

Роль бюджетной пропорциональности в системе функционирования национальной экономики

© 2011 Т.Г. Ржевская
кандидат экономических наук
E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье раскрывается значение и роль бюджетной пропорциональности в системе функционирования национальной экономики. Анализируется практика применения бюджетной пропорциональности в рыночной и централизованной экономиках. Переход на новые методы бюджетирования не только вносит коррективы в формирование бюджетов, но и оказывает значимое влияние на построение национальной экономической модели.

Ключевые слова: бюджетная пропорциональность, бюджетные пропорции, централизованная и рыночная экономики, бюджетирование, национальная экономическая модель, рыночная трансформация, бюджет как институт рыночной системы.

Государственный бюджет, как объективная экономическая категория, выражает денежные отношения (пропорции) между государством, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами - с другой, обусловленные формированием и использованием пропорционально распределенных денежных средств для выполнения государством своих функций. Для эффективного выполнения этих функций принципиальное значение имеет сбалансированность бюджетных ресурсов и обязательств, предотвращение возникновения "необеспеченных мандатов" и неконтролируемого роста нагрузки на бюджетную систему. В условиях профицита бюджета, а тем более его дефицита, все еще остается нерешенной проблема формирования оптимальных бюджетных пропорций. Указанные пропорции должны отвечать требованиям социального государства с инновационной экономикой, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие как отдельного человека, так и общества в целом.

Формирование и регулирование бюджетных пропорций, обеспечивающих необходимую бюджетную пропорциональность и соответствующих стратегии инновационного и социально-направленного экономического роста, приобретают все большую актуальность.

В национальной экономике бюджетная пропорциональность отражает сложные социально-экономические процессы, комплексно и системно характеризует состояние финансовой сферы, активно влияет на эффективность экономического роста, принятие решений в реализации государством финансовой политики и сама является в существенной мере результатом этой политики. В бюджетной пропорциональности следует различать объективное содержание, объективные факторы и

субъективную составляющую, отражающую функции и деятельность государства, характер, цели и задачи его финансово-экономической, социальной, внешней и внутренней политики и соответствующие запросы к объему, распределению, направлению и использованию финансовых ресурсов.

Активным началом во взаимодействии с объективными факторами и аспектами, формирующими и определяющими бюджетную пропорциональность, являются государственно-правовое регулирование и финансовая политика. К объективным факторам формирования содержания и количественного выражения бюджетной пропорциональности следует отнести:

- саморегулирующую и регулируемую роль рынка и его главных сфер (секторов);
- материально-вещественную пропорциональность;
- влияние социально-трудовой сферы и фактора занятости;
- воздействие внутренней и внешней конкуренции, вызывающей необходимость формирования системы и механизма финансовой (бюджетно-налоговой) поддержки отдельных отраслей российской экономики¹;
- состояние продолжающейся рыночной трансформации отечественной экономики;
- влияние факторов глобализации, финансовых процессов на мировых и региональных финансовых рынках (мировой рыночной и финансовой конъюнктуры);
- динамику развития реального сектора и его отраслей.

По вопросу объективного содержания бюджетных пропорций и бюджетной пропорциональности дискуссия ведется, в основном, в части:

- трактовки функции и роли государства (т.е. смещена в область субъективной составляющей

финансово-экономического содержания бюджетных пропорций);

- решения проблемы финансовой стабилизации и финансового кризиса.

Сама категория бюджетной пропорциональности в научной и учебной литературе, в том числе в изданиях справочно-энциклопедического характера, трактуется ограниченно как бюджетная сбалансированность.

В финансово-кредитном энциклопедическом словаре сбалансированность бюджета толкуется без необходимой связи с общей концепцией бюджетной пропорциональности и сбалансированности, в основном технически с акцентом на положения Бюджетного кодекса Российской Федерации. “Сбалансированность бюджета – один из основополагающих принципов формирования и исполнения бюджета, состоящий в количественном соответствии (равновесии) бюджетных расходов источникам их финансирования... Отсутствие бюджетного равновесия порождает несбалансированность. Сбалансированность бюджета призвана обеспечить нормальное функционирование органов власти всех уровней”². В таком определении наличествует суженная трактовка сбалансированности в отрыве от бюджетно-налогового и общего финансового потенциала государства и имеется однобокое отражение целевых задач бюджетной сбалансированности “обеспечением функционирования органов власти”, а не создания условий для эффективного функционирования национальной экономики, всех ее секторов и государства как единого целого.

Исследуя формирование и регулирование бюджетной пропорциональности, представляем целесообразным использовать методологические идеи и опыт решения этой проблемы и взаимосвязанных с ней вопросов, имевшиеся в советском плановом периоде, и зарубежный опыт.

Глубина и значимость данных методологических идей позволяют сделать вывод о возможности и полезности их применения в тех или иных конкретизированных, преобразованных, локализованных формах, соответствующих характеру и закономерностям рыночной экономики и процессам ее трансформации, эволюции в России. Это относится к следующим идеям:

- о прямых и обратных связях, материальных и финансовых потоках, включая межотраслевой обмен и взаимодействие;
- о многовариантности и наличии ограничений в развитии экономики и финансов;
- об иерархии во взаимодействии уровней экономики, что особенно ценно и важно при рассмотрении взаимосвязанной бюджетной про-

порциональности в многоуровневой бюджетной системе;

- о функциональной необходимости расширения применения балансового метода в регулировании бюджетных пропорций;

- об активизации среднесрочного и долгосрочного программирования и прогнозирования бюджетной политики и бюджетной пропорциональности;

- о наличии большой специфики в формировании и регулировании финансовых процессов и пропорций.

Финансово-стоимостная проблематика пропорциональности и оптимизации имеет большую специфику, на что указывали известные ученые. Так, характеризуя вклад академика Нобелевского лауреата Л.М. Канторовича, академики А.Г. Аганбегян, К.А. Багриновский, А.Г. Гранберг писали: “Большое влияние на построение системы моделей оптимального планирования оказала работа академика Канторовича Л.В. “Экономический расчет наилучшего использования ресурсов”. В этой книге, вышедшей в 1959 г., впервые сформулирована задача оптимального перспективного планирования. В модели учитывались лишь материально-вещественные факторы и отсутствовал стоимостной аспект (финансирование, кредитование, платежеспособный спрос), при этом было высказано мнение, что подобные задачи в детализированном виде еще долгое время не могут быть непосредственно решены вследствие чрезмерно большой размерности”³.

В зарубежном опыте формирования и регулирования бюджетной пропорциональности и бюджетных пропорций следует отметить углубленную проработку и эффективное применение на практике механизмов регулирования бюджетных дефицитов и решение проблемы подавления инфляции в условиях общего роста бюджетных расходов и дефицитного финансирования социальных и инвестиционных программ (США, страны Еврозоны, Китай, Япония). Осуществлено внедрение в рыночный конкурентный механизм государственных регуляторов и развитие государственной предпринимательской деятельности. “Структура государственных расходов развитых стран в современных условиях изменилась в пользу социальных программ. Так, в структуре федерального бюджета США военные расходы составляют 28 %, социальные – 47,3 %, хозяйственные – 6,7 %, по государственному долгу – 13,7 %. В других странах со смешанной экономикой социальная сфера поглощает свыше 50 % бюджетных расходов”⁴.

Определяя сущность бюджетной пропорциональности, предлагаем исходить из следующих

ее объективных свойств и учета фактора ее зависимости от функциональной деятельности государства, финансовой политики:

- в отличие от материально-вещественных пропорций бюджетная пропорциональность есть пропорциональность в системе стоимостных связей, отношений, зависимостей и сфер (секторов);
- бюджетная пропорциональность характеризуется и выражает стоимостные пропорции в форме денежных пропорций, это пропорциональность в соотношении денежных ресурсов (фондов);
- бюджетная пропорциональность выступает важнейшей формой финансовой пропорциональности и, следовательно, обладает и проявляет все функции финансов как специфической экономической категории (фондообразующую, распределительную, регулируемую, социальную, стимулирующую, контрольную);
- бюджетная пропорциональность в теоретическом отношении является категорией, отражающей общее содержание бюджетных пропорций, которые, в свою очередь, суть конкретное выражение бюджетной пропорциональности.

Существенными аспектами раскрытия содержания бюджетной пропорциональности и бюджетных пропорций выступают вопросы эффективности, устойчивости и динамичности бюджетной пропорциональности и бюджетных пропорций. Рассмотрение этих аспектов должно вестись в следующих взаимосвязанных плоскостях (направлениях):

- в теоретическом раскрытии содержательности понятий эффективности и устойчивости бюджетных пропорций;
- в практическом плане, отражающем реальные изменения динамики и факторов эффективности бюджетных пропорций и их устойчивости во взаимосвязи со стратегией финансовой политики ее наиболее оптимального для России типа и задачами экономического роста.

Рассмотрение динамического аспекта бюджетной пропорциональности, в том числе совокупности конкретных бюджетных пропорций, предполагает:

- раскрытие воспроизводственного характера изменений бюджетных пропорций;
- отражение фактора рыночной трансформации бюджетной системы;
- влияние фактора федерализации государства и, соответственно, бюджетной системы.

В централизованной экономике теоретической основой государственного бюджета и механизма его взаимодействия с предприятиями была концепция наличия бюджета всего народного хозяйства. Рыночная трансформация привела к

качественным и количественным изменениям бюджетной пропорциональности и бюджетной системы (государственного бюджета). Однако свойства бюджета и бюджетных потребностей и запросов, присущих централизованной экономике, проявляются до сих пор в скрытой, измененной форме, порождая не обеспеченные источниками расходы, отрыв бюджетных ассигнований от реальной доходной базы, а также практику неосвоения или нецелевого использования выделенных бюджетных ассигнований, например, на поддержку экспорта отечественной продукции, инвестиционного фонда, средств оборонного заказа, ассигнований на федеральные целевые программы.

Новый тип бюджета основывается на подходе к бюджету как к институту рыночной системы, когда государство обеспечивает производство общественных благ, призванных удовлетворять совместные потребности (продукция оборонного характера, инфраструктура, блага науки, культуры, образования, управления).

В отношении экономической базы бюджета (соответственно, проблематики бюджетной пропорциональности) основные изменения вследствие рыночной трансформации проявились в таких аспектах:

- в изменении структуры национальной экономики и механизма ее функционирования;
- в системе финансовых отношений бюджета с хозяйствующими субъектами и населением вследствие перехода к налоговым взаимоотношениям.

Основной видимой формой трансформации экономической основы бюджетной системы в Российской Федерации стало изменение не только организационно-правовых форм предприятий, но и их экономической базы, отношений к собственности. Государственные финансы взаимодействуют с экономикой, представленной преимущественно негосударственными предприятиями. В условиях рыночной экономики при существенном росте числа предприятий и организаций имели место кардинальные структурные сдвиги в экономической базе бюджетной системы. Доля государственных и муниципальных предприятий по состоянию на 1 января 2010 г. сократилась до 7,8 %. Ведущую роль стали играть предприятия частного сектора - 84,1 % от общего числа предприятий и организаций⁵.

Трансформация структуры экономической базы бюджетной системы (структуры субъектов национальной экономики) коренным образом изменила характер формирования бюджетных пропорций и бюджетных связей, которые не стали отражать процессы бюджета как бюджета всего

народного хозяйства, отделив государственную бюджетную систему (и муниципальные бюджеты) от финансов предприятий, разделив звенья финансовой системы и финансовые кругообороты. Глубинные процессы в экономике выразились в необходимости формирования нового качества бюджетной пропорциональности и новых механизмов ее обеспечения.

Изменения экономического характера и экономической структуры национальной экономики породили институт налогов, который стал одним из основных механизмов формирования доходной части государственного бюджета и новой бюджетной пропорциональности рыночного типа.

Наряду с изменением доходной базы, была реконструирована структура и целевая направленность расходов в связи с отказом бюджета от своей роли быть бюджетом всего народного хозяйства. Бюджет становится финансовым фондом государства. Существенным моментом является формирование нового типа внутренних межбюджетных отношений: вместо единой бюджетной «вертикали» унитарного государственного бюджета сформирована система взаимодействия относительно самостоятельных бюджетов трех уровней: федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов системы местного самоуправления. Однако федеральный бюджет должен быть одним из главных рычагов в системе государственного регулирования рыночных процессов, при проведении региональной политики, стратегии экономического развития, осуществлении выравнивания финансовой обеспеченности регионов, со-

хранения единого экономического и социального пространства.

Таким образом, бюджетная пропорциональность как научная категория служит теоретической основой исследования бюджетных пропорций. Вместе с тем рыночная трансформация формирует новый механизм, новый характер бюджетной пропорциональности и, соответственно, иные цели и задачи по регулированию бюджетной пропорциональности в национальной экономике.

¹ Вступление России в ВТО обуславливается, прежде всего, ограничением со стороны США, Австралии, ЕС и других стран предельного уровня государственной поддержки российского агропромышленного производства, которая и сейчас является весьма незначительной и существенно ниже, чем в большинстве конкурирующих с Россией зарубежных государств.

² См.: *Аганбегян А.Г.* Система моделей народнохозяйственного планирования // Материалы международного научного семинара по вопросам оптимизации планирования и межотраслевого баланса. Берлин, 1965 / под ред. А.Н. Ефимова. М., 1966. С. 295; *Финансово-кредитный энциклопедический словарь* / под ред. А.Г. Грязновой. М., 2002. С. 872; *Немчинов В.С.* Экономико-математические методы и модели. М., 1962; *Шаталин С.С.* Пропорциональность общественного производства (очерк теории и методологии планирования). М., 1968. С. 215.

³ Система моделей народнохозяйственного планирования. М., 1972. С. 6-7.

⁴ Государственное регулирование рыночной экономики / отв. ред. Н.И. Столяров. М., 2002. С. 60.

⁵ Россия в цифрах, 2010: кратк. стат. сб. / Росстат. М., 2010. С. 180.

Поступила в редакцию 01.12.2010 г.