

Финансы общественного сектора экономики Российской Федерации

© 2012 Д.В. Дядунов

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
г. Москва

E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматриваются проблемы организации общественных финансов в российской экономике, вопросы бюджетной классификации расходов и совершенствования налогового администрирования.

Ключевые слова: общественный сектор экономики, общественные финансы, государственный бюджет, внебюджетные фонды, налоги, общественное благосостояние.

Известно, что финансы представляют собой денежные отношения, возникающие в процессе распределения ВВП в связи с образованием доходов и накоплений у субъектов хозяйствования, домашних хозяйств, органов государственной власти и местного самоуправления и их использованием для удовлетворения различных индивидуальных и коллективных потребностей.

Финансовая система Российской Федерации состоит: из государственных финансов, муниципальных финансов, бизнес-финансов, финансов населения и финансов некоммерческих организаций. Соответственно, финансы общественного сектора экономики выступают как отношения, связанные с формированием и использованием фондов денежных средств государства, муниципальных образований и некоммерческих организаций. Понятия “финансы общественного сектора экономики” и “общественные финансы”, на наш взгляд, можно считать идентичными.

Финансы общественного сектора экономики Российской Федерации включают в себя:

- государственные финансы, к которым, в свою очередь, относятся: федеральный бюджет; государственный кредит; государственные бюджетные и внебюджетные фонды; бюджеты республик, краев, областей, находящихся в составе Российской Федерации; региональные отделения государственных внебюджетных фондов, а также внебюджетные фонды, создаваемые региональными органами власти;

- муниципальные финансы, а именно: бюджеты городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, городских и сельских поселений; внебюджетные фонды, создаваемые муниципальными органами;

- финансы государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных корпораций и иных подконтрольных органам власти предприятий и организаций;

- финансы некоммерческих организаций.

Все указанные элементы объединяет задача обеспечения предоставления социальных благ.

Следует отметить, что современная финансовая система России имеет особенности, отличающие ее от функционировавшей ранее в нашей стране финансовой системы. Эти особенности обусловлены возникшим разнообразием форм собственности, переходом от фактически унитарного к федеративному типу государственного устройства, постепенным развитием гражданского общества. В данной связи произошло выделение категории муниципальных финансов, а также финансов внебюджетных фондов, финансов унитарных предприятий, финансов некоммерческого сектора.

Важное место в структуре общественных финансов занимает бюджетная система, которая представляет собой единство и взаимосвязь бюджетов всех уровней. Так, бюджетная система Российской Федерации охватывает следующие уровни: федеральный, включающий, соответственно, федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды; региональный, куда входят бюджеты субъектов РФ и территориальные отделения государственных внебюджетных фондов; муниципальный, к которому относятся муниципальные бюджеты и внебюджетные фонды местных органов власти.

Центральное место в бюджетной системе занимает федеральный, или государственный, бюджет. Государственным бюджетом называются денежные отношения, возникающие между государством (с одной стороны) и предприятиями, организациями, учреждениями и населением (с другой стороны) в связи с образованием централизованных фондов денежных средств и их распределением в целях социально-экономического развития страны.

Экономически содержание бюджета раскрывается через следующие его функции:

- мобилизационную, т. е. с помощью госбюджета происходит концентрация денежных средств в руках государства;

- распределительную – госбюджет производит распределение и перераспределение финансовых ресурсов от одних регионов страны и групп домохозяйств к другим с целью выравнивания их социально-экономического положения;

- регулируемую, т.е. госбюджет выступает как инструмент регулирования экономического роста. Следует вспомнить, что даже в рыночной экономике государство вынуждено вкладывать средства в инфраструктуру, науку, инновации, отрасли, обладающие мультипликативным эффектом или имеющие стратегическое значение;

- контрольную – госбюджет обеспечивает контроль за своевременным и полным поступлением финансовых ресурсов в общегосударственный бюджетный фонд, а также контроль за эффективностью использования бюджетных средств.

Теоретически бюджет представляет собой баланс доходов и расходов государства. Однако добиться сбалансированности бюджета в действительности довольно трудно. На практике имеют место дефицит и профицит бюджета. Представим сальдо федерального и консолидированного бюджетов РФ в 2005-2011 гг. и прогноз состояния федерального бюджета РФ на 2012-2014 гг. (табл. 1, 2).

Дефицит государственного бюджета – это отрицательная разница между его доходами и расходами. Причинами бюджетного дефицита могут быть: экономический спад, когда снижается собираемость налогов; рост издержек общественно-производства; неоправданно раздутые соци-

альные программы либо затраты на финансирование ВПК; крупномасштабный оборот теневого капитала, который не платит в бюджет, и т.д.

Сумма накопленных на определенный момент времени бюджетных дефицитов составляет государственный долг.

Хотелось бы выделить следующие последствия роста государственного долга. Во-первых, выплата процентов по внутреннему государственному долгу увеличивает неравенство в доходах, поскольку государственные ценные бумаги сосредоточены у наиболее состоятельной части населения. Во-вторых, повышение налоговых ставок подрывает стимулы экономического роста. В-третьих, внешняя задолженность означает передачу части стоимости, созданной в стране, за рубеж. Кроме того, высокая внешняя задолженность снижает международный авторитет страны и ставит ее в политическую зависимость от кредиторов. И самое главное, высокий государственный долг является причиной финансовой нестабильности и может вызвать финансовый крах страны.

Обратим внимание еще на один аспект. Государственный бюджет – это финансовый план страны. И как любой план, бюджет составляется на определенный период. Таким периодом обычно является год. Однако в течение года не всегда возможны решение глобальных задач, реализация национальных проектов, поэтому во многих странах принимается среднесрочный бюджет. И в России с середины 2000-х гг. принимается федеральный бюджет, являющийся частью финансового плана, рассчитанного на три года.

Отметим, что, помимо бюджетов различного уровня, бюджетная система Российской Фе-

Таблица 1. Сальдо федерального и консолидированного бюджетов Российской Федерации, % ВВП

Год	Федеральный бюджет РФ	Консолидированный бюджет РФ, включая государственные внебюджетные фонды
2005	7,5	8,1
2006	7,4	8,4
2007	5,4	6,0
2008	4,1	4,9
2009	-6,0	-6,3
2010	-4,0	-3,5
2011	0,8	1,6

Источник. Федеральная служба государственной статистики. URL: www.gks.ru.

Таблица 2. Прогноз состояния федерального бюджета Российской Федерации

Годы	2012	2013	2014
Дефицит, % ВВП	1,5	1,6	0,7

Источник. Информационно-аналитический портал ForexTimes. URL: www.forextimes.ru.

дерации включает разнообразные фонды: государственные и негосударственные; бюджетные и внебюджетные; федеральные, региональные и муниципальные; социальные и экономические и т. д. Наиболее значимыми из государственных фондов являются Резервный фонд и Фонд национального благосостояния, образуемые за счет доходов от нефтегазового экспорта.

Внебюджетные социальные фонды предназначены для защиты населения от рисков потери трудоспособности: болезни, инвалидности, старости, безработицы. Крупнейшим из внебюджетных социально-страховых фондов является Пенсионный фонд Российской Федерации, средства которого направляются на выплату государственных пенсий и единовременных денежных платежей. Наряду с государственным Пенсионным фондом в Российской Федерации получили развитие негосударственные пенсионные фонды.

К экономическим внебюджетным фондам относятся Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ) и ряд других.

Бюджетная система Российской Федерации построена на принципах бюджетного федерализма, предусматривающего согласование интересов всех уровней бюджетной системы для достижения равномерного развития регионов, или одинакового уровня бюджетной обеспеченности граждан независимо от места их проживания. Бюджетный федерализм предполагает определенную децентрализацию бюджетной системы. Бюджетная децентрализация приближает региональные и муниципальные органы власти к населению и потому способствует более полному удовлетворению локальных общественных потребностей, более экономному расходованию бюджетных средств, более точному учету местной налоговой базы и тем самым обеспечению высокой собираемости местных налогов.

Государственный бюджет состоит из двух частей - доходной и расходной. Расходы бюджета отражают денежные отношения, возникающие у государства с юридическими и физическими лицами в связи с распределением бюджетного фонда страны и его использованием по различным направлениям. Распределение государственных расходов происходит посредством бюджетной классификации, представляющей собой систематизированную группировку доходов и расходов бюджета. Бюджетная классификация РФ включает в себя: классификацию доходов, функциональную классификацию расходов, экономическую классификацию расходов и ведомственную классификацию расходов.

По функциональному назначению бюджетные расходы подразделяются на расходы общего назначения, расходы на развитие экономики и расходы на социальные нужды.

К расходам общего назначения относятся расходы на общегосударственные вопросы, на национальную оборону, на поддержание правопорядка.

Расходы на общегосударственные вопросы, в свою очередь, включают в себя: расходы на обеспечение функционирования органов законодательной и исполнительной власти (за исключением оборонного, правоохранительных и иных военизированных ведомств); оказание помощи другим государствам непосредственно и через международные организации; обслуживание государственного долга и межбюджетные трансферты, т. е. финансовую помощь, оказываемую вышестоящим бюджетом нижестоящему для повышения уровня его бюджетной обеспеченности. Так, согласно российскому законодательству, формами финансовой помощи федерального бюджета бюджетам регионов являются дотации и субвенции. Под дотациями понимают бюджетные средства, передаваемые региональному бюджету для осуществления текущих расходов. Субвенции - это бюджетные средства, предоставляемые региональным бюджетам для использования на конкретные нужды.

Расходы на экономику включают в себя: расходы на обеспечение функционирования национальной экономики в целом; расходы на поддержку предприятий, подконтрольных государству; расходы на поддержку отдельных видов хозяйственной деятельности.

Расходы на обеспечение функционирования национальной экономики в целом предусматривают выделение средств на регулирование уровня цен, контроль деятельности банковской системы, антимонопольное регулирование, снижение уровня безработицы, антициклическое регулирование, создание условий экономического роста, проведения региональной политики, поддержку перспективных отраслей, финансирование НИОКР, объектов инфраструктуры.

Сравнение частных предприятий с предприятиями общественного сектора на основе показателей экономической эффективности свидетельствует не в пользу последних. Но в силу ряда причин вопрос об эффективности общественных предприятий является не столь однозначным, поскольку в своей деятельности данные предприятия вынуждены руководствоваться целями не экономического, а оборонного, социального и иного характера.

Расходы на поддержку различных видов хозяйственной деятельности включают в себя: расходы в сфере сельского и лесного хозяйства, рыболовства и охоты, топлива и энергетики, строительства, транспорта и связи и ряда других секторов и отраслей.

Расходы на социальные нужды включают в себя: расходы в сфере образования, культуры, здравоохранения, социального страхования и обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства.

Сначала расходы бюджета распределяются по функциям государства в рамках функциональной классификации расходов (табл. 3). Затем рас-

Таблица 3. Основные расходы федерального бюджета Российской Федерации по функциональному назначению в 2011 г., млрд. руб.

Расходы, всего	10 925,6
В том числе:	
общегосударственные вопросы	777,8
межбюджетные трансферты	651,3
национальная оборона	1516,0
правоохранительная деятельность	1259,8
национальная экономика	1790,2
ЖКХ	279,8
социально-культурные нужды	4370,6
прочие расходы	280,1

Источник. Федеральная служба государственной статистики. URL: www.gks.ru.

ходы распределяются между министерствами, агентствами, службами. Ведомства, в свою очередь, распределяют бюджетные ресурсы по экономическому содержанию. Классификация государственных расходов по экономическому содержанию включает такие элементы, как: заработная плата государственных служащих, приобретение материалов, потребление основного капитала, выплата процентов, субсидии и социальные пособия. При этом общественные расходы оказывают влияние не только на непосредственных получателей бюджетных средств, но и на других экономических субъектов, например, путем увеличения спроса.

Заметим, что даже среди развитых стран доли государственных расходов в ВВП существенно различаются. Эти различия вытекают из того, что государства решают данную проблему индивидуально. В экономической науке также имеют место различные подходы. Однако рост расходов, осуществляемых за счет государственного бюджета, на наш взгляд, однозначно ведет к увеличению совокупного спроса и стимулирует мультипликативный рост ВВП.

Использование бюджетных средств в интересах налогоплательщиков предусматривает реа-

лизацию принципа эффективности использования финансовых ресурсов, означающего достижение поставленных целей при минимальном расходе средств. Повышение эффективности использования бюджетных средств в российских условиях предполагает определение приоритетов и концентрацию средств; использование бюджетного планирования, ориентированного на результат; экономии на закупках товаров и услуг для государственных нужд; уменьшение финансовой помощи отдельным отраслям.

Бюджетные доходы включают налоги и неналоговые доходы, к которым относятся доходы от ВЭД; доходы от приватизации государственности и коммерческого использования государственности; от оказания населению и предприятиям платных услуг; штрафы, пени, неустойки и безвозмездная финансовая помощь (межбюджетные трансферты) (табл. 4). Главным источником доходов бюджета однозначно являются налоги.

Таблица 4. Основные доходные источники федерального бюджета Российской Федерации в 2011 г., млрд. руб.

Доходы, всего	11 367,7
В том числе:	
налог на прибыль предприятий и организаций	342,6
НДС	3250,4
акцизы	278,4
налоги за пользование природными ресурсами	2046,9
доходы от ВЭД	4664,7
доходы от использования государственного имущества	382,0
прочие доходы	402,7

Источник. Федеральная служба государственной статистики. URL: www.gks.ru.

В экономической науке существует два подхода к определению налога. Один из них, характерный для западной экономической науки, объясняет налог как плату за предоставляемые государством общественные блага. Представители другого подхода, близкого к позиции автора и характеризующего отечественную экономическую мысль, рассматривают налоги как установленные законом обязательные платежи, взимаемые государством с юридических и физических лиц для финансирования своих функций. Изъятие государством в свою пользу определенной части общественного продукта (ВВП) в виде обязательного взноса, по нашему мнению, и составляет сущность налога.

Совокупность налогов и сборов, а также принципов и методов налогообложения составляет налоговую систему.

В России действует трехуровневая налоговая система. К первому уровню относятся федеральные налоги и сборы, которые взимаются во всех субъектах Федерации. К федеральным налогам относятся наиболее доходные источники: НДС, акцизы, таможенные пошлины и сборы, налог на добычу полезных ископаемых. Второй уровень - налоги республик, краев, областей, входящих в состав Российской Федерации. К региональным налогам относятся: налог на имущество предприятий и организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог. Третий уровень - местные налоги, которые включают в себя: земельный налог, налог на имущество физических лиц, регистрационные сборы с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, курортные сборы.

Еще А. Смитом были сформулированы четыре правила, или принципа, лежащих в основе эффективного налогообложения:

- правило равномерности, или справедливости, - утверждает всеобщность обложения и распределение налогового бремени между гражданами государства соразмерно доходу (выгоде), который они получают под покровительством государства;
- правило определенности - требует, чтобы сумма, способ и время платежа были заранее в точности известны налогоплательщику;
- правило удобства - предполагает, что каждый налог должен взиматься в такое время и таким способом, которые наиболее предпочтительны для плательщика;

- правило экономии заключается в снижении издержек взимания налогов.

В современной интерпретации принципы эффективного налогообложения звучат как: эффективность, простота, гибкость, открытость и справедливость¹. Эффективность предполагает, что налоги не должны препятствовать эффективному распределению факторов производства. Например, в системе уплаты налога не должно быть двойного налогообложения. Простота означает, что издержки, связанные с функционированием налоговой системы, должны быть сведены к минимуму. Гибкость налоговой системы - это ее способность быстро реагировать на изменяющиеся экономические условия. Налоговая система должна быть открытой, т. е. налогоплательщики должны знать, куда направлены изъятые у них государством средства. Но главный вопрос при формировании налоговых систем, как нам представляется, - это социальная справедливость.

В заключение хотелось бы отметить, что благосостояние домохозяйств и хозяйствующих субъектов, с одной стороны, при уплате налогов уменьшается, а с другой стороны, увеличивается за счет использования общественных благ. Эффективное налоговое администрирование как раз и должно быть направлено на то, чтобы не создавать избыточную фискальную нагрузку и в то же время быть достаточным для реализации экономической политики государства.

¹ Пономаренко Е.В., Исаев В.А. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства). М., 2007. С. 307.

Поступила в редакцию 02.07.2012 г.