

# Экономика и управление: проблемы, решения

**EKONOMIKA I UPRAVLENIE: PROBLEMY, RESHENIYA**



**Управление бюджетами и фондами сквозь призму социализации**

**Финансовое обеспечение государственных и муниципальных услуг**

**Системы массового обслуживания по критерию «стоимость – эффективность»**

**Бухгалтерский учет и экономический анализ внеоборотных активов**

**Налоговая политика в Союзном государстве**

**Партнерские взаимоотношения страховых компаний с потребителями**

**Системы повышения конкурентоспособности образовательных услуг**



Подписка во всех отделениях связи России, Казахстана, Украины и Белоруссии  
Каталог «Пресса России» – индекс 29231

Журнал зарегистрирован в Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-46230. ISSN 2308-927X, ISSN 2227-3891

**Учредитель:**

ООО «Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА»

**Издатель:**

ООО «Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА»

**Генеральный директор:**

Дерновой В.Б.

**Главный редактор журнала:**

Ярлыкапов А.Б. – академик РАЕН, доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

**Заместитель главного редактора:**

Шахова М.С.

**Члены редколлегии:**

Алисов А.Н. – Заслуженный работник высшей школы РФ, академик РАЕН доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Блинов А.О. – академик РАЕН, профессор, доктор экономических наук, Финансовый университет при Правительстве РФ  
Грунин А.А. – доктор экономических наук, профессор, Российский государственный социальный университет  
Гусарова Л.В. – доктор экономических наук, профессор, Институт экономики, управления и права  
Дадашев А.З. – доктор экономических наук, профессор, Финансовый университет при Правительстве РФ  
Ишина И.В. – доктор экономических наук, профессор, Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ  
Карп М.В. – доктор экономических наук, профессор, Государственный университет управления  
Кирина Л.С. – доктор экономических наук, профессор, Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ  
Куликов А.Г. – доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Ларина С.Е. – доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Любимцев Ю.И. – доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Мельник М.В. – Заслуженный деятель науки РФ, профессор, доктор экономических наук, Финансовый университет при Правительстве РФ  
Соколов Е.В. – доктор технических наук, профессор, Московский государственный технический университет имени Н.Э. Баумана  
Солодуха П.В. – доктор экономических наук, профессор, Российский государственный социальный университет  
Соловьев А.К. – доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Пенсионный фонд РФ  
Тютюрюков Н.Н. – доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
Чванов Р.А. – доктор экономических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

**Верстка:** Свиридова О.Г.

**Юридический адрес журнала:**

127566, г. Москва, Алтуфьевское шоссе, д. 48, корп. 2  
Телефон: +7 (495) 592-2998, +7 (915) 087-7376  
E-mail: info@sciencelib.ru, idnb11@yandex.ru  
Internet: http://www.sciencelib.ru

© ООО «Издательский дом «НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА»

Подписано в печать 25.09.2013. Формат 60x90 1/8.

Цена договорная. Объем 10,75 п.л. Тираж 7.300 экз.

Отпечатано в цифровой типографии «Буки Веди»

на оборудовании Konica Minolta

ООО «Ваш полиграфический партнер»,

ул. Ильменский проезд, д. 1, корп. 6

Тел.: +7 (495) 926-6396, www.bukivedi.com, info@bukivedi.com

Статьи рецензируются.

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), индексируется в: Научной электронной библиотеке ELIBRARY.RU (Россия), ULRICHSWEB™ GLOBAL SERIALS DIRECTORY (США), JOURNAL INDEX.net (США), INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL (Польша).

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале «Экономика и управление: проблемы, решения», допускается только с письменного разрешения редакции. Точка зрения авторов статей может не совпадать с мнением редакции.

Ответственность за достоверность рекламных объявлений несут рекламодатели.

# ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ: ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ  
ВЫХОДИТ 1 РАЗ В МЕСЯЦ  
9 (21) – 2013 СЕНТЯБРЬ

## ЕКОНОМІКА І УПРАВЛЕННЯ: ПРОБЛЕМИ, РЕШЕННЯ



### СОДЕРЖАНИЕ

#### УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСАМИ

Уманец О. П. Управление бюджетами и фондами сквозь призму социализации.....	2
Горлова О. С. Анализ механизма финансового обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг бюджетными и автономными учреждениями.....	16

#### АНАЛИЗ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Буравлев А. И. Задача оптимального проектирования системы массового обслуживания по критерию «стоимость – эффективность».....	23
Слободняк И. А., Быкова Т. Л. Проблемы бухгалтерского учета и экономического анализа поступления и ввода в эксплуатацию внеоборотных активов.....	28

#### НАЛОГОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Тютюрюков Н. Н., Тютюрюков В. Н., Тернопольская Г. Б. Налоговая политика в союзном государстве в преддверии создания Евразийского союза.....	40
--	----

#### ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

Мкртычев О. В., Джинчвелашвили Г. А. Современные концепции развития нормативных документов по сейсмостойкому строительству.....	47
Козел И. В. Стратегия формирования партнерских взаимоотношений страховых компаний с потребителями.....	59
Танина М. А. Разработка системы повышения конкурентоспособности образовательных услуг общеобразовательных учреждений на основе применения независимой системы их оценки.....	66
Саакян П. А. Будущее регионализации в глобальной экономике: ЕврАзЭС.....	76
Ходжакулиева Б. А. Великий шелковый путь и туркмено-русские отношения: история и современность.....	80

#### НАШИ АВТОРЫ

Научные биографии.....	85
------------------------	----

#### CONTENTS

#### MANAGEMENT OF THE FINANCE

Oumanets O. P. Management of the finance budget and funds management in the light of socialization.....	2
Gorlova O. S. The analysis of the financial security mechanism of rendering state and municipal services by budgetary and autonomous institutions.....	16

#### ANALYSIS OF FINANCIAL AND ECONOMIC ACTIVITY

Buravlev A. I. The problem of optimal designing queueing systems based on «cost – effectiveness».....	23
Slobodnyak I. A., Bykova T. L. The problems of accounting and economical analysis of purchasing the external fixed assets.....	28

#### TAX MANAGEMENT

Tyutyuryukov N.N., Tyutyuryukov V.N., Ternopolskaya G.B. Tax policy in the union state in anticipation of the creation of the Eurasian union.....	40
---	----

#### MANAGEMENT ISSUES

Mkrtychev O. V., Dzhinchvelashvili G. A. Modern concepts development of normative documents on earthquake engineering.....	47
Kozel I. V. Strategy of formation of partner relations between insurance companies and consumers.....	59
Tanina M. A. Development of increasing the competitiveness of secondary education institutions on the basis of an independent evaluation of their.....	66
Saakyan P. A. Regional integration in the modern world economics: EurAsEC.....	76
Hodzhakulieva B. A. The Great silk way and turkmen-russian relations: history and present.....	80

#### OUR AUTHORS

Scientific biographies.....	85
-----------------------------	----

---

## Управление финансами

УДК 336.14, 303.09, 336.01, 336.02, 336.11

# УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТАМИ И ФОНДАМИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ СОЦИАЛИЗАЦИИ

**УМАНЕЦ О. П.,**

*кандидат экономических наук, консультант Постоянного  
представительства Красноярского края при Правительстве Российской  
Федерации, Советник государственной гражданской службы 1-го класса,  
Москва, Россия*

*E-mail: [oumanties@mail.ru](mailto:oumanties@mail.ru)*

В статье рассмотрены существенные аспекты, связанные с методологией управления государственными бюджетами и фондами. Изложена концепция интегральной системы управления бюджетами и фондами как инструмента реализации государственной социально-экономической политики.

Ключевые слова: бюджет, фонд, бюджетная система, политика, социализация.

Management of the finance

## BUDGET AND FUNDS MANAGEMENT IN THE LIGHT OF SOCIALIZATION

OUMANETS O. P.,

candidate of economic sciences, an adviser of Permanent  
mission of Krasnoyarsk region at the Government of the Russian Federation,  
Adviser of the state civil service of the Russian Federation of 1 class,  
Moscow, Russia

E-mail: [oumanties@mail.ru](mailto:oumanties@mail.ru)

*The article deals with the essential aspects of the methodology of the management of public budgets and funds. Presents a vision of an integrated system of managing budgets and funds, as a tool for the implementation of state social and economic policies.*

*Keywords: budget fund, the budget, system, politics, socialization.*

### Актуализация

**В**екторы развития большинства стран мира обусловлены влиянием глобальных и локальных факторов. Однако очень часто под их действием запускаются процессы, течение которых приводит к нарушению баланса, что неизбежно влечет за собой явления циклической нестабильности, кризисные состояния в экономике, общественно-политической жизни и социальной сфере. Несмотря на то что причинность возникновения и безусловность действия многих

факторов очевидны<sup>1</sup>, они не участвуют в планировании и не учитываются в управлении. Исследование этих вопросов не завершено, не имеет однозначных подходов и окончательных определенных результатов – иначе говоря, сохраняет свою актуальность в настоящее время.

---

<sup>1</sup> Безусловная очевидность этих факторов подтверждена причинами социального характера, которые в большинстве случаев усиливают риск возникновения кризисных ситуаций и провоцируют процессы дестабилизации.

В условиях периодической нестабильности и постоянных изменений социально-экономической среды в государствах прилагаются усилия для агрегации производственных мощностей, наращивания отраслевых возможностей промышленности, повышения адаптационных способностей национальной экономики, укрепления социальной, политической, экономической и финансовой инфраструктуры государства. Считается, что в конечном итоге за счет этих мер можно решать текущие государственные задачи и поддерживать постоянную готовность к преодолению реальных угроз и снижению потенциальных. С другой стороны, принятие тех или иных целенаправленных мер на макро-, мезо- или микроэкономическом уровне неизбежно потребует обеспечения – в виде соответствующих капитальных вложений – прямых затрат компенсационного характера и т.п. Иначе говоря, без достаточных объемов денежных средств, финансовых активов и резервов здесь не обойтись.

В условиях современной сложной и динамичной геополитической обстановки главной целью государства становится надежное обеспечение и поддержание условий для благосостояния и устойчивого прогресса<sup>2</sup> общества во всех сферах его жизни и деятельности. Общепринято считать, что особую актуальность приобретает т.н. *вектор социально-экономического развития* и, в частности, задача поступательного роста, ориентированного на постоянно расширяющееся воспроизводство социального, экономического и инновационного потенциалов.

Эта установка (как и сам вектор) за последние годы возведены российским руководством в ранг государственной политики и провозглашены долговременной стратегией, которая реализуется на всех уровнях государственного управления: федеральном, региональном и местном. При этом основным требованием и необходимым условием для достижения благосостояния выступают высокие экономические и финансовые результаты. Иными словами, в обеспечении благосостояния

<sup>2</sup> Прогресс (от лат. *progressus* – движение вперед, успех) в значении направления развития от низшего к высшему или движения вперед, к лучшему, широко используется как термин, получив в быденном и научном обороте общепризнанный статус, несмотря на многозначность и вариативность толкования его содержания, а также очевидную неопределенность самой «теории прогресса».

общества и поддержании устойчивого прогресса определено важная роль отведена финансовым и экономическим возможностям государства.

### Структурные особенности

Формирование государственных финансов в российских условиях имеет ряд особенностей. Все денежные средства, которые образованы за счет доходных операций государства, аккумулируются в централизованных фондах – бюджетах<sup>3</sup>. Совокупность бюджетов и фондов в рамках государства образуют его бюджетную систему<sup>4</sup>. В общепринятом понимании бюджетная система Российской Федерации (далее – бюджетная система) существует как совокупность бюджетов и государственных внебюджетных фондов, которые в структурном плане могут быть отнесены к одному из трех уровней первый – занимает федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, второй уровень образуют бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов и бюджеты 83 субъектов<sup>5</sup> Российской Федерации (в том числе: бюджеты 21 республики, девяти краев, 46 областей, двух городов федерального значения<sup>6</sup>, одной автономной области и четырех автономных округов) и третий – составляют местные бюджеты (в том числе: муниципальных районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований, а также городских и сельских поселений).

Непосредственное управление бюджетами возложено на те органы государственной власти, к компетенции которых эти бюджеты отнесены. Помимо перечисленных существует понятие т.н. *консолидированного бюджета*, который пред-

<sup>3</sup> Мацуляк И. Д. Функции, роль и особенности государственных финансов // Финансы, налоги и кредит: учебник. М.: изд-во РАГС, 2007. С. 204.

<sup>4</sup> Система – множество элементов находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство.

<sup>5</sup> Численность субъектов указана в соответствии с действующим положением ст. 65 Конституции Российской Федерации.

<sup>6</sup> В ряде источников учебно-методической литературы бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга относят к третьему уровню бюджетной системы, что противоречит определению ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 65 Конституции Российской Федерации, в соответствии с положениями которой города федерального значения Москва и Санкт-Петербург включены в перечень субъектов Российской Федерации.

ставляет собой свод бюджетов бюджетной системы (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) на соответствующей территории без учета межбюджетных трансфертов между ними. Управление консолидированными бюджетами как таковое не реализовано, поскольку данное понятие имеет чисто номинальное значение и используется при расчетах, анализе статистических и прогнозных показателей, которые учитываются для целей бюджетного планирования, но в большинстве случаев информативной нагрузки они не несут ввиду своего номинального характера.

### Перекосы централизации

Итак, действия государства в соответствии с заданным (текущим) вектором развития или осуществляемые по нескольким (многовекторным) направлениям приводят к изменениям в самых различных сферах<sup>7</sup> общества: экономической, социальной, политической, культурной, правовой и т.п. Государственная политика в наибольшей степени призвана способствовать этим изменениям. Как следствие возникает задача финансового обеспечения преобразований, как и насущная необходимость совершенствования методов управления государственными финансами в условиях постоянного дефицита средств, в том числе средствами активов и денежных резервов бюджетов и фондов.

В качестве способа обеспечения текущих потребностей государства и его целенаправленных действий избрана централизация денежных средств. Очевидно, такой выбор должен оправдываться не только на этапе аккумуляции доходных поступлений в бюджетах и фондах, что в принципе удается осуществлять, например, в рамках администрирования бюджетных доходов, но и на последующем – распределительно-расходном этапе. Рассмотрим возможные доводы за и против.

*Во-первых*, считается, что только централизованные фонды создают необходимую основу, которая позволяет выполнять государственные планы, реализовывать государственные целевые и инвестиционные программы, приоритетные

национальные проекты, а также создавать и поддерживать условия для стабильного и устойчивого роста за счет внедрения новых технологий и инноваций. На практике основа для этого создается, однако программы и проекты не получают эффективной реализации по причине ошибок управленческого характера.

*Во-вторых*, в интересах достижения намеченных целей государством на законодательном и исполнительном уровне разрабатывается и реализуется комплекс мер в части формирования и использования централизованных фондов денежных средств (бюджетов) с предназначением обеспечивающего характера – для реализации государственной социально-экономической политики на всей территории страны<sup>8</sup>. В действительности процедуры бюджетного планирования и использования бюджетов (и фондов) страдают несовершенством: они громоздки, ограничены сроками рассмотрения и не позволяют эффективно управлять бюджетными средствами в условиях влияния новых факторов и динамичных изменений среды, в которой происходит исполнение бюджетных обязательств.

*В-третьих*, считается, что только централизованные фонды (бюджеты) способны предоставлять максимум возможностей для маневра ресурсами и позволяют государству вовремя сосредоточить усилия на решающих направлениях экономического и социального развития. На деле же векторы развития определяются заблаговременно, сохраняя свою направленность вне зависимости от изменений обстановки или новых условий, механизм обратной связи отсутствует, контроль действует с задержкой социализации планируемых расходов с приоритетами общества.

Противовесом к распространенному мнению о необходимости (и обоснованности) осуществления централизации государственных доходов на протяжении многих лет выступают фактические результаты исполнения бюджетов и управления средствами фондов, которые неоднократно демонстрировали неспособность распорядителей (в лице соответствующих органов власти) реализовать

<sup>7</sup> Условное разделение общества на сферы соответствует общепринятым стереотипам мышления, на самом деле построенных на иллюзии: общество (или социум) представляет собой структуру, действующую на принципах системы, рассмотрение которой в части составляющих – искусственно выделенных компонентов – бесперспективно.

<sup>8</sup> Основные направления социально-экономической политики Российской Федерации изложены фрагментарно и представляются в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, прогнозах развития, законах Российской Федерации о бюджете и в других государственных документах.

действительное предназначение бюджетов и централизованных фондов. Как следствие в настоящее время отмечаются все более настойчивые попытки обоснования бюджетной децентрализации.

Помимо этого возникает вопрос о целесообразности и эффективности действующего алгоритма уровневой централизации доходов, в соответствии с которым, например, в бюджетах бюджетной системы предусмотрена аккумуляция налоговых и иных поступлений – в размерах, установленных законом<sup>9</sup>, а затем эти аккумулированные средства возвращаются на те же уровни, в те же (или другие) бюджеты, куда передаются посредством межбюджетных трансфертов по утвержденным или текущим потребностям.

Безусловно, перераспределение после централизации доходов можно оправдать наличием определенного числа дотационных регионов. Кроме того, централизация средств во многом способствует созданию условий для предоставления услуг населению в сфере жилищного строительства, образования и социального обеспечения, в которых помимо федерального уровня в той или иной мере участвуют и другие уровни бюджетной системы, однако доля расходов на эти цели в общем объеме расходов бюджетов крайне не высока.

Однако в иных случаях обосновать необходимость централизации становится сложно. Например, применение этого механизма на федеральном уровне централизует в федеральном бюджете средства, в том числе поступающие из регионов, а в результате последующего распределения этих средств часть из них (по тем или иным заявкам) возвращается в те же (или в другие) регионы, например, на условиях софинансирования расходов в виде субсидий или субвенций.

Из анализа общей структуры расходов федерального бюджета видно, что межбюджетные трансферты в виде перечислений в государственные внебюджетные фонды, дотаций, субсидий и субвенций, предоставляемых субъектам Российской Федерации, составляют крупнейшую долю (треть объема всех расходов). Организация таких межуровневых потоков может быть вынужденной, но представляется абсолютно нецелесообразной. Кроме того, исходя из практики бюджетного планирования и исполнения бюджетов,

<sup>9</sup> В процентной доле отчислений, устанавливаемой законом о бюджете на текущий год и плановый период.

а также современных тенденций использования возможностей бюджетов и фондов, софинансирование расходов нередко связано с реализацией социальных программ и проектов, но редко завершается социально значимым результатом. Здесь эффективны только бюджетные инвестиции и в некоторой степени может сыграть позитивную роль бюджетный кредит.

Вместе с тем на предыдущем этапе<sup>10</sup> доказано, что предпринимаемые государством меры в целях централизации или децентрализации бюджетных средств сами по себе не являются гарантом динамичного развития экономики и общества, поскольку являются (или могут стать) всего лишь потенциалом для этого процесса, а результаты экономического роста и показатели благосостояния, по опыту большинства стран с развитой рыночной экономикой, часто обусловлены целенаправленными инвестициями государства в образование, науку, промышленность и базовое медицинское обслуживание населения при условии сохранения природных ресурсов и экологии окружающей среды.

В управлении государственными бюджетами и фондами на протяжении длительного времени используются шаблоны. Совершенствуются процедуры бюджетных отношений, однако новые подходы отсутствуют. Если допустить, что в процессе аккумуляции денежных средств при формировании доходов государства их централизация в одном или нескольких фондах (бюджетах) играет важную роль и занимает важное место в бюджетном процессе, то такой подход, безусловно, должен в полной мере обеспечить и последующее эффективное использование бюджетных ресурсов этих фондов (бюджетов), чего на практике часто не происходит.

С другой стороны, вопросы поиска новых возможностей для скорейшего достижения целей и решения текущих государственных задач остаются в поле зрения ученых, экспертов и профильных специалистов управления<sup>11</sup>. Однако пока эти усилия не привели к социально значимым результатам, и примерам управления, которые можно было бы эффективно использовать на практике,

<sup>10</sup> Уманец О. П. Бюджет: социальные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 2. С. 2–25.

<sup>11</sup> Докторович А. Б. Развитие социального и инновационного потенциалов современной России // Материалы научно-практической конференции. М.: изд-во РАГС, 2009. С. 68.

актуальная необходимость и перспектива для продолжения научных исследований в этом направлении сохраняется.

### Инструменты реализации

Для успешного выполнения своих задач и функций государство заинтересовано в наполнении доходной части бюджетов и фондов. Очевидно также, что оно должно быть заинтересовано в эффективном, рациональном и целенаправленном расходовании денежных средств, предназначенных для государственных целей. Действия государства, предпринимаемые в этом направлении, находят свое отражение в соответствующих разделах общегосударственной политики, которая может быть определена как совокупность мероприятий по обеспечению функций и задач государства. То же самое реализуется в отношении аккумуляции денежных средств, их эффективно-му распределению и использованию в виде активов и резервов. Каждое из направлений деятельности государства выступает как важная часть социально-экономической политики<sup>12</sup>.

Считается, что в части регулирования финансовых потоков между секторами национальной экономики может выступать бюджетная политика, которая создает условия для формирования централизованных фондов денежных средств и также должна создавать условия для их эффективного распределения и использования в интересах предоставления коллективных и индивидуальных благ всем участникам бюджетных отношений, а также решения государством социально-экономических задач за счет ресурсов бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов.

Считается также, что бюджетная политика является важной частью государственной финансовой политики и может быть определена как система мероприятий, проводимых государством в области формирования бюджетного механизма для достижения определенных целей в ходе развития экономики<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Точное определение социально-экономической политики в научной и учебно-методической литературе отсутствует.

<sup>13</sup> Проведенные исследования показали, что финансовая политика, привычное понятие которой часто употребляется в государственных документах и научном обороте, на самом деле сформирована иллюзией существования.

Инструментом в реализации бюджетной политики государства выступает бюджетная система, которая представляет собой качественно определенную совокупность бюджетов и государственных внебюджетных фондов всех уровней, регулируемая нормами права и действующую в рамках существующих в государстве экономических и правовых отношений. Бюджетная система выполняет задачи через посредство бюджетного механизма, представляющего собой регламентированную нормами права деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и других участников по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению федерального бюджета и бюджетов других уровней бюджетной системы, а также по контролю за их исполнением в ходе бюджетного процесса<sup>14</sup>.

Здесь необходимо сделать существенную оговорку в качестве уточнения понятий. Представляется безусловным, что финансовая политика должна выступать организующим и системообразующим фактором в сфере финансов. Однако до тех пор, пока такая функция не реализована и не подтверждена практическими результатами, вести речь о существовании финансовой политики бессмысленно. Это понятие является иллюзией. При этом придется признать бесспорное наличие государственной бюджетной политики<sup>15</sup>, механизма ее реализации и исполнительного инструмента – в виде бюджетной системы. Таким образом, бюджетная политика и система ее реализации выступают как самостоятельные компоненты.

Особенностью реализации бюджетной политики в России является необходимость одновременного решения двух ключевых задач: с одной стороны, обеспечения динамичного развития экономики на основе общего для всей территории государства экономического пространства и бюджетного устройства, а с другой – необходимости учета региональных и местных особенностей, оптимального разделения бюджетных полномочий и распределения ответственности между уровнями власти, выполняющими соответствующие функции.

<sup>14</sup> Бюджетный процесс осуществляется в соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации.

<sup>15</sup> Уманец О. П. Финансовая политика: структуризация и сущностные аспекты // Экономика и управление: проблемы, решения. 2012. № 10. С. 21.

### Стереотипы и шаблоны управления

Оптимальное соотношение расходной и доходной части бюджетов и фондов, при котором возникает ситуация равенства суммы доходов и расходов, приводит к бюджетному равновесию или состоянию сбалансированности.

Нехватка в бюджете денежных средств, необходимых для выполнения государством возложенных на него задач и функций, в современном понимании выражается понятием «бюджетный дефицит», представляющий собой количественный параметр нарушения бюджетных пропорций. Второе из неравновесных состояний бюджета получило определение «бюджетный профицит» в виде абсолютного превышения доходов бюджета над объемом расходов. Общепринятые взгляды на неравновесные состояния бюджетов могут быть проиллюстрированы в виде упрощенной схемы (рис. 1).

В современном значении понятия «дефицит» и «профицит» определены положениями ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, где они выступают в роли параметров, тесно связаны с характеристикой неравновесных состояний бюджета и используются для отражения его дисбаланса. При этом исходной основой для формулировок определений (дефицита и профицита) стали термины «доходы» и «расходы», а содержательным наполнением – конкретное соотношение объемов, которое определяется разностью показателей доходной и расходной части бюджета.

Определения Бюджетного кодекса приведены в ограниченной и упрощенной форме, что на практике приводит к искажению их базового значения и смысла, сопровождается потерей понимания причинно-следственных связей и существенных аспектов управления, а повсеместное использование таких (упрощенных) интерпрета-

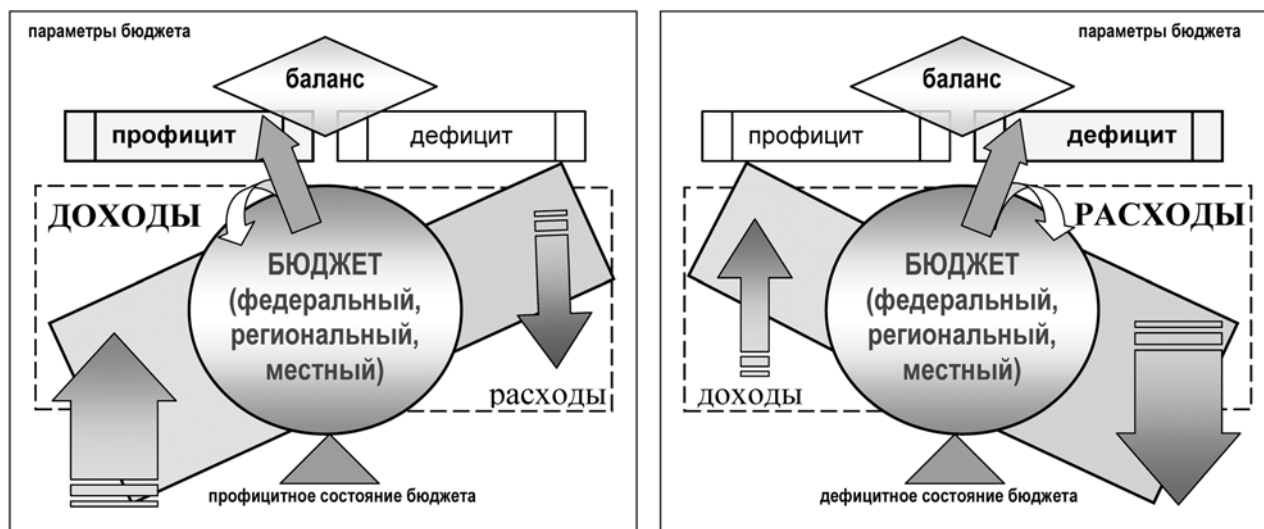


Рис. 1. Неравновесные состояния бюджетов

ций в ходе бюджетного планирования становится одной из главных причин, по которым бюджет (фонд) перестает быть сбалансированным.

Вместе с тем с точки зрения управления дефицит и профицит (в роли формальных параметров) могут играть роль *критериев оценки* деятельности органов власти, к компетенции которых относятся те или иные бюджеты (фонды) показывая, насколько в действительности эффективны результаты управления ими<sup>16</sup>. Таким образом, формальные

параметры бюджета становятся *критериями эффективности* управленческих решений.

### Ошибки управления

Очевидно, что при недостатке денежных резервов государственные планы и программы не выполняются в полном объеме. Государство оказывается неспособным реализовать свои функции и решать возложенные на него задачи в соответствии с предназначением. При этом цели социально-экономического развития не достигаются. Поэтому, в большинстве случаев государство стремится проводить бюджетную и налоговую

<sup>16</sup> Уманец О. П. Федеральный бюджет Российской Федерации: компонентный анализ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2011. № 4. С. 23–26.



политику в направлении снижения бюджетного дефицита и его полной ликвидации.

Для покрытия дефицита бюджетов и обеспечения сбалансированности используются особые инструменты – централизованные накопительные фонды компенсационного характера, где аккумулируются денежные средства за счет доходов целевого назначения, целевых отчислений от конкретных видов государственных доходов или за счет иных доходных поступлений. Ресурсы таких фондов учитываются по отдельным статьям и расходуются строго в соответствии с предназначением. В России подобные фонды существуют более 10 лет. Проанализируем опыт их функционирования.

В 2002 г. с целью обеспечения сбалансированности федерального бюджета был создан т.н. Финансовый резерв, куда первоначально зачислено 109,7 млрд руб. В 2003 г. туда же поступил весь объем неиспользованного профицита федерального бюджета в размере 148,2 млрд руб. В 2004 г. Финансовый резерв был преобразован: вместо него начал функционировать т.н. Стабилизационный фонд (далее – СтФ)<sup>17</sup>, в который поступала часть средств от нефтяного экспорта<sup>18</sup>. Полномочия по управлению средствами СтФ и распределению его активов с момента создания были переданы Министерству финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), а отдельные полномочия – Центральному банку России.

Предполагалось, что СтФ в качестве стратегического финансового резерва должен получить функцию двойного назначения. *Во-первых*, Фонд становился гарантом наполнения федерального бюджета в случае его дефицита, например, по причине резкого падения мировых цен на нефть и значительного сокращения объема нефтегазового трансферта. *Во-вторых*, при необходимости т.н. стерилизации излишней денежной массы он мог использоваться в виде аккумулирующего ее накопительного резерва<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Объем Стабилизационного фонда определялся федеральным законом.

<sup>18</sup> Первоначально размер этих доходов формировался за счет вывозной таможенной пошлины на нефть сорта Юралс и налога на ее добычу при фактической рыночной цене, превышающей фиксированную базовую цену. С 01.01.2006 базовая цена была установлена на уровне 27 долл. США за баррель.

<sup>19</sup> Стерилизация денежной массы рассматривалась Минфином России в качестве одного из эффективных методов борьбы с инфляцией.

Таким образом, Фонд аккумулировал в себе денежные средства, которые использовались для покрытия дефицита федерального бюджета, а в случаях, когда накопленный объем фонда превышал 500 млрд руб. – на другие актуальные государственные нужды. Объемы были значительными<sup>20</sup>. Однако, по мнению многих российских ученых-экономистов, СтФ выполнил свое предназначение лишь частично из-за ошибок шаблонного управления.

Например, в части дальнейшего использования аккумулированных в СтФ денежных средств, в том числе объема резервов, полученных за счет нефтегазовых доходов, предусматривалось размещение их за рубежом, как, впрочем, и многих российских государственных активов<sup>21</sup>. При этом активно проводились мероприятия по стерилизации денежной массы. Результаты таких решений были плачевными.

*Во-первых*, возникла ситуация, при которой государство, якобы под предлогом борьбы с инфляцией, направляло за рубеж значительные денежные объемы с условиями размещения под 2–3% годовых; при этом российские банки и производственные корпорации, значительная часть которых являлась государственными, испытывая нужду в заемных и кредитных средствах, получали денежные средства за границей на условиях 7–8% годовых. Разница в условиях приводила к росту внешнего долга российских банков и корпораций. Для сравнения, полученного на основе расчетных и статистических данных, при размере корпоративного долга 340 млрд долл. (в 2007 г.) процентные потери составили для России 17–

<sup>20</sup> В 2005 г., когда накопленные средства фонда превысили установленный уровень, их часть была направлена на выплату внешнего долга России и покрытие дефицита Пенсионного фонда России: 93,5 млрд руб. (около 3,3 млрд долл. США) было направлено в счет Международного валютного фонда; 430,1 млрд руб. (эквивалент 15 млрд долл. США) – на погашение долговых обязательств перед странами – членами Парижского клуба; 123,8 млрд руб. (4,3 млрд долл. США) передано Внешэкономбанку на покрытие кредитов, предоставленных в период 1998–1999 гг. Министерству финансов Российской Федерации для обслуживания государственного внешнего долга и 30 млрд руб. (около 1,04 млрд долл. США) перечислено в Пенсионный фонд Российской Федерации.

<sup>21</sup> В соответствии с установленным порядком управления средствами СтФ осуществлялось путем приобретения долговых обязательств иностранных государств (прежде всего США), перечень которых утверждался Правительством Российской Федерации, а также иностранной валюты для размещения ее на счетах в Банке России.