

УДК 347.73 (477)

## БЮДЖЕТНЫЕ ДОМИНАНТЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

**ГЛУЩЕНКО В. В.**

*доктор экономических наук*

**Харьков**

**У**стойчивость финансовой системы это, в первую очередь, устойчивость ее бюджета, поскольку бюджет – главное звено финансовой системы, главный финансовый план и источник финансовых ресурсов государства на макроуровне. Проблема устойчивости – сложная и многогранная. Сугубо дискуссионным является вопрос по поводу как определения самого термина «устойчивое развитие» в целом, так и ответ на вопрос о возможности (невозможности) устойчивого развития в современных условиях. Еще более сложным является вопрос об устойчивости финансовой системы и, наконец, устойчивости бюджета. По нашему мнению, понятие устойчивости бюджета намного шире, чем

конкретизация ответа на вопрос каким должен быть бюджет: равновесным, дефицитным или профицитным. Сама концепция «устойчивого развития» предусматривает единство трех ее составляющих: экономической, социальной и экологической. В рамках этого единства бюджетные доминанты (главные направления формирования и использования финансовых ресурсов государства) должны удовлетворять, как минимум, трем требованиям: 1) обеспечить модель развития «без роста», которое не приводит к разрушению окружающей среды и не несет угрозу человечеству. Правда, рост сейчас рассматривается и в документах ООН, и в трудах ученых как основной фактор устойчивости, однако, известно, что это одновременно является и фактором, который способствует возникновению кризиса; 2) обеспечить ликвидацию бедности; 3) обеспечить справедливое распределение доходов и прибыли в обществе.

Сказанное свидетельствует, что анализ бюджетных доминант – сложный процесс и не может замкнуться

ся в рамках однолинейного подхода. Важно проанализировать доминанты бюджета с точки зрения экономических интересов субъектов хозяйствования – подхода понятного, но, на наш взгляд, почти совсем забытого и, тем более, неупомянутого современной теорией анализа. Рассмотрим бюджетные доминанты, которые сложились, более детально.

**Доминанта 1.** Рубеж 1980-90-х годов в Украине характеризуется как глобальный институциональный и политический кризис. Последствия его проявляются до сих пор, в частности – в «размывании» экономических институтов, размывании законодательства и государственной власти. Не обошел кризис и бюджетный процесс. Бюджет стал нести двойную нагрузку: во-первых, иметь характеристики прошлой бюрократической системы, адекватной административной экономики прошлых лет, и новой олигархически-клановой экономики с ее рыночно-корпоративной этикой: «за деньги покупается все», в том числе бюджет. Трагическое следствие этого – раздвоение бюджета на реальный и виртуальный. Последний – не тот, который существует в компьютерной сети (в электронном виде существует и реальный бюджет); однако он остается невидимым и используется олигархическими структурами с целью собственного обогащения.

**Доминанта 2.** Распад государства при параллельном наращивании олигархически-клановой власти привел к глубокой деформации самой власти: власть начала превращаться в товар, который продается и покупается; причем в товар наилучшего качества! Это само по себе знаменует перерождение власти, как элемента надстройки, – в элемент базиса. В такой ситуации манипуляция многочисленными каналами формирования доходной части бюджета обернулась для клановой олигархии значительными финансовыми рисками, многократно повышенными неправовым использованием бюджетных ресурсов (в частности, нецелевым их использованием, или простым разворовыванием). Вторая составляющая этого – формирование доходной части бюджета за счет постоянной недоплаты налогов в бюджет. При этом имеется в виду не население, а именно клановая олигархия. Появился вопрос о необходимости преодоления такой чрезмерной нагрузки на бюджет. Как видим, этот вопрос и сейчас ярко выражен в проекте нового налогового Кодекса: нет места ни малому, ни среднему бизнесу. Налоговый груз перекладывается опять на плечи сотен тысяч налогоплательщиков (вовсе не представителей ни малого, ни среднего бизнеса).

**Доминанта 3.** Значительно углубилось противоречие между неуправляемостью бюджетным процессом – с одной стороны, ростом разных форм насилия, включая административное, а также с другой, – асоциальным поведением, послаблением институциональных норм, нарушением законодательства, а то и криминализацией бюджетной сферы и значительному росту социальной незащищенности населения. «Теоретики» рыночной экономики, опираясь на западный опыт, изобрели понятие «социальный бюджет». При этом предполагалось, что повышение социальных выплат – пенсий, например, на 3 – 5 грн в бюджете, уже автоматически превращало

этот бюджет в «социальный». Аналогично воспринималось и повышение заработной платы, а также других социальных показателей. Как правило, эти пиар-акции совпадали с избирательными кампаниями, под «шум» которых у предпринимателей изымались огромные средства. Вопрос «что такое социальный бюджет» остается нерешенным.

**Доминанта 4.** Регионализация экономической жизни коснулась бюджетного процесса. Под лозунгом бюджетного федерализма и финансового выравнивания возможностей удовлетворения местных самоуправляемых единиц и территориальных общин стал развиваться автаркизм – как тенденция к развитию бюджетной сферы, что сужает финансовую свободу регионов. Даже при наличии Бюджетного кодекса вопрос разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления не решается; целесообразность предоставления отдельных полномочий органам местного самоуправления если и рассматривается, то гарантий соответствующего финансового обеспечения не дает. При отсутствии финансового планирования распределение доходов и расходов между бюджетами всех уровней, расчет бюджетных трансфертов и дотаций ведется «ручным» способом.

В результате житель города теряет уверенность в своем благосостоянии. Например в сфере коммунальных платежей, а председатель сельского совета имеет не бюджет, а смету расходов на заработную плату своих работников. Это потому, что в таком бюджете нет денег даже на замену перегоревшей лампы на уличном столбе.

**Доминанта 5.** Данная доминанта связана с раздвоением бюджета государства на реальный и виртуальный, что вносит в хозяйствование значительную асимметрию. Почему появился виртуальный бюджет? Потому что, во-первых, межсекторный разрыв (и даже разлом) экономики привел к формированию в ней так называемого «элитного» сектора, который государство не может «оттолкнуть» от себя. Он «проникает» во все ее властные структуры, потому что возник этот сектор на базе приватизации, которая сформировала новые экономические новообразования под крышей государственно-олигархической номенклатуры. Во-вторых, региональный путь: создание таких структур под эгидой или вокруг сильного регионального лидера (глава администрации области, мэр города и др.), которые используют потенциал и бюджет региона, его географическое положение. В-третьих, на базе частного предпринимательства путем ускоренного накопления капитала, предоставляя ему разрешения заниматься бизнесом, который приносит огромную прибыль (например, право завозить целыми поездами бензин в условиях жесткого бензинового кризиса и др.). Здесь госструктуры показали себя «творцами» новых кланов благодаря монопольному праву власти.

**И**менно благодаря этому государство принимает на себя долги элитной экономики следующими путями: возвращение НДС, который истощает реальный бюджет и отделяет клановые доходы от общегосударственных; прямое кредитование предприятий

сферы элитной экономики; путем возвращения налогового кредита; путем прямого бюджетного финансирования; путем подключения нужных субъектов к тем, кто получает зарубежные кредиты и др.

На наш взгляд, о наличии именно виртуального бюджета свидетельствует, например, такой факт. Государство в Украине имеет относительно большие пакеты акций (20 – 25% и больше) в имуществе акционированных предприятий (а это, как правило, стратегические объекты), но получает менее чем 5% дивидендов. Хотя именно эти 5% равнялись бы доходам квартальной части реального бюджета государства.

Так или иначе, в финансовой системе государства формируются два круговорота финансовых потоков: один нормативный, ординарный, реальный, «прозрачный». Второй – «теневой», невидимый, непрозрачный, виртуальный. Доходная часть этого финансового потока отделилась, обособилась от государственных доходов. Денежное покрытие расходов этого сектора берет на себя государство, которое «гасит» их, как правило, за счет ординарного бюджета. Государство может в крайнем случае задержать погашение этих расходов, но не в силах их отменить. Однако наличие доходной и расходной частей является главным признаком бюджета и виртуальный бюджет таки существует!

Понятно, что решение проблемы «раздвоения» бюджета предусматривает и необходимость решения другой, крайне важной проблемы: отделение власти от бизнеса. Только это даст возможность урегулировать бюджетные отношения в соответствии с новой

моделью – от формирования бюджетов всех уровней к утверждению отчетов об их выполнении. Составными частями этой модели могли бы стать: 1) новый подход к распределению межбюджетных трансфертов, которые следует распределять до уровня сел (а это приблизительно 12 тыс. бюджетов); 2) осуществить перераспределение доходных источников между бюджетами, в частности, закрепить за местными налогами налог на недвижимость и за городами областного подчинения – полностью оставить налог на землю (сейчас по действующему налоговому законодательству остается 75%, а 25% перечисляется в область); 3) расширить состав поступлений в бюджеты развития органов местного самоуправления (в частности, оставить этим бюджетам 10% налога на прибыль субъектов хозяйствования и 15% от доходов физических лиц); 4) к расходам бюджетов городов областного значения отнести расходы на внешкольное образование, содержание зоопарков и центров социальной реабилитации детей-инвалидов, центров социальных учреждений для молодежи, выплаты денежной компенсации физическим лицам, которые оказывают социальные услуги; 5) расширить право размещать временно свободные финансовые ресурсы местных бюджетов на депозитах, а в доходы этих бюджетов учитывать плату за такое размещение.

К слову, органы местного самоуправления не один раз затрагивали этот вопрос, но бюджетная инициатива «снизу» так и осталась на бумаге. Вообще, по нашему глубочайшему убеждению, нужна Государственная программа разъединения власти и бизнеса. ■