

# К ВОПРОСУ О СТРАТЕГИИ И ТАКТИКЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

**В** статье дается анализ проблем, связанных с повышением эффективности государственного бюджета в РФ и бюджетных расходов, обосновывается, что их рациональное решение возможно за счет использования новых форм и методов бюджетного планирования и финансирования. Подчеркивается необходимость повышения в этих целях государственного регулирования, изменения проводимого в стране курса социально-экономической политики.

УДК 336.14

*И. А. Аветисян*

## ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА И БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

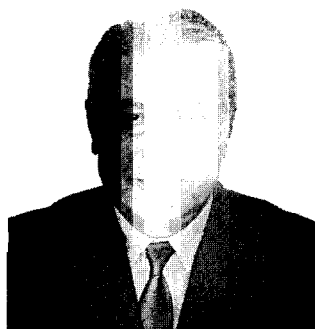
Мировой опыт показывает, что в условиях рыночных отношений достижение цели экономического роста и обеспечения социальной защищенности населения невозможно представить в отрыве от государственного регулирования. Особенно значительна роль государственного регулирования на первоначальном этапе зарождения и развития рыночной экономики в социальной сфере, где проблемы усложняются, идет постепенное замещение административных методов управления экономико-правовыми. Более того, кардинальное изменение форм и методов государственного регулирования является главной особенностью на указанном этапе развития рыночных отношений. Наряду с внедрением чисто рыночных механизмов

важнейшей функцией государства становится создание условий для перехода к рыночным отношениям, включая правовое обеспечение проводимых экономических реформ и усиление государственного контроля, стимулирование развития конкурентной среды и т.д. Возможность поэтапного ослабления роли государства и перехода от глобального государственного регулирования к вспомогательной функции вне рыночного регулятора создается лишь по мере формирования развитой рыночной экономики.

Однако даже развитая рыночная экономика обуславливает наличие секторов общественной жизни, где рыночные механизмы малоэффективны либо нереализуемы. Яркий пример – социальная сфера (образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение) и такие сферы, как наука, оборона, управление, которые принято называть нерыночными (некоммерческими). Если модели рыночных механизмов способны эффективно работать в материальном производстве, то в чистом виде они непригодны для вышеназванных отраслей. Ибо они представляют собой специфическую область государ-

АВETИCЯН

Ишхан Арташович —  
д.э.н., профессор кафедры  
финансов и кредита  
Вологодского государ-  
ственного технического  
университета.



ственного участия, где практически стирается грань между экономическим регулированием и непосредственным осуществлением социально значимых функций государства.

Следует отметить, что в мире нет ни одного государства с развитой рыночной экономикой, где ультралиберальный подход был бы реализован системно во всех сферах общественной жизни, как это делается в современной России. Во многих европейских странах, которые значительному числу наших граждан видятся как образец для подражания, рыночные отношения существуют в материальном производстве, но далеко не в чистом виде в социальной сфере. В ней, как правило, действует система обеспечиваемых государством социальных услуг населению, предоставляемых в основном бесплатно, т.е. на нерыночной основе. И даже в США, – а они считаются примером ультралиберального подхода, – ключевые сегменты социальной сферы опекаются государством. В странах Запада государство по сути своей является социальным, т.е. берет на себя функции обеспечения значительной части социальных потребностей людей, гарантирует гражданам свободный и бесплатный доступ к образованию, здравоохранению и другим сферам социальных услуг.

Свои регулирующие функции, особенно в социальной сфере, государство осуществляет в основном через государственный бюджет и бюджетную систему. В условиях рыночных отношений именно бюджетная система служит в руках государства важнейшим инструментом аккумуляции в требуемом объеме денежных ресурсов для финансирования необходимых расходов на социальную сферу. Между тем в рамках осуществления бюджетной реформы в современной России под видом необходимости оптимизации сети бюджетных и научных учреждений, реализации и повышения эффективности (результативности)

бюджетных расходов принимаются законодательные и другие правовые нормативные акты, ведущие к сокращению бюджетных расходов на социальную сферу и науку. Правительство РФ с 2005 г. идет на невиданный эксперимент применения радикального либерального подхода в социальной сфере, пытаясь полностью перестроить ее на рыночных началах. Намечается фактически перевести на рыночные рельсы учреждения образования, здравоохранения, культуры и научные организации. Если к этому добавить принятие решения о «монетизации» льгот, то российское государство уже перестает быть социальным. Между тем в Конституции РФ (ст. 7) прямо записано: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»<sup>1</sup>.

Подтверждением вышесказанного служит приостановление в течение ряда лет законами о бюджете на соответствующий год действия норм законодательства, касающихся финансирования науки, образования, культуры, социального обеспечения и др. Так, например, одна из ежегодно приостанавливаемых норм – положение Федерального закона РФ «О науке и государственной научно-технической политике» о том, что средства на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок гражданского назначения выделяются из федерального бюджета в размере не менее 4% его расходной части. Фактическое же бюджетное финансирование по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» за 2000 – 2004 гг. составило в среднем 1,7% от общей суммы расходов федерального бюджета.

Ежегодно приостанавливаемыми нормами законодательства в сфере образования

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1998. – С. 7.

являются положения Закона РФ «Об образовании», согласно которым доля расходов на финансирование высших учебных заведений должна составлять не менее 3% расходной части федерального бюджета, а ставки заработной платы и должностные оклады педагогических работников образовательных учреждений – устанавливаться в размере, превышающем среднюю заработную плату в РФ. При этом предусматривается следующий размер средней ставки заработной платы: для профессорско-преподавательского состава – в два раза превышающий среднюю заработную плату работников промышленности; для учителей и других педагогических работников – не менее средней заработной платы работников промышленности; для иных работников образовательных учреждений – не менее средней заработной платы аналогичных категорий работников промышленности. Фактическое же бюджетное финансирование по подразделу «Высшее профессиональное образование» за 2000 – 2004 гг. осуществлялось в среднем на уровне 2,3% от общей суммы расходов федерального бюджета. Кроме того, за указанный период из закона «Об образовании» были вычеркнуты вышеперечисленные гарантии повышения ставок и должностных окладов работников высших учебных и других образовательных учреждений.

В соответствии с положениями Закона РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» на финансирование культуры и культурной деятельности должно было ежегодно направляться не менее 2% средств федерального бюджета. При этом размер средней ставки и должностного оклада творческих работников и специалистов государственных организаций культуры предусматривался не ниже ставок и окладов работников образования

в РФ, а творческих работников и специалистов организаций культуры, отнесенных к особо ценным объектам, – не ниже ставок и окладов профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений. Данные нормы каждый год приостанавливались, а финансирование по разделу «Культура, искусство и кинематография» за 2000 – 2004 гг. находилось в среднем на уровне 0,56% от общей суммы расходов федерального бюджета<sup>2</sup>.

За период 2000 – 2004 гг. было приостановлено также действие некоторых норм законодательства и, соответственно, сокращено бюджетное финансирование расходов в области социального обеспечения. Так, например, приостановлена реализация положений Закона РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», касающихся компенсаций и льгот в части первоочередного бесплатного обеспечения легковым автомобилем при наличии соответствующих медицинских показаний, получения беспроцентных ссуд на приобретение или строительство недвижимости, бесплатного государственного страхования личности от риска радиационного ущерба и т.д.

Что касается сокращения финансирования бюджетных расходов на вышеназванные отрасли социальной сферы, то здесь хотелось бы особо подчеркнуть, что оно в указанные годы осуществлялось при наличии профицита федерального бюджета, создании и увеличении стабилизационного фонда (уровень его средств по итогам 2004 г. достиг 530 млрд. руб.), а также при увеличении золотовалютных резервов Банка России (их сумма в конце 2004 г. составила 125 млрд. долл.)<sup>3</sup>. К сожалению,

<sup>2</sup> Финансы. – 2004. – №8. – С. 28.

<sup>3</sup> Советская Россия. – 2005. – 20 января. – С. 2.

в работах ряда отечественных ученых критерии либерализации для оценки такого состояния бюджетных процессов поддерживаются.

Так, рассматривая вопросы эффективности государственного бюджета, профессор *С.И. Лушин* пишет: «Для России такая постановка вопроса нова, но в других странах накоплен опыт решения подобных проблем и степень их разработки такова, что можно говорить о новом этапе общего развития государственных финансов»<sup>4</sup>. С этим трудно согласиться. Практически во все времена в России не подвергался сомнению тот факт, что результативность и повышение уровня управления государственными финансами во многом зависят от эффективности государственного бюджета, как важного инструмента воздействия на экономическую и социальную жизнь страны. Более того, вопросы повышения эффективности государственного бюджета, в том числе и бюджетных расходов, всегда находились в центре внимания финансовых органов государства. Другое дело, что в условиях рыночных отношений предъявляются более повышенные требования к эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов с точки зрения реализации этой задачи не через административно-командные, а экономико-правовые методы, нормы и механизмы.

Далее *С.И. Лушин* отмечает, что примерно пятьдесят лет назад активному обсуждению вопросов эффективности государственного бюджета в западной экономической науке способствовало то обстоятельство, что «сформулировалось представление о государстве как о производителе общественных благ, а не просто

собирателе налогов, расходуемых на содержание государственного аппарата и другие цели, обозначенные самим же государством»<sup>5</sup>. Как нам представляется, с точки зрения экономической науки такой подход к характеристике роли государства в экономике и общественной жизни никакой критики не выдерживает. Государство в лице своих чиновников не может создать общественные блага и зарабатывать доходы. Оно через государственный бюджет и бюджетную систему страны в основном распределяет и перераспределяет стоимость ВВП и национального дохода, произведенную в сферах материального производства, услуг и работ, образует свой фонд денежных средств (бюджетный фонд), за счет которого оказывает финансовую поддержку отдельным отраслям экономики, осуществляет финансирование расходов на социальную сферу, науку, оборону и другие нужды общества.

В этой связи определение доли участия государства в распределении и использовании ВВП через показатель соотношения государственных расходов (включающих в себя главным образом расходы бюджетной системы) характеризует степень государственного регулирования в экономике, особенно в социальной сфере, фактически показывает глубину социализации общества.

В нижеследующей таблице представлена динамика увеличения доли государственных расходов в использовании валового внутреннего продукта в ряде стран в XX веке.

Как видим, рост доли участия государства в распределении и использовании ВВП – это магистральная тенденция развития мировой экономики. Участие

<sup>4</sup> Финансы. – 2004. – №10. – С. 12.

<sup>5</sup> Там же.

## Государственные расходы (в % от ВВП)

Страна	Показатель				
	1913 г.	1936 г.	1960 г.	1991 г.	1998 г.
Бельгия	13,6	22,0	30,3	39,9	49,4
Франция	17,0	25,8	34,6	44,5	54,3
Германия	14,8	23,6	32,4	39,7	46,9
Италия	11,1	20,6	30,1	39,6	49,1
Нидерланды	9,0	21,4	33,7	40,5	47,2
Норвегия	9,3	19,6	29,9	38,4	46,9
Швеция	10,4	20,8	31,1	44,8	58,5
Англия	12,7	22,0	32,2	36,2	40,2
В среднем по 8 странам	12,2	22,0	31,8	40,4	49,1
Россия	11,0	65,0	72,3	65,0	11,0

Источник: Советская Россия. – 2003. – 20 ноября. – С. 5.

государства в распределении и использовании ВВП в большинстве европейских стран непрерывно растет. В этих странах государство распределяет и использует значительную, а иногда и большую часть стоимости ВВП (в 1998 г. в среднем по 8 европейским странам государственные расходы в процентах от ВВП составили 49,1). В США доля государственных расходов ВВП была равна в 1913 г. – 7,5%, в 1960 г. – 27%, в 1998 г. – 32,9%<sup>6</sup>. Именно благодаря высокой доле участия государства в распределении и использовании ВВП для него становится возможным брать на себя функции обеспечения социальных обязательств перед обществом и гарантий социальной защиты людей.

Данные таблицы одновременно показывают, что в России в ходе проведения экономических реформ (1991 – 1998 гг.) участие государства в распределении и использовании ВВП снизилось в 6 раз и по этому показателю страна была отброшена на уровень 1913 г. Если учесть сокращение ВВП вдвое за указанный период, то получается, что объем государственного бюджета в абсолютном выражении уменьшился почти в 10 раз<sup>7</sup>. Россия,

являясь самой богатой природными ресурсами страной в мире, сегодня имеет относительно небольшой объем ВВП и весьма маленький, можно сказать, даже нищенский государственный бюджет. Причина его резкого сокращения обусловлена не только небольшим объемом ВВП, но и его несправедливым распределением. Распределение ВВП и перераспределение доходов в годы проведения реформ происходило и продолжает происходить в интересах не государства, а крупных частных корпораций в лице олигархов. По нашим расчетам, доля расходов федерального бюджета на 2005 г. по отношению к ВВП составляет 16,6%, а доля расходов консолидированного бюджета РФ – не более 30%. Поэтому, как нам представляется, при существующем несправедливом перераспределении доходов даже в условиях удвоения ВВП за 10 лет, предложенного Президентом РФ, в стране не могут быть решены задачи обеспечения гарантий социальной защищенности населения и объявленной Правительством РФ борьбы с бедностью.

Следует отметить, что с помощью бюджета – как через его доходы, так и расходы – государство оказывает воздействие на экономическую и социальную жизнь общества. Эффективность воздействия государственного бюджета по линии

<sup>6</sup> Советская Россия. – 2001. – 8 декабря. – С. 2.

<sup>7</sup> Советская Россия. – 2003. – 20 ноября. – С. 5.

формирования его доходов через налоги и другие обязательные платежи – особая проблема, требующая отдельного исследования. Поэтому под эффективностью государственного бюджета далее будет пониматься прежде всего эффективность его расходов.

Сама постановка вопроса о повышенных требованиях к эффективности бюджетных расходов есть следствие влияния на государство рыночных отношений. Причем лишь влияния, а не безграничного перехода государства на рыночные отношения, поскольку, как было отмечено, оказываемые им социальные услуги населению в основном должны быть бесплатными. Хотя эта «бесплатность» весьма относительное понятие. Так, например, услуги государства по линии выплаты пенсии пенсионерам – это то, что было заработано ими в то время, когда они трудились полноценно и эффективно, но всей суммы заработной платы не получали. Кстати, для любого государства, в политике которого присутствует хотя бы минимальный социальный элемент, нормально аккумулировать часть ВВП и национального дохода в государственной бюджет, чтобы позднее передавать тем, кто потерял способность указанный доход создавать.

Эффективность бюджетных расходов – более широкое понятие, включающее в себя помимо экономических социальные и политические оценки. Поэтому измерить их эффективность такими количественными показателями, как затраты и прибыль, невозможно и нереально. Нельзя измерить эффективность бюджетных расходов и в рамках короткого периода. Применение для оценки эффективности финансирования бюджетных расходов на социальную сферу критериев рыночного корпоративного сектора экономики – «здесь и сейчас

прибыль» – является не только неприемлемым, но и нелогичным. Например, эффективность бюджетных расходов на образование, т. е. вложение государственных денег в человека, требуется для сохранения и благополучия нации, а также обеспечения жизнеспособности страны в будущем. Это касается фундаментальных научных исследований и здравоохранения. Недофинансирование государством вышеупомянутых отраслей социальной сферы и науки сегодня – это разрушение не только интеллектуального, научно-технического потенциала, но и культурно-нравственной основы нации. Это, наконец, неполноценное потомство, вырождение населения завтра.

Характер и сложность количественного измерения эффективности бюджетных расходов и государственного бюджета в целом выражается в том, что их показатели увязываются с той экономической и социальной ролью, которую бюджет играет в обществе. Если смотреть «сверху вниз», то государственный бюджет выступает как один из важнейших макроэкономических показателей, связанных с объемом ВВП, объемом инвестиций, реальными доходами населения, соотношением экспорта и импорта, с динамикой инфляции, курса рубля и т. д. Существенное значение имеет и наличие дефицита и профицита бюджета, государственного долга и т. д. Поскольку, как отмечалось выше, в оценках показателей эффективности бюджетных расходов велика доля политических элементов, то большое значение имеет рассмотрение проектов составленных бюджетов в законодательных (представительных) органах власти. Особенно важно, чтобы в решениях этих органов правильно сочеталось мнение широких слоев населения о текущих делах, их предложения по перспективному развитию страны и ее регионов.

Другими словами, при оценке эффективности бюджетных расходов и бюджета в целом важно учитывать общественное мнение, так как именно широкие слои населения являются конечными потребителями предоставляемых государством бесплатных социальных услуг.

По вышеназванным макроэкономическим показателям эффективности государственного бюджета можно говорить о его роли как инструмента государственного регулирования экономики и социальной сферы. Но различные макропоказатели имеют разную динамику. Это означает, что возникает некая неопределенность в измерении эффективности бюджетных расходов. К тому же общие макропоказатели носят в основном информативный и аналитический характер, их невозможно увязать с действиями конкретных лиц, с чьей-то персональной ответственностью, трудно даже увязать с деятельностью какого-либо одного государственного учреждения. Вместе с тем на практике государственный бюджет выступает как финансовый план конкретного использования государственных средств. Именно при реализации этого плана возникает необходимость определения эффективности бюджетных расходов, связанной с решением вопросов: на что в конечном счете были истрачены государственные деньги, каков результат этих расходов, каково соотношение между конечными результатами и произведенными расходами? И здесь важнейшее значение приобретает персональная и институциональная ответственность за расходование бюджетных средств.

Но сложность количественного измерения эффективности бюджетных расходов не должна служить основанием для того, чтобы этими вопросами не заниматься. Опыт бюджетного процесса во многих

странах показывает, что вполне возможно создать целостную и работающую систему оценки результативности бюджетных расходов. России этот опыт еще нужно приобрести.

Начавшаяся бюджетная реформа нацелена на решение этих вопросов. В постановлении Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» имеется указание о необходимости разработки методических рекомендаций по количественному измерению показателей эффективности бюджетных расходов, которую поручено выполнить министерствам финансов, экономического развития и торговли РФ. Ни у кого не вызывает сомнения практическая значимость разработки методических указаний и правовых норм и механизмов для оценки эффективности бюджетных расходов, ибо без этого невозможно определить приоритетные направления расходования государственных денег, обеспечить целевое, рациональное и экономное их использование, осуществить контроль за ними. Решение этих задач требует четкой понятийной определенности.

Во многих нормативных правовых актах об оценке результативности (эффективности) бюджетных расходов выделяются понятия «нецелевое», «рациональное» и «экономное» использование государственных бюджетных средств. При этом понятие нецелевого использования бюджетных средств более или менее охарактеризовано в Бюджетном кодексе РФ (ст. 289) и нормативных актах Министерства финансов РФ как направление и использование их на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием. Однако

вопрос о толковании понятий рациональности, экономности и других показателей эффективности еще не решен.

На практике под рациональным использованием бюджетных средств принято понимать выбор наилучшего из нескольких предложенных вариантов выполнения поставленной задачи или решения какой-либо проблемы. В таком случае средства, потраченные на реализацию наилучшего варианта, можно признать использованными рационально. Но показатели эффективности и рациональности использования бюджетных средств не всегда совпадают. Возможны следующие варианты их оценки:

– вариант первый – рациональное и эффективное (выбран оптимальный путь решения проблемы, соблюден принцип эффективности бюджетных средств);

– вариант второй – рациональное, но неэффективное (выбран оптимальный путь решения проблемы, но принцип эффективности использования бюджетных средств не соблюдается);

– вариант третий – нерациональное, но эффективное (принцип эффективности использования бюджетных средств соблюден в рамках выбранного пути решения, но он не является наилучшим среди имеющихся);

– вариант четвертый – нерациональное и неэффективное (кроме того, что выбранный путь не представляется самым оптимальным, при его реализации не был соблюден принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств).

В то же время, если соблюдение установленного Бюджетным кодексом РФ (ст. 34) принципа эффективности и экономности использования бюджетных средств означает достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств, само

понятие эффективности можно определить как соотношение между полученным результатом и затраченными средствами. В указанной статье Бюджетного кодекса РФ фактически отождествлены эффективность и экономность, что, конечно же, неправильно, ибо экономность только частный случай эффективности. Ничего не сказано в кодексе и о показателях эффективности и порядке их определения.

Из-за несовершенства законодательства, отсутствия четких правовых норм и механизмов, а также неразработанности методических указаний по оценке эффективности использования бюджетных средств очень часто происходит подмена показателя эффективности принципом целевого использования указанных средств. Признано, что коль скоро никакого нарушения целевого назначения бюджетных средств не допущено, то и само использование этих средств считается эффективным. Все это говорит о необходимости пересмотра формулировок соответствующих статей Бюджетного кодекса РФ (ст. 34 и 289).

В условиях рыночных отношений важным условием для оценки эффективности использования бюджетных средств и определения путей ее повышения является совершенствование методов планирования и финансирования бюджетных расходов. Без существенных изменений бюджетного планирования не удастся выработать подход к определению конкретных результатов финансирования бюджетных расходов. Поэтому проводимая в стране бюджетная реформа предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования бюджетных расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов (бюджетирование). Дело в том, что существующее



до сих пор так называемое «сметное планирование» бюджетных расходов, при котором за основу берутся отчетные данные по этим же статьям расходов за прошлый год, фактически обходит проблему определения результатов финансирования. Точнее говоря, сами затраты и выступают как результат, а в таких условиях становится невозможным определить эффективность финансирования бюджетных расходов. Сметный порядок планирования бюджетных расходов позволяет обеспечить целевое расходование средств и сопоставить плановую и фактическую суммы финансирования. Эти факты, разумеется, полезны в рамках нынешней системы планирования и финансирования, но не имеют почти никакого отношения к определению эффективности бюджетных расходов. При таком подходе отчетная смета почти механически порождает плановую, и это чередование может длиться сколько угодно долго.

В этой связи требуется значительное расширение горизонта бюджетного планирования в РФ. В последние десятилетия в большинстве развитых стран накоплен положительный опыт перехода к среднесрочному (многолетнему) бюджетному планированию. Они добились хороших результатов в среднесрочном финансовом, в т.ч. бюджетном, планировании на 5 лет и увеличивают этот срок до 7 лет и более. В России, в соответствии с Бюджетным кодексом (ст. 174), принят трехлетний срок для таких разработок, но конкретные их показатели не публикуются и оценить их невозможно.

Дело в том, что в рамках ежегодного бюджета фактически невозможно определить эффективность бюджетных расходов, т.к. почти все значимые экономические и социальные процессы происходят в более длительный период. При разработке

проекта годового бюджета, с учетом уже сложившихся тенденций, необходимо, по возможности, определить также их перспективные изменения в экономике и социальной сфере страны. Годовой бюджет, являясь главным оперативным инструментом распределения и использования государственных финансовых ресурсов по выбранным текущим направлениям, одновременно должен формироваться как часть плана-прогноза, в рамках которого определяются векторные приближения к каким-то ранее поставленным целям.

После накопления практического опыта среднесрочного финансового и бюджетного планирования в России предусматривается решение задачи утверждения законом перспективного финансового плана страны (т.е. необходимо придать ему статус трехлетнего укрупненного бюджета) по одному из следующих вариантов.

Вариант первый – утверждение укрупненных показателей бюджета на второй и третий год бюджетного цикла законом о бюджете на очередной финансовый год.

Вариант второй – утверждение перспективного финансового плана отдельным законом, принимаемым до внесения закона о бюджете (с возможностью отклонения в установленных пределах параметров проекта бюджета от среднесрочных проектировок без внесения изменений в этот закон).

Оба варианта обеспечивают реализацию преимуществ перспективного, в т.ч. среднесрочного, бюджетного планирования. Например, основным преимуществом первого варианта является его соответствие сложившейся процедуре составления и рассмотрения бюджета, хотя есть мнение, что в этом случае разделение между текущим (на очередной год) и среднесрочным планированием окажется недостаточно четким и это, в свою очередь, не позволит существенно упростить процедуру принятия

ежегодного закона о бюджете. Во втором варианте появляется возможность раздельной и, как следствие, более качественной и менее длительной проработки среднесрочных и текущих вопросов бюджетного планирования. Однако при этом варианте не исключено возникновение трудностей в их увязке друг с другом.

Среднесрочное бюджетное планирование (3–5 лет) позволяет существенно улучшить ситуацию с определением эффективности бюджетных расходов. Именно в среднесрочном периоде возможно широкое использование программ решения тех или иных социально-экономических проблем. А всякая программа, составленная ради достижения конкретных целей, превращается в цель бюджетного финансирования. При использовании программ исчезает главная проблема исчисления эффективности бюджетных расходов – неопределенность результатов финансирования. Вот почему одно из перспективных направлений бюджетной реформы в стране – переход преимущественно к программно-целевым методам планирования бюджетных расходов, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением средств и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. В отличие от преобладающего в настоящее время сметного планирования использование программно-целевого метода планирования бюджетных расходов исходит из необходимости направления государственных денег на достижение общественно значимых, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов (главных распорядителей, распорядителей и получателей) бюджетных средств с одновременным мониторингом достижения намеченных целей и результатов.

Использование указанного метода планирования бюджетных расходов призвано также обеспечить качество внутриведомственных процедур бюджетного планирования (бюджетирования) и финансового менеджмента.

Вопросы эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов непосредственно связаны с государственным финансовым контролем. Именно он позволяет сопоставить фактические результаты использования бюджетных средств с плановыми, выявить имеющиеся недостатки и правонарушения в области финансирования бюджетных расходов и наметить путь повышения их эффективности. В условиях рыночных отношений роль государственного финансового контроля многогранно возрастает, он становится важнейшей управленческой функцией любого государства и обязательным условием нормального функционирования экономики и финансовой системы страны. Осуществление постоянного государственного финансового контроля над использованием бюджетных средств, его усиление и ужесточение – залог повышения эффективности бюджетных расходов, поступательного развития экономики и финансов страны в целом.

Программа перехода на рыночные отношения в России, основанная на либерально-монетаристском подходе, послужила также основанием для поспешного упразднения отдельных звеньев государственного финансового контроля и резкого его ослабления. Экономические реформы с самого начала осуществлялись в условиях ослабления, а порой и полного отсутствия государственного контроля. В результате ускоренными темпами возросло число таких правонарушений и экономических преступлений, как незаконность приватизации государственной собственности,

растраты и хищения, разбазаривание и воровство в особо крупных размерах государственных средств, а также нецелевое использование государственных бюджетных и внебюджетных средств и т.д. Так, например, анализ процессов приватизации государственной собственности в РФ за 1993 – 2003 гг., проведенный Счетной Палатой РФ по итогам проверки, показывает, что в ходе приватизации получили широкое распространение новые для России виды экономических преступлений: подделка ценных бумаг, мошеннические операции с ваучерами, недобросовестные рекламные кампании, организация «финансовых пирамид» и др. Из-за ослабления и отсутствия государственного контроля сформировались условия, позволяющие проводить операции по «отмыванию» «теневых» капиталов, передаче значительной части государственного имущества в собственность криминальных структур, что усиливает их влияние на различные сферы экономики и политической жизни. Всего в указанный период было выявлено 52938 преступлений, связанных с приватизацией<sup>8</sup>.

К сожалению, число вышеперечисленных экономических преступлений продолжает расти по сей день. Одна из причин этого, на наш взгляд, заключается и в том, что до сих пор не принят общий федеральный закон о государственном финансовом контроле. Вследствие этого отсутствует единая концепция государственного финансового контроля, не дано законодательное определение многих категорий и понятий, недостаточно четко разграничены функции субъектов контроля. Все это заметно затрудняет работу государственных контрольных органов и снижает эффективность проводимых ими мероприятий. Следовательно, без совершенствования законодательства, принятия и упоря-

дочения правовых нормативных актов по организации государственного финансового контроля и, что самое главное, без неукоснительного их исполнения невозможно бороться с экономическими преступлениями и добиться реальных успехов в деле повышения эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов.

Таким образом, проблема эффективности государственного бюджета и бюджетных расходов весьма многогранна, она охватывает широкий круг вопросов научно-теоретического, социально-политического, правового, методического, практического характера. Данная проблема должна решаться в первую очередь за счет использования новых форм и методов бюджетного планирования и финансирования (бюджетирование, среднесрочное бюджетное планирование, применение программно-целевого метода планирования бюджетных расходов и др.), разработки методических указаний, правовых норм и механизмов по определению показателей результативности расходования бюджетных средств, а также усиления и ужесточения государственного финансового контроля. Вместе с тем хотелось бы особо подчеркнуть, что реальное решение обозначенной проблемы возможно только в условиях повышения роли государственного регулирования и изменения курса социально-экономической политики современного российского государства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Объединенная редакция МВД России, 1998. – 62 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Велби, 2004. – 160 с.
3. Аветисян И.А. Основы финансового менеджмента на макроуровне (вопросы теории и методологии): Учеб. пособие для вузов. – 1-е изд. – Вологда, 2001. – 191 с.
4. Лушин С.И. Об эффективности государственного бюджета // Финансы. – 2004. – №10. – С. 12-16.

<sup>8</sup> Завтра. – 2005. – №5. – С. 5.