

Т.М. Ковалёва

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рекомендовано УМО по образованию в области
финансов, учета и мировой экономики
в качестве **учебного пособия**
для студентов, обучающихся по специальностям
«Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит»

Второе издание, стереотипное

BOOK.ru

ЭЛЕКТРОННО-БИБЛИОТЕЧНАЯ СИСТЕМА

КНОРУС • МОСКВА • 2019

УДК 336.14(075.8)
ББК 65.261.3я73
К56

Рецензенты:

М.В. Романовский, заведующий кафедрой финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, д-р экон. наук, проф.,
М.Г. Сорокина, заведующая кафедрой финансов и кредита Самарского государственного аэрокосмического университета, д-р экон. наук, доц.,
С.А. Антипин, заведующий кафедрой «Финансы и кредит» Самарского муниципального института управления, д-р экон. наук

Ковалёва, Татьяна Михайловна.

К56 Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учебное пособие / Т.М. Ковалёва. — 2-е изд., стер. — Москва : КНОРУС, 2019. — 128 с.

ISBN 978-5-406-06883-0

Раскрыты сущность, роль бюджетной политики и бюджетного планирования в Российской Федерации в условиях глобализационных процессов в мире. Большое внимание в пособии уделяется дискуссионным вопросам по рассматриваемым категориям. Каждая тема сопровождается контрольными вопросами.

Для студентов, обучающихся по специальности «Финансы и кредит», изучающих дисциплины «Финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», а также преподавателей, аспирантов и всех интересующихся данными вопросами.

УДК 336.14(075.8)
ББК 65.261.3я73

Ковалёва Татьяна Михайловна

**БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Изд. № 14912. Формат 60×90/16. Гарнитура «Times New Roman».
Усл. печ. л. 8,0. Уч.-изд. л. 7,45.

ООО «Издательство «КноРус».

117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.

Тел.: 8-495-741-46-28.

E-mail: office@knorus.ru <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в АО «Т8 Издательские Технологии».

109316, г. Москва, Волгоградский проспект, д. 42, корп. 5.

Тел.: 8-495-221-89-80.

ISBN 978-5-406-06883-0

© Ковалёва Т.М., 2019
© ООО «Издательство «КноРус», 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1. Бюджетная политика в Российской Федерации	
1.1. Особенности постиндустриального развития общества и бюджетная политика	7
Контрольные вопросы	14
1.2. Сущность бюджетной политики как организационно-финансовой категории	15
Контрольные вопросы	25
1.3. Основы построения эффективной бюджетной политики	26
Контрольные вопросы	33
Глава 2. Бюджетная политика и ее реализация в субъекте Российской Федерации	
2.1. Содержание бюджетной политики в субъекте Российской Федерации	34
Контрольные вопросы	42
2.2. Бюджетная политика и социально-экономическое развитие Самарской области в 2008—2010 годах	43
Контрольные вопросы	65
Глава 3. Бюджетное планирование в Российской Федерации	
3.1. Методологические и организационные основы бюджетного планирования	67
Контрольные вопросы	82
3.2. Генезис бюджетного планирования	83
Контрольные вопросы	102
Глава 4. Бюджетирование, ориентированное на результат и бюджетная политика Российской Федерации	
4.1. Теоретические основы бюджетирования, ориентированного на результат	103
Контрольные вопросы	114

4.2. Бюджетная политика Российской Федерации и развитие бюджетирования, ориентированного на результат	115
Контрольные вопросы	120
4.3. Бюджетирование, ориентированное на результат и сбалансированность финансовых ресурсов	121
Контрольные вопросы	127
Литература	128

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей составной частью финансовой политики государства является бюджетная политика. Роль бюджетной политики и бюджетного планирования в государственном строительстве исключительно велика, так как именно бюджетная политика определяет курс и основные задачи развития экономики, обеспечивающие финансовую, социальную и в целом макроэкономическую стабильность в стране, а бюджетное планирование является инструментом ее реализации. Главная цель бюджетной политики Российской Федерации на современном этапе — сделать федеральный бюджет финансовым фундаментом сильного демократического государства. На это ориентировано бюджетное планирование на федеральном и региональном уровнях.

В настоящее время Правительством Российской Федерации разработана Программа социально-экономического развития на период 2008—2010 гг., которая является основой стратегического и текущего бюджетного планирования.

В субъектах Федерации действуют программы развития экономики, финансов территорий. Например, в Самарской области в качестве такой программы функционируют Сценарные условия социально-экономического развития области на 2008—2010 гг.

Анализ основных социально-экономических показателей Самарской области за период 2000—2007 гг. свидетельствует о достаточно устойчивом развитии области и возрастании ее социально-экономического потенциала.

В целом можно отметить, что избранный курс социально-экономической политики Самарской области и ее составляющих — финансовой, бюджетной политики дал соответствующие положительные результаты и способствовал росту основных социально-экономических показателей региона за предшествующий период.

В научной литературе в основном определяются роль и значение бюджетной политики и практически не раскрывается ее сущность, принципы формирования, не анализируются бюджетные процедуры реализации бюджетной политики и др. Изучение этих проблем представляет определенный научный интерес.

Экспурс в теорию и практику бюджетного планирования в стране на различных этапах ее развития показывает, что в условиях централизованного управления экономикой, характерного для советского периода, принципиальные основы бюджетного планирования, носившие директивный характер, сохранились неизменными вплоть до распада СССР и подверглись кардинальному изменению в Российской Федерации в ходе проведения экономических реформ, связанных с созданием рыночных отношений в государстве. Централизованное планирование сменилось децентрализованным, основной принцип которого — самостоятельность. При этом особый интерес представляет орга-

низация бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации и их муниципальных образованиях, так как именно здесь возникают проблемы, от решения которых во многом зависит состояние бюджетного планирования в государстве.

На современном этапе социально-экономического развития Российской Федерации совершенствование бюджетного планирования является приоритетным направлением государственной бюджетной политики. Необходимость успешного и стабильного развития регионов и муниципальных образований требует долгосрочности бюджетов, ориентированных на результат. Бюджетирование, ориентированное на результат, возможно только при широком использовании программно-целевого метода в бюджетном планировании, который необходимо совершенствовать и развивать.

Процесс формирования, распределения средств бюджетов на всех уровнях бюджетной системы является объемным и многоэтапным, он охватывает социальную, экономическую, финансовую и другие сферы деятельности государства. Естественно, этот процесс требует координирующего и целенаправленного управления. Управление бюджетной системой осуществляется через бюджетный механизм и его важнейший элемент — бюджетное планирование.

Бюджетное планирование является инструментом управления, и его теоретические основы и практика функционирования определяют качество и эффективность бюджетной политики в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что управление в государстве в настоящее время должно отражать глобализационные процессы, происходящие в мире, как в сфере экономики, так и в сфере финансов.

Конкретная реализация глобализационных процессов осуществляется через бюджетную политику, а затем бюджетное планирование. Поэтому и бюджетную политику, и бюджетное планирование в Российской Федерации необходимо рассматривать через призму глобализационных процессов, происходящих в мире, тогда можно говорить об их эффективности и результативности.

ГЛАВА 1

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. ОСОБЕННОСТИ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА И БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

В настоящее время человечество вступает в высшую общественно-экономическую формацию, называемую постиндустриальным обществом. Ее иначе называют и современным капитализмом, и технотронным, и информационным обществом. Эта формация характеризуется качественными изменениями в материальных условиях жизни общества, которые во многом обусловлены научно-технической революцией. В этой связи возникает закономерный вопрос: как и с помощью чего координировать и управлять этими процессами?

Основным инструментом координации глобализационных процессов в финансовой, социальной сфере должна стать бюджетная политика на федеральном уровне, на уровне регионов.

Под *глобализацией международных отношений* понимают «усиление взаимозависимости и взаимовлияния различных сфер общественной жизни и деятельности в области международных отношений»¹, что подразумевает масштабное, устойчивое и постоянное международное деловое сотрудничество, предопределяющее заинтересованное, взаимовыгодное, открытое человеческое общение с целью преодоления национальной замкнутости и эгоизма. В процессе глобализации «создаются дополнительные предпосылки прозрачности государственных границ, особенно в части формально-бюрократических и фискальных процедур. Настоятельной потребностью становится формирование единого экономического, финансового, правового, информационного пространства для свободной и эффективной предпринимательской деятельности всех субъектов хозяйствования»².

¹ Щербинин Ю.А., Розжов К.Л., Рыбалкин В.Е. и др. Международные экономические отношения. Интеграция. М. : Банки и биржи; ЮНИТИ, 1997. С. 32.

² Там же. С. 32.

Основой глобализации стало общемировое сближение производства и обмена, институциональной формой которого выступают стремительно развивающиеся транснациональные корпорации (ТНК). Процессы глобализации характеризуются становлением и прогрессирующим ростом финансовых рынков (валютных, фондовых, кредитных), которые оказывают громадное влияние на сферу производства и торговли в мировой экономике.

Финансовые активы всего мира за 2005 г. выросли с 133 до 140 трлн дол., говорится в третьем ежегодном докладе «Карта мировых рынков капитала» Mckinsey Global Institute — одной из крупнейших консалтинговых фирм в мире; в 2005 г. ее выручка, по оценке Hoover's, составила 3,8 млрд дол.

Стоимость акций в мире достигла 44 трлн дол., на банковских депозитах лежит 38 трлн дол., частный долг вырос до 35 трлн дол., а государственный — до 23 трлн дол.

Величина финансовых активов по итогам 2005 г. превысила мировой валовой внутренний продукт (ВВП) в 3,16 раза. Этот показатель в 2004 г. составлял 2,99, в 1995 г. — 2, а в 1980 г. финансовые активы были равны ВВП.

К 2010 г. стоимость мировых финансовых активов достигнет 214 трлн дол., прогнозирует Mckinsey Global Institute, что превысит мировой ВВП в 3,4 раза¹.

В то же время если раньше финансовые рынки обслуживали реальный сектор экономики, осуществляя платежи, расчеты, предоставляя кредиты, мобилизуя для инвестирования реального сектора финансовые ресурсы, то в настоящее время эта сфера начала приобретать во многом самодовлеющий характер. Это выражается в огромном количественном росте самой финансовой системы, что требует управления и координации этой системы с помощью бюджетной политики.

Противодействующий процесс, направленный на преодоление отрицательных сторон глобализации, обрекающих отдельные страны на отставание в экономическом и социальном отношениях, является *регионализацией*. Под ней понимают интеграционные процессы, схожие с глобализацией, но охватывающие группу стран или ограниченные группой стран, создающих объединения, в которых происходят большая или меньшая либерализация торговли, движение капитала и людей в рамках соответствующей интеграционной группировки. Наилучший пример этой тенденции дает Европейский союз в составе 27 западноевропейских стран, существующий уже свыше 50 лет. Всего, по данным ГАТТ/ВТО, в насто-

¹ www.ei.com.ua

ящее время в мире насчитывается более 60 интеграционных группировок различного типа (зоны свободной торговли, таможенные союзы, «общие рынки», экономические союзы)¹. Эти процессы рассматриваются в работе В.В. Любецкого.

По мнению специалистов, процессы регионализации нельзя рассматривать лишь как переходный этап интеграции в глобальные интеграционные процессы. Скорее всего они являются буферными объединениями, которые призваны в определенной мере ограждать внутреннее сообщество стран и их население от излишне бурного натиска глобализационных процессов.

Как отмечает С.И. Долгов, «глобализация экономической деятельности настоятельно требует ее либерализации, т.е. сокращения или устранения ограничений на путях международной торговли, иностранных инвестиций, международных финансовых операций»². Однако либерализация на самом деле зачастую порождает негативные процессы в развитии глобализма, подпитывая такое его свойство, как масштабное притязание и «перехватывание» у мирового сообщества природных ресурсов развитыми странами лишь для собственных нужд. Если процессы глобализма будут идти по этому сценарию, то общемировое цивилизованное развитие может постигнуть снижение темпов экономического роста и среднемирового уровня жизни. Поэтому либерализация экономики в рамках глобализации должна носить оттенок «гуманизации», в результате которой роль человека должна возрасти не только как элемента институциональных структур глобализма, но и просто как члена глобального сообщества людей, включающего и сами институты глобализации.

Отсюда возникает понятие «социализация экономики», в том числе и мировой, т.е. глобальной, понимание необходимости ее обеспечения, обеспечения так называемого социального порядка, т.е. порядка, к которому должно стремиться социальное рыночное хозяйство. Х. Ламперт пишет: «...Под социальным порядком понимают совокупность институтов и норм, регулирующих социальное положение индивидов и групп в обществе (в той мере, в которой это обусловлено экономически, например, доходами, имуществом, профессией), а также экономически обоснованные социальные отношения между членами общества (например, отношения между работодателями и работополучателями)»³. «...Главные задачи социального порядка заключаются в том, чтобы обеспечить соци-

¹ Любецкий В.В. Мировая экономика. М. : Изд-во МИЭМП, 2007.

² Долгов С.И. Глобализация экономики: новое слово или новое явление? М. : Экономика, 1998.

³ Ламперт Х. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М. : Дело ЛТД, 1994. С. 52.

альный мир, социальную справедливость и социальную защищенность для всех, а в экономической жизни гарантировать соблюдение минимальных социальных условий, направленных на гуманизацию экономической и трудовой жизни или повышение степени такой гуманизации»¹.

Таким образом, понятия «социализация», «социальный порядок» в определенном смысле составляют элементы нового мирового экономического порядка, характеризующего постиндустриальное развитие, к которому должно стремиться все человечество. Реализация национальных социальных проектов в Российской Федерации и есть проявление социализации, что отражается в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации, т.е. в бюджетной политике Российской Федерации.

В настоящее время многие ученые пытаются обосновать с разных теоретико-методологических позиций дальнейшие пути и критерии развития экономики, финансов, консолидации человеческого сообщества.

Проблемам трансформации мирового сообщества в постиндустриальное общество и месту России в этом процессе посвящено много работ отечественных экономистов.

В связи с темпами и динамикой глобализма, по мнению многих специалистов, перед Россией стоит двуединая задача. Во-первых, во чтобы то ни стало не отстать в своем развитии на пути к постиндустриальному обществу от наиболее развитых стран мира, которые представлены в основном странами «триады» — США, Японии, Западной Европы. Во-вторых, вписаться в темпы постиндустриального развития так, чтобы быть от этого в выигрыше в экономическом, финансовом и социальном плане, имея наименьшие потери от негативных тенденций глобализма, сопровождающего развитие постиндустриального развития.

Таким образом, характеризуя постиндустриальное общество, надо рассматривать не только причины, мешающие интенсифицировать процесс экономического развития и вписаться в постиндустриальное развитие, но постараться понять сущность этого общественного явления во всех его аспектах с тем, чтобы попытаться не только теоретически объяснить, но и обосновать способы, инструменты воздействия на него, с целью противодействия проявлению его негативных аспектов.

Сущность постиндустриального или информационного общества, по мнению специалистов, состоит в том, что оно так или иначе является конвергированным обществом со смешанной экономикой, в котором элементы развитых рыночных отношений и их саморегулирование сочетаются с его ориентацией на эффективную социализацию экономики.

¹ Там же. С. 56.

Характерная черта постиндустриального общества заключается в том, что оно буквально пронизано эффектом глобализма, или глобализации, которая представляет собой масштабное, устойчивое и постоянное международное деловое сотрудничество, предопределяющее заинтересованное, взаимовыгодное, открытое человеческое общение, усиливающее необходимость преодоления национальной замкнутости. В то же время глобализация усиливает социально-экономическое неравенство в глобальном масштабе.

При существовании негативных тенденций глобализации возникает необходимость обоснования путей консолидации человеческой цивилизации во имя гармоничного, солидарного развития всех стран на земле.

Игнорирование назревающих тенденций постиндустриального развития для России — это и снижение ее мирового рейтинга, и вмешательство мирового сообщества в дела страны. Не допустить этого можно, лишь имея твердую долгосрочную финансовую, бюджетную политику, учитывающую опыт развитых стран мира.

Мировая экономика, организационно все более представляемая глобальными финансовыми рынками и транснациональными корпорациями, оказалась во власти неуправляемой глобальной финансово-экономической стихии. Это происходит потому, что мировая экономика в лице международных финансовых рынков, транснациональных корпораций не регулируется, не управляется с помощью такого важного инструмента управления, как бюджетная политика.

Потеряв указанные целевые ориентиры, глобализация превратилась не только в финансово-экономическую стихию, но и глобальную социально-экономическую проблему для мирового сообщества людей. Поэтому необходимо отражать глобализацию и ее финансовый аспект в политике.

Возникает главная задача по отношению к глобализму: обосновать и показать, что процессы глобализма недостаточно полно отвечают интересам людей и необходимо обеспечить управление этими процессами ради подчинения их интересам широких слоев населения планеты. Это можно расценивать как вклад науки в дело укрощения стихии глобализма и подчинения его удовлетворению материальных и духовных потребностей всех жителей планеты.

Таким образом, именно бюджетная политика является инструментом, с помощью которого можно управлять глобализационными процессами.

Стремление субъектов глобального рынка раскрыть экономические границы стран, завоевать как можно больший сегмент мирового рынка — это естественный и закономерный процесс становления постиндустриальной экономики, связанный с устремленностью к увеличению доходов, вырвавшихся на мировой простор глобальных субъектов рынка.

При дальнейшем развитии процессов глобализации, их стабилизации очевидно возрастание тенденции к социализации постиндустриального развития. И такая социализация идет, хотя пока более всего в рамках транснациональных компаний и в странах, где располагаются их предприятия. «Глобальные военные расходы со времени окончания Второй мировой войны в реальном исчислении возросли в 4—5 раз. Они составляют примерно 6% мирового валового национального продукта и более чем в 20 раз превышают размер помощи, оказываемой молодым государствам на цели развития. ...На военные приготовления используются не «свободные», не «даровые», не «лишние» ресурсы. На них идет существенная часть мировых ресурсов, жизненно необходимых для целей развития. Наносимый гонкой вооружений прямой социально-экономический ущерб в глобальном масштабе многократно превышает все убытки, которые терпят страны мира из-за землетрясений, засух, наводнений, тайфунов и других стихийных бедствий»¹.

Теперь при участившихся техногенных и природных катастрофах² можно с уверенностью сказать, что по масштабам социально-экономического ущерба, наносимого мировому сообществу, обе эти глобальные статьи затрат выровнялись и с большей интенсивностью отвоевывают запас жизненных ресурсов планеты. Утилизация произведенных материальных благ, связанных с удовлетворением потребностей военно-промышленного комплекса (ВПК) и техногенными катастрофами, составляет теперь около 10% ВВП.

ВПК и техногенные катастрофы — это антагонистические человеку элементы спросовой составляющей глобального рынка. Они являются глобальными конкурентами человека во взаимодействии с окружающей природной средой в использовании природных ресурсов. Причем ВПК имеет истоком своих потребностей субъективный фактор — аппетиты магнатов ВПК, техногенные катастрофы — объективный фактор, в основе которого лежит реакция природы на потребительское отношение человека к ней.

Крайне важным является выделение неких общемировых ценностей, которые объединили бы народы разных стран, их правительства, политиков и вообще лиц, принимающих политические и хозяйственные решения на уровне стран, регионов и мира в целом, и отражение этих ценностей в политических документах.

¹ Политическая экономика: учебник / В.А. Медведев и др. М. : Политиздат, 1988. С. 719.

² Барлыбаев Х.А. Путь человечества: самоуничтожение или устойчивое развитие. М. : Изд. Гос. Думы, 2001. С. 26.

В связи с этим должна быть пересмотрена мировая политика экономического роста, должен быть реально осуществлен переход к политике устойчивого развития, для обеспечения которого необходимо соответствующим образом отрегулировать финансовые потоки и разработать глобальную финансовую политику вплоть до реорганизации существующих и создания новых финансовых институтов.

В территориальном отношении должно обеспечиваться комплексное развитие и повышение самообеспеченности отдельных стран, их диверсификация, взаимовыгодная специализация, кооперирование и интеграция, создание реальных ограничений для монополизма, стимулирование развития малого и среднего бизнеса, структурная перестройка и улучшение мирового инвестиционного климата, особенно по отношению к развивающимся странам.

Укрепление тенденции к консолидации мирового сообщества на демократической основе, главенствующей роли мирового правопорядка и законности общей бюджетной политики, создание мировой прогрессивной законодательной базы с четким разграничением функций мировых властных структур и государственных структур отдельных стран и их объединений, реальная защита на мировом уровне демократических институтов, имущественных, личных и политических прав граждан, обеспечение правопорядка, резкое снижение преступности, недопущение терроризма, законодательное закрепление в документах мировых властных структур (ООН и др.) основных прав граждан мирового сообщества, например, в части того, что верховным собственником земного богатства и доходов от его использования является все население земного шара — это глобальные задачи для всех стран мирового сообщества. Принципы распределения богатства, финансов должны быть едиными во всех странах и континентах и не должны зависеть от количества бумаг, определяющих титул собственности.

Постепенно все страны мирового сообщества должны пройти путь объединения вначале в конфедерацию государств, затем и в мировую их федерацию для осуществления общей политики доходов и расходов в планетарном масштабе.

Все мировые структуры власти должны быть реорганизованы в направлении их демократизации с тем, чтобы обеспечить всемерную социализацию мирового сообщества, в том числе и с помощью бюджетной политики, во всех без исключения странах мира. Мировые координирующие организации — представительные, законодательные, исполнительные органы — должны быть сформированы и избираемы таким образом, чтобы они выражали интересы и волю всех народов планеты. Именно бюджетная политика и является тем средством, с помощью которого выражаются интересы государств и происходит координация этих интересов.

В настоящее время мировое сообщество подвержено процессам интеграции на том или ином надгосударственном уровне. Они протекают в виде глобализации мировых экономических, финансовых процессов и их регионализации на определенных территориях и континентах земного шара. Очевидно, что России не удастся остаться в стороне от этих процессов.

Глобализм должен развиваться, ускоряя переход к постиндустриальному мировому сообществу.

Для России радикальный выход из данной экономической и социально-политической ситуации — это социально ориентированная государственная бюджетная политика. На основе такой политики наше общество должно быть консолидированным, финансово устойчивым. Его функционирование должно быть подчинено единой идее с тем, чтобы отстаивать свое право на полноправное участие в формировании характера и структуры мирового глобального сообщества, представляя собой российский капитал, культуру, искусство, традиции и обычаи.

Учитывая социально-политические процессы, происходящие в мире, необходимо способствовать наращиванию социальной ориентации мировых эволюционных процессов путем подготовки и представления мировому сообществу консолидирующей идеи глобального социально-экономического и политического сотрудничества и развития, которая вела бы к гармонизации мировых общественных отношений. Именно бюджетная политика, выраженная в соответствующих документах — посланиях, должна выражать консолидирующие идеи социального и финансового сотрудничества стран мира.

Контрольные вопросы

1. Что должно стать основным инструментом координации глобализационных процессов в финансовой и социальной сферах?
2. Чем характеризуются процессы глобализации?
3. Дайте определение сущности глобализации.
4. Определите роль финансовых рынков в глобализации.
5. Определите сущность термина «регионализация».
6. Поясните понятия «социализация экономики», «социальный порядок».
7. В чем проявляется социализация экономики в Российской Федерации?
8. Назовите задачи нашего государства в процессах глобализации.
9. К чему может привести игнорирование постиндустриального развития в Российской Федерации?
10. Назовите финансовый инструмент, который учитывает тенденции постиндустриального развития.

11. Какие общемировые ценности могут объединить народы разных стран?
12. В чем суть реорганизации мировых структур власти в мировой федерации?

1.2. СУЩНОСТЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ФИНАНСОВОЙ КАТЕГОРИИ

Чтобы понять исключительно значимую роль бюджетной политики в обществе в условиях глобализационных процессов, необходимо раскрыть сущность бюджетной политики как категории.

Возникновение политики как общественного явления имеет глубокие исторические корни и связано со становлением и развитием человеческого общества, формированием государственной власти. *Власть* — это отношения руководства и подчинения, складывающиеся между людьми в процессе организации общественной жизни. Политика зародилась, когда появился особый вид власти, имеющий право примирения одной группы людей с другой группой посредством государства. Такая власть получила название государственной. Государственная власть давала соответствующие преимущества тем, кто ею обладал. Люди стали бороться за нее, за определенную ее организацию, осуществление. Это обусловило возникновение системы политических отношений, политики.

Поскольку государство представляет собой политический союз, объединяющий целые нации и народности, постольку политика — не просто отношения между людьми, а отношения между социальными общностями. Хотя понятие «политика» используется в различных смыслах, но в целом политика формируется в сфере отношений и деятельности, которая связана с государственной властью.

Форма политики, ее организационная структура реально воплощены в политических партиях, общественных движениях, а также в законах, политических и правовых нормах. Содержание политики выражается в ее целях, направлениях государственного развития, решении стоящих проблем, в мотивах и механизме принятия политических решений.

Одним из важнейших направлений экономической политики государства является его финансовая политика, так как достичь успехов в построении экономически сильного и стабильного общества можно лишь при успехах в финансовой политике.

В экономической литературе существуют различные определения финансовой политики. Например, распространенной и достаточно емкой является следующая формулировка: «Финансовая политика — это особая сфера деятельности государства, направленная на мобилизацию

финансовых ресурсов, их рациональное распределение и использование для осуществления государством его функций»¹.

Другое определение дает М.В. Романовский: «Финансовая политика включает в себя: бюджетную, налоговую, денежную, кредитную, ценовую и таможенную политику. В свою очередь, финансовая политика государства является лишь средством осуществления его экономической и социальной политики, т.е. выполняет вспомогательную роль. Не надо забывать и другие направления государственной политики — национальное, геополитическое, военное. Совокупность этих пяти направлений и определяет финансовую политику, служащую основным инструментом проведения государственной политики. Финансовая политика России носит спонтанный характер и направлена на максимальную концентрацию денежных ресурсов в руках государства при постоянном сужении базы формирования доходной части бюджета»².

Одной из главных составных частей финансовой политики, во многом определяющей экономический курс развития государства, является бюджетная политика. Именно бюджетная политика, в которой отражаются интересы государства, функции государства, требующие для решения поставленных задач бюджетных средств, занимает ведущее место в экономической политике страны, ее концепция формирует и налоговую, и инвестиционную политику. В Послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на 2000 год» было сказано: «Бюджетная политика является ключевым звеном экономической политики государства»³. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2001 г. говорилось, что «бюджетная политика является ядром экономической политики государства и отражает все его финансовые взаимоотношения с общественными институтами и гражданами»⁴. Подобная государственная оценка роли бюджетной политики в экономической политике страны была и в последующие годы, что определяет ее основополагающее и первостепенное значение и в финансовой политике.

Как это уже отмечалось ранее, экономическая сущность, функции и роль бюджета реализуется через такие организационно-финансовые категории управления бюджетным процессом, как бюджетное право, система бюджетов, бюджетная система, бюджетный механизм, а все они

¹ Теория финансов: учеб. пособие / Н.Е. Заяц и др. 2-е изд. М. : БГЭУ, 2005.

² Финансы: учебник для вузов / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанги. М. : Перспектива; Юрайт, 2006. С. 110.

³ Послание Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 12 апреля 1999 г.

⁴ Бюджетное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 31 мая 2000 г.

вместе находят свое концентрированное выражение в бюджетной политике. Каждое из названных выше понятий отражает свои специфические организационно-финансовые и управленческие стороны функционирования бюджетных отношений, которые в конечном счете реализуются в бюджетной политике, т.е. бюджетная политика выступает комплексной организационно-финансовой категорией управления бюджетными отношениями на основе научно обоснованной концепции. Если последняя отсутствует у правительства, то вряд ли можно говорить о существовании бюджетной политики как таковой. Другими словами, бюджетная политика — это еще и область практической реализации научных знаний о бюджете и разработанной на их основе научно обоснованной концепции развития бюджетных отношений, т.е. это категория прикладной финансовой науки.

Бюджетная политика тесно связана с такими понятиями, как межбюджетные отношения, бюджетный потенциал (расходный и доходный), налоговое бремя. Здесь же отметим, что бюджетная политика должна быть ориентирована, в частности, на создание необходимых условий для роста бюджетного потенциала страны, ее регионов и территорий. В свою очередь степень реализации бюджетного потенциала зависит от того, насколько величина и распределение налоговой нагрузки оптимальны на субъектном и территориальном уровнях.

Бюджетная политика включает в себя объективные (базисные) и субъективные (надстроечные) начала, что и характеризует ее как организационно-финансовую категорию. Объективное начало, на котором базируется бюджетная политика, — это экономические отношения, возникающие в процессе общественного воспроизводства (производства, обмена, распределения и потребления валового внутреннего продукта); финансовые (денежные) отношения, составляющие содержание категории финансов; бюджетные отношения, возникающие в процессе функционирования частной финансовой категории бюджета; и формы проявления сущности последней в виде функций образования и использования централизованных денежных доходов и контрольной функции.

Субъективное начало категории бюджетной политики основывается на системе надстроечных, организационно-финансовых отношений управления бюджетным процессом, которые реализуются через организационно-финансовые категории бюджетного права, системы бюджетов, бюджетной системы и бюджетного механизма (бюджетное планирование, организация, регулирование и контроль). Промежуточным, связывающим объективное и субъективное начала бюджетной политики, выступает результат практического использования специфических функций бюджета — его роль на конкретном этапе развития общества реальное обеспечение

органов власти доходными ресурсами, финансирование государственных (муниципальных) расходов и контрольно-регулирующее воздействие бюджета на процесс воспроизводства общественного продукта.

Обобщая отношение экономистов к теоретическому осмыслению бюджетной политики, нельзя не отметить упрощенность подходов к пониманию этой сложной категории. Многие финансисты используют термин «бюджетная политика» применительно к самым различным явлениям в сфере государственных финансов, оставляя за читателем право самому домыслить значение данного термина или считая, что этот вопрос настолько понятен, что не требует комментариев.

В экономической литературе бюджетная политика не рассматривается как организационно-финансовая категория, т.е. как категория управления бюджетным процессом, в основе которого лежат объективные экономические (финансовые, бюджетные) отношения с надстроенными над ними организационно-финансовыми отношениями государственного управления (планирования, организации, регулирования и контроля). Другими словами, бюджетную политику следует рассматривать и понимать как категорию, синтезирующую в себе субъективные (надстроечные, управленческие) и объективные (денежные, бюджетные) отношения, возникающие в процессе сознательного, целенаправленного воздействия государства на общественное воспроизводство путем использования функциональных возможностей категории бюджета и системы обслуживающих ее других организационно-финансовых категорий управления бюджетным процессом бюджетного права, системы бюджетов, бюджетной системы, бюджетного механизма. Предлагаемый подход к пониманию бюджетной политики важен с практической точки зрения. Он позволяет осознать, что бюджетная политика хотя и является управленческим понятием, должна в полной мере учитывать объективные законы и закономерности. В противном случае вряд ли можно рассчитывать на соответствие проводимой бюджетной политики критериям эффективности. С учетом вышесказанного можно дать определение сущности бюджетной политики как организационно-финансовой категории.

Она представляет собой систему отношений, мер и действий органов власти в области управления бюджетным процессом на основе концепции развития бюджетных отношений в составе общей экономической политики, направленных на реализацию всех функций бюджета в целях достижения определенного на данном этапе экономического и социального эффекта. Под последним следует понимать удовлетворение на базе роста чистого внутреннего продукта страны растущих потребностей населения и субъектов хозяйствования в общественных (коллективных) благах (услугах) на уровне не ниже научно обоснованных государственных стандартов.

Бюджетная политика, будучи комплексной, самостоятельной организационно-финансовой категорией управления, имеет свои субъекты и объект. В отношении субъектов бюджетной политики российские экономисты обычно единодушны во мнении, что таковыми выступают государственные (муниципальные), законодательные (представительные) и исполнительные органы власти, разрабатывающие, утверждающие, контролирующие и реализующие на практике принятую бюджетную политику, а также непосредственные исполнители бюджетов всех уровней власти по доходам и расходам (налогоплательщики — физические и юридические лица, распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели).

Более сложный вопрос — объект бюджетной политики. Из различных определений этого понятия российскими экономистами видно, что единого мнения по данному вопросу нет. Чаще всего под объектом бюджетной политики понимаются в различных комбинациях бюджетно-налоговое законодательство, бюджетная система и бюджетный механизм. Нам представляется, что в любом случае происходит сужение объекта бюджетной политики, а следовательно, и содержания этой категории. Более правильным, научно и практически обоснованным было бы признать в качестве объекта бюджетной политики весь бюджетный процесс, включающий в себя и бюджетно-налоговое право, бюджетную систему (систему бюджетов) и бюджетный механизм. Названные относительно самостоятельные организационно-финансовые категории выступают одновременно структурными элементами единого бюджетного процесса, каждый из которых призван выполнять свои функции и задачи в рамках принятой бюджетной политики.

Как организационно-финансовая категория, бюджетная политика должна строиться на основополагающих принципах (требованиях). К сожалению, в экономической литературе этот важный вопрос остался без внимания. Попытки определить такие принципы в отношении налоговой политики были предприняты российскими экономистами начала XX в. Учитывая тот факт, что налоговая политика тесно взаимосвязана с бюджетной политикой, имеет смысл остановиться на отдельных, наиболее интересных подходах к налоговой политике. К примеру, В. Твердохлебов предлагал положить в основу налоговой политики принцип экономического роста, отмечая, что развитие производительных сил — высший принцип, с точки зрения которого наука имеет право оценивать налоговые системы, сохраняя свой политический нейтралитет¹. Это положение уточняет чуть позже А. Соколов как принцип непротиводействия абсолютному или от-

¹ *Твердохлебов В.* Финансовые очерки. Вып. 1. П., 1916. С. 49.

носителю росту чистого национального продукта¹. Видимо, названный основной принцип в силу своей универсальности справедлив и в отношении бюджетной политики, но в более широком понимании.

Тем не менее, если говорить в целом, принципиальные основы построения бюджетной политики остались за рамками научных исследований.

На всех этапах экономического развития стратегическая цель бюджетной политики — это обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве. Что касается принципов, то бюджетная политика, по нашему мнению, будет действенным средством управления бюджетными и межбюджетными отношениями, если она будет базироваться на таких основных принципах:

- объективность. Означает отражение в бюджетной политике объективных процессов, происходящих в экономике, финансах, обществе, в том числе и экономический рост. Объективная политика — это беспристрастная политика, когда желаемое не выдается за действительное;

- преемственность. Предусматривает формирование бюджетной политики на предстоящий финансовый год с учетом задач и достижений предшествующего периода. Соблюдение принципа преемственности позволяет обеспечить эффективность управления бюджетной системой;

- обязательность. Политика любая, в том числе и бюджетная, может считаться действенной, если такая политика обязательна для исполнения, иначе она превращается в пустой политический лозунг, вырождается в политическую трескотню. Реализация принципа обязательности зависит не только от исполнительной, но и, как уже говорилось, от законодательной власти;

- гласность. Действенность бюджетной политики неразрывно связана с этим принципом. Гласность бюджетной политики означает ее открытость, прозрачность и подконтрольность бюджетных отношений на всех стадиях бюджетного процесса. Население, общественность как налогоплательщики должны быть четко информированы о бюджетной политике государства, о бюджетной политике в субъектах Российской Федерации, должны иметь полное представление, в каком направлении расходуются взимаемые с них налоги;

- финансовая безопасность.

Перечисленные выше принципы являются основополагающими требованиями, которых следует придерживаться при построении рациональной бюджетной политики в России.

До сих пор не разработана подробная расширенная типизация или видовая классификация бюджетной политики. Существующие типиза-

¹ Соколов А. Теория налогов. М. : Соцэкгиз, 1928. С. 65.

ции чаще всего ограничиваются выделением стратегии и тактики федеральной и региональной бюджетной политики. Однако это более многоплановое понятие. Содержание бюджетной политики наиболее полно раскрывается в детализации ее на разноплановые типы, виды и формы реализации на основе соответствующих критериев.

По масштабности и долговременности целей и задач различают стратегическую долговременную (на срок от трех и более лет) и тактическую текущую составляющие общей бюджетной политики. Стратегия и тактика должны взаимодополняться и развиваться, а не противоречить друг другу, что наблюдалось в России на протяжении 1990—2000-х гг. Если тактические цели и задачи постоянно меняются, оставаясь до конца нерешенными, или противоречат общей стратегии, то вряд ли можно ожидать от такой бюджетной политики значимых результатов, экономического и социального эффекта.

В зависимости от приоритетов целевой направленности мер в области управления бюджетным процессом необходимо выделять следующие типы бюджетной политики:

- доходную;
- расходную;
- контрольно-регулирующую;
- комбинированную.

Доходный тип бюджетной политики характеризуется тем, что в управлении бюджетным процессом и в бюджетном механизме его реализации во главу угла ставится доходная часть бюджетной системы. Планирование, организация и исполнение бюджетов сконцентрированы преимущественно на доходах и ведутся от доходов, под объем которых подстраиваются бюджетные расходы и контрольно-регулирующие задачи. В налоговой политике, как основной части бюджетной политики, подобный подход проявляется в приоритете максимально возможного увеличения любыми средствами доходов бюджета в текущем плане и зачастую в ущерб стратегическим интересам экономики страны, регионов и налогоплательщиков. Разновидностью такой политики является политика высоких налогов, с присущими ей высокими ставками и сверхпределным налоговым бременем, минимумом налоговых льгот и т.д.

Расходный тип бюджетной политики основан на подчинении доходов бюджета его расходам. Стратегия и тактика бюджетного планирования, регулирования и контроля сконцентрированы на расходной части бюджетов. В первую очередь определяется объем общественных услуг, выраженных через объем государственных (муниципальных) расходов, а затем под эти показатели подводится соответствующий объем доходных источников с учетом конкретной социально-экономической ситуа-

ции в стране и перспектив ее развития. Такой подход вытекает из основной цели бюджета и бюджетной политики — доставлять обществу максимум благ (услуг) — и из логики рыночных отношений: «товар (услуга) — деньги (налоговые платежи)», если придерживаться общепринятого понимания государства как коллективного хозяйствующего макросубъекта, оказывающего обществу разнообразные услуги за соответствующую плату. Однако следует отметить, что эффективность бюджетной политики расходного типа тем выше, чем стабильней экономика страны, когда поиск дополнительных доходных источников составляет второстепенную задачу.

Контрольно-регулирующий тип бюджетной политики строится на максимально возможном использовании государством контрольно-регулирующих свойств бюджета, государственных расходов и заказов, налогов и налоговых методов (льгот, санкций и т.д.), зачастую в ущерб основному предназначению бюджета и цели бюджетной политики — максимальному (на конкретном этапе) обеспечению общества коллективными услугами высокого качества на основе поступательного развития рыночной экономики. Такой политике присущи чрезмерное увлечение регулированием и регламентированием экономики, государственным заказами, налоговыми льготами и санкциями; расширение государственной (муниципальной) собственности на сферы деятельности, традиционно выполняемой частным сектором; распространение жесткого государственного контроля на деятельность, не являющуюся исключительно бюджетной, и т.д. Элементы рассматриваемой политики не единожды применялись и применяются в России последнего десятилетия. Это не случайно, поскольку контрольно-регулирующая бюджетная политика в отрыве от других ее типов обусловлена, как правило, слабостью выполнения бюджетом своих основных функций — образования и использования централизованных денежных доходов, длительным проведением государством жесткой политики высоких налогов, влекущей за собой массовое уклонение от уплаты налогов и уход легальной экономики в разряд теневой. Не меняя по сути элементов бюджетного процесса и бюджетного механизма, государство пытается возместить потери, связанные с недостатками выполнения бюджетной системой своих функций, контрольно-регулирующими мерами. Целью бюджетного регулирования и контроля становится не создание необходимых условий для нормального функционирования бюджетного процесса, а поиск способов искусственного вмешательства в экономику для поддержания равновесия доходов и расходов.

Все три рассмотренных типа бюджетной политики имеют свои недостатки и применительно к современной России не могут быть исполь-

зованы в своем чистом виде, изолированно друг от друга, поскольку это негативно скажется на неблагоприятном состоянии его государственного хозяйства. Поэтому более эффективной и сбалансированной является комбинированная бюджетная стратегия и тактика, нацеленная на реализацию в комплексе всех функций бюджета и достижение на этой основе значимого экономического и социального результата. Таковую политику можно назвать по-другому равновесной бюджетной политикой, направленной на обеспечение равновесного соотношения всех функций бюджета, интересов государства, налогоплательщиков, пользователей государственными услугами и общества в целом.

Комбинированная (равновесная) бюджетная политика ориентирована на создание необходимых и достаточных условий для развития рыночной экономики, на увеличение количества и качества предоставляемых государством (муниципалитетами) услуг, на обеспечение органов власти всех уровней достаточными и стабильными собственными доходами от объемов производства, потребления и доходов субъектов, активизации инвестиционной деятельности и повышения контрольно-регулирующей эффективности бюджетного механизма. Основными приоритетными направлениями реализации такой бюджетной политики могут быть разработка и внедрение научно обоснованных государственных социальных стандартов, упорядочение системы государственных заказов, повышение доли инвестиционной составляющей в общих государственных, муниципальных расходах, сокращение неэффективных расходов, оптимизация общего налогового бремени и ставок основных налогов, рационализация состава и структуры налоговой системы и налоговых льгот, создание эффективных механизмов распределения расходных и доходных полномочий между бюджетами различных уровней и межбюджетного регулирования на базе адекватного России бюджетного федерализма.

В реальной действительности сложно провести четкие границы между доходным, расходным и контрольно-регулирующими типами бюджетной политики. Практика показывает, что проводимая государством бюджетная политика обычно носит комбинированный характер (с преобладанием черт одного из первых трех типов), но не всегда равновесный, сбалансированный характер. Поэтому важнейшая задача государства (в России особенно) — разработка концепции и механизмов реализации эффективной, сбалансированной комбинированной бюджетной стратегии и тактики.

В зависимости от стратегической направленности бюджетного регулирования следует различать стимулирующую и сдерживающую бюджетную политику. При этом под бюджетным регулированием мы понимаем не только межбюджетное регулирование, но и все прочие формы регулирующей деятельности государства в бюджетной сфере — рас-

пределение доходных и расходных полномочий между бюджетами различных уровней, налоговое регулирование во всех его проявлениях, регулирование экономики и социальной сферы через систему государственных расходов (заказов, программ и т.п.). Сдерживающая политика типична для стран с развитой рыночной экономикой, где она применяется с целью предотвращения кризисов перепроизводства отдельных видов продукции, недопущения переинвестирования отдельных отраслей экономики и т.д. В современной России речь может идти о стимулирующей бюджетной политике в товаропроизводящей сфере в сочетании с использованием элементов политики сдерживания инфляции.

По территориальному признаку бюджетную политику условно можно разделить на федеральную, региональную и местную. Условность такого деления объясняется тем, что региональные и местные органы власти в России не наделены пока еще такими бюджетно-налоговыми полномочиями и правами, которые позволили бы в полной мере проводить им самостоятельную бюджетную политику. За федеральным центром останется эксклюзивное право разработки основных направлений бюджетной политики (стратегии и тактики) только в рамках, в которых территориальные органы власти строят свою бюджетную политику. В противном случае может произойти нарушение единства бюджетно-налогового пространства и бюджетной политики на территории всей страны.

По признаку предметной специализации бюджетная политика может носить характер налоговой, социальной, инвестиционной, выравнивающей и т.д.

Проведенные выше типизация и классификация бюджетной политики имеют не только теоретическое, но и в большей степени практическое значение. Для того чтобы глубоко проанализировать проводимую в стране бюджетную политику и дать ей объективную оценку, можно использовать предложенные ранее критерии, а результаты оценки положить в основу разработки приоритетов, конкретных путей и механизмов построения и реализации бюджетной политики.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (далее — БК РФ), Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации является неотъемлемым элементом процедуры подготовки федерального бюджета. Бюджетное послание задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, согласованные с общими целями и задачами экономической политики государства, которые являются определяющими в среднесрочном бюджетном планировании и при составлении проекта федерального бюджета на очередной год.

Основные направления бюджетной и налоговой политики государства на новый финансовый год, изложенные в Бюджетном послании Президента Российской Федерации, имеют рекомендательный характер и направляются в органы центральной исполнительной и законодательной власти и в регионы страны, как правило, за десять месяцев до начала нового финансового года. Руководители регионов на основании Бюджетного послания Президента Российской Федерации издают на очередной финансовый год соответствующие послания по регионам. В областях — это бюджетные послания губернаторов об основных направлениях бюджетной и налоговой политики области на новый год. Главная задача бюджетных посланий руководителей регионов — соблюдение и развитие основных направлений Бюджетного послания Президента Российской Федерации применительно к региону, определение общей концепции бюджетной и налоговой политики региона при разработке бюджета на очередной финансовый год.

В то же время анализ показывает, что в бюджетных посланиях руководителей ряда субъектов Федерации отсутствует системный подход, в них нередко смешиваются такие понятия, как цель, задачи, направления, приоритеты бюджетной политики, неполно представлена обязанность власти в решении бюджетных вопросов, недостаточна гласность бюджетных посланий.

Контрольные вопросы

1. Что такое политика?
2. Дайте определение понятия «финансовая политика».
3. Охарактеризуйте роль бюджетной политики в экономической политике страны.
4. Назовите организационно-финансовые категории, выражающиеся в бюджетной политике.
5. Дайте характеристику объективного начала бюджетной политики.
6. Охарактеризуйте субъективное начало категории бюджетной политики.
7. Дайте определение сущности бюджетной политики как организационно-финансовой категории.
8. Назовите субъекты бюджетной политики.
9. Раскройте понятие «объект бюджетной политики».
10. Назовите стратегическую цель бюджетной политики.
11. Охарактеризуйте типы бюджетной политики в государстве.
12. Определите значение типизации и классификации бюджетной политики.
13. Какие направления включает в себя понятие «бюджетное регулирование»?

14. Приведите различия между стимулирующей и сдерживающей бюджетной политикой.
15. Раскройте взаимосвязь и отличительные черты федеральной, региональной и местной бюджетной политики.

1.3 ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Бюджетная система современной России отражает противоречивый характер социально-экономического развития страны. С одной стороны, низкий уровень количества и качества предоставляемых государством социальных благ и услуг и потребность в коренной структурной перестройке экономики требуют проведения политики существенного увеличения государственных расходов на основе роста налоговых и других доходных источников. С другой стороны, острая необходимость развития приоритетных отраслей экономики, поддержки частного бизнеса и активизации инвестиционной деятельности предполагает проведение политики ослабления государственного вмешательства в рыночную экономику, существенное снижение налогового бремени и возможность получения сопутствующих этому временных потерь доходных источников органами власти.

Познание бюджетной политики как категории в условиях глобализации в мире ставит вопрос оценки качественного уровня, эффективности бюджетной политики.

Возникают вопросы: какую политику выбрать и проводить, какая из них более эффективна? Есть ли какой-то иной, более эффективный вариант бюджетной политики? Таким образом, необходимо прежде всего определиться в понимании самого понятия «эффективная бюджетная политика». К сожалению, этот важный аспект бюджетных отношений остался без должного внимания экономистов.

В этой связи имеет смысл обратиться к исследованиям А.И. Буковецкого. Он отмечал, что финансовая политика ставит своей задачей научное обоснование проведения в жизнь новых финансовых институтов. Финансовая политика использует выводы финансовой теории и доказывает возможность применения их на практике. При проектировании финансовых мероприятий финансовая политика прежде всего должна установить, что новые финансовые институты при своем осуществлении не повлекут уменьшения темпа развития производительных сил, что они в данный период будут достаточны, чтобы удовлетворить коллективные потребности союза, что новые финансовые институты дадут возможность дальнейшего более быстрого роста хозяйства публично-правового союза¹.

¹ Буковецкий А.И. Введение в финансовую науку. М., 1929. С. 49.

По нашему мнению, эффективной можно считать бюджетную политику, концепция которой обеспечивает максимально возможное на данном этапе достижение цели государственного финансового хозяйства и обеспечение бюджетного равновесия на основе наиболее полной реализации функциональных возможностей (функций) бюджета. Целью государственного финансового хозяйства является предоставление обществу необходимого и достаточного объема государственных (коллективных) благ и услуг. Таким образом, основным критерием эффективности бюджетной политики (учитывая уравнение бюджетного равновесия) будет критерий максимума общественных благ (государственных услуг), выражающихся по стоимости в оптимальной величине государственных расходов, при оптимальных параметрах совокупного налогового бремени.

Учитывая специфику бюджета, можно сказать, что оптимальные параметры не всегда принимают (а чаще всего никогда не принимают) значения максимума или минимума. Оптимальность в данном случае предполагает определенное равновесное соотношение интересов общества, государства и налогоплательщиков (населения) или равновесие в точке пересечения кривых спроса государства на налоги (доходы) и предложения государственных услуг (расходов). Таким образом, эффективная бюджетная политика должна обеспечивать выполнение основного бюджетного уравнения (уравнения бюджетного равновесия):

$$ОР_{\text{ОПТ}} + ЧР = НД_{\text{ОПТ}} + ЧД,$$

где $ОР_{\text{ОПТ}}$ — обыкновенные государственные расходы, оптимизированные в разрезе необходимых и полезных расходов по статьям бюджетной классификации;

$ЧР$ — чрезвычайные государственные расходы;

$НД_{\text{ОПТ}}$ — оптимальные налоговые доходы при оптимальных параметрах совокупного налогового бремени (оптимальных ставках основных налогов);

$ЧД$ — чрезвычайные государственные доходы.

Основной критерий эффективности бюджетной политики реализуется через частные критерии эффективности выполнения бюджетом своих функций, т.е. через критерии оптимальности доходов, оптимальности расходов и контрольно-регулирующего эффекта. Эффективность доходной политики выражается в наиболее полном обеспечении органов власти достаточным объемом доходных источников, чтобы осуществлять запланированные расходы, не отягощая финансовое положение субъектов. Эффективная расходная политика предполагает достижение максимально возможного результата (эффекта) расходования бюджетных средств, выражающегося в реальном приросте предоставляемых общественных благ при имеющихся доходах и запланированных расходах.

Эффективная бюджетная доходная политика, включающая в себя налоговый и неналоговый компоненты, оценивается и стратегически строится на оптимальности налогового бремени. Только на основе оптимального налогового бремени возможно обеспечить государству необходимую достаточность средств для финансирования расходов на достойном уровне. Это доказала практика и западных стран, и современной России. Неспособность российского бюджета предоставлять гражданам необходимый объем и качество государственных услуг объясняется в основном неспособностью оптимизировать налоговое бремя. Из уравнения бюджетного равновесия может последовать вывод о том, что чем больше государственных доходов, тем меньше можно собирать налоговых доходов. Однако это чисто арифметический подход. На самом деле такого быть не должно. Налоговые и неналоговые доходы должны быть относительно независимыми. Оптимизация налогов — это одна проблема, не зависящая от величины собираемых неналоговых доходов, а увеличение неналоговых доходов — это другая проблема, которая не должна влиять на оптимизацию налогового бремени. Прирост неналоговых доходов может лишь повлечь за собой рост чрезвычайных расходов, но не изменение оптимального налогового бремени. Названное требование относительной независимости чрезвычайных доходов и расходов от обычных доходов и расходов является существенным для построения эффективной бюджетной политики.

Несмотря на то что прерогатива в политике регулирования налогового бремени и ставок основных налогов продолжает принадлежать федеральному центру, от ее решения зависит нормальное или ненормальное, эффективное или неэффективное функционирование бюджетной системы на региональном уровне. Кроме того, субъекты Федерации все же обладают и собственными (хотя и небольшими) полномочиями в налоговой сфере, т.е. могут влиять на эффективность общей и субфедеральной налоговой политики.

Оптимальность налогового бремени также предполагает определенное налоговое равновесие при выполнении налогами своих функций: фискальной, регулирующей и контрольной¹. Отсюда эффективная налоговая политика — это политика, которая обеспечивает максимальный фискальный, регулирующий и контролирующий эффект на базе оптимизации совокупного налогового бремени и ставок основных налогов. Что

¹ В вопросе о функциях налогов мы придерживаемся точки зрения С.В. Барулина, А.Ю. Казака, согласно которой налоги выполняют три функции: фискальную, регулирующую и контрольную (см.: *Барулин С.В., Казак А.Ю. Функции и роль налогов // Финансы, денежное обращение и кредит: науч. зап. / отв. ред. А.Ю. Казак. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2001. Вып. 7. С. 51—68.*

касается регионального аспекта данной проблемы, то этот тезис должен быть дополнен налоговыми доходами на уровне не менее 70% к общей сумме доходов региональных бюджетов. Это та база, без которой невозможно проведение относительно самостоятельной эффективной бюджетной политики на субфедеральном уровне. Критерий эффективности налоговой политики можно выразить в следующем виде:

$$(\Delta \text{НД})' \leq (\Delta \text{ДС})',$$

где $\Delta \text{НД}$ — индекс роста налоговых доходов;

$\Delta \text{ДС}$ — индекс роста добавленной стоимости (ВВП без амортизации) как источник уплаты всех налогов.

При этом индексы следует рассчитывать с учетом коэффициента дефляции (K_d), чтобы исключить влияние инфляционного фактора.

Критерием эффективности политики в области неналоговых доходов являются, на наш взгляд, возможность их быстрого получения в случае необходимости и относительная стабильность источников их пополнения. В противном случае такие доходы в состоянии покрыть лишь временно чрезвычайные расходы. Подходы к ним должны быть индивидуальными, поэтому общий критерий трудно формализовать. Например, после принятия закона о продаже земли у местных органов власти появляется альтернатива — продать ее или отдать в аренду. Продажа земли на данный момент может дать больше доходов, но в последующем поступлений доходов от нее не будет. Поэтому, учитывая, что цена земли и другой недвижимости постоянно растет, можно сделать вывод, что сдача их в аренду для бюджета стратегически более выгодна как стабильный, долговременный, постоянно растущий источник доходов.

Эффективность бюджетной политики в области расходов по критерию оптимизации расходов более сложно определить количественно, поскольку государственные (муниципальные) услуги, особенно социального и иного неэкономического характера, сложно измерить в натуральных количественных и качественных показателях. Это касается в основном обыкновенных бюджетных расходов. Государственные расходы по величине и статьям бюджетной классификации лишь в целом и общем, в большей или меньшей степени отражают количество и качество действительно предоставленных обществу коллективных услуг. Поэтому эффективность бюджетных расходов тем выше, чем более полно они отражают реальное движение государственных (муниципальных) услуг. Такую задачу (приближение расходов к услугам) должен решать процесс оптимизации государственных расходов. Оптимальная система последних — это такие объем и структура расходов, которые при запланированных параметрах дают максимально возможный экономический, социальный, политический и другой потребительский полезный эффект, т.е.:

$$ГР_{\text{ОПТ}} \rightarrow ГР_{\text{ПЛАН}} \rightarrow (\sum \Delta ПГУ \times Ц_{\text{ПЛ}} + \Delta ГД_{\text{ИНВ}} \times К_{\text{Д}})_{\text{МАКС}},$$

где $\Delta ПГУ$ — прирост натуральных показателей потребления государственных услуг (по услугам, которые поддаются прямому или косвенному измерению);

$Ц_{\text{ПЛ}}$ — плановая стоимостная оценка (цена, стоимость и т.д.) единицы услуги (контингента и т.п.);

$\Delta ГД_{\text{ИНВ}} \times К_{\text{Д}}$ — прирост реальных государственных доходов (налоговых и неналоговых) в результате осуществления государственных расходов инвестиционного характера с учетом коэффициента дефляции ($К_{\text{Д}}$).

Это лишь общий подход к оценке общего эффекта от государственных расходов в их оптимальных параметрах. Следует отметить, что не весь эффект может быть учтен, часть его просто нельзя каким-то образом выразить экономически (например, эффект от расходов на внутреннюю и внешнюю политику, от части социальных расходов и т.д.).

Оптимизация предполагает многовариантность плановых (прогнозных, проектных) решений, что в условиях компьютеризации, достижений в области экономико-математического моделирования и программирования представляется несложным. При этом оптимизацию государственных расходов можно проводить в первую очередь по объему и структуре их деления на три большие группы:

- 1) необходимые;
- 2) полезные;
- 3) избыточные (может быть и другой подход).

И только после учета и в рамках такого распределения всех расходов следует переходить к их планированию и оптимизации в соответствии с общепринятой бюджетной классификацией.

Критерии эффективности бюджетной политики, с точки зрения реализации бюджетом контрольной функции, вытекают из определенной подчиненности последней доходной и расходной функциям бюджета. Контрольно-регулирующий эффект также непросто оценить экономически. Для этого можно использовать только какие-то косвенные показатели и результирующие параметры в области доходно-расходной бюджетной политики. Вряд ли можно считать показателем эффективности, например, количество проведенных проверок органами бюджетно-налогового контроля, выявленных правонарушений и даже сумм возвращенных государству (муниципалитетам) незаконно использованных средств или сумм наложенных штрафных санкций за бюджетно-налоговые правонарушения.

В перечисленных и подобных случаях можно говорить лишь об определенной активности органов государственного финансового контро-

ля и даже необязательно — об эффективности их деятельности. Нарушения выявляются, санкции налагаются и т.д., а количество правонарушений не снижается, нецелевое использование бюджетных средств и казнокрадство продолжают, это типично для современной России. Эффективный контроль должен искоренять не следствие, а причину, создавать необходимые условия для предотвращения правонарушений. А если брать еще шире контрольную функцию бюджета, то контрольно-регулирующий эффект достигается тогда, когда достигается максимально возможный эффект реального (с учетом дефляции) роста государственных (муниципальных) доходов и предоставляемых обществу благ и услуг на базе более высокого реального роста ВВП, национального дохода и других показателей экономического роста. Таким образом, контрольно-регулирующий эффект — это синтезирующий параметр. Если в стране обеспечивается все то, о чем было сказано ранее, то с полной уверенностью можно говорить об эффективно построенной бюджетной политике в части бюджетно-налогового контроля.

Таким образом, критериями эффективности контрольно-регулирующей бюджетной политики являются следующие соотношения индексов результирующих параметров:

$$(\Delta \text{НД} \times \text{К}_\text{д})', \sum (\Delta \text{ПГУ} \times \text{Ц}_\text{пл}) \geq (\Delta \text{ВВП})' \geq (\Delta \text{ДС})' \geq (\Delta \text{ЧП})',$$

где ВВП — валовой внутренний продукт;

ДС — добавленная стоимость (без амортизации);

ЧП — чистый внутренний продукт, или национальный доход.

Важнейшим условием для достижения высокого контрольно-регулирующего эффекта является обеспечение прозрачности всех бюджетно-налоговых потоков на всех стадиях бюджетного процесса. Особенно остро эта проблема стоит сейчас в России в части исполнения бюджетов всех уровней власти, но больше всего — в отношении региональных и местных бюджетов. Основным механизмом решения данной проблемы является перевод всей бюджетной системы, включая ее субфедеральный уровень, на исполнение бюджетов по доходам и расходам с единого счета по казначейской системе, а в ее составе перевод на систему предварительного контроля за расходной частью федерального, региональных и местных бюджетов. Только в этом случае возможно обеспечить необходимую прозрачность всех бюджетных потоков.

Важным является то, что осуществление эффективной бюджетной политики невозможно без координации усилий органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне регионов, а также администраций. Отсутствие государственной дисциплины в исполнении

принятых решений, единства действий органов государственной власти снижает эффективность бюджетной политики и препятствует экономическому росту.

Бюджетная политика должна способствовать государственной поддержке роста экономики, заключающейся в создании условий для инвестиций, снижении налогового бремени, протекционистской политике в отношении отечественных товаропроизводителей, совершенствовании законодательства, обеспечении финансовой поддержки из бюджета. Бюджетная политика должна быть направлена на создание условий для укрепления экономики России, обеспечения ее роста не менее 5% ежегодно.

Рост благосостояния населения — главный приоритет бюджетной политики. Повышение реальных доходов населения, в том числе работников бюджетных организаций, позволит не только решить социальные задачи, но и повысить потребительский (платежеспособный) спрос, являющийся условием стабильного общего экономического роста и роста доходов бюджета. В решении этого вопроса немаловажная роль принадлежит субъектам Федерации, из бюджетов которых осуществляется основная часть социальных расходов. Задержки и рост задолженности по оплате труда работникам бюджетной сферы должны быть прекращены.

В конечном счете результатом эффективной бюджетной политики должно быть построение рациональной бюджетной системы страны, обеспечивающей решение финансовых задач в обществе. Бюджетная политика России в ближайшее будущее должна быть направлена на совершенствование бюджетной системы и бюджетного процесса, оптимизацию управления бюджетными средствами по следующим направлениям:

- реструктуризация и оптимизация доходной части бюджета;
- реструктуризация и оптимизация бюджетных расходов;
- регулирование дефицита бюджета и совершенствование бюджетных процедур;
- построение эффективной системы межбюджетных отношений на основе изменений в бюджетной системе (ее укрупнения).

Более конкретно это выражается в следующих мероприятиях:

— предусматривается приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов с учетом изменений структуры и функций федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы, а также введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учета, основанного на методе начислений и обеспечивающего учет затрат по функциям и программам;

— предполагается формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтап-

ный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых и измеримых результатов;

— предусматривается совершенствование процедур составления и рассмотрения бюджета в соответствии с требованиями и условиями среднесрочного бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

В Российской Федерации в 2004 г. была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг. Она была разработана во исполнение бюджетной политики, отраженной в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации, и вышеперечисленные направления составили основу концепции.

Таким образом, как можно оценить в целом бюджетную политику? Только повышая ее качественный характер, в частности, усиливая ее объективную экономическую основу, отражая глобализационные процессы и совершенствуя ее организацию.

Контрольные вопросы

1. Какую бюджетную политику можно считать эффективной?
2. Назовите основные критерии эффективности бюджетной политики.
3. Что такое эффективная доходная политика?
4. В чем сущность эффективной расходной политики?
5. Перечислите компоненты эффективной бюджетной доходной политики.
6. Назовите критерии эффективности налоговой политики.
7. Раскройте критерии эффективности политики в области неналоговых доходов.
8. Как оценивается эффективность бюджетной политики в области расходов?
9. В чем сущность оптимизации государственных расходов?
10. Раскройте эффективную деятельность органов финансового контроля в реализации бюджетной политики.
11. Определите главный приоритет бюджетной политики.
12. Назовите приоритетные направления бюджетной политики в ближайшие годы.
13. Что включает в себя реструктуризация и оптимизация доходной части бюджета?
14. Раскройте понятия «оптимизация бюджетных расходов» и «бюджетирование на результат».
15. Что означает эффективная система межбюджетных отношений при укрупнении бюджетной системы?

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 1 декабря 2007 г. с изм. от 6 декабря 2007 г.).
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 1 июня 2002 г. «О бюджетной политике на 2003 год».
3. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 мая 2003 г. «О бюджетной политике на 2004 год».
4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 24 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году».
5. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 году».
6. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008—2010 годах».
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2005 г.
8. *Александров И.М.* Бюджетная система Российской Федерации : учебник. М. : Дашков и К°, 2006.
9. Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ, 2007.
10. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под ред. А.М. Година, Н.С. Максимовой, И.В. Подпориной, В.П. Горегляд. 4-е изд., испр. и доп. М. : Дашков и К°, 2006.
11. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. 2-е изд., перераб., испр. М. : Юрайт-М, 2005.
12. *Вахрин П.И., Нешиной А.С.* Бюджетная система Российской Федерации : учебник. 3-е изд., испр. и доп. М. : Дашков и К°, 2005.
13. *Ковалёва Т.М., Барулин С.В.* Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учеб. пособие. 2-е изд. М. : КНОРУС, 2006.
14. *Поляк Г.Б.* Финансы : учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ, 2007.
15. *Парыгина В.А., Браун К., Стиглиц Дж.* Бюджетная система России : учебник. М. : ЭКСМО, 2006.
16. Финансы : учебник / под ред. В.М. Родионовой. М. : Финансы и статистика, 1995.
17. Финансы : учебник / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской, Б.М. Сабанти. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт-Издат, 2006.
18. Финансы и кредит : учебник / под ред. Т.М. Ковалёвой. 3-е изд., стер. М. : КНОРУС, 2007.