

УДК 336.143

Н. К. Сагайдачная

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВИЛА И ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ: СООТНОШЕНИЕ И ТРАНСФОРМАЦИЯ

Рассматриваются соотношение бюджетных правил и бюджетных принципов, условия, при которых некоторые бюджетные правила могут трансформироваться в бюджетные принципы. По мнению автора, такая трансформация возможна в отношении правила резервирования средств в бюджете.

Ключевые слова: принципы бюджетной системы, бюджетные правила, трансформация бюджетных правил.

В мировой практике многих государств принципы бюджетной системы считаются настолько важными, что предусматриваются в конституциях или аналогичных основных законах. Считается, что это повышает их значимость по сравнению с отражением в специальных нормативно-правовых актах, связанных с функционированием бюджетной системы, её организацией. В Российской Федерации принципы бюджетной системы, как известно, отражены в Бюджетном кодексе. Изучение природы бюджетного принципа и механизма его возникновения неизбежно приводит исследователя к бюджетной практике, которая является той основой и средой, из которой принципы возникают, из которой абстрагируются, получают законодательное оформление и уже в качестве норм бюджетного права на нее же воздействуют. В связи с этим интересно посмотреть на новые явления в бюджетном процессе, которые в последнее время широко распространены на всех его стадиях и которые получили название «бюджетных правил», исследовать взаимосвязь между бюджетными правилами и бюджетными принципами, выявить их общие и отличительные черты. Так, например, в информации, посвященной парламентским слушаниям, состоявшимся 2 октября 2012 г. в Совете Федерации на тему «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации до 2015 г. и параметрах проекта федерального бюджета на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.», упоминается сразу о нескольких бюджетных правилах [1].

Одно из правил заключается в установлении так называемой цены отсечения, при достижении которой доходы от продажи нефти перечисляются в Резервный фонд. Другое правило касается уже регулирования размеров самого Резервного фонда, который при достижении установленных в настоящее время 7% ВВП перестанет формироваться, а сверхдоходы разделят пополам между собой Фонд национального благосостояния и инвестиционные проекты (это положение можно также считать отдельным бюджетным правилом). В то же время отмечается, что проект федерального бюджета был сформирован с применением нового бюджетного правила, призванного снизить зависимость бюджета от нефтегазовых доходов. Это правило, по существу, пришло на смену ранее действовавшему много лет другому бюджетному правилу, которое предусматривало при планировании бюджетных доходов в части нефтегазовых доходов прогноз мировых цен на нефть. Новое бюджетное правило предусматривает перенесение центра тяжести с прогноза на среднюю цену на нефть на мировых рынках за период времени от 5 до 10 лет.

В настоящее время трудно сказать, как отразится изменение последнего бюджетного правила на достоверности и реалистичности доходов федерального бюджета. Представляется, что произошла замена более универсального, но более сложного правила на менее универсальное и простое, так как бюджетное прогнозирование всегда предусматривает обязательный анализ динамики цен на нефть за ряд лет с определением среднего уровня цен за отдельные периоды, выделением трендов и тенденций. Детальный анализ является основой и отправной точкой прогнозирования, но это не единственный фактор прогнозирования, хотя и самый значительный. Методика прогнозирования, как правило, является смешанной, и может предусматривать как простую экстраполяцию на будущее, так и более сложные методы. Очевидно, что при составлении проекта федерального бюджета Правительство и Министерство финансов ограничились лишь частью старого бюджетного правила, сузив, по существу, горизонты бюджетного планирования. Можно, конечно, делать разные предположения о причинах смены бюджетных правил, но нам представляется, что это означает признание непредсказуемости поведения цен на нефть и отход от попыток фундаментального макроэкономического анализа. Создается впечатление, что «русская рулетка» в исполнении Минфина является бюджетной рулеткой, где роль рокового патрона уготована цене на нефть, а все другие места в обойме, хотя и заняты другими доходами, но реальной значительной роли не играют, почему и не происходит выстрела.

Мы считаем, что некоторые бюджетные правила со временем могут преобразоваться в принципы бюджетной системы, хотя многие ныне действующие бюджетные правила служат для реализации бюджетных принципов. Например, маневрирование бюджетными ресурсами с использованием бюджетных резервов является подкреплением для воплощения в бюджетной практике такого принципа бюджетной системы, как принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджета.

Пожалуй, и само наличие бюджетных резервов, особенно при существовании большого объема бюджетных ресурсов, сосредоточенных в Резервном фонде, уже является бюджетным правилом резервирования необходимого объема ресурсов.

Из истории бюджетных систем зарубежных государств известны трансформации бюджетных правил в бюджетные принципы; например, такое правило, как неперевышение расходов над доходами или бездефицитность бюджета, встречается как принцип в бюджетном законодательстве некоторых стран. В то же время этот принцип часто подкрепляется правилом (часто называемым «золотым»), которое говорит, что государство не может иметь дефицит госбюджета, который превышает совокупные государственные инвестиции.

Российское бюджетное законодательство содержит не только принципы бюджетной системы, но и одновременно бюджетные правила. Так, например, принцип сбалансированности бюджета подкрепляется бюджетными правилами, которые устанавливают количественные ограничения величины дефицита для бюджетов разного уровня бюджетной системы.

Обилие бюджетных правил, как внесенных в Бюджетный кодекс РФ, так и не прописанных в нем, порождает вопрос об их чертах и признаках, в том числе и по сравнению с бюджетными принципами.

Прежде всего, обращает на себя внимание мобильность и изменчивость бюджетных правил, что заметно при их анализе даже за относительно непродолжительный промежуток времени в 7–10 лет. Эта их черта вполне объяснима, поскольку изначально они ориентируются на экономические отношения, которые в переходный период развития общества особенно перманентно изменчивы. Именно поэтому бюджетные правила нестабильны, что очень заметно по сравнению с более устойчивыми бюджетными принципами. Нестабильность бюджетных правил выражается в их смене или изменении формулировок, что может в конечном счете найти отражение в изменении бюджетного законодательства.

Бюджетные правила распространяются не на всю бюджетную деятельность и не на весь бюд-

жетный процесс, а только на отдельные сферы деятельности и стадии бюджетного процесса. Например, требование маневренности связано с такой стадией бюджетного процесса, как исполнение бюджета. Термин «бюджетный маневр» в последнее время стал одним из наиболее часто употребляемых: им пользуются как руководители высшего эшелона власти, так и аналитики, эксперты. Так, при разработке новой бюджетной стратегии одним из её элементов называется бюджетный маневр, который «...должен быть осуществлен в целях частичного перераспределения направления государственных расходов» [2].

Таким образом, бюджетные правила и бюджетные принципы разделяются по времени действия и по сфере действия.

Но главным отличием бюджетных правил от принципов является степень абстрагирования, так как правила более конкретны, могут содержать количественные ограничения или числовые параметры, а принципы имеют высокую степень абстрагирования и в определенной степени декларированы.

В связи с этим становится ясным, при каких условиях бюджетное правило может со временем трансформироваться в принцип бюджетной системы:

- для этого правило должно применяться достаточно длительное время, доказав свою стабильность и устойчивость в разных экономических ситуациях;

- бюджетное правило должно относиться к большей части бюджетного процесса и распространяться на действия многих участников бюджетного процесса;

- оно должно приобрести более общий характер, создавая ориентиры для бюджетной деятельности и продекларировав их.

В настоящее время этим условием более других отвечает правило резервирования части бюджетных средств. Не исключено, что это правило в недалеком будущем может сменить свой статус на более высокий – статус принципа бюджетной системы. Таким образом, это бюджетное правило, будучи абстрагированным из бюджетной практики, может на нее же распространиться в качестве бюджетного принципа. Возможен и обратный процесс превращения бюджетного принципа в бюджетное правило, что означает снижение его статуса при достижении значительной степени конкретизации (детализации) и стандартизации деятельности.

Литература

1. Обсуждается проект бюджета // Финансы. – 2012. – №10. – С 3–5.
2. О бюджетной стратегии и бюджетном маневре // Финансы. – 2012. – №8. – С. 78.