

ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ, ОРИЕНТИРОВАННОЙ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Ксения Анисовна ХАНАФИНА

аспирантка кафедры финансов и цен,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
Москва, Российская Федерация
kerushka89@gmail.com

История статьи:

Принята 16.03.2016
Принята в доработанном виде
13.04.2016
Одобрена 22.05.2016

УДК 338.1

JEL: E61, E62, H60, H68

Ключевые слова: бюджетная политика, макроэкономическое равновесие, экономический рост, устойчивый бюджет

Аннотация

Предмет. В период кардинальных структурных изменений экономики, связанных с высокой волатильностью цен на нефть и довлеющими над экономикой санкциями, особенно остро стоит проблема выработки курса социально-экономического развития страны. В связи с этим становится необходимым переосмысление принципов бюджетной политики, направленных на достижение долговременного устойчивого экономического роста.

Цели. Анализ существующих принципов ответственной бюджетной политики, а также зарубежного опыта в данной области. Формулирование основных принципов бюджетной политики, которые позволят преодолеть кризисный период, достигнуть макроэкономического равновесия и перейти на стадию экономического роста.

Методология. Методология основана на общих и специальных методах научного познания: методах эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), сравнительного исследования, синтеза теоретического и практического материала. В процессе исследования были проанализированы нормативные правовые акты и методические материалы, научная литература, статистические данные.

Результаты. Сформулированы принципы бюджетной политики экономического роста, в качестве одного из них названо бюджетное прогнозирование. В связи с этим в работе выделены основные проблемы внедрения программно-целевого планирования. Результаты исследования могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по управлению государственными и муниципальными финансами в рамках бюджетного процесса; бюджетном законодательстве Российской Федерации; учебном процессе, научно-исследовательской работе.

Выводы. Одним из определяющих принципов построения бюджетной политики экономического роста является определенность ее целей и задач, соответствие этих принципов стратегическим приоритетам социально-экономического развития публично-правового образования и адекватность современным требованиям и условиям развития.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Для выхода страны из кризиса необходим переход от стабилизационной бюджетной политики к стимулирующей, формирование которой должно быть согласовано с реалистичным прогнозом социально-экономического развития. Бюджетная политика должна быть ориентирована на достижение таких целей, как увеличение занятости, развитие инфраструктуры, обеспечение позитивных структурных сдвигов, использование инноваций. В связи с этим становится актуальной необходимость уточнения принципов, на которых будет строиться и реализовываться бюджетная политика государства [1].

В соответствии с Программой Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (далее – Программа), для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований, в том числе в сфере бюджетной политики, необходимо установление и соблюдение

четко сформулированных принципов бюджетной политики.

Однако анализ принципов, заложенных в Программу, показал, что они в большей мере раскрывают требования к управлению государственными и муниципальными финансами. Мировой опыт свидетельствует, что в рамках бюджетной политики, способствующей экономическому росту, должна обеспечиваться макроэкономическая стабильность, поскольку большой дефицит бюджета замедляет экономический рост, а при низкой эффективности государственного управления государственные расходы не должны превышать приблизительно 1/3 от ВВП¹. При этом суверенные и резервные фонды должны рассматриваться не как основные, а как вспомогательные инструменты реализации бюджетной политики.

¹ Грей Ш., Лейн Т., Варудакис А. Бюджетная политика и экономический рост в переходных странах.
URL: <http://cefir.ru/download.php?id=1457>

В достижении указанных целей главную роль играют государственный бюджет, стабильность и неизменность бюджетных проектировок, точный прогноз, стабильный государственный спрос и долгосрочное контрактное обеспечение. Однако государственный бюджет вместо того, чтобы быть источником роста, является источником нестабильности и неточности, поскольку погрешность счета федерального бюджета в промежутке времени с 2005 по 2014 г. составляет от 9 до 55%.

Количество корректировок бюджета, как в течение года, так и в течение трехлетнего планового периода, является дополнительным источником нестабильности, причем преимущественно такие корректировки связаны с неблагоприятным прогнозом и ошибками при составлении бюджетов, а не с неожиданным изменением внешнеэкономической конъюнктуры, которую невозможно предвидеть на стадии составления бюджета. Практика бюджетного планирования в нашей стране показывает, что годовой федеральный бюджет корректируется от двух до семи раз в год, при этом корректировка основных показателей бюджета (доходы, расходы, дефицит/профицит, ВВП, инфляция) происходит 2–3 раза. В результате в течение каждого планового трехлетнего периода бюджет претерпевает 12–16 изменений, что не позволяет говорить о наличии устойчивого трехлетнего планирования.

Сказанное лишним раз доказывает, что действующие в России принципы бюджетной политики носят технический характер, не гарантируя ни учета интересов общества при разработке и реализации бюджетной политики, ни устойчивости бюджетной системы.

Разработанный Министерством финансов РФ проект основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг. также базируется на принципах ответственной бюджетной политики, определенных еще в 2010 г. Тем не менее за прошедшие пять лет изменилась не только социально-экономическая среда, в которой осуществляется бюджетный процесс. Изменились также политические точки воздействия на экономику, в том числе определяющее значение получила широкая вовлеченность России в различные внешнеполитические конфликты, которая оказывает масштабное влияние на экономику страны.

В 2000–2015 гг. в России при росте цены на нефть возрастал и объем расходов федерального бюджета, а при снижении этой цены объем расходов, соответственно, сокращался. Возросшие во время благоприятной экономической конъюнктуры расходы федерального бюджета в кризисных условиях финансируются за счет средств Резервного фонда, а в некоторых случаях – за счет Фонда национального благосостояния. Отсюда следует, что бюджетная политика в России имеет проциклический характер, что не только создает риски для бюджетов бюджетной системы страны, но и негативно влияет на ее национальную безопасность [2].

Все это свидетельствует о необходимости пересмотра принципов бюджетной политики, предусмотренных Программой Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.

В частности, в последние годы правительством неоднократно декларировалось, что главной задачей экономической политики является преодоление сырьевой направленности экономики и обеспечение структурного сдвига в пользу инновационных и высокотехнологичных отраслей. Следовательно, основные рычаги бюджетной политики должны быть направлены на создание преференций и стимулов для инновационных и высокотехнологичных секторов экономики или хотя бы для обрабатывающих отраслей с высокой долей добавленной стоимости.

При этом не следует забывать, что на начальном этапе в списке первоочередных задач должна значиться конкретизация бюджетных правил, позволившая бы сгладить потрясения бюджета от волатильности цен на углеводородное сырье. Данные меры позволят не допустить проциклическости бюджетной политики и установить целевой показатель «структурного» первичного сальдо для оценки среднесрочной устойчивости бюджетной системы. Для этого в принципах бюджетной политики следует предусмотреть перечень ограничений и бюджетных правил, разделив их на обеспечивающие текущую сбалансированность бюджетов и способствующие долгосрочной устойчивости и экономическому росту.

Рассматривая зарубежный опыт разработки и реализации бюджетной политики в условиях мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. и последующей экономической рецессии, считаем возможным выделить два основных типа

бюджетной политики, которые активно применялись в зарубежных странах:

- 1) бюджетная политика, направленная на сбалансированность бюджетов бюджетной системы страны за счет введения новых налогов и сокращения расходов. Эта политика призвана не допустить или сдерживать в текущий момент времени быстрое распространение негативных последствий финансового и экономического кризиса и характерна в первую очередь для большинства стран еврозоны. Такую политику выбирают в период острой фазы кризиса страны с высоким уровнем жизни населения и сильным финансовым потенциалом (например, Германия, Великобритания, некоторые страны Северной Европы). Кроме того, ее применяют проблемные страны еврозоны (Ирландия, Португалия, Испания, Греция) и страны с переходной экономикой, которые сильно зависят от решений международных финансовых организаций и Евросоюза, оказывающих им финансовую помощь в целях преодоления кризиса и проведения структурных реформ и преобразований в экономике;
- 2) бюджетная политика, нацеленная на стимулирование экономического роста путем использования системы налоговых инструментов и расходов бюджета. Ее использовали такие страны, как Франция (в первые годы после кризиса 2008 г.), Дания, Великобритания, страны, реализовавшие финансовую политику «догоняющей модернизации» (Южная Корея, Сингапур, Китай, Малайзия).

В период экономического кризиса и в условиях высокого уровня экономической неопределенности правительства стран Евросоюза разрабатывали и реализовывали практически схожий перечень основных мероприятий бюджетной политики, которые требовали значительных объемов дополнительных бюджетных расходов и бюджетных инвестиций, что видно из данных табл. 1.

Основные направления бюджетной политики, реализуемые зарубежными странами в кризисный период, представлены в табл. 2.

Среди стран еврозоны в период финансового кризиса 2008–2009 гг. стимулирующую бюджетную политику достаточно успешно разработало и начало реализовывать правительство Франции. Среди несомненных положительных моментов разработки и

осуществления мероприятий в рамках антикризисной политики французского правительства в 2008–2010 гг. следует особо выделить:

- оперативность разработки и принятия соответствующих антикризисных документов;
- соответствие бюджетной политики текущим условиям функционирования экономики на основе грамотной оценки приоритетных секторов экономики;
- учет накопленного опыта, в том числе отрицательных последствий, в разработке и реализации бюджетной политики в период роста французской экономики, а также причин низкой динамичности ее развития, что обусловило выбор бюджетной политики поощрения инвестиционной деятельности компаний;
- преемственность стратегических целей и задач проводимой в кризисный период бюджетной политики, строящейся и реализуемой не только для обеспечения скорейшего выхода экономики из кризиса, но и как продолжение уже начатых реформ по модернизации экономики и ее выводу на новый, инновационный путь развития.

Стимулирующую бюджетную политику в период экономического кризиса 2008 г. и последующей рецессии разрабатывали и реализовывали страны с так называемой англосаксонской моделью экономического развития, среди которых центральное место занимает Великобритания.

Особенностью бюджетной политики Великобритании с 2008 г. и в последующие годы стала ее нацеленность на бюджетно-налоговое стимулирование экономики путем снижения прямых налогов, расширения состава налоговых льгот и направление значительного объема бюджетных средств на финансирование инвестиционных проектов. При этом стимулирующая бюджетная политика правительства страны, начиная с 2010 г., имеет две основные стратегические цели: во-первых, восстановление макроэкономической стабильности после финансового кризиса и, во-вторых, изменение модели экономического роста на основе реиндустриализации экономики на новой технологической основе. В соответствии с принятой правительством Великобритании программой роста планируется стимулировать экономический подъем, опираясь на организации реального сектора экономики, сбережения, частные инвестиции, экспорт при одновременном

сокращении существующего уровня влияния на экономику потребления государственного сектора и сферы услуг, особенно финансовых услуг.

В условиях высокого уровня экономической неопределенности страны с социально ориентированной экономикой (характерным примером которой является модель социального рыночного хозяйства Германии) проводят стабилизационную бюджетную политику. Отличительными чертами такой политики является рост расходов бюджетов на социальные программы и бюджетные субсидии на поддержку приоритетных секторов экономики.

Характеризуя бюджетную политику Германии в части преодоления кризисных явлений экономики, начиная с 2008 г., следует отметить, что в отличие от большинства стран ЕС, где основными причинами экономического кризиса стали внутренние структурные диспропорции в экономике, главной причиной кризисных явлений в экономике Германии и последующей рецессии стало ее активное вовлечение в мировое разделение труда, проявившееся в высокой доле экспорта и импорта товаров и услуг в ВВП. Именно поэтому правительство страны было крайне заинтересовано в разработке и реализации бюджетной политики, направленной на стимулирование внутреннего спроса и скорейшее восстановление экономического роста.

Достигнутые правительством Германии в 2009–2012 гг. успехи в реализации антикризисных мер бюджетной политики были обусловлены развитой системой социальной защиты населения, дополненной разнообразными конъюнктурными программами поддержки различных секторов национальной экономики. Такие меры позволили предотвратить сильный обвал внутреннего спроса и за счет этого компенсировать потери от резкого сокращения экспортной выручки. В то же время реализация подобных широкомасштабных мер бюджетной политики требует значительных объемов дополнительных бюджетных ассигнований и бюджетных инвестиций, поэтому проведение подобной политики возможно в развитых странах, которые традиционно имеют высокий уровень финансовой и бюджетной устойчивости.

К отрицательному опыту проведения антикризисной бюджетной политики Германии следует отнести переложение основной финансовой нагрузки по реализации предусмотренных мероприятий на федеральный бюджет. Софинансирование в незначительном

объеме антикризисных программ за счет средств бюджетов федеральных земель фактически предусматривал только второй стабилизационный пакет антикризисных мер.

Таким образом, результаты исследования зарубежного опыта разработки и реализации бюджетной политики в условиях высокого уровня экономической неопределенности свидетельствуют, что:

- в ходе разработки бюджетной политики следует учитывать множество факторов, однако доминирующую роль среди них должны играть степень интегрированности экономики страны в мировое хозяйство, ее зависимость от экспорта, модель экономического развития и национальные факторы (особенности);
- высокий уровень экономической неопределенности может как ослабить стимулы для проведения структурных реформ, так и способствовать реализации непопулярных в период экономического роста мер;
- страны «старой Европы», чья экономика развивается на основе модели социального рыночного хозяйства (в частности, Германия, Франция), в ходе разработки и реализации бюджетной политики в условиях кризиса и экономической рецессии выбирают политику стабильности и в результате испытывают проблемы в вопросах стимулирования капиталовложений и обеспечения занятости населения;
- во всех странах в условиях высокого уровня экономической неопределенности обостряются специфические проблемы функционирования национальной экономики (например, невыгодная экспортная специализация, структурная слабость экономики, избыточное доминирование государства в отдельных сферах и отраслях, зарегулированность рынка, проблемы функционирования пенсионной системы, рынка труда, здравоохранения и т.д.).

В целом анализ зарубежного опыта разработки и реализации бюджетной политики в условиях высокого уровня экономической неопределенности показывает, что основой данной политики являются базирующаяся на программно-целевом бюджетировании прозрачная и ясная система управления государственными финансами, четкое взаимодействие между налоговыми и бюджетными механизмами стимулирования экономики, их взаимодополняемость и взаимообусловленность.

Опыт зарубежных стран в преодолении кризиса позволил сформулировать следующие основополагающие принципы бюджетной политики, направленной на устойчивый экономический рост:

- 1) определенность целей и задач бюджетной политики, их соответствие стратегическим приоритетам социально-экономического развития публично-правового образования и адекватность современным требованиям и условиям развития;
- 2) обеспечение доверия общества к разработанной и проводимой бюджетной политике в рамках обеспечения финансово-бюджетной прозрачности на основе разных форм ее обсуждения;
- 3) разработка мероприятий бюджетной политики на основе критериев принятия оптимальных решений. Политика должна быть последовательной, без внутренних противоречий; доступной и осуществимой; стабильной (что предполагает четкое видение средне- и долгосрочных последствий реализации принимаемых решений); открытой и ясной; доступной для коммуникаций в процессе разработки и реализации (неправильно понятая политика не может быть поддержана обществом и стать результативной)²;
- 4) отражение в рамках бюджетной политики целостной, точной и достоверной оценки состояния и перспектив развития государственных и муниципальных финансов;
- 5) идентификация и оценка бюджетных рисков, предполагающие координацию процессов разработки бюджетной политики, среднесрочного бюджетного планирования и долгосрочного бюджетного прогнозирования;
- 6) разработка и реализация бюджетной политики в условиях жесткого соблюдения бюджетных правил и бюджетных ограничений;
- 7) нацеленность на обеспечение экономического развития при соблюдении принципов социальной справедливости.

В связи с этим к основным факторам, обеспечивающим результативность и ответственность бюджетной политики, можно отнести:

- научный подход к разработке бюджетной политики;
- обоснованность и непротиворечивость целей, задач бюджетной политики и методов их достижения;
- последовательность в разработке и реализации бюджетной политики;
- оценку последствий реализации целей и задач бюджетной политики.

Одним из основополагающих проектов, которые должны обеспечить российской бюджетной системе устойчивость, Министерство финансов РФ назвало разрабатываемый в 2015 г. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (далее – Прогноз). Предыдущий прогноз был утвержден Правительством РФ в 2013 г.

Разработанная Министерством финансов Российской Федерации бюджетная стратегия до 2030 г. предусматривает следующие ориентиры социально-экономического развития:

- закрепление доминирования сырьевого сектора;
- развитие энергоемких производств;
- рост импорта товаров и технологий и др.

Однако уже в 2014 г. она потеряла свою актуальность в связи с изменениями в российской экономике. По причине ухудшения прогноза социально-экономического развития были сокращены доходы бюджетной системы. Таким образом, принятая стратегия потеряла актуальность по причине пересмотра долгосрочного прогноза экономического развития.

В связи с этим на первый план выдвигается задача по подготовке обоснованных социально-экономических прогнозов, которые позволили бы сформировать новую бюджетную стратегию, позволяющую достичь четко заданных ориентиров и основанную на реальных оценках, объективно характеризующих социально-экономические показатели.

На сегодняшний день система стратегического и бюджетного планирования в Российской Федерации реализуется на трех уровнях. Первый уровень – уровень правительства, где разрабатывается стратегия социально-экономического развития и план ее реализации. На втором уровне – уровне органов государственной исполнительной власти –

² Budgeting and budgetary institutions. World Bank / ed. by Anwar Shah. Washington, D.C., 2007.

разрабатываются и исполняются государственные программы. В свою очередь на третьем уровне – государственных учреждений – осуществляется реализация стратегического и бюджетного планирования на основании государственных заданий. Безусловно, документы стратегического и бюджетного планирования всех уровней должны быть скоординированы, однако на сегодняшний день это является скорее исключением, чем правилом [3, 4].

Решение данной проблемы видится в разработке бюджетной стратегии на долгосрочную перспективу, которая задаст ориентиры долгосрочному бюджетному планированию, отраженному в законах о бюджете текущего финансового года и планового периода, и в вовлечении общественности в процесс бюджетного и стратегического планирования.

Долгосрочная бюджетная стратегия должна представлять собой документ, включающий прогноз основных параметров бюджетной системы Российской Федерации, факторов и условий формирования и реализации основных направлений бюджетной политики, основных параметров финансового обеспечения государственных программ с учетом целей, параметров и условий социально-экономического развития [5, 6].

Как уже говорилось ранее, бюджетную стратегию невозможно разработать без утвержденного объективного социально-экономического прогноза, аргументированного экономического обоснования возможных изменений и порядка их корректировки. При этом необходимо учитывать, что прогноз служит именно для обоснования выбранной бюджетной стратегии и не должен подменять ее, так как целевые параметры, организационный механизм и функциональное назначение этих документов различны (табл. 3).

К основным проблемам, с которыми сталкиваются разработчики в процессе формирования бюджетной стратегии, относится в первую очередь несовпадение бюджетного цикла с долгосрочными параметрами стратегии. Существовавшее до недавнего времени трехлетнее планирование по факту было однолетним, поскольку имели место корректировки даже в рамках одного финансового года.

В настоящее время отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность

практики планирования и применения всего набора бюджетных и налоговых инструментов для достижения целей государственной политики на долгосрочный период, является типичной практикой изменения доходов и расходов бюджетной системы даже в течение одного финансового года³.

Давая ориентиры для принятия краткосрочных и оперативных решений, стратегическое планирование может использоваться в качестве механизма регулярного открытого взаимодействия власти и общества. Непубличность разрабатываемой стратегии является одной из серьезных проблем, поскольку благодаря участию общественности может быть достигнуто улучшение и качества прогнозов социально-экономического развития, и бюджетного планирования.

Практика вовлечения гражданского общества в стратегическое и бюджетное планирование берет начало в 1960-х гг., в частности после опубликования работ Дж. Бьюкенена и Г. Таллока, связанных с теорией общественного выбора.

В Российской Федерации основы данного процесса регламентирует Федеральный закон от 21.07.2014 № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Также общественному участию посвящены разделы в других законодательных и нормативно-правовых актах, в частности в ФЗ от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Создан Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения. При всех органах власти созданы общественные советы.

Глядя на сложившееся правовое поле, можно констатировать, что реальная практика общественного участия в стратегическом и бюджетном планировании отсутствует. Судя по составленному в 2014 г. рейтингу субъектов Российской Федерации, только один субъект публикует в открытом доступе необходимую информацию о бюджетном процессе, предполагающем общественное участие, а 11 субъектов публикуют значительную, но не

³ Игонина Л.Л. Оценка эффективности бюджетно-налоговой политики: ретроспективный и целеориентированный подходы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 28. С. 2–10.

исчерпывающую информацию. Остальные субъекты РФ предоставляют в открытом доступе для общественности незначительную или минимальную бюджетную информацию. Таким образом, развитие общественного контроля видится объективным и необходимым условием согласования бюджетного и стратегического планирования как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

От объективности и реалистичности бюджетного планирования зависят эффективность формирования федерального бюджета и степень достижения поставленных при его разработке целей при использовании выбранных инструментов [7].

Анализ стратегических документов, определяющих приоритеты социально-экономического развития России, и государственных программ свидетельствует о том, что принцип декомпозиции целей, целевых показателей и индикаторов не работает – стратегии развития соответствующих отраслей и содержание государственных программ не коррелируют между собой, что подтверждают данные табл. 4.

Следует отметить, что аналогичная ситуация складывается не только с целевыми показателями, но и с исходными данными, на которых строятся как социально-экономические прогнозы, так и бюджетная стратегия. Согласно проекту основных направлений бюджетной политики на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг., в качестве исходных данных для определения целей и задач бюджетной политики цена на нефть марки Urals в 2016 г. принята в размере 60 долл. США/барр., в то же время Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг. ориентируется на цены на нефть, не превышающие 50 долл. США/барр. Такой подход при формировании бюджетной стратегии не позволит сформировать положения бюджетной политики, способствующей преодолению кризиса и установлению равновесия ввиду того, что изначально строится на нереалистичных оценках.

Бюджетная политика не будет способствовать установлению долговременного роста экономики без понимания того, чего в итоге планируется достичь, какие приоритеты существуют у общества, как расходуются бюджетные средства, какие результаты и какой эффект получен от осуществленных мероприятий, соответствуют ли результаты поставленным целям и задачам.

Именно поэтому одним из главных условий к разработке и реализации бюджетной политики является использование средств бюджетов бюджетной системы страны в решении стратегически важных социально-экономических задач с максимальным эффектом. В этой связи основной проблемой является наличие четко сформулированных, нормативно закрепленных и зафиксированных в конкретных показателях целей и задач развития страны.

Формулировка таких целей и задач должна происходить на каждом уровне управления с учетом интересов организаций, домашних хозяйств и государства в целом. При этом необходимо соблюдать принцип соподчиненности социально-экономических прогнозов и планов развития экономики отдельных отраслей, комплексов, территорий общегосударственным прогнозам и планам. Другими словами, необходимо привести разрабатываемые и уже принятые программы развития отдельных отраслей, сфер экономики и территорий в соответствие со стратегическим планом развития всей страны. Решение данной проблемы предполагает развитие стратегического планирования и прогнозирования, а также выработку адекватных результативных показателей, характеризующих не только количественные, но и качественные сдвиги в социально-экономической системе государства [8–11].

Одним из наиболее результативных инструментов в связи с этим представляется программно-целевое планирование и финансирование расходов бюджета. Программно-целевое планирование и финансирование представляют собой метод увязки целей плана с ресурсами с помощью разработки программ для эффективного осуществления расходов бюджета.

Программно-целевое планирование и финансирование исходят из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности главных распорядителей бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов.

Как показывает анализ международного опыта, в различных странах применяются разные подходы к построению системы целей и задач, оценке результатов и формированию системы показателей эффективности в рамках программно-целевого

планирования и финансирования расходов бюджета. Тем не менее в главном наблюдается соблюдение основных подходов, а именно имеет место иерархическая структура представления деятельности по решению конкретной проблемы: цели – задачи – мероприятия – результаты. Система показателей эффективности служит основой для мониторинга и оценки как деятельности государственного заказчика, так и хода реализации самой программы, при этом показатели в количественном выражении характеризуют степень достижения поставленных целей и задач, то есть результативность целевой программы и эффективность расходов на ее реализацию⁴.

Содержание программно-целевого планирования и финансирования как комплексного инструмента управления расходами предопределяет ряд особенностей программно-целевого планирования и финансирования расходов бюджета, которые должны учитываться при организации бюджетного процесса. Особенности планирования и финансирования расходов бюджета при применении данного метода носят организационный и методологический характер и состоят, по нашему мнению, в следующем.

Объект планирования не отождествляется с каким-либо определенным элементом организационной структуры управления национальной экономикой.

Целесообразность использования программно-целевого планирования возникает только тогда, когда поставленная социально-экономическая цель не может быть достигнута в рамках действующей организационной структуры управления. Это позволяет при подготовке плановых решений учесть взаимосвязи, которые в рамках отраслевого планирования могут быть реализованы лишь частично.

Применение программно-целевых подходов в практике бюджетирования в Российской Федерации находится на этапе начального становления. В процессе попыток внедрения программных принципов в бюджетный процесс нередко возникают следующие проблемы:

⁴ *Балихина Н.В., Косов М.Е.* Совершенствование управления государственными и муниципальными финансами на основе программного бюджета // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 1. С. 37–43;
Балихина Н.В., Косов М.Е. Бюджетно-налоговое регулирование инвестиционной активности Российской экономики // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 11. С. 186–191.

– недостаточная централизация процесса программно-целевого бюджетирования, что ведет к тому, что различные программы плохо увязаны между собой. По этой причине при составлении программных бюджетов не учитываются вопросы, связанные со смежными областями и программами;

– недостаточная обоснованность, размытость формулировок целей и задач, что приводит к ряду негативных последствий для качества разрабатываемых впоследствии программных бюджетов: формулируются заведомо недостижимые цели, затрудняется адекватная количественная и качественная оценка поставленных целей, способов их достижения, а также хода их выполнения вследствие неудачно подобранной системы показателей. В результате оказывается разорванным весь цикл, охватывающий как стадии разработки и обоснования, так и стадии принятия и реализации бюджетных решений;

– сложность, громоздкость и излишняя децентрализованность существующей бюджетной классификации, в условиях которой использование анализа для определения оптимальных вариантов достижения ключевых целей становится крайне затруднительным и неэффективным.

Можно констатировать, что на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует база, создающая необходимые условия для применения программно-целевых подходов в практике бюджетирования. Вместе с тем процесс внедрения программных методов в бюджетный процесс не может идти успешно, если для этого не созданы соответствующие условия на общегосударственном уровне. Создание таких условий предполагает решение следующих вопросов на уровне министерства финансов и Правительства РФ:

- разработка перечня приоритетных направлений (наиболее актуальных целей) государственной деятельности с последующей разработкой целевой программно-бюджетной классификации;
- разработка методических рекомендаций по подготовке программного бюджета и применению программных методов в управлении государственными и муниципальными финансами.

Сказанное свидетельствует о том, что проблема необходимости переориентации принципов

построения бюджетной политики является достаточно острой. Предложенные изменения должны на законодательной основе закрепить социальную ориентированность бюджета и необходимость построения экономики на основании долговременных прогнозов. Достигнуть ориентиров, сформулированных правительством, возможно только при условии

создания подготовительной базы для осуществления бюджетного процесса, а именно – социально-экономического прогнозирования, объективно отражающего действительные экономические реалии. Только четко определив, в каком направлении должна развиваться экономика страны, можно добиться преодоления кризиса и достижения долговременного устойчивого роста.

Таблица 1

Мероприятия бюджетной политики, применяемые в странах Евросоюза в условиях экономической рецессии 2009–2014 гг.

Table 1

Fiscal policy actions in the face of economic recession 2009–2014 in countries of the European Union

Мероприятия бюджетной политики	Великобритания	Ирландия	Страны Северной Европы	Германия	Франция	Греция
<i>В финансово-банковской сфере</i>						
Финансовая поддержка национальной банковской системы за счет бюджетных средств	+	+	+	+	+	+
<i>В социальной сфере</i>						
Увеличение размера социальных пособий для отдельных категорий населения	+	+	+	+	+	+
Принятие ряда мероприятий, направленных на стимулирование рынка труда путем сохранения и создания рабочих мест	+	+	+	+	+	+
Снижение налогообложения населения по отдельным видам налогов	+	+	+	+	+	+
<i>Модернизация экономики и решение структурных проблем</i>						
Сокращение государственного сектора экономики	+	+	+	–	+	+
Сокращение бюджетов министерств и государственных служб	+	+	+	+	+	+
Замораживание на несколько лет заработных плат государственных служащих	+	–	–	–	–	+
Прямая и косвенная финансовая поддержка предприятий малого и среднего бизнеса	+	+	+	+	+	+
Стимулирование приоритетных отраслей экономики, инновационных производств путем выделения дополнительных бюджетных ассигнований и бюджетных инвестиций	+	+	+	+	+	+
Снижение налоговой нагрузки на бизнес	+	+	+	+	+	+

Источник: составлено автором

Source: Authoring

Таблица 2

Основные направления бюджетной политики, направленные на преодоление экономического кризиса

Table 2

The main directions of fiscal policies aimed at overcoming the economic crisis

Страна	Направления бюджетной политики в кризисный период
Франция	Бюджетные инвестиции по 27 направлениям и в более 1 000 проектов производственной и непроизводственной сферы. Инвестиции ведущих государственных компаний в инфраструктурные проекты в рамках своей отрасли. Финансовая помощь предприятиям малого и среднего бизнеса (МСП) на пополнение оборотных средств и стимулирование инвестиций
Великобритания	Государственные инвестиции на создание новых рабочих мест и расширение программ переквалификации. Увеличение размера пособий по безработице для лиц, более 1 года находящихся без работы, семейных пособий и повышение налогового кредита семьям с детьми, повышение максимального размера государственных пенсий с целью стимулирования потребления со стороны домохозяйств. Приобретение правительством неликвидных активов британских банков. Стимулирование предприятий малого и среднего бизнеса
Германия	Поддержание банковской системы, сохранение доверия населения к банковской сфере. Образование Стабилизационного фонда с общим объемом помощи в рамках около 480 млрд евро (при этом большая часть помощи была предусмотрена в форме государственных гарантий сохранности вкладов частных лиц в неограниченном размере). Предоставление государственного заказа немецким предприятиям в объеме 20 млрд евро и дополнительно средств на аналогичную сумму для выдачи кредитов предприятиям малого и среднего бизнеса. Бюджетные инвестиции на долевой основе за счет средств федерального бюджета и бюджетов земель (3,3 млрд евро) на финансирование инфраструктурных проектов федерального и субфедерального значения. Ряд мер по снижению налогообложения юридических и физических лиц

Источник: составлено автором

Source: Authoring

Таблица 3

Прогноз и стратегия как взаимодополняющие элементы долгосрочного бюджетного планирования

Table 3

Forecast and strategy as complementary elements of a long-term budget planning

Параметры анализа	Прогноз	Стратегия
Целевые ориентиры	Исследование конкретных перспектив развития процесса, к примеру, перспектив социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий период	Разработка скоординированного плана деятельности по достижению долгосрочной цели, являющейся приоритетной для управления в текущей ситуации
Горизонт планирования	Краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный	Чаще всего среднесрочный и долгосрочный (свыше 5 лет)
Участники процесса	Представители различных научных школ	Односторонний выбор разработчиков
Методы	Статистические методы. Экстраполяция трендов. Математическое моделирование	SWOT-анализ. PEST-анализ. Типовые стратегии. Анализ ключевых факторов

Источник: Малиновская О.В., Бровкина А.В. Современные тенденции развития стратегического бюджетного планирования: региональный контекст // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 20. С. 8–16.

Source: Malinovskaya O.V., Brovkina A.V. [Modern trends of development of strategic budget planning: the regional context]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2014, no. 20, pp. 8–16.

Таблица 4

Прогноз производства мяса и молока в общем объеме реализуемой мясо-молочной продукции в России к 2020 г. по разным источникам, %

Table 4

Forecast for meat and milk production in total amount of sold meat and dairy products in Russia by 2020, according to different sources, %

Стратегический документ	Производство мяса	Производство молока
Концепция социально-экономического развития РФ до 2020 г.	87	88
Доктрина продовольственной безопасности РФ	85	90
Стратегия развития пищевой и перерабатывающей промышленности РФ до 2020 г.	88,3	86,3
Государственная программа РФ «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг.»	88,3	90,2

Источник: составлено автором

Source: Authoring

Список литературы

1. Анализ проблем государственного финансового контроля в условиях мирового финансового кризиса: сб. научн. ст. / под ред. С.М. Шахрая, Т.В. Ярыгиной. М.: Воентехиниздат, 2009. С. 140.
2. Бычков С.С., Болдырь А.А., Лавров А.М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.
3. Лавров А.М., Пири А.К., Брук П.Дж. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами // Финансы. 2006. № 10. С. 3–20.
4. Белоусов Ю.В. Участие общественности в процессе стратегического и бюджетного планирования в субъектах Российской Федерации (на примере Пермского края) // ВУЗ. XXI век. 2015. № 2.
5. Волков А., Гутник А., Квашин Ю., Оленченко В., Щедрин А. Преодоление кризисных явлений в некоторых странах ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 3. С. 35–47.
6. Игонина Л.Л. Формирование финансового механизма модернизации российской экономики // Фундаментальные исследования. 2007. № 9. С. 116–118.
7. Минаева Е.А. Анализ факторов, влияющих на эффективность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ // Вестник финансового университета. 2013. № 4. С. 121–130.
8. Косов М.Е. Потенциал эволюционной теории в исследовании динамики экономических отношений // Экономика и предпринимательство. 2014. № 12. С. 8–17.
9. Косов М.Е. Роль инновации в динамике экономических отношений // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2015. № 1. С. 51–56.
10. Косов М.Е. Перспективы формирования социально ориентированной рыночной экономики // Вестник Финансового университета. 2015. № 2. С. 29–37.
11. Балихина Н.В., Косов М.Е. Развитие инвестиционно-инновационных процессов в российской экономике: финансовый аспект: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 231 с.

THE PRINCIPLES OF GROWTH-ORIENTED FISCAL POLICY

Kseniya A. KHANAFINA

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russian Federation
kerushka89@gmail.com

Article history:

Received 16 March 2016
Received in revised form
13 April 2016
Accepted 22 May 2016

JEL classification: E61, E62,
H60, H68

Keywords: budgetary policy,
macroeconomic balance, economic
growth, steady budget

Abstract

Importance The article deals with the issues and principles of economic growth-focused fiscal policy.

Objectives The paper aims to consider the existing principles of responsible fiscal policies, as well as the international experience in this field, and formulate the basic principles of fiscal policy, which will overcome the crisis to achieve macroeconomic balance and move on to a phase of economic growth.

Methods The methodology is based on general and specific methods of scientific cognition: methods of empirical research, the comparative study, synthesis of theoretical and practical material. The research analyzed the normative legal acts and methodical materials, scientific literature, and statistical data.

Results I formulate the principles of fiscal policy aimed at economic growth, and one of them is budget forecasting. I highlight the problems of introduction of program-targeted planning.

Conclusions and Relevance One of the defining principles of fiscal policy to economic growth is a certainty of its goals and objectives, the compliance of these principles with the strategic priorities of socio-economic development of public legal education, and the adequacy for current requirements and development conditions. The results of the research may be used in the activities of bodies of State power and local self-government for the management of State and municipal finance in the budget process; the budgetary legislation of the Russian Federation; educational process, research work.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

References

1. *Analiz problem gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v usloviyakh mirovogo finansovogo krizisa* [An analysis of problems of State financial control in the conditions of world financial crisis]. Moscow, Voentekhnizdat Publ., 2009, p. 140.
2. Bychkov S.S., Boldyr' A.A., Lavrov A.M. [The experience and prospects of assessing the quality of financial management of federal public authorities]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2015, no. 3, pp. 5–15. (In Russ.)
3. Lavrov A.M., Pirie A., Brooke P.J. [Principles of effective and responsible management of public finance]. *Finansy = Finance*, 2006, no. 10, pp. 3–20. (In Russ.)
4. Belousov Yu.V. [Participation of the public in strategic and budget planning in the subjects of the Russian Federation: Evidence from the Perm Krai]. *VUZ. XXI vek = University. 21st Century*, 2015, no. 2. (In Russ.)
5. Volkov A., Gutnik A., Kvashnin Yu., Olenchenko V., Shchedrin A. [Overcoming the crisis in some EU countries]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya = World Economy and International Relations*, 2015, no. 3, pp. 35–47. (In Russ.)
6. Igonina L.L. [The formation of a financial mechanism for modernization of the Russian economy]. *Fundamental'nye issledovaniya = Fundamental Research*, 2007, no. 9, pp. 116–118. (In Russ.)
7. Minaeva E.A. [Analysis of factors influencing the efficiency of State financial control over the budget expenditure for implementation of targeted programs]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2013, no. 4, pp. 121–130. (In Russ.)
8. Kosov M.E. [The potential of evolutionary theory in the study of the dynamics of economic relations]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo = Economics and Entrepreneurship*, 2014, no. 12, pp. 8–17. (In Russ.)

9. Kosov M.E. [A role of innovation in the economic relations dynamics]. *Intellekt. Innovatsii. Investitsii = Intelligence. Innovation. Investment*, 2015, no. 1, pp. 51–56. (In Russ.)
10. Kosov M.E. [Prospects for a socially-oriented market economy]. *Vestnik Finansovogo universiteta = Bulletin of Financial University*, 2015, no. 2, pp. 29–37. (In Russ.)
11. Balikhina N.V., Kosov M.E. *Razvitie investitsionno-innovatsionnykh protsessov v rossiiskoi ekonomike: finansovyi aspekt: monografiya* [Development of investment and innovative processes in the Russian economy: a financial aspect: a monograph]. Moscow, YUNITI-DANA Publ., 2014, 231 p.