

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ НА 2007 ГОД И СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ

(Извлечения из материалов web-сайта Минфина России)

«...Уже с этого года большая часть расходов федерального бюджета должна быть ориентирована на конечный результат».
Из Послания Президента Российской Федерации
Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 года

Введение

В 2006 году совокупные расходы бюджетов всех уровней в расчете на душу населения превысят 58 тыс. рублей, а к 2009 году — достигнут 85 тыс. рублей.

Фактически за эти средства общество «приобретает» у государства общественные услуги — образование, здравоохранение, социальное обеспечение, регулирование экономики, гарантии безопасности и правопорядка, защиту внешнеполитических интересов, гражданских прав и свобод и все то, что не может быть предоставлено рынком и оплачено каждым гражданином по отдельности.

Граждане — и как налогоплательщики, и как потребители общественных услуг — должны быть уверены в том, что передаваемые ими в распоряжение государства средства используются прозрачно и эффективно, приносят конкретные, по возможности измеримые результаты как для общества в целом, так и для каждой семьи, для каждого человека.

Предпосылки для решения этой стратегической задачи были заложены в первой половине 2000-х годов восстановлением долгосрочной сбалансированности и устойчивости национальной бюджетной системы путем:

разграничения расходных обязательств и ликвидации «необеспеченных мандатов», общий объем которых в 1,6 раза превышал возможности бюджетной системы;

последовательного снижения налоговой нагрузки на экономику с 34,2 до 29,3% ВВП¹ и сокращения государственного внешнего долга с 54% ВВП в 2000 году до 10,2% ВВП в 2005 году;

создания Стабилизационного фонда, обеспечивающего «подушку безопасности» в случае снижения экспортных цен на нефть и сдерживание инфляции в условиях увеличения денежного предложения вследствие дополнительных доходов от экспорта в случае высоких цен на нефть;

стабильного закрепления доходных источников за бюджетами разных уровней и введения объективных критериев распределения межбюджетных трансфертов; развития системы Федерального казначейства, обеспечивающего кассовое обслуживание исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами.

Гарантированное исполнение всех ранее принятых обязательств, с одной стороны, и, с другой стороны, принятие новых обязательств только в пределах реальных возможностей по их финансовому обеспечению в условиях долгосрочной сбалансированности бюджета, прозрачности и подотчетности бюджетов, соблюдения финансовой дисциплины — основное требование к эффективной и ответственной бюджетной политике и одновременно — необходимое условие для достижения планируемых целей и результатов государственной политики.

Следующим этапом в повышении результативности бюджетных расходов стала правительственная Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах. Перспективный финансовый план Российской Федерации на 2007–2009 годы и проект федерального бюджета на 2007 год — очередной шаг в ее реализации в

соответствии с задачами, поставленными Бюджетным посланием Президента Российской Федерации на 2007 год и среднесрочную перспективу.

Реализация Концепции должна завершиться принятием системных поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих:

повышение роли среднесрочного финансового планирования, в том числе — переход к формированию и утверждению федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 3 года (в режиме «скользящей трехлетки»);

выделение расходных обязательств и бюджетных ассигнований разных видов, в том числе — приведение порядка финансирования долгосрочных целевых программ и бюджетных инвестиций в соответствие с едиными принципами и процедурами;

введение в бюджетный процесс обоснований бюджетных ассигнований и государственных (муниципальных) заданий, задающих конкретные, измеримые результаты использования бюджетных средств;

расширение возможностей органов власти разных уровней в рамках единых принципов и установленных Кодексом общих позиций по формированию классификации расходов бюджетов и, следовательно, определению формата составления и утверждения соответствующих бюджетов;

создание стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправле-

¹ Расчетно при цене на нефть 20 долл./баррель.

Внедрение среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты

| Положение Бюджетного послания | Реализация при формировании проекта федерального бюджета |
|--|---|
| Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, должен быть достигнут наиболее эффективным способом. При этом нельзя допускать искусственного увеличения количества принимаемых обязательств, которое будет препятствовать сопоставлению и выбору наиболее эффективных направлений использования бюджетных средств | Подготовлены обоснования бюджетных ассигнований главных распорядителей средств федерального бюджета. Поправки к Бюджетному кодексу рассматриваются Правительством Российской Федерации |
| Установленные процедуры и сроки разработки и утверждения перспективного финансового плана должны неукоснительно соблюдаться | Проект федерального бюджета на 2007 год является составной частью перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007–2009 годы, одобренного Правительством Российской Федерации |
| Уже в следующем году необходимо утвердить законом федеральный бюджет на среднесрочный период (2008–2010 годы) | Предусмотрено поправками к Бюджетному кодексу |
| Дальнейшее расширение самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего путем разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины | Предусмотрено поправками к Бюджетному кодексу. В 2004–2006 годах проводится эксперимент по внедрению главными распорядителями средств федерального бюджета методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты |
| Необходимо завершить отработку механизмов финансирования медицинской помощи, прежде всего стационарной, с ориентацией на конечный результат и поэтапным переходом на преимущественно одноканальное финансирование медицинских учреждений | В 2007 году в федеральном бюджете предусмотрено 4,0 млрд рублей на реализацию в субъектах Российской Федерации «пилотного» проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения с поэтапным переходом на одноканальное финансирование |
| Требуется внесение изменений в бюджетное законодательство, предусматривающих возможность финансирования бюджетных учреждений на основе государственных заданий, а также права учреждений по более самостоятельному распоряжению выделенными бюджетными средствами | Предусмотрено поправками к Бюджетному кодексу |

ния по снижению дотационности соответствующих бюджетов;

обеспечение самостоятельности и ответственности главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при составлении и исполнении бюджета;

создание условий для реструктуризации бюджетной сети и введения новых форм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

уточнение вопросов регулирования государственного (муниципального) долга, заимствований и гарантий.

В случае его принятия Федеральным Собранием в осеннюю (2006 года) сессию бюджеты всех уровней начиная с 2008 финансового года будут формироваться и исполняться в соответствии с общепризнанными в мировой практике принципами, стандартами и процедурами. Многие из них уже прошли практическую апробацию в рамках внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результаты, в том числе — при формировании проекта федерального бюджета на 2007 год. Их законодательное закрепление создаст новые возможности, стимулы и требования для повышения результативности расходов бюджетов всех уровней.

1. Цели и задачи бюджетной политики на 2007 год и среднесрочную перспективу

В основу формирования и реализации бюджетной политики положены стратегические цели развития страны, определенные в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации.

Главной целью является **повышение уровня и качества жизни населения**. Государство должно способствовать повышению реальных доходов и занятости населения, росту сбережений и имущества граждан, развитию рынка жилья. В сфере его прямой ответственности — удовлетворение потребностей граждан в качественном и доступном жилье, услугах образования, здравоохранения, культурном и духовном развитии, информации, досуге, безусловное выполнение всех законодательно установленных социальных гарантий, в том числе — пенсионное и социальное обеспечение, социальная защита граждан, нуждающихся в государственной помощи.

Основа для решения социальных проблем — **высокие темпы устойчивого экономического роста**, обеспечивающего создание новых рабочих мест, рост заработной платы в экономике, расширение финансовых возможностей государства. Для этого, прежде всего, необходимо поддерживать финансовую стабильность (низкую инфляцию и стабильность национальной валюты), определяющую степень доверия людей к государству. Важное значение имеет снижение налоговой нагрузки на экономику и административных барьеров, защита прав собственности, обеспечение экономической свободы и условий равной конкуренции. Государство должно поддерживать развитие транспортной, коммуникационной и энергетической инфраструктуры, авиа- и судостроения, экспорта интеллектуальных услуг, космической отрасли и других стратегических отраслей экономики.

Обеспечение обороноспособности и безопасности — необходи-

мое условие для развития страны. Социальный прогресс невозможен в стране, граждане которой страдают от военных конфликтов, терроризма, преступности, стихийных бедствий. Разрушительный потенциал насилия, природных и техногенных катастроф постоянно растет, и долг государства — сделать все для защиты граждан от этих угроз. Обеспечение высокой боеготовности Вооруженных сил, их техническое перевооружение, создание профессиональной, мобильной армии, борьба с терроризмом и распространением оружия массового поражения, предупреждение локальных конфликтов, предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий входят в число основных приоритетов бюджетных расходов.

Создание условий для будущего развития — важнейшая миссия социально ответственного государства. Люди должны быть уверены в завтрашнем дне, убеждены в том, что их дети и внуки будут благодарны старшим поколениям, заложившим основы будущего процветания страны в целом, а значит, и каждой семье в отдельности. 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.

Достижение многих из них определяется не только их финансо-

вым обеспечением, но и эффективностью правового регулирования, способностью государства принимать справедливые законы и добиваться их исполнения. Значительный вклад вносят в рамках законодательно установленных полномочий и ответственности органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Целый ряд публичных обязательств исполняется за счет государственных внебюджетных фондов.

Однако **решающий вклад в реализацию стратегических целей развития страны вносит федеральный бюджет**. Основные его параметры существенно влияют на уровень инфляции, динамику валютного курса, налоговую нагрузку и другие условия экономического развития. Финансовое обеспечение деятельности государства в стратегических сферах деятельности и наиболее значимых социальных гарантий осуществляется за счет средств федерального бюджета. Наконец, из федерального бюджета предоставляются значительные объемы трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации и бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Именно поэтому конкретные требования к бюджетной политике ежегодно формулируются в Бюджетном послании Президента Российской Федерации.

Перспективный финансовый план Российской Федерации на 2007–2009 годы и проект федерального бюджета на 2007 год соответствуют требованиям Бюджетного послания на 2007 год о необходимости формирования бюджетной политики «...исходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения позитивных структурных изменений в экономике и социальной сфере, решения проблем макроэкономической сбалансированности, повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами».

Основными задачами бюджетной политики при формировании проекта федерального бюджета на 2007 год стали:

- последовательное снижение темпов инфляции;
- обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации;
- продолжение политики аккумуляции «конъюнктурных»

доходов бюджета в Стабилизационном фонде;

прирост непроцентных расходов федерального бюджета темпами, адекватными темпам роста экономики;

повышение результативности бюджетных расходов, строгий отбор принимаемых обязательств;

разработка годового бюджета в строгой увязке с показателями среднесрочного финансового планирования;

увеличение капитализации специализированных государственных инвестиционных институтов в целях поддержки экспорта товаров и импорта технологий, долгосрочного финансирования крупных инвестиционных проектов;

использование механизмов Инвестиционного фонда, венчурных фондов, особых экономических зон, концессионных соглашений, технопарков в целях расширения частных инвестиций.

2. Финансовое обеспечение государственных обязательств и общенациональных приоритетов

Основное требование к бюджетной политике – гарантированное исполнение принятых расходных обязательств, сохранение долгосрочной сбалансированности доходов и расходов, формирование бюджетных расходов, исходя из приоритетов и планируемых результатов государственной политики.

2.1. Расходные обязательства Российской Федерации

При формировании бюджетных проектировок на 2007–2009 годы впервые использовался ре-

естр расходных обязательств Российской Федерации, представляющий собой «инвентаризацию» правовых оснований и методов расчетов всех включаемых в федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации расходов.

В первую очередь, это важно для выделения «публичных расходных обязательств» – установленных законами и подлежащих безусловному исполнению «прямых» финансовых обязательств государства перед гражданами (пенсий, пособий, компенсаций, иных социальных гарантий), которые составляют почти 40% от общего объема расходных обязательств Российской Федерации (рис 2.1).

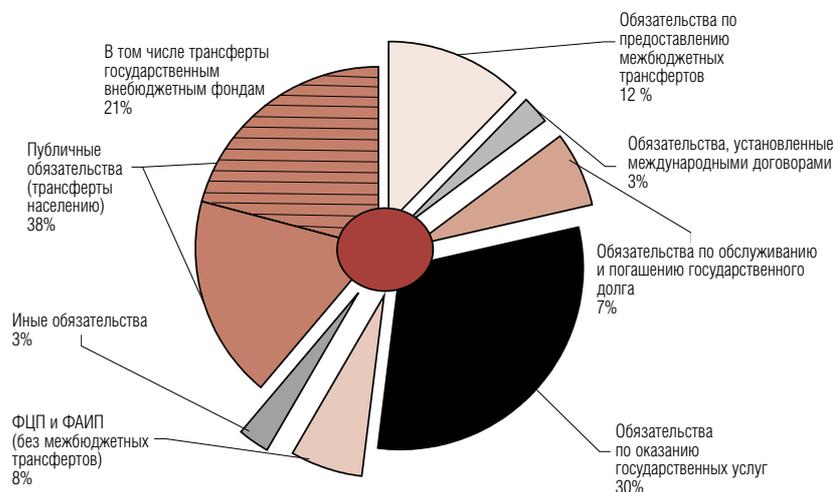
Но и все другие виды обязательств должны быть в полном объеме включены в реестр расходных обязательств. Во-первых, это позволит гарантировать их исполнение, а значит, резко повысить ответственность соответствующих ведомств за достижение планируемых результатов. Во-вторых, появится возможность для принятия в соответствии с целями и приоритетами государственной политики новых расходных обязательств, обеспеченных реальными источниками финансирования не только на очередной финансовый год, но и на среднесрочную перспективу.

2.2. Основные параметры федерального бюджета

В 2007 году прогнозируется существенное увеличение возможности государства по реализации общенациональных приоритетов (табл. 2.1). По сравнению

Рис. 2.1

Структура расходных обязательств Российской Федерации в 2007 году



Основные федеральные законы, устанавливающие публичные обязательства Российской Федерации

- О трудовых пенсиях в Российской Федерации
- О социальной защите инвалидов в Российской Федерации
- Об основах обязательного социального страхования
- О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации
- О ветеранах
- О государственных пособиях гражданам, имеющим детей
- Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний
- О занятости населения в Российской Федерации
- О высшем и послевузовском профессиональном образовании
- О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС

с ожидаемым исполнением в текущем году доходы федерального бюджета возрастут на 746,2 млрд рублей (12,1%), расходы — на 1074,9 млрд рублей (24,5%).

В то же время необходимо отметить, что темпы роста неперцентных расходов федерального бюджета в 2007 году в реальном выражении (17,4%) превышают прогнозируемые темпы роста ВВП. В результате объем неперцентных расходов федерального бюджета возрастет с 15,4% ВВП в текущем году до 17,0% ВВП в 2007 году и лишь в 2008–2009 годах планируется его снижение до 16,6–16,8% ВВП.

Таким образом, сформулированное в Бюджетном послании требование о том, что в 2007 году и в среднесрочной перспективе прирост неперцентных расходов федерального бюджета необходимо осуществлять темпами, адекватными темпам роста экономики, реализовано не полностью, что в перспективе может потребовать внесения соответствующих корректив в бюджетную политику и бюджетное законодательство.

2.3. Принципы формирования и приоритеты бюджетных расходов

Распределение бюджетных ассигнований по разделам функциональной классификации (табл. 2.2) и субъектам бюджетного планирования (табл. 2.3) обеспечивает исполнение действующих и принимаемых в соответствии с приоритетами государственной политики расходных обязательств.

Общими факторами формирования бюджетных расходов является увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы, денежного довольствия военнослужащим и приравненным к ним лиц, денежного содержания государственным служащим, должностным окладов судьям, стипендий, надбавок за ученые степени, существенный рост ассигнований на реализацию приоритетных национальных проектов, демографической программы, федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы.

3. Достойная жизнь для граждан

Обеспечение достойной — долгой, обеспеченной, комфортной, безопасной — жизни нынешним и будущим гражданам страны составляет смысл деятельности современного демократического государства. С этой точки зрения весь бюджет России можно на-

Таблица 2.1

Основные параметры федерального бюджета

| | 2005 (отчет) | | 2006 (ожидаемое) | | 2007 (проект) | |
|---|--------------|---------|------------------|---------|---------------|---------|
| | Млрд руб. | % к ВВП | Млрд руб. | % к ВВП | Млрд руб. | % к ВВП |
| Доходы | 5 127,2 | 23,7 | 6 159,1 | 22,6 | 6 956,3 | 22,3 |
| В том числе налоговые | 3 130,3 | 14,5 | 3 579,9 | 13,2 | 4 243,0 | 13,6 |
| неналоговые | 1 997,0 | 9,3 | 2 579,1 | 9,5 | 2 722,4 | 8,7 |
| из них таможенные пошлины | 1 641,1 | 7,6 | 2 280,5 | 8,4 | 2 414,1 | 7,7 |
| Расходы, всего | 3 514,4 | 16,3 | 4 388,6 | 16,1 | 5 463,5 | 17,5 |
| В том числе непроцентные: | 3 306,7 | 15,3 | 4 196,2 | 15,4 | 5 306,6 | 17,0 |
| процентные | 208,4 | 1,0 | 192,4 | 0,7 | 156,8 | 0,5 |
| Профицит | 1 612,9 | 7,5 | 1 770,5 | 6,5 | 1 501,8 | 4,8 |
| Поступления в Стабилизационный фонд | 1 230,0 | 5,7 | 1 703,5 | 6,3 | 1 690,7 | 5,4 |
| Источники финансирования дефицита (включая изменение остатков средств на счетах федерального бюджета) | -796,1 | -3,7 | -501,6 | -1,8 | 188,9 | 0,6 |
| – привлечение | 261,0 | 1,2 | 436,5 | 1,6 | 514,3 | 1,7 |
| – погашение | -1 057,1 | -4,9 | -938,1 | -3,5 | -325,4 | -1,0 |

Таблица 2.2

Динамика расходов федерального бюджета по разделам функциональной классификации

| | 2006 (ожидаемое) | | 2007 (проект) | | | 2008 | 2009 |
|---|------------------|-------|---------------|-------|----------------|---------|---------|
| | Млрд руб. | % | Млрд руб. | % | Темпы роста, % | | |
| Общегосударственные вопросы | 642,0 | 14,8 | 821,3 | 15,0 | 27,9 | 858,5 | 905,0 |
| Руководство и управление в сфере установленных функций | 179,0 | 4,7 | 282,5 | 5,3 | 46,3 | 293,4 | 317,5 |
| Фундаментальные исследования | 39,2 | 0,9 | 48,5 | 0,9 | 23,5 | 57,9 | 62,0 |
| Государственный материальный резерв и резервные фонды | 45,0 | 1,1 | 69,9 | 1,3 | 54,9 | 70,6 | 73,0 |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 192,4 | 4,6 | 156,8 | 2,9 | -20,7 | 174,1 | 180,7 |
| Другие общегосударственные вопросы | 129,8 | 3,0 | 204,7 | 3,8 | 58,3 | 217,2 | 224,8 |
| Из них Инвестиционный фонд | 69,7 | 0,0 | 110,6 | 2,0 | 58,6 | 104,2 | 93,3 |
| Национальная оборона | 659,2 | 15,2 | 821,2 | 15,0 | 24,6 | 919,5 | 1 037,2 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 539,5 | 12,5 | 664,8 | 12,2 | 23,1 | 720,8 | 846,5 |
| Национальная экономика | 346,8 | 8,0 | 495,9 | 9,5 | 49,8 | 533,6 | 605,9 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 53,4 | 1,2 | 49,9 | 0,9 | -7,8 | 37,3 | 31,4 |
| Охрана окружающей среды | 6,4 | 0,1 | 7,8 | 0,1 | 21,9 | 8,5 | 9,9 |
| Образование | 208,1 | 4,8 | 278,5 | 5,1 | 33,4 | 292,5 | 296,6 |
| Культура, кинематография и средства массовой информации | 51,2 | 1,2 | 65,1 | 1,2 | 25,2 | 64,2 | 62,8 |
| Здравоохранение и спорт | 156,1 | 3,6 | 206,2 | 3,8 | 31,5 | 202,5 | 213,7 |
| Социальная политика | 217,2 | 5,0 | 210,9 | 3,9 | -2,4 | 254,5 | 324,8 |
| Межбюджетные трансферты | 1 443,7 | 33,4 | 1 841,9 | 33,3 | 26,2 | 2 117,3 | 2 272,5 |
| Бюджетам других уровней | 386,3 | 8,9 | 502,8 | 8,9 | 26,0 | 505,5 | 531,5 |
| Государственным внебюджетным фондам | 901,5 | 20,9 | 1 064,7 | 19,5 | 18,1 | 1 336,9 | 1 495,8 |
| Всего | 4 324,3 | 100,0 | 5 463,5 | 100,0 | 26,4 | 6 009,2 | 6 606,5 |

Таблица 2.3

Динамика расходов федерального бюджета по основным субъектам бюджетного планирования

| | 2006 год | | 2007 год (по проекту Федерального закона о Федеральном бюджете на 2007 год) | | Темпы роста |
|--|--------------|-------|---|-------|----------------|
| | Млрд руб. | % | Млрд руб. | % | |
| Министерство обороны ¹ Российской Федерации | 477,2 | 11,1% | 561,2 | 11,7% | 17,5% |
| Министерство внутренних дел Российской Федерации ¹ | 248,1 | 5,8% | 292,4 | 6,1% | 17,7% |
| Министерство финансов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов и обслуживания государственного долга) | 198,5 | 4,7% | 248,1 | 5,8% | 39,4% |
| Министерство образования и науки Российской Федерации | 190,2 | 4,5% | 279,9 | 5,7% | 44,9% |
| Министерство транспорта Российской Федерации | 174,7 | 4,1% | 222,8 | 4,6% | 27,4% |
| Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации | 134,4 | 3,2% | 233,4 | 3,0% | 8,3% |
| Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации | 109,7 | 2,6% | 180,4 | 3,8% | 64,3% |
| Министерство сельского хозяйства Российской Федерации | 64,5 | 1,5% | 85,7 | 1,8% | 32,7% |
| Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации | 69,3 | 1,6% | 116,2 | 2,4% | 67,6% |
| Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации | 54,1 | 1,3% | 70,6 | 1,4% | 28,2% |
| Министерство природных ресурсов Российской Федерации | 46,1 | 1,1% | 53,1 | 1,1% | 15,2% |
| Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий | 32,7 | 0,8% | 39,3 | 0,8% | 19,9% |
| Министерство иностранных дел Российской Федерации | 15,3 | 0,4% | 19,8 | 0,4% | 28,3% |
| Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации | 9,8 | 0,2% | 20,3 | 0,4% | 108,4% |

¹ Открытая часть

Таблица 3.1

Сроки повышения оплаты труда за счет средств федерального бюджета

| | 1 января | 1 сентября | 1 декабря |
|--|----------|------------|-----------|
| Работники бюджетной сферы | | 15 % | |
| Военнослужащие и приравненные к ним лица | 10 % | | 15 % |
| Государственные служащие | 10 % | | 15 % |
| Судьи, прокуроры | 7,5% | | |

Таблица 3.2

Основные расходы федерального бюджета на социальную защиту населения

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | |
|---|-----------------------|-----------------------------------|-----------|-------|
| | | | Млрд руб. | % |
| Пенсии военнослужащим и членам их семей | 128,9 | 146,9 | 18,0 | 14,0% |
| Пособия и компенсации военнослужащим | 7,8 | 8,0 | 0,2 | 2,6% |
| Социальное обслуживание населения | 3,1 | 3,6 | 0,5 | 16,1% |
| Межбюджетные трансферты на цели социальной защиты населения | 955,6 | 1157,8 | 202,2 | 21,2% |

Рис. 3.1



звать бюджетом для граждан. В то же время крайне важно выделить ту его часть, которая непосредственно касается самых насущных потребностей населения. Рост заработной платы в бюджетной сфере, повышение доступности и качества бюджетных услуг, уровня социальной защищенности пенсионеров, инвалидов, малообеспеченных граждан – основной приоритет бюджетной политики.

3.1. Заработная плата

В 2007–2009 годах продолжится реализация мер, направленных на повышение уровня жизни работников бюджетной сферы. В 2007 году с 1 сентября предусматривается индексация заработной платы работников бюджетной сферы на 15%. В результате за 2005–2007 годы заработная плата работников бюджетной сферы, оплачиваемых по ЕТС, возрастет в реальном выражении в 1,5 раза.

3.2. Социальная защита населения

В федеральном бюджете предусмотрены средства на полное выполнение предусмотренных законодательством прямых обязательств перед населением, из которых основная часть обеспечивается за счет предоставления трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов и бюджетам субъектов Российской Федерации (табл. 3.2).

Более 50% обязательств Российской Федерации перед населением (публичных обязательств) исполняется за счет средств государственных внебюджетных фондов. Трансферты «общего» и «целевого» характера этим фондам – самая крупная статья расходов федерального бюджета.

В 2007 году более чем в 1,4 раза возрастут объемы перечислений на денежные выплаты ветеранам и инвалидам (табл. 3.3).

В 2007 году размер трудовых пенсий будет увеличен на 21,7%. К 2009 году средний размер трудовой пенсии возрастет в 1,84 раза по сравнению с 2005 годом, в реальном выражении рост трудовой пенсии составит 38%. В результате число пенсионеров, доходы которых ниже прожиточного минимума, к 2009 году снизится на 3,2 млн человек, а их доля в общей численности пенсионеров сократится с 27% в 2005 году до 15% в 2009 году (рис. 3.1).

Как и в текущем году, оказание финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в целях социальной защиты населения проводится посредством

Приоритетные направления бюджетных расходов

| Положение Бюджетного послания | Реализация при формировании проекта федерального бюджета |
|---|--|
| Правительство Российской Федерации должно предусмотреть средства на выполнение принятых решений по повышению заработной платы в бюджетной сфере, денежного содержания военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов | На указанные цели проектом федерального бюджета на 2007 год предусмотрено 1,1 трлн рублей – на 28,2 % больше, чем в 2006 году |
| Особое внимание следует уделить решению задачи повышения жизненного уровня пенсионеров. В частности, необходимо обеспечить выполнение ранее принятого решения о доведении размеров социальных пенсий до уровня не ниже прожиточного минимума пенсионера | В 2007 году предусмотрено повышение размеров социальных пенсий на 21,7%. К 2009 году средний размер трудовой пенсии возрастет в 1,84 раза |
| В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации поставлены задачи по качественному улучшению системы поддержки материнства и детства в целях существенного повышения рождаемости. Необходимые для их реализации средства должны быть учтены при формировании федерального бюджета на 2007 год и в последующие годы | В 2007 году на реализацию демографической программы в федеральном бюджете предусмотрено 32,2 млрд рублей |
| В 2007–2008 годах следует обеспечить выделение средств на реализацию приоритетных национальных проектов | Общий объем средств, предусмотренных в федеральном бюджете на реализацию приоритетных национальных проектов в 2007 году, составит 206,4 млрд руб., что на 50% выше уровня 2006 года |
| В сфере образования требуется оказывать поддержку регионам, внедряющим в общеобразовательных учреждениях новую систему оплаты труда, основанную на нормативно-подушевом финансировании и направленную на повышение доходов учителей. В этой связи целесообразно расширить применение бюджетных грантов как инструмента проведения структурных реформ в социальной сфере | На 2007 год в федеральном бюджете в рамках реализации приоритетного национального проекта «Образование» предусмотрено 3,5 млрд рублей для поддержки на конкурсной основе региональных программ модернизации образования |
| В агропромышленной сфере необходимо обеспечить доступность и адресный характер мер государственной поддержки, расширение ее форм. Особое внимание следует уделять внедрению современных технологий, дальнейшему развитию кредитования, в том числе ипотечного, сельскохозяйственного и иных механизмов, стимулирующих деловую активность граждан и повышение уровня жизни на селе. Развитие лизинга должно стимулировать применение наиболее экономичных в эксплуатации сельскохозяйственных машин и оборудования | На указанные цели в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» в 2007 году предусмотрено 23,4 млрд рублей |
| Использование механизмов Инвестиционного фонда, венчурных фондов, промышленно-производственных, технико-внедренческих и туристско-рекреационных особых экономических зон, концессионных соглашений, технопарков в сфере высоких технологий в целях расширения частных инвестиций | За счет экономии расходов на обслуживании внешнего долга объем Инвестиционного фонда увеличен с 69,7 млрд рублей в 2006 году до 110,6 млрд рублей в 2007 году, предусмотрены средства в объеме 11,1 млрд рублей на развитие особых экономических зон |
| В рамках реализации данного предложения необходимо, в частности, предусмотреть в 2007 году дополнительные субсидии регионам в размере не менее 35 млрд рублей на строительство и модернизацию автомобильных дорог | В 2007 году субсидии бюджетам субъектов РФ на ремонт и строительство автомобильных дорог составят 78,3 млрд рублей |
| Учитывая необходимость ликвидации перекрестного субсидирования в сфере электроснабжения и железнодорожных перевозок, следует определиться с объемами, механизмами и сроками необходимой бюджетной поддержки | Для ликвидации перекрестного субсидирования в электроэнергетике на 2007 год предусмотрено 30,0 млрд рублей на взносы в уставные капиталы системообразующих организаций электроэнергетики |
| Должны быть также предусмотрены средства на развитие индустрии нанотехнологий и создание элементной базы | На указанные цели в 2007 году предусмотрено 5,5 млрд рублей |

Таблица 3.3

Трансферты государственным внебюджетным фондам на цели социальной защиты населения

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | |
|--|--------------------|-----------------------------|-----------|-------|
| | | | Млрд руб. | % |
| В бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации | | | | |
| На выплату базовой части трудовой пенсии | 485,9 | 559,8 | 73,9 | 15,2% |
| На выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, доплат к пенсиям, пособий и компенсаций | 87,8 | 100,1 | 12,3 | 14,0% |
| На денежные выплаты ветеранам | 39,3 | 56,0 | 16,7 | 42,5% |
| На денежные выплаты инвалидам | 120,1 | 176,9 | 56,8 | 47,3% |
| На дополнительное материальное обеспечение некоторых категорий граждан в связи с 60-летием Победы | 14,8 | 15,2 | 0,4 | 2,7% |
| На денежные выплаты гражданам, подвергшимся воздействию радиации | 7,5 | 8,6 | 1,1 | 14,7% |
| На денежные выплаты и социальную поддержку Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации, героев Социалистического Труда, полных кавалеров Ордена Славы и Ордена Трудовой Славы | 0,8 | 0,9 | 0,1 | 12,5% |
| На оплату стоимости проезда пенсионерам, проживающим в районах Крайнего Севера, к месту отдыха и обратно | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0% |
| На покрытие дефицита Пенсионного фонда | 74,5 | 88,2 | 13,7 | 18,4% |
| В бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации | | | | |
| На обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации | 5,3 | 6,4 | 1,1 | 20,8% |

Фонда компенсаций и Федерального фонда софинансирования социальных расходов (табл. 3.4).

Объем **Фонда компенсаций** возрастет на 80,0 млрд рублей (более чем в 2 раза), что, по расчетам, позволит субъектам Российской Федерации полностью выполнить обязательства, установленные ими в соответствии с требованиями федерального законодательства, в отношении почти 20 млн человек.

Что касается **Федерального фонда софинансирования социальных расходов**, то его субсидии предоставляются для софинансирования «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации. Как и в предыдущие годы, федеральный бюджет будет оказывать целевую поддержку регионам по ключевым направлениям социальной защиты населения (рис. 3.2).

3.3. Здравоохранение

Основная часть функций в сфере здравоохранения относит-

Таблица 3.4

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации
на цели социальной защиты населения

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (про- ект), млрд руб. | Изменение | | Млн чел. |
|--|--------------------------|---|--------------|-------|-------------|
| | | | Млрд руб. | % | |
| Субвенции из Фонда компенсаций | | | | | |
| На плату жилищно-коммунальных услуг ветеранам, инвалидам, лицам, подвергшимся воздействию радиации | 58,9 | 81,7 | 22,8 | 38,7 | 17,5 |
| На осуществление полномочий по реализации государственной политики занятости, включая социальную поддержку безработных | 31,1 | 33,0 | 1,9 | 6,3% | 1,95 |
| На обеспечение мер социальной поддержки доноров | 3,7 | 3,8 | 0,1 | 2,7% | 0,5 |
| Субсидии из Федерального фонда софинансирования социальных расходов | | | | | |
| На социальную поддержку ветеранов труда и тружеников тыла | 11,8 | 12,1 | 0,3 | 2,5% | 13,4 |
| На выплату гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг | 8,0 | 8,2 | 0,2 | 3,2% | |
| На социальную поддержку реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий | 2,1 | 2,4 | 0,3 | 14,3% | 0,8 |
| Другие субвенции и субсидии | | | | | |
| На обеспечение равной доступности услуг общественного транспорта | 4,0 | 4,3 | 0,3 | 6,0% | |

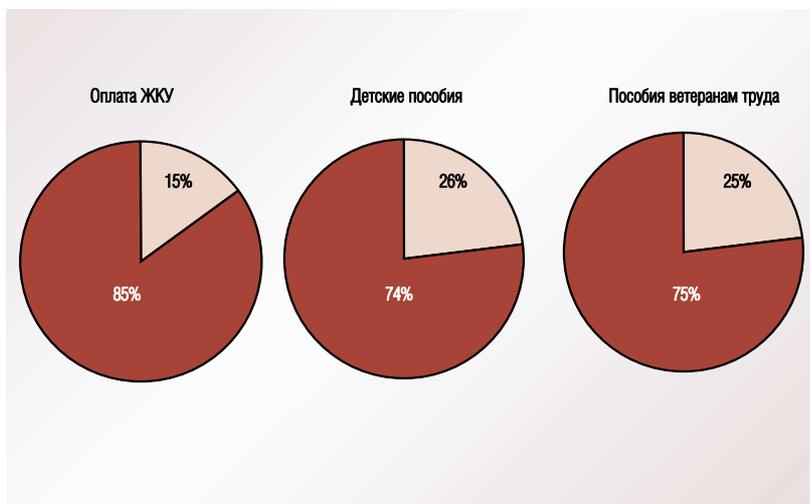
Рис. 3.2

Предоставление мер социальной поддержки реабилитированным лицам
и труженикам тыла (руб. в месяц)

| Структура социального пакета | Перечень льгот, предоставленных реабилитированным лицам | Перечень льгот, предоставленных труженикам тыла |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Лекарственное обеспечение (100%) 393 Санаторно-курортное лечение 56 Бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте (100%) 45 Бесплатный проезд на междугороднем транспорте до места лечения и обратно 11 | <ul style="list-style-type: none"> Лекарственное обеспечение (50%) 197 Бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте (100%) 45 Бесплатный проезд в пределах административного района проживания Льготный проезд один раз в год Бесплатная установка телефона Бесплатное изготовление и ремонт протезов | <ul style="list-style-type: none"> Лекарственное обеспечение (50%) 197 Бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта (кроме такси) Проезд на железнодорожном и водном транспорте пригородного сообщения (50%) 22 Бесплатное изготовление и ремонт протезов |
| 505 | 242 | 219 |

Рис. 3.3

Участие Российской Федерации в финансировании социальных обязательств в регионе



ся к ведению органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Федеральные расходы на здравоохранение направлены на финансирование федеральных медицинских центров, большинство из которых оказывает высокотехнологичные виды медицинской помощи жителям Российской Федерации, финансирование научных исследований и высшего образования в сфере здравоохранения, борьбу с социально-значимыми заболеваниями, такими как ВИЧ, туберкулез, гепатит В и С, сахарный диабет.

В 2007 году расходы федерального бюджета на здравоохранение и спорт составят 205,4 млрд рублей, что на 31,5% больше ассигнований текущего года.

Значительная часть дополнительных средств будет направлена на финансирование приоритетного национального проекта «Здоровье». Поскольку большая часть расходов на здравоохранение ложится на плечи территориальных бюджетов, в рамках проекта планируется большой объем субсидий, а также централизованные закупки оборудования и медикаментов для региональных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Одной из задач проекта является повышение приоритетности первичной медико-санитарной помощи. Для ее решения значительные средства будут направлены на техническое оснащение учреждений, оказывающих такую помощь на местах, а также увеличение оплаты труда их сотрудникам – врачам, фельдшерам и медицинским сестрам.

Начиная с 2006 года значительные средства направляются на обеспечение предоставления гражданам дорогостоящих высокотехнологичных видов медицинской помощи. В 2006 году начато строительство четырех федеральных центров высоких медицинских технологий, которые позволят сократить время ожидания высокотехнологичной медицинской помощи, а также сократить долю граждан, которые вынуждены получать медицинскую помощь за рубежом.

Для повышения уровня здоровья населения важно не только лечение, но и проведение профилактических мероприятий. Национальный проект «Здравоохранение» предполагает усиление профилактической направленности здравоохранения. К 2009 году

Таблица 3.5

Основные расходы федерального бюджета на здравоохранение

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | |
|---|--------------------|-----------------------------|-----------|-------|
| | | | Млрд руб. | % |
| Обеспечение деятельности больниц, клиник, госпиталей | 55,1 | 75,2 | 20,1 | 36,5% |
| – в т.ч. оказание высокотехнологичной медицинской помощи | 9,9 | 17,5 | 7,6 | 76,8% |
| Обеспечение деятельности санаториев, пансионатов, домов отдыха и турбаз | 5,3 | 6,9 | 1,6 | 30,2% |
| Осуществление санитарно-эпидемиологического надзора | 4,3 | 4,6 | 0,3 | 7,0% |
| Централизованные закупки медикаментов, расходных материалов, медицинского оборудования, машин «скорой помощи», реанимобилей | 31,7 | 40,3 | 8,6 | 27,1% |
| – в т.ч. централизованные закупки в рамках национального календаря профилактических прививок | 4,2 | 6,1 | 1,9 | 45,2% |
| Федеральные целевые программы | 7,6 | 8,0 | 0,4 | 5,3% |
| – в т.ч. ФЦП «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями на 2007–2011 годы» (ранее 2002–2006) | 3,6 | 4,3 | 0,7 | 19,4% |
| Межбюджетные трансферты на цели здравоохранения (Федеральный фонд обязательного медицинского страхования) | | | | |
| В том числе: | | | | |
| – На реализацию мероприятий в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования | - | 6,0 | 6,0 | - |
| – На обязательное медицинское страхование неработающего населения (детей) | 3,2 | 3,4 | 0,2 | 6,3% |
| – На диспансеризацию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей | - | 0,3 | 0,3 | - |

Таблица 3.6

Финансирование национального проекта «Здоровье»

| Мероприятия | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | | Показатели результатов |
|---|--------------------|-----------------------------|-----------|--------|------------------------|
| | | | Млрд руб. | % | |
| Национальный проект «Здоровье» – всего | 62,6 | 107,7 | 45,1 | 72,1% | |
| Высокотехнологичные виды медицинской помощи | 4,1 | 17,5 | 13,4 | 326,3% | |
| Строительство центров высоких медицинских технологий | 12,6 | 19,4 | 6,8 | 54,0% | |
| Укрепление диагностической службы первичной медицинской помощи | 14,3 | 15,4 | 1,1 | 7,7% | 5085 учреждений |
| Профилактика, выявление и лечение ВИЧ, гепатита В, С | 3,3 | 8,0 | 4,7 | 142,4% | 20 млн чел. |
| Обследование новорожденных | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,0% | 1,3 млн чел. |
| Укрепление материально-технической базы службы «Скорой медицинской помощи» | 3,6 | 3,9 | 0,3 | 8,3% | 6 060 машин |
| Иммунизация населения | 4,2 | 6,1 | 1,9 | 45,2% | 51,2 млн чел. |
| Выплаты врачам общей практики, участковым терапевтам, педиатрам, медицинским сестрам | 12,8 | 20,8 | 8,0 | 62,5% | |
| Диспансеризация работающих граждан | 2,0 | 4,0 | 2,0 | 100,0% | 11,1 млн чел. |
| Дополнительная подготовка врачей общей практики, участковых терапевтов и педиатров | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 50,0% | |
| Субсидии регионам на выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медсестрам «Скорой медицинской помощи» | 4,7 | 11,2 | 6,5 | 138,4% | |

Рис. 3.4

Обеспечение граждан жильем



охват населения прививками против гриппа возрастет до 22% против 15% в 2005 году.

Серьезной проблемой является рост наркотической зависимости. В последние годы заболеваемость синдромом зависимости от наркотических веществ (число от наркотических заболевших) росла и в 2005 году составила 14,7 человек на 100 тысяч населения. Бюджетные ассигнования Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, деятельность которой направлена на борьбу с незаконным оборотом наркотических веществ, составят в 2007 году 12,2 млрд рублей, что на 12% выше расходов текущего года. В результате действий этой службы, а также органов здравоохранения и социальной защиты по предотвращению наркотической зависимости планируется переломить тенденцию роста заболеваемости и к 2009 году стабилизировать ее на уровне 14,0 человек на 100 тысяч населения.

3.4. Обеспечение жильем

Начиная с 2006 года решение жилищной проблемы в основном обеспечивается в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Результатом последовательной государственной политики в сфере обеспечения граждан жильем стало значительное увеличение годового объема вводимого жилья, построенного как за государственные, так и за частные средства.

Реализация проекта направлена на повышение доступности жилья как для среднего класса, так и для социально-незащищенных категорий граждан. В рамках проекта предполагается значительное увеличение объемов жилищного строительства. Кроме того, за счет предоставляемых государственных гарантий объем ипотечного кредитования возрастет с 60 млрд рублей в 2005 году до 296 млрд рублей в 2009 году.

Результатом жилищной политики государства, ощутимым для социально-незащищенных категорий граждан, станет сокращение времени ожидания социального жилья с 20 лет в 2004–2005 годах до 8 лет в 2009 году. Для «среднего класса» жилье также станет более доступным: если в 2005 году средняя рыночная стоимость стандартной квартиры общей площадью 54 кв. метра составляла 3,7 среднего годового дохода семьи из трех человек, то к 2009 го-

Таблица 3.9

Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»

| Наименование | 2006 г. (утверждено), млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Процент роста к 2006 г. |
|---|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Всего | 37,1 | 50,7 | |
| 1. Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002–2010 годы | 33,4 | 6,6 | 37,2 |
| в том числе: | | | |
| Обеспечение жильем молодых семей | 2,1 | 3,6 | 71,4 |
| Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства – субсидии бюджетам субъектов РФ на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на обеспечение земельных участков под жилищное строительство коммунальной инфраструктурой | 1,7 | 3,8 | 71,4 |
| Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры – всего | 4,7 | 6,0 | 26,4 |
| в т. ч. на переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, и/или жилищного фонда с высоким уровнем износа (70%) | 1,0 | 1,1 | 11,0 |
| Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством | 17,8 | 24,0 | 34,8 |
| Мероприятия по реализации Концепции развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в России, в т. ч. на увеличение уставного капитала открытого акционерного общества «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» | 3,7 | 4,5 | 21,6 |
| Мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан (реализуется вне рамок национального проекта) | 3,7 | 4,5 | 20,5 |
| Расходы на управление ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы | 0,1 | 0,1 | -3,5 |
| 2. Фонд компенсаций – обеспечение жильем ветеранов и инвалидов | 3,2 | 5,2 | 62,5 |
| 3. Субсидии бюджетам субъектов РФ на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов массовой малоэтажной и многоквартирной застройки | | 3,5 | |
| Кроме того: | | | |
| Предоставление государственных гарантий РФ по заимствованиям ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» | 14,0 | 16,0 | 14,3 |
| Предоставление государственных гарантий РФ по заимствованиям, осуществляемым для обеспечения земельных участков инженерной инфраструктурой модернизации коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства | 12,5 | 17,5 | 40,0 |
| Информационно: | | | |
| ФЦП «Жилище» на 2002–2010 годы без Национального проекта | 24,0 | 24,3 | 0 |
| в т. ч. по подпрограмме «Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры» – на переселение граждан из жилого фонда, признанного непригодным для проживания, и/или жилищного фонда с высоким уровнем износа (70%) | 1,0 | 1,1 | 10 |
| в т. ч. по подпрограмме «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» | 17,8 | 23,8 | 25 |

Таблица 3.10

Ожидаемые результаты государственной жилищной политики

| Наименование показателя | 2004 | 2007 | 2009 |
|---|--------|------|------|
| Объем ввода жилья, млн кв. м в год | 41,2 | 56,3 | 80,0 |
| Объем выдаваемых в год ипотечных кредитов, млрд руб. | 20 | 151 | 415 |
| Рыночная ставка по ипотечным кредитам | 14–15% | 11% | 8% |
| Время ожидания в очереди на получение социального жилья, лет | 20 | 14 | 7 |
| Доля семей, которым доступно приобретение жилья за счет собственных и заемных средств | 9% | 17% | 30% |

ду это соотношение должно снизиться до 3,1.

<...>

4. Устойчивый рост для экономики

Для экономического роста, в первую очередь, необходима макроэкономическая стабильность: низкий уровень инфляции, прогнозируемый курс национальной валюты, общая финансовая устойчивость. Важным условием

экономического развития является также стабильная и предсказуемая государственная налоговая и бюджетная политика – только в стабильных и понятных условиях бизнес имеет возможность планировать и развивать свою деятельность, создавать новые рабочие места, привлекать долгосрочные кредиты, инвестировать. Создание и поддержание таких условий – главный вклад бюджет-

ной политики в экономическое развитие страны.

<...>

4.3. Поддержка отраслей экономики

Расходы государства в области промышленности распределены по трем основным направлениям:

– поддержка развивающихся экспортноориентированных отраслей;

– реструктуризации убыточных отраслей;

– регулирование стратегических отраслей и естественных монополий (табл. 4.2).

В рамках реструктуризации убыточных отраслей промышленности из федерального бюджета ежегодно выделяются средства на реструктуризацию убыточных предприятий угольной отрасли. В 2007 году на эти цели выделено 4,9 млрд рублей (на 0,3 млрд рублей больше, чем в 2006 году). В связи с закрытием шахт требуется реализация программ развития шахтерских городов и поселков и социальная реабилитация их жителей, на что из федерального бюджета в 2007 году выделено 2,2 млрд рублей.

Ассигнования федерального бюджета в сфере транспорта направлены, в первую очередь, на обеспечение экономики надежной и современной транспортной инфраструктурой и обеспечение использования Российской Федерацией ее выгодного географического положения (табл. 4.3).

В целях обеспечения территориальной целостности и выравнивания обеспечения регионов транспортной инфраструктурой значительные средства направляются на субсидирование дорожного строительства в регионах. К 2009 году число населенных пунктов Российской Федерации, не обеспеченных подъездными путями с твердым покрытием, сократится более чем на тысячу по сравнению с 2005 годом. Повысится доля дорог, соответствующих международным стандартам, снизится доля перегруженных дорог.

Модернизация транспортной инфраструктуры, включая морские и воздушные порты, железнодорожное и автомобильное сообщение, обеспечит использование географического преимущества Российской Федерации в полной мере и создаст предпосылки для увеличения объема экспорта транспортных услуг, перевозки и перевалки транзитных грузов. Значительную роль в повышении надежности международных транспортных ко-

Таблица 4.2

Основные расходы федерального бюджета на поддержку и реформирование промышленности и энергетики

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | |
|--|--------------------|-----------------------------|-----------|-------|
| | | | Млрд руб. | % |
| ФЦП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007–2010 годы и на перспективу до 2015 года» | – | 18,0 | 18,0 | – |
| ФЦП «Национальная технологическая база» на 2007–2011 гг. | 3,3 | 6,3 | 3,0 | 90,9% |
| ФЦП «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» | 7,5 | 11,4 | 3,9 | 52,0% |
| Взнос Российской Федерации в уставные капиталы в авиационной сфере и лизинговых компаний | 6,0 | 6,0 | 0,0 | 0,0% |
| Взнос Российской Федерации в уставные капиталы организаций электроэнергетики | – | 30,0 | 30,0 | – |
| Субсидирование процентных ставок по кредитам экспортерам промышленной продукции | 3,0 | 3,0 | 0,0 | 0,0% |
| Реструктуризация угольной промышленности | 4,6 | 4,9 | 0,3 | 6,5% |
| Субвенции бюджетам регионов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтерских городов и поселков | 2,0 | 2,2 | 0,2 | 10,0% |

Рис. 4.3

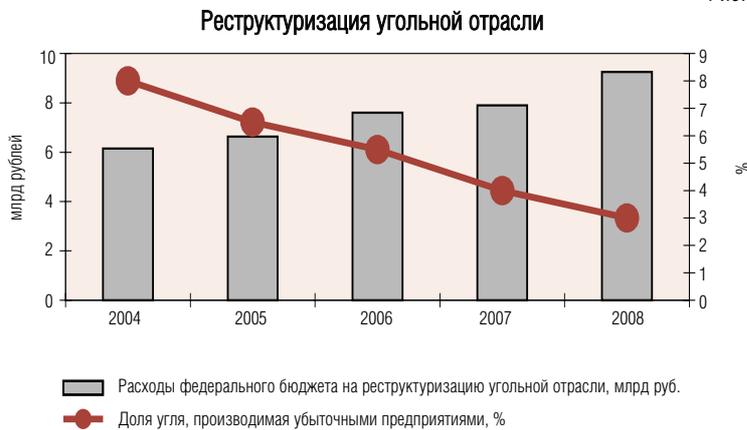


Таблица 4.3

Основные расходы федерального бюджета на транспорт

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | |
|--|--------------------|-----------------------------|-----------|--------|
| | | | Млрд руб. | % |
| Федеральные целевые программы | 143,3 | 188,2 | 44,9 | 31,3% |
| в том числе: | | | | |
| ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» | 143,1 | 181,7 | 38,6 | 27,0% |
| в т.ч. подпрограммы | | | | |
| «Автомобильные дороги» (без субсидий субъектам РФ) | 82,9 | 110,9 | 28,0 | 33,8% |
| «Гражданская авиация» | 10,8 | 19,3 | 8,5 | 78,7% |
| «Морской транспорт» | 8,4 | 7,3 | -1,1 | -13,1% |
| «Внутренние водные пути» | 1,6 | 1,6 | 0,0 | 0,0% |
| «Железнодорожный транспорт» | 1,6 | 1,7 | 0,1 | 6,3% |
| «Развитие экспорта транспортных услуг России» | 1,0 | 0,9 | -0,1 | -10,0% |
| ФЦП «Развитие г.Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 гг.)» | – | 5,5 | 5,5 | – |
| ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов на 2007–2015 гг.» | – | 0,7 | 0,7 | – |
| ФЦП «Глобальная навигационная система» | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 100,0% |
| ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.» | – | 0,1 | 0,1 | – |
| Субсидии организациям железнодорожного транспорта | – | 10,9 | 10,9 | – |
| Безопасность морского и речного транспорта | 5,1 | 7,3 | 2,2 | 143,1% |
| Субсидии бюджетам субъектам РФ на ремонт и строительство автомобильных дорог (подпрограмма «Автомобильные дороги») | 36,8 | 39,4 | 2,6 | 7,1% |

ридеров играет безопасность транспортной системы.

Результатом комплексной модернизации транспортной инфраструктуры должно стать увеличение экспорта услуг транспортного комплекса с 6,9 млрд долл. США в 2005 году до 11,2 млрд долл. США в 2008 году.

В 2007 году бюджетные ассигнования на поддержку **сельского хозяйства и рыболовства** возрастут на 2,0 млрд рублей, или на 10,4% (табл. 4.4).

Значительная часть бюджетных ассигнований направляется на реализацию **приоритетного национального проекта «Развитие АПК»**. Реализация проекта за счет средств федерального бюджета будет осуществляться по трем основным направлениям: развитие животноводства, стимулирование малых форм хозяйствования в АПК, обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов на селе.

Реализация проекта призвана не только стимулировать увеличение сельскохозяйственного производства через развитие более эффективных форм и перспективных направлений хозяйствования, но и увеличить привлекательность жизни на селе, обеспечив занятость и улучшив жилищные условия.

Значительные ассигнования выделяются на **геологическое изучение недр и воспроизводство минерально-сырьевой базы**. В результате этой работы отношение ценности локализованных и оцененных ресурсов в текущем году к стоимости погашенных запасов вырастет для углеводородного сырья с 61% в 2005 году до 94% в 2007 году и 96% в 2009 году, для дефицитных и стратегических твердых полезных ископаемых будет поддерживаться на уровне 40–45%.

<...>

6. Уверенность в будущем для страны

Важнейшей целью любого государства является забота о процветании будущих поколений. Социально ответственное государство должно создавать условия для воспроизводства населения, повышения качества и безопасности его жизни, развития, обеспечения прав и свобод, развития демократии и гражданского общества, эффективной организации самого государства.

Основным условием уверенности в завтрашнем дне Россий-

Рис. 4.4

Результаты использования бюджетных средств на автодорожное строительство

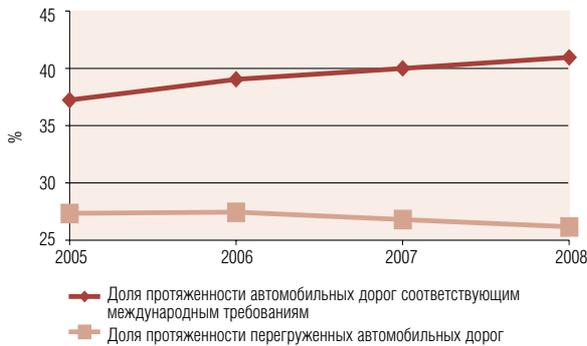
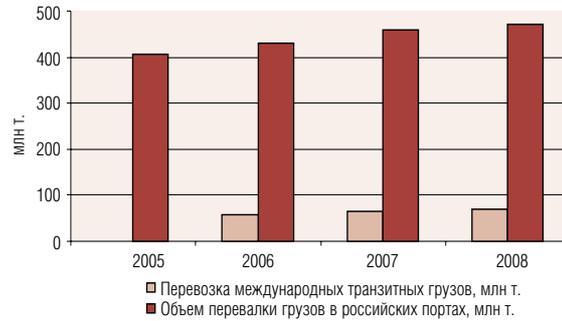


Рис. 4.5

Использование транспортных коридоров Российской Федерации



Основные расходы федерального бюджета на поддержку сельского хозяйства

Таблица 4.4

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | |
|--|--------------------|-----------------------------|-----------|--------|
| | | | Млрд руб. | % |
| Федеральные целевые программы | 3,6 | 4,1 | 0,5 | 13,9% |
| в том числе: | | | | |
| ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы» | 3,6 | 3,8 | 0,2 | 5,5% |
| Мероприятия в области сельскохозяйственного производства | 1,3 | 2,7 | 1,4 | 107,7% |
| Регулирование продовольственного рынка и государственных семенных фондов | 0,2 | 1,4 | 1,2 | 600,0% |
| Предоставление услуг в области семеноводства, сохранения плодородия почв и защиты растений | 5,6 | 7,0 | 1,4 | 25,0% |
| Предоставление услуг в области животноводства | 0,6 | 1,5 | 0,9 | 150,0% |
| Предоставление услуг в сфере рыбохозяйственной деятельности | 2,2 | 2,2 | 0,0 | 0,00% |
| Субсидии субъектам РФ на цели поддержки сельского хозяйства | 6,4 | 17,1 | 10,7 | 168,8% |
| в том числе: | | | | |
| – на возмещение части затрат на уплату процентов, полученных на развитие животноводства | 3,5 | 8,3 | 4,9 | 141,4% |
| – на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам на развитие малых форм хозяйствования | 2,9 | 4,7 | 1,8 | 61,7% |
| – на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам на приобретение племенного скота, техники и оборудования для животноводческих комплексов | 0,0 | 2,5 | 2,5 | - |

ской Федерации является сохранение человеческого капитала как в количественном, так и в качественном смысле. Это подразумевает решение острой демографической проблемы, возвращение к положительной динамике прироста населения в долгосрочной перспективе.

Необходимо развивать научный, инновационный и природный потенциал, конкурентоспособную систему образования, сохранять окружающую среду.

6.1. Демографическая программа

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2006 году было отмечено, что демография является самой острой проблемой современной России. В среднем число жителей нашей страны становится меньше ежегодно на 700 тысяч человек.

Для решения демографической проблемы необходимо в ближайшие годы обеспечить достижение результатов по трем основным направлениям демографической политики – повышение рождаемости, снижение смертности и миграционное замещение естественной убыли населения. Главной целью демографической программы является стабилизация населения Российской Федерации к 2015 году на уровне 140–142 млн человек.

С 2007 года начнется реализация основного направления программы – стимулирования повышения рождаемости, включающего комплекс мероприятий, которые должны привести к повышению суммарного показателя рождаемости (число рождений в год на тысячу человек) до целевого уровня 1,65–1,7, а также рождению в 2010–2014 годах дополнительно 300–320 тыс детей по сравнению с соответствующим показателем 2005 года.

Финансирование национального проекта «Развитие АПК»

Таблица 4.5

| | 2006 г., млрд руб. | 2007 г. (проект), млрд руб. | Изменение | |
|---|--------------------|-----------------------------|-----------|--------|
| | | | Млрд руб. | % |
| Национальный проект «Развитие АПК» – всего | 21,9 | 23,4 | 1,5 | 7,1% |
| Взнос Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» | 4,0 | 4,0 | 0,0 | 0,0% |
| Взнос Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Россельхозбанк» | 9,4 | 9,4 | - | 100,0% |
| Субсидии бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие животноводства | 3,5 | 8,3 | 4,9 | 141,4% |
| Субсидии бюджетам на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие малых форм хозяйствования в АПК | 2,9 | 4,7 | 1,8 | 61,7% |
| Обеспечение жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих и работающих на селе | 2,0 | 2,0 | 0,0 | 0,0% |
| Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства | 0,0 | 0,3 | 0,3 | - |
| Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку племенного животноводства | 0,0 | 1,3 | 1,3 | - |
| Мероприятия по воспроизводству водных биологических ресурсов | 0,0 | 0,2 | 0,2 | - |
| Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на срок до пяти лет в российских кредитных организациях, на приобретение племенного скота, техники и оборудования для животноводческих комплексов | 0,0 | 2,5 | 2,5 | - |

Рис. 4.6



Рис. 4.7



Таблица 6.1

Финансирование программы повышения рождаемости в 2007 году

| | Млрд руб. | Тыс. чел. |
|---|-----------|-----------|
| Дополнительные расходы из федерального бюджета на реализацию мер по повышению рождаемости | 32,3 | |
| Социальная политика | 3,5 | |
| Межбюджетные трансферты | 28,8 | |
| Увеличение размера пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет на первого ребенка до 1500,0 рублей, на второго и последующих – до 3000,0 рублей | 17,1 | 463 |
| Компенсация затрат родителей на детское дошкольное воспитание для первого ребенка – на сумму, равную 20 процентам, для второго – 50 процентам, для третьего – 70 процентам от среднего размера оплаты, взимаемой с родителей за посещение ребенком дошкольного учреждения | 8,0 | 4 500 |
| Стимулирование передачи детей, лишившихся попечения родителей, на воспитание в семью в виде единовременного пособия в сумме 8000,0 рублей | 0,7 | |
| Увеличение размеров выплат на содержание ребенка в семье опекуна и приемной семье до уровня не менее 4000,0 рублей и заработной платы приемному родителю до 2500,0 рублей ежемесячно | 6,2 | 260 |

Увеличение детских пособий и выплат улучшит материальное положение семей с детьми, позволит матерям в полной мере использовать отпуск по уходу за ребенком. Увеличение выплат по уходу за вторым ребенком и пособий для работающих женщин до 40% заработной платы позволит семьям принять решения о рождении двух и более детей, компенсации расходов на дошкольное воспитание позволит работающим женщинам своевременно возвращаться к нормальной трудовой деятельности, избавив от выбора между карьерой и рождением ребенка.

Принимаемые меры позволят повысить коэффициент рождаемости с 10,2 на тысячу человек в 2005 году до 11,1–11,4 на тысячу человек в 2009 году.

Важным фактором повышения уровня жизни детей является также увеличение пособий на содержание ребенка в приемной семье. Такая мера позволит повысить долю детей-сирот, переданных на воспитание в семьи,

с 68% в 2005 году до 72% в 2008 году. Только в 2007 году 80 тысяч детей-сирот найдут свою новую семью.

Помимо комплексной программы по повышению рождаемости за счет федерального бюджета реализуется также ряд программ, направленных на **снижение смертности**. Наиболее частыми причинами смерти в трудоспособном возрасте являются сердечно-сосудистые заболевания, заболевания социального характера, злоупотребление алкоголем, дорожно-транспортные происшествия, самоубийства. На борьбу с этими причинами направлены федеральные целевые программы «Предупреждение и борьба с социально-значимыми заболеваниями на 2007–2011 годы» и «Повышение безопасности дорожного движения».

Начиная с 2007 года за счет средств федерального бюджета будут реализованы меры по **стимулированию миграционного замещения естественной убыли населения**. На реализацию Государ-

ственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в 2007 году выделено 4,6 млрд рублей.

<...>

7. Гарантии финансовой устойчивости

В 2004–2005 годах углеводороды и металлы обеспечивали более 3/4 стоимости российского товарного экспорта, а доля налогов, собранных в нефтегазовом комплексе, составила более 30% всех доходов бюджетной системы.

Возможности варьировать макроэкономические и бюджетные показатели в ответ на изменение внешних условий существенно ограничены. Резкое изменение обменного курса способно привести к кризису банковской системы и значительно ослабить конкурентные позиции предприятий-экспортеров или, напротив, поставить под угрозу кризиса предприятия, использующие импортное сырье. Нецелесообразно снижать зарплату работникам бюджетного сектора или сворачивать ключевые социальные программы в ответ на ухудшение внешней конъюнктуры, вредно для развития экономики часто пересматривать налоговые ставки.

В 1985 году средняя цена на нефть по «корзине ОПЕК» составила 48 долл./баррель, но уже в 1986 году она упала более чем вдвое – до 23 долл./баррель. Если бы подобный перепад цен произошел в 2006 году, расчетные потери бюджетных доходов только от нефтяного сектора составили бы 54 млрд долл. (1474,2 млрд рублей), что составляет 24% ожидаемых доходов федерального бюджета

В условиях сохраняющейся высокой зависимости экономики

и бюджетной системы от внешне-экономической конъюнктуры для поддержания экономической и финансовой стабильности необходимо не только ограничивать влияние колебаний сырьевых доходов на макроэкономические и бюджетные показатели в краткосрочной перспективе, но и накапливать бюджетный резерв для использования в периоды низких цен на сырье.

7.1. Стабилизационный фонд

«К финансам России не применима система, согласно которой государство не должно <...> сосредотачивать в своем распоряжении запасные средства. Эта система привела бы в расстройство государственное хозяйство, затруднила бы в случаях бедствий правительственную помощь населению и явилась бы шагом к политическому ослаблению нашего отечества».

Из доклада С. Ю. Витте Государственному Совету о государственной росписи доходов и расходов на 1901 год

Образование в 2004 году Стабилизационного фонда с формализованными, законодательно закрепленными правилами пополнения стало принципиальным шагом в создании эффективного механизма, ограничивающего влияние внешних условий на бюджет и экономику в целом.

Прогнозируемый объем средств Стабилизационного фонда на начало 2007 года позволит финансировать дефицит федерального бюджета в случае падения мировой цены на российскую нефть до 27 долларов за баррель в течение 1–2 лет.

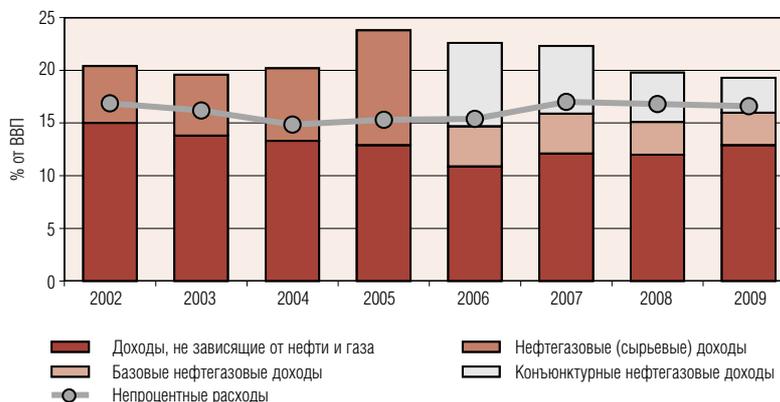
Накопленные остатки Стабилизационного фонда позволили Российской Федерации в 2005 и 2006 годах осуществить операции по досрочному погашению государственного внешнего долга. В результате расходы федерального бюджета на обслуживание долга сократятся с 1,0% ВВП в 2005 году до 0,5% ВВП в 2009 году, а общая экономия средств федерального бюджета на процентных платежах за период до 2020 года превысит 12,0 млрд долл. США. В июле и августе 2006 года в соответствии с законодательством Российской Федерации часть средств Стабилизационного фонда была конвертирована в валюту иностранных государств. Минимальный уровень риска размещенных активов позволит застраховать бюджет Российской Федерации от негативных послед-

Риски высоких цен на нефть

Высокие цены на нефть являются источником дополнительных валютных поступлений. Обменивая их на национальную валюту по сложившемуся курсу, Центральный Банк увеличивает денежную массу. Если бы дополнительные средства аккумулировались в виде сбережений граждан или инвестиций предприятий, то в долгосрочной перспективе это благоприятно бы сказывалось на экономическом развитии страны. Однако в условиях низкого доверия к банковской системе и недостаточной инвестиционной привлекательности экономики значительная часть дополнительных доходов тратится на текущее потребление. Поскольку рост объемов товаров и услуг отстает от постоянно «выплескивающихся» на внутренний рынок денежных средств, происходит дополнительный рост цен. Если бы Центральный Банк отказался от покупки «дополнительной» валюты, курс доллара резко бы упал. Это, в свою очередь, вызвало бы удорожание отечественных товаров относительно импортных на внутреннем рынке и, соответственно, привело бы к замедлению или даже прекращению экономического роста, повышению безработицы, снижению доходов населения и бюджетов. Таким образом, основными рисками высоких нефтяных цен являются инфляция и укрепление рубля. Избежать этих негативных последствий можно, изымая «нефтедоллары» в период высоких нефтяных цен с тем, чтобы в период падения цен иметь возможность «вернуть» их в экономику и бюджетную сферу.

Рис. 7.1

Доходы и расходы федерального бюджета, % от ВВП



ствий в случае резкого и длительного ухудшения макроэкономической конъюнктуры.

Вместе с тем в Стабилизационный фонд автоматически перечисляется лишь часть конъюнктурных доходов, возникающих от превышения мировыми ценами их стандартного уровня. В результате значительный объем дополнительных доходов от нефти и газа остается в бюджете и фактически используется на дальнейшее повышение расходов по сравнению с уровнем, который соответствует долгосрочной средней цене на нефть 27 долл./баррель и который может быть выдержан бюджетом в долгосрочной перспективе без сокращения расходов и угрозы бюджетного кризиса.

7.2. Нефтегазовый баланс

В перспективе Минфин России предлагает изменить подход к сбережению доходов от исчерпаемых сырьевых ресурсов с целью не только сгладить краткосрочные колебания их цен, но и обеспечить будущие поколения достаточным запасом средств для поддержания уровня расхо-

дов при исчерпании углеводородных запасов.

В 2006 году нефтегазовый дефицит федерального бюджета (разность между доходами, не зависящими от нефти и газа, и расходами) составит 5,2% ВВП. В результате увеличения непроцентных расходов в 2007 году он вырастет до 5,4% ВВП, а затем его размер будет постепенно снижаться — до 5,3 и 4,2% ВВП в 2008–2009 годах. Фактически финансирование нефтегазового дефицита федерального бюджета осуществляется за счет доходов, зависящих от нефти и газа («нефтегазового трансферта»), а также заимствований и поступлений от приватизации. «Нефтегазовый трансферт» состоит из базовых нефтяных доходов (части нефтяных доходов, соответствующих цене на нефть ниже 27 долл./баррель) и конъюнктурных нефтегазовых доходов (доходов, соответствующих цене на нефть выше 27 долл./баррель).

В целях снижения риска невыполнения бюджетных обязательств в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры

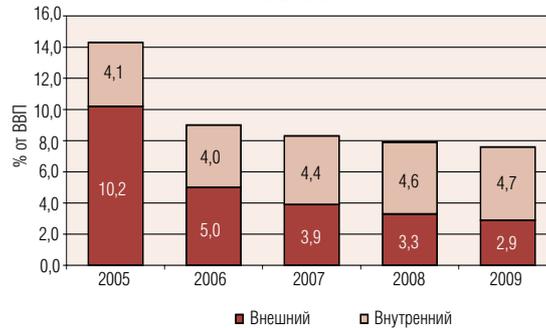
Рис. 7.2

Финансирование нефтегазового дефицита федерального бюджета, % от ВВП



Рис. 7.3

Государственный долг Российской Федерации на конец года, % от ВВП



и сохранения доходов от невозобновляемых ресурсов для будущих поколений предлагается использовать в бюджетном планировании методологию «нефтегазового баланса», которая предусматривает:

1. Раздельный учет нефтегазовых (сырьевых) и ненефтегазовых доходов.

2. Выделение в составе Стабилизационного фонда резервной части и фонда будущих поколений. Размеры «нефтегазового трансферта» должны определяться на долгосрочную перспективу на основе принятого законодательно установленного принципа (например, в % к ВВП), не подлежащего постоянному пересмотру. В перспективе «нефтегазовый трансферт» должен постепенно замещаться доходом от инвестирования средств фонда будущих поколений.

Переход к построению бюджета на основе ненефтегазового баланса позволит обеспечить устойчивость бюджетной политики в долгосрочной перспективе. Внешнеэкономическая конъюнктура не будет оказывать влияния на параметры федерального бюджета. При этом риски, связанные с неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, переносятся на Стабилизационный фонд – в отдельные годы поступления в фонд могут быть меньше трансферта в бюджет.

7.3. Государственный долг

Государственная долговая политика Российской Федерации на 2007–2009 годы предусматривает снижение объемов государственного внешнего долга и постепенное замещение его внутренними заимствованиями.

Принципы государственной долговой политики Российской Федерации:

– **замещение государственного внешнего долга внутренними заимствованиями;**

– **развитие рынка государственных ценных бумаг;**

– **использование государственных гарантий для ускорения экономического роста;**

– **использование инструментов долговой политики с целью осуществления дополнительной стерилизации излишней денежной массы и борьбы с инфляцией.**

В соответствии с принципами долговой политики в 2005 и 2006 годах Российская Федерация осуществляла **досрочное погашение государственных внешних долговых обязательств**. В январе 2005 года досрочно в полном объеме был погашен остаток долговых обязательств перед Международным валютным фондом. В июне 2006 года Российская Федерация полностью погасила задолженность по долгу бывшего СССР перед официальными кредиторами Парижского клуба кредиторов.

Досрочное погашение внешнего долга также будет способствовать укреплению международного авторитета России как государства со значительным запасом финансовой и долговой устойчивости, имеющего репутацию добросовестного заемщика и стремящегося конкретными мерами политики улучшить инвестиционный климат в стране.

В области **внутренних заимствований** проведение долговой политики в 2007–2009 годах будет исходить из целей развития рынка государственных ценных бумаг. Ключевыми задачами станут повышение ликвидности рыночной части государственного внутреннего долга и сохранение оптимальной дюрации и доходности на рынке государственных ценных бумаг.

В 2007–2009 годах планируется положительное сальдо заимствований на внутреннем рынке, не приводящее к увеличению процентных ставок.

В результате к концу 2007 года объем внутреннего долга превысит размер внешних обязательств, а совокупный объем государственного долга сократится с 9% ВВП на конец 2006 года до 8,3% ВВП на конец 2007 года и 7,5% на конец 2009 года, при этом уже в 2008 году объем внутреннего долга превысит размер внешних обязательств.

Заклучение

«...У России есть колоссальные возможности для развития. Есть огромный потенциал, который надо эффективно реализовать для улучшения жизни людей».

Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 года

В 2007 году реальные (с учетом инфляции) возможности бюджетной системы страны и федерального бюджета по финансовому обеспечению социальных гарантий, предоставлению бюджетных услуг, упрочению национальной безопасности, поддержке экономического роста и других функций государства и местного самоуправления возрастут по сравнению с текущим годом соответственно на 15 и 17%, а к 2009 году – на 25%.

Основная задача бюджетной политики на 2007 год и среднесрочную перспективу – сохранение макроэкономическую стабильность, сбалансированность и устойчивость бюджетной системы, – обеспечить максимально эффективное и прозрачное использование этих средств для достижения конечных, измеримых, общественно значимых результатов, которые, в свою очередь, ведут к дальнейшему увеличению финансовых возможностей государства

Таким образом, **взвешенная и ответственная бюджетная политика, бюджетные правила и процедуры, обеспечивающие прозрачность, подотчетность и результативность бюджетных расходов, – необходимое условие устойчивого экономического развития и, следовательно, реализации стратегических приоритетов развития страны.**

Исходя из этого и с учетом опыта бюджетных реформ последних лет, в 2006 году в рамках председательства Российской Федерации в «Группе восьми» Минфином России была выдвинута

инициатива по выработке и применению общепризнанных принципов, критериев и стандартов эффективного и ответственного управления общественными финансами. Эта инициатива была поддержана на расширенной встрече министров финансов стран «группы восьми» в июне 2006 года в г. Санкт-Петербурге.

Для обсуждения были предложены следующие принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами:

1) финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность, которая в том числе и прежде всего обеспечивается:

- общедоступностью информации о состоянии и тенденциях развития общественных финансов;
- открытостью деятельности органов власти по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов;
- наличием и соблюдением формализованных требований к ведению бюджетного учета, составлению и предоставлению бюджетной отчетности;
- рассмотрением и утверждением законодательными органами основных показателей бюджетной отчетности;
- формированием и предоставлением бюджетной отчетности в соответствии с общими принципами, необходимыми и достаточными для проведения межстрановых сравнений;

2) долгосрочная сбалансированность и устойчивость бюджетов, для обеспечения которой в том числе и прежде всего необходимо:

- прогнозирование основных параметров бюджетной системы на средне- (до 3 лет) и долгосрочную (свыше 3 лет) перспективу в рамках единой макроэкономической и денежно-кредитной политики;
- реалистичность и надежность экономических прогнозов и предпосылок, положенных в основу бюджетного планирования;
- наличие и соблюдение при выработке средне- и долгосрочной бюджетной политики критериев (показателей) сбалансированности и устойчивости бюджетов, а также приемлемости (допустимости) налоговой и долговой нагрузки;
- систематический анализ и оценка рисков для бюджетной системы, в том числе — возникающих вследствие принятых решений или средне- и долгосрочных тенденций новых обязательств;
- создание и поддержание необходимых финансовых резервов, в том числе для стран с высокой долей доходов от экспорта отдельных товаров — стабилизационных фондов и фондов будущих поколений;

3) эффективная и справедливая система межбюджетных отношений, которая в том числе и прежде всего подразумевает:

- законодательно закрепленные, основанные на единых принципах, стабильные и предсказуемые финансовые взаимоотношения между центральными, региональными и местными органами власти;
- сбалансированное и взаимоувязанное разграничение между уровнями бюджетной системы расходных обязательств и доходов;
- возможность и заинтересованность для субнациональных властей самостоятельно формировать свои бюджетные расходы и доходы исходя из интересов и предпочтений региональных (местных) сообществ;
- объективная, формализованная и прозрачная система бюджетного выравнивания;

- наличие стимулов для повышения эффективности управления субнациональными финансами и при необходимости, санкций обеспечивающих соблюдение финансовой дисциплины и законодательно установленных требований;

4) консолидация бюджета и бюджетного процесса, которая в том числе и прежде всего предполагает, что на каждом уровне управления общественными финансами:

- четко и однозначно определены ответственность и полномочия органа исполнительной власти, осуществляющего выработку и реализацию бюджетной политики, в том числе — организацию составления и исполнения бюджета;
- все доходы и расходы отражаются в едином бюджете;
- в бюджетной системе отсутствуют внебюджетные фонды (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных фондов и фондов будущих поколений);
- планирование и исполнение текущих и капитальных расходов осуществляется ведомствами, отвечающими за политику в соответствующих сферах деятельности, в рамках единых процессов и процедур;
- функционирует эффективная система проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств;

5) среднесрочное финансовое планирование, которое в том числе и прежде всего реализуется путем:

- составления и утверждения годового бюджета в соответствии и в рамках бюджетных проектировок на средне- и долгосрочную перспективу;
- наличия и соблюдения формализованных правил и процедур ежегодного обновления (корректировки) и продления среднесрочных бюджетных проектировок;
- наличия и применения формализованных методов расчета (корректировки) бюджетных расходов, предопределяемых действующей политикой, в том числе социальных трансфертов населению;
- наличия и соблюдения правил и процедур определения ресурсов для принятия новых обязательств в рамках принятых бюджетных ограничений;
- установления для ведомств «потолок» (лимитов) расходов на среднесрочный период;

6) бюджетирование, ориентированное на результаты, которое в том числе и прежде всего проявляется в:

- установлении для каждого ведомства системы целей, ожидаемых результатов деятельности и отчетности, обеспечивающих реализацию приоритетов и целей государственной политики;
- обеспечении самостоятельности, мотивации и ответственности ведомств, их структурных подразделений и должностных лиц для достижения планируемых результатов в рамках принятых финансовых ограничений;
- использовании конкурентных принципов распределения бюджетных средств, в том числе — в соответствии с объемом и качеством реально предоставленных ведомствами и учреждениями общественных услуг;
- наличии и применении методов оценки результатов использования бюджетных средств ведомствами и учреждениями в отчетном и плановом периоде;
- наличии и применении методов оценки полной стоимости бюджетных программ и общественных услуг;

7) Эффективный финансовый контроль и мониторинг, организация которого в том числе и прежде всего требует:

- ежегодного проведения независимой внешней проверки (аудита) бюджетной отчетности с рассмотрением ее результатов законодательными органами власти;
- наличия и соблюдения нормативно установленных процедур проверки соблюдения и ответственности за нарушения бюджетного законодательства;
- наличия и соблюдения формализованных, прозрачных и устойчивых к коррупции процедур принятия решений по использованию бюджетных средств, в том числе — при осуществлении бюджетных закупок;
- регулярного проведения анализа и оценки качества финансового менеджмента с поддержкой мер по его повышению;
- развития внутреннего финансового аудита (контроля).

Большинство развитых стран, многие страны с развивающейся и переходной экономикой, в том числе ряд стран — членов СНГ, проводили и проводят бюджетные реформы, отвечающие именно такому пониманию эффективного и ответственного управления общественными финансами. В начале 2000-х годов к ним присоединилась Россия. В условиях роста глобальной конкуренции необходимо продолжать модернизацию системы управления общественными финансами Российской Федерации, обеспечивая в каждом бюджетном цикле все более полную и четкую реализацию этих принципов.

Перспективный финансовый план Российской Федерации на 2007—2009 годы и проект федерального бюджета на 2007 год соответствуют этому требованию, обеспечивая:

достойную жизнь для граждан, достижение которой будет проявляться в:

- сокращении доли населения с доходами ниже прожиточного минимума с 18 до 11%;
- повышении соотношения между средней заработной платой в экономике и прожиточным минимумом трудоспособного населения с 2,6 до 3,6;
- повышении соотношения между трудовой пенсией и прожиточным минимумом пенсионера с 1,0 до 1,3;
- увеличении объема вводимого жилья с 50 до 80 млн кв. метров в год;

устойчивый рост для экономики, характеризующийся:

- сохранением темпов экономического роста на уровне 6% ВВП;
- снижением уровня инфляции до 4,0—5,5%;
- увеличением инвестиций в основной капитал более чем в два раза;
- ростом прямых иностранных инвестиций в долларовом выражении более чем в три раза;

уверенность в будущем для страны, являющаяся результатом:

- повышения коэффициента рождаемости с 10,2 до 11,1—11,4 на тысячу человек в год;
- увеличения доли миграционного прироста в компенсации естественной убыли населения с 17 до 22%;
- поддержания высокого научного потенциала и развития приоритетных отраслей науки и технологий;
- диверсификации промышленности и повышения доли инновационной продукции в объеме экспорта и продаж на внутреннем рынке;
- обеспечения национальной безопасности и готовности к отражению внешних и внутренних угроз.