

ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

С.И. Гусев

Система государственных финансов - это единый комплекс структурных и функциональных органов обеспечения их финансовых операций, посредством которых они осуществляют аккумуляцию денежных средств и производят расходы. Данная сфера является одной из ключевых в финансовой системе страны, что и предопределяет необходимость выработки мер по повышению эффективности ее использования.

Роль государства в мировой экономике возрастает. В конце XX- начале XXI веков в большинстве развитых стран наблюдается рост доли государственных расходов в ВВП, усиливаются методы регулирования через систему транснациональных компаний (что является трансформированной формой государственного регулирования) и др.

Наиболее очевидным изменением в государственных финансах новой России стало сокращение их доли в ВВП по сравнению с периодом СССР. В 1980 г. государственный бюджет составил 47,6% от ВВП, в 1996 г. консолидированный бюджет России с добавлением государственных фондов - 36,9%, в 1998 г. - менее 30%, а в 2003 г. - 30,9%. Произошло падение доли государственных расходов более чем на 12 пунктов, резкое ослабление воздействия государственных финансов на все экономические и социальные процессы.

Сложившаяся в стране ситуация в социально-экономическом развитии России характеризуется в научной литературе и в средствах массовой информации в качестве кризисной. Между тем, по нашему мнению, сегодняшнее положение лишь отражает глубинный процесс, который правомерно трактовать как **кризис существующей модели бюджетной системы**. Порожден этот кризис, если прибегнуть к самой общей формулировке, отставанием в реформировании финансов постсоциалистического государства. Если в макроэкономической среде в целом были предприняты значительные реформаторские усилия (задействие инструментария денежной полити-

ки, либерализация цен и внешней торговли, влияние на обменный курс рубля и др.), если путем приватизации и формирования соответствующей правовой базы (куда входят Гражданский кодекс РФ, законы об акционерных обществах, банкротстве и т.д.) серьезно преобразованы микроэкономические отношения, то в области бюджета и государственных финансов вообще - реформа практически и не начиналась. Правда, в течение всего периода 1992—2003 гг. неоднократно вносились определенные изменения в налоговое законодательство, в процедуры принятия и исполнения бюджета, но все это не шло глубже поверхности и практически сводилось к «латанию» наиболее ощутимых из перманентно обнаруживающихся «дыр».

Кризисная сущность нынешнего положения проявляется в ряде структурных диспропорций. К важнейшим из них, думается, относятся, во-первых, отрыв объема обязательств государства от его доходов, который в последние годы вызывал гипертрофированный рост доли социальных расходов в бюджете (в настоящее время более 80% реальных расходов), а также все большее увеличение задолженности бюджета перед населением, регионами и предприятиями.

Во-вторых, - дисбаланс между реальной структурой доходов (ВВП) и налоговой системой, которая сохраняет повышенную нагрузку на экономически слабеющих налогоплательщиков (промышленность, торговлю и др.), не обеспечивая должного ее уровня для рыночных лидеров (так называемые смешанные доходы от предпринимательства почти не улавливаются налоговой системой, а на них приходится около 25% ВВП при том, что подоходный налог составляет лишь 2% собираемых налогов).

В-третьих, - рассогласованность процедур формирования и исполнения бюджета. Она существует как «по горизонтали» - минфиновский «заявочный» (от достигнутого) метод формирования и «кассовый» метод исполнения бюджета соседствуют с методом «контрольных цифр», используемым Минэкономики, налоговой и тамо-

женными службами и палатами Федерального Собрания (в целях лоббистской коррекции), так и «по вертикали» - между различными уровнями власти, межбюджетные отношения которых (за исключением формально прописанной процедуры трансфертов) содержательно и законодательно не урегулированы, что ведет к «феодализации» единой бюджетной системы.

В-четвертых, - отсутствие согласования долгосрочного платежного баланса государства и текущего консолидированного бюджета.

Если бюджетная политика решает преимущественно фискальные проблемы, то ее приоритетными ориентирами являются размеры бюджетного дефицита и государственного долга. Тогда она независима от общей системы финансовых отношений. Взаимосвязи и элементы этой системы не оказывают влияния на бюджетную стратегию, поскольку в ней доминируют фискальные интересы центрального правительства.

Если же бюджетная политика направлена на решение задач в основном экономической сбалансированности, то ее эффективность должна оцениваться результатом синтеза экономических интересов государства, населения и предпринимательства, выражающихся прежде всего в росте совокупного потребления. В этом случае она должна быть реально встроена в единый организм финансовой системы государства, которая представляет собой структурообразующую основу экономических отношений, обеспечивая потребности всех субъектов расширенного воспроизводства денежными накоплениями посредством распределения и перераспределения национального дохода.

Очевидно, что бюджетная стратегия правительства реализуется по первому варианту, несмотря на формально провозглашенное построение иерархии бюджетной системы на принципах бюджетного федерализма.

Реально федеральный бюджет в течение всего периода экономических реформ продолжает функционировать как центральный бюджет унитарного государства. Но самое главное: он при этом не обслуживает интересы всего общества, а используется как финансовый ресурс обеспечения неэффективных для российской экономики экспериментов центральной власти.

По своей экономической сути первичный профицит федерального бюджета - это прямые инвестиционные изъятия из экономики страны. Соответственно, если федеральный бюджет формируется не из объективных финансовых возможностей и потребностей реального сектора, социальной сферы и других необходимых затрат, а исходя из максимально возможного (а по существу, невозможного) уровня изъятия финансовых ресурсов из производственной сферы и ограничения внутреннего потребления, то это означает в конечном счете продолжение курса, все более ослабляющего само государство.

Заложенный же в федеральный бюджет первичный профицит (см. рис. 1) при всей своей кажущейся простоте не менее опасен, чем пирамида ГКО, поскольку он предполагает уплату главным образом внешнего государственного долга даже не в меру роста ВВП, а путем проедания собственного экономического потенциала и одновременно не просто способствует сокращению государственного спроса, а практически сводит его на нет.

В современном бюджетном процессе отразились общие диспропорции и противоречия экономических процессов в стране. Экономика попала в «бюджетную ловушку», суть которой состоит в острой нехватке бюджетных ресурсов, вызванной резким сокращением налогового потенциала в связи с падением производства. Одновременно для приостановки падения производства необходима активизация бюджетного финансирования внутреннего спроса, которая в условиях сокращения налоговых доходов бюджета становится просто нереальной. Положение усугубляется и тем, что фискальные расходы бюджета малоэластичны по отношению к падению производственного и налогового потенциала, а в условиях инфляции и вовсе имеют четко выраженную тенденцию роста. Более того, спад производства неизбежно требует наращивания и социальных бюджетных расходов. Если на фоне этого в проект федерального бюджета закладывается непомерно высокий профицит (см. табл. 1), то это практически означает, что «бюджетная ловушка» просто захлопывается.

ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

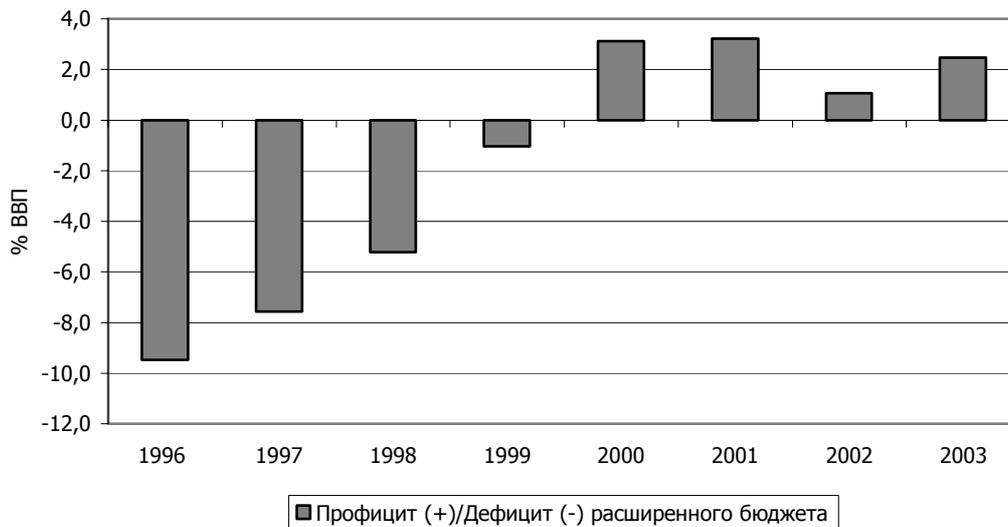


Рисунок 1-Профицит (+) /Дефицит (-) бюджета расширенного Правительства, % ВВП

В целом идеология бюджетной политики, построенная на оправдании роста первичного профицита федерального бюджета, несет в себе опасность для государственной экономики в целом, ибо она игнорирует чрезвычайно важные обстоятельства, связанные с тем, что единственно возможный способ уст-

ранения угрозы разрушения реального сектора экономики России - это переориентация бюджетной политики на повышение сбалансированности и эффективности отечественной экономики и создание условий для расширения внутреннего спроса.

Таблица 1

Основные параметры федерального бюджета на 2004-2006 годы, % от ВВП

	2004	2005	2006
	Закон о бюджете	Финансовый план	Финансовый план
Доходы (без ЕСН)	15,1	14,3	14,0
Налоговые доходы	13,5	13,1	13,0
Неналоговые доходы	1,4	1,1	0,9
Бюджетные фонды	0,1	0,1	0,1
ЕСН	2,9	2,8	2,7
Расходы (без трансферта на выплату пенсий)	14,5	13,4	12,5
Обслуживание долга	1,9	2,0	1,7
Внутреннего	0,4	0,5	0,5
Внешнего	1,5	1,5	1,2
Непроцентные расходы	12,6	11,4	10,8

Основные параметры федерального бюджета на 2004-2006 годы, % от ВВП

	2004	2005	2006
	Закон о бюджете	Финансовый план	Финансовый план
Перечисления ЕСН Пенсионному фонду	2,9	2,8	2,7
Профицит(+)/Дефицит(-)	0,5	0,9	1,5

Воспроизводство бюджета в качестве сугубо фискально-распределительной категории неизменно превращало его в кризогенный фактор и в период гиперинфляции начала 90-х годов, и во время платежного кризиса середины десятилетия, и в конце последнего, ознаменованном фактическими массовыми банкротствами. Это положение сохраняется и сегодня, а выдаваемый за великое правительственное достижение профицит федерального бюджета связан главным образом с ценовой ситуацией на мировых рынках энергоносителей¹.

Императив бюджетной политики — достижение сбалансированности между реализацией обязательств госвласти и ее возможностями мобилизовывать финансовые ресурсы как на федеральном, так и на региональном уровнях. Чтобы реально оценивать потенциал государства по выполнению своих обязательств, следует четко представлять себе положение дел в бюд-

жетной сфере. В настоящее время бездефицитность бюджета — не более чем фикция. В действительности дефицит федерального бюджета «перетекает» в бюджеты субъектов Федерации (см. табл. 2). Это происходит потому, что реально не учитываются социальные обязательства регионов, являющиеся государственными. Так, перераспределение доходов между уровнями бюджетной системы в 2004 г. согласно оценкам, приведет к существенной утрате устойчивости социальных обязательств субъектов Федерации, бюджеты которых потеряют около 130 млрд. руб. при потерях федерального бюджета в 6 млрд. руб.

Как показала практика, когда бюджет выступает в качестве исключительно фискально-распределительного феномена, одни предприятия перегружаются всевозможными налоговыми проверками, другие работают в максимально комфортных условиях налогового контроля; одним предприятиям предоставляются различные налоговые преференции, а других донимают угрозами изъятия финансовой документации и различными штрафами; одни бюджетные отрасли и муниципалитеты получают своевременное и полное финансирование из бюджета, другие держатся на голодном бюджетном пайке; на одних бюджетополучателей, как из рога изобилия, сыплются все новые финансово обеспеченные программы, другие годами ждут финансирования самых неотложных потребностей.

¹ В настоящее время снижение цен нефти на 1 доллар приводит к уменьшению доходов бюджетной системы России в среднем на 0,45 процентных пункта ВВП, в том числе федерального бюджета — на 0,35 процентных пункта ВВП (в условиях 2003 года - на 48 млрд.рублей). При колебаниях мировых цен на нефть за последние 10 лет от 12 до 27 долларов за баррель, доходы бюджетной системы могли изменяться в пределах от 32% до 38% ВВП, доходы федерального бюджета — от 15% до 20% ВВП.

Таблица 2

Исполнение бюджетов Российской Федерации, % к ВВП

	2000	2001	2002	2003
Консолидированный бюджет и внебюджетные фонды				
Доходы	37,3	37,1	37,0	37,3*
Расходы	34,2	33,8	36,0	36,3*
Профицит(+)/дефицит(-)	3,1	3,2	1,1	1,0*
Федеральный бюджет				
Доходы	15,5	17,6	20,3	19,4
Расходы	14,1	14,7	18,8	17,7
Профицит(+)/дефицит(-)	1,4	2,9	1,5	1,7
Территориальные бюджеты				
Доходы	13,2	12,1	12,1	11,3
Расходы	12,7	12,2	12,6	11,1
Профицит(+)/дефицит(-)	0,5	-0,1	-0,5	0,2

Коль скоро же бюджету будут приданы функции базисного элемента экономического развития, придется как минимум: а) планировать четко нацеленные на развитие доходной базы инвестиции, предоставляемые на условиях открытого конкурса потенциальных их получателей; б) разрабатывать и реализовывать специальный программы по увеличению неналоговых доходов бюджета; в) ставить доступ к бюджетным ресурсам в прямую и жесткую зависимость от эффективности использования средств в той или иной бюджетной отрасли, в том или ином муниципальном образовании; г) программировать и осуществлять комплексы мероприятий по бюджетному стимулированию процесса сокращения удельных расходов бюджета на единицу бюджетных услуг без ущерба для качества последних (отдельные же бюджетные услуги могут и должны переводиться на начала коммерческого или смешанного финансирования).

В общем, приходится констатировать утрату целевой направленности бюджетной политики, ее оторванность от реализации государственных функций обеспечения условий экономического роста и социального развития. Практически не выполняется ни один законодательно установленный норматив формирования бюджетных расходов, их планирование утратило логику.

Главной функцией налогово-бюджетного механизма остается перераспределение национального дохода для приоритетного обслуживания государственного долга, т.е. реализации прежде всего интересов внешних и внутренних

кредиторов, а не для развития национальной экономики. В результате сужаются возможности экономического роста: при наличии объективных возможностей удержания темпов прироста ВВП на уровне 8-10% федеральное правительство ориентируется на уровень в 6%, который в свою очередь едва ли будет достигнут.

Главными системными изъяны ныне проводимой бюджетной политики в предельно кратком виде таковы.

1. Линия на самоустранение государства от активной политики модернизации научно-производственного потенциала страны, стимулирования роста производства, инвестиций и доходов населения. Недооценка роли современного государства в создании условий для успешного социально-экономического развития. Губительная ориентация на сокращение госрасходов в среднесрочной перспективе при неспособности государства выполнять свои основные функции.

2. Игнорирование необходимости обеспечения комплекса макропредпосылок экономического роста. Сохранение дискредитировавших себя методов денежно-кредитной политики, спровоцировавшей расстройство системы денежного обращения, демонетизацию производственной сферы, отток из нее капитала и финансовый кризис. Уход от применения многих положительно зарекомендовавших себя в мировой практике инструментов регулирования денежного предложения и механизмов рефинансирования производственной деятельности.