

Принципы формирования эффективной и конкурентоспособной бюджетной политики государства

© 2013 Ковалева Татьяна Михайловна
доктор экономических наук, профессор
Самарский государственный экономический университет
E-mail: fikr@bk.ru

В условиях глобализации проблема формирования эффективной и конкурентоспособной бюджетной политики в государстве приобрела особую актуальность. В статье определены и раскрыты основополагающие принципы, позволяющие углубить теоретическую сущность бюджетной политики как организационно-финансовой категории.

Сделан вывод о том, что только соблюдение рассмотренных принципов и координация бюджетной политики государств дадут возможность достичь максимального эффекта в процессе формирования и использования бюджетных ресурсов на всех уровнях бюджетной системы страны.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, бюджетная система, глобализация, бюджетная стратегия, бюджетная тактика, фонды бюджетов, расходы бюджетов, эффективная бюджетная политика, принципы бюджетной политики, объективность, преемственность, обязательность, открытость, координация.

В России радикальный путь развития во многом обусловлен социально ориентированной государственной бюджетной политикой, которая выражается в целях, задачах, направлениях и приоритетах на краткосрочный и среднесрочный периоды. Бюджетная политика определяется Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, сводом законов РФ, устанавливающими функции отдельным органам власти в бюджетном процессе.

В соответствии со ст. 170 Бюджетного кодекса РФ в текущем перед планируемым году публикуется Бюджетное послание Президента Российской Федерации «О бюджетной политике на ... год». Оно задает стратегические и краткосрочные ориентиры бюджетной политики, согласованные с общими целями и задачами экономической политики государства, которые являются определяющими при составлении проекта федерального бюджета на очередной год.

В Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» поставлены следующие цели:

- укрепление макроэкономической стабильности и обеспечение бюджетной устойчивости;
- разработка долгосрочной бюджетной стратегии на период до 2030 г.;
- определение параметров развития пенсионной системы;
- обеспечение условий для формирования и исполнения федерального бюджета на 2014–2015 гг. в программном формате;
- разработка и реализация нового этапа развития бюджетных отношений;

- совершенствование системы управления государственными активами и обязательствами РФ;
- обеспечение прозрачности и открытости бюджетного процесса.

Достижение указанных целей бюджетной политики должно привести к следующим количественным характеристикам бюджетной системы РФ. Доходы федерального бюджета в 2013–2015 гг. составят, соответственно: 12 395,4 млрд руб., 13 642,2 млрд руб. и 15 223,7 млрд руб., произойдет снижение доходов по сравнению с 2012 г. к ВВП, оно будет на уровне 36,6–36,2 %.

В доходах бюджетной системы удельный вес федерального бюджета сократится с 55,1 % в 2012 г. до 51,6 % в 2015 г., в расходах возрастет с 36,5 % в 2012 г. до 37,5 % в 2015 г.

В общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составит в 2015 г. 30,1 % (в 2012 г. – 28,8 %), доля расходов снизится с 37,3 % в 2012 г. до 36,9 % в 2015 г.

Все вышеизложенное – практическая сторона реализации бюджетной политики, однако необходимо отразить и ее теоретическую сущность. Глубокое изучение теоретических основ какого-либо процесса, явления, категории позволяет повысить качественный уровень их практического функционирования.

Обобщая отношения экономистов к теоретическому осмыслению бюджетной политики, можно сказать, что бюджетная политика многими не рассматривается как организационно-финансовая категория, т.е. как категория управления бюджетными отношениями с построенными

ми над ними организационно-финансовыми отношениями государственного управления. Бюджетную политику, по нашему мнению, 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 (бюджетный процесс, бюджетная система, бюджетный механизм, бюджетное право и др.). Данный подход к пониманию бюджетной политики позволяет осознать, что бюджетная политика должна учитывать объективные законы общественного воспроизводства и базироваться на них, что она объективна по сути, это подтверждает исторический опыт существования бюджета в государстве. Таким образом, бюджетная политика нами рассматривается как важнейшая в условиях глобализации организационно-финансовая категория, представляющая собой систему отношений, мер и действий органов власти в области управления бюджетным процессом на основе концепции развития бюджетной системы в целях достижения определенного на данном этапе экономического и социального эффекта в обществе.

Как организационно-финансовая категория бюджетная политика (текущая, среднесрочная) должна строиться на основополагающих принципах (требованиях). К сожалению, в экономической литературе этот проблемный аспект практически не рассматривается.

По нашему мнению, чтобы повысить эффективность и конкурентоспособность бюджетной политики в РФ и достичь ее целей, требуется обосновать и раскрыть принципы бюджетной политики.

На всех этапах экономического развития стратегическая цель бюджетной политики в РФ - это обеспечение финансовой и социальной стабильности в стране. И достичь этой цели возможно, если формирование бюджетной политики будет базироваться на основополагающих принципах, которые неукоснительно должны соблюдаться. По нашему мнению, это - принцип объективности, принцип преемственности, принцип обязательности, принцип открытости и принцип координации.

Соблюдение указанных принципов позволит в государстве формировать эффективную и конкурентоспособную бюджетную политику. Только эффективная бюджетная политика мо-

жет быть в условиях вступления РФ во Всемирную торговую организацию конкурентоспособной.

Познание бюджетной политики как категории в условиях глобализации в мире выдвигает проблему 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 данной 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 союза.

Эффективной можно считать бюджетную политику, стратегия которой обеспечивает максимально возможное на данном этапе достижение цели государственного финансового хозяйства и обеспечение бюджетного равновесия на основе результативного функционирования бюджетной системы страны.

Цель государственных финансов - это обеспечение общества необходимым, достаточным и качественным объемом государственных услуг и благ, в первую очередь, за счет финансирования из бюджетов бюджетной системы РФ.

Основным критерием эффективности бюджетной политики должен быть критерий максимума качественных государственных услуг, выражающихся по стоимости в оптимальной величине государственных расходов, при оптимальных параметрах налогового бремени.

Что касается принципов бюджетной политики, то их содержательная сущность заключается в следующем.

Принцип объективности. Означает отражение в бюджетной политике объективных про-

цессов, происходящих в экономике, финансах, обществе. Объективная политика – это беспристрастная политика, когда желаемое не должно выдаваться за действительное.

Соблюдение данного принципа при формировании бюджетной политики является чрезвычайно важным, так как от этого зависит эффективность бюджетной политики.

Принцип объективности распространяется не только на ситуацию внутри страны, но и на мировые процессы в сфере экономики и финансов.

В основу бюджетной политики на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. положены стратегические цели развития страны, сформулированные в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г., в Концепции долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 г., а также в основных положениях Бюджетного послания Президента РФ на 2013–2015 гг.

Макроэкономическими показателями, создающими объективную основу формирования бюджетной политики в РФ, являются: объем ВВП, который прогнозируется в 2013 г. – 65 809 млрд руб., в 2014 г. – 73 391 млрд руб., в 2015 г. – 81 436 млрд руб.; инфляция (в 2013–2015 гг. составит, соответственно, 5,5 %, 5,0 %, 5,0 %); объем импорта в эти годы (388,1 млрд долл., 425,9 млрд долл., 466,1 млрд долл.); цена на нефть (97,0 долл./барр., 101,0 долл./барр., 104,0 долл./барр.); объем экспорта в 2013 г. составит 520,3 млрд долл., в 2014 г. – 545,0 млрд долл., в 2015 г. – 575,3 млрд долл.

Присоединение РФ к Всемирной торговой организации (ВТО) требует адаптации финансово-кредитной системы к новым объективным условиям. И уже при подготовке федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг. Правительство РФ включило меры, отраженные в бюджетной политике по поводу присоединения РФ к ВТО. В частности, это меры по регулированию внешнеэкономических рисков.

Внешнеэкономические риски, такие как долговые проблемы в Европе, сокращение спроса на энергоносители и др., обязательно должны учитываться в бюджетной политике, так как в среднесрочной перспективе они могут негативно повлиять на формирование федерального бюджета РФ в части уменьшения нефтегазовых доходов.

Объективная бюджетная политика на среднесрочную перспективу – это политика, предусматривающая реальные ситуации в сфере финансов и экономики как внутри страны, так и за рубежом и механизмы корректировки параметров бюджетов.

Министр финансов РФ А.Г. Силуанов на международной конференции “Россия и мир: вызовы интеграции” 16 января 2013 г. указал на то, что наши инвестиции в иностранные экономики будут определяться объективными ситуациями в этих странах и тем, какая у них будет бюджетная политика.

Важным условием достижения конкурентоспособности бюджетной политики является наличие объективной, т.е. достоверной, информации. Для этого требуется перейти к единой системе высококачественных глобальных стандартов финансовой отчетности, каковыми являются Международные стандарты финансовой отчетности.

Необходима гармонизация законодательства в сфере финансов в соответствии с требованиями Всемирной торговой организации и рекомендациями Совета Организации экономического сотрудничества и развития. Укреплению конкурентоспособности бюджетной политики РФ будет способствовать присоединение к международным организациям IOSCO и OESD.

В целях формирования объективной бюджетной политики на среднесрочную перспективу требуется учитывать создание международного финансового центра, концепцию которого одобрило Правительство РФ 5 февраля 2009 г.

Принцип преемственности. Предусматривает формирование бюджетной политики на предстоящий финансовый год с учетом достижений предшествующего периода. Соблюдение принципа преемственности в бюджетной политике позволяет обеспечить эффективность управления всей бюджетной системой РФ.

Бюджетную политику в зависимости от характера поставленных целей и задач можно подразделить на бюджетную стратегию и бюджетную тактику. Бюджетная стратегия ориентирована на длительный период развития и предусматривает решение крупномасштабных задач в рамках экономической стратегии государства. Разработанная Министерством финансов РФ в 2008 г. “Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года” и является таким долгосрочным ориентиром для тактической бюджетной политики. Бюджетная тактика направлена на решение задач конкретного этапа развития государства и связана с изменением форм, методов организации бюджетных и межбюджетных отношений исходя из текущих потребностей.

Необходимое условие эффективной бюджетной политики – это тесная взаимосвязь бюджетной стратегии и бюджетной тактики.

В 2013–2015 гг. социально-экономическое развитие в Российской Федерации будет проис-

ходить на основе преемственности направлений и приоритетов бюджетной политики, что призвано способствовать обеспечению макроэкономической стабильности, устойчивости бюджетной системы, уменьшению зависимости от внешнеэкономических рисков.

Что касается преемственности бюджетной политики, то, например, задача повышения эффективности бюджетных расходов остается первоочередной до 2018 г. И на ее решение будет направлена новая программа повышения эффективности управления общественными финансами “Управление государственными финансами”, государственная программа РФ “Развитие финансовых рынков, создание международного финансового центра”.

Преемственными остаются также следующие задачи: формирование и исполнение бюджетов в программном формате, качество государственных услуг, совершенствование межбюджетных отношений, обеспечение прозрачности и открытости бюджетного процесса, в частности создание и внедрение интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”.

Принцип обязательности. Политика, 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 деятельности исполнительной власти, но и от деятельности законодательной власти в стране. Соблюдение принципа обязательности в бюджетной политике – это обеспечение финансовой стабильности в краткосрочном и среднесрочном периодах.

Например, систематическое нарушение Мaaстрихтского соглашения (дефицит бюджета не может превышать 3 % от ВВП, уровень госдолга – 60 % от ВВП и др.) европейскими странами послужило важнейшей причиной последнего экономического кризиса в Европе.

По мнению министра финансов А.Г. Силуанова, в рамках “Большой двадцатки” необходимо жесткое исполнение бюджетных обязательств, которые отражены в документах, выражающих бюджетную политику – уровень госдолга, дефицит бюджета и др. Исполнение взятых на себя странами обязательств обеспечит координацию макроэкономической, в том числе и бюджетной, политики. Выработанные международными организациями соглашения по финансовым вопросам должны отражаться во внутренней бюджетной политике отдельных стран и быть обязательными к исполнению. Только тогда можно

будет говорить о соблюдении принципа обязательности при формировании скоординированной бюджетной политики в странах.

Принцип открытости. Этот принцип является важнейшим в условиях рыночной экономики. Действенность бюджетной политики неразрывно связана с данным принципом, он означает открытость, прозрачность и подконтрольность бюджетных отношений на всех стадиях бюджетного процесса. Население, как налогоплательщик, должно быть четко информировано о бюджетной политике государства, о бюджетной политике в субъектах РФ, должно иметь полное представление, в каком направлении будут расходоваться взимаемые с него налоги.

В Бюджетном послании Президента РФ “О бюджетной политике в 2013–2015 годах” отмечается, что бюджетная политика способствовала полному выполнению принятых социальных обязательств государства, однако есть и проблемы, в частности, то, что бюджетная политика во многом остается неясной для общества, необходимость и суть конкретных решений и действий органов государственной власти в этой сфере должным образом не раскрываются.

Для реализации принципа открытости бюджетной политики, следовательно, для обеспечения открытости и прозрачности бюджетного процесса, Минфину РФ необходимо разработать методические рекомендации по представлению бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении в понятной, информативной и компактной форме для граждан.

Для открытости бюджетных и межбюджетных отношений требуется единая информационная инфраструктура “Электронный бюджет”, что позволит обеспечить с учетом мирового опыта прозрачность формирования, утверждения и исполнения бюджетов, а значит, и открытость реализации бюджетной политики в стране.

Принцип координации. Современная черта постиндустриального общества заключается в том, что оно буквально пронизано глобализацией, которая представляет собой масштабное, устойчивое, заинтересованное, взаимовыгодное международное деловое сотрудничество во всех сферах, в том числе и в финансовой. Глобализация финансовых отношений – это преодоление национальной замкнутости.

Решать финансовые проблемы, управлять тенденциями развития в финансовых рамках мирового пространства можно лишь имея твердую долгосрочную бюджетную политику, учитывающую опыт и взаимодействие развитых стран.

Координация бюджетной политики в странах мирового сообщества – первоочередная зада-

ча в настоящее время. И шаги в решении этой задачи предпринимаются. Так, лидеры 23 стран Евросоюза 8 декабря 2011 г. договорились об интеграции своей бюджетной политики, что, несомненно, позволит сделать внутреннюю бюджетную политику стран равновесной, сбалансированной и эффективной.

На наш взгляд, именно бюджетная политика, основанная на принципе координации, станет инструментом, с помощью которого можно управлять глобализационными процессами в сфере финансов.

Тенденция к консолидации мирового сообщества на демократической основе должна привести к главенствующей роли общей бюджетной политики, к созданию мировой прогрессивной законодательной базы с разграничением функций мировых властных структур и государственных структур отдельных стран.

Подходы к распределению богатства, финансов должны быть едиными во всех странах и на всех континентах для осуществления общей политики доходов и расходов.

Мировые координирующие организации, представительные, исполнительные органы должны быть сформированы таким образом, чтобы они выражали интересы и волю не только своего народа.

По нашему мнению, координацию макроэкономической и в том числе бюджетной политики государств должны осуществлять в первую очередь такие международные институты, как МВФ (Международный валютный фонд), "Большая двадцатка".

Важным является тот факт, что скоординированная бюджетная политика стран найдет свое

отражение на всех внутренних уровнях государственного устройства. Так, в субъектах РФ исходя из бюджетной политики, определенной Президентом РФ, формируется бюджетная политика на региональном и на местном уровнях.

Таким образом, координация бюджетной политики между странами позволит формировать и реализовывать конкурентоспособную политику на всех уровнях государственного устройства.

Несомненно, что соблюдение рассмотренных принципов бюджетной политики обеспечит ее эффективность, конкурентоспособность и в результате позволит бюджетной системе осуществить финансирование государственных (муниципальных) услуг в РФ на качественно высоком уровне.

1. Бюджетное послание Президента РФ "О бюджетной политике на 2013-2015 годы" от 28 июня 2012 г. URL: rg.ru.

2. Силуанов А.Г. Международная конференция "Россия и мир: вызовы интеграции". URL: minfin.ru/press/speech/index.php?id4=18351.

3. Барулин С.В. Финансы: учебник. М., 2010. С. 159-174.

4. Буковецкий А.И. Введение в финансовую науку: учебник М., 1929. С. 49.

5. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации: учеб. пособие / Т.М. Ковалева. М., 2009. С. 26.

6. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / О.В. Малиновская, И.П. Скобелева, А.В. Бровкина. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2012. С. 47.

Поступила в редакцию 06.03.2013 г.