

Ключевые слова:

бюджет, бюджетная система, учебник, бюджетное устройство РФ, реформирование бюджетного процесса

Н. И. Малис, к. э. н.,

доцент, зав. кафедрой «Государственные доходы» Академии бюджета и казначейства Минфина России (e-mail: info@abik.ru)

Актуальный учебник по бюджету и бюджетной системе

Быстро изменяющиеся экономические реалии требуют подготовки нового поколения специалистов — финансистов, поэтому выход учебника по бюджету и бюджетной системе стал весьма актуальным¹. Учебник подготовлен коллективом авторов под редакцией доктора экономических наук, профессора М. П. Афанасьева.



Рыночные преобразования в российской экономике потребовали выработки нового подхода к формированию бюджетной системы страны. Бюджетный Кодекс Российской Федерации, вышедший в 1998 г., в целом позволил упорядочить систему формирования, распределения и перераспределения денежных средств, поступающих на государственные нужды из различных источников, и сформулировал общие требования для бюджетов всех уровней. В то же время следует отметить, что развитие экономики, происходящие изменения макроэкономических параметров подразумевают необходимость постоянного совершенствования бюджетного процесса, который не может осуществляться вне связи с новыми научными концепциями.

¹ Афанасьев Мст. П., Беленчук А. А., Кривошов И. В. Бюджет и бюджетная система / под ред. Мст. П. Афанасьева. — М.: Юрайт, 2009.

Все это нашло свое отражение в новом учебнике «Бюджет и бюджетная система», вышедшем в 2009 году.

Безусловную пользу принесет материал первых двух глав учебника. Он дает представление о работах выдающихся российских ученых дореволюционного периода, в частности М. М. Сперанского, по справедливости считающегося одним из родоначальников теории государственных финансов. В этом разделе приводится большое количество цитат из редких книг начала XIX века, касающихся формирования финансовой системы дореволюционной России, доступ к которым представляет для студентов определенную сложность.

Второй раздел работы носит название «Управление бюджетами» и достаточно подробно объясняет положения бюджетного права. Изучая этот раздел, студенты без труда освоят правовые основы бюджетной системы, законодательство, регламентирующее соответствующие процессы, структуру Бюджетного кодекса, бюджетные полномочия органов власти всех уровней.

Одна из основных глав учебника — «Бюджетное устройство». С привлечением большого количества фактического материала, наглядных схем и графиков она наглядно разъясняет студентам структуру бюджетной системы России и ее уровни, понятия и определения бюджета, очередного финансового года, планового периода, бюджетной классификации и т. д.

Авторы показывают содержание и принципы формирования доходов и расходов бюджета, дают большое количество определений, необходимых для дальнейшего освоения материала. В отличие от других учебников по бюджету, в данном издании показана роль Налогового кодекса Российской Федерации в бюджетном процессе, справедливо отмечено, что законодательство по налогам и сборам во многом определяет политику в области формирования государственных доходов. В связи с этим подробный анализ структуры и содержания Налогового кодекса более чем уместен и несомненно оправдан.

Логичным представляется то, что в разделе III «Политика формирования доходов бюджетов» уделяется особое внимание налоговой составляющей государственных доходов. Авторы отмечают, что в действующем в настоящее время законодательстве о налогах и сборах в полной мере отражены принципы, заложенные еще А. Смитом: справедливость налогообложения, определенность, удобство и экономность. Из представленного текста и табличного материала абсолютно очевидно, что налоговые поступления распределяются в соответствии с бюджетным законодательством по предусмотренным нормативам, а не в соответствии с налоговым законодательством, то есть федеральные налоги далеко не всегда поступают в федеральный бюджет. А ведь именно этот факт подчас вызывает у студентов затруднения при освоении этой темы.

Несмотря на то, что в вузах обычно читается специальный курс «Налоги и налогообложение», безусловным плюсом можно считать освещение в учебнике основных правил расчета федеральных, региональных и местных налогов, специальных налоговых режимов. Достаточное внимание уделяется также и неналоговым доходам бюджета.

Значительно более сложна для понимания и изучения проблема финансового обеспечения государственных обязательств, то есть государственных расходов. На наш взгляд, логика и простота изложения этой темы в новом учебнике позволят студентам легко усвоить сложный материал. Авторы в доступной форме рассказывают о том, каким образом возникают расходные обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, и за счет каких источников они исполняются. Подробно изложен практический аспект рассматриваемого вопроса. Прделана большая и полезная работа по классификации законодательства, устанавливающего обязательства Российской Федерации по обеспечению государственных функций и социально ориентированных расходов.

Современный этап экономического развития России характеризуется спадом экономики, падением цен на энергоносители и некоторой непредсказуемостью перспектив, что не может не отразиться на бюджетной политике государства. Авторы учебника подробно осветили основные направления бюджетной политики на 2009 г. и на плановый период 2010–2011 гг., показали динамику основных параметров федерального бюджета за последние пять лет, в том числе и динамику расходов бюджета за этот период, как в целом, так и по основным субъектам бюджетного планирования.

Безусловной новизной отличается глава, посвященная финансированию государственной инвестиционной политики. Для студентов очень важно, что в представленном материале систематизированы инструменты и формы финансирования инвестиционной деятельности государства, рассмотрены приоритетные национальные проекты, дано понятие государственной корпорации, особых экономических зон, федеральных и ведомственных целевых программ, бюджетных инвестиций. Для упрощения процедуры усвоения материала раздел снабжен значительным количеством табличного материала, наглядно иллюстрирующего наиболее важные положения текста.

Поскольку одной из основных задач государственного бюджета является обеспечение деятельности органов государственной власти на всех уровнях, а также своевременное выполнение взятых на себя обязательств по финансированию социально ориентированных расходов, подробно рассматриваются эти два направления финансирования, осуществляемого за счет бюджетных средств.

Студентам, изучающим курсы «Государственный бюджет» и «Бюджетная система», в первую очередь необходимы глубокие знания вопросов, связанных с осуществлением сбалансированности бюджетов всех уровней. В рецензируемом учебнике представлены практически все имеющиеся на сегодняшний день инструменты макроэкономической стабилизации в условиях профицита государственного бюджета, который в Российской Федерации был обусловлен ростом цен на энергоресурсы. Авторы определили значение Стабилизационного фонда, целью создания которого является борьба с инфляцией и погашение внешнего государственного долга, подробно объяснили цели и задачи создания Фонда национального благосостояния и Резервного фонда.

Последние годы характеризуются падением цен на энергоносители, вызвавшим дефицит бюджета, поэтому вполне актуальным становится изучение проблемы исполнения бюджета в сложившихся неблагоприятных условиях. Очевидно, что подобная ситуация может повториться, поэтому будущим специалистам необходимы глубокие знания по существу данной проблемы.

В результате изучения представленного в учебнике материала студенты смогут легко ориентироваться в таких понятиях, как дефицит бюджета, бюджетный кредит, заимствование, финансирование дефицита бюджета.

В отдельной главе подробно разъясняется долговая политика государства. Нельзя не отметить, что это очень сложная проблема, связанная с применением большого количества финансовых инструментов, таких как виды государственного заимствования, государственные ценные бумаги, государственный внутренний и внешний долг, государственные гарантии, реструктуризация задолженности, расходы на обслуживание государственного долга и т. д. Изучение раздела даст студентам не только понимание целесообразности отдельных видов государственного заимствования, но и практические навыки работы с государственными долгами, которые в дальнейшем будут углубляться при изучении специальных курсов.

Россия является федеративным государством, что обуславливает формирование бюджетов на каждом уровне государственного устройства: федерального, региональных и местных, а также консолидированного бюджета. Это связано не только с техникой бюджетного процесса, но и с экономическими и политическими отношениями с регионами. Очевидно, что полномочия органов власти в части осуществления бюджетного процесса должны быть строго регламентированы, что вызывает необходимость установления четких правовых основ межбюджетных отношений. В этой связи исключительно важным и полезным представляется определение понятия межбюджетных отношений, данное в учебнике. С этим определением вполне можно согласиться. После изучения представленного материала становится ясно, что сущность бюджетного федерализма заключается в построении бюджетных отношений на основе принципов, которые позволяют в условиях самостоятельности каждого бюджета сочетать интересы федерации с интересами любого ее субъекта и органов местного самоуправления.

Проблема межбюджетных отношений тесно связана с необходимостью поддержания финансовой стабильности регионов и муниципальных образований, поскольку, как известно, у них далеко не равные финансовые возможности формирования фондов денежных средств для нормального функционирования. При этом дифференциация бюджетной обеспеченности субъектов федерации постоянно возрастает, что связано с концентрацией доходов в нескольких высокоразвитых регионах. Инструментов оказания финансовой помощи субъектам федерации из федерального бюджета и местным бюджетам из бюджетов субъектов федерации достаточно много и процедуры предоставления этой помощи разнообразны, поэтому чрезвычайно ценно стройное и доступное изложение проблемы, — материал будет легко усвоен учащимися.

Определенной новизной отличается глава, посвященная реформированию межбюджетных отношений в период с начала 90-х годов прошлого века до наших дней.

Как известно, огромное значение для социальной поддержки населения страны имеют внебюджетные фонды. В учебник включен материал, который дает студентам представление об их формировании и использовании. Впоследствии учащиеся будут более подробно знакомиться с этой темой в процессе изучения соответствующего курса, к которому они приступят в значительной степени подготовленными.

Новый учебник дает студентам возможность получить исчерпывающие знания, касающиеся участников бюджетного процесса, порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней благодаря последовательности и логичности изложения темы, подбора и выделения основных понятий и терминов, систематизированного табличного материала.

Поскольку бюджетный учет (и соответствующая ему бюджетная отчетность), хотя и являются разновидностью бухгалтерского учета, носят специфический характер, весьма полезным станет их отдельное изучение в рамках предлагаемого курса.

Многие студенты, обучающиеся по финансовым специальностям, после окончания учебных заведений будут работать не только в финансовых, налоговых и таможенных органах, системах государственных внебюджетных фондов, но и в контролирующих организациях, поэтому изучение сущности и методологии финансового контроля для них совершенно необходимо. Соответствующие разделы отличаются большим количеством фактического материала, который характеризует механизм и результативность проведения финансового контроля, его особенности по сравнению с другими видами контроля. В результате анализа авторы делают, по всей вероятности, правильный вывод об отсутствии единой системы государственного финансового контроля — вместо него действует множество контролирующих организаций различного уровня, которые не имеют механизма взаимодействия между собой, а потому осуществляют дублирующие полномочия по проверке законности использования бюджетных средств.

Еще одна яркая особенность учебника связана с тем, что студентам для изучения и осмысления представлены направления совершенствования бюджетного процесса. В этом разделе выделены этапы реформирования государственных финансов, проанализированы их последствия и перспективы повышения эффективности формирования и использования финансовых ресурсов страны. Безусловно, важнейшая задача бюджетной политики — решение проблемы повышения эффективности использования бюджетных средств. Существовавшая в 2000–2006 гг. концепция бюджетирования по затратам в определенной степени позволила обеспечить прозрачность и подотчетность формирования и исполнения бюджетов, оперативность и достоверность бюджетной отчетности. Однако в настоящее время ее применение не позволяет учитывать при формировании бюджетов основные цели государственной политики на среднесрочную перспективу и не гарантирует эффективного использования бюджетных средств. По мнению авторов учебника, ей на смену должна прийти концепция бюджетирования, ориентированного на результат. Она направлена не только на обеспечение прозрачности и подотчетности при осуществлении бюджетных процедур, но и на повышение эффективности и результативности использования финансовых ресурсов. В учебнике проводится глубокий анализ Концепции реформирования бюджетного процесса, в результате которого сделаны выводы о его позитивных итогах.

Уровень подготовки студентов во многом зависит от того, в каком объеме и какого содержания материал по той или иной дисциплине предоставляется им для изучения или ознакомления. Грамотный специалист должен иметь объем теоретических знаний, в определенной мере превышающий потенциально необходимый ему в практической работе. Авторы учебника рассмотрели международный опыт реформирования государственных финансов на примере стран с разным государственным устройством и высокоразвитой экономикой, таких как США, Великобритания, Франция, Швеция и т. д.

Безусловно, все преобразования государственных финансов должны осуществляться специалистами, владеющими теоретической базой по предмету реформирования. Таким образом, необходимым представляется раздел, связанный с изучением классических теорий государственных финансов. Нельзя не отметить, что наличие этого раздела выгодно отличает новый учебник от изданных ранее. Абсолютной новацией стала классификация теорий государства, которая дает студентам возможность понять и освоить тему с самого начала ее изучения.

Для удобства учащихся в конце учебника представлен глоссарий, который помогает ориентироваться в терминах и определениях, требующихся для усвоения соответствующего материала.

При изучении проблем бюджета и бюджетной системы студентам необходимо ознакомиться с дополнительной литературой, и очень важно, чтобы им были рекомендованы самые актуальные и полезные источники. Нельзя не отметить, что авторы учебника проделали большую работу по подбору соответствующей литературы, интернет-ресурсов, представили список официальных сайтов министерств финансов стран «Большой восьмерки».

В целом можно сделать вывод о том, что изданный учебник актуален не только для студентов финансово-экономических вузов, но и для специалистов, работающих в сфере государственных финансов.