

В. В. Гриценко

доктор юридических наук, профессор

Воронежский государственный университет

УПРАВЛЕНИЕ СРЕДСТВАМИ РЕЗЕРВНОГО ФОНДА И ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Предшественником Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являлся Стабилизационный фонд РФ, основанный 1 января 2004 г. как часть федерального бюджета и ликвидированный в 2008 г. Все проблемы, которые были характерны для Стабилизационного фонда, перешли «по наследству» «новым» фондам. Механизм Стабилизационного фонда был введен для страховки бюджета от краткосрочных колебаний цен на нефть, подобных тому, который вызвал финансовый кризис в 1998 г. Фонд был призван обеспечивать сбалансированность федерального бюджета при снижении цены на нефть ниже базовой; стабилизировать экономическое развитие страны и, являясь одним из основных инструментов связывания излишней ликвидности, уменьшать инфляционное давление, снижать зависимость национальной экономики от неблагоприятных колебаний поступлений от экспорта сырьевых товаров. Иными словами, Стабилизационный фонд РФ был направлен на обеспечение финансовой устойчивости России к негативным воздействиям внутренней и внешнеэкономической конъюнктуры. Однако ожидаемое постепенное снижение мировых цен на газ и нефть, замедление роста добычи и экспорта углеводородов, повышение курса рубля послужили основанием (в целях обеспечения устойчивости бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен) для принятия поправок в Бюджетный кодекс РФ, согласно которым Стабилизационный фонд прекратил свое существование.

В настоящее время в особом режиме управляются все нефтегазовые доходы, а не только дополнительные (по сравнению с базовой ценой) доходы от добычи и экспорта нефти. Согласно ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ нефтегазовые доходы федерального бюджета используются для финансового обеспечения нефтегазового трансферта, а также для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния¹.

¹ Первоначально последний фонд назывался Фондом будущих поколений, но Президент РФ предложил назвать его Фондом национального благосостояния и использовать средства для софинансирования пенсионных накоплений, а также на покрытие дефицита пенсионной системы. См.: Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газета. 2007. 26 апр.

Думается, что причиной повышенного внимания экономистов, финансистов, юристов, социологов, политологов, широкой общественности не только к механизму управления Фондами, но и к самой идее их создания являются существенные расхождения в теории и практике их функционирования. Несмотря на большой, накопленный в научном мире опыт дискуссий по вопросам существования Фондов, возможно еще рассмотрение некоторых проблем, которые, на наш взгляд, можно отнести к основным, связанным с реформированием Фондов. Наряду с положительным позиционированием Фондов, на формирование благоприятного имиджа отрицательно влияют несколько факторов: а) неэффективное правовое обеспечение; б) сомнительная экономическая целесообразность; в) организационные проблемы; г) высокий рост недовольства налогоплательщиков и психоэмоциональной напряженности в обществе.

Согласно Федеральному закону от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»² средства Стабилизационного фонда РФ по состоянию на 1 января 2008 г. зачисляются в Резервный фонд и Фонд будущих поколений не позднее 1 февраля 2008 г., однако сторонникам Фондов трудно возразить против того, что правовое регулирование такого важного финансово-экономического института отсутствует, что, в свою очередь, вызывает вполне обоснованные опасения за качество работы Фондов и перспективы их развития.

Правовой базой по регулированию этих Фондов является только несколько статей Бюджетного кодекса РФ³ и Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»⁴. К основным постановлениям Правительства РФ в сфере регулирования данных вопросов следует отнести Постановление Правительства РФ от 23 января 2004 г. № 31 «Об утверждении Правил перечисления в Стабилизационный фонд Российской Федерации» дополнительных доходов федерального бюджета, остатков средств федерально-

² СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117; № 43. Ст. 5084; № 45. Ст. 5424; № 46. Ст. 5553; № 49. Ст. 6066, 6079.

³ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 1999. № 28. Ст. 3492; 2000. № 1. Ст. 10; № 32. Ст. 3339; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 2; № 33 (ч. 1). Ст. 3429; № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 22. Ст. 2026; № 28. Ст. 2790; № 30. Ст. 3021, 3027; № 32 (ч. 1). Ст. 5131; 2003. № 28. Ст. 2886, 2892; № 46 (ч. 1). Ст. 4443, 4444; № 50. Ст. 4844; № 52 (ч. 1). Ст. 5036, 5038; 2004. № 27. Ст. 2803; № 34. Ст. 3526, 3535; № 52 (ч. 1). Ст. 5277; № 52 (ч. 2). Ст. 5278; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 8, 21; № 19. Ст. 1756; № 27. Ст. 2717; № 42. Ст. 4214; № 52 (ч. 1). Ст. 5572, 5589; № 52 (ч. 2). Ст. 5602; 2006. № 1. Ст. 8, 9; № 2. Ст. 171; № 6. Ст. 636; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4627; № 50. Ст. 5279; № 52 (ч. 1). Ст. 5503; № 52 (ч. 2). Ст. 5504; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 28; № 17. Ст. 1929; № 18. Ст. 2117; № 31. Ст. 4009; № 45. Ст. 5424; № 46. Ст. 5553; № 50. Ст. 6246.

⁴ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995; № 48 (ч. 2). Ст. 5813; № 49. Ст. 6078; 2008. № 10 (ч. 1). Ст. 894.

го бюджета на начало финансового года и доходов от размещения средств Стабилизационного фонда Российской Федерации⁵, Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2006 г. № 229 «О порядке управления средствами Стабилизационного фонда Российской Федерации»⁶, Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда»⁷, Постановление Правительства РФ от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния»⁸; а также Приказ Минфина РФ от 24 января 2008 г. № 22 «Об утверждении перечня иностранных государственных агентств, в долговые обязательства которых могут размещаться средства Фонда национального благосостояния»⁹; Приказ Минфина РФ от 24 января 2008 г. № 23 «О номинальном объеме приобретенных за счет средств Фонда национального благосостояния долговых обязательств одного выпуска»¹⁰, Приказ Минфина РФ от 24 января 2008 г. № 25 «Об утверждении нормативов минимального и максимального сроков до погашения долговых обязательств иностранных государственных агентств и центральных банков, международных финансовых организаций, в которые могут размещаться средства Фонда национального благосостояния»¹¹, Приказ Минфина РФ от 24 января 2008 г. № 26 «Об утверждении нормативных долей разрешительных финансовых активов в общем объеме размещенных средств Фонда национального благосостояния и Порядка расчета фактических долей разрешительных финансовых активов в общем объеме размещенных средств Фонда национального благосостояния и их приведения в соответствие с нормативными долями»¹². Как видим, существует довольно «разветвленная система» законов и особенно подзаконных актов, регулирующих отношения в сфере действия рассматриваемых фондов.

Ученые отмечают, что бюджет на 2008—2010 гг. не является в полной мере инструментом управления финансовыми ресурсами государства, так как «за рамками Бюджетного кодекса и вообще вне сферы законодательного регулирования остается важнейшая часть работы государства — стратегическое планирование и укрепление развитием страны с использованием финансовых, организационных и всех иных, находящихся в распоряжении государства механизмов»¹³. В связи с этим

⁵ СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 370; 2005. № 9. Ст. 723; 2006. № 7. Ст. 775; 2007. № 22. Ст. 2638.

⁶ СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 1998 (утратил силу).

⁷ СЗ РФ. 2008. № 2. Ст. 116.

⁸ СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 270.

⁹ Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

¹⁰ Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

¹¹ Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

¹² Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

¹³ См.: Макушкин А. Г., Богданов Л. Н. Бюджет на 2008—2010 гг. как памятник эпохи финансовой стабилизации // Банковское дело. 2007. № 8. С. 16.

обосновывается необходимость принятия закона о стратегическом планировании, в котором были бы заложены законодательные основы прогнозирования развития страны, планирования, управления реализацией планов и стратегического (системного) аудита¹⁴.

Проблемы прогнозирования в России являются актуальными. Отклонение фактических параметров ВВП от прогнозных, по данным Росстата, составляет триллионы рублей, что делает бюджетный процесс неэффективным, а главное, «приводит к появлению неучтенных дополнительных доходов» бюджета, в связи с чем в Минфине появился департамент долгосрочного финансового планирования¹⁵.

Заслуживают внимания вопросы оппонентов об экономической целесообразности Фондов ввиду несоблюдения разумной логики обращения финансов. В то время, когда финансовые российские резервы размещены в кредитных учреждениях зарубежных стран, не вызывая там инфляции, а напротив, работая на экономический рост и процветание этих стран, реальный сектор экономики России пребывает на голодном финансовом пайке, в жестких границах, очерченных денежными властями¹⁶. Многие ведущие ученые напоминают, что при выработке стратегии и тактики Фондов не учитывается самый главный экономический закон, согласно которому деньги должны «работать». По мнению С. М. Глазьева, темпы экономического роста были бы почти вдвое выше, если бы Правительство не замораживало 1/4 бюджетных доходов в Стабилизационном фонде, средства которого размещаются за рубежом¹⁷. Было бы ответственно и разумно, рассчитавшись с долгами, направить денежный поток Фондов на развитие приоритетных национальных проектов в образовании, науке, здравоохранении, социальной сфере¹⁸.

Все предложения по оптимальному использованию средств Стабилизационного фонда классифицировались по трем направлениям.

Во-первых, это продолжение практики досрочного погашения из его средств внешнего государственного долга с параллельным досрочным (до погашения) приобретением на рынке российских еврооблигаций, что позволит стабилизировать рынок российских еврооблигаций в период резкого падения их котировок и сэкономить на выплате процентов по ним.

¹⁴ См.: Макушкин А. Г., Богданов Л. Н. Указ. соч. С. 16.

¹⁵ См.: Зыкова Т. Минфин планирует будущее // Рос. газета. 2008. 6 мая. С. 3.

¹⁶ См.: Соловьева С. В. Денежно-кредитная политика России на современном этапе // Вопросы экономических наук. 2007. № 3. С. 96.

¹⁷ См.: Глазьев С. М. О стратегии экономического развития России // Вопросы экономики. 2007. № 5. С. 30—51.

¹⁸ См.: Варнавский В. Стабилизационный фонд как инструмент экономической политики государства // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 5. С. 40.

Во-вторых, финансирование за счет Стабилизационного фонда обслуживания внешнего государственного долга (в 2007 г. в размере 3 миллиардов долларов), а также выплаты внешних государственных долгов, у которых наступил срок погашения (в 2007 г. — 6,2 миллиарда долларов). Это позволит резко снизить эмиссию госбумаг. Скорость развития рынка по пирамидальному образцу будет снижена, а замещение внешнего госдолга более дорогим внутренним госдолгом приостановлено. Высвободившиеся бюджетные средства можно будет расходовать на государственные инвестиционные программы, повышение социальных выплат и т.п.

В-третьих, выдача из накоплений Стабилизационного фонда валютных кредитов крупнейшим государственным корпорациям.

В-четвертых, направление части средств Стабилизационного фонда на приобретение акций российских предприятий.

Следует также отметить, что, если основной задачей Программы социально-экономического развития Российской Федерации, направленной на среднесрочную перспективу (2006—2008 гг.) является повышение качества жизни населения, если в Российском государстве приняты стандарты развития общества социального благосостояния, то нельзя оставлять без внимания общественное мнение и психологическое состояние налогоплательщиков. Для расчета реального уровня жизни населения социологи используют термин «децильный» коэффициент, т.е. берется 10 % самых богатых людей в регионе, 10 % самых обездоленных и сравнивают их по доходам. По данным московского отделения Росстата, показатель указанного коэффициента в столице равен 41. В развитых европейских странах этот коэффициент колеблется в пределах 6—9, в США — 10—12¹⁹. В российских условиях увеличения разрыва в доходах населения в общественном сознании сложилось прочное негативное мнение, основанное на непонимании действий Правительства по распоряжению Фондами. Действительно, неактуальным и не соответствующим действительности является довод о предназначении Фонда как «подушке безопасности на черный день». В стране, где 40 миллионов населения находятся за чертой бедности, где более 15 миллионов пенсионеров²⁰ получают пенсии ниже прожиточного уровня, где разрыв между обеспеченными и необеспеченными гражданами достиг колоссальных размеров, должна уже идти речь не о «черном дне» от слова «день», а от слова «дно». Существуют и другие цифры: так, журнал *Forbes* опубликовал «золотую сотню», в которую вошли граждане, состояние которых оценивается от 28 600 до 1100 миллионов долларов²¹.

Изменения в нашем обществе, связанные с разрушением экономики, ее правового регулирования, краха финансов, повлекли за собой

¹⁹ См.: Страшно богатые // Известия. 2007. 10 авг. С. 1.

²⁰ См.: Смольянова Т. Независимая старость // Рос. газета. 2007. 3 окт. С. 1.

²¹ 100 богатейших бизнесменов // Forbes. 2008. Май. С. 122—123.

падение духовности, нравственности, культуры в обществе, расширение охвата населения коррупцией, несоответствие нормативно-правовой базы фондов в рамках налогово-бюджетной политики. Правовая реформа экономических отношений хотя и не стоит на месте, но одни из самых главных вопросов: куда и как вкладывать ресурсы и на какую степень риска согласно обществу, остаются неизменными. Ввиду того, что Стабилизационный фонд и три «новых» фонда представляют собой совокупность норм, они должны регулироваться нормами финансового права (в том числе нормами налогового, бюджетного) и административного права. Поскольку деньги в фондах не только являются частью федерального бюджета, но и остаются частью средств каждого гражданина, эффективная реализация фондов в социально-экономической жизни государства немыслима без научно обоснованной государственной политики, понятной простым налогоплательщикам. Для того, чтобы один эксперимент с образованием Стабилизационного фонда не явился элементарной заменой другим — в форме образования «новых» трех фондов, со сложным, запутанным, непонятным механизмом управления, необходима последовательная налогово-бюджетная политика федерального Правительства, которая бы соответствовала как требованиям современного государства, так и интересам социально-экономического развития России. Однако пока это не предвидится. Следует заметить, что налогово-бюджетная политика²² является объектом научных изысканий экономистов, юристов, философов, политологов, социологов и др., так как она включает наиболее мощные инструменты государственного воздействия на развитие государства с рыночной экономикой.

Ни в научной, ни в учебно-методической литературе до сих пор не сложилось общепринятого толкования терминов «налоговая политика» и «бюджетная политика». Налоговая и бюджетная политика рассматриваются как «составная часть общей экономической и социальной политики государства»²³, «комплекс правовых действий органов власти и управления, определяющий целенаправленное применение налоговых законов», «совокупность экономических, финансовых, правовых мер, про-

²² В словаре «политика» определяется как деятельность органов государственной власти и государственного управления, отражающая общественный строй и экономическую структуру страны, а также деятельность партий и других организаций, общественных группировок, определяемая их интересами и целями. См.: Ожегов С. И. и Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: А ТЕМП, 2004. С. 553.

²³ Финансы: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. В. В. Ковалева. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. С. 134; Налоги и налогообложение: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит». «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Мировая экономика» / Под ред. И. А. Майбурова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. С. 73.

водимых государством в области формирования налоговой системы и направленных на реализацию тех или иных задач, стоящих перед обществом»²⁴. Г. Б. Поляк и А. Н. Романов раскрывают налоговую политику как «комплекс мероприятий государства в области налогов, осуществляемых органами власти и управления в соответствии с нормами права»²⁵. Ученые отмечают, что в ходе формирования и реализации налоговой политики государство может осуществлять налоговые эксперименты²⁶. Налоговая политика, возникая как экономическая концепция, должна найти опосредование в правовых формах и окончательную свою реализацию в процессе правоприменения²⁷, так как «управление при помощи денег является наиболее эффективным регулятором общественных отношений»²⁸.

Таким образом, можно выделить одну из составляющих налоговой политики — правовую. Следует заметить, что законодательного определения налоговой политики, как и бюджетной, не существует, однако в Послании Президента РФ от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 гг.»²⁹ определяется, что налоговая политика в ближайшие три года должна быть ориентирована на создание максимально комфортных условий для расширения экономической деятельности и перехода экономики на инновационный путь развития, а также на дальнейшее снижение масштабов уклонения от налогообложения.

Необходимо подчеркнуть многоаспектный характер научного понятия налоговой политики, что проявляется через непосредственную связь ее с «взаимоотношениями государства и каждого человека, государства и предприятий, различных организаций друг с другом, межгосударственными отношениями»³⁰.

²⁴ Налоги и налогообложение / Под ред. М. В. Романовского, О. Врублевой. СПб.: Питер, 2007. С. 99.

²⁵ Налоги и налогообложение: Учеб. пособие / Под ред. Г. Б. Поляка, А. Н. Романова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 19.

²⁶ Под «налоговыми экспериментами» понимаются пробные изменения фрагментов налогового производства в связи с объективными сдвигами в темпах и уровне развития производственных сил, отраслевыми структурными перестройками, изменениями финансовых потоков на макроэкономическом уровне. См.: Сердюков А. Э., Вылкова Е. С., Тарасевич А. Л. Налоги и налогообложение: Учеб. для вузов. СПб.: Питер, 2005. С. 38.

²⁷ См.: Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России. М.: Вершина, 2004. С. 14.

²⁸ Финансовое право: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 7.

²⁹ Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование и бухгалтерский учет. 2007. № 7.

³⁰ Налоги и налогообложение: Учеб. / Под ред. Б. Х. Алиева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика. 2007. С. 74.

В современных социально-экономических условиях весьма актуальной является проблема эффективности проведения бюджетно-налоговой политики. В процессе постоянного реформирования налогового, бюджетного законодательства особое значение имеет вопрос о причинах замены одних норм права другими, причем в некоторых случаях нормы НК РФ вступают в противоречие даже с Конституцией РФ, о чем свидетельствуют решения Конституционного Суда РФ, который неоднократно указывал на необходимость принятия четких и понятных норм. Представляется проблематичным создание таких норм при нынешнем уровне развития экономики (необходимо серьезно задуматься над экономическими параметрами, лежащими в основе проводимых в стране реформ), а также при низком уровне налоговой культуры как самого государства, так и налогоплательщиков.

Следует обратить внимание на противоречия, возникающие в процессе реформирования³¹ в России.

На фоне формально бездефицитного бюджета³², увеличения золотовалютных резервов³³, темпов роста ВВП³⁴ и экономического развития³⁵, создания Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (порядок управления которыми представляется весьма спорным³⁶) высказываются опасения по поводу «непредсказуемости маршрутов

³¹ Налоговая реформа представляет собой ограниченный во времени комплексный процесс кардинальных преобразований налоговой системы с целью приведения ее в соответствие с новым содержанием государственной налоговой политики. См.: *Налоги и налогообложение: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит», «Мировая экономика»* / Под ред. И. А. Майбурова. С. 62.

³² По мнению С. М. Глазьева, профицит федерального бюджета образуется не потому, что Российское государство получает доходов больше, чем ему требуется для выполнения своих функций, а вследствие недофинансирования социальной сферы. См.: *Глазьев С. М.* Указ. соч. С. 42.

³³ Следует отметить, что объем золотовалютных резервов Банка России на 21 марта этого года составляет 502,2 миллиарда долларов. При этом в мировом рейтинге Россия занимает третье место по объему золотовалютных резервов после Китая (1,65 триллиона долларов) и Японии (около 1 триллиона долларов). См.: *Львов И.* Всего сто миллионов // Рос. газета. 2008. 28 марта.

³⁴ В 2007 г. ВВП превысил все оптимистические прогнозы и достиг 7,7 %. Однако предполагается, что в 2008 г. произойдет спад экономической активности, виной этому станут кадровый голод, нехватка мощностей, плохая инфраструктура и инфляция. См.: *Чайка Ф.* ВВП России вырос и перегрелся // Известия. 2008. 17 янв.

³⁵ По мнению С. Е. Нарышкина, экономический рост обеспечивается в основном за счет добывающего сектора, производственно-технологических и инфраструктурных заделов, сформировавшихся еще в советский период. См.: *Нарышкин С. Е.* Формирование институциональных предпосылок активизации инвестиционного процесса в России // Журнал рос. права. 2007. № 1. С. 55.

³⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2007 г. № 955 «О порядке управления средствами Резервного фонда» // Рос. газета. 2008. 12 янв.; Постановление Правительства РФ от 19 января 2008 г. № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния» // Там же. 2008. 24 янв.

денежных средств»³⁷, более того, по оценкам Счетной палаты России происходит постоянное обесценивание средств (так, только от инфляции за три последних года оно составило 600 миллиардов рублей³⁸), увеличивается внешний и внутренний долг Российской Федерации³⁹, происходит расслоение общества, приводящее к разрыву между доходами «богатых» и «бедных»⁴⁰, увеличивается инфляция⁴¹, которая практически сводит к нулю все попытки Правительства РФ повысить за счет «увеличения» размеров пенсии и пособия гражданам⁴².

Думается, что средства, поступающие от нефтегазовых доходов, должны быть вложены в развитие российской экономики и должны пойти на повышение благосостояния граждан⁴³ и на выполнение функций государством. Следует подчеркнуть тесную взаимосвязь налоговой и бюджетной политики с экономической политикой, одной из основных целей которой является «полноценное финансовое обеспечение жизнеспособной системы социальной поддержки населения, ориентированной на всестороннее развитие граждан и социальное выравнивание»⁴⁴.

Таким образом, проводимая в России «затянувшаяся» бюджетно-налоговая реформа отличается стихийностью, архаичностью и не соответствует ни интересам построения правового государства, ни интересам его граждан. Трудно возразить В. Кудрову в том, что российское общество «устало от нерешительности, неопределенности, а главное — от недоделанности, половинчатости и даже неподвижности давно начатых реформ»⁴⁵, это касается и реформаторских преобразований в

³⁷ Дымарский В. Будет ли реформа реформы? // Рос. газета. 2007. 27 сент.

³⁸ Наумов И. Степашин пугает майданом // Независимая газета. 2006. 21 марта.

³⁹ Внутренние обязательства России перевалили за 2 триллиона рублей, а внешние превысили 430 миллиардов долларов. См.: Конищева Т. Жизнь взаимности // Рос. газета. 2008. 17 янв.

⁴⁰ Величина коэффициента, показывающего соотношение доходов 10 % самого богатого и самого бедного населения в 2006 г. достигло рекордного уровня — 16 раз. См.: Кучуков Р. Проблемы конкурентоспособности развития // Экономист. 2007. № 8. С. 26.

⁴¹ Инфляция в 2007 г. «победила правительство с разгромным счетом. Вместо 8 % заявленных на выходе мы получили 11,9». См.: Каледина А. «Лекарство» от инфляции // Известия. 2008. 21 янв.

⁴² По результатам исследования, проведенного Росстатом, четверть россиян считает, что их материальное положение ухудшилось. См.: Грицюк М. Потребительская неуверенность // Рос. газета. 2008. 17 янв.

⁴³ Следует заметить, что нефть принадлежит государству во всех странах, за исключением США, Великобритании и России. Зарубежный опыт (Норвегии, Саудовской Аравии, Кувейта, Эмиратов) свидетельствует о высоком уровне благосостояния населения за счет продажи нефти.

⁴⁴ Гончаров И. А., Гончарова М. В. Концепция финансового обеспечения системы социальной поддержки населения в России // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2007. № 1(172). С. 9.

⁴⁵ Кудров В. Экономика России в Европе и мире // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 5. С. 55.

налоговой и бюджетной сферах. К сожалению, в настоящее время бюджетная и налоговая политика Российской Федерации «не имеют четко выраженной стержневой стратегии»⁴⁶.

Кроме того, к основным задачам налоговой политики в сфере реформирования налогообложения следует отнести повышение уровня администрирования, действительного снижения налогового бремени и упрощения налоговой системы, создания равных условий для налогоплательщиков и выработки механизмов защиты их прав и законных интересов с помощью создания эффективного правового регулирования налоговых и бюджетных правоотношений.

В настоящее время одним из самых актуальных представляется вопрос о пенсионной реформе.

В. В. Путин увязывает необходимость создания устойчивого механизма пенсионного обеспечения с внедрением программы добровольного софинансирования пенсионных накоплений⁴⁷. По мнению Председателя Правительства РФ, основную роль при установлении доходов пенсионеров, чтобы они были не ниже прожиточного минимума, должны сыграть адресные доплаты и другие меры социальной поддержки, а также финансовая поддержка со стороны федерального бюджета⁴⁸.

Федеральный закон «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений»⁴⁹ в целях стимулирования формирования пенсионных накоплений и повышения уровня пенсионного обеспечения граждан в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации»⁵⁰ определяет порядок добровольного вступления в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, устанавливает порядок и условия уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, взносов работодателя, а также предоставления государственной поддержки формирования пенсионных накоплений. Согласно ст. 2 данного закона государственная поддержка формирования пенсионных накоплений представляет собой взносы на софинансирование формирования пенсионных накоплений, осуществляемые за счет средств Фонда национального благосостояния, образованного в составе федерального бюджета, и передаваемые в бюджет Пенсионного фонда РФ в пользу застрахо-

⁴⁶ Годин А. М., Горегляд В. П., Подпорина И. В. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. 6-е изд., испр. и доп. М.: Издат.-торг. корпорация «Дашков и К^о», 2008. С. 56.

⁴⁷ См.: Наступление на бедность // Рос. газета. 2008. 9 мая.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Рос. газета. 2008. 6 мая. С. 9—10.

⁵⁰ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2002. № 22. Ст. 2026; 2003. № 1. Ст. 13; № 52. Ст. 5037; 2006. № 6. Ст. 636; № 31. Ст. 3436; 2007. № 30. Ст. 3754; Рос. газета. 2008. 6 мая. С. 10.

ванного лица, уплатившего дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии на условиях и в порядке, которые установлены указанным законом. Со следующего года государство предлагает начать софинансирование дополнительных пенсионных накоплений граждан: к каждой тысяче рублей добровольных дополнительных пенсионных взносов государство добавляет 1 тысячу рублей из бюджета, при этом существуют два финансовых условия: взнос работника должен быть не меньше 2 тысячи рублей в год; государство же добавляет не больше 12 тысяч рублей в год, поэтому эту программу называют «тысяча на тысячу»⁵¹. По мнению А. Кудрина, Фонд национального благосостояния начинает работать на каждого гражданина⁵², что, конечно, представляется сомнительным (речь идет о ежемесячной прибавке к пенсии всего лишь в размере 277 рублей⁵³, причем необходимо учитывать и инфляцию, а также негативный опыт управления пенсионными средствами⁵⁴).

Таким образом, для реализации указанного закона используются средства Фонда национального благосостояния.

Отметим, что проблемы, связанные со старением населения, становятся главным потенциальным источником дестабилизации государственных финансов во всех странах, и Россия не является, к сожалению, исключением. В частности, в 2008 г. число пенсионеров должно сравняться с количеством работающих граждан⁵⁵. Федеральный бюджет не имеет возможности наращивать трансферты пенсионной системы. Более того, по расчетам экономистов, к 2010 г. планируемые доходы федерального бюджета упадут на 5,4 % ВВП по сравнению с 2006 г., а расходы вырастут на 2,1 % ВВП⁵⁶. Характеризуя демографическую ситуацию в нашей стране, Е. Гурвич отмечает, что «население одновременно и стареет и сокращается»⁵⁷. Таким образом, ухудшение демографической ситуации напрямую связано с дополнительными расходами на развитие пенсионной системы. Однако продолжается укрывательство доходов, разрабатываются «схемы» ухода от уплаты налогов⁵⁸,

⁵¹ См.: Невинная И. Пенсия в складчину // Рос. газета. 2008. 6 мая. С. 1.

⁵² См.: Кукол Е. Нефтяные деньги на старость // Рос. газета. 2008. 28 марта. С. 1.

⁵³ Невинная И. Пенсия в складчину // Рос. газета. 2008. 6 мая. С. 2.

⁵⁴ Так, за 12 месяцев накопления граждан, оставивших свои деньги в управлении Внешэкономбанка, приросли всего на 5,7 % при инфляции в 11,9 %. См.: Ильина Е. Пенсионные деньги прирастут ипотекой // Рос. газета. 2008. 30 апр. С. 1.

⁵⁵ См.: Итоги 2006 года и будущее экономики России: Потенциал несырьевого сектора: Экономический доклад Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» // Вопросы экономики. 2007. № 9. С. 27.

⁵⁶ Гурвич Е. Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики. 2007. № 9. С. 50.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ См.: Карташова Л. Блуждающие формы. Третья часть воронежских организаций имеет признаки «однодневки» // Рос. газета. 2008. 5 февр. С. 19.

существуют «серые зарплаты»⁵⁹, которые влекут за собой лишение «пенсионных накоплений»⁶⁰.

В 2008 г. возросла ставка рефинансирования Центробанка: 4 февраля она поднялась с 10 до 10,25 %, с 29 апреля — с 10,25 до 10,5 %. По мнению Центробанка, «ставка рефинансирования повышается в целях сдерживания инфляции и дальнейшего замедления динамики денежного предложения, однако не все эксперты согласны, что высокую инфляцию нужно «лечить» повышением ставок⁶¹.

Свидетельством отсутствия грамотной эффективной политики в сфере управления фондами является то, что в 2008 г. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния «похудели» на 37 миллиардов рублей. Таким образом, Резервный фонд вышел в «убыток» — 28,16 миллиарда рублей, средства Фонда национального благосостояния составили «минус» — 8,98 миллиарда рублей⁶². Следует отметить, что Коллегия Счетной палаты, которая рассмотрела итоги экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка информации о результатах мониторинга и оценке эффективности размещения и использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния», связала отмеченную негативную тенденцию как со снижением цен на мировых рынках, так и снижением курса доллара США, а также номинальным укреплением рубля на российском рынке.

Таким образом, большая часть нефтегазовых доходов не расходуются, а накапливаются на случай ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. По мнению ученых-экономистов, целесообразнее имеющиеся средства в виде накоплений вложить в проекты внутри страны, чтобы уменьшить ее зависимость от цен на энергоресурсы, диверсифицировать экспорт в экономику в целом⁶³.

В настоящее время порядок управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния регламентируется ст. 96.11 Бюджетного кодекса РФ, которая отличается нечеткостью, сложностью, неоднозначностью. Согласно данной статье, управление средствами этих фондов осуществляется Министерством финансов РФ в порядке,

⁵⁹ Так, по оценкам специалистов, каждое пятое предприятие г. Тамбова скрывает свои истинные доходы. См.: *Писарев Е.* Один пишем, два — в конверт // Рос. газета. 2008. 7 мая. С. 11. Аналогичная ситуация существует и на предприятиях других городов.

⁶⁰ См.: *Золотов И.* Работающие бедные — позор для страны // Рос. газета. 2008. 30 апр. С. 4.

⁶¹ См.: *Гладунов О.* Не дороже денег // Рос. газета. 2008. 29 апр. С. 5.

⁶² См.: *Кукол Е., Шладунов О.* В рублях целее будет // Рос. газета. 2008. 6 мая. С. 3; *Афанасьева Т.* Сыграли в минус. 15,36 миллиарда рублей недосчитался Резервный фонд в феврале // Рос. бизнес-газета. 2008. 12 марта. С. 1.

⁶³ См.: *Некипелов А., Голанд Ю.* От замораживания к инвестированию: Новые подходы к денежно-кредитной и валютной политике // Вопросы экономики. 2008. № 3. С. 48.

установленном Правительством РФ. При этом отдельные полномочия по управлению средствами Резервного фонда могут осуществляться Центральным банком РФ, Фонда национального благосостояния — Центральным банком РФ и специализированными финансовыми организациями в соответствии с договорами, заключаемыми Министерством финансов РФ в порядке, установленном Правительством РФ. В случае привлечения специализированных финансовых организаций для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами Фонда национального благосостояния порядок привлечения указанных организаций, а также требования, предъявляемые к ним, устанавливаются Правительством РФ. Целями управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния являются обеспечение сохранности средств указанных фондов и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе. Управление средствами этих фондов в целях обеспечения стабильного уровня доходов от размещения в долгосрочной перспективе допускает возможность получения отрицательных результатов в краткосрочном периоде. Кроме того, средства этих фондов учитываются на отдельных счетах по учету средств федерального бюджета, открытых Федеральному казначейству в Центральном банке РФ.

На сегодня в отношении рассматриваемых фондов характерно отсутствие Концепции их развития, законодательного урегулирования на федеральном уровне основных вопросов по их использованию, эффективному управлению средствами.

В связи с отмеченным, обосновывается необходимость проведения грамотной государственной политики, направленной на эффективное применение избыточных валютных резервов, средств рассматриваемых фондов, в первую очередь на развитие российской экономики, на содействие экономическому росту, на реализацию национальных проектов, на достижение действительно достойной жизни российским гражданам, так как «социально-экономическая политика государства призвана обеспечить достижение общенациональных целей и соблюдение интересов каждого гражданина»⁶⁴.

В этом отношении поучительным представляется международный опыт. Одним из самых крупных фондов является Норвежский государственный пенсионный фонд, объем которого по итогам 2007 г. вырос на 4,3 % и составил более 388 миллиардов долларов, его средства вложены в ценные бумаги иностранных государств и акции транснациональных корпораций⁶⁵.

Первой проблемой является сбор денежных средств, а второй, не менее важной, — как их правильно использовать. Поэтому необходи-

⁶⁴ Петросян Д., Фаткина Н. Этические принципы в социально-экономической политике России // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 122.

⁶⁵ См.: Афанасьева Т. Указ соч. С. 1.

мо в ближайшее время разработать Концепцию управления Резервным фондом и Фондом национального благосостояния.

Представляется целесообразным разработать и принять два федеральных закона: «О Резервном фонде Российской Федерации» и «О Фонде национального благосостояния Российской Федерации»⁶⁶, в которых, помимо их правового статуса, следует закрепить четкий порядок использования денежных средств, порядок их управления, с указанием конкретного органа управления⁶⁷, и ряд других вопросов.

⁶⁶ К основным недостатком финансового законодательства А. А. Сатарова относит отсутствие федерального закона, «комплексно определяющего правовой статус» Фонда национального благосостояния. См.: *Сатарова А. А. О Фонде национального благосостояния // Финансовое право. 2008. № 1. С. 6.*

⁶⁷ По словам А. Кудрина, «...к осени будут готовы предложения по созданию специального агентства по управлению деньгами фонда». См.: *Кукол Е. Нефтяные деньги на старость // Рос. газета. 2008. 28 марта. № 1. С. 1.*