

Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии России

А.А. Белостоцкий

В статье анализируется роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии страны в первую очередь через финансирование социальных программ и выплат на федеральном и региональном уровнях. В ней рассматривается также проблема эффективного освоения в долгосрочной перспективе бюджетных средств.

Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять социальное-экономическое регулирование, является государственный бюджет. Именно посредством бюджета государство образует централизованные фонды и воздействует на формирование децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивая возможность выполнения возложенных на него функций. Государственный бюджет играет определяющую роль в реализации проводимой Правительством РФ экономической политики и способствует эффективному решению социально-экономических задач¹. В статье 7 Конституции РФ отмечено: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»².

Для разработки социальных параметров на перспективу используются варианты долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, которые определяются степенью реализации следующих ключевых факторов:

– развитием и реализацией сравнительных преимуществ российской экономики в энергетике,

науке и образовании, высоких технологиях и других сферах;

- интенсивностью инновационного обновления обрабатывающих производств и динамикой производительности труда;
- модернизацией транспортной и энергетической инфраструктуры;
- развитием институтов, определяющих предпринимательскую и инвестиционную активность, эффективность государственных институтов;
- укреплением доверия в обществе и социальной справедливости, включая вопросы легитимности собственности;
- интенсивностью повышения качества человеческого капитала и формирования среднего класса;
- интеграцией евразийского экономического пространства.

В зависимости от степени реализации этих факторов выделяются два качественно отличных сценария социально-экономического развития в долгосрочной перспективе – консервативного (энергосырьевого) и инновационного развития³.

Инновационный сценарий (вариант Inn) характеризуется усилением инвестиционной на-

Белостоцкий Алексей Александрович – к.э.н., доцент кафедры социального страхования, экономики и финансового права Курского института социального образования (филиал) ФБГОУ ВПО «Российский государственный социальный университет». E-mail: alybel@rambler.ru

Статья подготовлена при выполнении НИР по теме «Новые теоретические подходы к исследованиям модернизации России в контексте усложняющегося социума», проводимой в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 гг. (Соглашение № 8812 от 15 ноября 2012 г.).

правленности экономического роста и укреплением позиций России в мировой экономике. Он опирается на создание современной транспортной инфраструктуры и конкурентоспособного сектора высокотехнологичных производств и экономики знаний наряду с модернизацией энергосырьевого комплекса. Сценарий предполагает превращение инновационных факторов в ведущий источник экономического роста и прорыв в повышении эффективности человеческого капитала на рубеже 2020 – 2022 гг., что позволяет улучшить социальные параметры развития.

Консервативный, или энергосырьевой, сценарий (вариант En) характеризуется умеренными (не более 3,6%) долгосрочными темпами роста экономики на основе активной модернизации топливно-энергетического и сырьевого секторов российской экономики при сохранении относительного отставания в гражданских высокотехнологичных и среднетехнологичных секторах.

Различие сценариев вытекает из разной модели поведения бизнеса и государственной политики развития и обеспечения макроэкономической сбалансированности. Основные преимущества инновационного сценария в динамике экономического роста и доходов населения по сравнению с консервативным проявляются после 2015–2018 гг. Инновационный сценарий отличается повышенной устойчивостью к возможному падению мировых цен на нефть и сырьевые товары, а также к общему ухудшению мировой динамики и усилению глобальных торговых и финансовых дисбалансов. В рамках инновационного сценария дополнительно рассмотрен вариант с форсированными темпами роста (сценарий форсированного роста), который характеризуется повышенной нормой накопления, ростом долгов частного сектора и возросшей макроэкономической несбалансированностью. Среднегодовые темпы роста ВВП повышаются до 4,7 процента.

Основные показатели прогноза социально-экономического развития РФ на 2010–2030 гг. представлены в табл. 1.

Таблица 1
Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2010–2030 гг., %

Показатели	Варианты	2010	2011–2015	2012–2018	2016–2020	2021–2025	2026–2030	2011–2030
Валовой внутренний продукт, %	Inn En	4,3	4,1 3,8	4,4 3,6	4,8 3,6	4,4 3,4	4,3 3,3	4,4 3,6
Промышленность, %	Inn En	8,2	3,9 3,6	3,8 3,3	4,0 3,4	4,1 3,3	3,8 3,1	4,0 3,4
Инвестиции в основной капитал, %	Inn En	6,0	7,3 6,5	7,2 6,1	7,0 5,9	6,0 4,6	5,3 4,3	6,4 5,3
Реальная заработная плата, %	Inn En	5,2	5,7 5,1	5,9 4,8	5,6 4,3	4,9 4,2	4,7 3,7	5,2 4,3
Оборот розничной торговли, %	Inn En	6,4	5,9 5,5	5,2 4,4	4,7 3,8	4,4 3,6	4,2 3,6	4,8 4,1
Экспорт – всего (на конец периода), млрд долл. США	Inn En	400	581 580	706 680	805 752	1105 952	1524 1178	
Импорт – всего (на конец периода), млрд долл. США	Inn En	249	485 484	589 568	672 639	926 814	1289 1033	

Сценарий предполагает более интенсивный приток капитала. При этом сальдо счета текущих операций на протяжении всего прогнозного периода будет находиться в отрицательной области, что повышает уязвимость российской экономики по отношению к внешним шокам. Дополнительно сценарий предполагает более благоприятные демографические тренды. К 2030 г. численность населения достигнет 147,7 млн человек против 142 млн человек по основному сценарию. Численность трудоспособного населения сократится в меньшей степени.

Развитие российской экономики в рамках инновационного и консервативного сценариев создает условия для повышения устойчивости и сбалансированности бюджетной системы. Однако качество этой сбалансированности различно. При этом переход к обновленному бюджетному правилу и бюджетный маневр, то есть параметры изменения структуры бюджетных расходов, сами являются важнейшими направляющими долгосрочного экономического роста (см. табл. 2).

Таблица 2
Основные параметры бюджетной системы по инновационному сценарию, % к ВВП

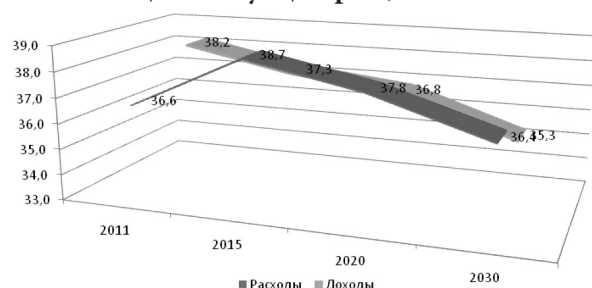
Показатели	2011	2015	2020	2030
Доходы	38,2	37,3	36,8	35,3
Нефтегазовые	10,3	8,2	7,7	5,3
Ненефтегазовые	27,9	29,0	29,1	30,0
Расходы	36,6	38,7	37,8	36,4
Профицит (+) / Дефицит(-)	1,6	-1,5	-1,0	-1,1
Ненефтегазовый дефицит	-8,8	-9,7	-8,7	-6,4

Как видно из табл. 2, в долгосрочной перспективе прогнозируется относительно стабильный уровень доходов бюджетной системы, точнее, их незначительное снижение: с 39,3% ВВП в 2012 г. до 37,3% ВВП в 2020 г. и 35–36% ВВП в 2030 г. Сокращение нефтегазовых доходов с 11% ВВП в 2012 г. до 5–6% ВВП в 2030 г. не в полной мере будет компенсироваться расширением налоговой базы и собираемости основных налогов, таможенных поступлений и страховых взносов. Кроме того, дополнительным фактором уменьшения ненефтегазовых доходов будет понижение уровня пошлин в связи со вступлением в ВТО.

Снижение поступлений от нефтегазового комплекса вызвано сокращением его вклада в ВВП и в экспорт товаров. Уровень налоговой нагрузки на нефтяной комплекс уже достиг своего предела, при этом в прогнозный период предполагается значительное увеличение налоговой нагрузки на газовый комплекс. Предполагается реализация потенциала повышения собираемости налога на добавленную стоимость (НДС), а также рост поступлений от акцизов, налогов на роскошь и недвижимость. Однако часть эффекта расширения налоговой базы будет нивелирована усилением стимулирующей функции налоговой системы (особенно в части инвестиций в оборудование, предложение инжиниринговых услуг).

Развитие бюджетной системы и государственного сектора экономики уже в среднесрочной перспективе будет характеризоваться значительным изменением структуры государственных расходов. Бюджетный маневр более ярко выражен в инновационном сценарии и характеризуется повышением доли расходов на образование, здравоохранение, науку и развитие транспортной инфраструктуры. Структура расходов бюджетной системы достаточно инерционна. Доля расходов на оплату труда, социальные и пенсионные выплаты и прочие текущие затраты составляет в бюджете более 50%, или 18 – 19% ВВП. Расходы собственно инновационного характера занимают всего 2,2% ВВП (или 6% всех расходов бюджетной системы) и к 2020 г. они вырастают в инновационном варианте до 2,8% ВВП (см. рис. 1)⁴.

Рис. 1
Динамика параметров бюджетной системы по инновационному сценарию, % ВВП



В консервативном (энергосырьевом) сценарии предполагается ограниченное увеличение расходов социальной направленности, а также расходов на образование и здравоохранение при стагнации (снижении) расходов на развитие науки, технологий и транспортной инфраструктуры. Формула бюджетного маневра (на периоде до 2020 г.) = +1% ВВП на здравоохранение и образование и (–) 0,5% ВВП на экономику при + 0,8% на оборону и безопасность. В результате расходы бюджетной системы в консервативном варианте сократятся с 36,6% ВВП в 2011 г. до 36,4% ВВП в 2030 г. В этих условиях федеральный бюджет становится бездефицитным после 2015 г., что позволяет обеспечить и существенное снижение нефтегазового дефицита.

В табл. 3 представлена динамика общего и нефтегазового баланса бюджетов разного уровня.

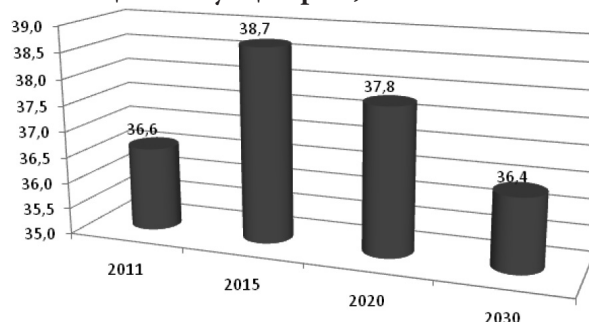
Таблица 3
Расходы бюджетной системы по инновационному сценарию, в % к ВВП

Показатели	2011	2015	2020	2030
Расходы, всего	36,6	38,7	37,8	36,4
Расходы на экономику	5,1	4,7	5,3	7,0
Расходы на образование	4,1	4,3	5,2	5,3
Расходы на здравоохранение	3,5	4,5	4,7	5,1
Расходы на оборону и безопасность	5,6	7,2	6,2	3,8
Расходы на социальное и пенсионное обеспечение	11,9	12,7	11,5	11,4
Прочие расходы	6,4	5,2	4,8	3,6

В консервативном сценарии «эффективный контракт» распространяется лишь на 50% медицинских, педагогических, научных работников и работников культуры. Предполагается значительная оптимизация расходов на оборону и безопасность за счет уменьшения государственного оборонного заказа и индексация денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц только по инфляции, что возвращает соотношение денежного довольствия и средней заработной платы к прошлогоднему уровню.

В инновационном сценарии долгосрочного развития бюджетный маневр характеризуется значительным повышением доли расходов на образование, здравоохранение, науку и развитие транспортной инфраструктуры при выполнении намеченных мероприятий по модернизации вооруженных сил и сил безопасности. Формула бюджетного маневра (на периоде до 2020 г.) = +2% ВВП на здравоохранение, образование, науку, +0,5% ВВП на экономику (в том числе на развитие транспортной инфраструктуры) и +1% на оборону и безопасность.

Рис. 2
Объем расходов бюджетной системы по инновационному сценарию, % ВВП



Оптимизация бюджетных расходов идет в основном за счет сокращения субсидий, в том числе на ЖКХ и относительного сокращения общегосударственных управленческих расходов (в том числе за счет сокращения численности). В результате расходы бюджетной системы в инновационном сценарии увеличатся с 36,6% ВВП в 2011 г. до 37,8% ВВП в 2020 г., затем произойдет снижение до 36,4% ВВП в 2030 г. (рис. 2).

В этих условиях бюджетная система остается дефицитной, не удастся существенно снизить нефтегазовый дефицит. В то же время бюджетная система становится способной поддерживать модернизацию экономики. Ее стабильность обеспечивается ограниченным уровнем дефицита (1,5–2% ВВП до 2025 г.) и роста государственного долга до уровня 20–25% ВВП, который можно профинансировать преимущественно за счет внутренних источников. Прогнозируемый бюджетный дефицит полностью определяется дефицитом пенсионной системы. Сохранение ставки страховых взносов на уровне 2012–2013 гг. приведет к росту дисбаланса бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации до 3,5–4% в 2025–2030 гг. ВВП по сравнению с 2,5% в 2012 г. Это в два раза превышает прогнозируемый дефицит, вызванный расходами

на развитие экономики и человеческого капитала. В этих условиях проведение реформы пенсионной системы становится ключевым фактором, определяющим уровень рисков бюджетной системы и ее устойчивости.

В рамках инновационного сценария прогноза предлагается накопление бюджетных фондов ограничить в совокупном объеме на уровне 5–6% ВВП, который предполагается достигнуть уже к 2020–2025 гг. Стабилизация уровня бюджетных фондов (Фонда благосостояния и Резервного фонда) позволит вовлечь часть средств Фонда благосостояния в инвестиции внутри и вне страны. В том числе для реализации долгосрочных стратегических проектов со значительным потенциалом роста капитализации. При таком подходе рост будущих накоплений определяется не динамикой экспортных доходов от нефти и газа, а потенциалом роста российской экономики и капитализации перспективных инвестиционных проектов.

Баланс бюджетной системы (разница между доходами и расходами бюджетов бюджетной системы) будет положительным в рассматриваемый период планирования. Это обусловлено наличием поступлений в накопительную часть пенсий, которые практически не будут расходоваться в течение периода планирования. Вместе с тем величина профицита будет последовательно снижаться. В табл. 4 представлена динамика общего и нефтегазового баланса бюджетов разного уровня.

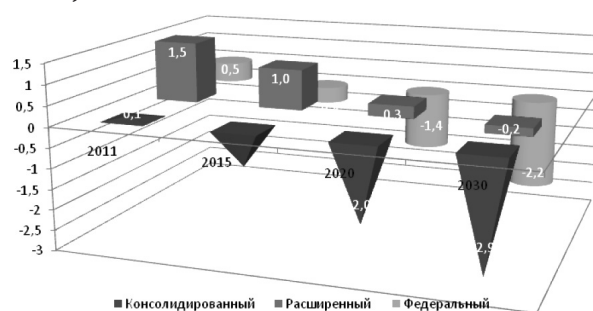
Таблица 4

Балансы бюджетов разного уровня (% ВВП)

Показатели	2011	2015	2020	2030
Баланс				
Расширенный	1,5%	1,0%	0,3%	-0,2%
Консолидированный	0,1%	-0,9%	-2,0%	-2,9%
Федеральный	0,5%	-0,4%	-1,4%	-2,2%
Нефтегазовый баланс				
Расширенный	-5,1%	-3,9%	-3,3%	-3,3%
Консолидированный	-6,5%	-5,8%	-5,6%	-6,0%
Федеральный	-6,1%	-5,3%	-5,0%	-5,3%

Рис. 3

Прогноз параметров расширенного бюджета, % ВВП



Баланс по располагаемым доходам, согласно оценке, будет в целом соответствовать нормативно установленной величине нефтегазового

трансферта 3,7% ВВП, и с учетом заложенных при подготовке прогноза гипотез не потребуются привлечения дополнительных источников для финансирования расходов бюджетной системы (рис. 3).

Таким образом, при изложенных параметрах бюджетных расходов обеспечивается долгосрочная устойчивость бюджетной системы, поскольку в этом случае к 2030 г. расходы бюджетов будут покрываться располагаемыми доходами и нефтегазовым трансфертом, что приведет к повышению эффективности расходов бюджета и будет выступать сдерживающим фактором для необоснованного роста расходов. Создание условий для будущего развития – важнейшая миссия социально ответственного государства. Развитие природного и научного потенциала, конкурентоспособной системы образования, формирование инновационной среды, поддержка передовых технологий, обеспечение прав и свобод граждан, развитие демократии и гражданского общества, эффективная организация самого государства, борьба с коррупцией – необходимые предпосылки для достижения этой цели. Непосредственный вклад в ее достижение должно внести комплексное решение демографической проблемы.

Основа для решения перечисленных проблем – высокие темпы устойчивого экономического роста, обеспечивающего создание новых рабочих мест, увеличение доходов граждан и расширение финансовых возможностей государства. Это требует прежде всего поддержания макроэкономической стабильности, которая играет решающую роль в формировании инвестиционной привлекательности страны. Должно быть также обеспечено безусловное выполнение государством своих обязательств независимо от колебаний внешней конъюнктуры, поддержание стабильного уровня цен и стоимости национальной валюты и устранение других макроэкономических рисков.

Принимая во внимание состав бедных домохозяйств, для ослабления социального неравенства необходимо разработать программу, направленную на повышение качества жизни социально незащищенных категорий граждан (инвалидов, многодетных, неполных семей, пенсионеров и т.д.). При этом важно понимать, что традиционные методы борьбы с бедностью в виде социальных трансфертов в лучшем случае позволяют поднять уровень потребления низкодоходных слоев населения. Значительная часть российских бедных сконцентрирована у черты бедности, и только для десятой их части бедность означает практически отсутствие средств к существованию. Сравнительно низкая глубина бедности может рассматриваться как позитивный результат с точки зрения динамики уровня жизни, а концентрация бедных преимущественно около черты бедности также указывает на возможную временную бедность.

В плоскости принятия управленческих решений это позволяет определить два принципиально разных направления социально-экономической политики:

– во-первых, за счет программ, направленных на поддержку тех, кто находится у черты бедности, можно существенно сократить численность бедного населения при минимальных издержках;

– во-вторых, поскольку 9–10% бедных семей будут продолжать оставаться таковыми, даже если к ним перераспределить существенную часть доходов, поэтому для них необходимы специальные меры, направленные на сокращение глубины бедности.

Вовлечение и социальная адаптация инвалидов в российскую систему занятости наряду с совершенствованием мер поддержки этих слоев населения со стороны государства способно не только улучшить материальное положение и самосознание инвалидов, но и внести важный вклад в решение проблем дефицитности рабочей силы. Стоит также отметить, что существует разница в способах реабилитации между инвалидами с рождения и лицами, получившими инвалидность в зрелом возрасте и имеющими опыт работы. Если первым помимо медицинской помощи для интеграции в общество необходима социальная адаптация в полном объеме, то вторым для продолжения активного образа жизни нужна прежде всего профессиональная переподготовка и психологическая помощь. Необходимо провести коренные преобразования, направленные на интеграцию инвалидов в полноценную жизнь общества. Более того, эти преобразования должны иметь комплексный характер и охватывать весь диапазон проблем этой категории граждан, начиная с возможности получения достойного образования и заканчивая внедрением специальной инфраструктуры во всех областях жизни общества.

С целью обеспечения методологического единства прогнозов, выполненных регионами, и прогнозов федерального уровня построение сценариев социально-экономического развития Курской области их реализация должна опираться на средне- и долгосрочный прогноз роста российской экономики с учетом неравномерности ее развития (табл. 5)⁵.

В прогнозируемом периоде выделяются три основных периода или фазы развития. Для Курской области предлагаются следующие варианты сценария развития:

– первый (базовый) – сценарий инерционного развития, который реализуется на практике и связан с сохранением существующих темпов роста, конкурентоспособности и эффективности экономики, не предполагает новых масштабных региональных проектов или стратегий. Данный сценарий усиливает сырьевую ориентацию региональной экономики (стабилизация добычи ресурсов в связи с инфраструктурными ограничениями). Среднегодовой темп роста ВРП при таком сценарии в 2007–2008 гг. может составить 104,0% и увеличиться к 2009–2010 гг. до 105,4% и незначительно снизиться до 105,2% в 2011–2015 гг. Удвоение ВВП в этом случае достигается в 2014 г.;

– второй (целевой) – сценарий инновационно-прорывной, включающий три стратегических направления развития: а) ресурсный регион; б) индустриально-инновационный центр; в) возвращение агропромышленного статуса⁶.

Инновационно-прорывной сценарий по приоритетному направлению «ресурсный регион» реализуется при условии осуществления на макроуровне целевого сценария развития, однако возможен и при инерционном сценарии на уровне РФ. В данном случае предполагается достаточно высокая инновационная и инвестиционная активность хозяйствующих субъектов, поддержка со стороны региональных и федеральных органов власти осуществляться в ограниченных масштабах. Удельный вес промышленности в ВРП растет за счет базовых отраслей – электроэнергетики и черной металлургии. Предполагается, что инвестиционная активность будет направлена на разработку новых месторождений полезных ископаемых, а также на создание обрабатывающих производств для их переработки на месте.

Внедрение инновационных технологий будет способствовать увеличению объемов добычи и переработки полезных ископаемых, созданию в регионе энергоемких производств. Рост инвестиций в основной капитал будет выше, чем на

Таблица 5

Расходы бюджетной системы по инновационному сценарию, в % к ВВП

Показатели	Вариант прогноза*	2004 год	2005 год	Прогноз (среднегодовой темп роста)			
				2006-2008	2009-2010	2011-2015	2016-2020
ВРП	1	107,5	105,5	104,6	105,4	105,2	105,2
	2			106,1	109,7	108,3	108,7
Индекс промышленного производства	1	104,9	104,5	104,5	104,7	103,0	103,0
	2			107,2	111,2	109,0	109,0
Индекс физического объема продукции сельского хозяйства	1	106,3	101,1	102,8	103,0	103,0	103,0
	2			104,1	105,2	106,2	108,4
Индекс физического объема работ, выполненных по виду деятельности «строительство»	1	112,1	105,3	102,1	104,5	105,4	107,0
	2			104,0	109,5	110,4	111,8
Индекс физического объема оборота розничной и оптовой торговли	1	110,2	116,8	115,3	110,5	110,0	109,0
	2			116,0	114,0	112,0	110,0
Индекс физического объема транспорта и связи	1	105,6	109,0	107,6	107,0	107,8	109,0
	2			109,5	110,0	111,0	112,0

* 1-й вариант – инерционный; 2-й вариант – инновационно-прорывной.

настоящий момент, дополнительные инвестиции потребуются для дополнительной разведки и разработки новых месторождений полезных ископаемых и для усовершенствования имеющихся производств. Предполагается высокая активность иностранных инвесторов в отрасли добычи и переработки полезных ископаемых. Денежные доходы населения будут расти большими темпами, чем в предыдущем сценарии. Рост экспорта обусловливается поиском рынков сбыта продукции черной металлургии и электроэнергетики за рубежом. Импорт продукции будет постепенно сокращаться после весомого его увеличения, обусловленного вступлением России в ВТО⁷.

При приоритетном направлении «индустриально-инновационный регион» курс может быть взят на превращение Курской области в регион-локомотив инновационного центра ЦФО. Сценарий может реализовываться только при активном целевом развитии РФ, он требует активного участия региональных властей и федерального центра. Это важно при формировании конкурентоспособных кластеров, а также при привлечении в регион инвесторов. Учитывая тот факт, что формирование кластеров и реализация инвестиционных проектов в производственном секторе требуют значительного времени и существенных капитальных вложений, данный вариант инновационно активного сценария не может привести к мгновенному росту ВРП, а потребует достаточно длительных сроков кропотливой работы до получения результатов.

На первом этапе запуска данного сценария потребуются вложения со стороны государства (стимулирование развития кластеров, создание технологических и индустриальных парков, инфраструктурное обустройство новых промышленных зон, вложения в профессиональное образование и проч.). Важнейшим источником доходов региона должна стать инновационная продукция в промышленности. Значительно растет удельный вес доходов от науки и научного обслуживания в структуре ВРП. Реализация сценария предполагает инновационную и инвестиционную активность экономических субъектов на территории региона, связанную в первую очередь с созданием наукоемких производств, научных центров на базе городов: Курск (разработка инновационных технологий преимущественно для обрабатывающих производств), Железногорск (активная разработка инновационных технологий в сфере добычи и переработки полезных ископаемых), Курчатова (разработка инновационных технологий в сфере атомной энергетики).

Внедрение сети центров трансфера технологий, предполагающей международное сотрудничество. Этот вариант сценария в настоящее время будет реализовываться в ситуации конкуренции области с соседними регионами, которые как и в России, так и на Украине предпринимают усилия за приход к ним новых производств, реализации на их территории инвестиционно-инновационных проектов. Кроме того, привлекательность

области будет зависеть от реализации крупных инфраструктурных проектов федерального уровня. На первых этапах реализации сценария предполагаются невысокие приросты ВРП, производства промышленной продукции, денежных доходов населения, что связано с невысокой эффективностью инновационной продукции на этапе ее разработки. К 2015–2020 гг. предполагаемые результаты значительно превысят показатели приведенных выше сценариев⁸.

Сценарий «возвращение региону агропромышленного статуса» может реализовываться при условии осуществления на макроуровне целевого сценария развития. В таком случае предполагается достаточно высокая инновационная и инвестиционная активность хозяйствующих субъектов, поддержка со стороны региональных и федеральных органов власти. Удельный вес промышленности в ВРП остается весомым за счет базовых отраслей – электроэнергетики и черной металлургии, а также пищевой промышленности. Рост удельного веса сельского хозяйства в структуре ВРП происходит за счет повышения эффективности управления сельскохозяйственными предприятиями и внедрения инновационных технологий в отрасль при условии инновационной активности российских и иностранных инвесторов, в том числе при условии привлечения инвестиций за счет средств бюджета.

Рост инвестиций в основной капитал будет выше, чем на настоящий момент. Общественной предпосылкой для реализации сценария будет активность инвесторов в сельском хозяйстве и пищевой промышленности и инвестиции за счет бюджетных средств. Следует учитывать, что основная часть территории области принадлежит к поясу российского Черноземья. Данный земельный ресурс является уникальным и так или иначе будет востребован. Уже начался интенсивный процесс модернизации зернового хозяйства, включения его в производственно-технологические цепочки экспортных поставок зерна.

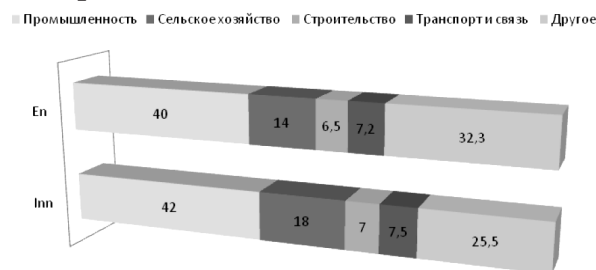
Структура ВРП по инновационно-прорывному сценарию (Inn) и инерционному сценарию (En) представлена на рис. 4. На первых этапах реализации сценария денежные доходы населения будут расти не очень быстро, затем, вследствие повышения рентабельности предприятий, вырастут и денежные доходы населения. Рост экспорта товаров и снижение импорта в первую очередь в сфере продуктов питания обусловливается ростом конкурентоспособности продукции отрасли за счет использования инновационных технологий.

В настоящее время мы все чаще слышим о приоритетах социально-экономического развития нашего государства, Государственный бюджет РФ становится все более и более социально ориентированным. В Бюджетном послании на 2013–2015 гг. Президент РФ В.В. Путин отметил: «Главным критерием эффективности нашей бюджетной политики должно стать достижение заявленных приоритетов. Речь идет о формирова-

нии новой структуры экономики, благоприятных условий для привлечения инвестиций, об улучшении работы образования и здравоохранения, всей социальной сферы»⁹.

Рис. 4

Изменения структуры ВРП по инновационно-прорывному сценарию (Inn) и инерционному сценарию (En), %



И в этих условиях главная цель формирования государственного бюджета – создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами социально-экономического развития государства. Это значит, что следует сместить бюджетный процесс от управления ресурсами бюджета, то есть затратами, к управлению результатами. При концепции «управления ресурсами» бюджет формируется через индексацию сложившихся расходов с детальной «раскладкой» их по статьям бюджета. При соблюдении жестких бюджетных ограничений этот метод обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных проектов. Но недостаток такого метода заключается в том, что ожидаемые результаты бюджетных расходов не прописываются, а управление бюджетом сводится к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

Качество финансовой отчетности органов государственной власти и крупных государственных организаций должно подтверждаться независимыми и авторитетными аудиторами. Необходимость перехода к системе государственного аудита непосредственно связана с современными направлениями развития системы государственного финансирования. Международные тенденции показывают, что существенно сокращается прямое финансирование из бюджета, то есть выделение средств под смету расходов. Такое расходное финансирование малоэффективно и требует больших издержек на контроль реализации сметы.

Неэффективность этой системы также связана и с тенденцией завышения организациями смет с целью получить больше средств, а в конце года их израсходовать. Недостатком этой системы является и избыточное регулирование статей расходов, что связывает деятельность учреждений, лишает их возможности гибкого реагирования на изменения экономической ситуации, что ведет к снижению эффективности отдачи от вложенных средств. Преодоление указанных недостатков в международной практике связывают с переходом к иной

системе выделения государственных средств и заменой финансирования затрат на финансирование программ. При внедрении финансирования под программы возникает государственный заказ на определенный социальный продукт и заключаются договоренности на цену этого продукта, которая обосновывается сметой. Чтобы эффективно управлять ими и гибко реагировать на изменение цен на рынке, бюджетное учреждение должно быть самостоятельным. Достигнутым конечным результатом являются объемы и качество социального продукта. Такая система позволяет проводить конкурс на государственный заказ. При этом возрастает роль последующего контроля, который должен выступать в форме государственного аудита.

Как показывает международный опыт, для перехода к новой системе бюджетного планирования необходима не только стабильность бюджета, но и структурные преобразования всей системы государственного управления. Основные направления таких преобразований:

- комплекс мер по обеспечению полного финансирования обязательств, взятых на себя государственными органами власти федерального и регионального уровней, а также органами государственного самоуправления. Здесь требуется планомерная работа по инвентаризации бюджетных обязательств. Итогом такой инвентаризации должна стать выработка предложений по отказу от финансирования тех мероприятий, которые не способствуют устойчивому экономическому росту, но ложатся «тяжелым грузом» на бюджетную систему;
- внедрение программно-целевого принципа в бюджетном процессе. В рамках этого направления необходимо разработать и внедрить систему распределения бюджетных средств по подведомственным программам, которые нацелены на решение острых социальных и экономических проблем.

Несмотря на принимаемые в последнее время меры по более эффективному использованию преимуществ федеральных целевых программ, сложившиеся процедуры и методология их разработки и реализации не полностью соответствует требованиям бюджетного планирования, ориентированного на результат. Поэтому средства, выделяемые на большинство федеральных целевых программ, фактически являются:

- во-первых, разновидностью дополнительного финансирования текущих функций, выполняемых министерствами и ведомствами;
- во-вторых, эти программы постоянно подвергаются изменениям, что вызвано размытостью целей и результатов программ и недостатком ответственности за их достижение.

Для устранения этих недостатков необходимо внести изменения и дополнения в законодательные акты правительства, которые определяют порядок разработки, утверждения и реализации федеральных целевых программ и помогают улучшить соответствующие процедуры в рамках ведомств и министерств. Долгосрочные целевые программы должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, структурных и

■ Социология

научно-технических проектов, которые направлены на решение проблем, входящих в сферу ответственности федеральных органов государственной власти.

Реформирование системы государственных и муниципальных унитарных, казенных предприятий и бюджетных учреждений должны привести к сокращению государственного сектора и одновременно повысить его эффективность. Сокращение государственного сектора должно происходить за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор на добровольной основе при поэтапном сокращении бюджетной составляющей их финансирования. Это прежде всего касается отрас-

лей социальной сферы, в особенности образования, здравоохранения. Такие организации участвуют на конкурсной основе в распределении бюджетных средств и несут полную ответственность по своим обязательствам.

Belostotskiy A.A. Socio-Economic Priorities State Budget Formation in the Long Term.

Summary: *In the research study analyzes the socio-economic development, the role of the state budget in the financing of social activities at the federal and regional levels and the direction of the effective budget implementation in the long term.*

Ключевые слова

Государственный бюджет, долгосрочная перспектива, социально-экономическое развитие, приоритеты бюджетной политики.

Keywords

State budget, long-term perspective, the socio-economic development, priorities of fiscal policy.

Примечания

1. Министерство финансов Российской Федерации: <http://www1.minfin.ru/index.html>
2. Конституция Российской Федерации. Официальный текст от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2030 года. Министерство экономического развития РФ: <http://www.economy.gov.ru>
4. Концепция долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года.
5. Официальная Курская область. Сервер органов власти Курской области: <http://rkursk.ru/>
6. Закон Курской области от 28 февраля 2011 г. № 15-ЗКО «О программе социально-экономического развития Курской области на 2011 – 2015 годы».
7. Паспорт региона Курская область. Приложение №3 к Договору № 51-09/2008 от «05» сентября 2008 г.
8. Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года. Министерство финансов Российской Федерации: <http://www1.minfin.ru/>
9. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике на 2013–2015 годы».