

УДК 336.1
DOI: 10.17223/22229388/18/6

Н.К. Сагайдачная

ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ: ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И НОВЫЕ ЧЕРТЫ

Сравниваются основные параметры госбюджета СССР, бюджетной системы РФ и федерального бюджета и делается вывод о воссоздании многих черт советской бюджетной системы в новой, постсоветской, несмотря на то, что изменилось государственное устройство и возникли новые экономические отношения.

Ключевые слова: госбюджет СССР, бюджетная система РФ, федерализм, преемственность.

В реформировании социально-экономических отношений государственные финансы всегда занимали видное место, являясь, с одной стороны, финансовой базой для преобразований, а с другой – формируясь под влиянием ускоренных эволюционных реформ и являясь их отражением и результатом.

В качестве исходной посылки при исследовании вопроса влияния реформ на финансы государства и выяснения их связи мы, в свое время, предположили, что российские реформы последних трехсот лет имеют некоторые общие черты, которые воспроизводятся в государственной системе, в том числе и в государственных финансах. Тогда наше исследование охватило три реформы: петровские первой четверти XVIII в., alexандровские середины XIX в. и третьи, начавшиеся во второй половине 80-х гг. прошлого века. Последняя реформа под названием «Перестройка» не была завершена в рамках СССР, в связи с чем государственный бюджет Советского Союза, которым и была представлена бюджетная система СССР, не претерпел серьезных организационных изменений до апреля 1990 г., когда стали формироваться новые бюджетные отношения советского федерализма.

В это время реально развернуться эти отношения уже не могли, так как центробежные силы, действовавшие во всех сферах жизнедеятельности советского общества того периода – от идеологии, политики до национальных отношений и экономических, – были сильнее центростремительных, не имеющих к тому времени должного политико-идеологического и финансового обеспечения.

По нашему мнению, бюджетная система СССР перед распадом союзного государства имела потенциальные возможности, прежде всего, организационно-структурного порядка, для транс-

формации в бюджетную систему конфедеративного государства, но по причинам нефинансового порядка она не была реализована. Обстоятельства сложились так, что бюджетная система РСФСР явилась предтечей бюджетной системы России; сейчас мы имеем иную бюджетную систему, которая сформировалась уже на постсоветском пространстве в ходе становления российской государственности и является ее частью и финансовой базой. Поэтому вполне логичным является вопрос о том, какие черты она унаследовала от предшествующего ей госбюджета РСФСР и какие новые свойства она приобрела, т.е. объектом изучения является бюджетная система, а предметом – ее становление и развитие во взаимодействии внутренних социально-экономических, политико-идеологических, правовых и других подсистем, определяющих характер государства как такового.

За исторически небольшой период времени в четверть века бюджетная система России прошла путь от единого централизованного фонда общегосударственных средств с включением 51 000 нижестоящих бюджетов в вышестоящие и единым бюджетным процессом до совокупности самостоятельных бюджетов, рассредоточенных по уровням государственного и местного управления, и самостоятельным бюджетным процессом на каждом уровне и в каждом бюджете, которых более 22 000.

Госбюджет СССР и республиканский бюджет РСФСР были вполне адекватны государственно-му и политическому устройству того времени: в государстве с монопартийной системой единым народохозяйственным комплексом могла эффективно функционировать только система предельно централизованных финансов с большими объемами перераспределения (до 80 % национального дохода распределялось через госбюджет). Мы считаем, что связь между характером государства и его централизованными финансами близка к линейной зависимости под влиянием факторов неэкономического порядка, в первую очередь политических, идеологических и т.п.

Для госбюджета СССР была характерна не только высокая степень централизации средств, но и высокая доля расходов на ВПК, большая доля поступлений от сырьевых отраслей и по налогу с оборота в связи с государственной монополией на вино-водочную и алкогольную продукцию, а также льготный бюджетный режим для республик Закавказья, Казахстана и Средней Азии. Об этом свидетельствовали данные Госстата, а в конце 80-х гг. XX в. такая практика перераспределения стала предметом обсуждений уже в популярных изданиях [2]. В республиканские бюджеты отчислялась вся сумма налога с оборота и все 100 % подоходного налога с рабочих и служащих, тогда как РСФСР никогда не получала

более 50 % от этих налогов и никогда не получала дотаций из союзного бюджета.

В процессе становления новой бюджетной системы России она эволюционировала от выделения из союзной системы, становления на основе собственной государственности и иных экономических отношений, от первоначальной хаотической децентрализации через поэтапное упорядочивание бюджетных отношений вплоть до создания единого казначейского счета по всей стране. В этом процессе роль главного финансового органа страны трудно переоценить, так как именно он организационно и финансово обеспечивал формирование новых элементов бюджетной системы, видов бюджетов и уровней бюджетной системы, опираясь на институциональную инерцию централизованных финансов и преемственность переходного периода. Последняя предполагает реформирование бюджетной системы с учетом ранее сложившейся структуры и взаимосвязей, многих задач предшествующего периода (например, финансирование сети бюджетных учреждений, проблемы северного завоза и т.п.).

Министерство финансов РФ проводило политику поэтапного реформирования и сохранения в новых условиях единой системы государственных финансов. Об этом свидетельствуют законодательство того времени о бюджетной системе и бюджетном процессе, нормативные документы и меры организационного характера (зачастую неизвестные широкой общественности). В качестве примера можно привести ситуацию, когда региональные и местные финансовые органы получали до 1995 г. заработную плату из федерального бюджета, хотя в соответствии с бюджетным законодательством действовали на основе принципа самостоятельности бюджетов и имели в своем распоряжении средства собственных региональных и местных бюджетов.

К настоящему времени бюджетная система России является сложившейся институциональной подсистемой российской финансовой системы. Единый государственный бюджет, как реально входящий в состав бюджетной системы централизованный фонд денежных средств не существует, оставаясь теоретическим понятием, поэтому на практике под госбюджетом страны понимают или федеральный бюджет, или консолидированный бюджет РФ; но в первом случае – это реально существующий фонд денежных средств федерального центра, а во втором – расчетно-аналитический свод данных по федеральному бюджету и консолидированным бюджетам субъектов РФ. Количественно ни тот ни другой не могут быть сопоставимы с госбюджетом РСФСР, который включал в себя государственный фонд социального страхования, поэтому для расчета абсолютных показате-

телей более подходит бюджет расширенного правительства.

Такой методологический подход вполне оправдан, если мы будем проводить анализ в рамках бюджетной системы РСФСР и РФ, но для сравнения системы бюджетов СССР и РФ возможно проведение только структурного анализа с использованием метода аналогии, т.е. с определенной степенью допуска федеральный бюджет можно считать некоторым аналогом союзного бюджета, и с этих позиций проводить сравнение основных параметров госбюджета СССР и бюджетной системы РФ.

Прежде всего, можно сравнить степень централизации финансовых ресурсов на союзном уровне в бюджетной системе СССР и на федеральном уровне в РФ. Расчет распределения доходов по звеньям бюджетной системы 1980 г. дает удельный вес всесоюзного бюджета в госбюджете СССР 56,98 % [8]. В последние годы доля федерального бюджета (по доходам) в доходах бюджетной системы Российской Федерации составляет 53–54 %: 53,2 % в 2013 г. и 53,9 % в 2015 г., что соответствует удельному весу 19,5 % ВВП в 2013 г. до 19,6 % ВВП в 2015 г. [4]. Следовательно, в федеративном государстве нового типа – каким является Российская Федерация, сохраняется высокая доля централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне, и сравнение с союзным бюджетом за ряд лет дает нам устойчивый показатель централизации – более 50 %. На долю консолидированных бюджетов субъектов РФ и трех федеральных государственных внебюджетных фондов в 2015 г. приходится 46,1 % бюджетных ресурсов.

Следствием такого положения является большой объем перераспределения финансовых ресурсов, который имел место в союзной бюджетной системе, а сейчас есть в российской; но в союзной системе преобладал поток движения «сверху – вниз», т.е. нисходящий вертикально направленный, а в российской бюджетной системе потоки разнонаправлены по вертикали и горизонтали. Например, появляется дополнительный финансовый поток на федеральном уровне бюджетной системы, связанный с трансфертами государственным внебюджетным фондам и, прежде всего, Пенсионному фонду. Так, из 7,6 трлн руб. доходов ПФР в 2015 г. более 3 трлн руб. (41,92 % доходов) приходится на межбюджетные трансферты из бюджета Федерации [Там же]. Видимо, в ближайшее время такая тенденция сохранится. Как следует из выступления министра финансов Российской Федерации. А.Г. Силуанова, если в 2000 г. расходы на пенсии и социальные выплаты составляли 7,3 % ВВП и 21 % расходов бюджетной системы, то в 2014 г. – 12,3 % ВВП и 32 % расходов [7].

Для союзного бюджета была характерна высокая доля сырьевых отраслей, а в 80-е гг. XX в. резко возросла зависимость от нефтегазовых доходов. Аналогичная ситуация повторяется и в доходной части федерального бюджета. В 2015 г. из 15 486 млрд руб. доходов федерального бюджета доходы от внешнеэкономической деятельности составили 3 300 млрд руб.; налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами должны обеспечить доходную часть на 3 270 млрд руб.; другие платежи за пользование природными ресурсами – на 153 млрд руб., т.е. природно-сырьевая составляющая доходов бюджета Федерации составляет 6 723 млрд руб., или 43,4 % всех доходов. В проекте закона о федеральном бюджете на 2016 г. такая же доля сохраняется – 43 % [5].

В Министерстве финансов считают, что около 280 млрд руб. дополнительных доходов можно получить с доходов на алкогольную продукцию, хотя по сравнению с налогом с оборота на аналогичную продукцию акцизы не сопоставимы как доходный источник: из-за отмены фискальной государственной монополии на алкоголь бюджет страны потерял более 30 % доходов (цифра определена на основе сопоставления с данными по налогу с оборота).

Анализ структуры расходов федерального бюджета показывает, что два раздела (02 и 03), где сгруппированы расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, в 2015 г. «съедают» 33 % расходов бюджета, в 2016 г. – 32,1 % при снижении расходов на образование и здравоохранение с 7,51 до 6,63 % при уменьшении финансирования на 95 млрд руб. [Там же].

Особенно тревожным является сокращение расходов по подразделу «Высшее образование», финансирование которого к уровню 2012 г. составляет чуть более трех четвертей – 78 %. Одновременно увеличиваются расходы на обслуживание госдолга – с 585 до 645 млрд руб. в 2016 г., т.е. на 60 млрд руб.; это превышает финансирование охраны окружающей среды по всей стране.

Централизация средств на федеральном уровне неизбежно приводит к их недостаточности на региональном уровне и к дефицитности региональных бюджетов. Безусловно, это не единственный фактор, но очень важный, так как состояние самой налогооблагаемой базы многих субъектов РФ по сравнению с советским периодом значительно ухудшилось. В конечном счете это привело к формированию регионального долга по всей России в 2,4 трлн руб., что составляет 15,5 % по отношению к расходам федерального бюджета.

Соответственно растут и дотации и субсидии из федерального бюджета региональным бюджетам. Если в среднем доля всех безвозмездных поступлений из федерального бюджета в доходах

бюджетов составляла в 2013 г. 19,3 %, а в 2014 г. – 22,3 % [1], то за период с 2006 по 2014 г. в перечень высокودотационных регионов входили и входят в основном республики, такие как Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Карачаево-Черкесия, Чечня, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Северная Осетия, Алания, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, у которых доля межбюджетных трансфертов превышает 60 %.

По этим и многим другим показателям российская бюджетная система близка к союзной бюджетной системе 80-х гг. прошлого века. Мы имеем новое федеративное государство и новую бюджетную систему, существенно отличающуюся от советской бюджетной системы, но основные параметры постсоветской системы повторяют протосистему СССР. Можно полагать, что частично это результат реализации организационной ведомственной преемственности переходного периода, который затянулся на длительное время и точные хронологические рамки которого пока сложно определить. Мы считаем, что это результат в большей степени воздействия самого характера государства и власти с сильной долей президентского участия и присутствия федеральных структур на местах, с укреплением федерального центра.

Ранее мы делали вывод о том, что в России восстановилась в уменьшенном масштабе модель федеративного государства, многопартийного по форме и бюрократически централизованная по сути, с небольшим запасом финансовой прочности и ограниченными возможностями быстрого реагирования [6]. В настоящее время эта характеристика подтвердилась в ситуации уменьшения запаса финансовой прочности, застойной экономики и запоздалой реакцией на быстро меняющуюся в негативную сторону экономику и политику. Во многом настоящее время напоминает период, предшествующий распаду СССР; мы имеем в виду уже не только бюджетную систему, но ситуацию более общего порядка, хотя бюджет, как зеркало, отражает эту картину.

Если посмотреть на реформирование финансовой системы с позиций их встроенности в реформы более высокого порядка, касающиеся всего общественного уклада, то каждая из последующих имела свою антиреформу с тенденцией к авторитаризму и тоталитаризму. Некоторые историки выделяют восемь альтернативно-исторических ситуаций, которые заканчиваются авторитарно-агрессивно. Не разделяя точку зрения Е.А. Никифорова [3] на жесткую детерминированность исторического существования российского социума, мы считаем, что основания для таких выводов имеются. С точки зрения финансиста интересно то, что, несмотря на разные цели и задачи реформ, сохранялась однотипная реакция государства на централизацию финансовых ре-

сурсов и бюрократизацию государственного аппарата.

Учитывая предыдущий исторический и экономический опыт, России необходимо уйти от попадания на повторяющуюся траекторию движения, и для этого не следует использовать все политические, социальные, экономические и иные возможности. В современных условиях «жесткий» бюджет тактически может быть оправданным на очень короткий период времени, но стратегически это бесперспективно.

Обращает на себя внимание тот факт, что начиная с «двухтысячных» ослабло идеологические обеспечение процессов социально-экономических преобразований, чего не было ни в одной из предшествующих реформ и что в сочетании с уменьшением финансовой базы выглядит негативно. Например, этой осенью исполнилось шесть лет с курса, провозглашенного Д.А. Медведевым на «модернизацию», который по итогам для граждан остался только продекларированным, но провозглашен еще какой-то новый курс, еще более невнятный.

В этих условиях устранение из Бюджетного кодекса Бюджетного послания президента мы считаем негативным явлением, так как целеполагание и выбор приоритетов в сфере бюджетных процессов не имеет альтернатив. При сложившейся модели бюджетно-налогового федерализма с большим президентским присутствием Бюджетное послание президента не является формальным явлением. Следует учитывать, что региональные элиты могут последовать этому примеру и изменить свое законодательство, и у нас будут участники бюджетного процесса с уменьшенным объемом ответственности и полномочий.

При всех возможностях бюджетного маневрирования и мобильности бюджетная система

не может концентрировать и перераспределять больше того, что произведено, а среднемировой потолок составляет 40 % ВВП, поэтому задачи увеличения ВВП и его важнейшей части – национального дохода как вновь созданной стоимости – являются задачами стратегического порядка, где импортозамещение – важная, но тактическая составляющая.

Компенсация выпадающих доходов бюджета от уменьшения цены на нефть должна быть рассчитана на широкий спектр мероприятий, среди которых мы видим, в первую очередь, восстановление государственной монополии на алкоголь, или частичная (на производство или продажу), это должно обсуждаться, просчитываться, а механизмы реализации – разрабатываться.

Литература

1. Климанов В.В., Михайлова А.А. Совершенствование регулирования бюджетов высокودотационных регионов // Финансы. 2015. № 7. С. 10–12.
2. Литвинова Г.И. К вопросу о национальной политике // Меркурий. 1987. № 8. С. 5–7.
3. Никифоров Е.А. К проблеме альтернативности в социальном развитии России // Историческое значение нэпа: сб. науч. тр. / отв. ред. М. Горинов; АН СССР, Ин-т истории. М.: Б.и., 1990. С. 202–214.
4. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
5. Парламентская газета. 2015. № 39. С. 4–5.
6. Сагайдачная Н.К. Российские реформы и государственные финансы: от 18 до 21 века // Проблемы финансов и учета. 2013. № 4. С. 31–36.
7. Тезисы выступления министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова на парламентских слушаниях в Государственной думе Федерального собрания РФ «Основные направления повышения эффективности расходов федерального бюджета: реальность и перспективы» 23 июня 2015 года // Финансы. 2015. №7. С. 5.
8. Финансово-кредитный словарь. М.: Финансы и статистика, 1984. Т. 1. С. 155.