосвязь уже подтверждена практикой последних лет.

«Раздельное» отражение расходов по погашению и обслуживанию государственного внешнего долга для Правительства имеет смысл: в Бюджетном кодексе установлены ограничения по процентным расходам. Если они неполно отражены в расходах бюджета, риск выйти за пределы ограничения снижается. В случае появления повышенных доходов конъюнктурного характера и росте профицита бюджета де-факто появляется возможность не обращать внимания на установленные ограничения.

Для правильной оценки качества профицита (дефицита) следует напомнить о двух аспектах определения дефицита (профицита). Объективно существует *первичный* дефицит (профицит) – разница между всей суммой доходов бюджета и непроцентными расходами (расходами за вычетом расходов по обслуживанию внутреннего и внешнего долга). Правомерна постановка вопроса о *конечном (общем)* дефиците (профиците) – разности между полной суммой доходов и полной суммой расходов, включающей и процентные расходы.

Из бюджетной практики известно, что при значительных обязательствах государства по обслуживанию внутреннего и внешнего долга формируется общий (конечный) дефицит при первичном профиците. Такой была ситуация в сбалансированности бюджета в 90-е годы, что подтверждено данными вышеприведенной таблицы о динамике дефицита федерального бюджета.

Формирование федеральных бюджетов 1992–1999 годов с дефицитом аргументировалось наследием СССР по внешнему долгу и необходимостью его погашения, но при этом страна увеличивала внешнюю задолженность темпами, невиданными прежде. В действительности кризис бюджетной системы был обусловлен прежде всего результатами приватизации, не дающей государству доходов, криминализацией экономики, уходом свыше 30% производства ВВП в «тень», использованием криминальных схем ухода от уплаты налогов, натурализацией хозяйственных связей с присутствующими ей неплатежами, «бартером» и т.п. В связи с этим быстро рос и государственный внутренний долг.

Планирование профицита обычно объясняется улучшением ситуации в экономике, активизацией факторов экономического роста. Но при весьма отдаленном горизонте выхода на рубежи, достигнутые в российской экономике к началу 90-х годов, это не находит понимания специалистов. Даже приросты ВВП последних лет (к уровням ВВП предыдущих лет прирост соста-

вил в 1999 году 5,4%, в 2000 году – 109%, в 2001 году – около 5%, а в 2002 году прирост ожидается около 3,9%, на 2003 год, по оптимистическому сценарию, прогнозируется прирост ВВП около 4,4%) не сопровождаются значительным ростом доходности предприятий. Напротив, в условиях роста цен и тарифов возможности мобилизации дополнительных доходов реального сектора экономики в бюджет оказываются ограниченными. Рассчитывать на увеличение вклада предприятий государственного сектора в доходы федерального бюджета также не приходится: жалкие остатки государственного сектора в экономике не могут дать значительных доходов. Что касается неналоговых платежей государственных и муниципальных предприятий в федеральный бюджет, в том числе остающихся после уплаты налогов, то на 2003 год планируется лишь 15,4 млрд. руб., из них поступит от деятельности СП «Вытсовпетро» 12,28 млрд. руб. В такой ситуации проблема сбалансированности бюджетов обостряется, тем более – в связи с необходимостью подтверждения «социальной» природы государства и целесообразностью увеличения многих социально значимых расходов федерального бюджета. Тем не менее явным стал переход от политики дефицитного бюджета к профицитному.

Естественен вопрос – что является основой: либо существенное улучшение экономической ситуации, либо придание видимости благополучия путем относительного сокращения расходов, несмотря на все еще тяжелое положение в экономике и социальной сфере? Или при разработке проекта бюджета скрываются доходы бюджета, на которые можно рассчитывать реально в планируемом бюджетном году?

В основе планируемого профицита на 2003 год лежат следующие факторы. Во-первых, заниженный объем расходов федерального бюджета, особенно капитальных; во-вторых, неполный учет процентных расходов в расходной части бюджета; в-третьих, недостоверность прогноза социально-экономического развития, неполное отражение в нем предстоящей динамики ВВП, а значит, и занижение доходов, ограничивающее расходы бюджета; в-четвертых, ошибки в расчетах при определении объема ВВП за счет неполного учета роста заработной платы в 2003 году по сравнению с 2002 годом, что влияет на объем ВВП и сумму единого социального налога.

В дальнейшем профицит формировать нецелесообразно. Если даже будет осуществлен переход к среднесрочному бюджетному планированию, то дополнительные ресурсы могут быть сформированы за счет умеренного дефицита, на условиях гарантии покрываемого государственным внутренним долгом. Это может быть в форме народных займов. Устранение профицита бюджета, несомненно, позволило бы улучшить финансирование бюджетной сферы, гарантировать «прозрачность» использования резервируемых ресурсов, повысить действенность финансового контроля. Практикуемое отношение к исполнению норм Бюджетного кодекса остается одной из основных причин ослабления предварительного контроля, регистрации Счетной палатой Российской Федерации нарушений, которые могли быть предотвращены при эффективном предварительном контроле.



**ПРОГНОЗНЫЕ, ПЛАНОВЫЕ И ФАКТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2000–2003 ГОДАХ**

Основные показатели Федерального бюджета		2000	2001	2002	2003
Доходы (млрд. руб.)	Прогноз Правительства	745,1	1193,5	1994,52	2417,8
	Закон о бюджете	797,2	1193,5	125,7	2417,8
	Фактически (за 2002 год – ожидаемая величина, учтенная в проекте бюджета на 2003 год)	1132,1	1594,0	2183,4	
Расходы (млрд. руб.)	Прогноз Правительства	803,0	1321,9	1867,3	2345,6
	Закон о бюджете	855,07	1193,5	1947,4	2345,6
	Фактически (за 2002 год – ожидаемая величина, учтенная в проекте бюджета на 2003 год)	1029,3	1594,0	2183,4	
Дефицит (-)	Закон о бюджете	-57,9	-	-	-
Профицит (+) (млрд. руб.)	Фактически	102,8	+272,1	+178,3	+72,15

Негативной тенденцией бюджетного процесса стало ухудшение прогнозирования динамики величин, влияющих на объем ВВП и на сумму доходов федерального бюджета. Информация об этом представлена в таблице 3.

Нынешнее качество профицита федерального бюджета России объясняется также планированием резерва, не предусматриваемого Бюджетным кодексом Российской Федерации. Это явление прослеживается с 2000 года. С учетом прогноза динамики объема ВВП, доходов и расходов бюджета на этот год предусматривался дефицит бюджета в сумме 57,9 млрд. руб. Фактически сформировался профицит в сумме более 100 млрд. руб. На 2001 год планировалась сбалансированность доходов и расходов, но по результатам исполнения бюджета он оказался с профицитом 272,1 млрд. руб. На 2002 год уже в плановом порядке предусматривался профицит в сумме 178,3 млрд. руб. На 2003 год он предусмотрен в сумме 72,15 млрд. руб. Проект закона о федеральном бюджете был принят с этой суммой профицита.

Планирование профицита бюджета противоречит Бюджетному кодексу Российской Федерации. Несмотря на то, что из Бюджетного кодекса изъята упомянутая выше ст. 88 о профиците, этот факт все же не является основанием для планирования профицита при разработке проекта федерального бюджета, поскольку такое планирование не предусмотрено названным федеральным законом и после изъятия ст. 88. Законодатели отдавали отчет в том, что профицит – это резерв финансовых ресурсов, который может быть использован Правительством без достаточного предварительного контроля, по его усмотрению, без гарантии эффективного использования. Именно поэтому во многих

странах принятие бюджетов со значительным превышением доходов над расходами невозможно – существуют соответствующие нормы в бюджетном законодательстве. Более того, страны Европейского валютного союза в 1997 году по инициативе Германии заключили пакт о финансовой стабильности, которым и возможный дефицит поставлен в жесткие рамки. Было установлено, что в каждой стране он не может превышать 3% ВВП соответствующей страны валютного союза. Аналогично инфляция в любой стране не должна быть выше уровня, сложившегося в трех наиболее стабильных странах. Практически это означало «лимитирование» инфляции 3,5% в год. За «норму» принят уровень 2%. В России уровень инфляции в 2001–2002 годах был в 6–7 раз выше. Когда в Германии обозначилось возможное приближение уровня бюджетного дефицита к 2,7–3% от ВВП этой страны, последовали предупреждения, высказанные на совещании министров финансов стран Евросоюза. О профиците там говорят лишь как о возможной перспективе стран, допускающих «сверхнормативный» дефицит. Фактически о нем не может быть и речи – существуют жесткие установки по поддержанию уровня государственных расходов, который является объектом пристального внимания. И это – в ситуации сравнительно высокого уровня гарантий финансовой стабильности, определяемого состоянием национальных экономик, умеренной рентабельностью производства, конкурентоспособностью основной массы товаропроизводителей. Экономике России, к сожалению, еще далеко до финансовой стабильности и до европейских норм государственных расходов: отношение непроцентных расходов бюджета расширенного правительства в нашей стране остается



Таблица 4

**ДОХОДЫ И РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО
БЮДЖЕТА В РЕАЛЬНОМ ВЫРАЖЕНИИ**
(в процентах к 1997 году)

Годы	Доходы	Расходы	
		Всего	В том числе непроцентные
1998	51,4	58,5	44,3
1999	71,1	60,6	50,6
2000	108,7	77,7	64,4
2001	128,8	84,4	77,0

на уровне 32–33% ВВП. Государственные расходы в странах Европы составляют от 45 до 60% ВВП. Тем не менее в России после отмены ст. 88 Бюджетного кодекса экспериментируется новый момент в бюджетной политике – формирование профицита. Считается убедительным аргумент, что это продиктовано необходимостью выплаты в больших объемах основной части внешнего государственного долга. Однако погашение и обслуживание государственного долга принято предусматривать в рамках расходов по соответствующему разделу функциональной классификации в соответствии с принципами законности, полноты отражения в бюджете доходов и расходов. Погашение основной части государственного долга не перестает быть расходованием государственных средств. Это лишь иные, процентные расходы, рост которых уменьшает реальное финансирование бюджетных учреждений. При этом курс на резервирование ресурсов проводится при очень значительной «связанности» расходов бюджета, проявляющейся в том, что военная и судебная реформы, потребовавшие увеличения финансирования осуществляемых в их рамках мероприятий, сковали возможности увеличения финансирования по другим не менее важным разделам функциональной классификации бюджета. У Правительства в связи с этим были крайне ограниченными возможности финансового маневра в увеличении ряда непроцентных расходов в соответствии с приоритетами бюджетной политики, сформулированными в Бюджетном послании Президента. Реализация этих приоритетов «связывает» возможности увеличения расходов по другим разделам. При такой «связанности» вряд ли позволительно иметь «резервные», не распределенные по направлениям расходов, бюджетные средства. Одним словом, формирование профицита не согласуется с основополагающими принципами функционирования бюджетной системы. Поскольку Бюджетный кодекс адресован прежде всего составителям проекта бюджета, одной из основных задач которых является недопущение «замораживания» крайне дефи-

цитных (с точки зрения удовлетворения потребностей государственного сектора экономики) финансовых ресурсов, то такое «замораживание» надо ограничивать. Если оно допускается, невозможна полная и эффективная реализация приоритетов бюджетной политики.

Прогнозируя профицит федерального бюджета, Правительство несколько лет подряд вносит в парламент проекты закона о приостановлении, признании утратившими силу норм большого числа федеральных законов. В приложении к проекту закона о бюджете на 2003 год содержится перечень 47 законодательных актов, действие которых предусмотрено приостановить на весь 2003 год. Среди них большинство – социальных, предусматривающих финансирование федеральных мандатов, – вопреки конституционной норме о «социальности» государства. В этом перечне – Федеральный закон «О бюджете развития», в котором закреплена режим ежегодного формирования и предоставления на конкурсной основе инвестиционных ресурсов с участием средств инвесторов. В результате федеральный бюджет оказывается бюджетом очень медленно растущих в абсолютном выражении текущих расходов, с учетом индекса-дефлятора нередко «замораживаемых» или даже сокращающихся. Капитальные расходы бюджета, определяющие возможности инновационного развития, остаются крайне низкими.

Отечественный и зарубежный опыт свидетельствует о том, что в условиях высоких темпов инфляции рост расходов бюджета может быть выражен их снижением в реальном выражении. В связи с осуществленным де-факто секвестром федерального бюджета в 1997 году и в результате обесценения рубля после дефолта 1998 года расходы федерального бюджета в реальном выражении остаются ниже, чем в 1997 году (см. табл. 4).

«Обесценением» бюджетного финансирования отчасти объясняется и усиление тенденции в российском обществе социальной дифференциации. Среднедушевые доходы пятипроцентной группы богатых в 100 раз превышают доходы аналогичной группы бедных. Минимальная пенсия по старости составляет 30% прожиточного минимума, ежемесячное пособие на детей – 5% от прожиточного минимума, минимальные стипендия и пособие по безработице – 8%. Прожиточный минимум в среднем по стране эквивалентен 55 долларам (1719 руб.).

Нет других путей улучшения социальных условий жизни, кроме повышения эффективности функционирования экономики, включая ее бюджетный сектор. Очень многое зависит от концепции федерального бюджета. Желательна его напряженная сбалансированность при концентрации ресурсов на приоритетных направлениях модернизации экономики, при эффективном использовании выделяемых средств без их крупномасштабного резервирования. Полное распределение доходов по направлениям, разделам и целевым статьям расходов позволило бы повысить ответственность за эффективное использование бюджетных средств.