

Journal of Institutional Studies



ЖУРНАЛ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Том 2

Номер 3

2010

Журнал издается при поддержке
Международных ассоциаций институциональных исследований



Journal of Institutional Studies

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций 20 мая 2009 г. Свидетельство о регистрации средств массовой информации ПИ № ФС77-36310

Журнал издается с 2009 г., выходит 4 раза в год.
Подписной индекс в Объединенном каталоге «Пресса России» **82295**

Учредитель:

ООО «Гуманитарные перспективы»

Редакционная коллегия:

Главный редактор

Нуреев Р.М. (ГУ-ВШЭ)

Заместители: **Дементьев В.В.** (ДонНТУ), **Вольчик В.В.** (ЮФУ)

Члены редакционной коллегии:

Аронова С.А. (Орловский ГУ), **Аузан А.А.** (МГУ), **Белокрылова О.С.** (ЮФУ),

Кирдина С.Г. (ИЭ РАН), **Клейнер Г.Б.** (ЦЭМИ РАН, ГУУ),

Латов Ю.В. (Академия управления МВД РФ), **Левин С.Н.** (КемГУ),

Литвинцева Г.П. (НГТУ), **Малкина М.Ю.** (Нижегородский ГУ),

Мау В.А. (Академия народного хозяйства при Правительстве РФ),

Полищук Л.И. (ГУ-ВШЭ), **Сидорина Т.Ю.** (ГУ-ВШЭ),

Розмаинский И.В. (СПб. филиал ГУ-ВШЭ),

Хасанова А.Ш. (КАИ), **Шаститко А.Е.** (МГУ).

Ассистент редактора **Оганесян А.А.**

Международный редакционный совет:

Андрефф В. (University of Paris 1, France), **Кохен С.** (Erasmus School of Economics, Holland),

Маевский В.И. (ИЭ РАН), **Мизобата С.** (Kyoto University, Japan),

Цвайнерт Й. (Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Germany).

Адрес редакции:

344082, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, д. 43, оф. 10.

Наш сайт: www.humper.ru.

Тел.: +7 (863) 269-88-13

e-mail: hp@donpac.ru

СЛОВО РЕДАКТОРА

Нуреев Р. М. Вечная проблема — совершенствование методологии 4

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

Тарасевич В.Н. Что такое институт? (опыт институциональной эволюции) 5

Сухарев О.С. Вопросы методологии институционального анализа: нормативные
оценки и теория 24

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВА

Левин С.Н., Сурцева А.А. Государство с преобладанием контрактных начал:
методология анализа и проблемы его формирования в России 41

Малкина М.Ю. Эволюция институтов бюджетной системы в современной
России 66

Розмаинский И.В. О дебартеризации и других аспектах динамики платежной
системы в «путинской России» 75

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РЫНКОВ

Нуреев Р., Кондратов Д. Рынок легковых автомобилей: вчера, сегодня, завтра . . . 86

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ

Шмаков А.В., Дукарт С.А., Петров С.П. Бич и молот: экономика против
демонологии 129

Ксензов С.В., Ксензова В.Э. Особенности формирования базовых институтов
малых наций (на примере Беларуси) 144

ИСТОРИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Барышников М.Н. У истоков российского институционализма
(из творческого наследия И.Х. Озерова) 153

ОТКРЫТАЯ АУДИТОРИЯ

Нуреев Р.М. Программа курса «Экономика развития» 162

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

МАЛКИНА МАРИНА ЮРЬЕВНА,

доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой теории экономики,

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Электронный адрес: mmuri@yandex.ru

В статье рассматриваются противоречия эволюции институтов бюджетной системы в современной России, выражающиеся, с одной стороны, в усилении централизации ресурсов и перераспределительной функции госфинансов, с другой стороны — в создании квазирынка в общественном секторе экономики.

Ключевые слова: институты бюджетной системы; бюджетные расходы; межбюджетные отношения; бюджетирование, ориентированное на результат; стабилизационные фонды; среднесрочное финансовое планирование в бюджетной системе.

Article examines the contradictions of budget system institutions evolution in modern Russia, that reveal themselves in strengthening of resources centralization and redistribution function of public finance — on the one hand, and in creation of quasi market in public sector of economy — on the other hand.

Keywords: institutions of budget system; on-budget expenditures; intergovernmental relations; result-oriented budgeting; stabilization funds; medial-term financial planning in budget system.

Коды классификатора JEL: B52, H61

В первом десятилетии XXI в. происходит упорядочивание налогово-бюджетных отношений в Российской Федерации. Между тем в бюджетной системе Российской Федерации сохраняется ряд проблем институционального характера:

1. Доставшаяся в наследство перераспределительная финансовая система с преобладающими вертикальными связями: экономика «сдач и раздач», выражаясь словами О.Э. Бессоновой (Бессонова 2006).
2. Высокая степень дифференциации субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по степени бюджетной обеспеченности, обусловленная различным уровнем экономического развития регионов. Среднедушевые доходы самого богатого региона РФ, Ненецкого АО, более чем в 10 раз превосходят среднедушевые доходы самого бедного региона, Республики Ингушетия (Алякринская и Докучаев 2009). Это требует разработки особых механизмов бюджетного выравнивания со встроенными в них механизмами стимулирования роста бюджетной обеспеченности регионов. Большую роль в развитии регионов играет также фактор их близости к реальной власти: если раньше речь шла об экономической власти, то теперь все больше о власти политической.

3. Недостаточность научных подходов к оптимизации структуры доходов бюджетов и структуры налогов, что предполагает выявление их макроэкономической эффективности. Несмотря на долгий путь совершенствования, существующая налоговая система России продолжает выполнять скорее фискальную функцию при соблюдении принципов отдачи от масштаба и минимизации трансакционных издержек, нежели регулирующую функцию. Иными словами, она ориентирована больше на достижение своих целей, чем на достижение цели максимизации общественного благосостояния в долгосрочном периоде.
4. Недостаток научно обоснованных подходов к распределению общественных ресурсов, вследствие: отсутствия механизмов выявления общественных предпочтений, особенностей принятия политических решений, а также зависимости развития системы от прежней траектории.
5. Низкий уровень долгосрочной эффективности бюджетных расходов.

Охарактеризуем некоторые из наиболее важных институциональных особенностей фискальной системы России первого десятилетия XXI века.

1. *Увеличение доли государства в экономике, все большее смещение прав собственности в пользу федерального правительства и концентрация бюджетных средств на федеральном уровне.* В 2004–2008 гг. доля ВВП, перераспределяемого через бюджетную систему РФ, увеличилась на 3–4% (см. табл. 1). Происходила концентрация полномочий и ресурсов на уровне федерального бюджета. Если в конце 90-х гг. XX в. распределение консолидированного бюджета между федеральным и субфедеральными уровнями составляло 50 : 50, то в 2005 г. оно равнялось уже 63 : 37.

Можно согласиться с мнением Е. Бухвальда, что примерами централизации компетенций являются: ревизия законодательства о недропользовании (отказ от правила «двойного ключа»); федеральные приоритеты в реализации стратегии перехода страны на инновационный путь развития; наращивание инвестиционной компоненты федерального бюджета, в том числе посредством создания на федеральном уровне инвестиционных институтов (Фонд развития, Банк Развития, Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания, госкорпорации). Так, объем адресных инвестиционных программ из федерального бюджета только с 2006 по 2007 г. увеличился с 367,5 до 538,8 млрд руб. В 2007 г. он более чем на 70% превосходил размер средств, перераспределяемых из федерального бюджета для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов (Бухвальд 2009, 74–78).

2. *Поддержание вертикального фискального дисбаланса в распределении полномочий и обязательств уровней власти:* доходные полномочия смещены в пользу федерального центра, а расходные обязательства — в пользу субъектов Российской Федерации. Значимость этого дисбаланса усиливается тем обстоятельством, что на федеральном уровне концентрируются обязательства концептуального характера, в то время как на субфедеральном и местном уровнях — обязательства социального характера, от которых невозможно отказаться. Таблица 1 демонстрирует непропорциональное распределение доходов и расходов между разными уровнями бюджетной системы. До 2006 г. вертикальный дисбаланс нарастал, о чем свидетельствует все большее отклонение коэффициента превышения доходов над расходами от 1: как для федерального бюджета (больше 1), так и для консолидированного бюджета субъектов РФ (меньше 1). С 2007 г. дисбаланс стал медленно уменьшаться, но по-прежнему остается высоким.

Таблица 1

Структура консолидированного бюджета Российской Федерации

Год		Федеральный бюджет РФ		Консолидированные бюджеты субъектов РФ		Консолидированный бюджет РФ
		% в консолидированном бюджете	% к ВВП	% в консолидированном бюджете	% к ВВП	% к ВВП
2004	Доходы	58,6	20,1	41,2	14,1	34,2
	Расходы	53,2	15,8	46,8	13,9	29,7
	Коэффициент относительного превышения доходов над расходами	1,10		0,88		
2005	Доходы	63,1	23,7	36,9	13,9	37,6
	Расходы	54,4	16,3	45,6	13,6	29,9
	Коэффициент превышения	1,16		0,81		
2006	Доходы	62,3	23,3	37,7	14,1	37,4
	Расходы	53,9	15,9	46,1	13,6	29,5
	Коэффициент превышения	1,16		0,82		
2007	Доходы	61,7	23,6	38,3	14,6	38,2
	Расходы	55,5	18,1	44,5	14,5	32,6
	Коэффициент превышения	1,11		0,86		
2008	Доходы	59,9	22,5	40,1	15,0	37,5
	Расходы	54,8	18,4	45,2	15,2	33,6
	Коэффициент превышения	1,09		0,89		

Источник данных для расчета: Федеральная служба государственной статистики. (www.gks.ru).

Институтами выравнивания вертикального дисбаланса в первом десятилетии XXI века были: 1) трансферты из федерального бюджета бюджетам нижестоящих уровней; 2) регулирующие налоги, к которым относились налог на прибыль, акцизы, НДС и НДФЛ.

Разделение регулирующих налогов между отдельными уровнями бюджетной системы и даже получателями бюджетных средств корректировалось каждый финансовый год, что позволяло приспособить фискальную систему как к текущей макроэкономической ситуации, так и к состоянию регионов и муниципальных образований и достичь некоторой сбалансированности без перераспределения. Это обеспечивало экономии на административных издержках, но усиливало неформальную составляющую в межбюджетных взаимоотношениях, создавало люфт для торга. Между тем с 1 января 2005 г. из Бюджетного кодекса было исключено понятие «регулирующие налоги». Наметилась тенденция превращения этих налогов в закрепленные, регулирующим по сути остался только НДФЛ, который и сейчас распределяется между региональными и местными бюджетами на дифференцированной основе. Доли других налогов стали закрепляться за уровнями бюджетной системы непосредственно в Бюджетном кодексе РФ и в законах субъектов РФ на очередной финансовый год. Так, налог на прибыль в 2010 г. закрепляется за уровнями бюджетной системы по схеме: 2% — в федеральный бюджет, 18% — в бюджет субъекта РФ. Распределение этих 18% между областным бюджетом и муниципальными бюджетами является полномочием областного законодательного собрания и определяется в законе об областном бюджете на текущий год. Все это свидетельствует о централизации бюджетных полномочий.

После отказа от регулирующих налогов единственным реальным институтом выравнивания вертикального дисбаланса становятся трансферты вышестоящих уровней бюджетной системы нижестоящим уровням, о растущих масштабах которых свидетельствуют данные таблицы 2.

Таблица 2

Перераспределение финансовых ресурсов внутри бюджетной системы

Годы	Межбюджетные трансферты из федерального бюджета РФ (без трансфертов внебюджетным фондам)	
	% к расходам федерального бюджета	% к ВВП
2004	13,6	2,2
2005	13,8	2,3
2006	13,6	2,2
2007	14,3	2,6
2008	14,5	2,6

Таким образом, централизация бюджетной системы РФ поддерживает ее перераспределительный характер и дает центру большие возможности в плане манипулирования регионами.

3. *Эволюция межбюджетных отношений.* В своей предыдущей работе (Малкина 2003, 121–125, 151–158) мы писали о попытках формирования в российской экономике в 90-х гг. XX в. некоторых основ фискального федерализма. Между тем в первом десятилетии XXI в. происходит окончательный отказ не только от классических принципов федерализма (договорных отношений, субсидиарного подхода), но и от прежних практических наработок, чему способствует общая идеология укрепления вертикали власти. Уже в 1999 г. были приняты законы, в которых, с одной стороны, проведено четкое разграничение полномочий и компетенций между уровнями власти, что сделало систему более прозрачной, с другой стороны, провозглашен приоритет федерального законодательства, что означало закрепление федеративного центра как общего идеолога и инициатора межбюджетных отношений (Бухвальд 2008, 72).

Место торга, характерного для 90-х гг. XX в., занимает формализация межбюджетных отношений. Прежде всего, четко определены виды межбюджетных трансфертов: дотации, субсидии, субвенции и бюджетный кредит (с 2009 г.). В отличие от бюджетного кредита, первые три формы помощи выдаются на безвозмездной и безвозвратной основе. Субвенции и субсидии, в отличие от дотаций, носят целевой характер. Субвенция предполагает полное финансирование расходов, а субсидия выдается по принципу софинансирования расходов.

Взаимодействие федерального центра с субъектами РФ в первом десятилетии XXI в. осуществляется посредством целевых бюджетных фондов, размер которых определяется на основе потребности (затратным способом):

- 1) *Фонд финансовой поддержки регионов* — фонд, из которого выплачиваются дотации регионам для выравнивания их бюджетной обеспеченности;
- 2) *Фонд компенсаций* — фонд, из которого, согласно законодательству, выплачиваются в форме субвенций социальные пособия и льготы различным категориям граждан (ветеранам, инвалидам, семьям, имеющим детей, лицам, пострадавшим от аварии на Чернобыльской АЭС и др.). В 1990-х гг. эти обязательства финансировались за счет закрепления части НДС за субъектами РФ. Однако в силу неравномерности размещения налоговых баз они нередко попадали в разряд нефинансируемых «федеральных мандатов», что и привело в конечном счете к решению о передаче доходных и расходных полномочий на верхний уровень бюджетной системы;

- 3) *Фонд софинансирования расходов* — первоначально предназначался для финансирования задолженности по заработной плате работникам бюджетной сферы с целью обеспечения единых обязательств. В настоящее время из фонда осуществляется доленое финансирование социальных расходов в форме субсидий с целью выравнивания уровня обеспеченности жителей разных регионов социальными услугами (ЖКХ, здравоохранение, образование и пр.);
- 4) *Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов* (2000–2004, новое положение: 2005–2008) — целевой фонд, предназначенный для развития региональных финансовых систем, внедрения среднесрочного планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, «активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах Российской Федерации (муниципальных образованиях)»¹. С 2005 г. организовывались конкурсы среди субъектов Федерации на получение из фонда субсидий, а с 2006 г. такие конкурсы проводились и для муниципальных образований. К конкурсу допускались регионы, участвующие в проводимом Министерством финансов РФ мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ (муниципальных образований). В связи с кризисом 2008–2009 гг. произошел отказ от формирования данного фонда;
- 5) *Федеральный фонд регионального развития* (2000–2007) — фонд, предназначенный для софинансирования инвестиционных проектов по развитию общественной инфраструктуры регионального и муниципального значения. В связи со строительством олимпийских объектов в г. Сочи ресурсы были переброшены туда, и данный фонд также прекратил свое существование.

В настоящее время финансовые взаимоотношения центра с регионами осуществляются через первые три фонда.

Основную регулирующую роль играет *Фонд финансовой поддержки регионов (субъектов Федерации и муниципальных образований)*. Распределение средств Фонда финансовой поддержки субъектов РФ до 2007 г. осуществлялось на основе методики, согласно которой регионы, имеющие уровень бюджетной обеспеченности выше среднего, не получали дотаций из ФФПР вообще. С 2008 г. начал действовать новый принцип — такие регионы получали стимулирующие дотации, если демонстрировали высокое качество управления финансами. Для этого была утверждена система оценки эффективности исполнительных органов власти и проводился мониторинг финансового состояния регионов. Правда, в условиях кризиса было принято решение о сокращении размера стимулирующих дотаций, так что в 2011 г. они должны составить лишь 30–50% от уровня 2007 г.

Согласно новой методике 2007 г. уровень бюджетной обеспеченности субъекта РФ рассчитывается как отношение индекса налогового потенциала региона к его бюджетным расходам, отражающего стоимость бюджетных услуг в регионе. При расчете налогового потенциала используются данные по налогам, зачисляемым в бюджеты субъектов РФ (до 2007 г. использовались данные по добавленной стоимости, что искажало потенциал в силу непропорциональности налоговых баз добавленной стоимости в разных субъектах РФ). Минимальный уровень бюджетной обеспеченности определяется как средний в группе, из которой исключены 10 наиболее обеспеченных субъектов РФ и 10 наименее обеспеченных субъектов РФ. Выравнивание осуществляется в два этапа. Сначала бюджетная обеспеченность субъектов РФ доводится до

¹ Положение о предоставлении субсидий из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. № 2 от 05.01.2005.

этого минимального уровня. Потом оставшаяся сумма распределяется в целях стимулирования.

Несмотря на масштабы помощи, дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности не снижается, а увеличивается, что свидетельствует о неэффективности действующих механизмов выравнивания. Так, в 2000 г. число бездотационных регионов составляло 18, в 2007 г. — 16, хотя этому предшествовали годы экономического роста. Проблема в том, что существующая методика распределения помощи порождает иждивенчество, когда субъектам выгодно занижать налоговый потенциал и завышать стоимость бюджетных услуг в регионе. В результате даже вполне успешные регионы со временем оказываются в разряде дотационных. Так, в 2007 г. в число дотационных попали Республика Башкортостан и Челябинская область.

Логика развития межбюджетных отношений в первом десятилетии XXI века позволяет выявить одну закономерность. Улучшение внешней конъюнктуры и рост доходов бюджетной системы способствуют увеличению разнообразия в отношениях центра с субъектами, допущению им некоторой инициативы снизу (о чем, в частности, свидетельствует функционирование фондов реформирования региональных и муниципальных финансов и регионального развития) и деформализации отношений. Ухудшение внешней конъюнктуры и уменьшение доходов бюджетов, напротив, приводит к снижению маневра в управлении ресурсами и все большей формализации межбюджетных отношений.

Поскольку необходимость дальнейшего реформирования существующей фискальной системы очевидна, в одном из новых программных документов правительства были определены принципы «эффективного и ответственного управления общественными финансами»²:

- ◆ финансовая (налогово-бюджетная) прозрачность;
- ◆ стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов;
- ◆ эффективная и справедливая система межбюджетных отношений;
- ◆ консолидация бюджета и бюджетного процесса;
- ◆ среднесрочное финансовое планирование;
- ◆ бюджетирование, ориентированное на результаты;
- ◆ эффективный финансовый контроль и мониторинг.

В плане реализации данных принципов в межкризисный период российской экономики стали появляться новые институты, однако, функционируя в существующей институциональной среде, они приобретают несколько вырожденные формы.

К институтам развития бюджетной системы можно отнести:

1. *Среднесрочное финансовое планирование.* Переход на трехлетний бюджет был объявлен в 2007 г., когда был принят Федеральный закон № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». Однако кризис 2008–2009 гг. существенно изменил планы правительства, сделав принятый бюджет нереальным. Первые коррективы в бюджеты всех трех лет были внесены уже 3 марта 2008 года. Далее бюджеты корректировались в каждом очередном законе о федеральном бюджете на финансовый год и плановый трехлетний период, сначала корректировка происходила в большую, потом в меньшую сторону. В результате всех этих подгонок доходы бюджета 2010 г. на его начало уже планировались на уровне 85,9% от первоначальной величины, а расходы — на уровне 122,2%³.

² Доклад о результатах и основных направлениях деятельности на 2009–2011 годы. Министерство финансов РФ. Федеральное казначейство. Федеральная налоговая служба. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Федеральная служба страхового надзора. Ноябрь 2008 г. (<http://www1.minfin.ru/ru/reforms/budget/>).

³ Рассчитано на основе данных Министерства финансов РФ. Министерство финансов РФ. Официальный сайт. (http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/). Википедия. Свободная энциклопедия: Федеральный бюджет России. (<http://ru.wikipedia.org/>).

Все это доказывает, что в условиях перманентного экономического кризиса, способного серьезно обостриться под влиянием внешнего шока, любое прогнозирование ненадежно. А использование его в качестве основы для среднесрочных финансовых планов является преждевременным. Между тем сам институт среднесрочного финансового планирования, на наш взгляд, можно расценивать как переход к квазиплановой системе госфинансов. Квазиплановой, потому что состояние бюджетной сферы является производным от состояния той сферы (а именно, реального сектора экономики), которая не выступает объектом планирования и жесткого государственного регулирования.

2. *Бюджетирование, ориентированное на результат (программно-целевой метод)*. Внедрение его осуществляется в рамках бюджетной реформы начиная с 2004 г. В 2004–2006 гг. проводилось в виде эксперимента. Цель — усиление эффективности расходования бюджетных средств, привязка планируемой бюджетной помощи к результатам ее использования, степени достижения плановых показателей в отчетном периоде. Касается системы межбюджетных отношений, а также распределения бюджетных средств между получателями социальной сферы, системы здравоохранения, образования и пр. Этот институт содержит элементы рынка: во-первых, он предполагает конкуренцию бюджетополучателей за финансовые ресурсы; во-вторых, он включает оценку эффективности расходования бюджетных средств. Между тем, поскольку государство пытается подменить логику рынка, институт БОР является квазирыночным. А оценка результатов деятельности того или иного получателя бюджетных средств сильно зависит от разработчиков методик, видения ими проблемы, что сказывается на отобранных показателях и способах их обобщения. В таких условиях получатели бюджетных ассигнований направляют свои усилия в большей степени на подгонку своего образа под некую идеальную модель, сформированную распорядителем бюджетных средств, а не на создание общественных благ наиболее эффективным способом. Иными словами, благодаря этому институту формируется не сам рынок, а только образ рынка, и он может оказаться сильно искаженным его создателями.

3. *Институты роста и антикризисного управления — стабилизационные фонды versus национальные проекты*. Начавшийся в 1999 г. рост цен на мировых рынках нефти, а позднее и других энергоресурсов стал причиной высоких конъюнктурных доходов российской экономики и преодоления уже в 2000 г. проблемы дефицита федерального бюджета. Это создало как новые возможности для российской экономики (в плане управления государственными расходами), так и таило в себе новые опасности (чрезмерная эмиссия денег, инфляция, снижение эффективности расходования бюджетных средств). В связи с этим в управлении госфинансами возникают две встречные тенденции: 1) создание резервов финансовых ресурсов; 2) использование средств на приоритетных участках российской экономики. Если первая тенденция оформилась в виде института стабилизационных фондов (2004 г.), то вторая первоначально (в 2005 г.) получила свое воплощение в форме приоритетных национальных проектов, а позднее в форме госкорпораций.

Идеологией национальных проектов было инвестирование государственных средств в развитие человеческого капитала. Такими проектами стали «Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Развитие АПК». При наличии определенных успехов деятельность этих проектов нередко подвергалась критике за половинчатость, неэффективное расходование средств и отсутствие должного контроля за этим процессом. После вы-

боров президента РФ в 2008 г. деятельность в рамках этих проектов (а их считают детищем именно настоящего президента, создавшим ему предвыборную стартовую площадку) практически сошла на нет. Этому способствовали и изменение ситуации в период кризиса, и переориентация государства на институт госкорпораций (порождение нынешнего председателя правительства), что свидетельствует об отсутствии единой стратегии и внутренней борьбе в госаппарате.

Что касается стабилизационного фонда, который формируется с 2004 г., он выполняет следующие функции: 1) встроенного стабилизатора, обеспечивающего автоматическое сглаживание циклических колебаний в экономике, устранение влияния конъюнктурных факторов на ее развитие; 2) института стерилизации избыточных денежных доходов и сдерживания инфляции монетарного происхождения; 3) резерва будущих поколений и института развития человеческого капитала. После разделения стабилизационного фонда в 2008 г. на два фонда первые две функции стал выполнять резервный фонд, а третью, отчасти, — фонд национального благосостояния, специально созданный для «обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечения сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации»⁴. На 1 марта 2009 г., когда суммарный объем средств фондов достиг максимального значения (7 861 млрд руб., или 20% к ВВП 2009 г.), 62% средств приходилось на резервный фонд и 38% — на фонд национального благосостояния.

Оба фонда в период кризиса 2008–2009 гг. выполняли антикризисную функцию. Резервный фонд использовался на покрытие дефицита федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. В результате его объем к 1 апреля 2010 г. составил уже 32% от размера фонда на 1 марта 2009 г., то есть он «усох» более чем на 2/3. Фонд национального благосостояния в 2008 г. частично размещался в виде рублевых и валютных депозитов в государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и таким образом служил инструментом в борьбе с банковским кризисом, а также использовался для реструктуризации внешней задолженности отечественных компаний.

Несмотря на то что стабилизационные фонды в России в целом доказали свою состоятельность как антикризисный институт, он не является совершенным. Недостатки института стабилизационных фондов: 1) низкая доходность инвестиций из-за ограниченности инструментов, в которые он может быть размещен; 2) высокие валютные риски и риски дефолта по иностранным государственным и корпоративным обязательствам; 3) отвлечение ресурсов от решения текущих проблем вследствие провалов с определением как общественных приоритетов, так и макроэкономических эффектов расходования фондов; 4) наконец, внешние заимствования корпоративного сектора российской экономики, прежде всего компаний с государственным участием, осуществляются под более высокую ставку, чем размещаются средства фондов. Иными словами, Россия *de-facto* осуществляет реинвестирование своих же ресурсов, оставляя финансовую маржу в экономике развитых стран.

4. *Институты взаимодействия общественного и корпоративного секторов экономики* — институт госзаказа, государственно-частного партнерства. Как показывает наше исследование, госзаказ в современной российской экономике превратился в симбиозный институт квазирынка и некоего подобия советского Госснаба (Малкина 2010, 51–58).

⁴ Министерство финансов РФ. Официальный сайт. (<http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/mission/>); (<http://www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/mission/>).

Таким образом, в эволюции институтов бюджетной системы прослеживается очевидное противоречие. С одной стороны, она протекает в русле общей тенденции укрепления федерального уровня власти и усиления перераспределительной функции государственных финансов. С другой стороны, государство с целью повышения эффективности использования централизованных финансовых ресурсов предпринимает попытки создания аналога конкурентного рынка при их распределении. Однако в России эти попытки натываются на ловушки общественного сектора экономики.

ЛИТЕРАТУРА

Алякринская Н. и Докучаев Д. (2009). Регионы просят рубля // The New Times. Новое время. № 41. 16 ноября. (<http://newtimes.ru/articles/detail/10154/>).

Бессонова О.Э. (2006). Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН.

Бухвальд Е. (2008). Российский федерализм на критическом рубеже развития // Вопросы экономики. № 9.

Малкина М.Ю. (2003). Институциональные ловушки на пути становления бюджетного федерализма // Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ). Часть 3. Государство в современной России. Изд. 2-е, испр. и доп.; под ред. д.э.н., проф. Р.М. Нурева. М.: Московский общественный научный фонд. Серия «Научные доклады».

Малкина М.Ю. (2010). Институциональный анализ системы госзаказа в современной России // Экономический вестник Ростовского государственного университета. Т. 8. № 1.