

ISSN-0130-576X

4
1989

ФИНАНСЫ
СССР

Д. С. Моляков,

доктор экономических наук,
профессор

С. В. Большаков,

кандидат экономических наук

Бюджет и территория

В условиях действия Закона СССР о государственном предприятии (объединении) и Закона СССР о кооперации, внедрения полного хозрасчета и самофинансирования, распространения аренды и подряда существенно изменилась обстановка в организации основного звена финансовой системы — финансов предприятий и отраслей народного хозяйства. С переходом на нормативный метод распределения доли прибыли, оставляемой в распоряжении предприятий, в 1989 г. достигнет 51% против 43% до перевода на новые условия работы. Существенно расширены льготы по платежам в бюджет для укрепления хозрасчета предприятий и объединений.

Под влиянием осуществляемой в стране перестройки в доходах и расходах государственного бюджета происходят качественные сдвиги. Значительная часть доходов стала поступать в бюджет на нормативной основе. Приостановлено сокращение размеров платежей налога с оборота. С 1987 г. его поступления несколько возрастают и по плану на 1989 г. должны превысить 100 млрд. руб. Распределение в бюджет от доходов кооперативов, лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. Вносят свою лепту аренда и подряд.

Сегодня бюджет активно используется как важный инструмент управления в руках государства для проведения политики коренных преобразований в сфере экономического и социального развития страны. С начала двенадцатой пятилетки значительно возрос объем финансирования социально-культурных мероприятий, за три прошедших года направлено в социальную сферу из бюджета около 430 млрд. руб., что составляет почти четверть национального дохода страны, произведенного за 1986—1988 гг.

Истекшее время после начала двенадцатой пятилетки свидетельствует о том, что, несмотря на довольно высокие темпы роста денежных накоплений, состояние государственных финансов и финансов отраслей народного хозяйства остается неустойчивым. К сожалению, приходится констатировать отсутствие в стране финансовой стабильности. Это отрицательно отражается на исполнении как Государственного бюджета СССР, так и государственных бюджетов союзных республик и местных бюджетов.

В комплексе проводимых мероприятий по ослаблению финансовой напряженности в хозяйстве первостепенное место должна занять демократизация бюджетного устройства и бюджетного процесса. В настоящее время

осуществляются важные практические шаги по демократизации формирования доходов и расходов регионов, расширению бюджетной самостоятельности союзных республик и местных Советов народных депутатов. Поставлена задача ускорить переход территорий на самофинансирование с использованием хозрасчетных принципов и экономически обоснованных нормативов.

Однако проведение новой финансовой политики натолкнулось, по нашему мнению, на необходимость реорганизации бюджетного устройства страны.

Вырваться из круга проблем финансового обеспечения запланированных мероприятий можно, если мы устраним своего рода «ножницы» между созданными условиями для широкого использования предоставленных предприятиям и Советам прав и отсутствием полномочий республик, краев, областей и других территориальных формирований в отношении своих бюджетов. Сегодня финансовая самостоятельность предприятий и отраслей народного хозяйства еще не получает подкрепления и соответствующего отражения в степени самостоятельности бюджетов территорий. Это сдерживает решение имеющихся мест остроумных проблем не только в сфере финансов регионов, но и, что немаловажно, проблем, связанных с гармонизацией международных отношений.

На ноябрьском (1988 г.) Пленуме ЦК КПСС М. С. Горбачев сказал: «Необходимо позаботиться о создании материальных и правовых предпосылок для того, чтобы Советы на деле решали все вопросы местной жизни как полновластные органы самоуправления». Крупной правовой предпосылкой для решения этой задачи может явиться, по нашему мнению, изменение организации и принципа построения бюджетной системы, закрепленных в ныне действующем бюджетном законодательстве.

На XIX Всесоюзной конференции КПСС было выдвинуто требование о необходимости рассмотрения и решения Советами всех наиболее существенных вопросов государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни. К их числу, на наш взгляд, вполне может быть отнесен вопрос о бюджете Совета народных депутатов. Практическая реализация установки конференции по переводу территорий на самообеспечение и самофинансирование не мыслима, по нашему мнению, без соответствующей перестройки бюджетного устройства. В ее основу, как мы полагаем, следует положить принцип относительной самостоятельности бюджетов, согласно которому нижестоящий бюджет не должен входить в вышестоящий. При такой организации

В порядке постановки вопроса.

каждое звено бюджетной системы функционирует самостоятельно. Отношения между местными, республиканскими и союзным бюджетами должны строиться на взаимовыгодной, партнерской основе. Местные бюджеты не входят в бюджеты союзных республик, а последние — в государственный бюджет страны. Каждый бюджет составляется, утверждается соответствующим Советом и исполняется независимо от вышестоящего бюджета, за ним закрепляются определенные виды доходов, разграничиваются расходы. При этом ведущая роль должна принадлежать теперешнему союзному бюджету, за счет которого могут финансироваться расходы по развитию ключевых народнохозяйственных отраслей, включая оборону страны, фундаментальные научные исследования, общегосударственные социальные программы, внешнеэкономическая деятельность и союзное управление.

Перестройку бюджетного устройства страны, как нам представляется, можно было бы осуществить в два этапа. На первом этапе можно было бы выделить из состава Государственного бюджета СССР государственные бюджеты 15 союзных республик, преобразовав нынешний союзный бюджет в Государственный бюджет СССР, ежегодно утверждаемый Верховным Советом страны. 8 законодательным порядком разграничить все существующие доходы и расходы нынешнего Государственного бюджета СССР на две группы: доходы и расходы Государственного бюджета СССР; доходы и расходы государственных бюджетов союзных республик. Законодательно установить стабильные (равные для всех союзных республик) отчисления от доходов преобразованного Государственного бюджета СССР в расчете на 1000 жителей каждой союзной республики. Союзным республикам следует предоставить полную самостоятельность и поднять ответственность в отношении своих бюджетов в деле изыскания дополнительных местных доходов, определения объема бюджета и направления расходования средств. Это позволит на деле мобилизовать громадные резервы экономического роста на местах, достигнуть успеха в борьбе с дефицитностью наших финансов на основе ускоренного роста внутривозрастных денежных накоплений, ликвидации всевозможных потерь и непроизводительных расходов. Только за три года двенадцатой пятилетки эти потери и расходы составили около 70 млрд. руб. Кроме того, нашу страну и бюджет не могут удовлетворить относительно скромные результаты экономии материальных, трудовых и финансовых ресурсов. Необходимы более энергичные меры на местах по экономии бюджетных расходов, обеспечению финансирования мероприятий в меру действительной потребности в них. Для успешного решения этих задач нужны действительная заинтересованность союзных республик и местных Советов народных депутатов в укреплении финансов региона, властные права и полнота ответственности за состояние бюджета.

В этих условиях построение бюджетной системы на примере 1989 г. выглядело бы следующим образом: Государственный бюджет

СССР — 265,7 млрд. руб., государственные бюджеты союзных республик — 229,1 млрд. руб.

На втором этапе надо предоставить право союзным республикам выделять из состава своих бюджетов бюджеты автономных республик, краев и областей, преобразовав республиканские бюджеты союзных республик в государственные бюджеты союзных республик, ежегодно утверждаемые их Верховными Советами.

Предоставить право союзным республикам в законодательном порядке произвести разграничение своих доходов и расходов между выделяемыми бюджетами автономных республик, краев, областей, городов республиканского подчинения, районов (в республиках без областного деления) и преобразованными государственными бюджетами союзных республик. В законодательном порядке определить для бюджетов автономных республик, краев, областей (городов, районов) стабильные, равные размеры отчислений из доходов, закрепленных за союзными республиками. При этом построение бюджетной системы на примере Государственного бюджета РСФСР на 1989 г. имело бы следующий вид: Государственный бюджет РСФСР — 112,8 млрд. руб.; государственные бюджеты автономных республик, бюджетов краев, областей, городов Москвы и Ленинграда — 40,4 млрд. руб.

На этом же этапе предоставить право автономным республикам выделять из своих бюджетов бюджеты входящих в республику территорий, преобразовав республиканские бюджеты в государственные бюджеты автономных республик, а краям, областям, городам республиканского подчинения, районам (в республиках, не имеющих областного деления) — бюджетам автономных областей, районов, городов областного (краевого, районного) подчинения. Преобразовать краевые, областные (городские, районные) бюджеты в бюджеты краев, областей (городов, районов). Таким образом, можно было бы спуститься до поселковых и сельских бюджетов.

Перестройка бюджетного устройства позволила бы наряду с повышением самостоятельности и ответственности местных Советов народных депутатов в деле изыскания дополнительных доходов и более рационального использования бюджетных средств решить одновременно следующие важные задачи.

Во-первых, она значительно бы сократила затраты времени и труда на составление проектов бюджетов на всех уровнях управления экономическим и социальным развитием страны. На каждом из этих уровней имелся бы и фактически прорабатывался, утверждался и исполнялся только один бюджет, а не несколько, как в настоящее время.

Во-вторых, при действующей системе существенно сдерживается повышение качества составляемых проектов нижестоящих бюджетов. Нынешнее бюджетное устройство «стимулирует» не столько изыскание источников дополнительных доходов бюджетов на основе приведения в действие крупных и малых резервов, сколько просьбы об оказании финансовой помощи под непокрытые рас-

ходы. В связи с этим предлагаемая реорганизация позволит превратить процесс составления проекта соответствующего бюджета в дело неформального, предметного изыскания реальных источников доходов на соответствующей территории.

Должен коренным образом поменяться и сам принцип бюджетного планирования, к сожалению, имеющий место в настоящее время. Сегодня мы планируем не от доходов, а от расходов. В основе же планирования расходов соответствующих бюджетов при изменении бюджетного устройства будут доходы.

Таким образом, реорганизация бюджетного устройства явится одним из важнейших условий устранения дефицитности бюджетов.

В третьих, бюджеты нижестоящих звеньев бюджетной системы — это прежде всего социальные бюджеты. Если в расходах Государственного бюджета СССР в 1987 г. доля расходов на социально-культурные мероприятия составила 32,5%, то в бюджетах союзных республик — 46,4%, в местных бюджетах (включая государственные бюджеты автономных республик) — 60,2%. В этих условиях повышение самостоятельности в формировании местных бюджетов резко усилит внимание

Советов народных депутатов к вопросам конкретной социальной отдачи от вкладываемых громадных ресурсов в социальную сферу. На смену количественному росту вложений и мнимой экономии должна прийти повышенная эффективность использования средств, выражающаяся в реальном повышении уровня социальных благ и услуг, предоставляемых населению.

В-четвертых, удельный вес расходов на управление в Государственном бюджете СССР в общей сумме расходов составлял в 1987 г. 0,7%, или было израсходовано 2,9 млрд. руб. Доля таких расходов в бюджетах союзных республик — 1,1%, или 2 млрд. руб. В местных бюджетах эта доля составила 1,9% (более 1,3 млрд. руб.). Следовательно, по объему расходов на управление и их удельному весу местные бюджеты занимают в настоящее время ведущее место. Полномочия Советов народных депутатов в сочетании с изменением бюджетного устройства должно явиться мощным средством рационализации структуры управления на местах, сокращения и удешевления управленческого аппарата.