

Влияние финансовой системы и финансовой политики государства на формирование бюджетной пропорциональности

© 2010 Т.Г. Ржевская
кандидат экономических наук
E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются вопросы влияния звеньев финансовой системы на формирование бюджетной пропорциональности. Анализируется российская практика проведения финансово-экономической политики.

Ключевые слова: бюджетная пропорциональность; система бюджетных пропорций; типология финансово-экономической политики; институционализация финансовой системы; блочный аспект бюджетной системы; динамика бюджетного потенциала; бюджетный федерализм.

Бюджетная пропорциональность, характеризующаяся системой бюджетных пропорций, формируется и регулируется сложным финансовым механизмом. Бюджетная пропорциональность зависит от многих элементов финансовой системы: государственных финансов, в том числе системы государственных внебюджетных фондов; финансов хозяйствующих субъектов; государственных кредитных учреждений, прежде всего Банка России; системы коммерческих банков и их функциональных возможностей в кредитовании секторов национальной экономики, замещении государственных бюджетных ресурсов ресурсами банковской системы; денежного рынка, в том числе валютных процессов; фондового рынка, в первую очередь рынка гособязательств, их потенциала и сроков размещения; внешнего долга и в целом внутреннего и внешнего госкредита, включая зарубежные активы; звеньев финансовой системы, формирующих государственные финансовые резервы; бюджетной политики и отлаженности бюджетных процессов.

Постановка и рассмотрение вопроса о бюджетной пропорциональности и механизма взаимодействия звеньев финансовой системы позволяют определить ряд новых теоретико-методических аспектов исследования бюджетных пропорций:

- актуализируется рассмотрение категории “финансовая система”, которой уделяется недостаточное внимание;
- бюджетные пропорции должны рассматриваться не только в рамках бюджетной системы и ее финансовых пропорций, по которым в финансовой теории отсутствуют однозначные решения;
- бюджетные пропорции должны рассматриваться в связи с общим денежным оборотом, который является денежной базой, определяющей

не материально-вещественную основу бюджетной пропорциональности, а именно потенциал денежных ресурсов, распределяемых и перераспределяемых звеньями финансовой системы, в том числе бюджетной системой по всем уровням бюджетной системы федеративного типа;

- появляется методологическая возможность рассматривать во взаимосвязи с бюджетными пропорциями и в целом с бюджетной пропорциональностью ряд сложных общефинансовых проблем, таких, как инфляция, инвестиционные процессы, финансовые аспекты экономического роста госдолга, валютной политики.

Системный подход является приоритетным в изучении проблемы бюджетной пропорциональности, поскольку позволяет:

- раскрыть закономерный характер формирования нового типа бюджетных пропорций в российской рыночной экономике;
- исследовать системный характер факторов, влияющих на бюджетную пропорциональность;
- рассмотреть систему внутренних бюджетных пропорций в бюджетной системе;
- показать системную взаимосвязь между бюджетной пропорциональностью и типологией (характером) финансово-экономической политики, реализуемой в течение всего периода трансформации российской экономики (либерально-монетаристская политика).

Несмотря на широкое использование понятия “финансовая система”, оно трактуется несколько упрощенно и отражает часто лишь прикладной характер. Например, Я.В. Сергиенко определяет финансовую систему как “совокупность хозяйствующих субъектов (финансовых учреждений), осуществляющих финансовое посредничество и вспомогательные виды деятельности”¹. В данном определении финансовая система необоснованно сведена к совокупности хо-

зайствующих субъектов посреднической деятельности. На основе такого определения нет возможности исследовать проблему финансовой, в том числе бюджетной, пропорциональности.

Ясно, что финансовая система, прежде всего, выступает в объективном своем существовании как совокупность финансовых отношений, финансовых потоков, денежных фондов, а финансовые институты и финансовые инструменты являются элементами механизма ее функционирования и регулирования. Данная трактовка позволяет методологически правильно рассматривать и углублять анализ исследования - проблему бюджетной пропорциональности.

Представляется целесообразным преобразовать концептуальную трактовку финансовой системы и, соответственно, бюджетной системы на основе следующих положений.

Не выводить (не исключать) из финансовой системы ее объективное, образно говоря, "тело", т.е. финансовые процессы, которые формируют в ходе распределения валового внутреннего продукта (ВВП), представленного в виде совокупности первичных доходов, денежные фонды. Именно совокупность финансовых процессов (финансовых потоков), формирующих совокупность денежных финансовых фондов, образует финансовую систему в ее материальном (в данном случае речь идет о денежной массе) содержании. В таком первичном представлении финансовая система выступает как денежная масса, расчлененная на отдельные части (звенья, т.е. денежные фонды).

Институционализация финансовой системы, т.е. введение "операторов" (институтов, учреждений) - субъектов управления и регулирования. Данный методолого-теоретический подход можно представить в виде:

- блок, отражающий объективные финансовые процессы (финансовые потоки, формирование денежных фондов и финансовых пропорций);
- блок, характеризующий механизм регулирования финансовых процессов, фондов и пропорций.

Бюджетные пропорции выступают "ядром" финансовых пропорций, включены в их систему, но в силу своего потенциала, приоритетности формирования оказывают воздействие на всю совокупность финансовых потоков и звеньев (фондов) финансовой системы.

Еще более активное функциональное воздействие на финансовые пропорции идет от блока "механизм регулирования", в котором институты и инструменты бюджетной системы и бюджетного регулирования занимают центральное

место, формируя, влияя на совокупность финансовых, налоговых, кредитно-денежных, ценовых, валютных, инвестиционных институтов и инструментов.

Блочный аспект бюджетной системы слабо отражен в научной литературе и бюджетно-налоговом законодательстве, что не соответствует действительным экономическим и финансовым отношениям, снижает эффективность и целенаправленность законодательства и финансово-бюджетной политики. Для тщательной проработки вопросов бюджетной пропорциональности и механизма формирования бюджетных пропорций следует идти по пути более углубленной трактовки бюджетной системы в соответствии с предлагаемым методологическим подходом к содержанию финансовой и бюджетной систем:

- целесообразно отразить связь бюджетных фондов с процессом образования бюджетно-налоговыми денежными потоками;
- показать воспроизводственную функциональную роль бюджетной системы и ее макроэкономические связи с динамикой ВВП, денежным оборотом;
- в более общей форме сформулировать идею о регулирующем механизме, не сводя его лишь к нормам права.

Учитывая указанные методологические подходы, бюджетная система - это функционирующая и воспроизводимая совокупность денежных потоков, формирующих многоуровневый потенциал централизованных и децентрализованных бюджетных фондов, она регулируется финансовыми инструментами, институтами и нормативно-правовым механизмом.

Преимущество данного определения бюджетной системы заключается в следующем:

- в отражении идеи блочности бюджетной системы (денежные потоки и фонды плюс регулирующий механизм);
- в характеристике существенных свойств бюджетной системы: ее потенциала, многоуровневости, сочетания централизации и децентрализации бюджетных ресурсов, системности и воспроизводимости.

В реальности бюджетная система, формируемая единой системой финансовых потоков (потоками доходов и потоками расходов), взаимосвязанной с системой внутренних и внешних пропорций и зависимостей, изначально должна рассматриваться как целое, обладающее внутренней структурой, т.е. системой взаимодействующих бюджетов, формирующихся в результате функционирования бюджетной системы, которая в процессе своего функционирования регулирует свою внутреннюю пропорциональность

и структуру, федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальные (местные) бюджеты, а также внебюджетные фонды.

Следовательно, бюджетная система не складывается из отдельных бюджетов, а наоборот, расчленяется на отдельные взаимосвязанные бюджеты, в результате чего возникает бюджетная иерархия во главе с федеральным бюджетом.

Механизм регулирования бюджетной системы является проводником, способом реализации финансово-бюджетной, бюджетно-налоговой политики в сочетании с другими направлениями экономической политики: денежной, кредитной, валютной, инвестиционной, социальной. Сам по себе механизм регулирования бюджетной пропорциональности и бюджетной системы может использоваться в качестве проводника финансовой политики различной концептуальной направленности. Характер, тип финансово-экономической политики, под воздействием которой формируются бюджетные пропорции и которая через финансовые институты, законодательство, финансовые инструменты регулирует бюджетную систему, могут быть установлены не путем абстрактного теоретического анализа, а через настройку основных экономических, финансовых параметров, через определение практических подходов к решению основных задач экономического роста, регулирования рынка, финансирования функций и потребностей государства. Тип финансово-экономической политики проявляется в отношении экономической роли государства к регулированию бюджетного дефицита, бюджетного потенциала, госрасходов, денежной массы и процентной ставки, цен; к контролю за доходами в производственных секторах, сфере услуг, за тарифами ЖКХ, естественных монополий; к валютному курсу, занятости, инвестициям.

Развитые страны проводят гибкую финансовую политику, приспособивая ее к национальным особенностям, задачам соответствующего этапа. Но в целом она направлена на решение следующих приоритетных задач:

- обеспечение стабильного экономического роста, превышающего демографический рост, причем за счет преимущественно интенсивных, а не экстенсивных факторов;
- достижение полной занятости населения, ликвидация / сокращение безработицы;
- антиинфляционная политика, т.е. поддержание стабильного уровня цен;
- повышение реальных доходов населения;
- решение вопроса усиления социальной справедливости путем сокращения дифференци-

ации денежных доходов и имущественного расчленения.

В России финансово-экономическая политика характеризовалась и характеризуется следующими главными особенностями:

- приоритетной целью длительное время считалось само по себе реформирование экономики, рыночная трансформация, а не обеспечение указанных целей макроэкономической политики;
- начиная с момента “скачка в рынок” в 1992 г. и до сих пор теоретическая, концептуальная основа финансово-экономической политики остается неизменной, одной и той же – это политика либерально-монетаристского характера.

Приведенные положения финансово-экономической политики и выражают ее либерально-монетаристскую основу. Либерально-монетаристская финансовая политика реализуется в соответствующей системе бюджетных пропорций и их динамике:

- в снижении до “оптимального”, т.е. максимально возможного низкого, потенциала бюджетных расходов (низкий уровень соотношения госрасходов и ВВП в пределах 20% без учета внебюджетных фондов);
- в формировании на базе сокращения госрасходов внутренней бюджетной пропорциональности бюджетной системы;
- в бюджетных доходах, в которых приоритет отдается “реакции” частного бизнеса, а не активной налоговой политике и наращиванию налогового потенциала в региональном аспекте и рентообразующих отраслях.

Для монетаристского типа финансовой политики характерна также недооценка роли финансов предприятий и отраслей, в том числе госфинансов, функционирующих в реальном секторе (государственные финансовые активы, паи, инвестиции) и в банковской системе (госучастие в капитале Сбербанка, Внешэкономбанка, Россельхозбанка, Российском банке развития, золото-валютные резервы Банка России, в 2 раза превышающие абсолютный объем федерального бюджета).

В ссылах отдельных экономистов на общий уровень аккумуляции ресурсов ВВП в бюджетной системе США (33-35 %) не учитываются потенциал финансов и накопленные резервы американских транснациональных монополий, их развитая экономико-технологическая база, а также внушительные ресурсы пенсионных фондов, инвестиционных компаний, населения, фондового рынка, иных структур американской экономической, финансовой и социальной систем, которые “подпирают” государственную бюджет-

ную систему и, соответственно, влияют на бюджетные пропорции бюджетной системы США.

Вопреки навязываемой России политике минимизации государства и “освобождения” от предпринимательских, производственных функций, мировые тенденции имеют иной характер. “Правительство Соединенных Штатов – это самое крупное предприятие в мире, – писал П. Самуэльсон в своем известнейшем и фундаментальном учебнике. – Оно покупает больше пишущих машинок и больше цемента, выплачивает большую сумму заработной платы и имеет дело с большой суммой денег, чем любая организация где бы то ни было”². В качестве современного примера можно привести данные о госзакупках федерального правительства США на рынке информационных технологий, которое является самым крупным рыночным покупателем (17,5 % объема рынка) информационно-коммуникационных технологий, формируя через бюджетные закупки на многие сотни миллиардов долларов структуру отраслей национальной экономики.

Отечественными исследователями критической оценке подвергается монетаристский тип финансовой политики и особенно низкая эффективность ее практических результатов в модернизации и инновационном развитии. Выдвинуты и обоснованы системно разработанные рядом российских экономистов и учреждений альтернативные идеи финансовой и, в целом, экономической политики, обосновывающие в концентрированном выражении повышение экономической роли государства, ускорение темпов роста, необходимость сохранения крупного государственного сектора в экономике, социальной сфере, науке. Требуется обеспечение активного госучастия в инновационном прорыве России в условиях мировой глобализации и обостряющейся конкурентной борьбы национальных государственно-экономических систем³.

Вариантность, сценарность, альтернативность идей формирования финансово-бюджетной политики, настройки регуляторов финансовой, бюджетной систем должны рассматриваться как не-

обходимое условие проведения эффективной экономической политики, выработки оптимального курса рыночных преобразований и достижения высокого и устойчивого экономического роста.

Таким образом, сбалансированная бюджетная политика, наряду с другими регулирующими параметрами, финансовыми резервами, обеспечивает устойчивость роста российской экономики. Однако вариантность, сценарность экономической политики и в среднесрочной перспективе реализуются пока не в альтернативности концепций, выявлении их преимуществ и полезности для России, а в рамках одной концепции – либерально-монетаристской и основываются лишь на зависимости от объема экспорта энергоресурсов и цен на мировых рынках.

Такой подход сужает поле исследования и выбора наиболее эффективных и оптимальных вариантов (сценариев) экономической бюджетной политики. Необходимо внедрить в сценарное прогнозирование развития экономики среднесрочное бюджетное планирование, методологию разработки перспективного финансового плана, сценарность и вариантность с учетом изменений концептуального подхода к финансово-бюджетной политике, политике формирования бюджетных пропорций.

¹ Сергеев Я.В. Финансы и реальный сектор. М., 2004. С. 9.

² Самуэльсон П. Экономика. Т. I. М., 1992. С. 154.

³ См.: Абалкин Л.И. Логика экономического роста. М., 2002; Воронин Ю.М., Селезнев А.З., Черденченко Л.Г. Россия: экономический рост. М., 2004; Глазьев С.Ю., Кара-Мурза С.Г., Батчиков С.А. Белая книга. Экономические реформы в России 1991–2001 гг. М., 2003; Кузык Б.Н., Яковец Ю.В. Россия – 2050: стратегия инновационного прорыва. М., 2004; Кушлин В.Н. Траектория экономических трансформаций. М., 2004; Любимцев Ю.И. Финансовая политика: российский путь. М., 2005; Экспертное заключение на проект федерального бюджета и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов / рук. группы экспертов В.К. Сенчагов. М., 2010. С. 88.

Поступила в редакцию 02.11.2010 г.