

Эффективность финансового обеспечения социальных расходов региональных бюджетов в российской модели бюджетного федерализма

© 2012 В.С. Игнатъев

кандидат экономических наук

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: Zuslik1@rambler.ru

В статье речь идет о проблеме оптимизации финансового обеспечения деятельности органов власти субъектов Федерации. Из всех функций государства на региональном уровне выделяются социальные функции, которые относятся собственно к мериторным благам.

Ключевые слова: бюджеты органов власти, бюджетный федерализм, профицит бюджета, дефицит бюджета, межбюджетные трансферты, мериторные блага, государственные финансы.

Глобальный финансовый кризис внес серьезные коррективы в формирование структуры бюджетов всех органов власти в РФ. В течение десяти докризисных лет профицитный бюджет федерального центра позволял достаточно эффективно использовать межбюджетные трансферты в качестве механизма финансирования государством предложения мериторных благ в регионах. Однако сокращение темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП) к концу 2008 г. и последующее его падение по итогам 2009 г. оказали негативное влияние на состояние государственных финансов, что выразилось в появлении бюджетного дефицита на федеральном и региональном уровнях. Превышение расходов федерального бюджета над его доходами в 2009 г. и планирование его дефицита на период 2010–2012 гг. кардинально изменили ситуацию с финансированием социальных расходов региональных органов власти. В новых условиях вертикальной бюджетной разбалансированности региональные власти, в расходах бюджетов которых большая часть традиционно приходится на социальные расходы, оказались системообразующей структурой межбюджетных отношений, способной реально сократить социальную напряженность в обществе и обеспечить выживание населения по мере роста безработицы и увеличения рисков хозяйственной деятельности.

В достаточно сжатые сроки (практически с ноября 2008 г.) правительством была разработана и реализована система антикризисных мер, беспрецедентных как по разнообразию форм и методов воздействия государства на экономику и социальную сферу, так и по объемам предоставленных федеральным центром ресурсов. В результате после рецессии в 2009 г. российская экономика и национальные финансы проявили первые признаки стабилизации в начале 2010 г., что во многом было обеспечено за счет крупно-

масштабного предоставления бюджетных средств финансовым и нефинансовым организациям.

Что же касается финансовой поддержки региональных органов власти в их борьбе с негативными социальными последствиями финансового кризиса на местах, то они во многом были вынуждены опираться на собственные финансовые ресурсы, масштабы которых существенно сократились по мере падения экономической активности хозяйствующих субъектов в регионах и наращивания бюджетных дефицитов. В итоге, несмотря на массивное обеспечение мер антикризисной фискальной политики финансовыми ресурсами из центра, макроэкономический эффект оценивался абсолютным падением ВВП РФ в 2009 г. почти на 8 % (по официальным оценкам) и сохранением инфляции на уровне 10–11% (по разным оценкам).

В данных условиях посткризисный экономический рост в России может быть обеспечен только за счет устранения спросовых ограничений, обусловленных многократным падением уровня жизни населения в регионах. Именно этот аспект модельных соотношений функций потребления домашних хозяйств, инвестиций компаний и расходов государства выходит на первый план в качестве главного при обосновании выбора наиболее эффективных методов стимулирования экономической активности на местах. Однако отсутствие универсальной, одобренной всем научным сообществом теории оптимального бюджетного устройства федеративных государств, способного быстро восстанавливать равновесие в социальной сфере за счет механизма массивных социальных расходов бюджета на региональном уровне, задерживает пребывание субъектов РФ в экономической депрессии.

Именно указанные аспекты обуславливают высокую теоретическую и практическую значи-

мость решения проблем адекватного распределения ресурсов между федеральным центром и регионами, отвечающего критериям экономической эффективности и социальной справедливости в федеративном государстве.

Кроме того, практическая востребованность данной проблематики связана с тем, что неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджетов всех уровней, общего (совокупного) покрытия бюджетных расходов, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств препятствует обеспечению востребованного сегодня уровня социальных расходов в регионах, основная масса которых пребывает в условиях экономической стагнации. Пауперизация социально незащищенных слоев населения напрямую зависит от масштабов социальных расходов региональных бюджетов и от внедрения действенных механизмов укрепления их финансовой базы. Значимость этой проблемы определяется и тем, что в рамках начатого в период, предшествующий кризису, реформирования бюджетного процесса в России существенных результатов в укреплении финансовой самостоятельности региональных органов власти получено не было.

А между тем возникновение и развитие социальной деятельности государства во многом обусловлены потребностями экономики. Естественно, экономическое значение такой деятельности вытекает прежде всего из роли ее объектов в экономическом процессе и конкретного содержания социальных программ.

В сферу социальной деятельности государства обычно включаются два ее направления. При всем своем разнообразии они представляются примерно однородными комплексами, отличающимися друг от друга конкретными формами и содержанием входящих в них программ.

Один из таких комплексов образуют государственные программы, призванные способствовать производству, прямому распределению и потреблению населением социальных услуг в натуральной форме. Это достигается через деятельность государственного сектора отраслей социальной инфраструктуры – образования, здравоохранения, жилья и т.п. – и доступ к их продукции. При осуществлении подобного рода программ особенно наглядно проявляется конструктивность социальной деятельности государства.

Второй комплекс социальных программ государства представляет собой социальную защиту населения. Его деятельность направлена на поддержание индивидуального дохода в минимальных с точки зрения общепринятых в данном обществе стандартов размерах. Такие про-

граммы охватывают и экономически пассивное, постоянно незанятое в общественном производстве население, и ту часть экономически активного населения, которая из-за временного исключения из этого процесса не в состоянии самостоятельно содержать себя (и свою семью) либо чей трудовой доход по каким-либо причинам (уровень общего и специального образования и квалификации, семейные обстоятельства и др.) недостаточен для элементарного выживания и существования.

Как известно, государственная система социального обеспечения (*social security*), состоящая из подсистем общественного вспомоществования (*public welfare*) и социального страхования (*social insurance*), предусматривает предоставление социальных трансферов преимущественно в форме денежных выплат. Тем самым государство финансирует материальную поддержку социальных иждивенцев – тех, кто своим собственным трудом и, соответственно, взносами из трудового дохода “заработал” право на выплаты из фондов социального страхования, и тех, кто получает право на общественные выплаты уже сам фактом своей крайней материальной нужды. Эта группа социальных программ в наибольшей степени олицетворяет собой компенсаторность социальной деятельности государства.

Экономика играет двойную роль в формировании и развитии социального регулирования, с одной стороны, создавая необходимые материальные предпосылки для такого регулирования, с другой стороны, предъявляя свои требования к его масштабам и содержанию. Экономическое влияние социальной деятельности государства проявляется:

- через гарантирование индивидам и семьям минимального дохода вне зависимости от рыночной стоимости их труда (собственности) либо ее отсутствия;
- уменьшение степени необеспеченности посредством предоставления возможности компенсировать в минимальном размере некоторые “непредвиденные социальные риски” (например, в связи с болезнью, преклонным возрастом, безработицей), которые в противном случае привели бы индивидов и их семьи к материальному кризису, если не к дефолту;
- предоставление практически всем гражданам без различия общественного статуса или имущественного положения минимальных социальных услуг.

Действуя по данным трем направлениям, государство в той или иной степени модифицирует игру рыночных сил и корректирует не только социальное, но и экономическое развитие¹.

Перефразируем слова генерального секретаря Организации экономического сотрудничества и развития Д. Джонсон применительно к государству: “С самого начала своего возникновения ОЭСР привержена поддержанию гармонии и равновесия между целями максимизации экономического роста, с одной стороны, и повышения жизненного уровня, т.е. социального благосостояния (*social well-being*), - с другой. Эта двойная цель прямо вытекает из того, что любая экономическая активность (включая государственную. - *И.В.*) должна преследовать и решать социальные задачи”².

Экономические последствия социальной деятельности государства во многом вытекают из того обстоятельства, что она имеет прямое отношение к распределению доходов.

Социальные выплаты государства, несколько смягчая негативные последствия для состояния потребительского спроса относительно проциклической динамики заработной платы, в свою очередь, вносят в экономическую конъюнктуру положительные коррективы³. Это проявляется в том, что они во многом благоприятствуют предотвращению экономического спада или, по крайней мере, способствуют его нейтрализации и преодолению. Приведенные данные свидетельствуют, что социальная деятельность государства в части программ поддержания доходов населения заняла немаловажное место в государственном регулировании совокупного спроса. Наряду с другими факторами, она способствует сокращению амплитуды его циклических колебаний и, следовательно, приданию несколько большей устойчивости всему экономическому развитию. В этой связи в макроэкономической теории выплаты по системам социального обеспечения нередко определяются как “автоматические, или встроенные, стабилизаторы” современной рыночной экономики⁴. “Встроенность” их объясняется тем, что государственная система социальной защиты населения, социальное обеспечение являются неотъемлемой частью современной национальной экономики, которая практически не поддается ни сколько-нибудь существенному и продолжительному сжатию, ни, тем более, уничтожению, например, посредством всеобъемлющей приватизации. “Автоматизм” же “встроенных стабилизаторов” обусловлен тем, что их экономический эффект определяется самим фактом существования системы социального обеспечения. Общий фонд социальных выплат государства реагирует на изменение социальной ситуации, возникающее в ходе циклов макроэкономической динамики, по большей части в автоматическом режиме. В этом суть теоретического обоснования стабилизирующей роли социальных

расходов государства в лице центральной власти и ее региональных органов для экономического развития в условиях кризисного и депрессивного состояния национальных финансов.

Современный финансовый кризис внес существенные коррективы в механизм реализации государством в лице центральных и региональных органов власти социальных функций в обществе и скорректировал оценку эффективности их исполнения⁵. В категориях теории “экономической социодинамики” государство выступает инвестором в социальном секторе, являясь в этом качестве субъектом рынка. А реализуя потребности общества в мериторных благах, оно участвует в развитии человеческого капитала и интеллектуального потенциала страны⁶. При этом государство тратит общественные ресурсы, которые оно перераспределяет в свою пользу посредством государственных финансов, и не может имитировать поведение мецената, расходующего личные средства.

Напротив, будучи важнейшим институтом общества, государство в лице центральных и региональных органов власти выступает в качестве “ответственного” за коллективные интересы, реализация которых требует бюджетных ресурсов. Причем речь идет именно об общественном институте, а не о персонифицированном субъекте, принимающем “государственные решения”. И в этом смысле расходы государства никак нельзя рассматривать в виде безвозвратных потерь бюджета. Удовлетворение потребностей общества, достижение поставленных целей - это и есть та отдача, которая превращает государственные расходы в инвестиции, даже допуская, что не все общественные интересы можно выразить в терминах экономического роста⁷. Именно в этой связи можно поддержать обоснование А.Я. Рубинштейном необходимости трансформации в России “государства-мецената” в “государство-инвестора”, которая должна изменить саму суть социальных расходов и социальной политики⁸.

При таком подходе государству следует отказаться от фискальных целей, связанных с максимизацией бюджетных доходов и сокращением бюджетных расходов⁹, и стремиться к оптимизации форм и методов финансирования социального сектора. При этом необходимо возвратиться к идее “социальных стандартов”, которые из-за невозможности адекватного измерения и отсутствия механизмов ответственности за их достижение так и не были освоены российской практикой бюджетного регулирования.

Сформировалась своего рода “институциональная ловушка”¹⁰, которая заключается в том, что внедрение известного мериторного институ-

"Дилемма треугольника" в бюджетной децентрализации

Цели	Результаты
<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение макроэкономической стабильности путем сокращения горизонтального неравенства • Повышение социальной справедливости путем сокращения горизонтального неравенства 	Обеих целей можно достичь за счет усиления централизации налоговой базы. Однако централизация налоговой базы приведет к снижению доходов автономных территорий и не позволит обеспечить аллокативную эффективность
<ul style="list-style-type: none"> • Усиление доходной автономии местных бюджетов (как способ обеспечения аллокативной эффективности) • Достижение макроэкономической стабильности путем сокращения вертикального дисбаланса бюджетной системы 	Достижение доходной автономии вызовет усиление горизонтального неравенства в бюджетной системе В результате достижения макроэкономической стабильности будет невозможно из-за усиления социальной несправедливости
<ul style="list-style-type: none"> • Укрепление доходной автономии местных бюджетов • Усиление социальной справедливости 	В результате происходит снижение макроэкономической стабильности

Источник. Составлено по: *Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. N.Y.; L., 1959.*

та в российскую среду привело к дисфункциям данного института. Это проявилось в том, что в конечном итоге институт "социальных стандартов" трансформировался в нормы размещения сети организаций социальной сферы¹¹.

Во многом данный феномен объясняется тем, что в России при формировании системы межбюджетных отношений был нарушен субсидиарный принцип распределения полномочий по расходам, включая социальную сферу, между уровнями бюджетной системы. Он реализуется в двуедином процессе, который включает в себя, с одной стороны, распределение расходных полномочий, прав и ответственности между различными уровнями власти, а с другой - распределение доходных полномочий и финансовой помощи между звеньями бюджетной системы.

Фактически принцип субсидиарности в сочетании с принципом децентрализации как базовые организационные начала модели межбюджетных отношений формируют механизм повышения аллокативной и производительной эффективности, тем самым повышая экономический эффект от роста масштабов социальных расходов федерального и региональных бюджетов. Он успешно реализуется в связи с тем, что децентрализация финансирования общественных благ, обеспечение подотчетности суфедеральных властей своим потребителям и сокращение числа инстанций согласования решений способствуют более полному учету предпочтений местных жителей¹².

При кажущейся простоте реализации бюджетной децентрализации раскрыть все преимущества децентрализованной системы непросто. Это связано с тем, что в самой модели бюджетного федерализма изначально заложено противоречие, обусловленное необходимостью одновременного решения трех основных задач - дос-

тижения экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности. Противоречивость этих целей и результатов их достижения привела к возникновению "дилеммы треугольника" (см. таблицу).

Например, при попытке совместить социальную справедливость с обеспечением макроэкономической стабильности за счет сокращения горизонтального неравенства перед центральным уровнем власти встает серьезная проблема. Единственный способ решить обе эти задачи одновременно - усилить централизацию налоговой базы, однако централизация налоговой базы приводит к снижению доходной автономии территорий. А это, в свою очередь, противоречит самой сути бюджетной децентрализации, поскольку большая эффективность децентрализованных систем возможна только при усилении доходной автономии на местах. Точно так же совмещение целей экономической эффективности и макроэкономической стабильности за счет снижения вертикальных дисбалансов может быть достигнуто только путем усиления горизонтального неравенства и, следовательно, усиления социальной несправедливости. Все альтернативные варианты приводят к схожим результатам.

В 2000-х гг. в России были приняты базовые федеральные законы¹³, определяющие изменения в Бюджетном кодексе и уточняющие разграничение полномочий между органами власти различных уровней при реформировании местного самоуправления, в которых впервые на концептуальном уровне был сформулирован принцип субсидиарности как принцип "лучшего уровня". Стал внедряться механизм принятия обязательств, в соответствии с которым только тот уровень власти, что непосредственно устанавливает размеры и направления предоставления бюджетных услуг, может и должен обеспе-

чивать их имеющимися в его распоряжении доходами.

Однако наряду с передачей полномочий “сверху вниз” на основе принципа субсидиарности многие полномочия переходили в обратном направлении - “снизу вверх”, к Федерации. В этой связи теряется логичность декларированного принципа максимально низкого уровня в качестве базового для указанных федеральных законов. Деятельность по закреплению полномочий субъектов Федерации в целом приобретает преимущественно “фасадный” характер, поскольку в итоге большая часть полномочий (более 700) остается у Федерации.

Как показал международный опыт, именно ориентация на мнение потребителей о качестве бюджетных услуг при принятии бюджетных решений в значительной степени решает проблему результативности и эффективности функционирования сектора бюджетных услуг, а значит, и проблему рационального использования бюджетных ресурсов. К сожалению, лимиты финансирования бюджетополучателей до последнего времени определялись в основном по нормативам, которые в лучшем случае никак не зависели от качества предоставляемых бюджетных услуг, а в худшем - оказывались тем больше, чем хуже их качество. Такая структурная разбалансированность структуры национальной бюджетной системы послужила объективной предпосылкой мгновенной мультипликации глобального кризиса в структуре централизованных финансов в России.

¹ Пилипенко О.И. Факторы эффективности антикризисной фискальной политики государства в условиях посткризисной динамики // *Вопр. экономики и права*. 2011. □ 10.

² The OECD Observer. 1997. April/May (□ 205). P. 4.

³ The American Economic Review. 1982. March. P. 101. О макроэкономической роли социального обеспечения во время рецессии на примере страхования по безработице см.: Dumont J.-P. The Evolution of Social Security during the Recession // *International Labour Review*. 1987. Jan.-Febr. (□ 1).

⁴ Social Science and Social Welfare / ed. by J.M. Romanyszyn. N.Y., 1974. P. 103.

⁵ Ваславская И.Ю. Эффективное управление государственной собственностью на акции как фак-

тор повышения результативности антикризисной политики государства // *Экон. науки*. 2009. □ 11.

⁶ Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Экономическая социодинамика. М., 2000.

⁷ Морозова Е.А. Особенности механизма функционирования многоуровневых бюджетных систем: зарубежный опыт // *Вопр. экономики и права*. 2011. □ 12.

⁸ Рубинштейн А.Я. Стратегия “социального императива” // *Вопр. экономики*. 2008. □ 3.

⁹ Об этом свидетельствует, например, новое сокращение расходов федерального бюджета на культуру, кинематографию и СМИ: 82,7 млрд. руб. в 2008 г., 70, 2 млрд. в 2009 г., 67,5 млрд. руб. в 2010 г. В процентном отношении к расходам федерального бюджета - это 1,3 в 2008 г., 0,9 в 2009 г. и 0,8 в 2010 г. (см.: Заключение по проекту Федерального закона “О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 г.”. М., 2007).

¹⁰ См.: Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // *Экономика и математические методы*. 1999. Т. 35. С. 3-19; *Его же*. Институциональные ловушки: есть ли выход // *Общественные науки и современность*. 2004. □ 3. С. 5-16; *Его же*. Элементы теории реформ. М., 2007. С. 87-130.

¹¹ Концепция “социальных стандартов” берет свое начало из мериторики Ричарда Масгрейва (*Musgrave R.A. The Theory of Public Finance*. N.Y.; L., 1959), который ввел в научный оборот понятие “жизненный стандарт”, понимая под ним необходимый набор потребительских благ, обеспечиваемый обществом для каждого гражданина вне зависимости от предъявляемого денежного спроса на эти блага.

¹² См.: Морозова Е.А. Фискальная децентрализация и методологические основы взаимодействия различных уровней власти в федеративных государствах // *Вопр. экономики и права*. 2011. □ 10; *Македошина Н.А.* Эволюция системы информационного взаимодействия органов государственной власти и общества как одно из условий устойчивого экономического и социального развития государства // *Вопр. экономики и права*. 2012. □ 2.

¹³ Речь идет о Федеральном законе от 6 октября 2003 г. □ 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и Федеральном законе от 20 августа 2004 г. □ 120-ФЗ “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений”, а также о Бюджетном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу с 1 января 2008 г.

Поступила в редакцию 04.04.2012 г.