

Особенности распределения расходных обязательств и доходных полномочий в моделях бюджетной системы

© 2013 В.С. Игнатьев

кандидат экономических наук

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: pisakina83@yandex.ru

Рассматриваются проблемы распределения расходных обязательств и доходных полномочий в моделях бюджетной системы. Упор делается на неадекватность распределения доходных полномочий и закрепления расходных обязательств между органами власти разных уровней в национальных моделях бюджетной системы, что обуславливает вертикальное бюджетное неравновесие.

Ключевые слова: глобальный финансовый кризис, бюджеты органов власти, бюджетный федерализм, профицит бюджета, дефицит бюджета, межбюджетные трансферты, государственные финансы.

Модели бюджетного федерализма связаны с функционированием государства как центрального института национальной экономической системы. Методологические основы реализации его функций связаны, в первую очередь, с теорией общественных финансов (*public finance*), которая, в свою очередь, является составной частью теоретических концепций, трактующих механизм развития экономики общественного (публичного) сектора (*public sector economics*). В то время как предметом общественных финансов¹ традиционно были налоговые доходы бюджета, теория экономики общественного сектора носила более общий характер и, помимо теории налогообложения, включала теорию общественных (бюджетных) расходов и теоретические основы межбюджетных отношений (распределения доходов и расходов между бюджетами разных уровней).

В работах представителей шведской школы - К. Викселя и Э. Линдаля - налогообложение и общественные расходы впервые стали рассматриваться в качестве интегрированной системы, которая легла в основу теоретических представлений о бюджете государства. Впоследствии исследования К. Викселя привели к появлению современной теории общественного выбора, в рамках которой рассматривались налоговые доходы и бюджетные расходы, а также давалась трактовка принятия решений в общественном секторе в качестве политического и коллективного выбора индивидов. Э. Линдаль обобщил работы К. Викселя и углубил структурный анализ взаимосвязей стандартных норм эффективности и поведения политических институтов. В итоге ученые доказали, что индивидуальному потребителю нет надобности полностью оплачивать стоимость, связанную с предоставлением государством блага всему обществу, достаточно внести

некоторый вклад, соответствующий персональной готовности платить. При этом оптимум достигается в том случае, если сумма определенных таким образом вкладов равна альтернативной стоимости ресурсов, которые необходимы для получения единицы общественного блага. Это позволило Э. Линдалю утверждать, что цены общественного блага для различных индивидов, отражающие дифференциацию предельных норм замещения², могут служить основой распределения налогового бремени в экономической системе. Состояние, которое при этом достигается, стали называть *равновесием Линдаля*, а сами цены - *ценами Линдаля*.

П. Самуэльсон³ выделил следующие основные характеристики общественных благ, производить которые призвано государство:

- неделимость (несоперничество) - предоставление общественного блага одному потребителю позволяет неограниченно увеличить количество реципиентов без изменения стоимости и качества блага;
- неисключаемость - потребитель не может быть исключен из числа реципиентов общественного блага (например, за неуплату пользования услугой);
- невозможность не потреблять - если общественное благо предоставляется, то им пользуются все члены общества без исключения, вне зависимости от желания потреблять.

П. Самуэльсон определил оптимальное распределение ресурсов при наличии как частных, так и общественных благ на основе уравнения, названного его именем, в соответствии с которым сумма предельных норм замещения общественного блага на частное в потреблении равна норме замещения общественного блага на частное в производстве.

В результате данных исследований была сформулирована теоретическая основа трактовки бюджета государства в качестве механизма перераспределения национального дохода общества для целей финансирования производства общественных благ. И встала логическая проблема поиска адекватного критерия оценки эффективности расходования государством части созданной обществом добавленной стоимости. Она была решена итальянским экономистом Вильфредо Парето, обосновавшим критерий эффективности государственных расходов. По его мнению, они отвечают ему в тех случаях, когда переход от одной аллокации к другой, во-первых, влечет за собой позитивное изменение значения функции полезности хотя бы для одного индивида и, во-вторых, не вызывает негативных изменений значений функций полезности для всех остальных. Однако универсального механизма установления такого оптимума до сих пор не существует.

С проблемой эффективности использования бюджетных ресурсов государства связан и так называемый принцип “второго лучшего”, предложенный в середине 1950-х гг. Р. Липси и К. Ланкастером⁴. В соответствии с ним если одно из условий оптимума по Парето не может быть выполнено, то ситуация второго лучшего оптимума достигается только через отклонение от всех прочих оптимальных условий. Для его достижения была провозглашена “поэтапная политика второго лучшего” (*piecemeal second-best policy*). Реализуя ее, государство должно постепенно определять и вводить оптимальные отклонения от Парето-эффективности в тех секторах экономики, где это возможно, а в случае, когда достижение Парето-эффективности невозможно - хотя бы в одном из сегментов.

Для современных экономических систем вопрос оптимального распределения ресурсов между государственным и частным секторами далеко не риторический, поскольку в них ежегодно перераспределяется в пользу государства значительная доля созданного экономическими субъектами валового внутреннего продукта (ВВП). Следовательно, ее эффективное или неэффективное использование обуславливает ускорение или торможение экономического роста в стране, что сказывается непосредственно на благосостоянии всего общества. Эта посылка лежит в основе современной теории “провалов” (неэффективности) государства, как, собственно, и рынка в качестве механизмов распределения валовой добавленной стоимости между государственным и негосударственным секторами. Другими словами, в настоящее время отсутствует оптимальный финансовый механизм как сочетание рыночных и неры-

ночных инструментов, способных оптимизировать потоки ресурсов в стране.

Важнейшим элементом структуры государственных (публичных, общественных) финансов является бюджетная система, а основной характеристикой последней - бюджетное устройство и характер налогово-бюджетных взаимоотношений между разными уровнями власти. Это связано с тем, что государственные финансы по своей сути многоуровневые, так как организационная структура публичной власти (государства в широком смысле) всегда имеет два или более уровня власти. Управление значительной долей национального дохода общества в руках государства осуществляется раздельно в каждом уровне власти и в каждой юрисдикции (территориально-публичном образовании). Объяснить взаимоотношения между уровнями бюджетной системы и определить пути их наиболее рационального построения призвана теория *бюджетного (фискального) федерализма*⁵.

Фундаментальные работы Ч. Тибуба⁶, Р. Масгрейва⁷ и У. Оутса⁸ легли в основу теории бюджетного федерализма, которая к началу 1970-х гг. сформировалась в качестве самостоятельного направления теории экономики общественного сектора. В ее основу американский экономист У. Оутс⁹ положил *теорему децентрализации*. В соответствии с ней, помимо общественных благ, предназначенных для всего общества, существуют локальные общественные блага, потребление которых происходит географически локализованным подмножеством всего населения¹⁰. Причем уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств для удовлетворения местных нужд. Это позволяет субнациональным органам власти адекватно учитывать конкретные потребности местного населения и получать выгоды от реализации данных услуг путем оптимизации налоговых платежей в субфедеральные бюджеты и расходов на производство локальных общественных благ. В таком случае именно на региональном уровне достигается Парето-эффективный уровень их производства. Центральные органы власти не могут его обеспечить, поскольку не удовлетворяют следующим условиям: 1) издержки предоставления общественных услуг одинаковы для центральных и субнациональных уровней власти, т.е. отсутствует экономия на масштабе; 2) произведенные на территории конкретной юрисдикции локальные общественные блага полностью потребляются населением, проживающим на данной территории, т.е. отсутствуют внешние эффекты; 3) их производство дол-

жно максимально удовлетворить дифференцированные предпочтения населения местных сообществ (учет местных потребностей может привести к значительному удорожанию централизованного предоставления общественных услуг).

Таким образом, оптимальное воплощение теоремы децентрализации в практике различных государственных образований с альтернативными бюджетными устройствами обернулось серьезной политической, экономической и финансовой проблемой, которая до сего момента не имеет однозначного решения¹¹. Эта проблема еще более актуализируется в связи с современным системным кризисом, который вызвал серьезные изменения в структурных взаимосвязях во всех национальных экономических системах.

В последние десятилетия все большее число стран независимо от государственного устройства (федеративного или унитарного) формирует свое бюджетное устройство на основе относительной бюджетной автономии (децентрализации) субнациональных уровней власти. Такое бюджетное устройство имеет в своей основе различные модели бюджетного федерализма. В качестве принципов управления¹² общественными финансами они предполагают:

1) как минимум, два уровня управления, которые осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения;

2) каждый уровень имеет хотя бы одну сферу деятельности, в которой он полностью автономен (реализация принципа децентрализации);

3) имеются гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономии каждого уровня правления в своей собственной сфере.

Исходя из критериев масштаба юрисдикции и подверженности экономики влиянию внешних факторов в классических работах делается вывод, что такие функции, как стабилизационная (антициклическая экономическая политика) и перераспределительная (борьба с бедностью), в большей мере подходят для центрального уровня власти и должны проводиться централизованно. В то же время аллокационная функция, связанная с выделением ресурсов и удовлетворением потребностей в общественных благах (товарах и услугах), а также организацией производства этих благ, может выполняться как централизованно, так и децентрализованно.

Теоретические разработки и международный опыт показывают, что национальные (центральные) правительства менее эффективны в решении локальных задач, поскольку региональные и местные органы власти более гибко реагируют

на меняющиеся потребности своих сообществ, а это требует закрепления за ними определенных расходных полномочий и соответствующих доходных источников. В то же время децентрализация властных полномочий имеет свои ограничения (экономия на масштабе, внешние эффекты деятельности органов публичной власти, трудности выявления предпочтений населения, рост бюрократии) и может приводить к мягким бюджетным ограничениям субнациональных органов власти, чреватых безответственным и неэффективным управлением общественными финансами. Решение этих проблем требует поиска в каждой национальной модели бюджетного федерализма оптимального уровня децентрализации управления в сочетании с жесткими бюджетными ограничениями (принципом централизации).

Однако независимо от систем бюджетного устройства в странах мира, проблема эффективности бюджетной системы в качестве механизма перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП) остается исключительно острой. Рассмотрим роль государственных бюджетов в перераспределении ВВП стран мира. Статистические данные за сорокалетний период (1965–2005) однозначно свидетельствуют о повсеместном росте доли в ВВП расходов бюджетов всех уровней органов власти (консолидированных бюджетов) в ведущих странах мира. В 2005 г. она варьировалась от 53,9 % в Швеции; 51,3 % в Дании и 51,2 % во Франции до 23,4 % в Южной Корее, 27,7 % в Ирландии и 29,3 % в США, т.е., в целом, от трети до более половины ВВП стран мира перераспределяется посредством бюджетных систем¹³.

Условия современного финансового кризиса существенно скорректировали приведенные данные в сторону увеличения роли государства в перераспределении ВВП, что делает проблему оптимизации этого механизма еще более актуальной. Авторская попытка оценить указанную проблему строится на выявлении эконометрической зависимости динамики доли государственных расходов и ВВП стран мира, которая позволяет сформулировать концептуальный подход к трактовке проблемы оптимизации принципов централизации и децентрализации в современных западных моделях бюджетного федерализма. Ее решение связано с достижением максимального экономического эффекта от моделирования структуры национальных бюджетных систем, который достигается лишь в результате длительного пошагового согласования интересов между обществом и государством, с одной стороны, и федерацией, территориальными сооб-

ществами и местным населением – с другой. Именно поэтому столь различны механизмы реализации соотношения “централизация-децентрализация” в бюджетных системах различной национальности. Как показывает мировой опыт, даже в самом развитом обществе процесс совершенствования моделей бюджетного федерализма и поиска оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации финансовых потоков в обществе не прекращается. Это объясняется тем, что до сего момента не существует единой оптимальной для любого государственного устройства модели бюджетного федерализма.

Модели бюджетного федерализма в данных государствах конструировались вокруг двух основных принципов: автономии и участия¹⁴.

Принцип автономии заключается в том, что федеральная конституция фиксирует компетенцию федерального центра и уточняет, что все, что не является его компетенцией, составляет компетенция субфедеральных органов власти. Федеральная компетенция включает всегда (как минимум) ведение международных отношений, оборону, денежный оборот, таможи и телекоммуникации, а также обычно более широкие полномочия.

Принцип участия реализуется путем участия представителей субфедеральных органов власти в разработке федеральной политики посредством их представительства в законодательной и исполнительной власти, что проявляется в федеральном бикамерализме: парламенты федеративных государств состоят из двух палат – одна представляет население в целом соответственно числу жителей каждого региона (штата, земли, региона, субъекта федерации), а вторая представляет субъекты федерации.

Проблема согласованности политики территорий и Федерации разрешается в многоуровневых бюджетных системах на основе *субсидиарного подхода*, при котором деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней. Имеется в виду, что все задачи, решение которых в рамках отдельной территории технически возможно и не влечет больших потерь с точки зрения экономики на масштабе, должны относиться исключительно к сфере ответственности властей данной территории¹⁵. Что же касается общенациональных властей, то они призваны иметь дело только с задачами, которые на уровне территории не могут быть либо адекватно поставлены, либо эффективно решены.

Рассматриваемый процесс двуединый и включает в себя, с одной стороны, распределение расходных полномочий, прав и ответствен-

ности 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 базовыми организационными началами модели бюджетного федерализма формирует механизм повышения аллокативной и производительной эффективности. Он успешно реализуется в связи с тем, что децентрализация финансирования общественных благ, обеспечение подотчетности местных властей своим потребителям и сокращение числа инстанций согласования решений способствуют более полному учету предпочтений местных жителей.

Несмотря на различные типы моделей бюджетного федерализма, в странах мира сформировались общие проблемы, связанные с дефицитом “собственных ресурсов” органов власти, неоднородностью местных самоуправлений и органов власти нижестоящих уровней, а также отсутствием на местах полномочий вводить собственные налоги, которые могли бы привлечь достаточные доходы для удовлетворения местных нужд. Оценка устойчивости взаимосвязи между моделью бюджетной системы и темпами макроэкономического роста в показателях ВВП на душу населения показала, что децентрализованные модели более эффективны в обеспечении их стабильности по сравнению с централизованными.

Такая положительная зависимость децентрализации в модели бюджетного федерализма и подушевого ВВП в развитых странах объясняется тем, что по мере роста уровня образования людей, их информированности о поведении своих правительств и проблемах, влияющих на их благосостояние, усиливается желание экономических агентов приблизить к себе функции государства. Не случайно, децентрализация, которая имела место в течение последнего десятилетия, в значительной мере мотивировалась политическими событиями, которые способствовали становлению демократии и развитию “прозрачности”.

Итак, в зависимости от целей, которые стоят перед органами власти в процессе реформирования моделей бюджетного федерализма, децентрализация принимает различные формы в разных странах. В общем виде децентрализация государственной власти предусматривает передачу юридических и политических полномочий по планированию проектов, принятию решений и управлению государственными функциями от центрального правительства и его ведомств институтам, действующим в меньших географичес-

ких границах, - местным самоуправлениям. Власть может передаваться в трех областях: политической, административной и бюджетной. Несмотря на то, что каждый тип децентрализации имеет собственные характеристики, итоги и стратегические последствия, он нацелен на конкретный результат - обеспечение высокого качества жизни населения.

¹ См.: *Brown C., Jackson M.* Public Sector Economics. Oxford, 1990; *Блауг М.* Экономическая мысль в ретроспективе : пер с англ. 4-е изд. М., 1994; *Шумпетер Й.* История экономического анализа: в 3 т. : пер. с англ. / под ред. В.С. Автономова. СПб., 2001; *Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков : в 5 т. / сопред. редкол. Г.Г. Фетисов, А.Г. Худокормов. М., 2004; и др.*

² Норма замещения одного блага другим, при соблюдении которой сохраняется тот же уровень удовлетворения потребителя.

³ *Samuelson P.* The Pure Theory of Public Expenditure // *J. of Political Economy.* 1954. □ 56. P. 496-505.

⁴ *Lipsey R., Lancaster K.* The general theory of Second Best // *Review of Economic Studies.* 1956. □ 24. P. 11-32.

⁵ См.: *Волков А.В.* Система федеральных трансфертов и фискальное поведение региональных властей в РФ // *Экономические науки.* 2011. □ 1; *Стерликов Ф.Ф.* Модели хозяйствования // *Экономические науки.* 2012. □ 3. С. 51-56; *Переверзев В.М.* Мест-

ное самоуправление в модели бюджетного федерализма в российской Федерации // *Вопросы экономики и права.* 2011. □ 1. С. 30-34; *Школик О.А.* Бюджетный федерализм как структурный элемент федерализма // *Вопросы экономики и права.* 2011. □ 5. С. 170-174; и др.

⁶ *Tiebout Ch.* A Pure Theory of Local Expenditures // *J. of Political Economy.* 1956. October (□. 64). P. 416-424.

⁷ *Musgrave R.* The Theory of Public Finance. N. Y., 1959.

⁸ *Oates W.* Fiscal Federalism. N. Y., 1972.

⁹ Ibid.

¹⁰ *Musgrave R.* Op. cit.; *Oates W.* Op. cit.

¹¹ *Пилупенко О.И.* Факторы эффективности антикризисной фискальной политики государства в условиях посткризисной динамики // *Вопросы экономики и права.* 2011. □ 10.

¹² *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество : пер. с англ. М., 1993. С. 22.

¹³ IMF. Government Financial Statistics Yearbook. Washington, 2007.

¹⁴ *Морозова Е.А., Шахваростов И.С.* Модели организации межбюджетных отношений в зарубежных странах и возможности их использования в Российской Федерации // *Вопросы экономики и права.* 2012. □ 6. С. 162-166.

¹⁵ *Морозова Е.А.* Особенности механизма функционирования многоуровневых бюджетных систем: зарубежный опыт // *Вопросы экономики и права.* 2011. □ 12.

Поступила в редакцию 04.12.2012 г.