

**АУДИТОРСКО-КОНСУЛЬТАЦИОННАЯ КОМПАНИЯ «ФБК»**

Департамент стратегического анализа

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

# **Подготовка проекта Бюджета-2003 и ускорение экономического роста**



Авторы: И.А. Николаев  
И.Е. Шульга

Тел.: 737-53-53  
Факс: 737-53-47  
E-mail: NikolaevaN@fbk.ru

Москва, июнь 2002

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>БЮДЖЕТНОЕ ПОСЛАНИЕ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ.....</b>	<b>3</b>
<b>МЕРЫ ДЛЯ УСКОРЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА.....</b>	<b>5</b>
СТИМУЛИРОВАНИЕ ВНУТРЕННЕГО ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО СПРОСА .....	5
УСКОРЕННОЕ РАЗВИТИЕ РЫНКА УСЛУГ .....	5
РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОССЕКТОРА, ПРИВАТИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ .....	6
ЭКСПАНСИЯ НА ВНЕШНИХ РЫНКАХ .....	6
УСКОРЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ .....	6
ПРОДОЛЖЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ .....	7
СОЗДАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ .....	8
<b>ИСХОДНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ ПЛАНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА .....</b>	<b>9</b>
ТЕМПЫ РОСТА .....	10
ИНФЛЯЦИЯ.....	10
ЦЕНЫ НА НЕФТЬ.....	11
<b>ПРОФИЦИТ И ФИНАНСОВЫЙ РЕЗЕРВ .....</b>	<b>12</b>

## Бюджетное послание: предварительный анализ

1. Бюджетное послание не нацеливает подготовку основного финансово-экономического документа страны на достижение тех амбициозных задач, о необходимости решения которых Президент РФ говорил в недавнем прошлом. Это – его главный недостаток. Тем не менее бюджет, который может и должен появиться в результате реализации основных положений Послания, будет развивать положительные тенденции совершенствования бюджетной политики последних лет: более четкое разграничение полномочий федеральных и региональных органов, сокращение налоговых льгот, улучшение налогового администрирования, повышение устойчивости бюджета в целом и т.д.

Новое Бюджетное послание – это документ скорее технологического характера, а не политического. По оценке ФБК, политическая составляющая в подобного рода документах должна все-таки превалировать. Можно было ожидать, что в Бюджетном послании будут определены меры, показатели, которые переложили бы пожелания большей амбициозности в практическую плоскость. В соответствии со статьей 172 (п. 3) Бюджетного кодекса Российской Федерации составление бюджета основывается на Бюджетном послании Президента Российской Федерации. Статья 183 Кодекса определяет исходные макроэкономические показатели для составления проекта бюджета: объем ВВП на очередной финансовый год и темп его роста, а также уровень инфляции. Темп роста ВВП как один из ключевых показателей можно и нужно было зафиксировать в Бюджетном послании.

2. В бюджетное послание включен целый ряд положений, реализация которых положительно скажется на эффективности политики доходов и расходов:

- требование обеспечения внесения необходимых изменений в налоговое законодательство не позднее первого квартала года, предшествующего году вступления таких изменений в силу;
- продолжение совершенствования механизма регрессии при уплате единого социального налога;
- новации в отношении малого бизнеса;
- отмена нефинансируемых «федеральных мандатов»;
- упорядочение системы федеральных льгот и выплат;

- создание системы планирования и мониторинга социально-экономической результативности бюджетных расходов и т.д.

### 3. Послание содержит **меры, которые пока вызывают больше вопросов, чем ответов:**

- что такое «новые организационно-правовые формы», к которым необходимо перейти в результате реструктуризации сектора бюджетных учреждений? Рано ставить задачу перехода, если не ясно, к чему надо переходить;
- как можно сначала на уровне Правительства Российской Федерации утверждать проект федеральной инвестиционной программы, а потом только представлять ее вместе с проектом федерального закона о бюджете?
- можно ли делать вывод о чрезмерно высоком уровне непроцентных расходов консолидированного бюджета в условиях, когда резервы по пополнению доходов бюджета остаются относительно более высокими?

### 4. **Нормы бюджетного послания, эффект от реализации которых будет скорее отрицательным:**

- переход от сметного принципа финансирования к принципу самостоятельности в принятии финансовых решений соответствующими организациями (имеются в виду бюджетные организации) в условиях недостаточно эффективной системы государственного и муниципального финансового контроля приведет к еще более нерациональному расходованию бюджетных средств. В настоящее время (при сметном финансировании) сохраняется механизм *формального* контроля. И проблема как раз состоит в том, что нет контроля *содержательного*. Предлагаемая же мера исключает механизм даже формального финансового контроля;
- принятие решений об уровне тарифов естественных монополий до внесения проектов бюджетов дестимулирует последние. Должен быть определен механизм корректировки тарифов, а не их уровень. Только в этом случае политика регулирования тарифов естественных монополий будет обладать необходимой гибкостью, будет менее подвержена разного рода лоббистским усилиям и будет стимулировать монополии к эффективной работе. Кроме того, упреждающее определение уровня тарифов самым негативным образом скажется на перспективах успешного реформирования естественных монополий.

Следует выделить ряд посылок, которые представляются неверными или не совсем корректными. К примеру, говорится о сохраняющейся сильной зависимости бюджета от внешнеэко-

номической конъюнктуры. Но проблема не совсем в этом, проблема в том, что основные товары российского экспорта – сырьевые. Они и зависят от внешнеэкономической конъюнктуры. Однако даже эта зависимость значительным образом преувеличена.

## Меры для ускорения экономического роста

### Стимулирование внутреннего потребительского спроса

Уже начиная с первой половины 2001 года фактор внутреннего потребительского спроса играет важнейшую роль в поддержании темпов экономического роста. Однако, по мнению ФБК, данный фактор ни в коей мере нельзя считать исчерпавшим свои возможности. Серьезным стимулом должно стать повышение зарплаты работникам бюджетной сферы. Можно с достаточной степенью уверенности прогнозировать, что повышение зарплаты не станет серьезным инфляционным фактором. Потребительский рынок в настоящее время достаточно насыщен, а привлекательность доллара не столь велика. Дополнительные деньги бюджетников не пойдут на покупку дорогих импортных потребительских товаров, для этого их просто недостаточно. Они пойдут на приобретение недорогих потребительских товаров и услуг, среди которых доля отечественных товаров остается высокой. Отсюда — стимулирование отечественного производства.

### Ускоренное развитие рынка услуг

За 1999–2001 годы рост ВВП составил 20,6%, в том числе производства товаров – 30,9%, производства услуг – всего лишь 13,2%. Таким образом, темпы роста производства услуг совершенно недостаточны. Если также принять во внимание, что в структуре ВВП в России производство услуг начало преобладать над производством товаров уже с 1994 года, а по итогам 2001 года производство товаров в структуре ВВП составило 38,6%, а производство услуг – 49,2%, то направление для ускорения темпов роста становится очевидным.

Производство услуг может и должно стать приоритетным. В особенности по таким направлениям, как:

- коммунальные услуги;
- жилищные услуги;
- услуги связи и пассажирского транспорта.

Приоритетное внимание развитию сферы услуг будет также иметь следствием сокращение теневого сектора экономики, потому что именно в производстве услуг он наиболее развит. «Затененность» услуг, к примеру, по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств, услуг по ремонту жилья и т.д. общеизвестна. Между тем, к примеру, только в Москве объем услуг по ремонту и обслуживанию легковых автомобилей составляет, по оценке ФБК, не менее 1 млрд долл.

## **Реформирование госсектора, приватизация государственных унитарных предприятий**

До настоящего времени так и остаются нереформируемыми государственные унитарные предприятия. На протяжении нескольких последних лет первоначальные планы правительства по ежегодной приватизации 1000—1500 ГУПов всегда уменьшались на порядок. Более того, в настоящее время активно идет процесс создания новых государственных унитарных предприятий. Наглядный пример – уже одобренные правительством планы по реформированию почтовой связи, предусматривающие создание соответствующего федерального государственного унитарного предприятия. Планы Минимущества России по общим доходам от приватизации в 2003 году (54,8 млрд руб.) представляются вполне осуществимыми, однако необходимо сделать все, чтобы главной задачей стала именно приватизация ГУПов, а не получение больших доходов. В целях ускорения экономического роста необходимо решать задачу приватизации, а не сбора дополнительных доходов.

## **Экспансия на внешних рынках**

Внеэкономические факторы уже не играют доминирующей роли в ускорении темпов роста экономики страны. Однако не стоит и преуменьшать их важность. В настоящее время они могут получить своего рода «второе дыхание», благодаря относительно хорошей ценовой конъюнктуре и приносящим позитивные результаты внешнеполитическим усилиям (имеется в виду, прежде всего, заявление Евросоюза о готовности признать Россию страной с рыночной экономикой). Главное и наиболее реалистичное направление для экспансии на внешних рынках – нефтяной рынок.

## **Ускорение реформирования естественных монополий**

В 2001 году были приняты правительственные решения по реформированию электроэнергетики и железнодорожного транспорта, по газовой отрасли отложили на потом. За прошедший год сделано немало, однако следует признать очевидное: правовая основа для реформи-

рования до сих пор не существует. Все необходимые законы еще только надо будет принимать. Вместе с тем уже сейчас необходимо, к примеру, интенсифицировать реформу железнодорожного транспорта, что означает:

- более радикальную трансформацию собственности;
- приближение сроков начала акционирования компаний отрасли;
- привлечение инвестиций в систему железнодорожного транспорта в целом, а не только в ОАО «Российские железные дороги».

До сих пор неизвестны результаты инвентаризации имущества железнодорожного транспорта, не говоря уже об оценке бизнеса планируемых к созданию структурных подразделений ОАО «Российские железные дороги». Но ведь эта та основа, без которой эффективное реформирование невозможно.

## **Продолжение реформирования налоговой системы**

Успехи последних лет в реформировании налоговой системы не без оснований связывают, прежде всего с введением в 2001 году единой 13-процентной плоской шкалы подоходного налогообложения. Однако основания эти, по оценке ФБК, не столь уж и велики. Во всяком случае никакого радикального ослабления налогового бремени не произошло. Главное перспективное направление – снижение ставки единого социального налога.

Здесь важно различать понятия «налоговое бремя» и «налоговая нагрузка». В настоящее время налоговая нагрузка на экономику (рассчитанная по объему налоговых поступлений в бюджет расширенного правительства) составляет около одной трети ВВП, что является весьма низким показателем даже для стран с развитой рыночной экономикой. Однако неравномерность ее распределения между экономическими агентами вследствие существования значительного теневого сектора и различных льгот является серьезным препятствием для повышения деловой активности в стране и ложится тяжелым бременем на экономику страны. Поэтому в свете предстоящих выплат по внешнему долгу и необходимости финансирования программы экономических реформ о налоговой реформе следует говорить не столько о снижении налогового бремени (хотя она, безусловно, снижается и, видимо, будет снижаться), сколько об упорядочении и выравнивании налоговой системы. Это подразумевает упрощение механизмов начисления налогов, улучшение налогового администрирования, создание законов прямого действия, существенное укрепление прав налогоплательщиков, сокращение количества налоговых льгот, снижение ставок прямых налогов.

## Создание эффективной системы государственного финансового контроля

До тех пор пока бюджетные средства будут расходоваться нерационально, попросту говоря, разворовываться, реформирование бюджетной системы не может быть эффективным. Безусловно, меры последних лет (внедрение казначейской системы исполнения бюджетов, активизация деятельности контрольно-счетных органов и др.) сыграли свою позитивную роль. Однако и здесь радикальных изменений не произошло.

По оценке ФБК, из бюджетов всех уровней ежегодно разворовывается 10–20 млрд долл.

Должен быть положен конец в спорах между Минфином России и Счетной палатой Российской Федерации по вопросу главенства в системе государственного финансового контроля. И тот и другой орган функционирует на общегосударственном уровне, но если Минфин России осуществляет внутренний (не путать с ведомственным) контроль, то Счетная палата – внешний. А значит, последняя именно как внешний контролер проверяет и Минфин, и всех главных распорядителей средств федерального бюджета. С другой стороны, КРУ Минфина может и должно проверять Счетную палату как обыкновенного бюджетополучателя. Пытаться закрепить главенство или Счетной палаты, или Минфина — это все равно, что ответить на вопрос: кто главнее из ветвей власти. У каждой своя ниша и в государственном финансовом контроле.

Систему государственного финансового контроля необходимо реформировать по существу. Пока же контролеры Счетной палаты проводят исключительно *формальный контроль*. Если деньги, предназначенные для финансирования по одной статье, будут израсходованы по другой, только в этом случае выявляется нецелевое использование. К примеру, в своем Заключении на проект закона «Об использовании федерального бюджета на 2000 год» Счетная палата отмечает, что за счет средств федерального бюджета в сумме 0,2 млн руб., предусмотренных по подразделу 0602 «Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса», МНС России в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» без размещения заказов на торгах (конкурсах) был размещен заказ на выполнение работы учебно-информационного центра при Управлении МНС России по Смоленской области. Выявление таких смехотворных сумм целевого использования бюджетных средств не идет ни в какое сравнение с возможными результатами проверок, если бы контрольные мероприятия

проводились *по существу*. Необходимо контролировать результаты работ, их содержание. Это потребует определенных расходов для привлечения экспертов, но результаты стоят того, потому что эффективность контрольных мероприятий возрастает на порядок.

Названные выше меры являются, по мнению ФБК, первоочередными. Они могут и должны быть дополнены комплексом дополнительных мероприятий:

- усилением антиинфляционной политики;
- выработкой и реализацией четкой промышленной политики;
- развитием фондового рынка;
- реформированием банковской системы и т.д.

## Исходные показатели для планирования бюджета

Необходимость увеличения темпов экономического роста российской экономики требует пересмотра целого ряда положений бюджетной политики, проводимой в настоящее время правительством. Правительственный документ, посвященный перспективам развития страны на период до 2005 года, - доклад «Об итогах социально-экономического развития РФ в 2001 году и сценарных условиях развития экономики на 2003—2005 годы» - предполагает по пессимистическому сценарию совокупный рост ВВП за эти три года на 15%, а по оптимистическому — на 17,5%. Эти варианты развития базируются на оценках среднегодовых цен на нефть марки Urals (\$18,5 за баррель для пессимистического сценария и \$21—23 для оптимистического). Очевидно, предложенные среднегодовые темпы роста ВВП в 5—5,5% не могут отвечать задачам ускоренного развития страны, целью которого является сокращение экономического и технологического отставания России от развитых стран. Для того чтобы в обозримой перспективе (25—30 лет) кардинальным образом уменьшить образовавшийся разрыв, требуется долгосрочный устойчивый экономический рост со средними темпами выше 6% в год.

### Справка.

Прозвучавшие из уст ответственных правительственных чиновников данные о закладываемых в бюджет—2003 ключевых параметрах экономического прогноза не позволяют считать планы правительства в достаточной мере амбициозными. Так, экономический рост прогнозируется в размере 3,6—4,4%, при номинальном ВВП – 12,54 трлн руб. (при 18,5 долл за баррель нефти Urals) и 12,75 трлн руб. (при 21,5—22 долл за баррель). Снижение инфляции прогнозируется до 10—12%, при этом среднегодовой обменный курс рубля к доллару принимается равным 34 руб. за доллар.

Бюджет—2003 планируется сделать сбалансированным. Доходы ожидаются на уровне 16% ВВП. Это на 0,4% меньше, чем в текущем году, и на 0,8%, чем в 2001 году. В денежном выражении

доходы превысят 2 трлн руб., что позволит профинансировать непроцентные расходы в сумме 1,5 трлн руб. (12% ВВП). Для сравнения в 2002 году непроцентные расходы запланированы на уровне 12,45% ВВП, но в сумме это лишь 1,36 трлн руб.

Планируется, что в следующем году профицит составит 138 млрд руб. (1,1% ВВП). В процентном и денежном выражении это несколько меньше, чем в текущем бюджете, где значится 1,6% ВВП, или 178 млрд руб.

## Темпы роста

Следует признать, что ни существующая структура экономики, ни ее институциональное устройство не могут обеспечить желаемые темпы экономического роста. Поэтому ключевой задачей настоящего этапа реформ является форсирование темпов институциональных преобразований, в том числе в части повышения эффективности бюджетного процесса. Это позволит обеспечить необходимые условия для проведения макроэкономической политики, направленной на стимулирование экономического роста, основанного на расширении внутреннего спроса, прежде всего инвестиционного. При этом имеется в виду рост частных инвестиций.

Предложенные выше меры по стимулированию экономического роста позволяют надеяться, что **темпы роста реального ВВП в 2003 году составят по меньшей мере 6% (при оцениваемом номинальном ВВП в 12,9 трлн руб.)**. При этом ключевым является не сам рост, а изменение структуры ВВП как следствие расширения инвестиционного спроса за пределы секторов ТЭК и транспорта. Этому будет также способствовать стимулирование потребительского спроса. Предшествующий рост, основанный на загрузке старых мощностей, столкнулся с определенным естественным ограничением структурного характера. Поэтому увеличение темпов экономического роста возможно лишь при качественной модернизации основного капитала и переходе экономики к постиндустриальной модели развития.

## Инфляция

При определении параметра инфляции на 2003 год важно принимать во внимание инерционность данного показателя вследствие значительной доли структурной составляющей в инфляции. **Наиболее реалистичным диапазоном значений инфляции в 2003 году, по оценкам ФБК, является 10 — 12% годовых (декабрь к декабрю)**. Закладывание в бюджет меньшего показателя может служить, с одной стороны, фактором формирования инфляционных ожиданий, с другой — источником пополнения доходной части бюджета за счет так называемого инфляционного налога, образующегося в результате превышения фактических параметров инфляции над прогнозируемыми. Известно, что более высокий уровень инфляции по сравнению с запланированным обеспечивает поступление в бюджет дополнительных

доходов, имеющих инфляционную природу. Одновременно обесценение денег опережающими темпами приводит к фактическому недофинансированию получателей бюджетных средств. Потери, которые несут при этом бюджетополучатели, в первом приближении можно рассматривать как составную часть инфляционного налога<sup>1</sup>.

В отношении бюджета 2003 года размер инфляционного налога (который, по оценке ФБК, в 2002 году может составить 3,2% ВВП) не будет значительным, поскольку в последние годы инфляционные ожидания имеют тенденцию к снижению.

## Цены на нефть

Как и в 2002 году при планировании Бюджета-2003 используется сценарный подход, при котором определяющим и, по-видимому, единственным критерием, определяющим различие сценариев, являются мировые цены на нефть. В этой связи следует обратить внимание на следующие факторы.

По оценкам ФБК, значение нефтяной трубы для российской экономики сильно преувеличено. Расчеты ФБК свидетельствуют о том, доля нефтяных доходов в бюджете-2002 при самом благоприятном сценарии развития событий, т.е. при среднегодовой цене на нефть марки Urals, равной 23,5 долл за баррель, не превысит 13% от совокупных доходов бюджета-2002<sup>2</sup>. При снижении мировых цен на нефть доля нефтяных доходов в бюджете еще более уменьшается. Так, при реалистичном, по оценкам ФБК, сценарии, предполагающем среднегодовой уровень цен на нефть марки Urals в 20–22 долл. за баррель, доля нефтяных доходов в 2002 году не превысит и 10% от общих доходов бюджета.

**В 2003 году, по оценке ФБК, мировые цены на нефть марки Urals сохранятся в диапазоне 20–22 долл. за баррель.** С учетом предположения о том, что доходы бюджета в 2003 году по сравнению с 2002 годом вырастут более значительно, чем физические объемы продаж российской нефти (практически все ресурсы к увеличению объемов продаж были использованы в прошлом году), доля нефтяных доходов в федеральном бюджете 2003 года. составит приблизительно 8–10%. Данные расчеты ставят под сомнение целесообразность ис-

---

<sup>1</sup> В классическом понимании инфляционный налог — налог, возникающий вследствие обесценения реальных денежных остатков населения вследствие инфляции. По мнению ФБК, с учетом существующей бюджетной политики, при которой дополнительные доходы бюджета в полном объеме поступают в финансовый резерв, при исчислении инфляционного налога необходимо учитывать потери в реальных доходах получателей бюджетных средств, возникающие в результате превышения запланированного уровня инфляции.

<sup>2</sup> См. аналитическую записку ФБК «Цены на нефть и запас прочности Бюджета-2002»

пользования сценарного подхода, при котором основным фактором, определяющим различие сценариев, являются цены на нефть.

Тем более недопустимой является ситуация, при которой прогнозное значение цены на нефть вычисляется исходя из представлений составителей бюджета об оптимальной величине планируемого профицита (а еще точнее, планируемого финансового резерва). Именно такой подход был озвучен ответственным правительственным чиновником, по словам которого прогноз цены на нефть будет определен после того, как Минфин определит основные параметры бюджета, в том числе его профицит. Понятно, что при таком подходе прогноз социально-экономического развития не имеет самостоятельного значения, а представляет собой формальное приложение к проекту бюджета.

## Профицит и финансовый резерв

В Бюджетном послании Президента РФ содержится концептуальное указание на необходимость формирования профицитного бюджета. В частности, сказано, что «формирование и исполнение профицитного бюджета создает финансовую основу для дальнейшего снижения государственного долга», а тот факт, что «федеральный бюджет в 2000 и 2001 годах был исполнен, а на 2002 год сформирован с профицитом» исходя из контекста послания, следует расценивать как достижение бюджетной политики.

По мнению ФБК, профицитность бюджета не является его бесспорным достоинством<sup>3</sup>. Тезис о том, что профицитность бюджета гарантирует макроэкономическую стабильность, а через нее – и экономический рост, в общем случае не является справедливым. Действительно, превышение доходов над расходами может свидетельствовать о благополучии в экономике, ее эффективном функционировании. Так происходило, например, в США, когда в конце прошлого века был провозглашен конец эры бюджетных дефицитов и начало эры профицитов. Однако **профицит является показателем макроэкономической стабильности для здоровой экономики**, в которой бюджет формируется от расходов, а не от доходов. В случае, когда выплаты по всем общественно важным расходным статьям осуществлены, дополнитель-

---

<sup>3</sup> Приведенные ниже аргументы, касающиеся профицита бюджета, использовались в аналитической записке «Бюджет-2002: взгляд ФБК», однако с учетом неизменности подхода к планированию федерального бюджета не утратили своей актуальности.

ные доходы формируют профицит, позволяющий формировать резервы, которые могут быть использованы в менее благоприятные годы.

В недостаточно здоровой экономике (такой как российской), в которой финансирование из бюджета всех социально значимых бюджетных статей априори невозможно (по причине объективной недостаточности финансовых ресурсов), а бюджет формируется исходя из доходов, наличие профицита является лишь способом подачи информации, а никак не свидетельством макроэкономической стабильности.

Кроме того, наличие профицита в отдельные годы может быть обосновано лишь в рамках долгосрочного бюджетного планирования. Поскольку стратегический подход к планированию федерального бюджета в России отсутствует, то тезис о том, что профицит бюджета является его достоинством, не кажется бесспорным.

Соответствующая логика до недавнего времени использовалась в Бюджетном кодексе Российской Федерации (до принятия Федерального закона от 5 августа 2000 г. №116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»).

#### **Справка.**

Статья 88 Бюджетного кодекса в редакции от 31 июля 1998 года устанавливала следующие нормы.

«1. Федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, местный бюджет должны быть составлены соответственно Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления и утверждены законодательными (представительными) органами, представительным органом местного самоуправления **без профицита** бюджета.

2. Если в процессе составления или рассмотрения проекта бюджета обнаруживается превышение доходов над расходами бюджета, до утверждения бюджета **следует осуществить сокращение профицита** бюджета в следующей последовательности;

сократить привлечение доходов от продажи государственной или муниципальной собственности (для федерального бюджета — сократить привлечение доходов от реализации государственных запасов и резервов);

предусмотреть направление бюджетных средств на дополнительное погашение долговых обязательств;

увеличить расходы бюджета, в том числе за счет передачи части доходов бюджетам других уровней.

Если меры, предусмотренные абзацами вторым — четвертым настоящего пункта, осуществлять нецелесообразно, следует сократить налоговые доходы бюджета путем внесения изменений и дополнений в налоговое законодательство Российской Федерации».

Федеральным законом от 5 августа 2000 г. №116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» глава 12 «Профицит бюджета и порядок его использования» настоящего Кодекса была полностью исключена. В результате единственным

упоминанием о профиците в Бюджетном кодексе на настоящий момент является его определение как «превышение доходов бюджета над его расходами». Для сравнения глава 13 «Дефицит бюджета и источники его покрытия» включает в себя 8 статей.

Следует заметить, что бюджетное законодательство Российской Федерации в целом ориентировано на бюджет без профицита, что затрудняет его применение в условиях планирования превышения доходов над расходами. В частности, действующая бюджетная классификация подробно описывает источники финансирования дефицита, в то время как упоминание о профиците вообще отсутствует.

Возникает, как и в 2001 году, парадоксальная ситуация: бюджет принимается с профицитом в условиях, когда отсутствуют законодательные требования к порядку его использования. Это происходит несмотря на то, что одной из основных задач бюджетной политики, определенных Бюджетным посланием, является упразднение норм законодательства, регулирующих бюджетные правоотношения и входящие при этом в противоречие с бюджетным законодательством.

В Бюджетном послании Президента РФ указано на необходимость внесения поправок, определяющих «правовой статус финансового резерва, механизма образования и использования его средств».

В настоящий момент подготовлен законопроект, устанавливающий в Бюджетном кодексе порядок формирования и расходования средств Резервного фонда РФ. Данный законопроект может быть принят Государственной Думой до конца весенней сессии. До тех пор пока соответствующий закон не принят, статус резервного фонда законодательно не определен.

В случае если соответствующие изменения не будут приняты, может повториться ситуация с финансовым резервом в Бюджете-2002. Предложение о создании финансового резерва не имело должного законодательного обеспечения. В отличие от ранее образованных резервных фондов (Фонд Президента РФ, Фонд Правительства РФ), которые были включены в состав бюджетных расходов, финансовый резерв был вынесен за рамки бюджета. Таким образом, финансовый резерв по сути представлял собой внебюджетный фонд. Это противоречило статье 144 Бюджетного кодекса, в которой представлен закрытый перечень внебюджетных фондов.

Выбор источников формирования резервного фонда (финансового резерва) также противоречил действующему российскому законодательству. В соответствии со статьей 92 Бюджет-

ного кодекса «в случае принятия бюджета на очередной финансовый год без дефицита соответствующим законом (решением) о бюджете может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета для финансирования расходов бюджета в пределах расходов на погашение долга».

Отсюда следует, что, во-первых, расходы на погашение долга должны учитываться в составе расходов бюджета, а во-вторых, что дополнительные доходы при отсутствии дефицита должны полностью направляться на погашение государственного долга. Таким образом, норма, в соответствии с которой дополнительные доходы поступают в финансовый резерв (резервный фонд), противоречит Бюджетному кодексу.

Хотя необходимая статья, конституирующая финансовый резерв, в конце концов вошла в Закон «О федеральном бюджете на 2002 год», ее отсутствие в Бюджетном кодексе множит противоречия принимаемых законов о бюджете с Кодексом.

*Формирование и расходование средств финансового резерва должны стать частью бюджетного процесса.* Необходимо установление четких и прозрачных правил использования средств финансового резерва, исключая дискреционное вмешательство финансовых властей. Соблюдение этих условий позволит обеспечить формирование действительно стабилизационного фонда, что безусловно повысит требования к составлению прогнозов социально-экономического развития на среднесрочную перспективу.