

МЕХАНИЗМ ФИНАНСИРОВАНИЯ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ МОДЕЛЯХ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

© 2012 В.С. Игнатъев

кандидат экономических наук

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

Рассматривается альтернативная (предпринимательская) модель обеспечения функций государства, которая связана с наделением его материальными и финансовыми активами и с приданием ему предпринимательской мотивации. Причины отсутствия, за мизерным исключением, широкого распространения данной модели среди национальных бюджетных систем объясняются тем, что государство в принципе лишено предпринимательской цели максимизации собственной полезности, поскольку призвано служить обществу.

Ключевые слова: глобальный финансовый кризис, централизованные финансы, государственное регулирование, макроэкономическое равновесие, обеспечение функций государства, финансовая модель, предпринимательская модель.

Глобальный кризис конца 2000-х гг., начавшись как финансовый, постепенно приобрел черты системного, охватив как централизованные финансы, так и бюджетную систему в качестве их центрального элемента. Государство объективно стало “институтом последней инстанции”, способным, как казалось, изменить возможные *W*-образную или *L*-образную формы экономического цикла в классические экономическую депрессию и экономический рост. На смену сокращения масштабов государственного регулирования в конце прошлого века пришла контртенденция возрастания роли государственных финансов в реализации экстренного “гашения” негативных последствий глобального финансового кризиса и в восстановлении макроэкономического равновесия на национальном уровне. В процессе реализации контрциклической политики национальные государства превращались в крупнейших собственников материальных и финансовых активов, что увеличивало и без того огромный потенциал их административных возможностей, необходимых для поддержания воспроизводственного процесса на стадиях формирования ресурсной базы национальных финансовых и нефинансовых организаций и сбыта товаров, услуг и реализации сделок с материальными и финансовыми активами. При этом, будучи лишенным предпринимательских функций, мегарегулятор, по сути, не имел шансов эффективно управлять своей собственностью, что усугубляло и без того существующее острое противоречие между государством,

выступающим в качестве субъекта, и государством в качестве объекта управления. А учитывая значительную долю валового внутреннего продукта, перераспределяемого посредством инструментов централизованных финансов, включая бюджетные каналы, эта проблема разрасталась до масштабов общенациональной неэффективности государства. Это не могло не раздвинуть границы завершения этапа послекризисной стагнации национальных экономики и финансов.

Для Российской Федерации все указанные проблемы усугубляются тем, что она имеет все черты экономики с развивающимся рынком, включая неадекватное воплощение принципов оптимального бюджетного устройства, нестабильность доходной базы органов власти всех уровней бюджетной системы, неэффективность выполнения государством и местным самоуправлением своих функций, конкретизированных в их расходных полномочиях. В конечном итоге это усугубляет фискальные проблемы в стране и дестабилизирует состояние национальной финансовой системы, что еще более подрывает ее устойчивость в условиях, когда глобальный финансовый кризис далек от завершения.

Независимо от разнообразия функций государства в странах мира все они до кризиса конца 2000-х гг. могли быть сведены в категорию “производство общественных благ” с определенными в макроэкономике и общепризнанными их качествами общедоступности и нулевой предельной полезности. Причем цены этих благ обуслов-

ливаются предельными нормами замещения ими частных благ. Именно данные параметры определяют масштабы валовой добавленной стоимости, которая должна перераспределяться обществом в пользу государства для формирования его бюджетных доходов.

Мы назвали такую модель функционирования государства за счет созданного в обществе ВВП финансовой, поскольку она предполагает определение обществом функций государства и согласование их масштабов с размерами доходов, которые хозяйствующие субъекты перераспределяют в его пользу. Спецификой такой модели является неэквивалентность вклада каждого экономического агента в доходы государства в сравнении с той отдачей, которую он может или не может получить.

Рассматриваемая модель генерирует причины, по которым именно в ее рамках возникают многочисленные теоретические и практические проблемы, связанные с оценкой эффективности/неэффективности формирования органами власти несбалансированности своих бюджетов либо в форме дефицитов, либо в форме профицитов. По сути такой дисбаланс является не столько проблемой государства, сколько проблемой общества, поскольку именно оно производит ВВП, за счет которого и содержатся органы власти в странах мира.

Проблема дисбаланса национальных бюджетных систем как центрального элемента государственных финансов позволяет развивать позитивные аспекты теории государственных финансов, связанные с противоречивостью самого государства как института, призванного в теории оптимизировать условия, при которых хозяйствующие субъекты могли бы максимизировать свои полезности. Фундаментальная противоречивость государства как хозяйствующего субъекта проявляется во всем, включая и финансовую систему, и заключается в одновременном совмещении им функций как субъекта, так и объекта управления. Это, собственно, и порождает оппортунистическое поведение хозяйствующих субъектов, которые имитируют недобросовестное поведение государства, когда оно выступает в качестве объекта управления (т.е. собственника активов и предпринимателя).

А между тем следует предположить наличие альтернативной модели обеспечения функций государства, которую можно назвать пред-

принимательской, поскольку ее специфика связана с наделением его материальными и финансовыми активами и приданием ему предпринимательской мотивации. Причины отсутствия, за мизерным исключением, широкого распространения данной модели среди национальных бюджетных систем связаны с тем, что государство в принципе лишено предпринимательской цели максимизации собственной полезности, поскольку призвано служить обществу¹. Это, собственно, и является для общества основанием перераспределения части валовой добавленной стоимости в пользу государства. Причем у него не существует необходимости становиться предпринимателем, поскольку в экономических системах сформировалась практически идеальная модель предпринимательской деятельности, которая прошла проверку временем: речь идет об акционерном обществе, оптимально сочетающем в своей структуре как институт собственника, так и институт менеджера². Именно дуализм позволяет данным компаниям при прочих равных условиях добиваться максимальной экономической отдачи. Таковы обстоятельства, предопределявшие предпочтения финансовой модели обеспечения функций государства.

Если углубиться в финансовые формы проявления и финансовой, и предпринимательской моделей обеспечения функций государства, то они могут быть связаны с формированием доходной базы органов власти всех уровней бюджетной системы: первая связана с налоговыми доходами (от 90 % доходов органов власти и более) в национальных бюджетных системах, а вторая - с неналоговыми (менее 10 %).

Моделирование бюджетных систем с учетом появления элементов предпринимательских функций у государства требует определения авторского понимания модели как таковой. В данном случае речь идет о модели как форме реализации системной целостностью своих функций, что позволяет структурировать способы повышения ее макроэкономической результативности. Следует подчеркнуть, что главная организационная специфика модели бюджетной системы зависит от соотношения принципов централизации и децентрализации. Последний может быть реализован двумя способами - распределением власти функциональным и пространственным образом. При этом формами проявления децентрализации выступают плюрализм институтов прав-

ления; децентрация как рассредоточение государственных полномочий в пользу общества; делегирование и децентрализация с законодательным закреплением полномочий по расходам и доходам за субфедеральными бюджетами.

Финансовыми проявлениями такой децентрации, вызывающими рост эффективности моделей бюджетной системы, связаны с обязательным закреплением расходных функций и распределением обязанностей по оказанию услуг в соответствии с “зоной их использования”. Речь идет о достаточности “собственных ресурсов”; об однородности местных самоуправлений и органов власти нижестоящих уровней; о наделении местных органов власти полномочиями вводить собственные налоги, которые могут обеспечить достаточные доходы для удовлетворения местных нужд.

В данной связи следует выделить основное противоречие российской модели бюджетной системы: между сильной централизацией в вопросах налоговых полномочий, с одной стороны, и высокой степенью децентрализации фактических расходов, включая значительный объем полномочий совместного ведения органов власти разного уровня, - с другой. Это противоречие обусловлено особенностью системы делегирования прав и ответственности (правомочий) одним уровнем российской бюджетной системы другому. В зарубежных странах реализация принципа субсидиарности предполагала изначальное перераспределение ответственности в межбюджетных отношениях от муниципалитетов к федеральным органам власти (снизу вверх), в отличие от процесса делегирования полномочий в обратном порядке (сверху вниз), как это произошло в переходный период в России. Следствием нарушения процедуры оптимальной организации взаимосвязей в бюджетной системе современной России является феномен асимметрии социально-экономического развития субъектов Федерации.

Именно глобальный финансовый кризис совместил субъективную необходимость и объективную возможность моделирования национальной бюджетной системы в контексте консолидации элементов предпринимательской модели³ в структуру финансовой модели функционирования государства.

На примере России это явление можно продемонстрировать на результатах, которые были получены вследствие реализации контрциклической политики государством в конце 2000-х гг. С

конца 2009 г. государство объективно превратилось в крупнейшего в России собственника материальных и финансовых активов. Данное обстоятельство объективно предопределяло условия превращения его в предпринимателя, поскольку и в посткризисный период частный бизнес может выкупить свои активы только при условии выделения ему для этого необходимых денежных средств. А государство не может осуществить столь весомые финансовые вливания, которые к тому же послужат стимулятором инфляционной спирали и механизмом торможения роста реального ВВП.

В категориях налоговых и неналоговых доходов бюджетной системы объективность внедрения предпринимательских функций государства в финансовую модель его содержания обусловлена тем, что сокращение налоговой составляющей бюджетных доходов за счет увеличения неналоговой части (от собственности в руках государства) способно “запустить” мультипликатор доверия, основанный на “автоматических встроенных стабилизаторах” общества. Если эта тенденция станет доминирующей, то она способна “раскрутить” спираль инвестиционного процесса и экономического роста в стране.

Для решения указанной проблемы следует внедрить в практику государственного предпринимательства те же принципы, что и в частном бизнесе: кто владелец активов, тот на свои счета и получает часть прибыли и дивиденды (речь идет о бюджетных доходах)⁴. Превращение государства в эффективного предпринимателя связано с внедрением в структуры, в которых представлены его интересы как собственника, двух “враждующих” институтов - собственников и менеджеров, которые не должны совмещать свои функции в одном лице, тем более государственным.

Условные расчеты автора позволили утверждать, что поступления от 100 % государственной собственности оцениваются в 0,1 % бюджетных доходов, в то время как от 100 % частной собственности - 10 % отдачи в параметрах поступлений в бюджет государства.

Другими словами, соотношение налоговых и неналоговых доходов оказывается адекватной формой проявления результативности финансовой и предпринимательской моделей обеспечения функций государства. В условиях финансовой нестабильности следует увеличивать присутствие предпринимательской модели финансирования деятельности государства и сравнивать

отдачу элементов каждой из моделей на основании мониторинга эластичности макроэкономических показателей по бюджетным параметрам. Как только стабилизируется инвестиционный процесс на основе инвестиционного мультипликатора, государственную собственность можно приватизировать, но при условии оценки экономического и финансового эффекта каждой сделки⁵.

Что же касается налоговых доходов и финансового механизма содержания государства, то выявлено, что практически всегда возникает вертикальный и (или) горизонтальный дисбаланс в моделях бюджетной системы с разной степенью децентрализации, какой бы ни была схема распределения налоговых и неналоговых доходов и расходных обязательств. Вертикальный дисбаланс возникает в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов межбюджетных трансфертов или заимствований.

Проблему согласованности политики территорий и федерации в многоуровневых бюджетных системах следует разрешать на основе субсидиарного подхода, при котором деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней. Отмечается, что данный процесс двуединый и 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. На этом основании принцип субсидиарности в сочетании с принципом децентрализации формируют в качестве базового организационного начала любой модели бюджетного федерализма механизм повышения аллокативной и производительной эффективности в обществе.

Исходную роль в построении оптимальной в каждый данный момент модели бюджетной системы должно играть распределение расходной нагрузки (фактически функций) между бюджетами разных уровней на основе четырех основных критериев: экономической эффективности, бюджетной справедливости, политической подотчетности и административной действенности. Только после распределения

ответственности за расходы и закрепления их общего объема на каждом уровне власти следует решать вопрос о закреплении и перераспределении доходов между ними. В этом случае следует выделить три принципиальных подхода к решению проблемы распределения собираемых налогов в разных по централизации моделях бюджетного федерализма. Что касается распределения доходных полномочий, то оно должно строиться либо на закреплении налогов за определенным уровнем власти и разграничении полномочий по взиманию налогов, либо на совместном использовании базы налогообложения, либо на долевым распределении налогов. В результате решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти: возможен выбор на основе различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий в альтернативных моделях бюджетного федерализма.

В качестве основы реформирования модели финансового обеспечения функций государства следует рассматривать эффективную систему управления доходными полномочиями и расходными обязательствами в соответствии с принципом сопоставления произведенных расходов и ожидаемых результатов в процессе планирования и исполнения бюджетов по доходам и расходам. Это позволяет принимать финансовые решения в рамках программно-целевого бюджетирования, ориентироваться на результат и оценивать его в параметрах социальной и экономической эффективности и результативности.

¹ См.: *Brown C., Jackson M. Public Sector Economics.* Oxford Blackwell Publishers, 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 *Ваславская И.Ю.* Государственная собственность на акции: экономическое содержание и потенциал // *Экон. науки.* 2008. № 10. С. 23-26.

³ *The economics of property rights* / ed. by E.G. Furudoth, S. Pejovich. Cambridge, 1994. P. 169.

⁴ *Ваславская И.Ю.* Актуальные проблемы управления государственной акционерной собственностью // *Экон. науки.* 2007. № 9. С. 24 - 31.

⁵ См.: *Паннэ Я.Ш.* Российский крупный бизнес: первые 15 лет. Экономические хроники 1993-2008 гг. М., 2009; *Права собственности, приватизация и национализация в России* / под общ. ред. В.Л. Тамбовцева. М., 2009; и др.