

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 Т.М. Ковалева*

Ключевые слова: бюджет, бюджетный процесс, бюджетная политика, объект, субъект, функции бюджетной политики, бюджетная стратегия, бюджетные ассигнования, открытость, отчетность.

Бюджетная политика обеспечивает финансовую, социальную и макроэкономическую стабильность в стране. Цель бюджетной политики - сделать бюджетную систему страны финансовым фундаментом государства, поэтому решение проблем в процессе формирования и реализации бюджетной политики имеет исключительно важное значение. В статье сделан вывод о том, что развитие теоретических основ бюджетной политики, координация бюджетной политики между странами, открытость обеспечат ее объективность и результативность.

Главной составной частью финансовой политики, во многом определяющей экономический курс развития государства, является бюджетная политика. Бюджетная политика, в которой отражаются интересы государства, функции государства, требующие для решения поставленных задач бюджетных средств, занимает ведущее место в финансовой политике страны, ее концепция формирует налоговую, инвестиционную, таможенную, ценовую политику.

Экономическая сущность, функции и роль бюджета в государстве реализуются через бюджетный процесс, вместе они находят свое концентрированное выражение и взаимосвязь в бюджетной политике. И бюджет государства, и бюджетный процесс в конечном счете управляются бюджетной политикой, т.е. бюджетная политика выступает комплексной организационно-финансовой категорией управления бюджетным процессом на базе научно обоснованной бюджетной стратегии.

В целом бюджетная политика в стране должна быть ориентирована на создание необходимых условий для роста бюджетного потенциала страны, ее регионов, территорий и для взаимодействия с другими странами.

Бюджетная политика 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.

Являясь комплексной, самостоятельной организационно-финансовой категорией управления, бюджетная политика 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 (администраторы доходов, распорядители бюджетных средств и бюджетополучатели).

Объект бюджетной политики - это сложный вопрос. Из различных определений этого понятия российскими экономистами видно, что единого мнения по данному вопросу нет. Под объектом бюджетной политики чаще всего понимаются в различных комбинациях бюджетно-налоговое законодательство, бюджетная система, бюджетный механизм и др. Нам представляется, что в любом случае происходит сужение объекта бюджетной политики, а следовательно, и содержание этой категории. Более правильным, научно и практически обоснованным было бы признать в качестве объекта бюджетной политики весь бюджетный процесс: составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов.

В научной литературе практически не раскрывается сущность бюджетной политики, ее функции, в основном подчеркивается ее роль и значение. Поэтому рассмотрение этой проблемы представляет определенный научный интерес.

* Ковалева Татьяна Михайловна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой финансов и кредита Самарского государственного экономического университета. E-mail: fikr@bk.ru.

Бюджетная политика, на наш взгляд, выполняет следующие функции:

- ◆ финансовое обеспечение расходных обязательств власти;
- ◆ поддержание финансовой стабильности в стране;
- ◆ обеспечение финансовой целостности федеративного государства;
- ◆ создание финансовых стимулов для социально-экономического развития;
- ◆ контроль за бюджетным процессом на всех его стадиях, т.е. контроль за соблюдением в деятельности законодательных и исполнительных органов власти на всех уровнях соответствия целям, задачам, бюджетным правилам бюджетной политики, изложенной в Послании Президента РФ на текущий период и на перспективу.

Таким образом, бюджетная политика выполняет собственные специфические функции как организационно-финансовая категория, но в то же время в функциях бюджетной политики отражаются основополагающие функции бюджета как финансовой категории - распределительная и контрольная.

Эта базовая, логическая взаимосвязь функций показывает методологическое единство категорий бюджета и бюджетной политики и доказывает, что бюджетная политика - это финансовая категория, это невозможность существования бюджета и других взаимосвязанных категорий, в том числе бюджетного процесса, без бюджетной политики.

Важно, чтобы исполнение функций бюджетной политики осуществлялось комплексно и системно, и это одно из условий успешной реализации государством поставленных целей и задач.

На наш взгляд, на всех этапах экономического развития, и особенно в условиях глобализации, стратегическая цель бюджетной политики в любой стране - это обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве.

Исключительная значимость бюджетной политики выдвигает необходимость четкой научной формулировки решаемых бюджетной политикой задач. По нашему мнению, на современном этапе развития страны задачами бюджетной политики являются:

- ◆ финансовое обеспечение макроэкономической стабильности;
- ◆ определение источников мобилизации финансовых ресурсов, их состава, структуры, возможных резервов роста;

- ◆ обеспечение результативного распределения и использования финансовых ресурсов;
- ◆ концентрация финансовых ресурсов на важнейших государственных программах экономического и социального развития;
- ◆ достижение сбалансированности бюджетной, денежно-кредитной, инвестиционной, налоговой, таможенной, ценовой политики;
- ◆ уменьшение дефицита бюджета;
- ◆ выработка механизма, инструментов реализации бюджетной политики государства.

Данные основополагающие задачи бюджетной политики находят конкретную постановку, детализацию в бюджетной политике на ближайший период и на перспективу.

Таким образом, бюджетную политику в зависимости от перспективности, значимости поставленных задач можно подразделить на текущую бюджетную политику (1 год), среднесрочную бюджетную политику (3-5 лет) и долгосрочную, или бюджетную, стратегию (10-15 и более лет).

Задачи текущей и среднесрочной бюджетной политики соответствуют данному этапу развития государства и его финансово-кредитной системе и направлены на решение проблем в организации бюджетных, межбюджетных отношений и в целом бюджетного процесса в текущем и среднесрочном периоде.

В настоящее время более развитыми являются текущая бюджетная политика и среднесрочная. Концепция бюджетной стратегии до 2030 г. пока законодательно не утверждена, но ее проект уже подготовлен.

Необходимое условие эффективной бюджетной политики - тесная взаимосвязь бюджетной стратегии, текущей и среднесрочной бюджетной политики.

В целом бюджетная политика в Российской Федерации определяется Конституцией РФ, Бюджетным кодексом РФ, сводом законов, устанавливающих функции отдельных органов власти в бюджетном процессе.

В организации бюджетной политики произошли изменения, которые должны способствовать превращению бюджетной политики в более действенный и эффективный инструмент управления государственными финансами.

В соответствии с Федеральным законом от 04.10.2014 г. № 283-ФЗ отменена ст. 170 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающая наличие Бюджетного послания Президента РФ.

Этот документ заменен Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации, опре-

деляющим бюджетную политику в нашей стране. Детализация бюджетной политики будет выражаться в основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики на текущий период и на среднесрочную перспективу. Важнейшим документом бюджетной политики России на ближайшую перспективу являются «Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

Конкретные задачи бюджетной политики, вытекающие из основополагающих задач, изложенные в «Основных направлениях бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», следующие.

1. Совершенствование нормативно-правового регулирования бюджетного процесса. Это в первую очередь подготовка новой редакции Бюджетного кодекса, соответствующей реальной ситуации в экономике, социальной сфере и в финансах, устойчивой к изменениям, понятной и удобной в применении.

2. Повышение качества государственных программ и расширение их использования в бюджетном планировании. Решение этой задачи будет способствовать повышению обоснованности бюджетных ассигнований. Необходимо интегрировать государственные программы в бюджетное планирование, сделать их основным инструментом бюджетного планирования. В 2017 г. предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию 45 федеральных целевых программ в сумме 1104,9 млрд руб. (2015 г. - 1282,6 млрд руб.).

3. Снижение зависимости бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации от трансфертов из федерального бюджета. Для решения этой задачи необходимо повышение базы для начисления страховых взносов до 230% (было 160%), более позднее начисление трудовой пенсии, повышение минимального трудового стажа с 5 до 15 лет.

4. Повышение эффективности финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. Чтобы решить эту задачу, необходимо совершенствование структуры и порядка предоставления межбюджетных трансфертов. Это увеличение дотаций субъектам РФ, консолидация субсидий в рамках государственных программ, замещение коммерческих кредитов бюджетными кредитами из федерального бюджета.

5. Рост эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг. Решение этой задачи потребует рационального и экономного

использования бюджетных средств, которое возможно только при взаимосвязи государственного (муниципального) задания и государственных программ. Основа задания - это прозрачная методика определения стоимости государственных (муниципальных) услуг на основе единых (групповых) нормативов затрат.

6. Оптимизация расходов на оплату труда. Основа этой задачи - переход в государственных (муниципальных) учреждениях к «эффективному контракту» в отношении каждого работника, исходя из необходимости повышения оплаты труда в зависимости от качества и количества выполненной работы.

7. Взаимосвязанными являются задачи по повышению эффективности расходования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений, повышение эффективности управления государственным долгом и государственными финансовыми активами.

Таким образом, сформированная бюджетная политика в Российской Федерации основывается в первую очередь на основополагающем принципе бюджетной политики - объективности, т.е. она исходит из реальной экономической ситуации как в стране, так и за рубежом. Изменилась внешнеэкономическая ситуация, базирующаяся на растущих ценах на ресурсы. Темпы роста мировой экономики снизились, рост цен на нефть и другие ресурсы остановился. Объем нефтегазовых доходов на основе сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации должен снизиться с 9,9% ВВП в 2015 г. до 8,4% ВВП в 2017 г.

Все это снижает возможности для роста доходной базы федерального бюджета Российской Федерации и, следовательно, всех бюджетов, входящих в бюджетную систему страны. В таких условиях необходимы повышение эффективности расходов бюджетов бюджетной системы РФ и переориентация бюджетных ассигнований на приоритетные направления в социальной и экономической сферах.

Важнейшей характеристикой постиндустриального общества является то, что оно пронизано глобализацией, которая представляет собой масштабное, устойчивое и постоянное международное деловое сотрудничество, предопределяющее заинтересованное, взаимовыгодное, открытое человеческое общение, усиливающее необходимость преодоления национальной замкнутости, но в то же время глобализация усиливает социально-экономическое неравенство, порождает финансовые проблемы в глобальном масштабе.

Не допустить негативные тенденции, управлять ими можно, имея твердую долгосрочную бюджетную политику, учитывающую опыт и взаимодействие развитых стран мира.

Для успешной реализации бюджетной политики необходима ее координация в странах мирового сообщества. Обосновать и показать, какие процессы глобализма недостаточно полно отвечают интересам людей, обеспечить управление этими процессами ради подчинения их интересам широких слоев населения планеты можно посредством бюджетной политики.

Для этого в 1997 г. было создано Международное бюджетное партнерство (IBP) - организация, цель которой сделать бюджетные системы, бюджетные процессы в странах более прозрачными и подотчетными обществу. Общественность должна иметь информацию о том, как правительство той или иной страны управляет государственными средствами. Чрезвычайно важно для общества не только знать результаты распределения бюджетных средств, но и через общественность влиять на бюджетную систему, бюджетный процесс, на распределение государственных средств, в частности, в пользу социальной сферы для сокращения бедности. И влияние должно быть заложено в формируемую бюджетную политику стран на ближайший период и на перспективу.

С 2006 г. IBP систематически публикует ежегодный обзор открытости бюджетов стран. В обзоре представлен индекс открытости государственных бюджетов и ряд других индексов.

По мнению министра финансов России А. Силуанова, Российская Федерация будет готова присоединиться к автоматическому обмену налоговой информацией в рамках Q20 с 2018 г. Россия ранее присоединилась к соглашению об обмене информацией на двусторонней основе по запросам, в ближайшее время оно будет многосторонним и действовать по автоматическому принципу.

В 2013 г. Минфин России реализовал проект Международного валютного фонда (МВФ) по оценке налогово-бюджетной прозрачности в Российской Федерации на основе новой редакции Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ.

В 2014 г. был опубликован доклад МВФ, в котором отмечается существенный прогресс

нашей страны в улучшении раскрытия бюджетной информации, отчетность в Российской Федерации приведена в соответствие мировым стандартам.

Несомненно, что эти мероприятия будут способствовать координации бюджетных процессов в различных странах посредством бюджетной политики.

Мировые координирующие организации - представительные, исполнительные органы - должны быть организованы таким образом, чтобы они выражали интересы и волю не только своего народа. Бюджетная политика государств и является тем средством, с помощью которого выражаются интересы государств и происходит координация интересов с другими странами.

На наш взгляд, бюджетная политика, отраженная в соответствующих документах - посланиях глав государств, законах и так далее, должна содержать консолидирующие идеи социального и финансового сотрудничества стран мира.

Именно бюджетная политика государства, ее приоритеты определяют направления развития бюджетной системы страны в условиях глобализации финансов, взаимосвязь развития внутренних и внешних финансов. Бюджетная политика является тем инструментом, с помощью которого можно управлять глобализационными процессами в сфере финансов.

Роль бюджетной политики в государственном строительстве исключительно велика, так как именно она определяет курс и основные задачи развития экономики, обеспечивающие финансовую, социальную и в целом макроэкономическую стабильность в стране. Главная цель бюджетной политики Российской Федерации на современном этапе - сделать бюджетную систему финансовым фундаментом сильного демократического государства.

1. Барулин С.В. Финансы : учебник. М. : КНОРУС, 2010.

2. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации : учеб. пособие. М. : КНОРУС, 2014.

3. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. URL: http://img.rg.ru/pril/article/99/18/44/ONBP_2015-2017.pdf.

Поступила в редакцию 13.03.2015 г.