

КАТЕГОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2009 А.Г. Глухова*

Ключевые слова: государственные расходы, государственные доходы, бюджет, расходы бюджета, денежные потоки, функции государственных финансов, функции бюджета, расходные обязательства, бюджетная политика, финансовое равновесие.

Предпринята попытка теоретического осмысления одной из базисных категорий в системе финансовых отношений - категории государственных расходов. Предлагается ее трактовка в широком смысле и с материально-вещественной точки зрения. Представлены мнения исследователей в отношении данной категории, а также ее авторская трактовка.

Теоретическое рассмотрение государственных расходов традиционно начинается с исследования их сущности как экономической категории. Прежде чем рассмотреть теоретические аспекты государственных расходов, следует остановиться на экономическом содержании понятия "государственные расходы".

В широком смысле государственные расходы следует рассматривать в качестве категории, характеризующей определенные финансовые отношения. В узком смысле (с материально-вещественной точки зрения) государственные расходы представляют собой определенный вид затрат, осуществляемых в конкретных целях.

С материально-вещественной точки зрения под государственными расходами мы понимаем затраты органов власти на выполнение возложенных на них функций, состоящие из бюджетных расходов, и расходов, осуществляемых за счет источников финансирования бюджетного дефицита (затраты, осуществляемые за счет заемных средств).

Рассматривая государственные расходы как финансовую категорию, функционирующую в системе государственных финансов, можно дать следующее определение: государственные расходы - это система финансовых отношений, возникающих между органами власти, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами - с другой, в процессе финансирования затрат и расходования средств из бюджетов всех уровней органами власти на выполнение возложенных на них функций.

Субъектами данных отношений являются органы власти различного уровня, главные

распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, хозяйствующие субъекты, участвующие в процессе производства и распределения общественных услуг, а также потребители общественных услуг (физические и юридические лица). Важнейшей составной частью государственных расходов являются расходы бюджета. Специфичность этой категории заключается в специфике одного из субъектов - государства - и специфики услуг, на производство и распределение которых они расходуются.

Объектом отношений выступают бюджетные средства, расходуемые из бюджетной системы страны на производство и предоставление общественных благ.

Анализируя государственные расходы в качестве компонента финансовой системы, мы разделяем научную точку зрения Г. Саймона и представляем их как множество элементов, находящихся во взаимосвязи друг с другом и образующих определенную целостность, т.е. систему, построенную по иерархическому принципу. Под иерархической системой понимается "система, состоящая из взаимосвязанных подсистем, каждая из которых, в свою очередь, является иерархичной по своей структуре"¹. Элементами данной системы являются конкретные виды расходов (рис. 1).

Характеризуя государственные расходы как систему, можно выделить присущие им системные признаки.

1. Государственные расходы имеют общую цель и осуществляются сознательно. Целью функционирования системы государственных расходов является финансовое обеспечение

* Глухова Алла Геннадьевна, аспирант Самарского государственного экономического университета.

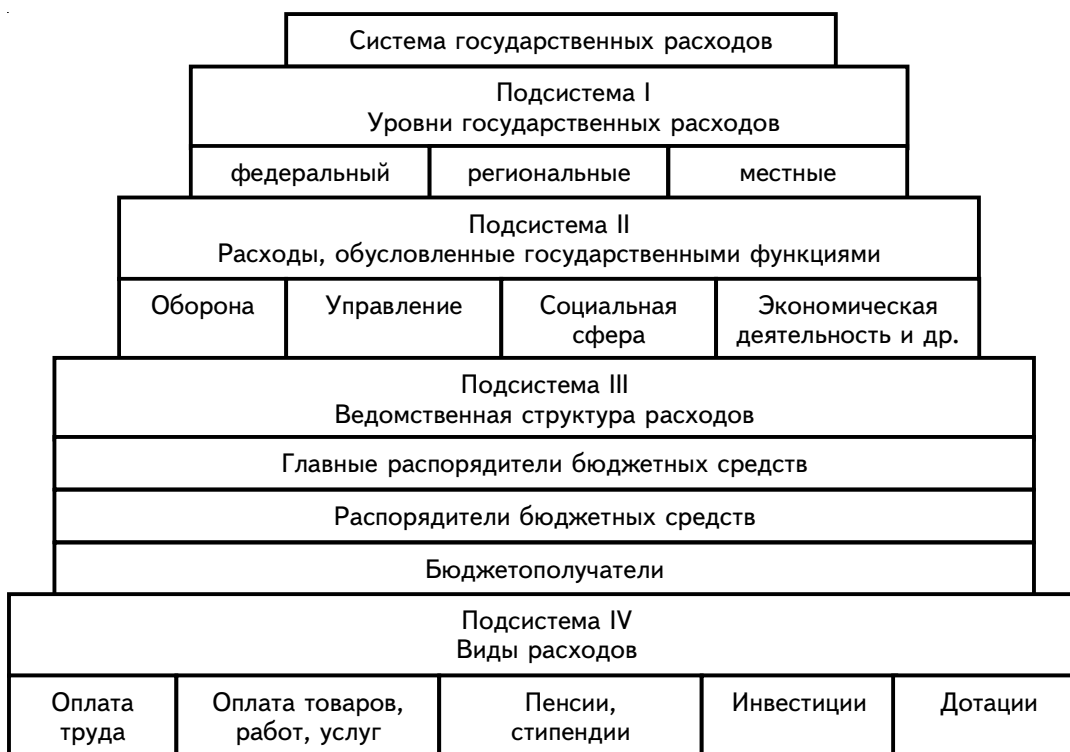


Рис. 1. Иерархическая структура системы государственных расходов

процесса производства и предоставление органами публичной власти общественных услуг за счет распределения и перераспределения совокупного общественного продукта.

2. Система государственных расходов состоит из взаимосвязанных и взаимодействующих компонентов, образующих структуру, отражающую внутреннюю организацию и особую упорядоченность всех элементов системы. Компонентами системы государственных расходов выступают конкретные виды расходов.

3. Государственные расходы имеют пространственно-временную структуру. Во-первых, расходы функционируют в особом многоуровневом бюджетном пространстве. Во-вторых, сами расходы представляют собой некое абстрактное пространство, в котором одни компоненты больше, другие меньше, но все составляют определенную часть в целом (удельный вес каждого вида расхода в расходной части бюджета), а главное, соответствующим образом структурированы (это бюджетная классификация).

4. Государственные расходы взаимосвязаны с внешней средой, которая представляет собой внешние по отношению к целостной системе предметы и явления, с которыми система взаимодействует, влияя на них и изменяясь сама.

Рассматривая влияние внешней среды на систему государственных расходов, суммируя наиболее часто встречающиеся точки зрения, можно выделить четыре вида ограничений, которые внешняя среда накладывает на государственные расходы:

- ◆ ресурсные ограничения. Расходная доля бюджета ограничивается доходной частью, которая соответственно ограничивается размерами валового внутреннего продукта и возможностью изъятия;

- ◆ экономические ограничения, связанные с уровнем цен, установленных на основе рыночных отношений. Осуществляя затраты в процессе производства и предоставления общественных благ, органы власти производят закупку всех необходимых компонентов (основных фондов, товаров, работ, услуг, рабочей силы) в рыночном секторе, поэтому изменение цен в экономике в целом влияет и на издержки государства;

- ◆ правовые ограничения. Государственные расходы осуществляются на основе установленных правовых актов, и соответственно проводимая экономическая политика существенно влияет на расходы;

- ◆ политические ограничения связаны с существованием и деятельностью различных групп интересов, имеющих социально-психологическую основу.

5. Системе государственных расходов присущ поточный характер движения денежных средств.

Система государственных расходов как открытая система обменивается с внешней средой посредством движения денег. Бюджетные потоки являются способом взаимодействия органов власти с экономическими подсистемами. Вход в систему происходит посредством утверждения бюджетных ассигнований, а выход осуществляется через финансирование издержек. Придерживаясь этой точки зрения, мы остановились на положениях теории бюджетных потоков Л.Н. Павловой².

Денежные потоки, возникающие в связи с осуществлением государственных расходов, можно разделить на входящие и исходящие, а по признаку самостоятельности органов власти соответствующего уровня в распределении денежного потока - на внутренние и внешние. *Входящий расходный денежный поток*, представляет собой законодательно утвержденные бюджетные ассигнования конкретному ведомству (учреждению) на соответствующую программу. Утвержденные бюджетные ассигнования означают, что функции, закрепленные за соответствующим уровнем власти, ведомством или учреждением, имеют финансовое (ресурсное) обеспечение. *Исходящий расходный денежный поток* -

это производимые органами власти, ведомствами, учреждениями платежи по финансированию текущих расходов и инвестиций. *Внутренние денежные потоки*, представляют собой все бюджетные средства, которые самостоятельно распределяются соответствующим уровнем власти. В данном контексте внутренними денежными потоками являются все денежные средства, аккумулируемые в бюджете соответствующего уровня как за счет налогов, так и за счет платежей из бюджетов другого уровня, но распределяемые соответствующим уровнем власти самостоятельно. *Внешними денежными потоками* являются перечисляемые субвенции и осуществляемые за их счет платежи (рис. 2).

Сущность государственных финансов и бюджета конкретизируется в функциональном (общественном) предназначении этих категорий. Мы разделяем точку зрения ученых Т.М. Ковалевой и С.В. Барулина³, что государственные (муниципальные) финансы выполняют три функции:

- 1) образование централизованных доходов;
- 2) использование централизованных доходов;
- 3) контрольную функцию.

Изучая функции бюджета, в экономической литературе можно встретить две основные концепции, которые в соответствие с первой функцией бюджета в точности повторя-

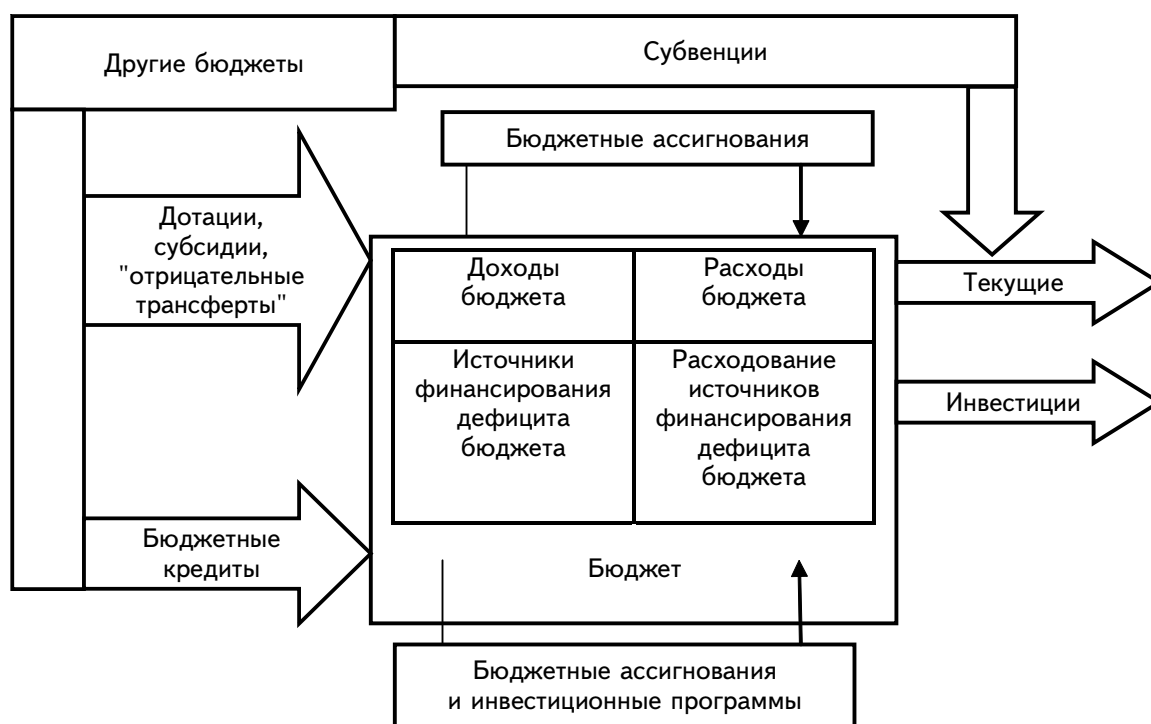


Рис. 2. Денежные потоки системы государственных расходов

ют функции финансов вообще. Авторы первой концепции А.М. Александров и Б.М. Сабанти считают, что финансовые отношения включают в себя только систему общегосударственных финансов⁴.

В соответствии с другой концепцией, которую поддерживает в частности Е.И. Пшеникова, в качестве функций бюджета перечисляются функции государства, представляющие собой совокупность фискальной функции и укрупненную бюджетную классификацию бюджетных расходов⁵. Рассматривая бюджет как часть общегосударственных финансов, сущность бюджета, на наш взгляд, проявляется в специфических функциях:

1) функция обеспечения доходными источниками органов государственной власти и местного самоуправления для выполнения ими соответствующих расходных полномочий;

2) функция финансирования процесса производства и предоставления общественных благ (выгод, услуг) органами государственной власти и местного самоуправления;

3) контрольная функция.

Первая функция относится к формированию доходной части бюджета, вторая - к использованию расходной части. Контрольная функция имманентна и доходам и расходам. Вместе с тем контрольная функция в системе государственных доходов и расходов существенно различается по целям, объектам и субъектам контроля. Таким образом, функциями государственных расходов являются финансирование процесса производства и предоставления общественных благ и контроль за этим процессом.

Государственные доходы и расходы неразрывно связаны. Без наличия необходимого количества финансовых ресурсов государство не сможет выполнить возложенные на него функции, но, тем не менее, именно существование расходов обуславливает существование государственных доходов. Исторически сложилось так, что потребность государства как аппарата силы и управления в трудовых, материальных и финансовых ресурсах породила необходимость в присвоении государством части общественного продукта.

Осуществляя расходы, государство реализует свои функциональные обязанности - удовлетворяет общественные потребности.

Если бюджетные доходы являются средством для достижения цели государственных финансов, то бюджетные расходы - стоимостной оценкой произведенных общественных благ (государственных услуг), основной целью и мотивом рационального использования государственных финансов (исключая нецелевое использование бюджетных средств и казнокрадство). Ст. 169 Бюджетного кодекса РФ конкретизирует ориентацию бюджета на финансирование исполнения расходных обязательств. Часто встречается формулировка, что "проект бюджета составляется ...в целях финансового обеспечения расходных обязательств". Таким образом, первичным для формирования параметров бюджета является обеспечение финансирования всех взятых на себя государством расходных обязательств.

Экономическое содержание государственных расходов подробно раскрыто в трудах Л. Косса, который определял их как расходы, совершаемые компетентными властями для удовлетворения потребностей государства. Он писал: "В отношении экономических результатов государственные расходы делятся на производительные и непроизводительные. Производительные - это те расходы, которые или увеличивают имущественное достояние государства, или укрепляют экономические основы частного хозяйства. Непроизводительные расходы - те, которые не дают ни одного из этих результатов, но не являются бесполезными. Существуют нравственные блага, которые рано или поздно превращаются в блага хозяйственные, и некоторые войны укрепляют энергию народа лучше, чем любой промышленный прогресс"⁶.

Выводы Л. Косса имеют большое значение для разработки эффективной бюджетной политики в современной России, они опровергают тезис Б.М. Сабанти о том, что "в основной массе государственные расходы являются непроизводительными, поскольку они являются долей национального дохода, выходящего из производственного процесса"⁷.

Государственные расходы чрезвычайно разнообразны по экономическому содержанию, источнику и способу финансирования и в комплексе составляют систему государственных расходов. В государственной бюджетной политике расходы и контроль за их

эффективностью (а не доходы) составляют важнейший приоритет, что допускает превышение государственных расходов над запланированными государственными доходами. Однако в последние годы в бюджетах в основном было превышение доходов над государственными расходами. На это повлияла аккумуляция средств в резервном фонде государства, отсутствие стандартов и норм бюджетных расходов, создание искусственного профицита бюджета. Такое состояние государственных финансов вызывает нарушение финансового равновесия, характеризующее сбалансированность государственных финансов на базе устойчивого экономического роста, что не позволяет в полном и достаточном для экономики и социальной сферы объеме профинансировать расходы органов власти по предоставлению общественных благ. Подытоживая вышесказанное, мы считаем, что обеспечение и поддержание такого финансового равновесия должно стать ос-

новым приоритетом бюджетной политики государства, реализуемой через систему бюджетных расходов и доходов, бюджетное регулирование и бюджетный контроль.

¹ Саймон Г. Наука об искусственном. М., 1972. С. 105-106.

² Павлова Л.Н. Бюджетные потоки и проблемы бюджетного регулирования // Финансы. 1996. № 4.

³ Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: Учеб. пособие. М., 2005. 208 с.

⁴ См.: Александров А.М. Финансы социализма. М., 1974; Сабанти Б.М. Модель финансов социалистического государства. Нальчик, 1989; Финансы и кредит / Под ред. А.Ю. Казака. Екатеринбург, 1994.

⁵ Пшенникова Е.И. Бюджет и бюджетный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2004.

⁶ Косс Л. Основы финансовой науки. М., 1990. С. 20.

⁷ Сабанти Б.М. Теория финансов: Учеб. пособие. М., 1998. С. 103.