

Министерство финансов РФ подготовило проект пакета документов по консолидированному и федеральному бюджетам, бюджетной и налоговой политике на 2009–2011 гг.¹ Анализ планируемых объемов бюджетных ассигнований показывает, что основную проблему грядущей бюджетной трехлетки авторы документов видят в выполнении обязательств государства по пенсионному обеспечению граждан.

Проект федерального бюджета 2009–2011 гг.: расходная часть

С. В. КАЗАНЦЕВ,

*доктор экономических наук,
заместитель директора Института экономики
и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирск*

Основные приоритеты

«Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», проект федерального бюджета на 2009–2011 гг. подготовлены, по утверждению их авторов, в соответствии с выдвинутыми в программных выступлениях первых лиц Российской Федерации и бюджетном послании президента РФ стратегическими приоритетами государства:

«построение национальной инновационной системы за счет развития фундаментальной и прикладной науки, поддержка крупных научно-технических проектов и перспективных технологий, создание стимулов для инновационной деятельности;

¹ Официальный сайт Министерства финансов РФ (www.minfin.ru). При подготовке статьи использованы документы: «Проект Федерального закона “О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов”»; «Пояснительная записка к проекту Федерального закона “О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов”» и приложения к ней; «Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов».

© ЭКО 2008 г.



наращивание инвестиций в человеческий капитал, развитие образования и здравоохранения, создание механизмов повышения качества государственных услуг;

развитие инфраструктуры, прежде всего, транспортной, телекоммуникационной и энергетической;

повышение эффективности государственных институтов путем улучшения работы судебной системы и правоохранительных органов, реформирования государственного управления и государственной службы, поддержки институтов гражданского общества;

обеспечение обороноспособности страны и безопасности граждан»².

Судить о том, насколько слова подкреплены цифрами, позволит анализ структуры расходов федерального бюджета и темпов их роста. Начнем со структуры разделов и подразделов классификации расходов бюджета (табл. 1)³.

Из содержащихся в табл. 1 данных можно видеть, что в 2011 г. в структуре расходов федерального бюджета растут доли четырех из 12 разделов:

- ассигнования на национальную экономику и межбюджетные отношения увеличиваются достаточно заметно – на 1,9 и 1,2 процентных пункта (п. п.);
- на здравоохранение, физическую культуру и спорт – едва заметно;
- на жилищно-коммунальное хозяйство – в пределах точности счета.

Удельные веса двух разделов бюджетной классификации («Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Охрана окружающей среды») не меняются, а пяти разделов – падают.

Не исключено, что намеченное сокращение доли ассигнований по разделу «Общегосударственные вопросы» может быть достигнуто за счет реализации стратегической цели – повышения эффективности работы государственных инсти-

² Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов. С. 1.

³ В табл. 1–3; 6; 8 приведены результаты расчетов, выполненных автором на основе данных Приложения 6 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» (далее то или иное приложение к этой пояснительной записке назовем «Приложение» с указанием номера).

тутов, создания механизмов повышения качества государственных услуг и не будет мешать борьбе с коррупцией в коридорах власти, но вот снижение удельного веса ассигнований по разделам «Социальная политика» (-1 п. п.), «Образование» (-0,3 п. п.), «Культура, искусство и средства массовой информации» вряд ли соответствует стратегической цели наращивания инвестиций в человеческий капитал, развития образования и здравоохранения.

Таблица 1

**Структура расходов федерального бюджета на 2008–2011 гг.
в разрезе разделов и подразделов
классификации расходов бюджета, %**

Раздел	2008	2009	2010	2011
Расходы – всего, без учета условно утвержденных	100,0	100,0	100,0	100,0
Общегосударственные вопросы	12,4	14,7	12,4	11,2
Национальная оборона	14,5	14,2	13,8	13,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	11,8	12,0	11,9	11,8
Национальная экономика	11,0	11,3	11,5	12,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,9	1,2	1,2	1,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,2	0,2	0,1
Образование	4,8	4,8	4,7	4,5
Культура, кинематография, СМИ	1,3	1,3	1,1	1,0
Здравоохранение, физическая культура и спорт	3,3	4,0	3,8	3,6
Социальная политика	3,9	3,3	3,4	2,9
Межбюджетные трансферты	36,0	33,0	36,0	37,2

Примечание. Во всех таблицах и рисунках цифры за 2008 г. приведены в соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Данные за 2009–2011 гг. – проектные.

Конечно, по величине и динамике удельного веса ассигнований того или иного раздела в расходах бюджета можно судить о бюджетных приоритетах, но для получателей средств важна не столько доля, сколько абсолютный объем выделяемых им ассигнований (табл. 2).

**Темпы роста расходов федерального бюджета
в разрезе разделов и подразделов классификации расходов
бюджета в 2009–2011 гг., %**

Раздел	В ценовом выражении	С учетом индекса потребительских цен
Расходы — всего, без учета условно утвержденных	153,1	113,4–120,5
Общегосударственные вопросы	138,3	102,4–108,9
Национальная оборона	145,6	107,8–114,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	153,1	113,3–120,4
Национальная экономика	179,6	132,9–141,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	172,3	127,5–135,6
Охрана окружающей среды	152,3	112,8–119,9
Образование	144,3	106,8–113,5
Культура, кинематография, СМИ	122,1	90,4–96,1
Здравоохранение, физическая культура и спорт	166,2	123,1–130,8
Социальная политика	111,7	82,7–87,9
Межбюджетные трансферты	158,3	117,2–124,6

Так, несмотря на незначительное сокращение доли расходов на раздел «Образование», абсолютная величина ассигнований вырастет почти на 149 млрд руб. При этом в разделе «Межбюджетные трансферты» проекта бюджета 2011 г. расходы на образование на 6,6 млрд руб. меньше, чем в уточненном бюджете 2008 г. Следовательно, федеральный центр готов взять на себя большую, по сравнению с регионами, ответственность за развитие образования в стране.

В 2011 г. физические объемы ассигнований из федерального бюджета планируются ниже, чем в 2008 г. (по закону о бюджете) по двум разделам: «Социальная политика» и «Культура, искусство и средства массовой информации»⁴. По-видимому,

⁴ Темпы роста показателей в физическом выражении определены с учетом средних индексов потребительских цен, исчисленных на основе данных прогноза основных макроэкономических параметров на 2009–2011 гг. («Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов», табл. 1).

разработчики проекта бюджета не считают развитие культуры стратегической целью государства, инвестициями в человеческий капитал и важным элементом построения национальной инновационной системы. Говоря бюрократическим языком, они «делегируют полномочия»⁵ (как будет показано ниже, без выделения соответствующих ассигнований) бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований. Или, может быть, опять полагаются на товарно-денежные отношения? С такой позицией вряд ли можно согласиться.

Из шести подразделов «Социальной политики» – два крупных: «Пенсионное обеспечение» (в 2008 г. по закону о бюджете его доля в ассигнованиях данного раздела равнялась 67,5%) и «Социальное обеспечение населения» (доля в 2008 г. – 29,3%). Ассигнования по первому из них в 2011 г. предлагается увеличить (в физическом выражении, по нашей оценке, на 15,6%), по второму – сократить (на 71% в ценовом выражении). Это означает, что приоритетным в разделе «Социальная политика» разработчики проекта бюджета считают вопрос пенсионного обеспечения населения.

В 2009–2011 гг. наибольшее увеличение физического объема расходов федерального бюджета планируется по разделу «Национальная экономика» – на 32,9–41,3%. Его наиболее крупные подразделы – «Другие вопросы в области национальной экономики», «Дорожное хозяйство» и «Транспорт» (табл. 3).

К 2011 г. доля расходов на первый из них в общем объеме ассигнований по рассматриваемому разделу должна уменьшиться на 14,3 п. п., что, как представляется, свидетельствует о большей «прозрачности» бюджета. Удельные веса расходов на вторые два подраздела вырастут соответственно на 15,7 и 5,6 п. п., и в 2011 г. совокупная доля ассигнуемых из федерального бюджета средств на эти подразделы в расходах раздела «Национальная экономика» может превысить 76%.

Тем самым **явный приоритет в проекте федерального бюджета на 2009–2011 гг. отдается развитию транспортной инфраструктуры**, что чрезвычайно важно для любой страны, особенно со столь обширной территорией, как Россия.

⁵ Главным образом в части социальной поддержки населения.

**Структура ассигнований из федерального бюджета по разделу
«Национальная экономика» в 2008–2011 гг., %**

Подраздел	2008	2009	2010	2011
Общие экономические вопросы	2,0	1,8	1,7	1,5
Топливо-энергетический комплекс	1,9	1,5	1,5	1,9
Исследование и использование космического пространства	2,1	2,1	1,1	1,0
Воспроизводство минерально-сырьевой базы	3,0	2,3	2,2	2,7
Сельское хозяйство и рыболовство	7,7	3,6	3,6	3,2
Водные ресурсы	1,8	1,5	0,9	0,6
Лесное хозяйство	0,9	0,8	0,7	0,6
Транспорт	13,8	13,3	18,5	19,5
Дорожное хозяйство	22,5	23,4	36,5	38,2
Связь и информатика	1,7	3,3	2,5	1,7
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	9,8	11,9	10,2	10,6
Другие вопросы в области национальной экономики	32,8	34,5	24,8	18,5
Всего по приведенным разделам	100,0	100,0	100,0	100,0

В физическом объеме наиболее быстро в 2009–2011 гг. будут расти ассигнования на подразделы «Дорожное хозяйство (более чем в 2 раза), «Транспорт» (1,9–2,0 раза) и «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» (1,4–1,5 раза). С учетом того, что расходы на подраздел «Связь и информатика» в физическом выражении предлагается увеличить в 1,3–1,4 раза, «Топливо-энергетический комплекс» – примерно в 1,4 раза, можно сказать, что проект бюджета учитывает приоритет развития телекоммуникационной и энергетической инфраструктуры, а также курс на переход к инновационной экономике.

В проект федерального бюджета заложено сокращение (в ценовом измерении) ассигнований на два подраздела раздела «Национальная экономика» – «Водные ресурсы» и «Сельское хозяйство и рыболовство». Расходы на подраздел «Водные ресурсы» в 2009–2011 гг. в ценовом измерении планируется

уменьшить почти на 45%. В условиях, когда Китайская Народная Республика активно строит каналы для направления в них части стока верховья Иртыша⁶, что не через 100–200 лет, как в случае глобального потепления, а в среднесрочной перспективе может привести к катастрофической ситуации с водой и необратимым негативным изменениям климата в Западной Сибири, такая политика представляется весьма непредусмотрительной. Тем более, что Китай нуждается в воде, народнохозяйственные планы в этой стране выполняются в срок, и у России нет юридических оснований противостоять отводу вод Иртыша на территорию КНР.

Ассигнования на подраздел «Сельское хозяйство и рыболовство» предлагается уменьшить на 15 млрд руб. (на 25% в ценовом измерении). При этом ассигнования на сельское хозяйство, проходящие по разделу «Межбюджетные трансферты», планируется увеличить на 59,4 млрд руб. Так что в целом расходы на сельское хозяйство возрастут. Не исключено, что это можно трактовать как косвенные инвестиции в «человеческий капитал».

Приведенные в табл. 1–2 данные позволяют считать, что в проекте федерального бюджета на 2009–2011 гг. учтен приоритет обеспечения обороноспособности страны и безопасности граждан.

В целом, как представляется, можно заключить, что **в проекте федерального бюджета учтены не все национальные приоритеты**. Увеличение ассигнований из федерального бюджета на национальную экономику отвечает стратегическим целям «развития транспортной инфраструктуры» и «построения национальной инновационной системы». Однако заложенные в проект федерального бюджета расходы вряд ли будут способствовать ускоренному выполнению других не менее важных стратегических целей – наращиванию инвестиций в человеческий капитал, развитию образования и здравоохранения.

⁶ См., например: *Пашкова Н.* Наша вода – не наша вода // Версты. 10.04.2003; *Моисеев И.* Впереди крутой поворот? // Трибуна. 30.01.2003; *Султанова А.* Казахстану не хватает воды // Независимая газета. 31.03.2008; *Василенко В. А.* Обсуждение продолжается (о переброске части стока сибирских рек на юг // ЭКО. 2008. № 9. С. 19–36.

Распорядители бюджетных средств

Согласно проекту федерального бюджета 2009–2011 гг., основными распорядителями средств являются министерства РФ, федеральные службы и федеральные агентства РФ (табл. 4).

Таблица 4

Структура расходов федерального бюджета на 2008–2011 гг. в разрезе главных распорядителей средств федерального бюджета, %

Распорядитель	2008	2009	2010	2011
Министерства РФ	57,5	57,9	56,9	59,1
Федеральные агентства и федеральные службы	37,8	37,4	38,7	36,8
Органы власти РФ	2,9	2,7	2,5	2,4
РАН и ее отделения	0,7	0,7	0,7	0,7
Другие российские академии, МГУ, РФФИ, РГНФ	0,5	0,6	0,7	0,6
Другие распорядители	0,6	0,5	0,5	0,4

Примечание. В табл. 4, 5 и 7 приведены результаты расчетов, выполненные автором на основе данных Приложения 9.

Доля бюджетных ассигнований, выделяемых министерствам, растет, поступающих в распоряжение органов власти РФ – падает. Планируется, что удельный вес средств, направляемых в распоряжение всех российских академий, Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) и Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), в общем объеме расходов федерального бюджета не изменится.

В физическом выражении суммы получаемых средств вырастут у всех представленных в табл. 4 групп распорядителей бюджетных ассигнований, кроме группы «Другие распорядители». Планируется, что наибольший темп роста будет у ассигнований, поступающих в распоряжение Российского гуманитарного научного фонда и Российского фонда фундаментальных исследований (163,9–174,2%), наименьший – у средств, которыми будут распоряжаться органы власти РФ (99,3–105,6%).

Среди министерств основным распорядителем средств федерального бюджета выступает Министерство финансов РФ. В его коридоры предлагается направить 53,7% суммарного объема бюджетных ассигнований за 2009–2011 гг. За ним идет Министерство обороны РФ (14,8%). Доля каждого из этих министерств в общем объеме поступающих всем министерствам ассигнований в 2011 г. меньше, чем в 2008 г.: Министерства финансов РФ – на 1,8 п. п., Минобороны РФ – на 3,8 п. п. Думается, что с учетом событий на Кавказе выделяемые Министерству обороны РФ средства будут увеличены.

Третьим наиболее крупным распорядителем средств федерального бюджета оказывается Министерство регионального развития РФ: 12% суммарного за 2009–2011 г. объема ассигнований. Предполагается, что доля этого министерства в общем объеме поступающих всем министерствам ассигнований увеличится в 2009–2011 гг. на 8,4 п. п.

В выделенной нами группе «Органы власти РФ» основным объемом средств будут распоряжаться судебные органы, органы прокуратуры и служба судебных приставов (табл. 5). В 2009–2011 гг. наиболее сильно сокращается доля средств, поступающих в распоряжение Управления делами президента РФ, заметно повышается удельный вес ассигнований, которыми распоряжается Судебный департамент при Верховном суде РФ.

Таблица 5

**Структура расходов федерального бюджета,
поступающих в распоряжение органов власти РФ
в 2008–2011 гг., %**

Распорядитель	2008	2009	2010	2011
Управление делами президента РФ	26,1	22,6	20,2	18,3
Государственная дума Федерального собрания РФ	2,6	2,7	2,8	3,0
Совет Федерации Федерального собрания РФ	1,3	1,3	1,4	1,4
Высший арбитражный суд РФ	7,2	7,3	8,1	8,2
Конституционный суд РФ	0,3	0,4	0,4	0,4
Верховный суд РФ	1,0	0,9	1,0	1,0
Судебный департамент при Верховном суде РФ	40,7	40,7	43,8	45,2
Генеральная прокуратура	20,0	16,5	14,1	14,2
Следственный комитет при прокуратуре	0,8	7,6	8,2	8,3

Аналогичные тенденции в структуре ассигнований органам власти наблюдаются и подразделах раздела «Общегосударственные расходы» (табл. 6).

Таблица 6

**Структура средств раздела
«Общегосударственные расходы», выделяемых
на функционирование органов власти в 2008–2011 гг., %**

Подраздел	2008	2009	2010	2011
Функционирование президента РФ	7,3	7,5	6,6	6,6
Функционирование законодательных органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований	6,8	7,0	6,8	7,0
Функционирование правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, местных администраций	2,9	2,8	2,7	2,7
Судебная система	83,0	82,3	83,9	83,7

Доля средств, приходящихся в этом разделе на судебную систему, растет, а выделяемых на функционирование президента РФ – снижается.

Инвестиции в «человеческий капитал»

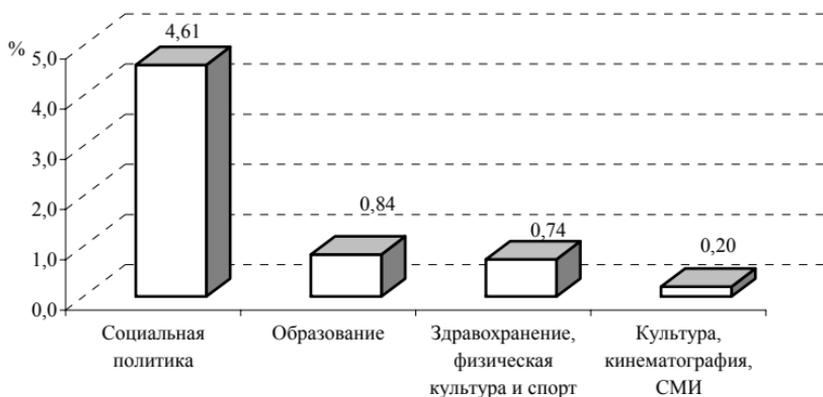
Инвестиции на выполнение функций административного управления, обеспечения безопасности страны и поддержания правопорядка – традиционны для государства. А вот тенденция увеличения инвестиций в «человеческий капитал» (образование, здравоохранение, культуру, социальную поддержку населения), ассигнований на обслуживание государственного долга и оказание экономических услуг появилась сравнительно недавно и относится к новым для государства функциям. На выполнение современных функций развитые страны выделяют более 70% расходов своих бюджетов, развивающиеся – 56, страны с переходной экономикой – 65%⁷.

Ассигнования в здравоохранение и образование приоритетны для многих стран мира. Так, объем государственных затрат

⁷ *Рогов С. М.* Традиционные и современные функции государства //ЭКО. 2005. № 8. С. 31.

на образование и здравоохранение (вместе взятые) составляет в США 12–13% объема валового внутреннего продукта, в Швеции – примерно 15%. «Ни одна страна ОЭСР с высокими доходами не тратит на нужды общественного здравоохранения меньше 5% своего ВВП ... Медианная доля государственных ассигнований на образование в структуре ВВП у стран с высоким уровнем человеческого потенциала составляет 4,8% ВВП, стран со средним уровнем этого показателя – 4,2%, стран с низким уровнем человеческого потенциала – 2,8% ВВП»⁸.

Россия относится, как это ни обидно, к развивающимся странам, и ее инвестиции в человеческий капитал довольно скромные (рис. 1). Они составляют всего 6,4% ВВП, а заложенное в проект федерального бюджета отношение объема ассигнований на образование к объему валового регионального продукта на 2009–2011 гг. планируется примерно на 60% меньше средней величины данного показателя стран с низким уровнем человеческого потенциала в начале XXI века.



Примечание. Учтены как ассигнования соответствующих подразделов федерального бюджета (Приложение 6), так и расходы по тематике этих подразделов в межбюджетных трансфертах (Приложение 11).

Рис. 1. Отношение суммарного за 2009–2011 гг. объема ассигнований в человеческий капитал к суммарному объему ВВП, %

⁸ Рогов С. М. Традиционные и современные функции государства // ЭКО. 2005. № 8. С. 33–34.

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития.

При взгляде же на размеры и динамику ассигнований из федерального бюджета на культуру, кинематографию и средства массовой информации на глазах появляются слезы⁹.

Все это, естественно, не позволяет считать инвестиции в «человеческий капитал» одним из приоритетов проекта федерального бюджета на 2009–2011 гг.

Расходы на науку

Долю ассигнований, которые будут распределять Российская академия наук (РАН), Сибирское, Уральское и Дальневосточное отделения РАН, Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российский гуманитарный научный фонд, Российский фонд фундаментальных исследований, МГУ имени М. В. Ломоносова, в расходах федерального бюджета (без учета условно утвержденных расходов) в 2009–2011 гг. предлагается повысить на 0,13 п. п. В физическом выражении это означает рост на 23,3–31,0% (табл. 7).

Таблица 7

Темпы роста расходов федерального бюджета в сфере науки, выделяемых главным распорядителям средств в 2009–2011 гг., %

Раздел	В ценовом выражении	С учетом индекса потребительских цен
Расходы – всего, без учета условно утвержденных	153,1	113,4–120,5
Российская академия наук и ее региональные отделения	158,5	117,3–124,7
Российская академия сельскохозяйственных наук	242,6	179,6–190,9
Российская академия медицинских наук	156,6	116,0–123,2

⁹ Хорошо еще, что отдельными строками выделены такие распорядители бюджетных средств, как Государственный академический Большой театр, Государственный Эрмитаж и Государственный фонд кинофильмов РФ. Предполагается, что в прогнозный период выделяемые в их распоряжение средства будут расти быстрее расходов федерального бюджета в целом.

Раздел	В ценовом выражении	С учетом индекса потребительских цен
Российская академия образования	222,6	164,8–175,2
РГНФ	221,8	164,2–174,5
РФФИ	221,4	163,9–174,2
МГУ имени М. В. Ломоносова	130,7	96,8–102,9
Итого	166,5	123,3–131,0

Из суммарного объема ассигнований за 2009–2011 гг. рассматриваемым получателям средств в сфере науки 53,8% выделяется РАН, 17,6% – Российской академии медицинских наук; 9,3% – РФФИ; 7,3 – Российской академии сельскохозяйственных наук.

Если посмотреть ассигнования на науку по подразделам классификации расходов бюджета, то оказывается, что основной их объем выделяется на прикладные исследования. Однако проект федерального бюджета предусматривает, что структура будет меняться в пользу фундаментальных исследований (табл. 8).

Таблица 8

**Структура расходов федерального бюджета в сфере науки
в разрезе разделов и подразделов классификации
расходов бюджета в 2008–2011 гг., %**

Раздел	2008	2009	2010	2011
Фундаментальные исследования	20,9	21,3	24,5	23,8
Прикладные исследования – всего	79,1	78,8	75,5	76,2
В том числе в области:				
общегосударственных вопросов	4,9	3,8	3,3	2,9
национальной обороны	44,5	39,7	37,1	33,4
национальной безопасности и правоохранительной деятельности	2,2	2,5	2,8	2,7
национальной экономики	25,3	29,4	27,8	31,9
жилищно-коммунального хозяйства	*	0,0	0,0	0,0
охраны окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1
образования	0,6	1,8	2,9	3,6

Раздел	2008	2009	2010	2011
культуры, кинематографии, СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1
здравоохранения, физической культуры и спорта	1,3	1,3	1,4	1,5
социальной политики	0,1	*	*	*
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0

* – меньше 0,05%.

Медленнее всего будут расти ассигнования на прикладные исследования в области общегосударственных вопросов (67,5–71,4% с учетом индекса потребительских цен), социальной политики (69,1–73,4%) и национальной обороны (83,4–90,7%). Заложенный в проекте федерального бюджета на 2009–2011 гг. ускоренный рост расходов на прикладные исследования в области образования в значительной мере обусловлен малой величиной ассигнований в 2008 г.

В целом можно полагать, что в отношении науки бюджет учитывает приоритет построения национальной инновационной системы за счет развития фундаментальной и прикладной науки.

Межбюджетные трансферты

Структурные изменения. Приведенные в материалах федерального бюджета на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 гг. данные о бюджетных ассигнованиях федерального бюджета по разделу «Межбюджетные трансферты» складываются из двух неравнозначных частей. Это ассигнования из федерального бюджета бюджетам:

- а) субъектов РФ и муниципальных образований;
- б) государственных внебюджетных фондов.

Объемы ассигнований из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов в 2009–2011 гг. будут расти как в ценовом, так и в физическом выражении, размеры трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации и муниципальным образованиям – только в ценовом выражении, притом медленнее, чем бюджетам государственных внебюджетных фондов (табл. 9).

**Темпы роста объемов ассигнований
федерального бюджета региональным бюджетам
и государственным внебюджетным фондам в 2009–2011 гг., %**

Получатель ассигнований	В ценовом измерении	Физический объем
Бюджеты субъектов РФ и муниципальных образований	117,5	87,0–92,4
Государственные внебюджетные фонды	186,8	138,3–145,0

Примечание. В табл. 9–13 приведены результаты расчетов, выполненных автором на основе данных Приложения 11.

В результате неравенства темпов роста рассматриваемых составных частей межбюджетных трансфертов доля трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в общем объеме межбюджетных трансфертов и в объеме бюджетных ассигнований федерального бюджета снижается, отношение их объема к объему валового внутреннего продукта – уменьшается. Одновременно повышаются соответствующие показатели по трансфертам, направляемым в государственные внебюджетные фонды (табл. 10).

Таблица 10

**Доля бюджетов государственных внебюджетных фондов
и субъектов РФ в ассигнованиях федерального бюджета
и ВВП, 2008–2011 гг., %**

Бюджет	2008	2009	2010	2011
Доля в расходах федерального бюджета				
Субъектов РФ и муниципальных образований	14,8	13,6	11,8	10,8
Государственных внебюджетных фондов	21,2	19,5	23,2	24,6
В ВВП				
Субъектов РФ и муниципальных образований	2,8	2,4	2,1	1,8
Государственных внебюджетных фондов	2,9	3,4	4,1	4,1
Доля в структуре межбюджетных трансфертов				
Субъектов РФ и муниципальных образований	41,0	41,0	33,8	30,4
Государственных внебюджетных фондов	59,0	59,0	66,2	69,6

Приведенные данные позволяют утверждать, что в **2009–2011 гг. в разделе «Межбюджетные трансферты» предусматривается резкое смещение бюджетных ассигнований федерального бюджета в пользу государственных внебюджетных фондов.** Отметим, что сокращение физического объема трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований для хозяйства регионов отчасти объясняется окончанием в 2009 и 2010 гг. сроков реализации ряда федеральных целевых программ и прекращением выделения на них межбюджетных субсидий.

Трансферты государственным внебюджетным фондам. Структура бюджетных ассигнований из федерального бюджета бюджетам государственных внебюджетных фондов смещена в пользу Пенсионного фонда Российской Федерации (табл. 11).

Таблица 11

Структура межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов в 2009–2011 гг., %

Фонд	2009	2010	2011
Пенсионный фонд РФ	95,5	95,9	95,6
Социального страхования РФ	4,0	3,7	4,1
Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	0,5	0,4	0,3
Итого	100,0	100,0	100,0

Ассигнования федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда РФ больше, чем ассигнования федерального бюджета, выделяемые по отдельно взятым статьям «Общегосударственные вопросы», «Национальная оборона», «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Национальная экономика». **Только на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ в 2011 г. (384,09 млрд руб.) из федерального бюджета предлагается выделить больше средств, чем на здравоохранение, физическую культуру и спорт (382,2 млрд руб.) или на социальную политику (307,9 млрд руб.).**

Нормально ли, когда федеральный бюджет ассигнует столь крупные средства (18,6% в 2009 г. и 23,5% всей суммы рас-

ходов) во *внебюджетный* фонд? Не следует ли кардинально решить проблемы Пенсионного фонда страны и освободить федеральный бюджет от подобных расходов? Тем более что в объеме ассигнований федерального бюджета Пенсионному фонду РФ растет доля средств, выделяемых на покрытие дефицита последнего: с 8,0% в 2009 г. до 14,4% в 2011 г.

В объеме трансфертов, предоставляемых федеральным бюджетом Фонду социального страхования Российской Федерации, доля средств, ассигнуемых на покрытие дефицита бюджета, еще больше: 26,6% в 2009 г. и 46,7% в 2011 г. Какие меры будут приняты для самостоятельного решения Пенсионным фондом РФ и Фондом социального страхования РФ стоящих перед ними проблем – из текста анализируемых документов не видно.

Трансферты бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований. Авторы бюджетной и налоговой политики на ближайшие три года полагают, что созданная в стране система межбюджетных отношений «в целом обеспечивает условия для устойчивого роста доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации»¹⁰. Возможно, что исходя из этого и был взят курс на понижение в 2009–2011 гг. значимости для бюджетов субъектов Российской Федерации трансфертов из федерального бюджета: их доля снижается как в доходах (рис. 2), так и в расходах консолидированного бюджета субъектов РФ.

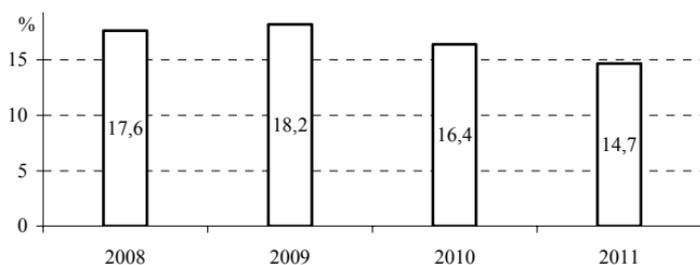


Рис. 2. Доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008–2011 гг., %

¹⁰ «Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». С. 47.

В проекте федерального бюджета заложено, что объемы дотаций и субсидий федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований в физическом выражении (исчисленные с учетом индекса потребительских цен) снизятся. Могут вырасти разве что субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований (табл. 12).

Таблица 12

Темпы роста физического объема дотаций, субсидий и субвенций субъектам РФ и муниципальных образований в 2009–2011 гг., %

Трансферт из федерального бюджета	%
Дотации бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	92,0–97,8
Субсидии бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	89,4–95,0
Субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований	101,0–107,3
Иные межбюджетные трансферты	34,7–36,8

Это говорит о том, что нагрузка на региональные бюджеты по выполнению их обязательств в лучшем случае не уменьшится, а, скорее всего, возрастет. При этом объемы межрегиональных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета на реализацию бюджетной политики субъектов Российской Федерации, в 2011 г. будут, с учетом индекса потребительских цен, меньше, чем в 2008 г. (табл. 13).

Таблица 13

Темпы роста межрегиональных трансфертов на реализацию бюджетной политики субъектам РФ в 2009–2011 гг., %

Статья расходов	В ценовом измерении	Физический объем
Всего	123,6	91,5–97,2
Средства, передаваемые для компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня	111,4	82,4–87,6
Реформирование региональных и муниципальных финансов:	98,3	72,8–77,4
региональных	90,1	66,7–70,9
муниципальных	124,1	91,9–97,7

Статья расходов	В ценовом измерении	Физический объем
Выравнивание бюджетной обеспеченности	130,0	96,3–102,3
Дотации бюджетам закрытых административно-территориальных образований	120,5	89,2–94,8
Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	85,1	63,0–66,9
Поддержка мер по обеспечению сбалансированности бюджетов закрытых административно-территориальных образований	114,2	84,5–89,8

Есть ли у регионов источники расширения доходной части бюджетов и как можно ими воспользоваться, – рассматриваемые материалы не раскрывают.

Консолидированный бюджет. Разработчики проекта среднесрочного бюджета предполагают, что удельный вес доходов федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета в 2009–2011 гг. снизится, в то время как доли доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации и других бюджетов бюджетной системы страны станут больше (рис. 3). Тем самым **ожидается повышение роли региональных бюджетов в формировании доходной части консолидированного бюджета.** При этом, как показано выше, роль трансфертов из федерального бюджета в образовании доходов бюджетов субъектов Федерации снизится.

Из этого следует, что авторы проекта консолидированного бюджета рассчитывают, что в части получения доходов **эффективность бюджетной политики регионов России будет повышаться быстрее, чем федерального центра.** Имеются ли для этого достаточные основания? Не является ли это еще одним проявлением политики перекладывания ответственности на регионы?

Правда, за достижение наилучших показателей деятельности органы исполнительной власти будут поощряться. Дотации на эти цели планируется увеличить с 2 млрд руб. в 2008 г. до 3,8 млрд руб. в 2011 г. (В физическом выражении

рост в 1,4 – 1,5 раза¹¹.) Материальная заинтересованность – всегда хорошо, но нужны еще и материальные, информационные, институциональные и культурно-образовательные условия. Есть ли они, будут ли? Тем более, что объем средств, выделяемых на реформирование региональных и муниципальных финансов, на 2011 г. планируется меньше, чем по закону должно быть в 2008 г.



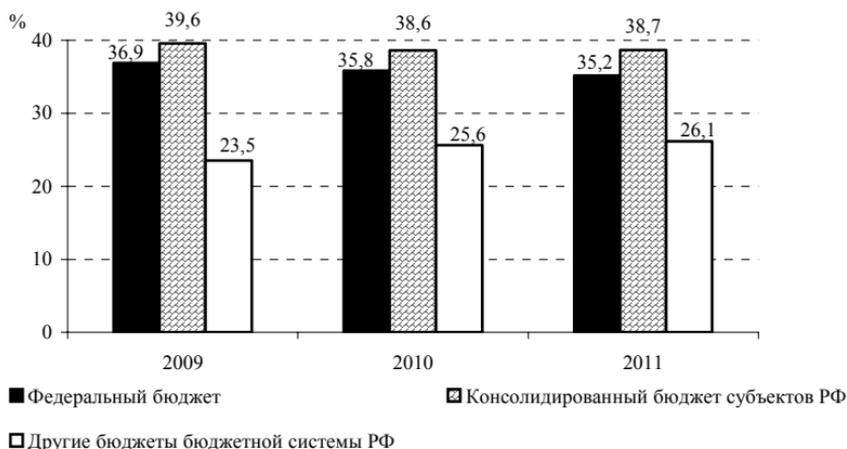
Примечание. Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ, других бюджетов бюджетной системы РФ приведены без учета межбюджетных трансфертов.

Рис. 3. Структура доходов консолидированного бюджета РФ в 2009–2011 гг., %

Сказанное о повышающейся роли проводимой субъектами Федерации бюджетной политики справедливо и в части расходования поступивших в бюджеты средств. В 2009–2011 гг. доля расходов консолидированного бюджета субъектов РФ

¹¹ Предлагается также укреплять бюджетную дисциплину, идти по пути «формирования нового качества финансового менеджмента в сфере управления региональными и муниципальными финансами». При этом сразу же отмечается, что «общим условием, обеспечивающим надлежащее качество финансового менеджмента, может быть расширение бюджетных возможностей для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» («Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». С. 49, 51).

в расходах консолидированного бюджета страны выше, чем расходов федерального бюджета (рис. 4). И хотя в рассматриваемый период она снижается, это снижение (на 0,9 п. п.) меньше, чем доли расходов федерального бюджета (1,7 п. п.).



Примечание. Расходы бюджетов приведены без учета межбюджетных трансфертов.

Рис. 4. Структура расходов консолидированного бюджета РФ в 2009–2011 гг., %

Заключение

Сказанное позволяет сделать следующие выводы.

➤ Первые места в списке приоритетов проекта федерального бюджета России на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 годов принадлежат поддержке Пенсионного фонда РФ и развитию транспортной инфраструктуры.

➤ Намечен рост доли межбюджетных трансфертов, выделяемых для покрытия дефицита бюджетов Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ. Тем самым решение стоящих перед этими фондами проблем перекладывается на федеральный бюджет.

➤ Основными приоритетами расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ будут образование (22,1% в 2008 г. и 21,4% в 2011 г.), национальная экономика (её доля

в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации вырастет с 17,4% в 2008 г. до 18,7% в 2011 г.) и жилищно-коммунальное хозяйство (доля повысится с 19,9% в 2008 г. до 18,0% в 2011 г.).

➤ Развитию в стране культуры, здравоохранения и образования в проекте бюджета уделено явно недостаточно внимания.

➤ Проект федерального бюджета частично отражает курс на создание инновационной экономики. Однако, если данный проект станет законом, основной создатель и получатель благ инновационной экономики – так называемый «человеческий капитал» – будет владеть жалкое существование.

➤ Главным распорядителем средств федерального бюджета остается Министерство финансов РФ.

➤ В 2009–2011 гг. физические объемы трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований сократятся. Регионам придется самостоятельно изыскивать дополнительные средства на выполнение возложенных на них бюджетных обязательств.

➤ Значимость проводимой в регионах бюджетной политики для доходной и расходной частей консолидированного бюджета РФ возрастает. Заложенные в проекте бюджета на 2009 г. и на 2010–2011 гг. цифры требуют, чтобы эффективность наполнения и использования бюджетов субъектов Российской Федерации росла быстрее, чем федерального бюджета. За счет чего и как это будет достигнуто – авторы проекта направлений бюджетной и налоговой политики не объясняют.