

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ В ПЕРИОД РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ ГОСУДАРСТВА

Опыт развитых стран с рыночной экономикой показывает, что объективные противоречия находят свое разрешение не достигая деструктивных процессов в экономике. Поэтому построение национальной государственной бюджетной системы в трансформационный период экономики возможно через ее реформирование. Сложное положение российской экономики, возрастающая острота вопросов межбюджетных отношений, резкая децентрализация расходной части бюджетов субъектов Федерации с одновременно усиливающейся централизацией налоговых доходов обусловили несоответствия бюджетной структуры сегодняшнему федеративному устройству государства. Сегодня не только в России, но и во всем мировом сообществе остаются открытыми вопросы, связанные с необходимостью и целесообразностью реформирования бюджетной системы государства – как неотъемлемой части системы экономических отношений.

Реформа бюджетной системы, предусматривающая разработку и внедрение программных мероприятий с учетом изменившихся тенденций развития социально-экономической, демографической, политико-правовой, инновационной сред, составляющих в своей взаимообусловленности ту обстановку, в которой происходит развитие бюджетной системы, ориентирована на многоуровневое организационно-структурное перестроение. С позиций особенностей концептуальных положений реформирования бюджетной системы можно отметить, что ее

эффективное развитие является сложным многоэтапным процессом, ориентированным на получение запрограммированных конечных результатов с заранее определенными вероятностными количественными оценками.

Таким образом, идя по пути экономических исследований, необходимо изучить, как развиваются бюджетные системы стран с развитой рыночной экономикой, в каком состоянии находится национальная бюджетная система, какими должны быть подходы к ее теоретическому обоснованию, как обеспечить ее эффективное развитие. С учетом вышеназванных обстоятельств, поиск новых подходов к построению и реформированию бюджетной системы, базирующихся на объективной оценке социально-экономического положения России является весьма актуальным.

Теоретические исследования природы бюджетной системы связаны с необходимостью проводить ее в рамках учения о государстве. Сущность и содержание бюджетной системы определяется функциями государства, важнейшей из которых является воспроизводство производственных отношений. Бюджет любого уровня бюджетной системы влияет на формирование воспроизводственных процессов. Процесс воспроизводства состоит из обязательных стадий: производство – обмен – распределение – потребление. Исходя из общественного назначения бюджетной системы, ее роль наиболее значительна на стадии распределения. Объемы этого распределения составляют 30-40 % валового внутреннего продукта. Созданный обществом продукт делится на долю потребления и накопления. Совокупный общественный продукт, предназначенный на потребление делится на долю, предназначенную на возмещение предметов и труда, использованных в предшествующем цикле производства, а другая часть распределяется между владельцем средств

производства и трудящимися. Таким образом, вся вновь созданная стоимость проходит первую стадию распределения, в которую активно вмешивается государство, изымая из доходов всех участников воспроизводственного процесса свою долю доходов, но не напрямую, а опосредовано, например, через налоги, государственные займы и страховые платежи. При нарушении сбалансированных границ вмешательства государства в распределительный процесс, нарушается весь воспроизводственный процесс. Изъятие государством в пользу общества определенной части валового внутреннего продукта в виде налогов и сборов субъектов экономических отношений на нужды общества и перераспределение чистого национального продукта с целью удовлетворения нужд общества, составляет сущность бюджетной системы.

В условиях перехода к рыночной экономике и реально проявляющихся кризисных явлений в сфере материального производства и потребления, нарушения сбалансированности спроса и предложения вопрос о стабилизации национальной экономики не может рассматриваться без учета происходящих перемен в бюджетной системе государства. Условия создания новой бюджетной системы ориентированной на постиндустриальное общество, одновременно должны быть адекватны идеям и принципам общества с социально ориентированной рыночной экономикой, реально обеспечивающей социальную защищенность каждого индивидуума.

В качестве условий, формирующих среду, а также особенностей функционирования и причин, вызывающих необходимость реформирования бюджетной системы могут выступать: формирование и становление новой экономической среды, проявляющееся в возникновении и становлении новых государственных структур;

отсутствие адекватного существующим экономическим условиям развития страны законодательного и нормативно-правового обеспечения; недостаточность научных обоснований результатов маркетинговых исследований рынка на федеральном, региональном и местном уровнях управления, выявление потребностей рынка и установление его особенностей в каждом регионе, городе или районе в соответствии с наличием и перспективами структурных изменений промышленного производства и инфраструктуры; отсутствие многоступенчатой системы мониторинга развития экономических процессов на территории страны, регионов, районов, с целью адаптации государственного социального стандарта к потребностям общества и конкретным направлениям перспективного развития экономики; многократное сокращение объемов финансирования социальной сферы из средств федерального бюджета, не позволяющее осуществлять социальную помощь в необходимом объеме; неэффективность и несогласованность целевых программ, направляемых на развитие экономики страны, региона, района.

Смена модели экономического развития в стране, переход к рыночной экономике неизбежно отразились на особенностях функционирования всего государства, и на бюджетную систему в частности.

Для научно обоснованного определения государственной бюджетной системы определим критерии, которым она должна соответствовать: источники ее образования; формы проявления и функциональное назначение в процессе не только расширенного воспроизводства, но и при новых производственных отношениях, возникающих при смене одной общественно-экономической формацией другой. Это позволило определить экономическое содержание бюджетной системы как связь, выраженную во взаимоотношениях хозяйствующих

субъектов и частных лиц, с одной стороны, и государства, с другой стороны, по поводу перераспределения национального дохода.

Одновременно, государственные бюджетные системы детерминированы исторически сложившимися экономическими отношениями, при этом детерминирующим аспектом указанной причинной обусловленности выступают производственные отношения.

Рассмотрим национальную бюджетную систему как единое целое содержания, формы и процесса.

По материальному содержанию бюджетная система - это совокупность бюджетов каждого ее уровня, выступающая как фонд централизованных финансовых ресурсов; как бюджетный план, разрабатываемый и утверждаемый законом.

Государственная бюджетная система как форма состоит из бюджетов разного уровня власти, между которыми существуют принципиальные отличия.

Выявим особенности функционирования бюджетной системы в условиях трансформационных процессов. В процессе исследования проблематики построения национальной бюджетной системы автор пришел к выводу, что в стране существует и действует еще один уровень бюджетной системы – межгосударственный, основанный на союзе Российской Федерации и Республики Беларусь. Автор так же предлагает в целях укрепления и создания единой государственной национальной бюджетной системы огосударствить органы местного самоуправления.

Государственная бюджетная система



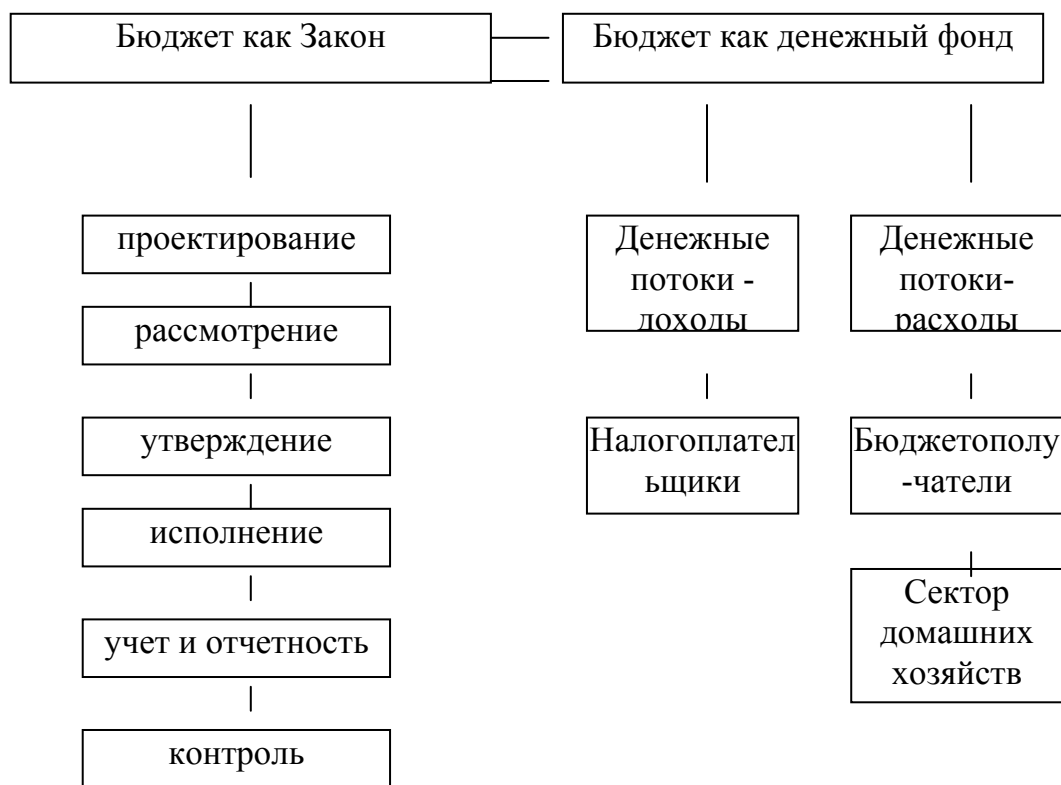


Рис.1. Государственная бюджетная система как процесс в его двойственном видении.

Определим, что структурные звенья бюджетной системы отличаются друг от друга бюджетами, утверждаемыми разными уровнями законодательной власти; разными источниками доходов и разным уровнем расходов и классифицирует по уровню компетенции органов власти Система классификации бюджетов представлена на примере Российской Федерации на рисунке 2.

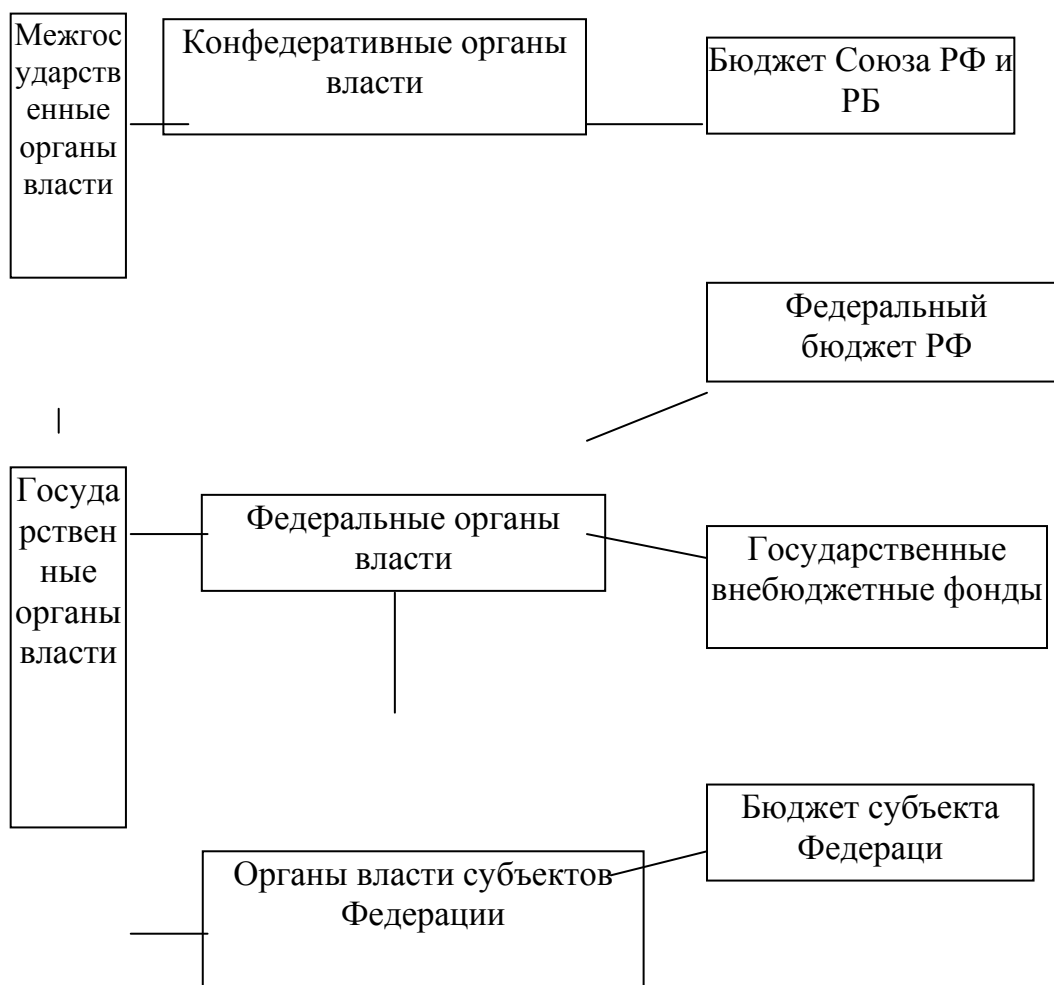
Дадим определение бюджета. Это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, разрабатываемый, утверждаемый и исполняемый на основе Закона о бюджете.

В исследовании акцентировано внимание на высоком уровне абстрагирования структуры бюджетных систем. Целостное представление

о бюджетной системе, содержание, каждой из ее отдельных форм и разновидностей рассмотрим с точки зрения общей теории систем.

Исследуем характер внутреннего содержания бюджетной системы с помощью трех методологических подходов: в рамках структурной, функциональной и каузальной концепций.

В рамках структурной концепции бюджетные системы рассматриваются как иерархические структуры, в которых системообразующим отношением является отношение между элементом и системой. Основным объектом изучения является качество бюджетной системы, изучение ее внутреннего устройства, составных элементов, характера взаимосвязей и отношений, как между элементами самой бюджетной системы, так и между ее элементами и системой в целом.



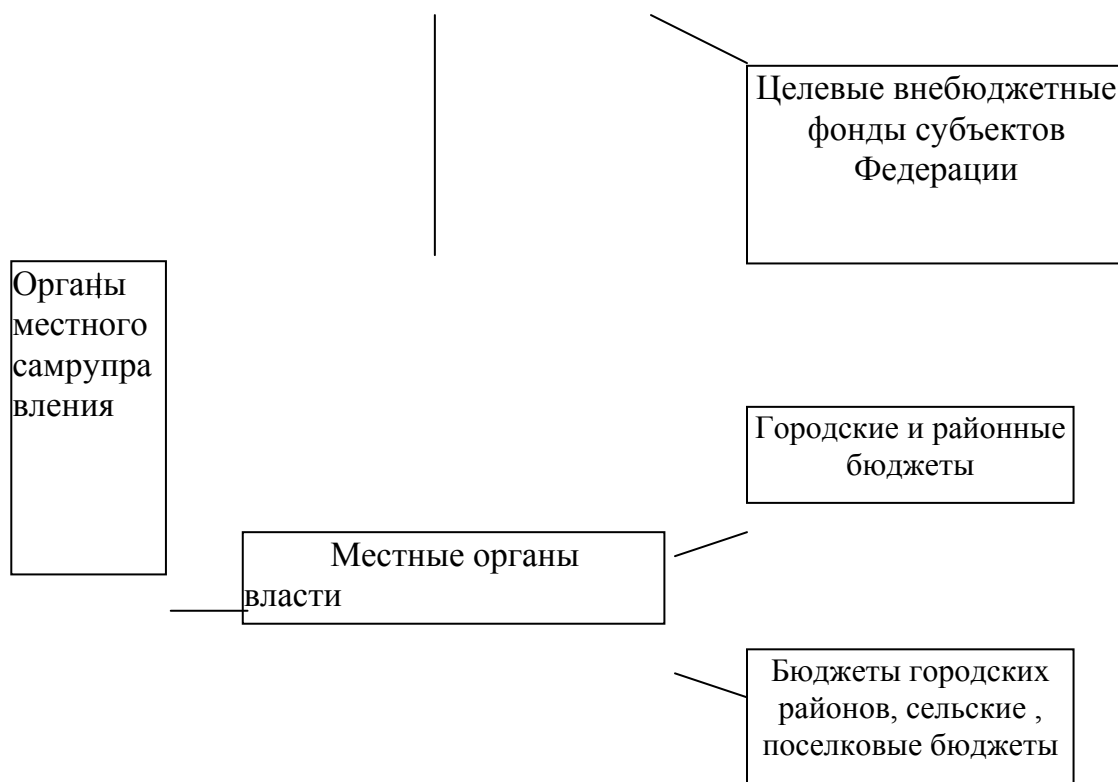


Рисунок 2. Классификация бюджетов по уровням власти в Российской Федерации

В рамках функциональной концепции бюджетные системы открыты для внешней экономической среды. Системообразующим отношением выступает отношение между бюджетной системой и внешней средой: воздействие среды на систему и воздействие системы на среду. Функциональная концепция отражает качественный аспект системы посредством количественных показателей.

Каузальная концепция рассматривает бюджетные системы как сложно развивающиеся объекты, причины развития которых, заложены в них самих. Исходным системообразующим отношением здесь является отношение между содержанием и формой системы. Противоречивое единство содержания и формы обеспечивает относительную устойчивость

и одновременно является источником относительной изменчивости и мобильности системы. Данный подход позволяет изучать бюджетную систему в динамике.

В рамках структурной концепции будем исходить из понимания системы как совокупности закономерно связанных друг с другом элементов, которая представляет собой определенное целостное образование. Целостность бюджетной системы обеспечивается посредством взаимодействия бюджетов разных уровней власти на основе системообразующих связей. Отношения между отдельными элементами системы внутри целостности, синтезированное выражение системообразующих связей образуют структуру бюджетной системы.

Основываясь на вышеизложенных соображениях, можно заключить, что изучение бюджетной системы предполагает решение двух задач:

- выделение, описание и группировку номенклатуры элементов системы;

- идентификацию и типологизацию системообразующих связей.

Систематизация субъектов бюджетной системы с опорой на субъекты государственной собственности позволяет сквозь призму анализа бюджетных взаимоотношений рассмотреть поведение субъекта бюджетной системы во всем многообразии его проявлений. Деятельность же, направленная на гармонизацию этих взаимоотношений, может способствовать поддержанию равновесия не только в самой бюджетной системе, но и в экономической системе в целом. Учитывая сложность и многомерность бюджетных систем, обусловленную многообразием существующих типов и форм государственной собственности, представляется возможным сгруппировать отдельные субъекты бюджетной системы в единые блоки, связанные общностью их места и

роли в системе, условий функционирования и развития, их совместимостью.

Для современной России особое значение имеет отработка принципов построения бюджетной системы применительно к особенностям развития государства федерального типа, поэтому бюджетная система Российской Федерации имеет иерархическую структуру и представлена в виде трехуровневой модели. Схематически бюджетная система России представлена на рисунке 3.

Первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

второй уровень – бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

третий уровень – местные бюджеты.

Национальная бюджетная система в виде трехмерной модели построенной на принципе формального разделения системы на подсистемы – бюджеты каждого уровня власти, распадается на подсистемы: доходы и расходы, которые состоят в свою очередь из множества элементов; поэтому ставится задача определить структуру доходной и расходной частей регионального бюджета; определить структурный принцип оценки для всех блоков бюджетной системы: планирование, организация и контроль.

В рамках функциональной концепции определено, что для изучения необходима синтезированная методология синхронно-диахронного подхода.

Объектом внимания при диахронном подходе становится временная динамика системы, взаимосвязь количественных и качественных изменений структурных элементов, сдвиги в параметрах системы. В этом аспекте обнаруживается глубокая модификация и общее усложнение

бюджетной системы современного российского общества по сравнению с системой дотрансформационного периода. С возникновением новых структурных элементов бюджетной системы актуализировались отдельные элементы, роль которых до трансформационного периода не носила преимущественный характер.



Рисунок. 3 Структура бюджетной системы Российской Федерации

Синхронный подход ставит своей задачей выяснение и описание современного статичного состояния системы. В исследовании

бюджетной системы предпочтительнее использовать синхронный подход. Его значимость заключается в понимании экономического поведения субъектов, формировании и реализации мероприятий по стимулированию и мотивации проводимой государственной экономической политики. Выбор обусловлен также сменой модели социально-экономического развития в государстве, переходным характером российской экономики и в силу этого сохраняющей тесную генетическую связь с прежней экономической системой.

Бюджетная система не может рассматриваться в ее статичном состоянии. Динамика системы обеспечивается изменением ее структуры в соответствии с поставленными целями, то есть существует ее определенная организованность. Отметим, что функция организации бюджетной системы состоит в удовлетворении определенных общественных потребностей, отличающихся высоким динамизмом. Движение же самой системы обеспечивается изменением как ее внутренних, так и внешних связей.

В рамках каузальной концепции определим, что в условиях огосударствленной экономики ведущим типом связей в бюджетной системе выступает иерархическая связь, т.е. подчинение интересов низших уровней высшим.

Структура бюджетной системы характеризуется не только по «горизонтали», но и по «вертикали». Воспользуемся следующими типами связей: интерактивные, связи управления, комбинаторные.

Интерактивные связи делятся на кооперационные и конфликтные.

Кооперационные связи возникают в случаях, когда происходит совпадение интересов различных субъектов, их объединение в группы с целью более полной реализации своих экономических интересов. Связи управления устанавливаются между различными уровнями бюджетной

системы, как выражения соподчинения на основе объективной приоритетности одних интересов перед другими. Комбинаторные связи образуются тогда, когда субъект бюджетной системы является одновременно субъектом экономической системы.

В научной литературе давно и прочно утвердилась точка зрения, согласно которой взаимодействие субъектов системы носит противоречивый характер. Наиболее распространенным является понимание противоречия как взаимодействия противоположных сторон системы, которые вместе с тем находятся во внутреннем единстве. Основания единства и противоположности, необходимые для возникновения противоречий в бюджетной системе, очевидно, находятся в единой для всех субъектов общества исторически сложившейся системе экономических отношений, проявлением которой и является бюджетная система. Помимо возникновения и становления процесс развития противоречий включает и этап разрешения. Опыт развитых стран с рыночной экономикой показывает, что объективные противоречия находят свое разрешение, не достигая деструктивных процессов в экономике. Это связано с усилением роли государства, играющего роль экономического центра, осуществляющего перераспределение доходов, осуществляющего контроль над экономическими процессами, выбор приоритетных направлений макроэкономической политики в рыночной экономике.

Ключевое инструментальное значение для совершенствования национальной бюджетной системы имеет система бюджетных отношений, а в более общем плане – модель бюджетного федерализма.

В рамках теории бюджетного федерализма дадим расширительное определение бюджетного федерализма: это отношения между уровнями власти по поводу мобилизации, распределения, перераспределения и

расходования всей совокупности бюджетных ресурсов на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации и входящих в них муниципальных образований.

Система, функционирующая в рамках активно эволюционирующей экономической системы, представляет собой развивающуюся структуру, поэтому необходимо, чтобы изначально модели бюджетной системы и бюджетного федерализма «встроенные» одна в другую, несли в себе элементы своей корректировки и модификации, «подстраивающиеся» под изменяющуюся экономическую ситуацию. Этот принцип, по мнению автора, должен стать качественным признаком бюджетного федерализма.

Для того чтобы обе модели работали в трансформационный период экономики эффективно, необходим целый ряд внешних и внутренних условий.

Внешние условия:

во-первых, в стране должно быть гражданское общество. Власть должна обслуживать общество при одновременном наличии единства общегосударственных интересов и интересов населения по бюджетным вопросам. Власти должны быть «прозрачны» и подотчетны избирателям;

во-вторых, необходимо единое экономическое пространство с «излишним» капиталом и мобильным населением. Регионы и муниципалитеты должны конкурировать друг с другом за инвестиции, рабочие места, преуспевающих граждан.

Одновременно возрастает роль внутренних бюджетных условий: наличие законодательно установленного разграничения расходных и доходных полномочий, а также объективное и «прозрачное» бюджетное выравнивание.

Определено, что на практике существует вертикальный дисбаланс между расходными полномочиями и доходными возможностями и горизонтальный дисбаланс между доходным потенциалом регионов, которые эффективно устраняются в условиях децентрализованной бюджетной системы. В такой системе соотношение между уровнем налогообложения и качеством и количеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем «подстраивается» под интересы и предпочтения населения разных регионов и муниципалитетов. В результате каждый рубль налогов в среднем начинает приносить обществу и гражданам большую отдачу.

Утверждение принципов и идей системного развития экономики и познания бюджетной системы как составляющей ее части выдвигают категорию межбюджетных связей в качестве объекта исследований. Очевидно, что развитие форм организации межбюджетных связей неразрывно связано со структурными изменениями и формированием самой бюджетной системы, а ее устойчивость обусловлена характером межбюджетных отношений, поэтому решение проблемы построения оптимальной модели межбюджетных отношений, относящуюся к числу актуальных, рассматривается автором сквозь призму оптимального построения бюджетной системы государства федерального типа.

Межбюджетные отношения представляют собой взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам распределения регулирующих доходов и перераспределения денежных средств между бюджетами. В условиях государства

федеративного типа они охватывают определенный круг вопросов: нормативные отчисления от регулирующих федеральных налогов; законодательное закрепление доходов и расходов за различными уровнями бюджетной системы; перераспределение средств через Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Федерации; финансирование отдельных отраслей или социально-экономических задач; расходы, связанные с реализацией целевых экономических и социальных программ; исполнение федеральных законов, бюджетные ссуды, прочие формы и каналы межбюджетных отношений.

Содержание межбюджетных отношений базируется на конституционном механизме распределения бюджетных прав между уровнями власти. В настоящее время в ракурсе проблем межбюджетных отношений идет поиск динамического равновесия между федеральным органом власти, органами власти субъектов федерации и органами местного самоуправления применительно к бюджетной сфере.

Требуется четкое разграничение функций и полномочий между всеми уровнями власти с зафиксированными нормативно-правовыми актами триады: «функции – полномочия – ресурсы».

Поэтому, совершенствование бюджетной системы должно осуществляться в направлении сбалансированности фискальной, стимулирующей и регулирующей функций при одновременном упорядочении межбюджетных отношений, а конкретнее – в распределении между бюджетными уровнями доходов и расходов.

В сложившихся условиях вклад федерального уровня власти в успешную реализацию реформы межбюджетных отношений на региональном уровне должен заключаться в пересмотре ряда положений федерального законодательства, ясного и четкого разграничения полномочий между региональным и местным уровнем власти. Такое

разграничение должно производиться на долговременной основе, и удовлетворять следующим базовым принципам:

- принцип территориального соответствия;
- принцип максимального приближения уровня предоставления бюджетной услуги к ее получателям;
- принцип максимальной эффективности и предоставления бюджетных услуг.

В России традиционным подходом к построению межбюджетных отношений стало определение расходных обязанностей каждого уровня управления, а лишь затем его доходные полномочия.

В настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений – четкого разграничения расходных полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Широкая сфера расходов отнесена к сфере «совместного» финансирования, в результате «размывается» ответственность за предоставление значительной части общественных услуг.

Основное же противоречие действующей бюджетной системы заложено в механизме разграничения компетенции между тремя уровнями власти построенном так, что нижестоящим уровням объем соответствующих полномочий передается по остаточному принципу, а материальные средства передаются в квотированном режиме. Таким образом, закрепленные расходы бюджетов регионального и муниципального уровней значительно превышают закрепленные доходы.

Предоставление региональным и местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами, является ключевой задачей реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо не только четко разграничить

расходные полномочия между уровнями бюджетной системы, но и обеспечить реальную самостоятельность региональных и местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов. Вопрос о финансировании части расходов по функциям, исполнение которых будет закреплено за местным уровнем, решается во вторую очередь: если закрепленных за местными бюджетами доходов не хватает для финансирования всех функций, закрепленных за местным уровнем или переданных на местный уровень решением региональной администрации, муниципалитетам может быть предоставлена финансовая помощь из регионального бюджета.

Закреплять за бюджетом того или иного уровня следует именно функции или бюджетные услуги, а не бюджетные учреждения или отдельные статьи расходов по осуществлению той или иной функции; если функцию решено закрепить за местным уровнем, муниципалитеты должны иметь возможность самостоятельно решать, какие задания или помещения им для этого понадобятся и сколько служащих и какой квалификации потребуется для выполнения этой работы. В отношении каждой бюджетной функции необходимо решить какой уровень власти будет определять стандарты предоставления этой функции, из бюджета какого уровня будет осуществляться целевое финансирование, какой уровень власти будет исполнять эту функцию. При разграничении расходных полномочий необходимо установить для каждой функции тот уровень власти, который будет отвечать за непосредственное ее исполнение, после чего уже можно решать вопрос о передаче финансирования части или всех расходов по ее осуществлению на местный уровень или решать, какой уровень власти будет регламентировать уровень предоставления этой услуги. В результате передачи исполнения этих и других подобных функций на местный

уровень, население, как правило, выигрывает, поскольку местные власти лучше знают потребности своих жителей.

Очевидно, что ни один уровень государственной власти не может эффективно реализовываться без наличия достаточной ресурсной основы. В качестве ресурсной базы, выступающей экономической основой, каждый из уровней в обязательном порядке должен иметь закрепленные доли собственности на основные фонды, финансовые и природные ресурсы.

Многоуровневая иерархия бюджетной системы в части доходной ее части строиться на основе трех форм взаимодействия: «разные налоги», «разные ставки», «разные доходы». Экономически развитые страны используют комбинации всех трех или двух форм. Сегодня можно выделить две основные системы распределения доходов между звеньями бюджетной системы:

- региональные и местные органы власти имеют достаточно большую свободу в сфере налогообложения;

- высокая степень контроля центрального органа власти за региональными и местными властями.

В условиях российской действительности из-за большого различия в экономическом положении регионов, различным уровнем затрат и дифференциацией бюджетных возможностей региональных и местных органов власти ни одна из указанных форм не приемлема. Поэтому целесообразно использовать как базовую – систему взаимоотношений между уровнями бюджетной системы «разные доходы» дополнив ее системами «разные налоги» и «разные ставки» как вспомогательные. При этом соблюдается тот баланс интересов, когда при законодательном ограничении и регулировании остается определенная степень свободы региональным и местным органам власти. Налоги и сборы,

устанавливаемые региональными и местными властями, играют вспомогательную роль.

После законодательного разграничения расходных полномочий необходимо закрепить доходные источники за уровнями бюджетной системы. Баланс преимуществ централизованного налогового администрирования и децентрализованного предоставления бюджетных услуг будет обеспечен благодаря четкому разграничению расходных полномочий между уровнями бюджетной системы на этапе разграничения доходных источников. Достижимое при этом максимально близкое соответствие закрепленных за местными бюджетами доходных источников общему объему расходных потребностей местных бюджетов на исполнение закрепленных за ними полномочий позволяет избежать пагубных последствий вертикальной несбалансированности: встречных финансовых потоков, отсутствия заинтересованности местных бюджетов в развитии собственной доходной базы и проведения последними иждивенческой расходной политики.

Определим критерии, позволяющие оптимизировать систему межбюджетных отношений в части доходных источников:

- экономическая эффективность;
- стабильность;
- территориальная мобильность и равномерность размещения налоговой базы;
- социальная справедливость;
- бюджетная ответственность.

Рассмотрим ряд принципов для разграничения доходных источников между региональным и местными бюджетами, а также направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации в переходный период экономики.

Определено, что реализация возможностей бюджетного потенциала с наращиванием налогового потенциала, экономического потенциала отвечает реальным интересам участников бюджетного процесса, а построение механизма бюджетного выравнивания без взаимосвязи с налоговой реформой в социальной сфере ни теоретически, ни практически невозможно.

Отметим, что на современном этапе переходной экономики важно постепенное, продуманное изменение существующих бюджетных взаимосвязей, осторожное введение новых элементов, чтобы иметь определенный временной лаг на их адаптацию. Системная модернизация межбюджетных отношений должна оставлять возможность эволюционной подгонки новых форм и методов взаимоотношений бюджетов.

С учетом всего выше сказанного дадим расширительное понимание принципов межбюджетных отношений, которые должны отвечать требованиям бюджетного федерализма:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;

- усиление заинтересованности органов государственной власти и органов местного самоуправления в повышении уровня собственных доходов бюджета, наиболее полном и своевременном сборе налогов как собственных, так и всего контингента регулирующих доходов;

- повышение ответственности органов власти на каждом уровне за сбалансированность бюджета и бюджетную обеспеченность;

- равенство прав субъектов Федерации в межбюджетных отношениях, не исключающее их различия в степени соответствия этих прав реально сложившимся условиям для самообеспечения функционирования и социально-экономического развития каждого из них;

-применение в бюджетном регулировании единых для всех субъектов Федерации, а внутри каждого из них для всех муниципальных образований, методологии, критериев, факторов, учитывающих их индивидуальные или групповые особенности;

-распределение и перераспределение средств по вертикали бюджетной системы в целях выравнивания до минимально необходимого уровня бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития территориальных образований, отстающих по объективным причинам;

-обязательность компенсации бюджетам недостающих средств в случае уменьшения их доходов или увеличения расходов вследствие решений, принимаемых органами власти другого уровня;

-недопустимость изъятия или централизации без согласования в бюджеты другого уровня собственных доходов, дополнительно полученных доходов или сэкономленных бюджетных средств;

-взаимная ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;

-наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;

-ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений.

Указанные принципы являются ориентирами и критериями для определения направлений совершенствования межбюджетных отношений и оценки достигнутых результатов. В противном случае не гарантируется системный и комплексный подход для реформирования этих отношений.

В идеале межбюджетные отношения наиболее приемлемы, исходя из следующих предпосылок:

-экономической эффективности – формирование и поддержание долгосрочных стимулов для региональных властей проводить структурные преобразования, поддержка конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата;

-бюджетной ответственности – управление общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачность и подотчетность налогово-бюджетной политики;

-политической консолидации – достижение общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создание условий для эффективного выполнения региональными властями своих полномочий в рамках гражданского общества, упрочение территориальной целостности страны.

Создание модели бюджетной системы, адекватно отражающей состояние национальной экономики, как правило, является логическим завершением методологических исследований бюджетных проблем в рамках определенного этапа реформирования бюджетной системы. Успех бюджетных преобразований определяется глубиной и научной обоснованностью системных преобразований всей совокупности экономических отношений. Поэтому для перестройки бюджетной системы должна быть создана целостная и активно действующая система регуляторов экономики, формирующая цели и выбор стратегии, методов и средств хозяйственной деятельности, при активном взаимодействии с которыми государственная бюджетная система может стать основополагающим фактором макроэкономического равновесия, и может влиять на динамику уровней совокупного спроса, дохода, цен, состояние платежного баланса.

Являясь одной из самых консервативных частей экономики любой страны, бюджетная система не терпит кардинальных перемен, функционируя на объективной методологической базе – комплексе теоретических и практических положений о базе налогообложения в доходной ее части (переход к рыночной экономике снизил значение не-налогооблагаемых источников пополнения бюджетных доходов), так и сложившегося механизма отношений, способов и приемов расходования государственных средств (основным потоком расходования средств является режим финансирования). Для стабилизации переходной экономики в период первичных структурных реформ автор рекомендует лишь унифицировать действующую бюджетную систему, устранив имеющиеся недостатки и противоречия. В этом случае при построении рациональной модели бюджетной системы, по нашему мнению, должны быть установлены основные концептуальные направления ее оптимизации. Этими направлениями должны быть:

- сбалансированность государственного бюджета;
- контроль за динамикой бюджетного дефицита;
- разработка структурных реформ в области государственных расходов и в сфере налогообложения.

Определенные направления оптимизации бюджетной системы приемлемы как для федерального, так и для регионального ее уровня, поэтому автор не делает различий между названными бюджетами в этом аспекте исследования.

Определим факторы, влияющие на стабилизацию и экономический рост экономики страны в целом и на бюджетную систему в частности.

С помощью теории Дж.М. Кейнса о регулировании спроса через налогообложение обосновывается положение о том, что увеличение налогов приводит к сокращению спроса через уменьшение размеров

располагаемого дохода одновременно в части потребительских расходов и сбережений в пропорции, определяемой соотношениями максимальной стоимости к потреблению и максимальной стоимости к сбережению, сложившимися в обществе. Это в соответствии с современными представлениями означает, что рост налогообложения сокращает частные совокупные расходы на величину, меньшую, чем объем прироста налогов, и приводит к уменьшению величины равновесного национального дохода (эффективного спроса). При этом надо учитывать эффект налогового мультипликатора, в соответствии с которым снижение эффективного спроса в случае увеличения налогов больше, чем это увеличение. Отметим в этой связи то, что справедливо и обратное утверждение.

Важным следствием указанной модели влияния налогов на величину эффективного спроса является то, что в случае расходования прироста доходов государства за счет увеличения налогов на государственные закупки и трансфертные платежи населению эффект налогового мультипликатора будет равен 1. Таким образом, величина изменения эффективного спроса будет равна величине изменения налогов. Отсюда следует важный вывод о необходимости использования для стабилизации экономики и экономического роста в основном не налоговых источников, а целенаправленного управления дефицитом государственного бюджета и оптимального управления государственными расходами.

Построение рациональной бюджетной системы зависит от экономически обоснованной ее внутренней структуры и, прежде всего, баланса бюджета каждого ее уровня власти. Баланс национального государственного бюджета служит одним из основных показателей состояния экономики в целом.

Баланс бюджета определяется такими факторами как текущая политика правительства в области бюджетных расходов и доходов, динамика налоговых поступлений и государственных расходов, фаза промышленного цикла, в которой находится экономика в переходный период экономики.

Гармоничное соотношение государственных расходов и доходов определит оптимальную модель бюджетной системы. Методологические подходы в этой области имеют два аспекта: анализ концепции дефицита бюджета и методы балансировки бюджета в процессе реформирования бюджетной системы.

Определено, что существуют два вида дефицита (профицита) государственного бюджета: циклический и структурный.

В переходных экономиках проблема количественной оценки дефицита государственного бюджета оказывается сложной из-за манипулирования его размерами – искусственным уменьшением величины бюджетного дефицита. Таким манипулированием является отсрочка выплаты заработной платы работникам бюджетного сектора, отсрочка расчетов с поставщиками, введение добавочных налогов или мероприятия по сбору просроченных налоговых платежей и т.д. В переходных экономиках дефицит государственного бюджета определяется в большей мере текущими мерами бюджетного регулирования, чем циклическими колебаниями экономики.

Количественная оценка бюджетного дефицита предполагает разграничение государственных доходов и расходов от частных, а также разграничение бюджетной деятельности от деятельности Центрбанка в сфере денег и кредита. Одновременно, количественная оценка бюджетного дефицита, определяемая как разность бюджетных доходов и расходов, не отражает ситуацию, сложившуюся в бюджетной сфере в

целом. Более важным ориентиром служит степень долгового бремени в экономике, величина которого обычно характеризуется соотношением «долг/ВВП». Определены факторы, усложняющие количественную оценку величин бюджетного дефицита и государственного долга в переходный период: объективное завышение размеров бюджетного дефицита и государственного долга в связи отсутствием учета размеров амортизации в государственном секторе экономики и преувеличение объема государственных расходов за счет инфляционных процентных выплат по долгу. Здесь необходима поправка на инфляцию, так как реальный бюджетный дефицит представляет собой разность между номинальным дефицитом и величиной государственного долга на начало года, умноженной на темп инфляции. Общий дефицит бюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей по долгу обычно определяется как операционный дефицит.

Рост номинальной ставки процента по государственному внутреннему долгу отражается на уровне государственных расходов и величине бюджетного дефицита. При наличии крупного государственного долга – с одной стороны, и потенциально высоких темпов инфляции – с другой, рост дефицита будет зависеть от размера долга и от величины номинальной процентной ставки, которая зависит от темпов инфляции. В этих условиях предполагается постоянный контроль за динамикой первичного дефицита бюджета. Еще одним фактором, усложняющим количественную оценку величины бюджетного дефицита и государственного долга, является слабый учет состояния местных бюджетов. Местные органы власти нередко искажают информацию о состоянии своих бюджетов в целях снижения налоговых отчислений и проведения самостоятельной фискальной политики.

Очевидно, что в трансформационный период необходимы комплексные и структурные реформы в бюджетной сфере: изменение системы налогообложения и создание адекватной рыночным условиям налоговой инфраструктуры в целях увеличения собираемости налоговых доходов бюджета; оптимизацию структуры государственных расходов и повышение их эффективности.

Очевидно, что субъекты налогообложения должны приносить государству доходы в соответствии с их финансово-экономическими возможностями и стратегией развития рынка и общества. Соотношение различных видов налоговых платежей оказывает непосредственное влияние на соразмерность форм дохода. Комбинация видов налогов может быть различным, но однотипна их экономическая база: рента, капитал, доходы от продаж, заработная плата, собственность. Только в этих пределах определяются основные границы налоговых изъятий. Все другие базы налогообложения основываются на политических соображениях и служат в краткосрочном периоде

Необходимо провести унификацию налогов, передав часть функций косвенных налогов, например НДС, налогу с продаж, а налоговая система должна быть ориентирована на главную цель – равномерное распределение фискальной и регулирующей нагрузки между плательщиками при одновременном установлении налогового режима: ни один конкретный вид налогового платежа не должен внедряться в практику без стимулирующей нагрузки, свойственной налогу, как экономической категории. Предлагаемая организация налоговой системы позволит обеспечить стабильность пополнения доходной части бюджетной системы.

Еще одним фактором устранения бюджетного дефицита является оптимизация структуры государственных расходов. В своем

исследовании автор не ставит цель обозначить всю структуру расходов государственного бюджета. Выберем только некоторые из них, изменение которых, с нашей точки зрения, сбалансирует бюджет и приведет к стабилизации экономики в целом. Одной из главных проблем России является наличие многочисленных «внебюджетных» расходов – деятельности, которая финансируется государственными структурами, но не оформлена как часть бюджета. Доходы от коммерческой деятельности бюджетных организаций и их использование тоже не учтены в бюджете. Такая практика мешает правительству учитывать большой объем деятельности, финансируемой государством, и приводит к тому, что финансируется множество программ, которые не получили бы финансовой поддержки в случае их пристального изучения.

Сокращая налоговый прессинг и параллельно проводя оптимизацию государственных расходов, можно скорректировать социальные государственные расходы. За счет небольшого уровня налоговой нагрузки хозяйствующие субъекты смогут обращать большую часть своей прибыли на улучшение благосостояния своих работников. Человек, получающий за свой труд достойное вознаграждение, способен позаботиться о себе самостоятельно. В связи с этим социальные выплаты государства могут существенно измениться.

На бюджетную систему переходного периода экономики негативно сказывается практика неэффективных расходов, по сути ненужных с точки зрения интересов общества и государства. Автор считает, что необходимо провести реформирование структуры государственных расходов по социальному обеспечению граждан, а социальные субсидии необходимо выплачивать только ограниченному кругу лиц, например детям-инвалидам или инвалидам, чья инвалидность возникла вследствие катастроф и других стихийных бедствий.

Еще одна проблема в изменении структуры расходов состоит в роли социальных программ для общества. Решение этой проблемы возможно через пересмотр социальной политики, которая должна отвечать основным потребностям россиян, одновременно повышая их способность к участию в рыночной экономике посредством профессиональной подготовки, образования и других средств. Классифицируя социальные программы на социальную помощь и социальную поддержку автор считает, что программы социальной поддержки должны сформировать базис для восстановления общества, в то время, как программы социальной помощи предназначена на удовлетворение основных нужд граждан. Данный подход предусматривает резервирование определенной части ВВП для программ защиты социального сектора. Учитывая все сказанной выше, автор считает, что средства, передаваемые из государственного бюджета на регулирование занятости должны использоваться не на выплаты пособий по безработице, а на инвестиции в инфраструктуру рынка труда.

Таким образом, изменение структуры государственных расходов послужит фактором не только стабилизации экономики в переходный период, но и долгосрочному экономическому росту на фоне оптимизации структуры положения труда, снижения уровня инфляции и улучшения состояния государственного бюджета, особенно в сочетании с введением таких мер по ограничению традиционных социальных льгот, как проверка нуждаемости, дифференцированные субсидии и пособия, ограниченное нормирование и другие. В настоящее время бюджетной системе не хватает системы оценки результативности финансируемых проектов и контроля за результативностью. Адекватное финансирование, в соответствии с установленным графиком меньшего числа инвестиционных программ, должно быть предпочтительнее

осуществляемого на низком уровне финансирования многочисленных программ, но с минимально эффективным использованием ресурсов. Со временем, когда бюджетная система даст позитивные результаты, а именно, будет ликвидирован бюджетный дефицит, сокращен государственный долг, наметится стабильный рост доходов государства, а также повысится благосостояние граждан и их покупательская способность, можно будет перейти бюджетно-налоговым преобразованиям «второго поколения».

Определим модель бюджетной системы, скорректированную в соответствии с требованиями переходного периода экономики в соответствии с положениями экономических законов. Предложенная нами модель имеет ряд преимуществ перед ныне действующей в России, так как она:

- реализует перераспределение доходов;
- реализует изменение структуры расходов в целях оптимизации системы;
- предполагает, исходя из требований сложившейся ситуации в стране, возможность корректировать бюджетную систему посредством контроля за дефицитом бюджета.

Бюджетная система, построенная и функционирующая на основе предложенной нами модели, способна стабилизировать экономику страны, так как позволяет:

- стабильно пополнять доходную часть бюджетов;
- проводить финансирование расходов в полном объеме;
- осуществлять контроль за ходом исполнения финансирования расходов в целом по стране;

- обеспечить социальную справедливость среди населения, удовлетворяя социальные потребности всех слоев общества в зависимости от их доходов.

Очевидно, что для построения оптимальной модели бюджетной системы определяющей стабилизацию, а в дальнейшем и экономический рост, недостаточно тех мер, которые предложены автором.

Совершенствование бюджетных отношений не возможно без реформирования всего механизма хозяйствования, его составляющих.