

**Ключевые слова:**

бюджет, государство, бюджетная система, доходы и расходы, общественные потребности, бюджетный процесс, децентрализация бюджетных расходов

**Ю. Г. Швецов**, д. э. н.,

проф. кафедры «Финансы и кредит»

Алтайской академии экономики и права

(e-mail: [yu.shvetsov@mail.ru](mailto:yu.shvetsov@mail.ru))

# Государственный бюджет и потребности общества

*В процессе развития рыночной экономики, имеющем конечной целью построение самодостаточного в социальном плане общества, значительно повышаются требования к качеству теории государственных финансов вообще и их главной составляющей — бюджету — в частности.*

Современная отечественная теория таким повышенным требованиям, к сожалению, не удовлетворяет из-за отсутствия сколько-нибудь значимых разработок по этой теме. Большинство из имеющихся изысканий грешат декларативностью, тенденциозностью, поверхностностью излагаемого материала, оторванностью от реалий сегодняшней хозяйственной практики<sup>1</sup>. Такие же недостатки присутствуют и в нормативных документах по вопросам регламентации различных видов государственных финансовых ресурсов.

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ БЮДЖЕТА

Прежде всего обратимся к приведенному в основополагающем правовом акте — Бюджетном кодексе Российской Федерации (далее — Кодекс) определению бюджета: «...форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства».

Но дело в том, что нужды государства, как и цели, могут иметь различную направленность, совпадая с интересами большей части проживающего в стране населения или противореча им. В зависимости от этого, соответственно, бюджет может служить общественно значимым предпочтениям, а может обслуживать лишь узкокорпоративную властную элиту, игнорируя чаяния и нужды нации в целом.

Это ключевой вопрос теории бюджета, связанный с его социальной направленностью, не решив который, нельзя верно определить ни теоретические постулаты, ни практическую составляющую сферы государственных финансов. До тех пор, пока не решена главная теоретическая проблема — бюджет не определен как общественное достояние, невозможно интерпретировать все остальные категории теории государственных финансов. Отсутствие этой фундаментальной составляющей препятствует появлению новых и творческому развитию уже имеющихся основных элементов методологии государственного бюджета.

---

<sup>1</sup> См. например: Уманец О. П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ // Финансы и кредит. — 2011. — № 19. — С. 59–70; Ермакова Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы // Финансы и кредит. — 2010. — № 20. — С. 3–9; Пансков В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. — 2010. — № 6. — С. 8–13; Васильева М. В. Тенденции развития системы государственного финансового менеджмента в РФ // Финансовый вестник. — 2010. — № 11. — С. 18–23.

На наш взгляд, под бюджетом, исходя из критерия содержательности дефиниции, следует понимать централизованный фонд денежных средств, предназначенных для удовлетворения общественно значимых потребностей в целях повышения жизненного уровня населения.

Важнейшие методологические вопросы развития категории бюджета:

- формирование доходной части бюджетной системы как ориентация на укрепление собственной доходной базы бюджета каждого уровня с минимизацией размеров финансовой помощи на основе оптимального соотношения федеральных, региональных и местных налогов и адресного характера безвозмездных перечислений;
- планирование расходной части бюджетов всех уровней на базе законодательных утвержденных нормативов по разделам функциональной классификации расходов с преимущественным направлением их на общественно значимые цели;
- изменение процедуры принятия бюджета с отстранением чиновников от процесса «пиления бюджетного пирога» и с постановкой ее под жесткий общественный контроль;
- изменение порядка отражения затрат в бюджетной отчетности, обеспечение их полной прозрачности (с указанием отдельными строками размеров зарубежных вояжей, подарков, санаторного лечения и пр.), что лишит номенклатуру возможности «растворить» свои индивидуальные бюджетные привилегии в общем объеме статейных расходов;
- изменение процедуры утверждения бюджета, предусматривающей отставку чиновников, превысивших нормативы затрат на собственное содержание; при этом целесообразно, чтобы отчет утверждался новым составом Счетной палаты Российской Федерации, сформированным из независимых экспертов.

### **ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА И ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

Рассмотрим наиболее важные теоретические аспекты бюджета как экономической категории. Прежде всего, необходимо переосмыслить его функции, основные из которых, на наш взгляд:

- перераспределительная, связанная с варьированием величины национального дохода между производственной и непроизводственной сферами в территориальном и отраслевом разрезе;
- регулирующая, включая первоочередное направление денежных средств на развитие приоритетных отраслей национальной экономики;
- социальная, заключающаяся в повышении жизненного уровня населения (снижение безработицы, рост размеров социальных пособий, снижение смертности, повышение размеров пенсий и т. п.);
- контрольная, включая контроль общества за целевым расходованием бюджетных средств номенклатурой, за соблюдением установленных нормативов.

Принципы построения бюджетной системы, сформулированные в Кодексе, также должны быть наполнены новым социально-экономическим содержанием:

1. Принцип общественной значимости бюджета, который основывается в первую очередь на едином для всех звеньев бюджетной системы подходе к социальной направленности бюджета, ранжировании общественных потребностей по степени их значимости и обеспечении в соответствии с этим их различного финансирования. Этот принцип является основным, все остальные по отношению к нему будут производными.
2. Принцип единства бюджетной системы как единства бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы и бюджетного процесса.
3. Принцип разграничения доходов и расходов между бюджетами, означающий определение полномочий органов власти по формированию доходов, установлению и исполнению расходных обязательств.
4. Принцип самостоятельности бюджета как обязанность органов власти обеспечивать бюджетный процесс и эффективность использования бюджетных средств.
5. Принцип сбалансированности бюджета: объем его расходов должен соответствовать суммарному объему доходов и поступлений из источников финансирования бюджетного дефицита.
6. Принцип результативности бюджета, означающий достижение социально значимых целей с минимальным отвлечением средств на непроизводительные расходы (содержание номенклатуры, национальная оборона и т. п.).

7. Принцип прозрачности бюджета, заключающийся в обязательной открытости для общества и средств массовой информации всех бюджетных процедур и этапов бюджетного процесса.

8. Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означающий, что все бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных бюджетополучателей с указанием целей их использования.

9. Принцип минимизации издержек управления бюджетом, заключающийся в том, что расходы по управлению бюджетом должны быть сведены к минимуму.

Остальные перечисленные в Кодексе принципы — равенства бюджетных прав субъектов Федерации и муниципальных образований, полноты отражения доходов и расходов, совокупного покрытия расходов, достоверности, подведомственности расходов, единства кассы — на самом деле или принципами не являются (они надуманны), или имеют технический характер.

### **СИСТЕМНЫЕ НЕДОСТАТКИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА**

Кодекс содержит еще целый ряд серьезных недоработок, несоответствий и пробелов. Практически нерешенными остались и задачи, которые изначально, еще до принятия документа, были поставлены в качестве приоритетных. Главный недостаток Кодекса — концептуальная ограниченность. Речь идет, в частности, о том, что бюджетная система в нем представлена как бы сама по себе, в своеобразном экономическом и социальном вакууме. Заложенная в Кодексе концепция ориентирована на решение узковедомственных внутрибюджетных проблем, что вызывает необходимость не только доработки ряда его положений, но и формирования нового концептуального подхода.

Во всех частях Кодекса просматривается явно счетный, организационно-технический характер концепции, сводящий роль бюджетной системы к правительственной кассе. Бюджетному механизму отводится роль экономического регулятора, предназначенного в основном для содержания государственного аппарата и реализации «минимальных государственных социальных гарантий» и «минимальной бюджетной обеспеченности» (ст. 169).

В этой связи весьма примечателен тот факт, что формулировка целевой направленности «финансового регулирования» выглядит расплывчатой и во вводной части Кодекса, и в его содержании, а такие понятия, как «бюджетная политика» и «защищенные статьи бюджета», вообще не включены в ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе». Лишь в разделе VI «Составление проектов бюджетов» вскользь упоминается об основных направлениях бюджетной и налоговой политики, используемых при составлении проектов бюджетов.

В Кодексе дается чисто ведомственное определение бюджетного устройства, а дефиниция «бюджетный федерализм» вообще отсутствует в тексте нормативного акта.

По нашему мнению, **бюджетное устройство — это основанная на правовых нормах взаимосвязь участников бюджетного процесса, направленная на рост доли общественно значимых расходов в структуре консолидированного бюджета государства.**

Бюджетный федерализм — такое распределение функций и полномочий между органами власти всех уровней, при котором обеспечивается их финансовая самостоятельность, направленная на максимальную реализацию всех общественных потребностей, поднятие жизненного уровня населения и минимизацию издержек по администрированию управленческих функций.

Бюджетный федерализм включает в себя:

— рациональное распределение налогов на федеральные, региональные и местные (вертикальное бюджетное выравнивание);

— четкое распределение всех расходных полномочий по источникам их финансирования на нормативной основе с законодательным определением полномочий каждого уровня;

— адресную финансовую помощь (горизонтальное бюджетное выравнивание).

Еще одна важная проблема — закрытость (непрозрачность) информации о формировании и расходовании бюджетных средств, которая частично искажена

и изначально не полна. Нет ни одной государственной информационной системы или базы данных, содержащей сведения обо всех федеральных, региональных и местных бюджетах. Анализ и оценка, например, местных бюджетов вообще не интересуют федеральные органы.

Отсутствуют базы данных, которые позволяли бы выявлять взаимосвязь сбора налогов, формирования доходной части бюджетов, а главное, социальных и экономических результатов расходования бюджетных средств, эффективности межбюджетных потоков и т. п. Финансовые органы всех уровней сохраняют в тайне сбор и расходование денег налогоплательщиками не менее упорно, чем коммерческие структуры, занимающиеся сомнительным бизнесом.

Закрытость и рассредоточенность данных о бюджетно-налоговых отношениях, и в частности обо всех доходах и расходах бюджетов Российской Федерации, ее субъектов, городов и районов, нельзя назвать ничем иным, кроме как явным сокрытием данных. Такая ситуация представляется крайне опасной, поскольку налогоплательщики все больше сомневаются в том, что взимаемые налоги идут на общественно значимые цели. И, как следствие, крепнет убеждение о допустимости и даже целесообразности уклонения от уплаты налогов под вполне благовидным предлогом уверенности в том, что никакой помощи от государства (области, города) ждать не приходится. Кроме того, территориальное распределение бюджетных расходов особенно важно в федеративном государстве, где каждый налогоплательщик должен осознавать, что он прямо или косвенно участвует в формировании доходов всей Федерации и, соответственно, пользуется всеми ее бюджетными средствами.

## **БЮДЖЕТ И ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ ОБЩЕСТВА**

По своей экономической сути бюджет является механизмом перераспределения доходов общества в пользу одного агента с целью обеспечения возможности выполнения им общественно значимых функций. Т. е. если вмешательство государства в социально-экономическую систему необходимо и от этого выигрывает общество в целом, то объективно должен быть сформирован эффективный механизм перераспределения в пользу государства определенного количества денежных средств, достаточных для выполнения возложенных на него функций.

В этой связи возникают следующие вопросы: сколько средств должно быть выделено государству, чтобы экономика была эффективной, и в какой мере это будет ущемлять интересы хозяйствующих субъектов; какие выбрать показатели оценки эффективности государственных расходов и кто будет регламентировать эти расходы; каковы условия достижения компромисса между бюрократическими структурами государства и корпоративным менеджментом (а в целом — между рынком и государством) в управлении денежными средствами, циркулирующими в национальном хозяйстве, и т. д.

Для России эти вопросы являются одними из первоочередных, поскольку более половины всех произведенных в обществе товаров и услуг в текущих ценах ежегодно перераспределяется в ходе бюджетного процесса в пользу государства. Сокращение реальных доходов населения в стране однозначно свидетельствует о неэффективности деятельности властных структур, о неадекватности бюджета как механизма перераспределения дохода общества в пользу государственных институтов. Следовательно, необходимо внести серьезные коррективы в механизмы формирования и распределения государственных финансовых ресурсов.

Рассмотрение законопроектов и принятие ежегодных законов о федеральном бюджете сопровождаются, как правило, острейшими политическими и экономическими дискуссиями, основная тема которых — хроническая нехватка денежных средств для финансирования государственной внутренней и внешней политики. При этом упускается из виду самый принципиальный аспект — суть и содержание государственных расходов и доходов, роль бюджета как специфической формы их осуществления.

Дело в том, что, поскольку закон о федеральном бюджете подлежит обязательному исполнению независимо от того, соответствует ли он фактическим потребностям общества, случается так, что финансируются неактуальные мероприятия, а на жизненно необходимые потребности не остается денег.

Неслучайно в настоящее время в дополнение к бюджету разрабатываются президентские национальные программы, показатели которых отвечают реальным потребностям общества и имеют целенаправленный характер. Бюджет же на эти потребности не реагирует. В него не заложены в необходимой мере средства на развитие образования, медицинского обслуживания населения, строительство жилья, газификацию населенных пунктов, решение других социальных, инфраструктурных и иных вопросов.

Обратим внимание на еще одно важное обстоятельство. На протяжении всей истории России интересы гражданина страны оказывались в подчиненном положении по отношению к потребностям государства. Человек и раньше, и сейчас — лишь винтик гигантской государственной машины, производительная сила, статистическая единица, плательщик многочисленных налогов и сборов. И величие страны измерялось и измеряется не уровнем жизни населения, а количеством и качеством производимых в интересах государства различных материальных ресурсов. Поэтому естественно, что подавляющая часть финансовых средств страны шла на формирование и поддержание великодержавного имиджа.

Кроме того, в течение всей многовековой истории России главным тормозом ее развития было всевластие консервативной и коррумпированной бюрократии. Централизм, т. е. стремление решать задачи местного значения с помощью центральных учреждений, государственный контроль за деятельностью местных органов пронизывают всю систему местного самоуправления. Это нашло отражение в законодательстве, в распределении финансовых, материальных и иных ресурсов, в повседневной практике управления, в менталитете граждан.

Учитывая такую многолетнюю практику, не приходится удивляться баснословным бюджетным суммам, выделяемым на строительство роскошных административных зданий и грандиозных монументов, реализацию популистских программ, что в конечном итоге приводит к повсеместному ущемлению прав населения.

Отметим, что ни в Конституции РФ, ни в федеральных законодательных актах не закреплены состав, структура и объем допустимых государственных расходов. Это дает возможность органам власти не полностью включать их в федеральный бюджет и тем самым выводить из-под общественного контроля определенную их часть. В результате исполнительная власть имеет вполне законные основания самостоятельно, т. е. без одобрения и вне контроля представительной власти, распоряжаться известной долей бюджетных средств.

С другой стороны, и доходы государства не полностью отражаются как доходы бюджета. Примером может служить использование государственной собственности, особенно долей в акционерных обществах.

При этом формирование российского бюджета связано с фактическим приматом его доходов, в первую очередь налогов, над расходами. Это определяется Конституцией РФ (ст. 57), требующей, чтобы каждый платил налоги и сборы, но при этом никак не оговаривается, для чего они предназначены.

Целесообразно, однако, чтобы государство изначально определило, что и в каких размерах оно намеревается делать, а уже затем — кто и в какой мере должен оплатить эту деятельность. Не налоги сами по себе являются первичными по отношению к расходам бюджета, а, наоборот, именно от государственных расходов должны зависеть действительные налоги в государстве. При такой постановке вопроса оказывается, что и решение проблемы снижения налогового бремени связано не столько с уменьшением налогов как таковых, сколько с сокращением расходов государства.

При этом надо обязательно ввести в Кодекс нормы, регламентирующие порядок расходования ресурсов Резервного фонда и Фонда национального благосостояния России, а также средств, привлеченных с внутреннего и внешнего рынков на основе займов, с тем чтобы они тратились строго по целевому назначению. В этой связи должно быть законодательно определено, что средства указанных фондов как доход всего общества должны быть вложены в развитие национальной экономики и в инфраструктуру, обеспечивающую рост жизненного уровня населения: приобретены новые прогрессивные технологии; созданы дополнительные рабочие места; обеспечены и реализованы экологические, медицинские, образовательные мероприятия; осуществлены пенсионная, военная, социальная и другие необходимые реформы.

Кроме того, в Кодексе должна присутствовать специальная статья, которая бы обязывала Правительство России осуществлять займы только на развитие экономики, т. е. на инвестиционные и инновационные цели. При этом расходование заемных средств, их освоение должно быть объектом пристального внимания общественности. Эти сведения должны быть общедоступны, как и информация об отдаче освоенных средств: какие объекты были созданы и каких показателей экономической деятельности на них добились.

## **БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И ПОЛНОМОЧИЯ УРОВНЕЙ ВЛАСТИ**

Значительными недостатками страдает и процедура бюджетного процесса. Так, в соответствии со ст. 165 Кодекса Министерство финансов составляет проект федерального бюджета и представляет его в Правительство России, осуществляет методологическое руководство в области составления проекта федерального бюджета. Оно также организует разработку проектировок основных показателей федерального бюджета на среднесрочную перспективу, проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, среднесрочный прогноз социально-экономического развития, прогноз сводного финансового плана. Министерство финансов обладает и многими другими важными полномочиями в сфере составления бюджета (ст. 165, 231, 261, 274 и др.).

В условиях принципа единоначалия, действующего в системе органов исполнительной власти, полномочия Министерства финансов, по существу, принадлежат Министру финансов, который единолично решает все перечисленные вопросы, что и закреплено Кодексом (ст. 166, 231, 261 и др.).

Содержательное наполнение основных стадий бюджетного процесса должно, по нашему мнению, происходить следующим образом:

### **1. Бюджетное планирование.**

Главным здесь должно стать соблюдение нормативов распределения средств по статьям расходов, минимальных государственных стандартов; обеспечение роста основных экономических и социальных расходов.

### **2. Разработка и утверждение бюджета.**

Необходимо отстранить чиновничий аппарат от этой важной процедуры. Целесообразно привлечь группу независимых экспертов из числа известных ученых, практиков, общественных деятелей обязательно с проведением экспертизы и максимально полным освещением в СМИ важнейших цифр и показателей.

### **3. Составление отчета об исполнении бюджета.**

Отчет об исполнении бюджета обязательно должен проверяться, во-первых, той же группой экспертов, а, во-вторых, специалистами Счетной палаты, подконтрольной только Президенту России. Выводы Счетной палаты о нецелевом использовании бюджетных средств сразу же должны направляться в прокуратуру, а чиновники, виновные в злоупотреблениях, — привлекаться к уголовной ответственности, вплоть до конфискации незаконно нажитого имущества.

Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти в бюджетной сфере — обычная проблема любого сложно устроенного государства, особенно федеративного. При этом даже в тех странах, где подобное разделение осуществляется в рамках устойчивых правовых традиций, его результатами зачастую остаются недовольны все стороны, о чем свидетельствуют периодически возникающие острые политические дискуссии.

Главным предметом пересекающихся интересов федеральных, региональных и местных властей в нашей стране стали те полномочия, обладание которыми влечет за собой осязаемые экономические выгоды. Это прежде всего права на сулящие доход объекты бывшей «общенародной» собственности (недра, земельные ресурсы, устойчиво работающие предприятия и компании), а также полномочия в области бюджетно-налогового регулирования, внешнеэкономической деятельности, установления тарифов и т. д.

В отличие от активной борьбы центра и регионов за экономические интересы разделение в социальной сфере проходит несравнимо спокойнее. Причем если в первом случае каждая сторона заботится о том, как бы оттянуть на себя побольше, то во втором задача прямо противоположная — как можно больше с себя снять. В отличие от всех

других сфер жизнедеятельности общества и государства, где объектом регулятивных функций органов власти являются главным образом взаимоотношения юридических лиц, в социальной конечным участником любых видов правоотношений выступает лицо физическое — каждый гражданин страны. И если в экономической области разграничение предметов ведения и полномочий органов власти 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.

Поэтому именно социальная сфера является наиболее приоритетной в деятельности государства, и все насущные проблемы ее совершенствования должны быть предметом первоочередного внимания всех уровней власти. И этот приоритет закономерно обязан получить свое полноценное отражение в бюджете в виде постоянного роста государственных средств на эти цели.

### **БЮДЖЕТНЫЙ ДЕФИЦИТ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**

Еще одной важной проблемой бюджетной системы является степень централизации бюджетных расходов. Первопричина появления разных форм движения денег — неизбежная, извечная, всеобщая ограниченность денежных средств как ресурсной массы. Всегда и везде испытывают нужду в деньгах и государство, и индивидуальный предприниматель, и предприятие, и домохозяйка. Нехватка ресурсов вынуждает экономическое сообщество конструировать рациональные механизмы денежного обеспечения, стимулирует к поиску вариантов эффективного их применения.

Ограниченная в ресурсах социально-экономическая система вынужденно ранжирует потребности, учитывая особенности жизнедеятельности своих субъектов. В силу объективных статусных, производственных, социальных и ряда других причин система заставляет отдавать предпочтение тем или иным нуждам, откладывая удовлетворение части из них до лучших времен, а некоторые вовсе не принимать во внимание. В результате появляется единая иерархическая вертикаль потребностей, детерминированная уровнем развития системы.

В свою очередь потребность в соответствии со своим местом в вертикали формирует денежные потоки, определяемые необходимыми для нее системными параметрами жизнеобеспечения. Эти потоки государство может распределять двумя путями: централизованно и децентрализованно.

В настоящее время в системе государственного бюджетного регулирования делается ставка на сбалансированность только федерального бюджета. Интересы государства в развитии экономического потенциала общества концентрируются, таким образом, исключительно на фискальных задачах центрального правительства, а не на поиске компромисса интересов правительства, предпринимателей и граждан. В реалиях экономической действительности это означает, что осуществляемая длительное время политика сбалансированного федерального бюджета представляет собой не что иное, как отказ от курса на рост экономического потенциала страны, логическим следствием которого может стать череда новых экономических кризисов.

На протяжении последних лет активно формируются механизмы перекачки налоговых поступлений страны в распоряжение центрального правительства. При этом темпы роста налоговых доходов федерального бюджета существенно опережают темпы роста основных макроэкономических показателей. Но это вовсе не означает, что федеральный бюджет берет на себя ответственность за предоставление гражданам страны бюджетных услуг. Напротив, его расходы постоянно снижаются, а расходы консолидированного бюджета, наоборот, возрастают.

Из-за меньшей эластичности расходов бюджетов субъектов Федерации и их социальной значимости происходит сброс бюджетного дефицита с федерального на региональный и местный уровни. Поэтому успехи правительства в вопросе сбалансированности федерального бюджета в значительной мере достигнуты за счет общей разбалансировки региональных и местных бюджетов. Бюджетный кодекс закрепляет это законодательно; в основополагающем законодательном акте реализовался принцип фискального приоритета центральной власти с подчиненным положением субъектов Федерации и муниципальных образований.

Решение вопроса о степени централизации или децентрализации доходов и расходов в рамках бюджетной системы может быть найдено, во-первых, при анализе влияния децентрализации на экономическое развитие территорий; во-вторых, при оценке продуктивности или, наоборот, контрпродуктивности конкуренции территориальных образований с федеральным центром и между собой за привлечение и аккумулирование в своих бюджетах дополнительных финансовых ресурсов.

Децентрализация расходов определяется эффектом асимметричной информации — неспособностью центральных властей получать исчерпывающую информацию о предпочтениях жителей муниципалитетов и о местных издержках производства общественных благ (бюджетных услуг). Кроме того, в силу политических причин центральные правительства могут испытывать трудности при перераспределении ресурсов от одних территориальных образований к другим, когда такое перераспределение необходимо в общенациональных интересах. При децентрализации расходов данная проблема в определенной степени разрешается.

Вторым доводом в пользу децентрализации расходов является увеличение общественного богатства при правильном учете различий, во-первых, в спросе на бюджетные услуги между территориями; во-вторых, в затратах на бюджетные услуги. Если затраты на обеспечение услугами одинаковы во всех территориальных образованиях, но спрос на них различен, то степень потери общественного богатства от централизованного определения их объема увеличивается при прочих равных условиях, в меру неэластичности цены по спросу. Практика показывает, что спрос на локальные (т. е. предоставляемые территориями) общественные блага неэластичен по цене. Это означает, что децентрализация расходов должна приводить к росту общественного богатства.

Ход рассуждений, которые приводят к таким выводам, заключается в следующем. Жители предъявляют спрос на бюджетные услуги независимо от того, во сколько предоставление этих услуг обходится территориальным властям. Но учет местных условий, а именно уровня фактического спроса, позволяет отказаться от предоставления избыточных услуг и тем самым сэкономить бюджетные средства.

Как показывают статистические данные, уровень бюджетной децентрализации в развитых странах значительно выше, чем в развивающихся. По мнению многих зарубежных исследователей, в развитых странах децентрализация, как правило, приходит с достижением более высокой степени экономического развития.

Перечень проблем, связанных с совершенствованием теоретических основ бюджета как экономической категории, конечно же, не исчерпывается проблемами, приведенными в настоящей статье. Но главная среди них, по нашему мнению, — отрыв достижений современной теоретической мысли от реалий хозяйственной практики. Сократить этот отрыв возможно, если перестать смотреть на бюджет как на кошелек государственной власти, тратящей накопленные средства по своему усмотрению, и признать его общественным достоянием, которое должно использоваться в интересах большинства проживающего в стране населения.

## **Библиография**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_115681/#p6](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115681/#p6).
2. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2875/#p4](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2875/#p4).
3. Васильева, М. В. Тенденции развития системы государственного финансового менеджмента в РФ // Финансовый вестник. — 2010. — № 11. — С. 18–23.
4. Ермакова, Е. А. Бюджетный менеджмент и его функциональные элементы // Финансы и кредит. — 2010. — № 20. — С. 3–9.
5. Пансков, В. Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. — 2010. — № 6. — С. 8–13.
6. Уманец, О. П. Сущностные, системные и функциональные аспекты федерального бюджета РФ // Финансы и кредит. — 2011. — № 19. — С. 59–70.