

УДК 336.143

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРАКТИКА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Мазуренко В. П.

Кандидат економічних наук, професор кафедри міжнародного бізнесу Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Анотація. *В статті розкрито теоретичні і практичні аспекти формування та реалізації бюджетної політики, сучасні тенденції і перспективи її здійснення в умовах глобалізації, на прикладі Російської Федерації. Проаналізовано нормативно-правову базу реалізації бюджетної політик, виокремлено проблеми впровадження та критерії ефективності бюджетної політики в Російській Федерації. Визначено напрями переходу до стимулюючої бюджетно-податкової політики у контексті можливостей використання російського досвіду в Україні.*

Ключові слова: *фінансова політика; бюджетна політика; бюджетно-податкова політика; бюджетна система; бюджетні доходи; бюджетні витрати.*

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження визначається необхідністю вдосконалення формування та реалізації бюджетної політики в ринковій економіці, підвищення її ефективності оскільки бюджетна політика є важливим економічним важелем впливу держави на соціально-економічні процеси. Саме бюджетна політика, в якій відбиваються інтереси держави, функції держави, що вимагають для вирішення поставлених завдань бюджетних коштів, займає провідне місце в економічній політиці країни, її концепція формує і податкову, і інвестиційну політику. Динамічна трансформація суспільно-політичної та економічної системи України кардинально змінила принципи і механізми функціонування бюджетної системи, форми і способи мобілізації та акумуляції потенціалу бюджетних ресурсів на суспільні потреби, визначила закономірність включення в державну бюджетну політику ринкових регуляторів та інструментів.

Постановка проблеми. Однією з актуальних проблем сучасного етапу розвитку України є підвищення ефективності управління коштами державного бюджету та місцевих бюджетів, переважна більшість яких дотаційні. Незважаючи на проведення бюджетної реформи багато проблем функціонування бюджетної системи, формування та реалізації бюджетної політики залишаються нерозв'язаними. Бюджетна реформа в Україні, розпочата з ухваленням у 2001 році Бюджетного кодексу, не стала складовою реформи загальних суспільних відносин, оскільки одночасно з нею не було проведено реформу адміністративно-територіального устрою, податкову та муніципальну реформи, а також реформу у сфері публічних послуг. Впродовж останніх років не було забезпечено ефективного управління бюджетними коштами, основними недоліками якого є: нецільовий характер використання бюджетних коштів, недосконалість програмного методу використання фінансових ресурсів, відсутність публічного контролю за використанням бюджетних ресурсів та їх розкрадання, розпорошення бюджетних ресурсів по дрібних адміністративно-територіальних одиницях.

Проблема пошуку оптимальних шляхів формування та реалізації ефективної бюджетної політики є актуальною не тільки для нашої країни, але і практично для всіх дер-

жав світу. Проте світовий досвід не дає універсальних рішень, кожна країна проводить свою національну політику. Разом з тим, ряд проблем, які охоплює обрана тематика, в тому чи іншому варіанті має рішення у світовій практиці. Тому у вітчизняній фінансовій політиці представляється доцільним активно, але критично використовувати досвід, помилки і досягнення передусім країн, які знаходяться у більш-менш схожих соціально-економічних та політичних умовах. Наразі, Російською Федерацією, в якій інтенсивно проводять реформи щодо суспільного і державного устрою. Бюджетна система Російської Федерації знаходиться одночасно і в стадії створення, і в стадії реформування, що є особливо цікавим для вітчизняної практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій по проблемі. Різні аспекти проблем формування та реалізації бюджетної політики знайшли відображення у багатьох працях вітчизняних і зарубіжних вчених. Загальнотеоретичні питання функціонування державних фінансів і формування бюджетної системи, практичні аспекти бюджету, бюджетної та податкової політики, побудови міжбюджетних відносин в системі державного регулювання ринкової економіки досліджуються в роботах вітчизняних та російських науковців: І. Бабанова, Е. Вознесенського, А. Дадашева, А. Куликова, Л. Павлової, В. Родіонової, М. Романовського, В. Сумарокова, Ю. Любимцева, В. Андрущенко, Й. Бескида, С. Буковинського, З. Варналія, О. Василика, Т. Вахненко, В. Гейця, В. Глуценка, А. Гриценка, М. Долішнього, І. Дьяконової, А. Ілларіонова, Б. Кваснюка, С. Лондара, І. Луніної, І. Лютого, П. Мельника, І. Мітнюкова, С. Мочерного, І. Радіонової, І. Сало, С. Слухая, А. Соколовської, В. Суторміної, В. Федосова, С. Юрія та інших.

Важливу роль у загальнотеоретичному та емпіричному дослідженні проблематики відіграють також праці таких зарубіжних вчених, як Б. Арді, Р. Берд, І. Валерштейн, Е. Гілл, Р. Гільфердінг, М. Кейнс, Р. Коттера, А. Кругер, П. Кругман, Дж. Літвак, Р. МакКіннон, Р. Манделла, Дж. Маршалл, Д. Медоуз, К. Оме, П. Роуз, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, Я. Тінберген, Дж. Тобін, Дж. Хікс, Т. Фішер, А. Штайнхерр, К. Цімерманн, М. Цукаліс, М. Фрідмен та багато інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Критичний аналіз наукових праць вказує на порівняно високий ступінь розробленості досліджуваної проблематики. Втім сучасна практика реформування бюджетного процесу в умовах динамічних соціально-економічних змін потребує подальшого узагальнення світового досвіду реалізації бюджетної політики та комплексного підходу до вивчення й розробки основних напрямів реформування бюджетного процесу й відповідного інструментарію в окремих країнах з метою обґрунтування можливостей та напрямів його використання в національній практиці.

Формулювання цілей дослідження. Основною метою статті є розкриття теоретичних і практичних аспектів формування та реалізації бюджетної політики, сучасних тенденцій і перспектив її здійснення, на прикладі Російської Федерації, у контексті можливостей позитивного використання у вітчизняній практиці.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Глобалізація світової економіки стала найважливішим чинником розвитку міжнародних економічних відносин наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. Глобальні зміни супроводжувалися поворотом світової наукової думки від крайнього неолібералізму до більш збалансованого принципу аналізу економіки. Посилена тенденція до розширення державного втручання в економічну діяльність, оскільки глобалізація економіки не тільки не усуває необхідності державного регулювання економіки, а й вимагає вироблення державної стратегії, спрямованої на максимальне використання переваг глобалізації і мінімізацію пов'язаних з нею витрат. Зро-

стаючий вплив глобалізації в цілому, та фінансової зокрема, на економіку окремих країн, об'єктивно вимагає від національних урядів обліку зовнішніх факторів при розробці політики в грошово-кредитній та бюджетно-податковій сферах. В іншому випадку вплив міжнародних факторів може серйозно знизити ефективність проведеної державою економічної політики, а відповідно і бюджетна політика держави повинна ефективно реагувати на процеси глобалізації для забезпечення сталого економічного розвитку.

Втім, фінансова глобалізація суперечливо впливає на бюджетну політику держави. З одного боку, імперативи міжнародної податкової конкуренції змушують держави йти шляхом скорочення податків і згортання соціальних програм. З іншого боку, «людський капітал» є головним чинником міжнародної конкурентоспроможності, що вимагає від держави значних вкладень в науку і освіту, додаткові кошти необхідні для охорони навколишнього середовища. За таких умов паралельно зі зниженням податкового тягаря особливої значущості набуває проблема ефективності бюджетних витрат, вирішення якої передбачає розробку системи стратегічних пріоритетів, які забезпечують витрачання державних коштів на підтримку конкурентних переваг національної економіки.

У бюджетній політиці держав з розвиненою ринковою економікою при наявності певної національної специфіки простежується загальна тенденція, пов'язана з поступовим скороченням бюджетних інвестицій у галузі матеріального виробництва і концентрацією вивільнених ресурсів на виробництві колективних благ, надання яких відповідає інтересам всього суспільства. Скорочення масштабів прямої господарської діяльності держави досягається в ході приватизації державної власності, повної або часткової її передачі в ринковий сектор. Практично в усіх розвинених країнах відбувається скорочення бюджетних субсидій галузям матеріального виробництва, пріоритетними для держави стають такі статті витрат, як освіта, наука та охорону здоров'я. Державні кошти спрямовуються у розвиток інфраструктури, що забезпечує формування довгострокових чинників економічного зростання та соціального прогресу.

Фінансова політика в Росії протилежна кейнсіанській ідеології, яку на практиці використовує більшість високорозвинених країн, гнучко поєднуючи її рекомендації з принциповими положеннями монетаризму і ринкової лібералізації. Типологія кейнсіанської політики не заперечує, а інтегрує і консолідує у єдиному механізмі «надбудови» ринкових параметрів і фінансових інструментів регулюючої ролі ринку у поєднанні з сильною фінансовою політикою держави, зростаючою централізацією бюджетних ресурсів на цілі інноваційного економічного зростання, соціального фінансування [1, с. 118].

Російську фінансову політику необґрунтовано підводити і під монетаризм у його «мілтоновському» розумінні. Між російською грошово-кредитною політикою і в цілому фінансовою політикою є, звичайно, щось спільне з ідеями відомого американського професора, ідеолога монетаризму М. Фрідмена, проте в істотних рисах вона відходить від сучасного західного монетаризму. В цілому, світове співтовариство визнало російську економіку як ринкову структуру, відбувається відносна стабілізація економіки і фінансів, розширюються соціальні функції держави і місцевих органів самоврядування.

Принципи функціонування сучасної бюджетної політики Російської Федерації (РФ) були започатковані в 90-х роках, у нових підходах, що базуються на елементах ринкового механізму і державного регулювання економіки. В її основі – визнання свободи підприємницької діяльності, поширення різноманітних форм господарювання, роздержавлення і приватизація державної власності і перехід до змішаної економіки. Втім, за останні 20 років бюджетна політика РФ як частина фінансової та економічної політики перебувала в жорсткій залежності від складного балансу політичних сил. Незважаючи на відносно

стабільні параметри, зафіксовані в тих чи інших економічних програмах, бюджетна політика Росії постійно змінюється. Це знаходить відображення в посланнях Президента Федеральним Зборам РФ. У зв'язку з цим сьогодні в Росії засобом реалізації бюджетної політики є Бюджетний кодекс РФ, який трансформує у своїх нормах різні політичні концепції, щорічно приймаються закони (постанови) про бюджети на черговий фінансовий рік, а також бюджетні послання Президента РФ.

У Посланні Президента Російській Федерації визначено, що «бюджетна політика є ключовою ланкою економічної політики держави» [2]. Подібна державна оцінка ролі бюджетної політики в економічній політиці Російської Федерації визначає її основоположне і першорядне значення.

Бюджетна політика на черговий фінансовий рік визначається Бюджетним посланням Президента Росії, направленим Федеральним Зборам на початку (не пізніше березня) попереднього року. Згідно Бюджетного кодексу РФ Бюджетне послання Президента Російській Федерації Федеральним Зборам Російської Федерації є невід'ємним елементом процедури підготовки федерального бюджету [3].

Бюджетне послання задає стратегічні і короткострокові орієнтири бюджетної політики, узгоджені із загальними цілями і завданнями економічної політики держави, які є такими, що визначають у середньостроковому бюджетному плануванні і при складанні проекту федерального бюджету на черговий рік.

За сучасних умов проблеми формування і реалізації на практиці ефективної бюджетної політики в цілому і на субфедеральному рівні набувають особливого значення. Останній аспект є зараз найбільш важливим. Очевидно, що фінансова стабільність Російської Федерації може бути за умови фінансового благополуччя її численних територій. Звідси – значення проблем розробки концепції ефективної бюджетної політики в регіонах. Для Російської Федерації як держави, заснованої на федеральних принципах поняття федералізму, федеральні відносини мають на сьогоднішньому етапі його розвитку актуальне значення. Формування державної регіональної політики, що ґрунтується на принципах федералізму є однією з центральних проблем сучасного російського суспільства [4, с. 6].

Для досягнення мети бюджетної політики (тактичної або стратегічної), яка визначається пріоритетними функціями влади РФ в окремі періоди розвитку територій, центральний уряд прагне розмежувати витратні повноваження між органами державної влади суб'єктів Російської Федерації і органами місцевого самоврядування.

У 2000-2001 рр. була зроблена спроба підвищення ефективності бюджетної системи. Скорочення нераціональних витрат держави призвело до позитивних зрушень у структурі бюджетних витрат. Була сформована трирівнева бюджетна система. Кожен регіон (суб'єкт, місто, район) Російської Федерації, враховуючи свої конкретні проблеми та особливості, самостійно визначав пріоритети соціально-економічного розвитку та витрати із власного бюджету. Крім того, поступово підвищується відповідальність законодавчої та виконавчої влади.

Вцілому у 2000-2006 рр. було завершено формування основ нової бюджетної системи РФ не зважаючи на низку обмежень та невирішених проблем. Бюджетна система РФ означеного періоду відображала суперечливий характер соціально-економічного розвитку країни. З одного боку низький рівень кількості і якості соціальних благ і послуг наданих державою і потреба в структурній перебудові економіки вимагають проведення політики істотного збільшення державних витрат за рахунок зростання податкових і інших прибуткових джерел [6, с. 18]. З іншого – гостра необхідність розвитку пріоритетних галузей економіки, підтримки приватного бізнесу і активізації інвестиційної діяльності припускає

проведення політики послаблення державного втручання в ринкову економіку, істотне зниження податкового навантаження, можливість отримання супутніх цьому тимчасових витрат прибуткових джерел органами державної влади [7, с. 108].

За цих умов бюджетна політика Росії була направлена на реформування низки проблем. Серед яких, податкова реформа, реструктуризація і оптимізація прибуткової частини бюджету; реструктуризація і оптимізація бюджетних витрат; регулювання дефіциту бюджету і вдосконалення бюджетних процедур; побудова ефективної системи міжбюджетних відносин на основі розвитку бюджетного федералізму.

Перед російським урядом і органами влади суб'єктів Російської Федерації постало найважливіше завдання щодо створення такого податкового режиму, який, з одного боку, забезпечить повний і вчасний збір податків, необхідних і достатніх для фінансування доцільних державних витрат, а з іншого боку, створить сприятливі умови для стабілізації економіки, розвитку виробництва і зростання добробуту громадян.

Масштаби фактичної мобілізації доходів в бюджетну систему для соціально-економічного розвитку країни залишалися незадовільними. Оподаткування в цілому було направлено на поточне збільшення податкових надходжень, що призводить до утворення фактично завищеного сукупного навантаження нарахованих податків, які не спроможні нести навіть середньостатистичні російські платники податків. Це одна з важливих причин того, що близько половини промислових підприємств у Росії були збитковими [8, с. 46].

Бюджетна політика як цілеспрямована діяльність держави щодо визначення основних завдань і кількісних параметрів формування доходів і витрат бюджету, управління державним боргом є одним з основних інструментів економічної політики РФ.

Внаслідок того, що найбільш важливими напрямками бюджетної політики доходів бюджету, виконання бюджетних зобов'язань, управління бюджетним дефіцитом і державним боргом, то й ефективність всієї бюджетної політики може бути оцінена за результативністю діяльності органів виконавчої влади у зазначених напрямках. Стан державних фінансів робить досить сильний вплив на реальну економіку, тому динаміка основних макроекономічних показників також може виступати одним і критеріїв успішності варіанту здійснюваної бюджетної політики.

До кількісних показників ефективності бюджетної політики в РФ відносять: рівень збирання бюджетних доходів у цілому, податків зокрема; рівень виконання бюджетних зобов'язань; величину бюджетного дефіциту та швидкість зростання державного боргу; обсяг фінансових ресурсів, які відволікаються на обслуговування державного бюджету; рівень монетизації бюджетного дефіциту; величину валютних резервів, що використовуються для фінансування бюджетного дефіциту; динаміку валового внутрішнього продукту; рівень безробіття; ступінь виконання законодавчих і прирівняних до них актів про бюджет.

Означену систему показників можна доповнити наступними, наведеними нижче, які характеризують специфіку сучасного етапу в розвитку російської економіки. А саме: масштаби емісії грошових сурогатів (Казначейські облігації тощо); величину простроченої заборгованості по оплаті праці через відсутність бюджетного фінансування; величину простроченої заборгованості по оплаті державного замовлення.

За сучасних умов в Росії створені необхідні передумови для переходу на якісно вищий, відповідальний загальновизнаним принципам і міжнародним стандартам рівень управління суспільними фінансами. Для переходу до стимулюючої бюджетно-податкової політики реформування в Російській Федерації здійснюються відповідні заходи щодо паралельного вирішення взаємовиключних завдань:

- збільшення податкових доходів, що поступають до бюджету з метою посилення державного регулювання економіки, з іншого боку, зниження податковою навантаження до рівня, що створює зацікавленість в зростанні інвестицій і виробництва;
- послідовна реформа всієї податкової системи, а не виривання окремих податкових інструментів із загального податкового контексту, що спостерігається на протязі останнього десятиліття;
- переорієнтація системи податкових пільг на стимулювання інвестиційною виробничої діяльності.

Виключно важливим є вирішення проблеми ефективності витрат бюджетів. Ефективність витрат, оптимізація витрат, оцінка ефективності витрат – це одна з головних вимог до витрат, які знаходять віддзеркалення останніми роками в посланнях Президента Російської Федерації і в більшості бюджетних послань керівників суб'єктів Федерації.

Якщо розглядати проблему ефективності витрат в цілому, то ефективність витрат бюджетних коштів багато в чому визначається цільовим витрачанням засобів бюджетотримувачами. В той же час ефективність витрат безпосередньо залежить від своєчасності виділення бюджетних коштів, від якості контролю за використанням засобів за призначенням. Оскільки від цільового витрачання засобів бюджетотримувачами безпосередньо залежить ефективність витрачання бюджетних коштів, на наш погляд, правомірно здійснювати планування витрат знизу, від бюджетотримувачів, на підставі встановлених нормативів, індексів, за якими повинні плануватися всі статті кошторисів.

Децентралізоване планування витрат бюджетів від бюджетотримувачів під егідою фінансового управління (департаменту) територій дозволить досягти оптимізації витрат в бюджетах, добитися максимальної відповідності витрат об'єктивним потребам бюджетотримувачів.

Оцінка ефективності витрат – за фінансовими контролюючими організаціями. Виконавча влада, виходячи із функцій влади, бюджетної політики визначає склад бюджетотримувачів, останні ж формують оптимальну структуру витрат під керівництвом фінансового управління (департаменту) територій. Таким чином, функції повноваження влади будуть такими, що визначають при розподілі бюджетних засобів. Розмежування витратних повноважень за рівнями бюджетної системи буде практично забезпечено необхідними фінансовими ресурсами. Все це, поза сумнівом, сприятиме оптимізації підвищенню ефективності бюджетних витрат.

Крім того, при формуванні бюджетної політики у сфері витрат у суб'єктів Російської Федерації найближчими роками планується:

- відмовитися від практики галузевого лобіювання і захисту інтересів окремих бюджетотримувачів, перейшовши до формування державного підходу до розподілу бюджетних коштів заснованого на необхідності комплексного розвитку території;
- продовжити впорядкування системи соціальних пільг і інших соціальних виплат, передбачивши при цьому заміну більшості категоріальних пільг, що надаються за регіональним законодавством адресними формами соціальної підтримки населення;
- розглянути можливість скорочення в окремих організаціях і органах управління працівників бюджетної сфери з обов'язковою умовою їх працевлаштування;
- прискорити процес переходу регіонального і місцевого рівня управління до казначейського виконання бюджету, що дозволить, зокрема виключити ухвалення бюджетними установами несанкціонованих бюджетних витрат;
- створити умови для раціональнішого використання бюджетних засобів на постачання продукції для обласних державних потреб на основі прозорого механізму витрачання бюджетних коштів з конкурсним підходом до отримання державних замовлень;

- створити систему моніторингу результативності бюджетних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів, закласти у неї елементи стимулювання і зацікавленості керівників – одержувачів бюджетних коштів в підвищенні ефективності використання ресурсів;
- розробити основу для введення процедур відповідальності керівників органів місцевого самоврядування за ухвалення рішень або бездіяльність, що ваблять неефективне використання бюджетних коштів.

У 2000-х роках відбулися значні зміни в організації міжбюджетних відносин. На зміну «асиметричному федералізму» 1990-х прийшла інша модель, що характеризується істотним розширенням повноважень національного рівня. «Централістський федералізм» виник на хвилі економічного підйому, який завершився в 2008 році, проте ефективне функціонування вертикального зрізу суспільних фінансів в умовах циклічного спаду вимагає серйозних змін в галузі формування і виконання бюджетів всіх рівнів. Тому на сучасному етапі соціально-економічного розвитку Російської Федерації, в ході реалізації економічних реформ, вдосконалення міжбюджетних відносин є пріоритетним напрямом державної бюджетної політики. При цьому визначення загальних орієнтирів бюджетної політики суб'єктів Федерації базуватиметься на розумінні того, що економічна, політична і соціальна стабільність муніципальних утворень безпосередньо впливає на стійкість і життєдатність всієї держави.

Основними напрямками бюджетної політики, направленої на створення ефективного механізму міжбюджетної взаємодії слід вважати наступні: реструктуризацію бюджетною системи з позицій раціонального закріплення за кожним її рівнем прибуткових і витратних повноважень з орієнтацією на власні податкові джерела при формуванні територіальних бюджетів а не на фінансову допомогу; збалансування потреб і обов'язків органів державної влади і місцевого самоврядування; законодавче закріплення на федеральному рівні бюджетних повноважень у взаєминах між суб'єктами Російської Федерації і муніципалітетами; розробку єдиної раціональної методології визначення фінансової допомоги регіональним і місцевим бюджетам; встановлення єдиних регламентів діяльності органів влади всіх рівнів у бюджетному процесі.

З 1999 р. в Російській Федерації після вступу в силу другої частини Податкового кодексу Російської Федерації було розпочато новий етап реформування міжбюджетних відносин [9]. Приймається Концепція реформування міжбюджетних відносин в Російській Федерації в 1999-2001 роках [10].

У Російській Федерації розпочато активний процес щодо зміцнення бюджетного федералізму, оптимізації і вдосконаленню міжбюджетних відносин. Для його прискорення РФ використовує досвід бюджетного федералізму економічно розвинених країнах: США, Німеччини, Канади тощо.

У Росії через відсутність чіткого розподілу функцій між бюджетами, частих коригувань податкового законодавства, а також нерівномірного рівня розвитку територій відбуваються часті зміни у взаєминах бюджетів. Складність полягає і в тому, що принципи побудови бюджетної системи повинні відображати федеративний устрій російської держави в поєднанні з демократизмом в управлінні.

Велика увага в щорічних бюджетних посланнях Президента Російської Федерації, як і в бюджетних посланнях керівників суб'єктів Російської Федерації, відводиться питанням вдосконалення міжбюджетних відносин відповідно на федеральному і регіональному рівнях. Основне завдання ефективних міжбюджетних відносин полягає в тому, щоб за необхідної умови збалансованості всіх бюджетів територій забезпечити їм самостійність і

стійкість, рівномірність надходження доходів до кожного бюджету впродовж року, у створенні зацікавленості органів влади суб'єктів Федерації і муніципалітетів в зростанні надходжень федеральних доходів і податків.

Для реалізації такого завдання в повному обсязі переглядається система регулювання міжбюджетних відносин за наступними пріоритетними напрямками стратегічного їх реформування як:

- розробка механізмів децентралізації бюджетних відносин, забезпечення бюджетної самостійності і самодостатності регіонів та їх територій, зважаючи на специфіку побудови бюджетного федералізму в Росії;
- розробка бюджетних механізмів приведення у відповідність між собою державного і бюджетного устрою, перехід до формування на цій основі Державного бюджету Російської Федерації консолідованого як по вертикалі державної влади, так і за горизонтальним принципом;
- справедливе і чітке розмежування бюджетних повноважень на субфедеральному рівні;
- перехід до міжбюджетного регулювання від системи трансфертів до системи субсидій і субвенцій.

Формування і розподіл коштів бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи – багатетапний процес, що охоплює соціальну, економічну, фінансову і інші сфери діяльності РФ. В ході формування і розподілу бюджетів проводиться аналітична оцінка та узагальнення статистичних даних, що включає спектр даних за підсумками виконання бюджетів попередніх років, даних про фінансові ресурси, про перспективи соціально-економічного розвитку про джерела доходів, напрями витрат і це взаємопов'язується і корегується до положень концепції бюджетної політики федерального і регіонального рівнів.

Для ефективного управління бюджетами і бюджетним процесом поступово забезпечується достатність та повнота інформаційного забезпечення, оскільки при його відсутності виключається прийняття оптимальних управлінських рішень, особливо в умовах бюджетного ризику. Інформаційне забезпечення включає багатопрофільну інформацію – фінансову, економічну, політичну, правову, статистичну тощо, при цьому якість інформації, її достовірність мають пріоритетне значення. Чим більше бюджетний менеджер поінформований, чим ширше у нього світогляд, тим вище якість його управлінських рішень. Бюджетний менеджмент створює умови для вирішення проблеми прозорості бюджетів. Прозорість бюджетів залежить багато в чому від вдосконалення бюджетної звітності. Бюджетна звітність на будь-якому рівні бюджетної системи – це надання інформації необхідною для ухвалення рішень всіма учасниками бюджетного процесу. Роль бюджетної звітності – забезпечення об'єктивною, нейтральною, незалежною інформацією всіх, хто в ній зацікавлений.

Удосконалення бюджетного менеджменту РФ передбачає введення такої структури бюджетної звітності, яка має періодичний характер є максимально повною, достовірною, ясною для сприйняття і наступною.

Впровадження бюджетного менеджменту, поза сумнівом, сприятиме створенню високоефективного державного апарату РФ. Відповідно, першочерговим завданням у даній галузі є оптимізація розподілу функцій між працівниками департаменту управління фінансами без їх кількісного збільшення. Далі – конкурсний відбір нових кадрів, просування і утримання на службі найбільш кваліфікованих і добросовісних робітників. Необхідне створення режиму що забезпечує, з одного боку, підконтрольність апарату департаменту управління фінансами, з іншого – його правову захищеність від свавілля й не-

компетентності керівників і засобів масовою інформації. Все це сприятиме раціоналізації витрат на утримання фінансового апарату.

На сьогодні перед урядом РФ стоїть питання – замість штатного розкладу основної кадрової роботи зробити кошторис витрат на виконання відповідних функцій бюджетного департаменту. Це неминуче призведе до скорочення чисельності апарату, виключенню дублюючих функцій, підвищенню рівня оплати праці службовців. Функції головних бюджетних менеджерів, на думку російських експертів, мають виконувати заступники керівника департаменту.

На сьогодні у світовій економіці знову зростають ризики фінансової дестабілізації. Не можна ігнорувати все більш песимістичні оцінки перспектив світової економіки. Досвід останніх років показав, що в сучасних умовах погіршення економічної ситуації в групі провідних країн тягне за собою дестабілізацію глобальних фінансових і сировинних ринків, світової торгівлі і в кінцевому рахунку позначається на становищі у всіх країнах. Очевидно, що негативний розвиток подій може безпосередньо позначитися й на Росії. За цих умов відповідальна бюджетна політика є запорукою макроекономічної стабільності будь-якої держави.

В даний час зберігається напружена ситуація в багатьох країнах. Починаючи з 2010 року пріоритетним завданням економічної політики в усьому світі стало відновлення макроекономічної безпеки та оздоровлення бюджетних показників після кризового періоду. Для цього урядами більшості країн було взято курс на перехід від політики стимулювання до політики консолідації бюджетних ресурсів. Були прийняті рішення про розширення податкових баз (Німеччина), заморожування зарплат у бюджетному секторі (Італія), пенсійну реформу (Франція, Іспанія), скороченні витрат і підвищення ставок ПДВ (Іспанія, Великобританія). У деяких країнах джерелом додаткових доходів стали податки на доходи у фінансовій сфері. Посилилися вимоги до фінансових організацій, ряд країн (Великобританія, Франція, Італія) ввели підвищення податків (до 50%) на бонуси співробітників банківського і фінансового сектора.

Росія в цей же період почала поступово повертатися від надзвичайних витрат кризового періоду до нормальної бюджетної політики, що забезпечує довгострокову стійкість. Наступний крок був зроблений у 2011 році, коли відновлення макроекономічної збалансованості вийшло на перший план. У найближчі роки в Росії повинна бути сформована нова модель економічного зростання, заснована в значній мірі на приватній ініціативі, постійних інноваціях, ефективній системі надання публічних послуг, якісної фінансової і виробничій інфраструктурі [11].

Найважливішою передумовою і умовою для формування нової моделі економічного зростання є довгострокова збалансованість і стійкість бюджетної системи.

На відміну від країн з більш диверсифікованою економікою Росія не може дозволити собі мати хронічний дефіцит бюджету і високий рівень державного боргу, що ставлять національну економіку в залежність від зовнішніх умов і «вимивають» з неї інвестиційні ресурси.

При високому рівні цін на нафту необхідно накопичувати резерви, що забезпечують «подушку безпеки» в разі зовнішньоекономічних шоків. Досвід 2008-2010 років довів ефективність такого підходу до бюджетної політики.

Разом з тим при оцінці ймовірного впливу європейської кризи на російську економіку необхідно враховувати важливі зміни в її стані. Напередодні кризи 2008-2009 років економіка Росії була перегріта, а в 2011 році, навпаки, зростання не перевищувало потенційного рівня. Після кризи Банк Росії істотно змінив свою курсову політику, зробивши її

більш гнучкою, що дозволило частково здійснювати адаптацію економіки до зовнішніх шоків через зміну обмінного курсу. До 2008 року бюджет мав значний запас стійкості у вигляді профіциту і коштів у Резервному фонді. На сьогодні збалансованість бюджету знижена, а у Резервному фонді значно менше коштів.

В умовах невизначеності та підвищення ризиковості відповідальна бюджетна політика є необхідною умовою для макроекономічної стабільності. Перед країною, як в цілому і для світової спільноти, стоять складні середньострокові та довгострокові виклики та загрози.

Враховуючи можливість погіршення зовнішньоекономічних умов, РФ необхідно, з одного боку, вжити заходів щодо збільшення доходів, а з іншого – щодо скорочення витрат і підвищення їх ефективності.

Разом з тим деякі тенденції будуть ускладнювати підтримання макро економічної стабільності. Найбільш важлива обставина полягає в тому, що навіть при відносно стабільних цінах на нафту (як це передбачено законом про бюджет на 2012-2014 роки) величина нафтогазових доходів по відношенню до ВВП швидко скорочується (з 10,5% в 2011 р. до 8,4% ВВП в 2014 р.) [12].

Довгострокове, поступове зниження цін на нафту та їх коливання призводить до більш широкої системи заходів податково-бюджетного характеру. Це має своє відображення в тих процесах, які були здійснені у після кризовий період для збільшення державних доходів. Зокрема, зросли ставки соціальних внесків, збільшилося вилучення природної ренти в газовому секторі, підвищені ставки акцизів на алкоголь і тютюн (міра спрямована на вирішення в тому числі і соціальних завдань).

Основу бюджетної політики на 2014 р. і на плановий період 2015 і 2016 рр. складають стратегічні цілі розвитку країни, сформульовані в указах Президента РФ від 07. 05. 2012 р., Концепції довгострокового соціально-економічного розвитку Російської Федерації на період до 2020 р., Основних напрямках діяльності Уряду РФ на період до 2018 р., а також основні положення Бюджетного послання Президента РФ про бюджетну політику в 2014-2016 рр.

Макроекономічна стабільність, низька інфляція, помірне податкове і боргове навантаження, можливості для залучення довгострокових кредитних ресурсів можуть і повинні стати найважливішими конкурентними перевагами Росії, що забезпечують приплив інвестицій, впровадження інновацій, модернізацію економіки і, відповідно, розширення можливостей для вирішення соціальних завдань.

Зокрема, Федеральний бюджет на 2014 р. має стати бюджетом, за допомогою якого вирішуються завдання виходу на траєкторію сталого посткризового розвитку, створення умов для розвитку та модернізації економіки, підвищення рівня і якості життя громадян, зміцнення обороноздатності і безпеки країни, підвищення ефективності та прозорості державного управління.

Відповідно до прийнятих в 2013 році змін до Бюджетного кодексу Росії, Федеральний бюджет на наступний бюджетний період вперше сформовано за програмним принципом – передбачено згрупування державних програм за 5 напрямками:

- I. Нова якість життя.
- II. Інноваційний розвиток і модернізація економіки.
- III. Забезпечення національної безпеки.
- IV. Збалансоване регіональний розвиток.
- V. Ефективна держава.

При формуванні законопроекту застосовано консервативний варіант прогнозу соціально-економічного розвитку Російської Федерації на 2014-2016 рр., який характеризується зниженням основних параметрів, які впливають на доходи федерального бюджету в порівнянні з показниками прогнозу, врахованими при формуванні федерального бюджету на 2013 р. і на плановий період 2014 і 2015 рр.

Слід зазначити, що при формуванні бюджету було прийнято рішення не індексувати зарплати держслужбовцям, військовим, прокурорам та суддям в 2014 році, на 5% скоротити витрати по всіх статтях, і розподілити отримані кошти на статті, пов'язані з виконанням соціальних зобов'язань. Враховуючи зазначене, оптимізовано діючі видаткові зобов'язання і перерозподілено ресурси на вирішення найбільш пріоритетних завдань, в першу чергу спрямованих на реалізацію указів Президента Російської Федерації від 7 травня 2012 р., спрямованих на реалізацію пріоритетних завдань економічного і соціального розвитку країни (в т.ч. передбачено додаткове асигнування на підвищення оплати праці працівників федеральних установ освіти, охорони здоров'я, культури, науки і соціального обслуговування) [12].

Основні заходи з оптимізації витрат федерального бюджету передбачають:

- скорочення міжбюджетних трансфертів державних позабюджетних фондів, що спрямовуються на забезпечення збалансованості їх бюджетів;
- скорочення бюджетних асигнувань на закупівлю товарів, робіт і послуг.

Важливим питанням, пов'язаним із становленням в Росії конкурентоспроможного сектора недержавних некомерційних організацій, є розвиток інститутів цільового капіталу. Відповідний федеральний закон прийнятий ще в 2006 році, дав можливість започаткувати в Росії більш ніж 40 ендаумент фондів в галузі освіти, науки, культури. Але справа просувається повільно. Навіть у тих організаціях, де цільовий капітал сформований, його результативність не завжди відчутна. Лічені організації мають позитивний досвід використання означених фондів. Це потребує аналізу ситуації та певних заходів щодо її виправлення, в тому числі в частині розширення складу видів пожертвувань, які можуть використовуватися при створенні цільового капіталу, і включення в нього не тільки грошових коштів, а й іншого майна.

З метою стимулювання інноваційного розвитку країни необхідно продовжити:

підтримку інноваційного підприємництва за рахунок сприяння появі фондів посівних інвестицій, заохочення збільшення витрат корпорацій на інновації, стимулювання створення інноваційних організацій вузами, державними науковими установами та науковими установами державних академій наук;

застосування механізмів співфінансування замовлень компаній на дослідження і розробки у формі грантів, субсидій та інших механізмів, передбачених законодавством;

надання субсидій на реалізацію комплексних проектів по створенню високотехнологічного виробництва, виконуваних за участю російських вищих навчальних закладів;

державну підтримку розвитку інноваційної інфраструктури, включаючи підтримку малого інноваційного підприємництва в освітніх та наукових закладах;

підтримку наукових досліджень, що проводяться під керівництвом провідних вчених у російських освітніх установах вищої професійної освіти;

підтримку державою діяльності венчурних фондів, надання гарантій при реалізації інноваційних проектів;

формування і фінансування великих науково-технологічних проектів, підтримуваних на принципах державно-приватного партнерства і спрямованих не тільки на вирішення конкретної науково-технологічного завдання, а й на сприяння поліпшенню загального інноваційного клімату в країні, розвитку масових сучасних виробництв;

формування «інноваційного пояса» навколо наукових організацій і вузів (розвиток технопарків, бізнес-інкубаторів, господарських товариств, які впроваджують результати виконуваних науковими організаціями та вузами досліджень і розробок, інших дієвих елементів інфраструктури інноваційної діяльності) [13].

Критеріями ефективності бюджетної політики повинна стати ступінь реалізації цілей і завдань, які стоять перед кожним урядом країни: створення сучасної конкурентоспроможної на світовому ринку економіки держави; подолання бідності та підвищення якості та рівня життя населення країни, підвищення ВВП тощо. Ці цілі віддзеркалюються через призму бюджетних інструментів, спрямованості і зростання потенціалу бюджетних потоків, зростаючому використанні ресурсів суспільства у вирішенні завдань розвитку соціально-трудової сфери.

Саме ці цілі і завдання стають за сучасних умов критеріальним орієнтиром модернізації формування та реалізації бюджетної політики як РФ, так і нашої країни в найближчій і середньостроковій перспективі. Вони повинні виражатися в продовженні змін орієнтирів бюджетної, а то і всієї фінансової політики держави.

Висновки. Розробка і реалізація ефективної бюджетної політики держави, її імперативи є комплексом заходів економічного, фінансового, правового, методичного та організаційного плану, спрямованих на досягнення прогнозованих цілей соціально-економічного розвитку суб'єктів держави, що є необхідною умовою економічного зростання в країні, підвищення добробуту її громадян.

Попередній аналіз доводить необхідність зосередження уваги вітчизняних теоретиків та практиків на питаннях зниження рівня дефіциту й темпів зростання державного боргу; підвищення ефективності й гнучкості фіскальних видатків; оптимізації управління державними фінансами; інноваційне спрямування бюджетної політики тощо.

У свою чергу, для досягнення наведених вище цілей необхідно вирішити низку конкретних завдань: посилити фіскальну дисципліну; поліпшити управління державним боргом; підвищити ефективність капітальних видатків; підвищити прозорість державних фінансів і розширити аналіз стану держсектору; запровадити середньострокове планування й поліпшити фінансовий менеджмент держпідприємств; здійснити комплементарні реформи в енергетиці, інфраструктурних секторах, сферах податкової й соціальної політики.

Список використаної літератури

1. Финансы: Учебник для вузов / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – М. : Юрайт-М, 2004. – С. 118.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 31 мая 2000 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minfin.ru.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 17. 07. 1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minfin.ru.
4. Межбюджетные отношения в Российской Федерации / Под ред. А. Г. Игудина ЛШФИ Минфина России. М., 1999. – С. 6.
5. О бюджетной политике на 2001 г. и на среднесрочную перспективу: бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 31 мая 2000 г. // Российская газета. 2000. № 107 (3 июня). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/3113254>.
6. Дементьев Д. В., Щербаков В. А. Бюджетная система РФ: Учебное пособие. – 2-е изд., стер. – М. : КНОРУС, 2008. – С.18.

7. Ковалева Т. М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации : учебное пособие / Т. М. Ковалёва, С. В. Барулин. – М. : КНОРУС, 2005. – С. 108.
8. Макрушин А. В., Барулин С. В. Налоговая политика современной России: Оценка и приоритеты развития / Научный сборник: Размышления на рубеже тысячелетий. Саратов : Изд. Центр Саратов. гос. соц-экон. ун-та, 2001. – С. 46.
9. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 05. 08. 2000 г. № 117-ФЗ (с учетом последующих изменений и дополнений). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minfin.ru.
10. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Постановление Правительства Российской Федерации от 15. 08. 2001 г. № 584. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.minfin.ru.
11. Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012-2014 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/11779>.
12. Законопроект № 348499-6. О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=348499-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=348499-6&02).
13. Президент: Необходимо продолжить активную поддержку инновационного предпринимательства в России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/06/29/biznes-anons.html>.

THE WORLD EXPERIENCE OF FORMING AND IMPLEMENTATION OF EFFECTIVE BUDGET POLICY: PRACTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Mazurenko V. P.

Ph. D. in Economics, Professor of the Department International Business, Institute of International Relations Taras Shevchenko National University of Kyiv.

Abstract. *One of the actual problems of the modern stage of the development of Ukraine is the rising of state and local budget resources, the majority of which are subsidized. In spite of budget reforming many problems of budget system functioning, forming and implementation of effective budget policy remain unsolved. No effective budget management has been implemented within the last years, the basic drawbacks of which are misapplication of funds, imperfection of the program method of funds utilization, lack of public control of funds utilization and their plundering, dissipation of budget resources among petty administrative-territorial units.*

It is no coincidence that in modern published works on financial issues the problems of further budget reforming and increase of budget policy effectiveness has been raised. The fulfilment of further scientific research of upgrading Ukraine's budget policy adjusted to the world experience especially of near abroad countries is urgent.

Theoretical and practical aspects of forming and implementation of budget policy, modern trends of their fulfilment in conditions of globalization, following the example of the Russian Federation have been revealed. Regulatory and legal framework of budget policy was analyzed. The budget policy of the next fiscal year is defined by the budgetary message of the President of Russia. The Budgetary message gives strategic and short-term landmarks of budget policy, coordinated with the general aims and tasks of the state economic policy, determinant in the mid-term budget planning and in designing the federal budget draft for the next fiscal year.

The problems of implementation and budget policy effectiveness in the Russian Federation have been singled out. Today the budget policy in Russia is directed at reforming a chain of problem zones? Among which tax reform, restructuring and optimization of budget expendi-

tures, restructuring and optimization of the income part of the budget; restructuring and optimization of the budget expenditures; regulation of budget deficit and upgrading of budget procedures; creation of an effective system of inter-budget relations based on the federal budget development. To attain the tactical and strategic aims of the budget policy, determined by the priority functions of the Russian Federation in every discrete period of territories' evolution, the central government tries to achieve delimitation of expendable mandates among the organs of state power of the subjects of Russian Federation and organs of local government. The strategic directions of budget policy directed at creating an effective mechanism of inter budget interaction are as follows: restructuring of the budget system from the standpoint of rational attaching for each of its levels of debit and credit mandates with orientation on one's own tax resources at forming local budgets, and not financial assistance; balancing of demands and duties of state power and local authorities; legal binding of the federal level of budget mandates in relations between subjects of the Russian Federation and municipalities; elaboration of a united efficient methodology of estimating financial help to local and regional budgets, the establishment of uniform regulations of organs of power work in the budget process.

In the context of exploring the experience of budget policy in the Russian Federation the directions of transition to the stimulating budget-tax policy using the experience of Russian experience in Ukraine. The directions of upgrading the effectiveness of domestic budget policy were offered. To achieve the aims mentioned above one should solve a number of tasks: the intensify fiscal discipline; to improve the management of state debt; to upgrade the effectiveness of capital expenditures; to improve the transparency of state finances and widen the analyses of the conditions of state sector; to implement the mid-term planning improve financial management of the state enterprise; to fulfill complementary reforms in power engineering; infrastructural sectors, spheres of tax and social policy.

Key words: financial policy, budget policy; budget-taxing policy; budget – system; budget incomes; budget spending.

Referances

1. Finansy: Uchebnik dlja vuzov / pod red. M. V. Romanovskogo, O. V. Vrublevskej, B. M. Sabanti. – M. : Jurajt-M, 2004. – C. 118.
2. Bjudzhetnoe poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii ot 31 maja 2000 goda [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: www.minfin.ru.
3. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 17.07.1998 [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: www.minfin.ru.
4. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 17.07.1998 [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: www.minfin.ru.
5. O bjudzhetnoj politike na 2001 g. i na srednesrochnuju perspektivu: bjudzhetnoe poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniju RF ot 31 maja 2000 g. // Rossijskaja gazeta. 2000. №107 (3 ijunja). [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: <http://base.garant.ru/3113254>.
6. Dement'ev D. V., Shherbakov V. A. Bjudzhetnaja sistema RF: Uchebnoe posobie. – 2-e izd., ster. – M.: KNORUS, 2008. – C. 18.
7. Kovaleva T. M. Bjudzhet i bjudzhetnaja politika v Rossijskoj Federacii : uchebnoe posobie / T. M. Kovaljova, SV. Barulin. — M. : KNORUS, 2005. – C. 108.
8. Makrushin A.V., Barulin S. V. Nalogovaja politika sovremennoj Rossii: Ocenka i priority razvitija/Nauchnyj sbornik: Razmyshlenija na rubezhe tysjacheletij. Saratov: Izd. Centr Sarat. gos. soc-jekon. un-ta, 2001. – S. 46.
9. Nalogovyj kodeks Rossijskoj Federacii. Chast' vtoraja ot 05.VIII.2000 g. № 117-FZ (s uchetom posledujushih izmenenij i dopolnenij). [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: www.minfin.ru.
10. Programma razvitija bjudzhetnogo federalizma v Rossijskoj Federacii na period do 2005 goda Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 15.VIII.2001 g. №584. [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.minfin.ru>.
11. Bjudzhetnoe poslanie Prezidenta Rossii o bjudzhetnoj politike v 2012–2014 godah [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.kremlin.ru/news/11779>.

12. Zakonoproekt № 348499-6 O federal'nom bjudzhete na 2014 god i na planovyy period 2015 i 2016 godov/ [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=348499-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=348499-6&02).
13. Prezident: Neobhodimo prodolzhit' aktivnuju podderzhku innovacionnogo predprinimatel'stva v Rossii. [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://www.rg.ru/2011/06/29/biznes-anons.html>.

МИРОВОЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ: ПРАКТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Мазуренко В. П.

Кандидат экономических наук, профессор кафедры международного бизнеса Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко.

Аннотация. *В статье раскрыты теоретические и практические аспекты формирования и реализации бюджетной политики, современные тенденции и перспективы ее осуществления в условиях глобализации, на примере Российской Федерации. Проанализирована нормативно-правовая база реализации бюджетной политики, выделены проблемы внедрения и критерии эффективности бюджетной политики в Российской Федерации. Определены направления перехода к стимулирующей бюджетно-налоговой политике в контексте возможностей использования российского опыта в Украине.*

Ключевые слова: *финансовая политика; бюджетная политика; бюджетно-налоговая политика; бюджетная система; бюджетные доходы; бюджетные расходы.*