

УДК 336.14

Ю. Г. Швецов, О. А. Булаш

БЮДЖЕТ КАК ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОЕКТОВ

Рассматривается проблема совершенствования бюджетного регулирования в РФ. Излагаются основные недостатки действующего механизма формирования государственных финансовых ресурсов в обществе, важнейшие изъяны теории бюджета, раскрываются важнейшие направления трансформации бюджетных потоков в национальной экономике. Дается характеристика составных элементов предлагаемой системы формирования и регламентации бюджетных ресурсов государства.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, налоговая система, государственные финансы, Бюджетный кодекс, бюджетное регулирование.

Модернизация национального хозяйства РФ, его переориентация на интенсивные пути роста, акцент на решение ключевых проблем повышения жизненного уровня населения являются приоритетными направлениями развития экономики страны. Степень их практической реализации во многом зависит от повышения качества управления государственными финансами, создания благоприятных условий для сосредоточения их на ведущих направлениях социально-экономического развития страны.

Различные аспекты проблемы совершенствования формирования и использования бюджетных ресурсов постоянно находятся в поле зрения ученых-экономистов и специалистов-практиков, их обсуждение проводится на страницах ведущих российских журналов в течение длительного времени (3, 4, 6, 7 и др.). Но положение к лучшему не меняется, и связано это во многом с тем, что предметом научной полемики является, как правило, чисто технический инструментарий управления бюджетом, а его коренная проблема – оторванность от реалий общественного устройства, перспективных задач развития экономики страны и повышения благосостояния населения – остается без внимания исследователей.

Бюджетные ресурсы государства в настоящее время представляют собой фактически монопольное право органов власти и управления распределять их не в соответствии с важнейшими направлениями экономического и социального развития общества, а для преимущественного удовлетворения собственных корпоративных потребностей, что закономерно приводит к дискриминации подавляющего числа населения страны. Поэтому все новации в бюджетном процессе, декларируемые как коренные преобразования в системе бюджетного регулирования, в числе которых и бюджетная реформа 2004–2008 гг., представляют собой чисто конъюнктурные шаги, которые создают лишь видимость этой реорганизации. На деле же последняя иллюстрирует свою неспособность создать механизм реагирования бюджета на первоочередные потребности научно-технической и социальной сфер национального развития.

Такой фактически сложившийся дисбаланс – между общественным предназначением бюджета и его узкоутилитарным императивным использованием – является главным тормозом на пути страны к обретению статуса динамично развивающейся экономической державы. Государственные финансовые ресурсы могут и должны стать своеобразным катализатором модернизационных процессов экономики и сглаживания чрезмерных различий в уровне материальной обеспеченности членов российского общества.

В специальной экономической литературе во всех публикациях по исследуемой проблеме красной нитью проходит тезис о том, что государственный бюджет является важнейшим источником и материальной основой совершенствования национальной экономики, ее перманентной интенсификации и расширенного воспроизводства человеческого капитала. Разнообразие направлений совершенствования управления бюджетными потоками, представленных авторами (см., например [5, 9, 10, 11]), свидетельствует об огромном потенциале государственных финансов, пока еще слабо используемом в практической деятельности субъектов бюджетного планирования и регулирования.

Вместе с тем многие аспекты этой проблемы требуют серьезного переосмысления, выработки принципиально новых подходов совершенствования бюджетных отношений, способствующих развитию национальной экономики и повышению жизненного уровня населения.

Теоретические аспекты бюджета и бюджетного регулирования

Развитие рыночной экономики, имеющее конечной целью построение устойчивого в социаль-

ном плане общества, предполагает повышенные требования к качеству теории государственных финансов, в том числе и к бюджету. Современная отечественная теория таким требованиям не соответствует в силу отсутствия сколько-нибудь значимых разработок на эту тему. Этим же страдают и нормативные документы по вопросам регламентации различных видов государственных финансовых ресурсов.

Так, определение бюджета, данное в основополагающем правовом акте – Бюджетном кодексе, – по сути, не регламентирует целевой характер расходования бюджетных средств. Между тем потребности, как и цели функционирования государства, могут иметь разновекторную направленность, совпадая с интересами большинства проживающего в стране населения или противостоя им. В зависимости от этого, соответственно, бюджет может служить общественно значимым предпочтениям, а может обслуживать лишь узкокорпоративную властную элиту, игнорируя нужды нации в целом.

Это коренной вопрос теории бюджета, связанный с его социальной составляющей, не решив который, невозможно верно определить ни методологические постулаты, ни практическую составляющую сферы государственных финансов. Несостоятельными представляются и другие

важнейшие конструктивные элементы, лежащие в основе теоретического фундамента бюджета как экономической категории, закрепленные в Бюджетном кодексе.

Важнейшим недостатком последнего является его концептуальная ограниченность. Бюджетная система в нем представлена как бы сама по себе, в своеобразном экономическом и социальном вакууме, ориентирована на решение узковедомственных проблем, в результате чего просматривается счетный, организационно-технический ее характер, 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».

Серьезным упущением Кодекса является то, что в нем дается чисто ведомственная трактовка бюджетного устройства и не сформулировано его определение, а понятие «бюджетный федерализм» вообще отсутствует в тексте нормативного акта.

Поэтому представляется целесообразным внести следующие изменения в дефиниции Бюджетного кодекса (табл. 1).

Таблица 1. Содержание действующих и предлагаемых автором дефиниций бюджета как экономической категории

Дефиниции	Бюджетный кодекс	Определения авторов
Бюджет	Форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления	Централизованный фонд денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых потребностей в целях ликвидации избыточного неравенства и повышения жизненного уровня населения
Функции бюджета	Отсутствуют	Распределительная, регулирующая, социальная, контрольная
Принципы построения бюджетной системы	1. Единство бюджетной системы; 2. Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами; 3. Самостоятельность бюджетов; 4. Равенство бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований; 5. Полнота отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; 6. Сбалансированность бюджета; 7. Результативность и эффективность использования бюджетных средств; 8. Общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов; 9. Прозрачность (открытость); 10. Достоверность бюджета 11. Адресность и целевой характер бюджетных средств; 12. Подведомственность расходов бюджетов; 13. Единство кассы	1. Общественная значимость бюджета; 2. Единство бюджетной системы; 3. Разграничение доходов и расходов между бюджетами; 4. Самостоятельность бюджетов; 5. Сбалансированность бюджета; 6. Результативность бюджета; 7. Прозрачность бюджета; 8. Адресность и целевой характер бюджетных средств; 9. Минимизация издержек управления бюджетом
Бюджетное устройство	Отсутствует	Основанная на правовых нормах взаимосвязь участников бюджетного процесса, направленная на рост доли общественно значимых расходов в структуре консолидированного бюджета государства
Бюджетный федерализм	Отсутствует	Распределение функций и полномочий между органами власти всех уровней, при котором обеспечивается их финансовая самостоятельность, направленная на формирование рациональной структуры общественных фондов потребления, увеличение жизненного уровня населения и минимизация издержек по администрированию управленческих функций

В соответствии с предлагаемым определением бюджета его функции, принципы построения бюджетной системы также предлагается скорректировать и наполнить иным социально-экономическим содержанием. При этом принцип общественной значимости бюджета, который заключается, прежде всего, в едином для всех звеньев бюджетной системы подходе к социальной направленности бюджета, ранжировании потребностей по степени их общественной значимости и осуществлении в соответствии с этим их различного финансирования, является основным, все остальные по отношению к нему выступают производными.

Другие принципы, перечисленные в Бюджетном кодексе, на наш взгляд, таковыми не являются: они либо надуманны (равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, полноты отражения доходов и расходов, совокупного покрытия расходов, достоверности), либо имеют технический характер действия (подведомственности расходов, единства кассы).

Перечень проблем, связанных с совершенствованием теоретических основ бюджета как экономической категории, конечно же, не исчерпывается приведенными. Но ядром их, по нашему мнению, является изменение взглядов на бюджет как на «кошелек» государственной власти, которая тратит накопленные средства по своему усмотрению, и наполнение его другим качественным содержанием – это общественное достояние, используемое в интересах большинства проживающего в стране населения.

Теоретическое переосмысление основных составляющих бюджета как важнейшего макроэкономического регулятора национальной экономики позволяет подойти к решению задачи реорганизации управления государственными финансами с позиции прежде всего улучшения качества воспроизводства человеческого капитала. С этой целью дадим характеристику системных недостатков действующего порядка формирования и исполнения бюджета.

К их числу можно отнести следующие.

1. В условиях принципа единоначалия, действующего в системе органов исполнительной власти (ст. 165, 166 БК), ежегодно сформированный бюджет направлен на решение не общенациональных проблем, а на ликвидацию исключительно ведомственных противоречий распределения бюджетных средств.

2. Основной финансовый план государства (ст. 172, 173, 175, 179, 184 БК) опирается не на реальное положение дел в обществе, а на прогнозы, экспертные оценки и другие предположения.

Составление федерального бюджета на такой ненадежной основе, по сути, не отражает реальной действительности. А поскольку Закон о бюджете подлежит обязательному 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 действительным потребностям общества и имеют строго целенаправленный характер. Бюджет же в его нынешнем виде на эти потребности попросту не реагирует.

3. Не сформирован конструктивный и прозрачный механизм перераспределения денежных средств в пользу государства: ни в Конституции РФ, ни в федеральных законодательных актах не закреплены состав, структура и объем допустимых государственных расходов. Это дает возможность органам исполнительной власти не полностью включать в федеральный бюджет отдельные виды расходов и тем самым выводить из-под общественного контроля определенную их часть. С другой стороны, сокращение реальных доходов населения в стране однозначно свидетельствует о неадекватности бюджета как инструмента перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов.

4. Преобладает практика создания в рамках федерального бюджета специализированных фондов, которые нарушают его единство и полноту. Вычленение из общего бюджета отдельных статей расходов устраняет конкуренцию потребностей и приоритетов в расходовании бюджетных средств, что повышает вероятность принятия ошибочных решений в сфере финансовой политики. Это, прежде всего, 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.

5. Доходы государства не в полной мере отражаются как доходы государственного бюджета. Примерами могут служить рентные платежи, а также использование национальной собственности, особенно государственных долей в акционерных обществах.

6. 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 член общества платил налоги

и сборы, но при этом их предназначение не конкретизируется. Но не налоги сами по себе являются первичными по отношению к расходам бюджета, а наоборот: именно от величины государственных расходов должны зависеть размер действующих в стране налогов. При такой постановке вопроса оказывается, что и решение проблемы снижения налогового бремени связано не столько с уменьшением числа и ставок налогов как таковых, сколько с сокращением расходов государства.

7. Главным предметом пересекающихся интересов федеральных, региональных и местных властей в нашей стране стали те полномочия, обладание которыми сулит ясно осязаемую экономическую выгоду (права на объекты бывшей «общественной» собственности – недра, земельные ресурсы, устойчиво работающие предприятия и компании, регулирование внешнеэкономической деятельности, установление тарифов и т.д.). Разделение же бюджетных компетенций в социальной сфере проходит по иному сценарию: здесь ставится задача прямо противоположная – как можно больше обязательств от себя отвергнуть.

Но если состязание за полномочия властных структур в экономическом секторе страны 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 область является наиболее важной в деятельности государства для населения, и все насущные проблемы ее совершенствования должны быть предметом первоочередного внимания всех уровней власти. И этот приоритет закономерно обязан получить свое полноценное отражение в главном финансовом плане страны – бюджете – как процесс систематического роста государственных средств на эти цели.

8. В настоящее время в системе государственного бюджетного регулирования делается ставка на сбалансированность только федерального бюджета. Бюджетный кодекс закрепляет это законодательно: интересы государства в развитии экономического потенциала общества концентрируются, таким образом, исключительно на фискальных задачах центральной власти, а не на поиске компромисса интересов правительства, предпринимателей и граждан.

9. В области межбюджетных отношений Российская Федерация является чрезмерно централизованным государством. Свидетельством тому

служит все более расширяющееся их поле: ежегодно разрастается состав разнообразных субсидий, дотаций и субвенций и увеличивается объем средств, перекачиваемых с их помощью из федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов на региональный уровень. Регионы и муниципалитеты все более плотно опутываются десятками новых финансовых нитей. Уплотняющаяся паутина межбюджетных отношений уменьшает потенциал развития страны как федеративного государства.

10. В рамках действующей бюджетной системы невозможно осуществление эффективного контроля за расходованием средств из бюджетов всех уровней. Вопрос о недопущении не только неправомерных, но также и неэффективных расходов, по сути ненужных с точки зрения интересов общества и государства, даже не ставится. Федеральный бюджет РФ фактически утратил свою целевую направленность. Не выполняется ни один законодательно установленный норматив формирования бюджетных расходов. Характерной для России тенденцией стало превращение системы государственных финансов в высоколиквидный ресурс для бюрократии и финансовых спекулянтов, а главной функцией налогово-бюджетной политики стало перераспределение национального дохода в сверхприбыли для олигархического капитала.

11. Вследствие гипертрофированных налоговой системы и бюджетного устройства налоговые органы в РФ выступают исключительно в качестве фискальных. Налоговое регулирование в современном понимании в стране полностью отсутствует, а общее бремя налогов распределено таким образом, что крайне невыгодно инвестировать средства в производственную деятельность, и, наоборот, можно получать высокие и сверхвысокие доходы от внешнеторговых операций и финансовых спекуляций, практически не уплачивая никаких налогов.

12. Информация о формировании и расходовании бюджетных средств частично искажена и изначально не полна. Нет ни одной государственной информационной системы или базы данных, содержащих сведения обо всех федеральных, региональных и местных бюджетах. Такая ситуация представляется крайне опасной, поскольку в сознании налогоплательщиков растет сомнение в том, что взимаемые налоги идут на общественно значимые цели, следствием чего является крепнущее их убеждение о допустимости и даже целесообразности уклонения от уплаты налогов.

Накапливавшиеся в течение продолжительного периода недостатки действующей системы управления государственными финансами к настоящему времени превратились в ортодоксальную систему, препятствующую любым преобразованиям в социально-экономическом фундаменте общества. Изменение такого положения возможно только в результате перепрофилирования бюджета на подлинные нужды национальной экономики и населения. Это и нашло свое логическое завершение в предлагаемых мерах по совершенствованию системы бюджетного регулирования.

Основные направления перераспределения государственных финансовых ресурсов в обществе

Анализ различных направлений совершенствования управления централизованным фондом денежных средств показал, что имеющиеся результаты исследований не содержат целостной методики его реформирования, т.е. отсутствует принцип системности в решении этой проблемы. В соответствии с последним на первый план выходит задача определения наиболее значимых резервов увеличения размеров федерального бюджета, с одной стороны, и разработки такого механизма

государственного финансирования, который бы обеспечивал достижение двух главных приоритетов национального развития: модернизации национальной экономики и расширенного воспроизводства человеческой личности, с другой.

На решение данной задачи и ориентированы меры по совершенствованию системы бюджетного регулирования в РФ, включающие в себя пять крупных блоков перераспределения финансовых потоков в рамках формирования доходной и исполнения расходной частей федерального бюджета (рис. 1).

Целевая направленность использования нефтегазовых доходов и привлекаемых с финансового рынка заемных средств обеспечивает резкое возрастание инвестиций в реальный сектор экономики (прежде всего, в промышленность, сельское хозяйство и строительство), возвращение рентных платежей в состав бюджета и многократное увеличение объема аккумулируемого в нем НДСФЛ позволяют создать основу для существенного повышения жизненного уровня страны, а сокращение непроизводительных затрат в сфере государственного управления способствует рационализации структуры бюджетных ассигнований в направлении их концентрации на общественно значимых мероприятиях.



Рис. 1. Блок-схема механизма формирования и регламентации бюджетных ресурсов государства

Реализация этих мер предусматривает последовательное решение каждой из определенных задач в рамках пяти направлений, представленных в табл. 2.

Оригинальность предлагаемого способа совершенствования действующей модели функционирования финансовой системы страны усиливается еще одним немаловажным аргументом, суть которого заключается в следующем.

Бюджет любого государства содержит определенную структуру доходов и расходов, и, как правило, снижение размеров абсолютной и относительной бедности граждан и высокие темпы экономического развития страны требуют значительных денежных средств, мобилизуемых в государственную казну. В представленном методическом

подходе доходные источники, за счет которых целиком и полностью обеспечивается реализация предложенных мер по совершенствованию управления государственными финансовыми ресурсами (кроме займов), и это обусловило их выбор, появляются в результате изменения только самого механизма перераспределения денежных потоков в финансовой системе. Эти меры позволяют достигнуть повышения жизненного уровня населения страны и улучшения социальной инфраструктуры общества без посягательств на бюджетные ассигнования, предназначенные для реализации других направлений экономического роста РФ и без увеличения объема государственного внутреннего и внешнего долга.

Таблица 2. Содержание направлений по трансформации движения бюджетных потоков

№ этапа	Элементы бюджета	Современное состояние	Направление трансформации	Суть новации	Источники финансирования
1	Рента	Частная собственность	Рента как собственность государства. Создание общественных фондов потребления	Реализация конституционных гарантий населения путем выделения субвенций территориям	Рентный доход (сумма рентных платежей)
2	Поступления налога на добавленную стоимость (НДФЛ)	«Плоская» шкала взимания (13% с любых индивидуальных доходов)	Прогрессивная шкала взимания НДФЛ (от 0 до 45% в зависимости от размера индивидуального дохода)	Социальные трансферты лицам с доходами ниже показателя относительной бедности	Сверхприбыль физических лиц
3	Ассигнования на развитие научно-технического прогресса и социальной сферы	Остаточный принцип выделения ассигнований из бюджета	Минимальные бюджетные нормативы расходов федерального бюджета (в % к ВВП)	Наука и НИОКР – 10%; Образование – 8%; Здравоохранение – 6%; Культура – 4%	Сокращение затрат на содержание органов власти и управления
4	Целевые фонды	Резервный фонд и Фонд национально-го благосостояния	Бюджет развития в составе федерального бюджета	Целевые программы реализации приоритетных направлений социально-экономического развития страны	Нефтегазовые доходы бюджета
5	Займы	«Безадресный» характер использования	Целевая инвестиционная и инновационная направленность	Приобретение новых прогрессивных технологий, создание новых рабочих мест	Заемные средства РФ

При этом в случае возникновения кризисной ситуации на финансовом рынке реализация только двух последних из предлагаемых блоков перераспределения финансовых потоков (нефтегазовые доходы и займы) может быть временно приостановлена до достижения состояния стабильности в экономике, первые же три из них (рентный доход, рост размеров поступлений НДФЛ и экономия затрат на содержание органов власти и управления) полностью независимы от состояния конъюнктуры мирового хозяйства.

Рассмотрим теперь наиболее важные составляющие механизма формирования и регламентации бюджетных ресурсов государства более подробно.

Общественные фонды потребления в форме целевых внебюджетных фондов

Наиболее весомым вкладом в приращение абсолютного размера доходной части федерального бюджета станет появление в его составе рентной составляющей. Именно путем мобилизации этого крупного финансового резерва возможно добиться на практике реализации регулятивного и социального предназначения национальных финансов – ликвидации излишнего неравенства населения в РФ. Государственное регулирование эффективности использования природно-ресурсного потенциала страны есть необходимое условие для создания социально справедливого механизма пе-

перераспределения рентных доходов между отдельными группами населения.

Дело в том, что сложившийся в настоящее время в РФ механизм финансовых потоков материально обеспечивает лишь малую часть населения и выводит рентный доход за рамки федерального бюджета, усиливая тем самым неравенство и обуславливая низкий уровень жизни для подавляющего числа населения. Чтобы изменить существующее положение государство, прежде всего, должно стать владельцем ресурсов, на которых основывается жизнедеятельность всех его членов, и такие права целесообразно конституционно закрепить за ним как за юридическим лицом высшего ранга. Такая конституционная новация создает объективную основу для предоставления всем членам общества равных условий на доступ к природным ресурсам, и рента станет основой для роста социально-экономического потенциала страны. В этом случае каждый житель России приобретает законное право на рентный доход, что автоматически влечет за собой и рост его личного благосостояния.

Это тем более актуально, что резервы нынешней системы государственных финансов по существу исчерпаны. Суммарные расходные потребности консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию конституционных гарантий, как и иных социальных благ, а также осуществление горизонтального выравнивания уровня бюджетной обеспеченности населения существенно превышают потенциальные возможности бюджетной системы. Значит, объем финансовой поддержки, выделяемый из федерального бюджета, существенно занижен по сравнению с ее реальной потребностью. Соответственно, происходит систематическое сокращение как средств, выделяемых на реализацию конституционных гарантий, так и средств, необходимых для реализации иных направлений общественно значимых бюджетных расходов. Следовательно, действующий механизм межбюджетных отношений не позволяет обеспечить приоритетность финансового обеспечения прав граждан, гарантированных Конституцией РФ.

Предлагаемая модель перераспределения финансовых потоков позволяет коренным образом изменить эту негативную ситуацию. Решение проблемы полноценного финансирования конституционных гарантий населения заключается в национализации рентного дохода, конкретной формой которой является то, что сумма всех рентных платежей будет основой создания общественных фондов потребления РФ (ОФП), из которых

каждый ее гражданин получал бы определенную сумму денежных средств. ОФП, в силу их важности, должны быть отделены от бюджета, сосредоточившись в целевых внебюджетных фондах, субвенции из которых и стали бы основой для реализации конституционных прав населения.

В результате будет создана надежная система финансового обеспечения общественных потребностей в виде централизованных фондов денежных средств, образуемых за счет доходов строго целевого назначения (рентных платежей), выплаты из которых будут способствовать росту благосостояния населения, обеспечивая общедоступность и бесплатность различных социальных благ.

Это закономерно предполагает разработку и законодательное утверждение стандартов этих конституционных гарантий, которые не представляют технической сложности. В каждом из этих стандартов следует определить лишь порядок расчета финансовых нормативов, а также формирования и расходования средств целевых внебюджетных фондов.

Прогрессия ставок НДФЛ – необходимое условие и финансовый источник ликвидации избыточного неравенства населения

Предназначение налога на доходы физических лиц заключается в сглаживании различий в потреблении отдельных групп населения в обществе. Плоская шкала объекта налогообложения эту функцию выполнять не может в силу неспособности отразить чрезмерную разницу в уровне материального благосостояния граждан, что объективно препятствует созданию действенного финансового механизма у государства для корректировки социально несправедливой в условиях рыночной экономики степени дифференциации доходов отдельных индивидуумов.

Только прогрессивная шкала взимания НДФЛ позволяет реализовать дуализм социальной функции бюджета: сблизить полюса полярности – бедности и богатства – в обществе для его членов и обеспечить для них достойный уровень материального благосостояния.

Неравенство в доходах – это обобщающий показатель «качества» бюджета, своеобразный индикатор степени эффективности решения комплекса социальных проблем в государстве (уровня жизни населения, экономического и репродуктивного его поведения, воспроизводства человеческого капитала и т.д.).

Неравенство доходов населения возникло с момента провозглашения независимости РФ и постоянно растет. Несмотря на позитивную динамику увеличения средних показателей денежных доходов в благополучные годы, социальная поляризация граждан ввиду форсированного скачка самых высоких у них доходов не только не уменьшилась, но и продолжала возрастать. Это связано с тем, что существующие в стране механизмы формирования и перераспределения доходов населения построены так, что работают в пользу богатых лиц; большая часть совокупного роста валового внутреннего продукта направляется на увеличение доходов наиболее обеспеченных слоев населения, а материальный уровень наименее состоятельных граждан остается практически без изменений. Таким образом, деформация распределительных механизмов в стране, связанная, прежде всего, с чрезмерной концентрацией доходов богатых лиц, достигла уже такого уровня, что не происходит снижение бедности даже по мере экономического роста. Данные многочисленных исследований в этой области полностью подтверждают эту негативную тенденцию [8, 12].

Расчеты показывают, что основная проблема сокращения неравенства и бедности населения заключается не в недостатке финансовых ресурсов на эти цели, а в несовершенстве механизма распределения и перераспределения бюджетных средств. Поэтому важнейшим направлением совершенствования формирования бюджета является изменение действующего механизма взимания НДФЛ. Без разумного ограничения роста самых высоких доходов в обществе характерное для современных российских реалий избыточное неравенство доходов населения будет только постоянно самовоспроизводиться.

В связи с этим предлагается плоскую шкалу налогообложения по НДФЛ заменить на прогрессивную со шкалой от 0% до 45%, когда с увеличением дохода физического лица увеличивается и налоговая ставка в зависимости от размера индивидуального дохода. Тем самым будет выполнено первое условие полноценной реализации на практике социальной функции бюджета (устранение резких контрастов в уровне материальной обеспеченности населения в обществе).

Верхний предел прогрессивной шкалы налогообложения по НДФЛ соответствует среднему в мировой практике значению. Необлагаемый минимум вводится для освобождения от налогообло-

жения наименее оплачиваемых и наиболее социально не защищенных слоев населения. При этом за его основу следует брать показатель бедности не абсолютной, базирующийся на применяемом в РФ значении прожиточного минимума, а относительной, используемый в странах ЕС, границей которой являются 60% от медианного (среднего) уровня доходов. Показатель относительной бедности населения станет тогда надежным индикатором эффективности предпринимаемых государством мер по повышению уровня жизни своего населения, что соответствует второму условию дуальности социальной функции бюджета.

Введение прогрессивной шкалы НДФЛ приведет к резкому улучшению положения большинства населения страны, а радикальное снижение показателей неравенства и бедности населения достигается без привлечения дополнительных финансовых ресурсов и без опасности роста инфляции, так как общая денежная масса доходов остается неизменной.

Модификация программно-целевого метода бюджетного планирования

Для формирования той или иной конструкции государственных финансов в обществе необходимо признание и определение таких национальных потребностей, которые должны быть удовлетворены, прежде всего, в интересах всего населения.

За весь период существования российского общества структура государственных ассигнований неизменно отражает главное направление федеральной бюджетной политики: финансирование по остаточному принципу расходов, имеющих долгосрочный характер (инвестиции, образование, здравоохранение, культура, наука). Государство не смогло и не захотело обеспечить необходимый для полноценного воспроизводства уровень социального обслуживания своего населения.

Этот вывод наглядно подтверждается статистическими данными об использовании бюджетных ресурсов страны за последние десять лет (табл. 3).

Наибольший объем ассигнований приходится на выполнение традиционных государственных функций (государственное и местное самоуправление, судебная система, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность) – на эти цели тратится около трети государственного бюджета (28,0–34,1%), или около 5% ВВП.

Таблица 3. Структура расходов федерального бюджета за 2001–2010 гг., %

№	Расходы федерального бюджета	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Государственное управление и местное самоуправление	3.2	2.7	2.8	3.0	2.6	3.1	3.3	2.8	2,3	2,1
2	Судебная система	0.9	1.0	1.0	1.2	1.2	1.4	1.3	1.2	1,1	1,0
3	Национальная оборона	18.7	14.4	15.1	15.9	16.5	15.9	13.9	12.7	12,2	12,6
4	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	11.3	9.3	10.5	11.7	12.8	12.8	11.1	11.3	10,3	10,7
5	Итого на выполнение традиционных функций (п.1 + п.2 + п.3 + п.4)	34.1	27.4	29.4	31.8	33.1	33.2	29.6	28.0	25,9	26,4
6	Фундаментальные исследования	1.8	1.5	1.7	1.7	0.9	1.0	0.9	0.9	0,8	0,8
7	Национальная экономика	3.3	5.1	2.9	3.0	7.1	8.0	11.6	13.3	17,0	12,0
8	Сельское хозяйство и рыболовство	1.8	1.3	1.3	1.3	0.5	0.6	0.4	0.8	0,8	0,3
9	Транспорт, связь и информатика	2.8	2.2	2.2	2.1	1.3	3.2	3.1	3.3	2,5	3,3
10	Итого на развитие отраслей материального производства (п. 7 + п.8 + п. 9)	7.9	8.8	6.4	6.4	8.9	11.8	15.1	17.4	20,3	15,6
11	Образование	4.1	4.0	4.2	4.5	4.6	4.9	4.9	4.3	4,3	4,7
12	Культура и кинематография	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	0.7	0.6	0,6	0,6
13	Здравоохранение и спорт	1.7	1.5	1.7	1.8	2.5	3.4	3.3	3.3	3,6	3,4
14	Итого на социально значимые цели (п. 11 + п.12 + п.13)	6.3	6.0	6.5	6.9	7.7	9.1	8.9	8.2	8,5	8,7
15	Социальная политика	8.5	23.6	5.9	5.7	5.0	4.7	3.5	4.0	3,3	3,4
16	Обслуживание государственного и муниципального долга	17.5	11.2	9.4	7.6	5.9	4.0	2.4	2.3	1,8	1,9
17	Межбюджетные трансферты	17.4	15.5	33.8	33.5	35.4	35.0	31.7	37.6	37,1	40,8
18	Итого	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

При этом как всегда скудным является финансирование фундаментальных исследований (1,5–1,8%, или 3% ВВП в 2001–2004 гг. и 0,9–1,0% в 2005–2010 гг.) и социально значимых отраслей – образования (4,1–4,5%, или 0,7% ВВП в 2001–2004 гг. и 4,7–4,9% в 2005–2010 гг.), культуры (0,5–0,6%, или 0,1% ВВП в 2001–2004 гг. и 0,7–0,8% в 2005–2010 гг.), здравоохранения и спорта (1,5–1,8%, или 0,3% ВВП в 2001–2004 гг. и 3,4–3,6% в 2005–2010 гг.). В результате доля финансирования социального сектора в общей структуре бюджетных расходов в РФ отстает от уровня не только развитых стран, но и рекомендуемого для развивающихся государств.

Таковы реальные приоритеты осуществляемой в РФ бюджетной стратегии, которые сильно отличаются от декларируемых целей социально-экономического развития, ежегодно излагаемых в послании Президента страны Федеральному Со-

бранию РФ, и никак не связаны с соответствующими целевыми нормами бюджетного финансирования.

Изжившая себя инерционная модель социально-экономического развития государства проектируется и на перспективу, о чем свидетельствуют правительственная «Концепция развития экономики РФ», рассчитанная до 2020 г. и подготовленная Советом Федерации «Бюджетная стратегия» на период до 2023 г. [1, 2].

Прямым следствием такого положения дел является невозможность ни сейчас, ни в ближайшем будущем полноценного финансирования обязательств в сфере образования, науки, культуры, жилищного строительства, социальных гарантий, законодательно установленных в федеральных законах, актах Президента РФ и Правительства страны, действие многих из которых уже приостановлено в связи с отсутствием денежных средств.

Для изменения существующего положения следует пересмотреть основные принципы формирования государственного бюджета и изменить саму технологию планирования бюджета, в основу разработки которого автором предлагается положить модифицированный вариант программно-целевого метода. Его суть сводится к установлению законодательно утвержденных нормативов по приоритетным с точки зрения общества направлениям бюджетного финансирования: научных исследований, воспроизводства человеческой личности и инвестиций в реальный сектор экономики.

Размеры этих нормативов целесообразно закрепить на значениях, превышающих достигнутый уровень развивающихся стран и одновременно позволяющих приблизиться к сложившейся в настоящее время величине этих показателей у развитых наций. Финансовым источником, лежащим в основе предлагаемого подхода, является сокращение затрат на содержание отечественной бюрократии, т.е. трансформация непроизводительных затрат бюджета в общественно значимые.

Это позволит реализовать на практике стратегию «социального императива», в основе которой лежат не нарушаемые ни при каких обстоятельствах пороговые условия функционирования социального сектора экономики. В отраслях воспроизводства человеческого капитала нормативные государственные обязательства должны трансформироваться в «нижние бюджетные ограничения», определяемые посредством минимальных расходов государственного бюджета на финансирование этих отраслей.

Учитывая, что отрасли науки, образования, культуры и здравоохранения функционируют в одинаковых условиях принадлежности к бюджетной сфере, где результаты трудовой деятельности не могут иметь адекватной рыночной оценки, в качестве таких нормативов целесообразно использовать процентное отношение доли затрат в этих отраслях к ВВП.

Введение минимальных бюджетных нормативов потребует увеличения государственных расходов на эти цели минимум в два-три раза. В соответствии с расчетами автора нормативы расходов государственного бюджета на образование, здравоохранение и культуру следует установить в размере 8, 6 и 4% от ВВП, а объем государственных ассигнований на научные исследования и поддержку инновационной активности должен достичь уровня 10% ВВП. Это позволит обеспечить государственное финансирование расходов на вос-

производство человеческого потенциала на совершенно иной качественной основе, существенно повысить уровень жизни населения страны.

Другим важным направлением предлагаемой модификации программно-целевого метода бюджетного планирования является изменение действующего порядка осуществления государственных инвестиций. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния целесообразно трансформировать в бюджет развития, состоящий из целевых программ реализации приоритетных направлений социально-экономического развития страны. Эти программы должны включать наряду с бюджетными ассигнованиями на НИОКР и создание объектов инфраструктуры также и инвестиционные проекты, разрабатываемые на конкурсной основе и финансируемые в форме целевых грантов.

Следует внести изменения в Бюджетный кодекс о том, что средства Резервного фонда и Фонда национального благосостояния – как доход всего общества – должны быть направлены на развитие национальной экономики и создание инфраструктуры роста жизненного уровня населения: приобретение новых прогрессивных технологий, создание дополнительных рабочих мест, обеспечение и реализацию экологических, медицинских, образовательных мероприятий, осуществление пенсионной, военной, социальной и других необходимых реформ.

В Бюджетный кодекс также необходимо включить специальную статью, в соответствии с которой все займы как на внутреннем, так и на внешнем рынках предназначались бы только на развитие национальной экономики, т.е. на инвестиционные и инновационные цели. При этом направления расходования заемных средств и степень их освоения должны быть объектом пристального мониторинга. Эти сведения должны быть общедоступны, как и информация об отдаче затраченных средств: какие объекты производственной инфраструктуры были созданы и какие показатели экономической деятельности на них достигнуты.

Литература

1. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.
2. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26.11.2008. № 443-СФ «О бюджетной стратегии на период до 2023 года».
3. Алиев У.И. Некоторые проблемы оценки эффективности бюджетных расходов // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. – №46. – С. 27–31.

4. *Веремеева О.* Эволюция и становление принципов бюджетной системы РФ // *Федерализм.* – 2011. – №2. – С. 199–204.

5. *Ермилов В.Г.* Аспекты реформирования управления государственными финансами // *Финансы.* – 2007. – №1. – С. 58–60.

6. *Ниналалова Ф.И.* Формирование эффективной модели бюджетного федерализма в России // *Финансы и кредит.* – 2010. – №46. – С. 25–29.

7. *Новожилова Т.Н., Морозов И.А.* Исследование проблем формирования и направлений совершенствования межбюджетных отношений на современном этапе // *Финансы и кредит.* – 2011. – №37. – С. 51–54.

8. *Рекомендации по модернизации экономики России.* – М.: Изд. «АЦ Модернизация», 2010. – Вып. 1. – С. 20–37.

9. *Свищева В.А.* Федеральный бюджет как инструмент государственной политики // *Финансы и кредит.* – 2011. – №23. – С. 28–34.

10. *Сухарев А.Н.* Направления размещения государственных финансовых резервов федерального бюджета // *Финансы и кредит.* – 2010. – №3. – С. 37–54;

11. *Федосов В.А.* Бюджетная политика Российской Федерации в посткризисных условиях // *Финансы и кредит.* – 2010. – №44. – С. 20–24.

12. *Шевяков А.С.* Проблемы снижения масштабов неравенства и бедности в России. – *Федерализм.* – 2010. – № 1. – С. 7–18.