

© 2011 г.

Юрий Швецов

доктор экономических наук, профессор
(Алтайская академия экономики и права, г. Барнаул)
(e-mail: yu.shvetsov@mail.ru)

БЮДЖЕТ ГОСУДАРСТВА КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ ДОСТОЯНИЕ

В статье рассматриваются актуальные проблемы теории бюджета, связанные с развитием и совершенствованием этой важной экономической категории. Дается характеристика функций бюджета и принципов построения бюджетной системы, изложены недостатки нормативной базы по регулированию бюджетных правоотношений, а также изъяны в осуществлении бюджетного процесса. Обосновывается необходимость переориентации бюджета на финансирование первоочередных потребностей общества.

Ключевые слова: бюджет, государство, бюджетная система, доходы и расходы, общественные потребности, бюджетный процесс, децентрализация бюджетных расходов.

Развитие рыночной экономики предъявляет повышенные требования к качеству теории государственных финансов вообще и их сердцевине – бюджету – в частности. Современная отечественная теория таким требованиям не удовлетворяет в силу отсутствия сколько-нибудь значимых разработок на эту тему. Большинство из имеющихся изысканий по данной проблематике грешат декларативностью, тенденциозностью, поверхностностью излагаемого материала, оторванностью от реалий сегодняшней хозяйственной практики.

Этим же страдают и нормативные документы по вопросам регламентации различных видов государственных финансовых ресурсов. Возьмем, к примеру, определение бюджета, приведенное в основополагающем правовом акте – Бюджетном кодексе, в соответствии с которым под ним понимается «форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства». Но дело в том, что нужды, как и цели государства могут иметь разновекторную направленность, совпадая с интересами большинства проживающего в стране населения или противостоя им. И в зависимости от этого, соответственно, бюджет может служить общественно значимым предпочтениям, а может обслуживать лишь узкокорпоративную властную элиту, игнорируя чаяния и нужды нации в целом.

Это коренной вопрос теории бюджета, связанный с его социальной направленностью, не решив который невозможно верно определить ни теоретические постулаты, ни практическую составляющую сферы государственных финансов. До тех пор, пока не станет общепринятым понимание бюджета как общественного достояния невозможно будет интерпретировать все остальные категории теории государственных финансов. Отсутствие этой фундаментальной теоретической основы препятствует появлению новых и творческому развитию имеющихся элементов методологии государственного бюджета.

На наш взгляд, под бюджетом, исходя из критерия содержательности дефиниции, следует понимать централизованный фонд денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых ценностей в целях повышения жизненного уровня населения.

Как макроэкономический инструмент, бюджет способен количественно и качественно влиять на эффективность общественного производства. Количественное влияние характеризуется пропорциями мобилизуемых, распределяемых и используемых ресурсов бюджета, качественное – его воздействием на материальные интересы участников воспроизводственного процесса через формы организации бюджетной системы.

Сущность бюджетной системы, излагаемая в Бюджетном кодексе, также не выдерживает никакой критики. Главным недостатком Кодекса является его концептуальная ограниченность. Речь идет, в частности, о том, что бюджетная система в нем представлена как бы сама по себе, в своеобразном экономическом и социальном вакууме. Заложена в Кодексе концепция ориентирована на решение узковедомственных внутрибюджетных проблем, при этом во всех частях Кодекса просматривается явно счетный, организационно-технический характер концепции, сводящий роль бюджетной системы до правительственной кассы. Бюджетному механизму отводится роль экономического регулятора, предназначенного в основном для содержания государственного аппарата и реализации так называемых «минимальных государственных социальных гарантий» и «минимальной бюджетной обеспеченности».

В этой связи весьма примечателен тот факт, что формулировка целевой направленности «финансового регулирования» выглядит расплывчатой и в вводной части Кодекса, и в его содержании, а такие понятия, как «бюджетная политика» и «защищенные статьи бюджета», вообще не включены в ст. 6 "Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе". Лишь в разделе VI «Составление проектов бюджетов» вскользь упоминается об основных направлениях бюджетной и налоговой политики, используемых при составлении проектов бюджетов.

Обратимся к наиболее важным теоретическим аспектам бюджета как экономической категории. Прежде всего, необходимо переосмысление его функций и принципов построения бюджетной системы.

На наш взгляд, функциями бюджета являются следующие четыре:

- перераспределительная, связанная с варьированием величины национального дохода между производственной и непроизводственной сферами, в территориальном и отраслевом разрезе, наиболее значимыми в данный период развития страны отраслями экономики, их видами и под-видами;

- регулирующая, отражающая процесс первоочередного направления денежных средств на развитие приоритетных отраслей национальной экономики и проявляющаяся в возможности целенаправленно и непосредственно воздействовать через государственные расходы (заказы, ассигнования, субсидии, субвенции) на различные стадии общественного воспроизводства (производство, обмен, распределение, потребление), на совокупные спрос и предложение, накопления и сбережения;

- социальная, заключающаяся в повышении жизненного уровня населения (снижение безработицы, рост размеров социальных пособий, снижение смертности, повышение пенсий и т.п.), осуществлении социальной поддержки слабо защищенных слоев населения (пенсионеров, инвалидов, студентов, малообеспеченных семей), предоставлении гарантии социальных и экономических прав граждан России, проведении активной социальной политики, обеспечивающей адресную защиту нуждающихся в ней слоев населения;

- контрольная, включающая в себя надзор общества за целевым и адресным расходованием бюджетных средств, за соответствием размера централизуемых финансовых ресурсов государства объему его потребностей, за действенностью бюджетного процесса, в котором должны «высвечиваться» слабые места, «болевые точки» в экономике страны.

Принципы построения бюджетной системы, сформулированные в Бюджетном кодексе, также должны быть изменены в соответствии с новым определением бюджета и наполнены другим социально-экономическим содержанием.

1. Основной принцип – принцип общественной значимости бюджета, который основывается прежде всего на едином для всех звеньев бюджетной системы подходе к социальной направленности бюджета, ранжировании общественных потребностей по степени их значимости и обеспечении в соответствии с этим их различного финансирования. По отношению к этому принципу все остальные являются производными.

2. Принцип единства бюджетной системы как единство бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса.

3. Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами означает определение полномочий органов власти по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.

4. Принцип самостоятельности бюджета как обязанность органов власти обеспечивать бюджетный процесс и эффективность использования бюджетных средств, направленная на самообеспечение и саморазвитие отдельных территорий.

5. Принцип сбалансированности бюджета: объем его расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений из источников финансирования бюджетного дефицита.

6. Принцип результативности бюджета означает достижение социально значимых целей с минимальным отвлечением средств на непроизводительные расходы (содержание номенклатуры, национальную оборону и т.п.).

7. Принцип прозрачности бюджета заключается в обязательной открытости для общества и средств массовой информации всех бюджетных процедур и этапов бюджетного процесса.

8. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что все бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных бюджетополучателей с указанием целей их использования.

9. Принцип минимизации издержек управления бюджетом заключается в том, что расходы по управлению бюджетом должны быть сведены к минимуму.

Остальные перечисленные в Бюджетном кодексе принципы (равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, полноты отражения доходов и расходов, совокупного покрытия расходов, достоверности, подведомственности расходов, единства кассы) на самом деле либо надуманны, либо имеют технический характер.

Бюджетный кодекс содержит еще целый ряд серьезных упущений, несоответствий и пробелов. Практически нерешенными остались и задачи, которые изначально, еще до принятия этого документа, были поставлены в качестве приоритетных.

Так, в Бюджетном кодексе дается чисто ведомственное определение понятия бюджетного устройства, а дефиниция «бюджетный федерализм» вообще отсутствует в тексте нормативного акта.

По нашему мнению, бюджетное устройство – это основанная на правовых нормах взаимосвязь участников бюджетного процесса, направленная на рост доли общественно значимых расходов в структуре консолидированного бюджета государства.

Бюджетный федерализм – это такое распределение функций и полномочий между органами власти всех уровней, при котором обеспечива-

ется их финансовая самостоятельность, направленная на максимизацию реализации всех общественных потребностей, увеличение жизненного уровня населения и минимизацию издержек по администрированию управленческих функций.

Бюджетный федерализм включает в себя:

- рациональное распределение налогов на федеральные, региональные и местные (вертикальное бюджетное выравнивание);
- четкое распределение всех расходных полномочий по источникам их финансирования на нормативной основе с законодательным определением полномочий каждого уровня;
- адресную финансовую помощь, направленную на горизонтальное бюджетное выравнивание.

Современное состояние бюджетного федерализма в РФ вызывает очень много вопросов. Для какой общефедеральной цели создана вся эта сложнейшая система финансовой «мелиорации» бюджетов разных уровней? Каковы итоги деятельности указанной системы с позиций ее результативности, эффективности, тактических и стратегических задач территориального развития? Что нужно сделать не для формального соблюдения канонов бюджетного федерализма, а для достижения необходимых результатов?

Пока же российская модель бюджетного федерализма продолжает жить своей оторванной от реальности финансовой жизнью, развиваясь и трансформируясь только в аспекте чисто финансовых технологий, обновления расчетных формул и т.п. Все это необходимо, но явно недостаточно. Требуется принципиально иная – системная модернизация бюджетного федерализма как эффективное средство решения социально-экономических проблем конкретных территорий, укрепления федеративных отношений и местного самоуправления.

Другими важнейшими методологическими вопросами развития категории бюджета являются также следующие:

- формирование доходной части бюджетной системы с ориентацией на укрепление собственной доходной базы бюджета каждого уровня при минимизации размеров финансовой помощи на основе оптимального соотношения федеральных, региональных и местных налогов и адресного характера безвозмездных перечислений;

- планирование расходной части бюджетов всех уровней на базе законодательно утвержденных нормативов по разделам функциональной классификации расходов с преимущественным направлением их на общественно значимые цели;

- изменение процедуры принятия бюджета с отстранением чиновников от процесса «пиления бюджетного пирога» и установлением жесткого общественного контроля;

- изменение порядка отражения затрат в бюджетной отчетности, обеспечение их полной прозрачности, не дающей возможности номенклатуре «растворить» свои индивидуальные бюджетные привилегии в общем объеме статейных расходов и предусматривающей отражение отдельными строками размеров зарубежных вояжей, подарков, санаторного лечения и проч.;

- изменение процедуры утверждения отчета об исполнении бюджета, дающей возможность отправлять в отставку чиновников, превысивших нормативы финансовых затрат на собственное содержание.

Согласно Бюджетному кодексу, бюджет должен быть направлен на решение экономических и социальных задач. Но для этого необходимо их знать, определить наиболее актуальные проблемы, выделить соответствующие финансовые средства на их решение и отразить все это в бюджете. Только в этом случае возможно поступательное развитие экономики и повышение благосостояния населения. Действующая же процедура бюджетного процесса эти требования игнорирует.

В условиях принципа единоначалия, действующего в системе органов исполнительной власти, полномочия Министерства финансов, по существу, принадлежат министру финансов, который единолично решает все вопросы организации бюджетного процесса, что и закреплено Бюджетным кодексом (ст. 165, 166 и др.). Этот порядок закономерно ведет к тому, что ежегодно сформированный бюджет направлен не на решение общенациональных проблем, а на ликвидацию исключительно ведомственных противоречий распределения бюджетных средств.

Для сравнения: в современной Германии проект бюджета составляется не в высоких кабинетах федерального министерства финансов, а формируется снизу, начиная с местного самоуправления. Процедура следующая. Вначале органы местного самоуправления совместно с населением определяют, какие задачи должны быть решены в предстоящем году. Соотносят их с доходами, и в случае если они не могут самостоятельно решить тот или иной вопрос в связи с недостаточностью собственных финансовых, материальных, трудовых или иных ресурсов, выносят его на рассмотрение на земельном уровне (на уровне субъекта Федерации – Земли).

Палата (представительный орган Земли), которая утверждает земельный бюджет, на основе анализа и учета положения дел в местных сообществах данной Земли принимает решение о предоставлении необходимых финансовых средств нуждающимся в них местным сообществам.

В случае если проблема, поднятая местным самоуправлением, имеет общерегиональное или даже государственное значение и не может быть профинансирована из бюджета Земли, она выносится на рассмотрение Федерации.

Такой порядок формирования федерального бюджета имеет несколько достоинств. Во-первых, он формируется на основе и с учетом реальных потребностей регионов и страны в целом. Во-вторых, финансирование региональных мероприятий закрепляется в Законе о бюджете и производится в то время, когда предусмотрена их реализация. В-третьих, все показатели бюджета прозрачны и понятны гражданам, субъектам Федерации и местному самоуправлению, не вызывают у них непонимания и несогласия, что нередко имеет место в нашем обществе.

Другим серьезным недостатком формирования российского бюджета является то, что согласно Бюджетному кодексу основной финансовый план государства опирается не на реальное положение дел в обществе, а на прогнозы, оценки, тенденции, ожидания и другие предположения. Согласно п. 2 ст. 172 Кодекса, основаниями для составления проекта бюджета являются: бюджетное послание президента РФ, прогноз социально-экономического развития соответствующей территории, основные направления бюджетной и налоговой политики.

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается на основе данных за последний отчетный период, прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год (ст. 173 Кодекса).

Перспективный финансовый план формируется на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования и содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению государственных и муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета (ст. 174 Кодекса).

Аналогичным образом, то есть на основании прогнозов, ожиданий, тенденций, предположений, разрабатываются и другие бюджетные документы и в целом федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации (см. статьи 175, 179, 184 и др.).

Но в современной России в условиях рыночной экономики и самостоятельной деятельности предпринимательских структур, действующих по собственному усмотрению, объективно неизбежен весьма условный характер прогнозирования. Поэтому составление федерального бюджета на такой ненадежной основе, как правило, не соответствует реальной действительности. А поскольку Закон о федеральном бюджете подлежит обя-

зательному исполнению независимо от того, соответствует ли он фактическим потребностям общества или нет, зачастую финансируются неактуальные мероприятия, а жизненно необходимые потребности общества остаются без денежных средств.

Не случайно в настоящее время в дополнение к бюджету разрабатываются президентские национальные программы, показатели которых отвечают реальным потребностям общества и имеют строго целенаправленный характер. Бюджет же на эти потребности не реагирует. В нем не предусматриваются в необходимой мере развитие образования, медицинского обслуживания населения, строительство жилья, газификация населенных пунктов, решение социальных, инфраструктурных и иных вопросов.

Для сравнения: во Франции, например, бюджетные показатели формируются на основе статистических данных и результатов конкретных социологических исследований о положении дел в определенной отрасли экономики или иной социальной сфере. В случае, если обнаруживаются отставание в развитии или другие негативные явления, то их устранение определяется как стратегическая цель бюджетного планирования. Для ее достижения разрабатываются соответствующие конкретные программы на срок от 3 до 5 лет. Стратегические цели разрабатываются также и для реализации инвестиционных, инновационных научно-технических достижений, промышленного и социального развития регионов, решения других важных задач. Такое составление бюджета основывается на оценке реального состояния национальной экономики и социальной инфраструктуры, способствует своевременному и успешному решению наиболее актуальных и значимых проблем развития здравоохранения, образования, занятости населения, социальных сфер жизни граждан и т.п.

По своей экономической сути бюджет является механизмом перераспределения доходов общества в пользу одного агента за счет другого с целью обеспечения возможности выполнения первым из них функций, в которых общество нуждается. То есть если вмешательство государства в социально-экономическую систему необходимо, и от этого выигрывает общество в целом, то объективно должен быть сформирован эффективный механизм перераспределения в пользу государства денежных средств, достаточных для обеспечения возложенных на него функций.

Но в этом случае закономерно возникают вопросы о том, сколько средств следует выделять государству, чтобы экономика была эффективной; в какой мере это будет ущемлять интересы хозяйствующих субъектов; какие выбрать показатели оценки эффективности государственных расходов; кто будет регламентировать последние; каковы условия достижения «золотой середины» между бюрократическими структурами государства и корпоративным менеджментом (а в целом – между рынком и

государством) в управлении денежными средствами, циркулирующими в национальном хозяйстве, и т.д.

Для РФ эти вопросы являются одними из первоочередных, поскольку более половины всех произведенных в обществе товаров и услуг в текущих ценах ежегодно перераспределяется посредством бюджета в пользу государства. Сокращение реальных доходов населения в стране однозначно свидетельствует о неэффективности властных структур, о неадекватности бюджета как механизма перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов. Из этого следует, что необходимо внести серьезные коррективы в механизмы формирования и распределения государственных финансовых ресурсов.

При этом самым принципиальным является аспект о сути и содержании государственных расходов и доходов, о роли бюджета как специфической формы их осуществления.

Ни в Конституции РФ, ни в федеральных законодательных актах не закреплены состав, структура и объем допустимых государственных расходов. Это дает возможность государственным структурам неполностью включать в федеральный бюджет государственные расходы и тем самым выводить из-под общественного контроля определенную их часть. В результате исполнительная власть имеет вполне законные основания самостоятельно, то есть без одобрения и вне контроля представительной власти, распоряжаться известной долей государственных средств.

Обратим внимание на еще одно важное обстоятельство. На всем протяжении истории России интересы гражданина страны оказывались в подчиненном положении по отношению к потребностям государства. Человек и раньше, и сейчас – лишь «винтик» гигантской государственной машины, производительная сила, статистическая единица, плательщик многочисленных налогов и сборов. И величие страны измерялось и измеряется не уровнем жизни населения, а количеством и качеством производимых в интересах государства различных материальных ресурсов. Причем подавляющая часть финансовых средств страны шла и идет на формирование и поддержание великодержавного имиджа.

Кроме того, в течение всей многовековой истории России всевластие консервативной и коррумпированной бюрократии было главным тормозом развития страны. Централизм, то есть стремление решать задачи местного значения с помощью центральных учреждений, государственный контроль за деятельностью местных органов пронизывают всю систему местного самоуправления. Это нашло отражение в законодательстве, в распределении финансовых, материальных и иных ресурсов, в повседневной практике управления, в менталитете граждан.

Учитывая такую многолетнюю практику, не приходится удивляться выделению баснословных бюджетных сумм на строительство богатых административных зданий и грандиозных монументов, реализацию популистских программ, а в конечном итоге – повсеместному ущемлению прав населения.

Знаменательной представляется повышенная активность государства по концентрации ресурсов и их распределению в пользу ряда избранных целей – на осуществление проектов, объявленных национальными сверхприоритетами (инфраструктурное строительство, нанотехнологии, судостроение, авиастроение и др.), на формирование квазирыночных инструментов госрегулирования (так называемых институтов развития – «Инвестиционный фонд», «Банк развития», «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Российская венчурная компания»), на создание государственных производственных корпораций («Объединенная авиастроительная корпорация», «Объединенная судостроительная корпорация», «Роснотех», «Росатом», «Ростехнологии», «Росрыбфлот»).

При этом критическое отношение вызывают не столько сами по себе выбранные приоритетные направления, сколько механизм и мотивировки сделанного выбора. Лицами, принимающими стратегические решения, остаются исключительно государственные чиновники, которые действуют без учета мнений и инициатив предпринимателей и гражданского общества.

Нельзя не обратить внимания и на сохраняющуюся практику создания в рамках федерального бюджета специализированных фондов, которые нарушают его единство и полноту. Вообще говоря, вычленение из общего бюджета отдельных статей расходов, целевая увязка доходов с определенными видами расходов – несостоятельные меры.

Их основной порок заключается в том, что они устраняют конкуренцию потребностей и приоритетов в расходовании бюджетных средств. В процессе составления бюджета не подтверждается необходимость соответствующих расходов, что нарушает общепризнанный мировой практикой важнейший принцип формирования бюджета, согласно которому все доходы должны служить для покрытия всех расходов. Игнорирование данного принципа повышает вероятность принятия ошибочных решений в сфере финансовой политики, в том числе в отношении общеэкономических взаимосвязей и пропорций.

Сказанное в полной мере относится и к существующему в настоящее время порядку расходования ресурсов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния, а также средств, привлеченных с внутреннего и внешнего рынка на основе заимствований.

На наш взгляд, целесообразно законодательно определить, что средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния – как до-

ход всего общества – должны быть вложены в развитие национальной экономики и в инфраструктуру роста жизненного уровня населения: приобретены новые прогрессивные технологии, созданы дополнительные рабочие места, обеспечены и реализованы экологические, медицинские, образовательные мероприятия, осуществлены пенсионная, военная, социальная и другие необходимые реформы.

Кроме того, в Бюджетном кодексе должна присутствовать специальная статья, которая обязывала бы правительство осуществлять займы только на развитие экономики, т.е. на инвестиционные и инновационные цели. При этом расходование заемных средств, их освоение должны быть объектом пристального внимания общественности. Эти сведения должны быть общедоступны, как и информация об отдаче освоенных средств: какие объекты были созданы и каких показателей экономической деятельности на них добились.

Еще одной важной проблемой является то, что доходы государства не полностью отражаются как доходы государственного бюджета. Примером может служить использование государственной собственности, особенно государственных долей в акционерных обществах.

При этом формирование российского бюджета связано с фактическим приматом его доходов, в первую очередь налогов, над бюджетными расходами. Это определяется Конституцией РФ (ст. 57), требующей, чтобы каждый платил налоги и сборы, но при этом никак не оговаривается, для чего они предназначены.

Целесообразно, однако, чтобы государство изначально определило, что и в каких размерах оно намеревается делать, а уже затем – кто и в какой мере должен оплатить эту деятельность. Не налоги сами по себе являются первичными по отношению к расходам бюджета, а наоборот: именно от государственных расходов должны зависеть налоги в государстве. При такой постановке вопроса оказывается, что и решение проблемы снижения налогового бремени связано не столько с уменьшением налогов как таковых, сколько с сокращением расходов государства.

Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти в бюджетной сфере – обычная проблема любого сложно устроенного государства, особенно – федеративного. При этом даже в тех странах, где подобное разделение осуществляется в рамках устойчивых правовых традиций, его результатами зачастую остаются недовольны все стороны, о чем свидетельствуют периодически возникающие острые политические дискуссии.

Главным предметом пересекающихся интересов федеральных, региональных и местных властей в нашей стране стали те правомочия, обладание которыми влечет за собой ясно осязаемые экономические выго-

ды. Это прежде всего права на сулящие доход объекты бывшей «общенародной» собственности (недра, земельные ресурсы, устойчиво работающие предприятия и компании), а также полномочия в области бюджетно-налогового регулирования, внешнеэкономической деятельности, установления тарифов и т.д.

В отличие от активной борьбы «центра» и «регионов» за экономические интересы разделение предметов ведения и полномочий в социальной сфере проходит несравнимо спокойней. Причем, если в первом случае каждая сторона заботится о том, как бы «оттянуть» на себя побольше, то во втором задача прямо противоположная – как можно больше с себя «снять».

В отличие от всех других сфер жизнедеятельности общества и государства, где объектом регулятивных полномочий органов власти являются главным образом взаимоотношения юридических лиц, в социальной сфере конечным участником любых видов правоотношений выступает лицо физическое – каждый гражданин страны. И если в первом случае разграничение предметов ведения и полномочий органов власти затрагивает население лишь косвенно, то аналогичные процессы в социальной сфере (выявление того, кто, как и какие правила предоставления и оплаты социальных услуг устанавливает) самым непосредственным образом касаются каждого жителя любого населенного пункта – города, поселка, села и т.п.

Поэтому именно социальная сфера должна быть наиболее приоритетной в деятельности государства, и все насущные проблемы ее совершенствования должны быть предметом первоочередного внимания всех уровней власти. И этот приоритет должен быть в полной мере отражен в главном финансовом плане страны – бюджете – как процесс систематического роста государственных средств на эти цели.

Еще одной важной проблемой бюджетной системы является степень централизации бюджетных расходов.

Ограниченная в ресурсах социально-экономическая система вынужденно ранжирует потребности, учитывая особенности жизнедеятельности своих субъектов. В силу объективных биологических, статусных, производственных, социальных и ряда других причин система заставляет отдавать предпочтение тем или иным нуждам, откладывая часть из них до лучших времен, от некоторых отказаться вовсе. В результате появляется единая иерархическая вертикаль потребностей, детерминированная уровнем развития системы.

В свою очередь, потребность в соответствии со своим рангом – приоритетом и значением – формирует денежные потоки, определяя необходимые для себя системные параметры жизнеобеспечения. Эти потоки го-

сударство может распределять двумя путями: централизованно и децентрализованно.

В настоящее время в системе государственного бюджетного регулирования делается ставка на сбалансированность только федерального бюджета. Интересы государства в развитии экономического потенциала общества концентрируются, таким образом, исключительно на фискальных задачах центрального правительства, а не на поиске компромисса интересов правительства, предпринимателей и граждан.

В реалиях экономической действительности это означает, что осуществляемая длительное время политика сбалансированного федерального бюджета представляет собой не что иное, как отказ от курса на рост экономического потенциала страны, логическим следствием которого может стать череда новых экономических кризисов.

На протяжении последних лет активно формируются механизмы перекачки налогового потенциала страны в федеральный бюджет. При этом темпы роста налоговых доходов федерального бюджета существенно опережают рост основных макроэкономических показателей. Но это вовсе не означает, что федеральный бюджет берет на себя ответственность за предоставление гражданам страны бюджетных услуг. Напротив, расходы федерального бюджета постоянно снижаются, а расходы консолидированного бюджета, наоборот, возрастают.

Из-за меньшей эластичности расходов бюджетов субъектов Федерации и их социальной значимости происходит сброс бюджетного дефицита с федерального на региональный и местный уровни. Поэтому успехи правительства по сбалансированности федерального бюджета в значительной мере достигнуты за счет общей разбалансировки региональных и местных бюджетов.

Бюджетный кодекс закрепляет это законодательно; в основополагающем законодательном акте реализовался принцип фискального приоритета центральной власти с подчиненным положением субъектов Федерации и муниципальных образований.

Но когда бюджет выступает в качестве исключительно фискально-распределительного феномена, утрачивается целевая направленность бюджетной политики, обнаруживается ее оторванность от реализации государственных функций обеспечения условий экономического роста и социального развития. А когда на деле не выполняется ни один законодательно установленный норматив формирования бюджетных расходов, то их планирование утрачивает смысл.

* * *

Перечень проблем, связанных с совершенствованием теоретических основ бюджета как экономической категории, конечно же, не исчерпывается приведенными. Но главной среди них, по нашему мнению, является отрыв достижений современной теоретической мысли от реалий хозяйственной практики. Преодоление этого отрыва связано с изменением взглядов на бюджет как на «кошелек» государственной власти, тратящей накопленные средства по своему усмотрению, и наполнением его качественно другим смыслом – это общественное достояние, используемое в интересах большинства проживающего в стране населения.
