

## ФИНАНСЫ

УДК 336.143

**Воробьев Юрий Николаевич,**

д.э.н., профессор,

кафедра финансов предприятий и страхования,

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского,

г. Симферополь

**Vorobyov Yuriy Nikolaevich,**

Doctor of Economics, professor,

Department of Business Finance and Insurance,

V.I. Vernadsky Crimean Federal University,

Simferopol.

### БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

#### THE BUDGETARY POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION UNDER CONDITIONS OF ECONOMIC CRISIS

Рассмотрена сущность и содержание бюджетной политики государства. Дано определение бюджетной политики государства. Показано, что бюджетная политика государства должна включать бюджетную стратегию, бюджетную тактику и бюджетную оперативную деятельность. Проанализированы негативные процессы в развитии экономики страны. Сформулированы основные проблемы и ошибки бюджетной политики России. Определены основные приоритетные задания бюджетной политики государства в условиях экономического кризиса в стране. Обоснована главная цель бюджетной политики государства — обеспечение реализации стратегии экономического инновационного развития страны за счет использования имеющегося внутреннего финансово-экономического потенциала, вовлечение в этот процесс отечественного и иностранного бизнеса.

*Ключевые слова:* бюджетная политика государства, бюджетная стратегия, бюджетная тактика, бюджетная оперативная деятельность, финансовые ресурсы государства, бюджетные ресурсы государства, бюджеты разного уровня.

The article considers the essence and content of the state budgetary policy. The definition of the state budgetary policy is presented. It is shown in the article that the state budgetary policy should include the budget strategy, budget tactics and budget operations. The negative processes in the economic development of the country were analyzed. The main problems and errors of Russian budgetary policy were defined. The article identifies top priority tasks of the state budgetary policy under conditions of economic crisis in the country. The article grounds that the main goal of the state budgetary policy is the implementation assurance of the economic innovative development strategy of the country which is realized through the use of available domestic financial and economic capacity and also involving the local and foreign business in this process.

*Keywords:* state budgetary policy, budgetary strategy, budgetary tactics, budgetary operations, state financial resources, state budgetary resources, budgets of different level.

#### ВВЕДЕНИЕ

Экономика России в 2014 году вошла в кризисный период, который по оценке различных ученых и экспертов может быть достаточно длительным, если не осуществлять значительные структурные преобразования. В 2015 году кризисные явления в экономике стали приобретать достаточно угрожающий характер, особенно на фоне стремительного снижения цен на энергоносители, в первую очередь, на нефть как основной экспортный товар страны, а также экономических и политических санкций со стороны стран Запада. Все это негативно отражается как на макро-, так и микроэкономике страны. Социально-экономические условия Российской Федерации заметно ухудшились по сравнению с 2013 годом. В этих условиях необходимо кардинально менять бюджетную политику, выбирать приоритеты в ее осуществлении. Вместе с тем, на всех уровнях российского государства делаются заявления о приверженности социальной направленности бюджетной политики государства. Однако для обеспечения социальной направленности бюджетной политики необходимо масштабные изменения в экономике. Для обеспечения социальной направленности бюджетной политики следует, чтобы экономика страны была ориентирована на развитие, валовой внутренний продукт социально-экономической системы стабильно возрастал, увеличивались доходы как хозяйствующих субъектов, так и домашних хозяйств.

Современная бюджетная политика играет значительную роль в жизни государства, так как она определяет стратегию и тактику формирования и использования государством финансовых ресурсов страны. При этом бюджетная политика оказывает воздействие не только на объемы формирования и направления использования финансовых ресурсов, но что более важно воздействует на всю систему и механизмы распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта страны, а, в конечном итоге, на процессы его создания. Бюджетная политика государства не может оставаться неизменной на протяжении длительного периода. Поэтому бюджетная политика явление субъективное, в значительной мере зависящее от действий тех или иных людей, органов государственной власти. Однако несмотря на свою субъективность бюджетная политика базируется на объективных социально-экономических процессах и явлениях, которые происходят в жизни того или иного государства, общества. Объективность происходящих в стране социально-экономических процессов и явлений оказывает наибольшее влияние на мотивы и потребности, причинно-следственные связи, которые обуславливают постоянное изменение бюджетной политики, приведение ее в соответствие с современными потребностями и возможностями экономики и общества.

Проблемами бюджетной политики государства занимались и занимаются различные ученые. В связи с этим можно выделить следующие их работы: Абдулрагимов И.А. [1], Балтина А.М. [2], Дмитриев М.Э. [3], Ковалева Т.М. [4,5], Клепов Ю.В. [6], Лысяк Л.В. [7], Придачук М.П. [12] и другие. В научных трудах ученые рассматривали теоретические, методологические, методические и практические вопросы бюджетной политики государства. Вместе с тем, изменение социально-экономической системы государства, меняющиеся условия развития страны, внутренние и внешние факторы, появление новых приоритетов в развитии общества ставят новые задачи перед бюджетной политикой, что предполагает дополнительные исследования и разработки.

### **ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ**

В условиях экономического кризиса в России возникает объективная потребность в исследованиях бюджетной политики государства. Это касается как теоретических аспектов, так и чисто практических направлений и приоритетов, которые становятся наиболее важными в современных условиях. Необходимо учитывать, что нынешний экономический кризис в России имеет на 80-85% внутренний характер, обусловленный неэффективной структурой экономики, высоким уровнем монополизации хозяйственной жизни, неоправданным участием государства в тех экономических процессах, которые должны решаться рыночными механизмами. В связи с этим, целью нашей статьи является рассмотрение теоретических и научно-практических вопросов бюджетной политики Российской Федерации в условиях углубляющегося экономического кризиса в стране.

### **РЕЗУЛЬТАТЫ**

Бюджетная политика государства включает два основных аспекта: политический и финансовый. С политической точки зрения бюджетная политика выступает инструментом управленческого воздействия институтов государственной власти на сферу государственных, региональных и муниципальных финансов. При этом государство через свои органы управления, применяя различные инструменты власти, воздействует на все компоненты и аспекты функционирования и развития социально-экономической системы путем распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта страны, формирования и использования бюджетного фонда, перераспределения между территориями и экономическими субъектами общественных благ. В этом контексте политическая сторона бюджетной политики состоит в том, что с ее помощью государство, его законодательные и представительные органы обеспечивают себе способ реализации определенных политических целей и задач.

В финансовом плане бюджетная политика государства связана с процессом распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта страны с целью формирования и использования бюджетного фонда для реализации государством его функций и обеспечения условий для предоставления населению и хозяйствующим субъектам общественных благ. При этом бюджетная политика оказывает мощное воздействие на социально-экономические процессы в обществе. Эффективная бюджетная политика за счет перераспределения финансовых ресурсов страны может способствовать укреплению государственной власти, повышению роли государства в обществе [13, 14, 15].

Научные подходы к бюджетной политике могут быть самыми разными, что обусловлено теоретико-методологическими принципами и положениями, с которыми ученые подходят к разработке теории и практики бюджетной политики. Во многих случаях имеются научные противоре-

чия, которые не устраняются в процессе разработки и реализации бюджетной политики. Это приводит к ошибочным решениям и реализации тех мероприятий, которые не дают желаемых результатов ни в тактике, ни в стратегии.

По нашему мнению, бюджетная политика государства представляет собой субъективно-объективное явление, отображающее экономические, социальные и политические отношения между группами людей по поводу формирования, распределения и использования единого бюджетного фонда государства для обеспечения экономических субъектов общественными товарами, услугами и благами, регулирования социально-экономических процессов с целью преодоления различных противоречий и проблем, достижения стабильного и устойчивого функционирования страны.

Бюджетная политика государства реализуется в формах и методах мобилизации финансовых ресурсов в бюджетные фонды и их использования для решения стратегических и тактических задач, стоящих перед государством и обществом. Следовательно, бюджетная политика государства должна содержать как бюджетную стратегию, так и бюджетную тактику. При чем бюджетная стратегия и бюджетная тактика тесно связаны между собой, а поэтому они не могут рассматриваться отдельно друг от друга. Это особенно четко можно проследить в период кризиса. В этот период государство в бюджетной тактике ориентируется на необходимость преодоления кризиса, а в бюджетной стратегии формируется концепция функционирования бюджета в посткризисный период, когда необходимо будет решать задачи экономического развития страны.

С позиции государства бюджетная стратегия должна учитывать тенденции и прогнозы изменения не только мировой конъюнктуры, мировых цен, спроса и предложения на сырьевых, товарных и финансовых рынках, но также учитывать те политические сдвиги, которые обусловлены изменениями в мировой экономике, усилением позиций отдельных стран, ослаблением других государств, появлением новых центров мирового экономического и политического развития. Кроме того, должны быть учтены тенденции в развитии национальной экономики и социальной сферы, демографические и социальные процессы, внутренние политические изменения. Бюджетная стратегия государства в обязательном порядке учитывает тенденции и механизмы формирования и использования бюджетного фонда страны, сложившиеся пропорции в распределении и перераспределении валового внутреннего продукта, принципы и правила организации бюджетного процесса и бюджетных отношений в целом.

Бюджетная тактика связана с бюджетной стратегией, но она относительно свободна в методах, формах, способах реализации. В результате бюджетная тактика опирается на существующие возможности, сложившуюся социально-экономическую и политическую ситуацию. Во многих случаях бюджетная тактика приводит к существенным изменениям в направлениях, методах, способах и целях бюджетной стратегии. Поэтому взаимосвязь между бюджетной стратегией и бюджетной тактикой имеет не функциональную, а скорее корреляционную природу. Разрабатывая бюджетную стратегию ориентируются на одни параметры, тенденции, прогнозы и приоритеты. Реализуя бюджетную тактику исходят из наличия возможностей, которые могут быть существенно ограничены. В связи с этим бюджетная тактика — это не только и даже не столько комплекс адаптивных мероприятий, сколько часто бывает принципиально новая система организации бюджетных отношений в масштабах социально-экономической системы государства.

Бюджетная тактика должна быть очень гибкой, способной адаптироваться к постоянно меняющимся условиям. Поэтому, мы считаем, что необходимо рассматривать не только бюджетную стратегию, бюджетную тактику, но также и бюджетную оперативную деятельность, которая действительно должна быть очень гибкой, постоянно реагировать на те изменения, которые происходят еженедельно в сфере формирования бюджетных доходов и осуществления бюджетных расходов. Бюджетная политика государства в обязательном порядке должна учитывать оперативную ситуацию, в противном случае в бюджетной сфере и бюджетных отношениях будут происходить заметные «перекосы», что характерно для бюджетного процесса в Российской Федерации. Это находит отражение в недостаточной эффективности системы мобилизации доходов в бюджет, необоснованном предоставлении налоговых преференций, различных льгот, скидок и т.п., что в конечном счете, негативно сказывается на возможности формирования доходов бюджета на всех уровнях бюджетной системы. В свою очередь расходы бюджета также неэффективны по своей сути, во многих случаях, финансовые ресурсы из бюджетов всех уровней направляются распоряжителям бюджетных средств по абсолютно не обоснованной схеме. В результате к исполнителям, например, Росавтодору, бюджетные средства поступают в тот период, когда их реальное освоение практически невозможно из-за природно-климатических условий страны.

Таким образом, в бюджетной политике должны четко выделяться:

1) бюджетная стратегия, ориентированная на длительный, перспективный период 5-10 и более лет. Это даст возможность определить программу развития государства и под нее сформировать прогноз бюджетных средств и направления их расходования;

2) бюджетная тактика, которая должна учитывать положения бюджетной стратегии, но в целом исходить из складывающихся социально-экономических условий и факторов в стране, возможностей государства по мобилизации финансовых ресурсов и их распределения, изменения мировой экономической и политической конъюнктуры, изменений в политической составляющей бюджетного процесса и бюджетных отношений в стране;

3) бюджетный оперативный процесс, предполагающий учет оперативной информации о состоянии бюджетного фонда страны, возможностей по его наполнению и целесообразности использования в связи с вновь появившимися проблемами.

Бюджетный оперативный процесс, является по сути, дополнением бюджетной тактики, которая рассчитана на несколько лет. В качестве примера можно привести ситуацию с изменением цен на нефтегазовые товары, которые Россия реализует на мировом рынке по ценам спроса и предложения. Изменение цен в меньшую сторону, стремительное их падение должно было привести к принятию бюджетных оперативных решений по уменьшению тех или иных расходов, пересмотру системы мобилизации доходов в бюджет. Однако такой бюджетной оперативности в бюджетных отношениях и бюджетном процессе Российской Федерации не наблюдается. Более того, складывается впечатление, что на бюджетный процесс в стране оказывает влияние не бюджетный оперативный процесс или в крайнем случае бюджетная тактика, а исключительно бюджетная стратегия. Органы власти страны несмотря на стремительное уменьшение бюджетных возможностей, не вносят в свою тактику серьезных изменений. Фактически получается, что в стране нет настоящего бюджетного оперативного процесса, нет оперативного бюджетного прогнозирования и планирования, которые должны привести к изменению в объемах, методах и формах мобилизации доходов, объемах и направлениях расходов бюджетов всех уровней в самые кратчайшие сроки после наступления негативных условий по формированию бюджетного фонда, особенно если имеются множество негативных прогнозов как со стороны отечественных, так и зарубежных экспертов.

Отставание в оперативном бюджетном процессе (оперативном бюджетном прогнозировании и планировании) в масштабах государства приводит к ухудшению ситуации на уровне субъектов федерации и муниципальных образований. Иными словами, ошибки и просчеты на уровне бюджетной политики государства приводят к ухудшению социально-экономических условий жизни в регионах, городах, поселках, деревнях всей страны.

Рассматривая бюджетную политику государства необходимо остановиться на тех факторах, которые оказывают наибольшее влияние на ее разработку и реализацию. Можно выделить две группы факторов: внутренние и внешние. В свою очередь каждая из этих групп факторов содержит факторы краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного действия.

Внутренние факторы:

1) краткосрочного действия: динамика производства ВВП; стабильность денежной единицы; состояние денежного обращения; стабильность банковской системы;

2) среднесрочного действия: доминирующая форма собственности в экономике; уровень благосостояния населения; интеллектуальный уровень населения;

3) долгосрочного действия: структура экономики; структура экспорта; структура импорта; уровень развития экономики; социальный состав населения.

Внешние факторы:

1) краткосрочного действия: зависимость от негативного действия зарубежных стран на национальную экономику; внешние угрозы и вызовы для экономики и политики;

2) среднесрочного действия: зависимость от импорта зарубежного оборудования, технологий и продукции; влияние мировых политических центров на экономику и политику;

3) долгосрочного действия: зависимость от мировых цен на нефтегазовые товары; зависимость от возможности привлекать средства с мировых финансовых рынков.

Для бюджетной политики государства важными являются все факторы, но краткосрочные факторы как внутренние, так и внешние необходимо учитывать в процессе разработки и реализации бюджетной тактики и бюджетного оперативного процесса. В то же время среднесрочные и долгосрочные факторы внутренние и внешние должны быть учтены при разработке и реализации долгосрочной бюджетной политики, т.е. бюджетной стратегии.

Среднесрочные и долгосрочные факторы бюджетной политики государства относительно стабильны. Для их изменения необходимы значительные усилия со стороны как государства в целом, так и всей социально-экономической системы, заинтересованность бизнеса, населения, т.е. всего общества в их изменении. Существенное изменение долгосрочных факторов требует масштабных преобразований в социально-экономической системе страны, а это невозможно без привлечения усилий всего общества и использования очень больших экономических ресурсов.

Бюджетная политика государства должна быть направлена на создание благоприятных финансовых условий для развития тех отраслей экономики или сфер деятельности, которые оказывают или будут оказывать в ближайшем будущем благоприятное воздействие на всю социально-экономическую систему, способствовать повышению уровня благосостояния населения, выравниванию условий жизни на разных территориях страны. Особенно это важно в Российской Федерации, где уровень жизни населения по регионам существенно отличается, а недостаточное социально-экономическое развитие многих территорий приводит к тому, что население, особенно молодежь, стремится любыми путями переехать в регионы с более благополучными условиями жизни.

Бюджетная политика государства в этом плане должна способствовать:

- 1) поиску дополнительных внутренних финансовых ресурсов с целью их вложения в развитие экономики и социальной сферы наиболее депрессивных или слаборазвитых территорий страны;
- 2) привлечению иностранных инвесторов, готовых вкладывать свои инвестиционные ресурсы в развитие депрессивных или слаборазвитых территорий страны;
- 3) стимулированию отечественных инвесторов для вложения свободных финансовых ресурсов в развитие экономики тех территорий, где имеются значительные природные ресурсы, но недостаточные условия для их освоения и слабая инфраструктура для жизнедеятельности населения;
- 4) вложению финансовых ресурсов частных инвесторов в развитие отечественной промышленности, сельского хозяйства, транспорт, строительство и т.п.;
- 5) активному взаимодействию государства и частного бизнеса для достижения единых целей — развития социально-экономической системы государства.

В условиях экономического кризиса в стране, значительного падения цен на основные экспортные товары — нефть и газ, санкций со стороны развитых стран Запада, бюджетная политика Российской Федерации должна включать такие основные задания.

Во-первых, поддерживать стабильные и адекватные условия создания, распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта страны, формирования бюджетного фонда государства.

Во-вторых, несмотря на кризисные явления в экономике, недостаточность внутренних финансовых ресурсов, уделять самое пристальное внимание развитию промышленности, особенно обрабатывающей, создающей принципиально новый инновационный экономический задел в стране. Это предполагает выделение части бюджетных средств для финансирования, а в основном, создание благоприятных условий для активного финансового участия отечественного и иностранного бизнеса в инновационном развитии промышленности страны, создание новых видов производств, новых технологий, новых видов продукции с целью постепенного импортозамещения, а, в конечном итоге, перевода страны на инновационный путь развития.

В-третьих, значительная финансовая поддержка сельского хозяйства с целью решения стратегической задачи по обеспечению продовольственной безопасности, созданию мощного аграрного сектора, который сможет не только решить продовольственную проблему страны, но, что не менее важно, создаст экспортный потенциал сельскохозяйственной продукции, а также будет способствовать реформированию всей экономики и социальной сферы Российской Федерации.

В-четвертых, мобилизация и использование бюджетных ресурсов государства для выполнения социальных обязательств. Это возможно при условии не только более эффективной системы мобилизации доходов в бюджеты всех уровней, но, что не менее важно, рациональное адресное использование сформированных бюджетных средств. К сожалению, в этом вопросе имеется много нерешенных проблем. Бюджетные средства в значительной мере расходуются на неэффективные или недостаточно эффективные федеральные целевые программы. В стране отсутствует по настоящему эффективный бюджетный контроль. Лишь через несколько лет после расходования бюджетных средств появляется информация о бессмысленных тратах бюджетных денег, которые лучше всего было выделить населению в виде повышения заработных плат и пенсий.

В-пятых, использование бюджетных ресурсов и бюджетного механизма с целью сохранения природы страны, защиты окружающей среды, предотвращение техногенных аварий, закрытие

вредных производств, внедрение ресурсосберегающих технологий. К сожалению, экономика России остается ресурсо- и энергозатратной. Это свидетельствует о низком инновационном ее развитии. Социальная сфера страны также остается энергозатратной. В стране не внедряются системы экономии различных видов ресурсов, особенно невозобновляемых.

В-шестых, создание и реализация программы экономии и рационального использования финансовых и, в первую очередь, бюджетных ресурсов страны как на федеральном, так и особенно на уровне субъектов федерации и муниципальных образований. Однако реальная практика свидетельствует, что в действительности экономия бюджетных ресурсов не осуществляется ни на одном уровне. Отсутствует даже намеки на рациональное использование бюджетных средств в регионах и муниципальных образованиях. В то же время у страны нет бюджетных средств чтобы действительно поддержать социально незащищенные слои населения, в частности, инвалидов, сирот, малообеспеченных. Минимальная оплата труда в России катастрофически низкая. Это показывает, что государство фактически не заинтересовано в росте среднего класса, не стремится к повышению уровня благосостояния населения. Введение адекватной оплаты труда (в соответствии с мировыми стандартами) в масштабах страны может существенно повысить как уровень производительности труда, поднять всю экономику, а также обеспечить рост уровня благосостояния населения, позволит сократить социальные выплаты из бюджетов всех уровней, так как высокая оплата труда приведет к финансовому обеспечению значительной части населения страны.

Анализ ситуации в бюджетной сфере Российской Федерации показывает, что для отечественной бюджетной политики и бюджетного механизма характерны элементы контрольно-регулирующего типа бюджета. Это можно видеть на таких примерах, как частые и необоснованные налоговые и финансовые проверки, сложные и длительные механизмы организации государственных и муниципальных закупок, доминирование государства в экономике и социальной сфере, значительная связь бизнеса с органами государственной и муниципальной власти, ориентация на получение бюджетных средств многих хозяйствующих субъектов, большое засилье государственных компаний, которые неэффективно расходуют государственные средства.

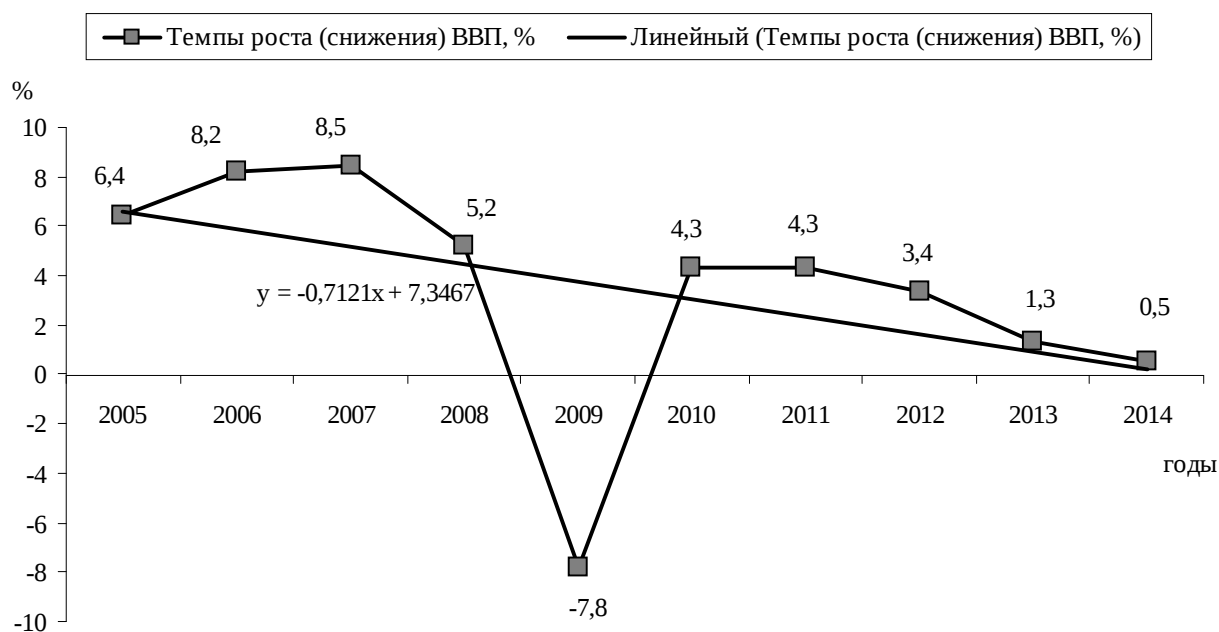
По нашему мнению, это один из худших типов бюджетной политики, которую может реализовывать государство в условиях рыночной экономики.

В настоящее время бюджетная политика Российской Федерации направлена на реализацию целей и задач государства обусловленных необходимостью преодоления экономического кризиса, минимизации потерь от действия санкций со стороны стран Запада с учетом изучения достигнутых результатов за предшествующие периоды, сложившихся, новых и прогнозируемых тенденций в социально-экономическом развитии страны, внешних и внутренних угроз и рисков.

Во второй половине 2015 года на основе анализа развития экономики страны в 2014 году и первой половине 2015 года, с учетом действия внешних и внутренних условий и факторов, в том числе снижения цен на нефть и другие энергоресурсы, цен на многие виды сырья, уменьшения цен и сокращения спроса на товары первичного передела, принятые экономические и политические санкции против России был разработан и представлен проект Основных направлений бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов [8]. Однако уже после разработки проекта бюджетной политики на среднесрочную перспективу ситуация в стране стала стремительно ухудшаться, что было обусловлено дальнейшим падением цен на нефть и другие энергоресурсы, стали возрастать внешние угрозы, в том числе военно-политического характера, которые прямо или косвенно отражаются на экономике и финансовой сфере страны. В связи с этим правительство России по согласованию с президентом страны принимает решение о формировании бюджета только на один 2016 год, так как достаточно сложно обеспечить точный прогноз основных макроэкономических показателей развития страны на среднесрочную перспективу.

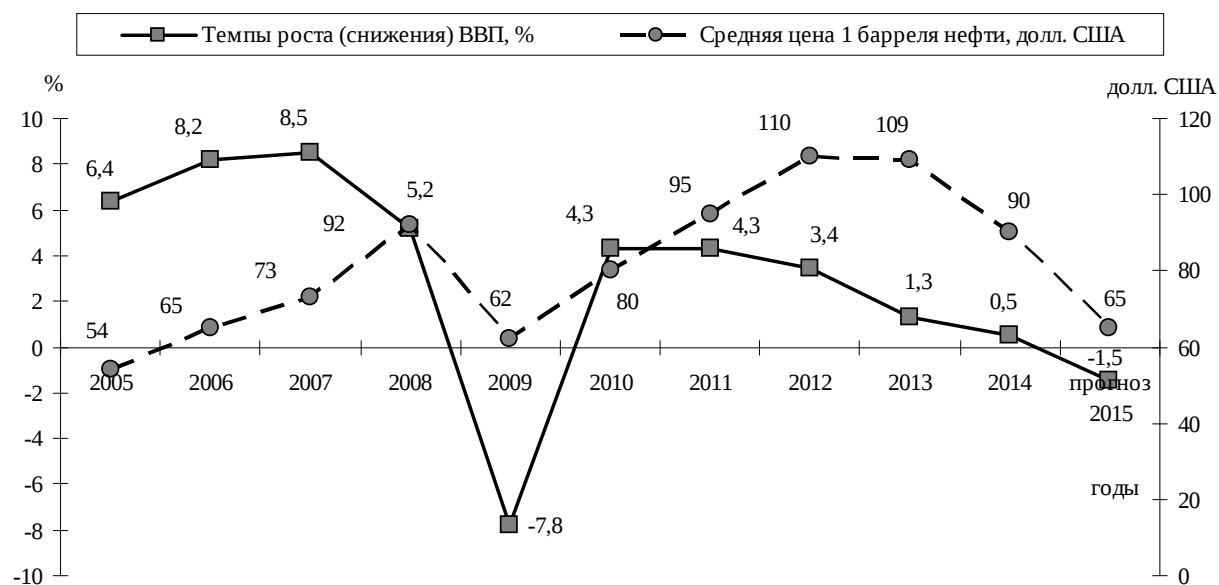
Принятие такого решения было обусловлено не только заметным снижением цен на нефть и другие сырьевые товары российского экспорта, но и анализом динамики валового внутреннего продукта страны за последние годы (рис. 1).

Представленные данные наглядно свидетельствуют, что в последние годы динамика темпов роста ВВП страны имела абсолютно негативную тенденцию. Данные, которые были получены за первое полугодие 2015 года показывали, что по итогам 2015 года темп прироста валового внутреннего продукта в стране будет отрицательным. В этой ситуации разрабатывать бюджетную политику государства на среднесрочный период становится не только проблемой, но и практически бесперспективным занятием, так как спрогнозировать конечный результат развития экономики страны в 2016 году на фоне всех негативных факторов достаточно проблематично.



**Рис. 1.** Динамика роста (снижения) ВВП страны (Составлено по данным [10])

Еще одним фактором, послужившим основой для принятия такого решения было сопоставление динамики темпов прироста ВВП и средних цен 1 барреля нефти (рис. 2).



**Рис. 2.** Динамика роста (снижения) ВВП страны и средних цен 1 барреля нефти (Составлено по данным [10, 11])

Приведенные данные показывают, что снижение темпов роста ВВП обусловлено не только и не столько изменениями цен на нефть, но скорее другими более глубинными, а следовательно, внутренними факторами, которые связаны со структурой российской экономики, а также с эффективностью управления экономическим развитием со стороны правительства.

Бюджетная политика государства в 2014 и первом полугодии 2015 года была направлена на обеспечение стабильности ситуации, в первую очередь, в банковской системе. Обеспечение стабильности банковского сектора удалось достичь за счет значительных финансовых средств, которые государство дополнительно направило в банковскую систему с тем, чтобы поддержать преж-

де всего системные государственные банки страны. В то же время коммерческие банки, особенно незначительные по капиталу и активам были предоставлены воле рыночной стихии, что впоследствии сказалось на значительном их сокращении в связи с потерей финансовой устойчивости и неспособности к выполнению финансовых обязательств.

Анализ реализации бюджетной политики государства в 2014 и первой половине 2015 года позволяет утверждать, что правительству России удалось сформировать в составе федерального бюджета «антикризисный фонд». Финансовые ресурсы этого фонда были направлены на поддержку экономики страны, малого и среднего бизнеса, рынка труда, социальную сферу. Данное решение правильное, но его необходимо было реализовывать еще ранее до начала этого этапа кризиса, т.е. в тот период, когда были получены данные о снижении темпов роста валового внутреннего продукта. Иными словами, создание «антикризисного фонда» должно было начаться еще в 2012-2013 годах, когда конъюнктура цен на энергоносители была более благоприятной, отсутствовали санкции по отношению экономики России, курс национальной валюты был более приемлемым для всех экономических субъектов страны.

Создание антикризисного фонда в составе федерального бюджета не смогло решить всех проблем экономики. Существует масса таких проблем на уровне регионов. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования ощущают существенную нехватку финансовых ресурсов. Социально-экономическая система страны как была во времена СССР, так и по сегодняшний день, остается неэффективной, в то же время основная часть населения живет либо у черты бедности, либо уже за этой чертой. И это характерно для большинства регионов страны. Перекосы существуют в системе оплаты труда, в формировании расходов по всем субъектам федерации и муниципальным образованиям. Расходы региональных и местных бюджетов отданы на откуп региональным и местным чиновникам и депутатам, что приводит к несправедливому распределению общественных благ, товаров и услуг. В результате возрастает неравенство не только между регионами, но также внутри самих регионов. Преодолеть все эти перекосы можно было бы при разработке и реализации более эффективной бюджетной политики государства, внедрения единых для всей страны стандартов, норм, нормативов. Это существенно снизило бы возможности для коррупции, решения собственных интересов за счет бюджетных средств.

Антикризисные меры, которые были осуществлены правительством России, базировались на сформированных резервах в тот период, когда цены на энергоносители были значительно выше, чем заложенные в параметры федерального бюджета. С этой точки зрения, здесь есть как позитивная, так и негативная сторона проблемы. Среди экономистов-финансистов существуют две противоположные точки зрения, которые сводятся к следующему. Первая: доходы, полученные в период высоких цен на энергоносители, необходимо использовать для развития социально-экономической системы государства, в частности, стимулировать развитие инновационной экономики, создавать благоприятные условия для модернизации и структурной перестройки в стране. Вторая: доходы, полученные в период высоких цен на энергоносители, необходимо в значительной степени резервировать, так как период высоких цен сменяется периодом их значительного снижения, вплоть до обвала. В этом случае страна формирует свою «подушку» безопасности, тем самым постепенно может перейти к периоду, когда бюджет будет формироваться за счет других источников, а не использования налоговых платежей на высокие цены по энергоносителям. Дискуссия по данному вопросу длится достаточно давно. К сожалению, органы государственной власти России выбрали только второй путь, который наряду с позитивными моментами, имеет и свою негативную сторону. Полученные дополнительные средства от продажи энергоносителей в период высоких на них цен резервируются в ценных бумагах зарубежных стран, прежде всего США, что нельзя назвать правильным в условиях определенного экономического, политического и морально-этического противостояния наших двух стран.

По нашему мнению, нужен совершенно другой подход к реализации такой проблемы. Необходимо максимально быстро отказываться от сырьевого типа экономики, перейти на экономику инновационного развития. Однако такой переход возможен при благоприятных условиях. В неблагоприятных условиях возможны промежуточные этапы. Например: 1) разработка стратегической программы перехода от сырьевой к инновационной экономике; 2) ежегодное сокращение объемов экспорта энергоносителей на внешний рынок и повышение доли внутреннего использования нефтегазового сырья; 3) ежегодное увеличение производства самых разных товаров для населения и хозяйствующих субъектов, что фактически означает импортозамещение; 4) создание новых предприятий и производств инновационного типа по всей территории Российской Федера-

ции, с тем, чтобы обеспечить выравнивание условий развития всех субъектов федерации; 5) повышение экспортного потенциала промышленности страны за счет создания инновационных товаров, которые пользовались бы спросом на внешнем и внутреннем рынке, участие государства в продвижении товаров национальной промышленности на внешний рынок; 6) активное привлечение бизнеса, в первую очередь, отечественного, но можно и нужно иностранного, который готов создавать инновационные предприятия и производства во всех отраслях экономики страны; 7) сверхдоходы от реализации энергоносителей, подразделять на две части: а) направлять на создание инновационных предприятий и производств в различных субъектах федерации, в том числе, стимулируя наиболее эффективный бизнес страны; б) резервировать часть средств в надежные активы, в частности, золото, платину, другие драгоценные металлы и камни, а также ценные бумаги и валюту иностранных государств, но более диверсифицируя свои резервы.

Начиная с 2014 года бюджетная политика государства стала более ориентированной на разработку и реализацию государственных программ. «... с 2014 года осуществлен переход на принцип планирования и исполнения федерального бюджета на основе государственных программ. Охват расходов федерального бюджета показателями государственных программ составил около 57% (неохваченными остались расходы на обеспечение обороноспособности страны, развитие Крымского федерального округа, межбюджетные трансферты бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации, деятельность законодательных и судебных органов и ряд других расходов)» [8, с. 4]. Из приведенного тезиса вытекает, что только с 2014 года бюджетное планирование и исполнение бюджета на 57% стало осуществляться на основе государственных программ. Это показывает, что процесс перехода на программный бюджет в Российской Федерации осуществлялся очень медленно. Кроме того, охват государственными программами только 57% исполнения бюджета ставит под сомнение эффективность всей бюджетной политики государства и бюджетного процесса в стране. По нашему мнению, государственными программами должно быть охвачено примерно 80-85% всех расходов федерального бюджета, на 85-90% расходов бюджета субъектов федерации и на 90-95% расходов местных (муниципальных) бюджетов. Любые расходы, в том числе на национальную оборону и безопасность, предотвращение техногенных и стихийных бедствий должны быть определены соответствующими государственными программами. В стране ежегодно горят леса, происходят наводнения, возникают техногенные аварии малого и среднего масштаба, разрушаются дома и т.п. Поэтому все это можно и нужно оценить и сформировать в соответствующие государственные программы. Если прогнозируемой аварии или стихийного бедствия не будет, то выделяемые средства либо могут быть использованы для финансирования мероприятий по предупреждению таких явлений, либо перейти на следующий год, учитывая, что вероятность наступления негативного события может со временем возрасть.

Анализ сделанного показывает, что бюджетная политика предшествующего периода ориентировалась больше на текущие вопросы и меньше на решение стратегических задач. Поэтому те преобразования, которые осуществлялись несколько лет назад или в предшествующий год-два подтверждают необходимость наверстывания упущенного в бюджетном механизме страны. Следует обратить внимание на то, что только в 2014-2015 года государственными финансовыми органами страны была «разработана унифицированная электронная форма обоснования расходов федерального бюджета на финансирование инвестиционных проектов — «Паспорт комплексного инвестиционного проекта»» [8, с. 8]. Но это свидетельствует не о достижениях бюджетной политики и бюджетного механизма в Российской Федерации, а наоборот, указывает на значительные провалы в своевременном формировании и реализации качественной бюджетной стратегии, доминирования в бюджетной политике государства бюджетной тактики. Это замечание подтверждается тем, с каким опозданием вносятся важные и необходимые новшества в бюджетный механизм. Доминирование бюджетной тактики связано с тем, что фактически страна постоянно либо преодолевала проблемы прошлого периода (разруху 90-х годов XX столетия), либо наверстывала упущенное в реформировании бюджетной системы и бюджетного процесса, совершенствования бюджетной политики и бюджетного механизма, либо была связана с преодолением кризисных явлений в финансово-экономической сфере (начало 2000-х, 2008-2009 годы). Все это вместе не позволяло финансовым органам страны разработать действенную финансовую и бюджетную стратегию, которая смогла бы ориентировать правительство Российской Федерации на бюджетное развитие страны.

В 2014 году наступил новый негативный период в развитии экономики и финансовой системы Российской Федерации, который также отрицательно сказывается и будет сказываться на разра-

ботку и принятие бюджетной политики государства. В условиях кризисных явлений бюджетная политика не в полной мере ориентирована на стратегию, если недостаточно благоприятно решаются вопросы бюджетной тактики. В этом случае финансово-экономические органы страны ориентируются в основном на ближайшую тактическую ситуацию, так как изменения в финансово-экономической сфере под воздействием, прежде всего, внешних факторов происходят очень стремительно. В связи с этим государство вынуждено учитывать меняющуюся ситуацию в бюджетной тактике.

По нашему мнению, главная цель бюджетной политики государства на ближайшие годы это не только обеспечить бюджетную устойчивость и выполнение взятых на себя обязательств, в т.ч. и социального характера, но прежде всего реализовать стратегию экономического инновационного развития страны за счет использования значительного внутреннего финансово-экономического потенциала. Российская Федерация несмотря на кризисную ситуацию в экономике имеет достаточный финансово-экономический потенциал для масштабных структурных преобразований. Для этого следует провести существенную переориентацию бюджетных расходов государства на всех уровнях на стимулирование промышленного развития, создание абсолютно новых инновационных предприятий, которых не было в стране. Создать финансово-экономические условия для развития гражданского и промышленного строительства, в первую очередь, строительства жилья, сельского хозяйства, развития транспорта, строительства дорог и реализации масштабной программы импортозамещения во всех отраслях экономики.

Важным направлением бюджетной политики государства на ближайшие годы является сокращение расходов на содержание государственных, в том числе федеральных органов власти, а также стандартизировать и жестко нормировать расходы субъектов федерации и муниципальных образований на функционирование всех чиновников и депутатов всех уровней. Нам представляется, что сокращать расходы необходимо путем более тщательного планирования расходов по всем их видам. Одним из важных направлений экономики расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований является установление оптимальной потребности в средствах по различным направлениям расходов, в том числе на выплату заработной платы всем работникам органов власти, оплаты труда руководителям государственных корпораций.

### **ВЫВОДЫ**

Проведенные исследования позволяют сформулировать следующие выводы.

Во-первых, бюджетная политика Российской Федерации должна быть ориентирована на экономическое развитие страны, инновационные преобразования в экономике.

Во-вторых, в бюджетной политике государства должны быть реализованы не только бюджетная стратегия и бюджетная тактика, но, что не менее важно, бюджетный оперативный процесс, который связан с оперативным бюджетным прогнозированием и бюджетным планированием, что позволит быстро принимать необходимые финансово-экономические решения по мобилизации доходов бюджета и осуществлять бюджетные расходы.

В-третьих, следует более жестко контролировать и рационализировать бюджетные расходы на всех уровнях бюджетной системы. Это позволит экономить значительные бюджетные средства, использовать их на более важных направления социально-экономического развития страны. Необходимо предъявлять более жесткие требования по соблюдению бюджетной дисциплины ко всем руководителям, кто занимается распределением и использованием бюджетных ресурсов как на федеральном, так и на уровне субъектов федерации и муниципальных образований.

В-четвертых, важным направлением стимулирования экономического развития является учет в бюджетной политике государства перехода на выплату заработной платы работающему населению страны на уровне мировых стандартов (стандартов развитых стран). Это позволит существенно повысить производительность труда. Ведь высокая оплата при правильном ее использовании во всех отраслях экономики и бюджетной сфере может стимулировать экономический рост, в том числе и внутреннее потребление, что важно для подъема экономики страны в кризис, а также обеспечить снижение зависимости населения от социальной помощи от государства.

В-пятых, развитие бюджетной политики государства связано с совершенствованием ее на уровне регионов и муниципальных образований, где находятся основные потребители государственных и муниципальных услуг, а также существуют значительные проблемы с формированием и использованием бюджетных средств.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдулрагимов И.А. Формирование и реализация бюджетной политики в Российской Федерации / И.А. Абдулрагимов. — СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т экономики и финансов, 2005. — 172 с.
2. Балтина А.М. Бюджетная политика государства и финансовый менеджмент в общественном секторе экономики: методология и механизм реализации взаимосвязи / А.М. Балтина. — Оренбург: ОГУ, 2010. — 389 с.
3. Дмитриев М.Э. Бюджетная политика в современной России / М.Э. Дмитриев. — М.: Московский центр Карнеги, 1997. — 58 с.
4. Ковалева Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. — 2-е изд. — М.: Кнорус, 2006. — 208 с.
5. Ковалева Т.М. Бюджетная политика и бюджетное планирование в Российской Федерации: учеб. пособие / Т.М. Ковалева. — М.: Кнорус, 2009. — 128 с.
6. Клепов Ю.В. Бюджетная политика и валовой региональный продукт: монография / Ю.В. Клепов. — Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 2004. — 147 с.
7. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л.В. Лисяк. — К.: ДННУ АФУ, 2009. — 600 с.
8. Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов (проект) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.minfin.ru/Proekt\\_ONBP\\_2016-18.pdf](http://www.minfin.ru/Proekt_ONBP_2016-18.pdf) (дата обращения 09.12.2015)
9. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) (дата обращения 09.12.2015).
10. Официальный сайт Федеральной государственной службы статистики [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения 15.11.2015-21.11.2015).
11. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [cbr.ru](http://cbr.ru) (дата обращения 09.12.2015).
12. Придачук М.П. Бюджетная система и бюджетная политика России / М.П. Придачук, Е.А. Бутенко. — Волгоград: Волгоградский гос. архитектурно-строительный ун-т, 2006. — 215 с.
13. Воробьев Ю.Н. Государственный и местные бюджеты — взаимосвязь и противоречие интересов / Ю.Н. Воробьев // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. — 2009. — №2. — С. 9-10.
14. Воробьев Ю.Н. Государственный бюджет в системе стимулирования экономического роста в Украине / Ю.Н. Воробьев // Экономика и управление. — 2006. — №4. — С. 89-95.
15. Воробьева Е.И. Бюджетная политика государства в условиях финансовой нестабильности / Е.И. Воробьева, Ю.Н. Воробьев // Архитектоника финансового пространства и его интеграционные приоритеты : коллективная монография / под ред. С.В. Климчук. — Симферополь: ДИАИПИ, 2013. — 532 с. — С. 163-187.

Статья поступила в редакцию 16 декабря 2015 года