

ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)

П781

УДК 338 (470)

Редакционная коллегия:

*кандидат экономических наук А. С. Колесов,
доктор экономических наук А. С. Ревайкин,
доктор физико-математических наук В. А. Гуртов*

П781 **Проблемы** совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов : труды Десятой научно-практической конференции (28–30 сентября 2011 г.). – Петрозаводск : Изд-во ПетрГУ, 2011. – 255 с.

ISBN 978-5-8021-1315-8

Материалы посвящены рассмотрению проблем совершенствования бюджетной политики как важнейшего элемента социально-экономического развития России и ее субъектов.

**ББК 65.9 (2Р) 26 + 65.9 (4)
УДК 338 (470)**

ISBN 978-5-8021-1315-8

© Издательство Петрозаводского государственного университета, оригинал-макет, 2011

К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

А. С. Колесов

*Центр бюджетного мониторинга ФГБОУ ВПО «Петрозаводский
государственный университет», г. Петрозаводск*

akolesov@psu.karelia.ru

Собственно наличие разработанных целей и задач, определение путей их достижения и решения, реализация намеченного в установленные сроки и даже получение запланированных результатов могут ли считаться эффективной финансовой политикой? Ведь могло же так произойти, что цели и задачи были ошибочными или занижающими возможности финансовой системы и финансового механизма, путь был выбран излишне затратным, а намеченные итоги, хоть и были получены вовремя, но на основе неправильно выбранных целей и задач. Достаточно даже одной из этих ошибок для того, чтобы усомниться в эффективности такой политики.

Что же надо понимать под эффективностью финансовой политики?

В редких научных публикациях можно найти разные ответы на этот вопрос.

Так, Б. Н. Хомелянский писал в 1999 г., что «эффективная финансовая политика означает такое состояние народнохозяйственной системы, которое обеспечивает нормальное экономическое развитие страны, т. е. постоянный рост объема производства, достаточный уровень инвестиций, повышение реальных доходов населения» [1, с. 100].

Возникает сразу же несколько вопросов. Во-первых, только ли от финансовой политики зависит состояние народнохозяйственной системы? Ведь оно во многом зависит от других факторов. К примеру, от промышленной, сельскохозяйственной, строительной и других политик. Во-вторых, так ли обязателен рост объемов производства? Может быть, хотя бы иногда нужен и рост качества производства? В-третьих, неясно, что понимает автор под «достаточным уровнем инвестиций»? В такой трактовке – это весьма субъективный подход к определению такого уровня. И наконец, в-четвертых, повышение реальных доходов населения может быть достигнуто от быстрой, но дешевой распродажи государственной собственности, земель и богатств недр. Но можно ли такой процесс называть эффективной финансовой политикой?

Все эти и, возможно, другие вопросы наводят на мысль о том, что такую формулировку сути эффективности финансовой политики вряд ли можно признать удачной.

В. Ширяев видит эффективность бюджетной деятельности в том, что она «может быть измерена отношением показателей ее социально-экономического результата к затратам на ее осуществление» [2, с. 53]. Данный автор различает также понятие «эффективность управления бюджетными ресурсами», которая «определяется конкретными условиями и критериями».

К условиям относятся:

- оптимальное построение бюджетных потоков;
- использование временно свободных бюджетных ресурсов;
- минимизация нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств;
- внутренняя правовая регламентация бюджетного процесса;
- оптимальные пропорции между целостностью бюджетных законов (норм) и возможностью применения гибких механизмов управления;
- соответствие бюджетных регламентов и процедур экономическим условиям [2, с. 53–54].

Критерии, по его мнению, включают:

- сокращение бюджетного дефицита;
- ускорение доведения бюджетных средств до конечных их получателей;
- размеры получаемых дополнительных доходов в бюджет от временно свободных ресурсов;
- степень сокращения сумм нецелевого использования; совершенствование правовых норм;
- результативность вновь применяемых механизмов и операций;
- экономия бюджетных ресурсов;
- скорость реагирования конкретной бюджетной системы на изменяющиеся экономические условия;
- доля социальных услуг, оказываемых небюджетными организациями; уровень обеспечения непредвиденных расходов;
- использование механизмов, позволяющих сократить объем неплатежей в бюджет [2, с. 54].

Из публикации неясно, что автор понимает под «социально-экономическими результатами» и в какой степени они зависят только от

эффективности финансовой политики? Ведь ясно, что на них влияют и другие факторы. Непонятно также, какие измеряемые затраты следует соотносить с результатами? Только бюджетные? Но ведь на социально-экономическое развитие влияют и затраты хозяйствующих субъектов и населения! Как будет оценена эффективность финансовой политики, если половина ее условий будет возрастать, а другая половина снижаться, а на следующий год все будет происходить с точностью до наоборот? Такая же ситуация, разнонаправленность изменения, может сложиться и с трансформированием критериев. Как в таком случае можно определять эффективность бюджетной деятельности (политики) или эффективность управления бюджетными ресурсами?

Соглашаясь с общим подходом данного автора, а точнее, с кругом явлений, которые он считает связанными с эффективностью бюджетной, а следовательно, и финансовой политики, можно все-таки утверждать, что данные рассуждения нуждаются в дальнейшей более углубленной проработке.

И. Н. Мысляева (2003) полагает, что критерием оценки финансовой политики является то, насколько она «способствует достижению целей, определяемых государством в качестве приоритетных». Поэтому для оценки финансовой политики и выработки рекомендаций, по ее корректировке, важно четко представлять, каким целям она служит и что, в конечном счете, должно быть решено с помощью данных финансовых инструментов [3, с. 14].

Хотя у данного автора отсутствует определение сути эффективности финансовой политики, но все-таки косвенно можно понять, что оценка ее результативности зависит от ее вклада в достижение приоритетных целей государства и от выбора финансовых инструментов, которые будут при этом использованы. И на основе такого сопоставления можно выработать предложения по ее совершенствованию? Полагаем, что все-таки такого краткого анализа будет недостаточно как для получения объективной оценки эффективности финансовой политики, так и для того, чтобы с ее помощью уточнить имеющиеся направления и сформулировать дополнительные ее направления. К примеру, можно ли говорить, что она является эффективной, если достигнуты указанные ранее Б. Н. Хомелянским такие приоритетные цели, как быстрый рост объемов производства, высокий уровень инвестиций, увеличение реальных доходов населения, а численность граждан государства при этом сократилась и продолжает сокращаться? Види-

мо, такой подход нельзя признать полным и всесторонним, раскрывающим суть эффективности финансовой политики.

Группа экономистов во главе с В. К. Сенчаговым считает, что «повышение эффективности финансового регулирования будет иметь не только внешнюю направленность на другие сферы экономики... но и способствует укреплению финансовой дисциплины, упорядоченности финансовых инструментов, их тесному взаимодействию с денежно-кредитными инструментами...» [4, с. 30–31].

Обращает на себя внимание подход авторов к исследуемой теме, т. к. они рассматривают не «эффективность финансовой политики», а «эффективность финансового регулирования». Данные понятия хотя и являются близкими по своему смыслу, но все-таки разные.

Соглашаясь, конечно, с тем, что у эффективности и финансового регулирования, и финансовой политики должно быть как бы две составляющие – внешняя и внутренняя, вместе с тем можно констатировать, что в данной работе также отсутствует определение сущности эффективности финансовой политики.

Ю. И. Любимцев (2004) утверждал, что «эффективность финансовой политики характеризуется критериями, которые выражают степень реализации стратегической (главной) целевой функции этой политики с учетом ее типологии и фактора времени. Оценка зависит от того, кто является главным творцом, с каких позиций она оценивается» [5, с. 62]. «Критерием эффективности финансовой политики должна стать степень реализации целей и задач, обозначенных в президентском послании Федеральному собранию... Эти цели преломляются в системе настройки финансовых инструментов, направленности и росте потенциала бюджетных потоков, возрастающем использовании ресурсов стран и решении задач социально-трудовой сферы» [5, с. 63].

Из публикации опять неясно, что данный автор понимает под эффективностью финансовой политики. Тем не менее видно, что он считает возможным ее оценивать в зависимости от типологии и периода ее реализации. Получается, что если в России проводится монетаристская политика 90-х гг. XX в. (и она же в начале XXI в.), то при получении одних и тех же примерно результатов подходить к их оценке необходимо по-разному. Почему?

Группа авторов во главе с Р. А. Набиевым и Г. А. Тахтаровым (2007) различали «результативность финансовой политики», которая, по их мнению, «определяется степенью достижения поставленных це-

лей» [6, с. 30]. Они же ниже также отмечают существование «эффективности финансовой политики», состоящей «прежде всего, в том, насколько безболезненно для хозяйства (страны. – К. А.) мобилизованы доходы и насколько результативно они потрачены» [6, с. 31].

Годом позднее данные авторы уточняют, что «сама по себе финансовая политика не может быть плохой или хорошей. Важно, насколько она соответствует интересам общества (или определенной его части) и способствует достижению поставленных целей, решению конкретных задач. Для оценки финансовой политики данного правительства и для рекомендаций по ее корректировке, в первую очередь, необходимо иметь программу общественного развития с выделением интересов всего общества или отдельных его групп, характеристики перспективных и более близких задач с определением сроков и методов их решения. Только при этом условии можно разработать и успешно проводить финансовую политику и дать ее объективную оценку» [7, с. 30].

«Финансовая политика, – утверждают далее авторы во главе с Р. А. Набиевым и Г. А. Тахтаровым, – в большинстве случаев дает вполне конкретный результат в течение короткого периода. В бюджетной сфере выражается, прежде всего, в суммах полученных доходов, в изменениях приоритетов, объемов и направлений финансирования хозяйственных комплексов и секторов экономики» [7, с. 30–31].

Опять же можно отметить, что в данной работе отсутствует прямое определение сущности эффективности финансовой политики. Относительно косвенных ее характеристик, которые даются в вышеприведенных цитатах, возникает ряд вопросов. Как определить «болезненно» или нет мобилизованы доходы? Какие критерии видят авторы для определения степени рациональности расходов государства? Почему финансовая политика не может быть успешной или неуспешной? Можно ли всю ее оценивать положительно, если ее разработчики и исполнители старались, хоть и неудачно, в «интересах общества (или определенной его части)»? Как определить интересы общества? Кто и как это может и должен делать? Какое содержание и какой статус должен быть у программы общественного развития? Какая должна быть процедура ее разработки, принятия и реализации?

Неясно, можно ли будет найти ответы на все эти вопросы, а главное, даже найдя ответы, как их затем реализовать на практике.

Коллектив авторов под руководством И. Д. Мацкуляка считает, что следует различать «эффективность финансовой системы», главным оценочным показателем которой и выступает комплексный социально-экономический эффект, характеризующийся, прежде всего, качеством жизни людей. Этот показатель включает уровень производства ВВП на одного жителя страны, продолжительность жизни, обеспеченность жильем, медицинским обслуживанием, доступность и уровень образования» [8, с. 30].

Во-первых, следует заметить, что сама по себе финансовая система может функционировать на основе существующего финансового механизма лишь в «автоматическом режиме», раз и навсегда получив некую постоянную цель своей деятельности, которая не будет корректироваться или будет очень незначительно корректироваться на протяжении десятков лет. Вряд ли в таком случае можно будет говорить о какой-либо ее эффективности. И только с разработкой и реализацией финансовой политики на конкретный промежуток времени могут появляться новые цели и задачи, уточняться пути их достижения, получаться отличные от предшествующего периода результаты, которые, собственно, и следует оценивать на предмет повышения или понижения их эффективности, хотя, конечно, при нахождении весьма эффективной политики она может удовлетворять потребности государства достаточно большое количество лет.

Рассматривая перечень из пяти показателей, с помощью которых, по мнению авторов, реально определять «комплексный социально-экономический эффект», следует заметить, что его легко можно дополнить другими равнозначными показателями. К примеру, такими как снижение смертности населения, в т. ч. среди детей определенного возраста, или уровень бюджетной обеспеченности одного жителя. Кроме того, не сказано о том, с какими показателями затрат необходимо сравнивать полученный эффект. Ведь понятно, что один и тот же результат может быть достигнут при разных затратах. И следовательно, эффективность в этих случаях будет разная. Но у авторов об этом ничего не говорится.

Думается, что данный подход проработан не до конца и требуются еще некоторые усилия по его логическому завершению.

Л. М. Подъяблонская различает «результативность государственной финансовой политики», которая «тем выше, чем больше она учи-

тывает потребности общественного развития, интересы всех слоев и групп общества, конкретно-исторические условия» [9, с. 113].

В учебнике не найдено трактовки сути финансовой политики и, тем не менее, можно даже на основании данного тезиса, во-первых, заметить, что автор, как в ряде высказываний на эту тему других специалистов, различает не «эффективность» финансовой политики, а ее «результативность», во-вторых, даже к такой короткой цитате возникают вопросы. Так, непонятно, как можно максимально учесть «интересы всех слоев и групп общества»? Ведь во многом эти интересы не только не совпадают между собой, но и находятся в противоречии. Как определить и учесть на практике «потребности общественного развития»? Какими критериями, по какой шкале, по какой методике вычислять значение роста или уменьшения?

Можно было бы еще, наверное, найти научные работы, затрагивающие вопросы эффективности финансовой политики. Но полагаю, что они вряд ли существенно изменят общую картину современной изученности данного вопроса.

Из всего вышесказанного можно сделать следующие краткие выводы:

– в настоящее время научных работ, в той или иной степени посвященных (или даже просто затрагивающих) вопросам эффективности (результативности) финансовой политики, крайне мало;

– в немногочисленных научных работах лишь говорится об эффективности (результативности) финансовой политики, о ее важности и даже путях ее повышения, но сама трактовка ее сущности, как правило, отсутствует, в том числе и в вышедших в последние годы финансовых словарях;

– в тех же буквально единичных публикациях, в которых дается хоть какое-то определение ее сути, в большинстве случаев отсутствует ее логическое обоснование или определение дается «косвенное», т. е. через описание ее условий, ее критериев и другие неколичественные характеристики.

На основе проведенного выше краткого анализа сформулируем свое видение сущности эффективности финансовой политики.

При этом также необходимо ответить на ряд вопросов.

Во-первых, необходимо иметь то, в результате управления чем можно получить какую-либо эффективность (или неэффективность).

В нашем случае – это **финансовая система** страны, региона или муниципалитета.

Во-вторых, для получения какого-либо конкретного результата надо, чтобы финансовая система функционировала, т. е. предполагается наличие **финансового механизма**.

В-третьих, для того чтобы можно было говорить об эффективности или неэффективности финансовой политики, надо иметь, собственно, разработанную, утвержденную и реализуемую **финансовую политику**.

В этой связи в моем понимании она представляется как целенаправленная деятельность государства в лице его конкретных органов власти по получению в намеченное время запланированных результатов и на основе работы, прежде всего производства и торговли, максимально основываясь на реально существующей финансовой системе с рациональным использованием финансового механизма и с обязательным учетом внешних факторов, которые могут повлиять как на сам процесс, так и на его результаты.

В-четвертых, следует понять, какие цели должны ставиться при ее разработке и осуществлении, в чем, собственно, должен выражаться главный итог ее реализации?

По нашему мнению, такие цели, как снижение уровня инфляции, рост курса рубля по отношению к основным валютам мира, увеличение поступлений таможенных пошлин в казну, изменение в положительную сторону объемов торгов на фондовом рынке и ряд других, не могут являться целью финансовой политики. Они – только составные части цели, дающие лишь промежуточный результат. Действительно, можно ли считать целью финансовой политики, к примеру, подъем валютного курса рубля? Если добиваться этого, то может пострадать экспорт нашей экономики, что негативно отразится на доходах бюджетов и может привести к проблемам их исполнения.

Поэтому, отвечая на поставленные выше вопросы, можно сказать, что финансовая политика, и ни что более, должна, прежде всего, обеспечить улучшение финансового положения страны. Все остальные задачи являются уже вытекающими из этой ее стратегической, можно сказать, миссии. Действительно, улучшение демографической ситуации в стране, т. е. увеличение рождаемости и снижение смертности, долгосрочный рост средней продолжительности жизни и реальных доходов населения и другие положительные результаты могут быть дос-

тигнуты только в том случае, если финансовое положение государства будет на таком уровне, которое в состоянии обеспечить выполнение этих и других важных задач развития страны.

Решение всех этих и многих других задач, конечно, зависит от результатов деятельности в конкретных видах экономической деятельности, но и, в не меньшей степени, а может быть и в решающей, от выделения в достаточной и необходимой мере финансовых средств.

Теперь можно сформулировать **суть эффективности финансовой политики как степень (разница) изменения финансового положения в результате использования имеющейся финансовой системы с помощью данного финансового механизма в результате проводимой финансовой политики за конкретный промежуток времени.**

Из данного определения, достаточно сложного с филологической точки зрения, т. к. в нем многократно повторяются слова «финансовая» и «финансовый», с нашей точки зрения, весьма четко и полно дается однозначное понимание сущности этой важной экономической категории.

Из него можно заключить следующее.

1. Очевидно, что такие изменения могут быть как положительными, так и отрицательными, т. е. финансовая политика может быть как рациональной, так и иррациональной.

2. В центре всей финансовой политики находится бюджетная политика, т. к., по нашему мнению, другие направления финансовой политики (антимонопольная, банковская, налоговая, страховая, таможенная и фондовая) являются, конечно, важными, но, если так можно выразиться, вспомогательными по отношению к бюджетной политике.

Ведь все они, во-первых, появились из бюджетной политики, где они первоначально находились; во-вторых, их целью и основными задачами первоначально и сегодня являются пополнение казны или создание условий для максимального приумножения ее доходов.

В заключение необходимо сказать: конечно, автор понимает, что, выдвигая свое видение сущности эффективности финансовой политики, он не решил всех вероятных аспектов определения этой экономической категории и потребует еще дискуссии и обсуждения, а возможно, и уточнения предлагаемой формулировки.

Список литературы

1. *Хомелянский Б. Н.* Парадоксы современной финансовой политики // *Аваль*. Новосибирск. 1999. № 1. Январь – март. С. 100–104.
2. *Ширяев В.* Новые инструменты управления бюджетным процессом в регионе // *Экономист*. 2001. № 6. С. 52–58.
3. *Мысляева И. Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. М.: ИНФА-М, 2003. 268 с.
4. Формирование национальной финансовой стратегии России. Путь к подъему и благосостоянию / Под ред. В. Н. Сенчагова. М.: Дело, 2004. 416 с.
5. *Любимцев Ю. Н.* Необходимость изменения ориентиров финансовой политики // *Экономист*. 2004. № 1. С. 61–72.
6. Финансовая политика России: Учеб. пособие / Под ред. Р. А. Набиева, Г. А. Тактарова. М.: Финансы и статистика, 2007. 336 с.
7. Финансовая политика России: Учеб. пособие / Под ред. Р. А. Набиева, Г. А. Тактарова, Р. К. Арыкбаева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2008. 400 с.
8. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / Под ред. И. Д. Мацкуляка. М.: Изд-во РАГС, 2007. 640 с.
9. *Подъяблонская Л. М.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 559 с.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА

В. В. Литвинцев

Контрольно-счетная палата г. Москвы, г. Москва

litvintsev@ksp.mos.ru

Проблемы совершенствования государственного и муниципального финансового контроля неизменно находят свое отражение в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О бюджетной политике» все последние годы. Отмечается, что устаревшие законодательные нормы, регламентирующие осуществление государственного и муниципального финансового контроля,