

Государственная политика ценообразования в управлении экономикой

© 2009 Т.В. Сухач

ООО “Центр дистанционного образования”, г. Москва

В статье обоснована актуальность формирования государственной политики ценообразования в свете требований Бюджетного и Налогового кодексов РФ. Существующие пробелы в действующем законодательстве отрицательно влияют на социальное положение основного населения. Эффективная государственная политика ценообразования позволит обеспечить стандарт экономической устойчивости для регионов России.

Ключевые слова: государственная политика ценообразования, качественное информационное обеспечение системы управления, стандарт экономической устойчивости, экономический рост, макроэкономическая стабилизация, финансовый кризис, частно-государственное партнерство, “инфляционное таргетирование”, денежно-кредитная политика, единство бюджетной системы Российской Федерации, самостоятельность бюджетов.

Проводимые в Российской Федерации реформы в настоящее время критикуются по разным направлениям. Основным среди них следует назвать государственную политику ценообразования, которая, как показывает опыт последних лет, не была направлена на совмещение положений Конституции России, Гражданского, Бюджетного, Налогового, Жилищного, Градостроительного кодексов РФ. В цивилизованных странах действующее законодательство регулирует обеспечение населения стандартом экономической устойчивости, политику ценообразования. Понятие “устойчивость” означает, что объект не подвержен колебаниям, постоянен, стабилен. Один и тот же объект может быть более устойчивым по сравнению с другим и менее устойчивым - по отношению к третьему. Следовательно, устойчивость - относительная категория, оценить ее можно лишь в сравнении с другими объектами.

Устойчивость характеризует состояние объекта по отношению к внешним на него воздействиям. Более устойчивым является такое состояние объекта, которое при равных по силе внешних воздействиях и внутренних сдвигах подвержено меньшим изменениям, отклонениям от прежнего положения.

Условием обладания устойчивостью к внешним воздействиям служат внутренние свойства самого объекта. Следовательно, устойчивость есть внешняя форма, внешнее проявление внутренней структуры объекта. Основа устойчивости заложена внутри самого объекта. Для того чтобы повысить его устойчивость к воздействию различных факторов, необходимо, прежде всего, совершенствовать сам объект изнутри.

Что же такое экономическая устойчивость?

Экономическая устойчивость - понятие сложное, комплексное, его трактовки насчитывают несколько десятков. Определение “экономической” подразумевает созидательный процесс, результатом которого должно быть какое-либо благо, удовлетворяющее потребности людей или хозяйствующих субъектов. Поэтому экономическая устойчивость может быть применена для характеристики субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность, результатов этой деятельности и ее последствий для самого субъекта.

При планировании стандарта экономической устойчивости основным фактором исследования является Бюджетный кодекс Российской Федерации. К бюджетным правоотношениям относится и государственная политика ценообразования, которая должна быть ключевым звеном в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также государственных и муниципальных заимствований.

Именно государственная политика ценообразования должна быть основой процесса составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением.

Определение цели государственной политики ценообразования в соответствии со Стратегией долгосрочного планирования развития регионов России связано с необходимостью преодоления негативных экономических и социальных последствий кризиса, восстановления макроэкономической стабильности, создания основ дол-

госрочного экономического роста, внутренней и внешней финансовой устойчивости.

Экономические реформы, законодательная база Российской Федерации в настоящее время не отвечают адекватным требованиям современной экономики. Меры по обеспечению макроэкономической стабилизации недостаточны для преодоления высокой инфляции.

Отсутствие четкой государственной политики цен не позволило окончательно решить фундаментальную проблему несбалансированности бюджетов разных уровней, явившуюся основной предпосылкой финансового кризиса. Систематическое изъятие части доходов экономических объектов, приведшее к несбалансированности бюджетов разных уровней, в свою очередь, привело к чрезмерному использованию органами местного самоуправления внешних займов и обусловило высокую степень уязвимости российской экономики по отношению к изменениям на мировых товарных и финансовых рынках. Длительное нарушение принципов налогообложения (соразмерность, определенность, удобство) содействовало быстрому распространению неплатежей, а также разным формам ухода от налоговых обязательств, ограничивая возможности экономического роста и воспроизводства регионов России. В условиях отсутствия четкой государственной политики цен искажением эффекта налогов явилось избыточное налоговое бремя. Именно избыточное налоговое бремя не позволяет создать условия стандарта экономической устойчивости для населения.

Одна из причин финансового кризиса - неполная реализация экономических программ в течение последних нескольких лет.

Существующая макроэкономическая политика, ужесточение налогово-бюджетной политики, отсутствие государственной политики цен, обеспечивающей финансовую устойчивость, выбранный бюджетный федерализм (децентрализация) не позволяют удовлетворить нужды органов местного самоуправления, оказать ряд бюджетных услуг.

Необходимо признать, что преодоление накопившихся экономических проблем, с которыми столкнулась Россия, требует разработки более глубокой стратегии долгосрочного планирования развития регионов, направленной на решение фундаментальных бюджетных проблем и обеспечивающей реализацию широкомасштабных реформ, учитывающих потребности населения.

Конечной целью государственной политики цен являются обеспечение устойчивого экономического роста и повышение благосостояния российского народа. Для достижения этой цели

необходимо в среднесрочной перспективе продолжать построение эффективно функционирующей экономики, основанной на рыночных принципах, подкрепленной ограниченным, но эффективным государственным сектором и развивающейся в условиях макроэкономической стабильности, внутренней и внешней финансовой устойчивости.

Достижение поставленных целей возможно за счет реализации следующих задач. Во-первых, необходимо совершенствование налогово-бюджетной политики в результате обеспечения экономической устойчивости органов местного самоуправления. Для этого требуется разработка соответствующих мер по устранению неэффективных расходов и усилению контроля за осуществлением расходов.

Во-вторых, необходимы широкомасштабные структурные реформы для укрепления базовых элементов рыночной экономики, частно-государственного партнерства и устранения основных препятствий обеспечения стандарта экономической устойчивости. Решение этих проблем требует пересмотра межбюджетных отношений, прежде всего, в ключевых секторах, таких как жилищно-коммунальное хозяйство.

В-третьих, денежно-кредитная политика должна быть направлена на снижение инфляции. Как показывает опыт, "инфляционное таргетирование" не приводит к экономической устойчивости.

Меры по решению проблемы несбалансированности бюджетной сферы должны распространяться на бюджеты всех уровней власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны принимать нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции. Государственная политика цен должна быть увязана с положениями Бюджетного кодекса РФ. Статья 28 Бюджетного кодекса содержит перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации:

- единство бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельность бюджетов;
- равенство бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

- сбалансированность бюджета;
- эффективность и экономность использования бюджетных средств;
- общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов;
- гласность;
- достоверность бюджета;
- адресность и целевой характер бюджетных средств.

Реализация инновационного сценария развития экономики предполагает формирование действенных стимулов и механизмов поддержки развития экономики на региональном уровне. Для обеспечения зон экономического роста необходимо единство бюджетной системы Российской Федерации, которое в настоящее время искажено. Единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципы организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, формы бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкции за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации требуются для установления стандарта экономической устойчивости населения. Несправедливость бюджетно-налогового законодательства по отношению к органам местного самоуправления приводит к ухудшению качества жизнеобеспечения населения.

Неэффективность существующего принципа разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней, а также определения полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств не позволяет обеспечить стандарты экономической устойчивости для основной массы населения.

Управление территориями осуществляется на принципах “самостоятельности бюджетов”:

- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;
- право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления

на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, подлежащие зачислению в бюджеты соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации;

- право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации, или за счет средств консолидированных бюджетов, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

- недопустимость непосредственного исполнения расходных обязательств органов государственной власти и органов местного самоуправления за счет средств бюджетов других уровней;

- недопустимость введения в действие в течение финансового года органами государственной власти и органами местного самоуправления решений и изменений бюджетного законодательства и (или) законодательства о налогах и сборах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов других уровней без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

- недопустимость изъятия в течение финансового года дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

Все вышеуказанные принципы ограничивают органы местного самоуправления жесткими рамками, которые не позволяют осуществлять эффективное воспроизводство территорий и поселений. Как известно, в распоряжении органов местного самоуправления остается всего лишь незначительный налог на землю.

Для формирования политики ценообразования важен принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, что означает определение бюджетных полномочий органов государственной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями Бюджетного кодекса для обеспечения стандарта экономической устойчивости. В то же время ограничены всякие отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления. На уровне органа местного самоуправления ликвидированы механизмы эффективного бюджетирования. В таких условиях несовершенства действующего законодательства формирование и управление политикой ценообразования являются механизмом неэффективным.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, предусматривающий отражение всех доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и иных обязательных поступлений, определенных налоговым и бюджетным законодательством Российской Федерации, законами о государственных внебюджетных фондах, в бюджетах государственных внебюджетных фондов в обязательном порядке и в полном объеме, не реализуется по разным причинам. На эту тему много публикаций и исследований. Когда все государственные и муниципальные расходы подлежат финансированию за счет бюджетных средств, средств государственных внебюджетных фондов, аккумулированных в бюджетной системе Российской Федерации, когда отсутствуют всякие механизмы использования этих бюджетных средств, политика ценообразования, осуществляемая на пустом финансовом пространстве, не приводит к эффективным результатам.

Государственная политика ценообразования находится в прямо пропорциональном соотношении с принципом сбалансированности бюджета, когда объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита на основании действующих цен и тарифов услуг, работ и т.д. Минимизация бюджета в сочетании с взвешенной политикой ценообразования обеспечивает эффективное составление, утверждение и исполнение бюджета уполномоченными органами.

Стандарт экономической устойчивости основывается на принципе эффективности и экономности использования бюджетных средств. При составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств исходят из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. В условиях минимального бюджета органа местного самоуправления практически невозможно проводить политику эффективного воспроизводства территорий в соответствии со стандартом экономической устойчивости. Результаты мониторинга финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований показывают, что государственная политика ценообразования в настоящее время направлена только на обеспечение минимальных потребностей руководства органов местного самоуправления. Но существующая государственная политика ценообразования не соответствует принципу общего (совокупного) покрытия расходов, когда все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Так как бюджет органов местного самоуправления минимальный, в основном всегда дефицитный - не обеспечивающий экономического роста, обоснование системы финансирования развития территорий требует взвешенного сочетания рыночных и государственных регуляторов развития экономики, включая тарифное регулирование и развитие форм межбюджетных отношений, государственно-частного партнерства.

Необходимость комплексного рассмотрения проблем управления и формирования государственной политики ценообразования становится особенно актуальной в период реформирования, развития новых отношений собственности и методов финансирования в экономике.

На нынешнем этапе развития государственной ценовой политики важное значение приобретают проблемы формирования бюджетов муниципальных образований, пополнения их доходной части, сбалансированности доходов и расходов, соблюдения смет доходов и расходов, своевременности их утверждения и согласованности. Стабилизация налоговой политики и российского законодательства по налогообложению требует разработки методологии и общих принципов их формирования с учетом особенностей региональной экономики.

Поступила в редакцию 07.09.2009 г.