

На правах рукописи

МОРОЗОВА ЕЛЕНА АЛЕКСАНДРОВНА

**Модели бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их
применения в Российской Федерации**

**Специальности: 08.00.14 - Мировая экономика
08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
**диссертации на соискание ученой степени доктора
экономических наук**



003464627

Москва – 2009

Диссертация выполнена на кафедре экономики зарубежных стран и внешнеэкономических связей экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный консультант: доктор экономических наук, профессор
Пилипенко Ольга Ивановна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Стерликов Федор Федорович

доктор экономических наук, профессор
Давтян Микаэл Анушаванович

доктор экономических наук, профессор
Поляк Георгий Борисович

Ведущая организация: **Институт национальной и мировой экономики
Государственного университета управления**

Защита диссертации состоится 2 апреля 2009 г. в 15.30 на заседании диссертационного совета Д 501.002.03 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, Москва, Ленинские горы, МГУ имени М.В. Ломоносова, 2-ой учебный корпус гуманитарных факультетов, экономический факультет, аудитория № .

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки имени А.М. Горького 2-ого учебного корпуса гуманитарных факультетов МГУ имени М.В. Ломоносова.

Автореферат разослан « 2 » марта 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета



Пенкина С.В.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность темы. В новом столетии масштабы общественных финансов в западных странах, включая бюджетные системы, увеличились в реальном выражении в 25 раз по сравнению с началом прошлого века. Когда функции государства были относительно невелики, бюджет органов власти составлялся с постатейной разбивкой, государственный контроль расходов носил централизованный характер, отсутствовали четкие стандарты финансового учета и отчетности. По мере расширения государственного сектора и усложнения государственных функций централизованные методы управления оказались неэффективными и обременительными и были заменены новыми инструментами управления общественными финансами. Этот процесс сопровождается корректировкой принципов организации моделей бюджетного федерализма, типичных для многоуровневых бюджетных систем западных стран. Во многих из них начались реформы межбюджетных отношений, которые еще далеки от завершения.

Необходимость реформирования межбюджетных отношений порождена выявившимся за несколько последних десятилетий противоречием между высокой степенью централизации бюджетных ресурсов (как по доходам, так и по расходам) на федеральном уровне, с одной стороны, и существенной формальной децентрализацией в процессе принятия решений субфедеральными органами власти и местного самоуправления, с другой. Это стало отрицательно сказываться на макроэкономических параметрах и на системе стимулов нижестоящих органов власти к проведению эффективной политики на местах. Устранение данных негативных факторов превратилось в одно из важнейших условий поступательного развития экономики и роста национального благосостояния. Все это обуславливает высокую теоретическую значимость решения проблем эффективного распределения ресурсов между органами власти различных уровней федеративных государств, отвечающего критериям экономической эффективности и социальной справедливости.

В списке стран мира, нуждающихся в децентрализации бюджетной системы, Россия находится едва ли не на первом месте. Даже после распада СССР и связанных с этим территориальных потерь Российская Федерация по-прежнему остается самой крупной по площади страной в мире. Помимо регионального разнообразия сложность картины усугубляется множеством национальных и языковых групп, которые находятся в постоянном поиске самоидентификации. Ни в одной другой стране сочетание этих проблем не ощущается острее, чем в России, и потому централизованный подход к управлению бюджетными потоками не может считаться эффективным.

Формирование механизма эффективного финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных органов власти предполагает необходимость решения важной теоретической проблемы - оптимизации принципов централизации и децентрализации в распределении бюджетных полномочий между органами власти по вертикали и по горизонтали в различных моделях бюджетного федерализма. Незаработанность многих положений теории оптимального бюджетного устройства федеративного государства существенно тормозит процессы стабилизации доходной базы субфедеральных органов власти в Российской Федерации, а также эффективного выполнения государством и местным самоуправлением своих функций, конкретизированных в их расходных полномочиях. В конечном итоге это усугубляет фискальные проблемы государства и дестабилизирует развитие национальной финансово-экономической системы.

Период бюджетных реформ в России совпадает с важными изменениями в практике управления бюджетными потоками в развитых странах, обладающих к настоящему моменту наиболее развитой системой управления общественными финансами. Самые важные нововведения — это бюджетная децентрализация, которая обычно дает органам власти субнационального уровня больше доступа к средствам, больше обязанностей и самостоятельности; переход от годового бюджета к среднесрочному; от кассового метода к методу начисления в области учета и финансовой отчетности; делегирование полномочий

органов власти негосударственным хозяйственным единицам, а также переход от управления бюджетными ресурсами к управлению результатами. В этой связи опыт западных стран в формировании эффективной модели бюджетного федерализма трудно переоценить как для теории бюджетного строительства, так и для практики эффективных бюджетных реформ.

Кроме того, практическая востребованность данной проблематики в России связана с тем, что неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджета, общего (совокупного) покрытия расходов бюджета, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств препятствуют эффективному управлению бюджетными расходами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как важнейшей части системы бюджетного федерализма в стране.

Все эти проблемы предопределяют актуальность темы диссертационного исследования, его цель и задачи.

Степень разработанности темы исследования. Анализ имеющейся научной литературы по проблеме показал, что закономерности становления и развития национальных финансов исследовались многими учеными и практиками. В своей диссертации автор опирался на труды видных российских финансистов: М. Бункиной, Е. Бухвальда, В. Белолипецкого, Т. Гайдара, Ю. Данилевского, Л. Дробозиной, В. Иванецкого, В. Кашина, В. Князева, Д. Львова, Н. Максимовой, Я. Миркина, Л. Павловой, В. Панскова, И. Подпориной, Г. Поляка, В. Родионовой, М. Романовского, О. Рублевской, А. Романова, Б. Сабанти, В. Сенчагова, В. Слепова, В. Сумарокова, Н. Сычева, Д. Черника, Л. Якобсона и других.

В диссертации были использованы разработки известных исследователей проблем межбюджетных отношений, бюджетного федерализма и региональной политики: Е. Бухвальда, С. Валентя, И. Умновой, В. Лексина, П. Пыренкова, Л. Смирнягина, Е. Устименко, Е. Чернышовой и других.

Информационно насыщенными представляются работы А. Игудина, Г. Курляндской, С. Солянниковой, которые помогают разобраться с принципами реформирования отечественной бюджетной системы в период становления российской модели бюджетного федерализма.

Проблемы бюджетного федерализма во взаимодействии с финансовыми и макроэкономическими подсистемами национальных хозяйств, их эффективности рассматриваются в работах таких зарубежных экономистов, как М. Алле, М. Альбер, Дж. Бьюкенен, Дж. Гэлбрейт, Е. Домар, Дж. Кейнс, П. Козловски, А. Лернер, Дж. Милль, В. Ойкен, У. Оутс, В. Парето, Дж. Стиглиц, Дж. Тобин, И. Фишер, М. Фридмен, Ф. Хайек, А. Хансен, Дж. Хикс, К. Эрроу и многих других.

В диссертации использовались публикации по проблемам развития бюджетного федерализма таких западных ученых, как А. Шик, Х. Циммерман, М. Хогье, А. Пресналл, Г. Китчен, Э. Слэк.

Работа основывалась на теоретических разработках и концепциях представителей научной школы глобалистики экономического факультета МГУ, ИМЭМО РАН и других ведущих научных центров России: Ю. Адно, С. Афонцева, С. Аукуционекса, Т. Белоус, А. Булагова, Л. Глухарева, А. Дынкина, В. Евстигнеева, В. Железовой, Н. Иноземцева, И. Иванова, В. Колесова, М. Кулакова, Е. Касаткиной, Э. Кочетова, И. Осадчей, М. Осьмовой, В. Орешкина, А. Пороховского, С. Станиса, Б. Смитенко, И. Фаминского, П. Хвойника, Г. Чибрикова, Ю. Шишкова и других.

Анализ исследований этих авторов показал, что в области методологии управления общественными финансами, межбюджетных отношений и бюджетного федерализма до сих пор отсутствует всесторонняя изученность проблем оптимизации механизма финансирования расходных полномочий на региональном и муниципальном уровнях. Сам феномен бюджетного федерализма как в развитых, так и переходных экономиках, в частности в Российской Федерации, исследован недостаточно. Это связано с тем, что собственно теория бюджетного федерализма появилась только в 1970-х годах и посему практика зачастую опережала теоретические разработки, что объясняет многие неудачи в

реализации оптимальных межбюджетных отношений в странах мира. Кроме того государственные органы уделяли главное внимание вопросам оперативного регулирования межбюджетных отношений по линии распределения доходов и закрепления расходных полномочий субнациональных органов власти.

На рубеже веков стало очевидным, что переходные экономики и их бюджетные подсистемы не повторяют в своем развитии опыт западных стран и поэтому нецелесообразно брать за основу концептуальные разработки зарубежных теоретиков и практиков в области бюджетного федерализма без критического анализа и учета национальной специфики. При этом теоретический и практический опыт западных стран в области формирования моделей бюджетного федерализма содержит немало полезного, что можно творчески использовать и в России. Но существенные различия в правовом поле, в традициях финансирования государственных функций в разных странах весьма широки и обусловлены, прежде всего, историческими условиями формирования государственной власти, ее структурой, конституционными традициями, формами государственного устройства и управления, спецификой организации государственной службы, степенью развитости экономики, степенью завершенности административных и экономических реформ и т.д.

Нельзя отрицать и тот факт, что в отношении отдельных вопросов эффективного моделирования межбюджетных отношений и укрепления бюджетных систем между национальными хозяйствами существуют принципиально несогласуемые концептуальные и практические различия в подходах.

Цель исследования. Целью диссертации является развитие положений позитивной и нормативной теории бюджетного федерализма, методологических подходов к выделению основных принципов функционирования эффективных моделей бюджетного федерализма западных стран, а также обоснование методик оптимизации межбюджетных отношений с учетом зарубежного опыта в Российской Федерации.

Для достижения поставленной в диссертации цели были сформулированы следующие задачи:

- исследовать концептуальные подходы к трактовке централизованных финансов и функций государства в категориях позитивной и нормативной теории, а также определить инструментальный анализ механизма функционирования межбюджетных отношений в развитых экономических системах;

- обосновать структурообразующие функции бюджетов органов власти в многоуровневых бюджетных системах западных стран в структуре финансовых отношений, а также институциональный аспект оптимизации производства государством общественных благ;

- структурировать межбюджетные отношения в национальных хозяйствах западных стран таким образом, чтобы выделить и охарактеризовать специфический для сформировавшегося в их рамках порядка распределения доходных и расходных полномочий органов власти всех уровней и способа обеспечения бюджетной сбалансированности;

- обосновать концептуальные подходы к исследованию феномена фискальной децентрализации в западных моделях бюджетного федерализма и сформулировать методологические основы взаимодействия органов власти федерального, субфедерального уровней бюджетной системы;

- выделить критерии оценки степени бюджетной централизации и децентрализации в показателях бюджетных доходов, расходов, межбюджетных трансфертов, а также оценить их влияние на категорию макроэкономической стабильности и роста;

- осуществить количественный и качественный анализ особенностей закрепления бюджетных полномочий за федеральными и субфедеральными органами власти западных стран, выделить особенности организации системы управления территориальными финансами в условиях вертикальной и горизонтальной финансовой асимметрии;

- охарактеризовать особенности системы финансового обеспечения расходных обязательств субнациональных органов власти в западных моделях бюджетного

федерализма, типичные проблемы формирования доходной базы бюджетов их территориальных образований, а также основные разделы расходов с целью структурирования критериев оптимизации разграничения расходных полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в Российской Федерации с учетом западного опыта;

- разработать принципы формирования и реализации эффективного механизма реформирования системы управления затратами на региональном и местном уровнях в развитых странах мира и сформировать методологическую базу адаптации позитивного опыта этих моделей бюджетного федерализма для стран с переходной экономикой;

- всесторонне исследовать международный опыт управления бюджетными доходами и расходами и дать оценку эффективности его реализации в типичных моделях бюджетного федерализма, известных в мире, с целью разработки условий рациональной фискальной автономии региональных и местных органов власти в рамках бюджетной системы Российской Федерации;

- разработать научно обоснованные подходы к формированию эффективной институциональной структуры национальных бюджетных систем, к обоснованию роли органов власти различных уровней, а также обосновать методические принципы и критерии оценки их адекватности на примере реализации в рамках территорий бюджетных полномочий по управлению и финансированию общественных благ (публичных услуг) с учетом российской специфики;

- разработать концептуальные основы механизма формирования и эффективного функционирования моделей бюджетного федерализма в национальной экономической системе в зависимости от специфических характеристик ее структурных составляющих и типа межбюджетных отношений конкретной страны.

Объект исследования. Объектом исследования являются многоуровневые бюджетные системы развитых стран и России.

Предмет исследования. Предметом исследования является совокупность теоретических и методологических проблем функционирования моделей бюджетного федерализма в экономически развитых странах и формирования механизма их совершенствования, приемлемого для многоуровневых бюджетных систем экономик с развивающимися рынками на примере России.

Методологическая и теоретическая основы диссертационного исследования. На разных этапах диссертационного исследования в зависимости от характера разрабатываемых теоретических и практических задач в качестве методологической основы используются принципы диалектической логики, методы финансового, статистического и социологического анализа, метод экспертных оценок, системный и ситуационный анализ и метод абстрактно-логической оценки.

При проведении исследования и систематизации полученных данных применяются методы математического моделирования, в том числе аппарат статистического анализа: факторный, корреляционный и регрессионный. В работе также используются методы ранговой и функциональной классификации, методы ретроспективного анализа и экстраполяционного прогнозирования, имитационного моделирования, экспертных оценок.

В работе анализируются конкретные показатели, наиболее адекватно отражающие специфику рассматриваемых вопросов. Возникающие гипотезы проверяются на конкретных примерах с целью установления типичности, универсальности конкретных выводов, возможности их применения на практике, а также соответствия теоретическим положениям.

Историко-логический подход применяется при рассмотрении сложившихся теоретических моделей бюджетного федерализма в различных социально-экономических системах; метод аналитических группировок дает возможность выявить взаимосвязь между исследуемыми экономическими процессами и явлениями; сравнительный анализ позволяет оценить финансовые возможности развития регионов.

Теоретические разработки опираются на труды зарубежных и отечественных

специалистов в области мировой экономики и глобальных финансов, государственных финансов, бюджетного федерализма, инвестиционного анализа, а также научно-прикладные исследования по проблемам сравнительного анализа эффективности моделей бюджетного устройства в федеративных и унитарных государствах мира.

Эмпирическую базу диссертации составляют данные статистической отчетности государственных финансов стран мира, публикуемые Международным валютным фондом, соответствующие обзоры по России и международные сопоставления в сфере государственных финансов экспертов МВФ и Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития и других международных организаций, а также статистические и аналитические материалы Росстата, Института экономики переходного периода, Института экономики РАН, ИМЭМО РАН, Бюро экономического анализа, а также других аналитических центров, занимающихся проблемами бюджетного устройства в федеративных и унитарных государствах мира, а также России, реформами в системе государственных финансов. При написании диссертации использовались материалы периодической печати, данные официальных сайтов в сети Интернет.

Степень обобщения и уровень формализации обрабатываемой информации и полученных результатов доводятся до конкретных предложений, которые рекомендованы к использованию в практической деятельности.

Научная новизна диссертационного исследования по специальности 08.00.14 – Мировая экономика содержится в следующих основных положениях и результатах:

- обобщены этапы формирования теории бюджетного федерализма в странах мира по мере определения функций государства в целом и дифференциации их по уровням власти в многоуровневых бюджетных системах. Теоретически доказано, что государство несет ответственность за производство общественных благ, количество и качество которых определяется обществом, перераспределяющим в его пользу часть валовой добавленной стоимости. Оптимум при этом достигается в том случае, если цены общественного блага для различных индивидуумов отражают дифференциацию предельных норм замещения, которые и могут служить основой распределения налогового бремени в экономической системе;

- определен механизм разграничения расходных обязательств и доходных полномочий в различных моделях бюджетного федерализма развитых стран, который варьируется в зависимости от реализации в них принципа субсидиарности (либо «снизу вверх» - как в западных странах, либо «сверху вниз» - как в России) и соотношения принципов централизации и децентрализации. Доказано, что на практике не существует идеальных иерархических и сетевых моделей бюджетного устройства, а в их смешанных типах невозможен оптимум по Парето в разграничении расходов и доходов по вертикали бюджетной системы. В результате государство должно постепенно определять и вводить оптимальные отклонения от Парето-эффективности («поэтапную политику второго лучшего» (*piecemeal second-best policy*) в тех секторах экономики, где это возможно, а в случае, когда достижение Парето-эффективности невозможно - хотя бы в одном из сегментов;

- обоснованы положения в развитие теории фискального федерализма, позволяющие выделить факторы, которые положительно влияют на степень децентрализации, масштабы самоуправления территориальных единиц, а также механизмы пополнения и расходования их бюджетов в условиях жестких бюджетных ограничений западных моделей бюджетного федерализма. Доказано, 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 пределы (снижение экономики от масштаба, трудности выявления предпочтений населения, рост бюрократии) и может приводить к мягким бюджетным ограничениям субнациональных органов власти, чреватым безответственным и неэффективным управлением общественными финансами. В результате в каждой

национальной модели бюджетного федерализма имеет место собственный оптимальный уровень децентрализации управления в сочетании с жесткими бюджетными ограничениями (принципом централизации), который отвечает Парето-эффективности;

- разработан концептуальный подход к определению основных проблем на пути формирования эффективной модели бюджетного федерализма в странах мира, что может служить диагностической основой оценки адекватности соотношения принципов централизации и децентрализации в межбюджетных отношениях. Дана количественная оценка изменения степени централизации в моделях бюджетного федерализма зарубежных стран за сорокалетний период, позволивший соотнести его с темпами роста ВВП и выделить параметры, в рамках которых эта зависимость положительная, и те, в которых она отрицательна. На этой основе сформулирована «дилемма треугольника», суть которой заключается в противоречивости целей и результатов, которые могут быть получены при достижении каждой из них в рамках модели бюджетного федерализма;

- выявлена и обобщена специфика формирования так называемой культуры децентрализации в странах с давним и устойчивым федеративным устройством, которая может проводиться двумя способами: путем распределения власти по функциональному и пространственному принципу. При этом выделены формы децентрализации: плюрализм институтов правления; деконцентрация как рассредоточение государственных полномочий в пользу общества; делегирование и децентрализация с законодательным закреплением полномочий по расходам и доходам за субфедеральными бюджетами. В результате обоснована методика анализа эффективности государственных институтов, формирования устойчивой системы финансирования расходных полномочий органов власти, инструментов совершенствования механизмов бюджетных трансфертов и поддержки систем социального обеспечения;

- обоснованы общие принципы функционирования эффективных моделей бюджетного федерализма развитых стран, которые характеризуются тем, что закрепление расходных функций и распределение обязанностей по оказанию услуг осуществляется в соответствии с «зоной их использования». Речь идет о достаточности «собственных ресурсов»; однородности местных самоуправлений и органов власти нижестоящих уровней; наделении местных органов власти полномочиями вводить собственные налоги, которые могут обеспечить достаточные доходы для удовлетворения местных нужд;

- исходя из соотношения принципов централизма и децентрализма в системе российского бюджетного федерализма было сформулировано его основное противоречие: 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 (полномочий) одним уровнем российской бюджетной системы другому. В зарубежных странах реализация принципа субсидиарности предполагает 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;

- доказана функциональная зависимость и построены расчетные модели, подтверждающие позитивное воздействие бюджетной децентрализации на финансовое положение субнациональных бюджетов в многоуровневых бюджетных системах развитых стран, что может служить ориентиром выбора приемлемой модели бюджетного федерализма для России. В условиях предусмотренного законодательством перераспределения полномочий предложены следующие модели реструктуризации управления социальной отраслью на субфедеральном уровне: радикальное реформирование и единовременная

передача всех полномочий на региональный уровень; создание территориальной сети органов социальной защиты и поэтапное реформирование отрасли, предусматривающее делегирование значительной части полномочий муниципальным образованиям.

Научная новизна диссертационного исследования по специальности 08.00.10 – **финансы, денежное обращение и кредит** представлена следующими положениями:

- обоснованы принципы оптимизации разграничения расходных полномочий органов власти различных уровней бюджетной системы в альтернативных моделях бюджетного федерализма развитых стран. Выделены критерии, на которых они базируются, а именно: экономическая эффективность (экономика от масштаба, конкуренция и ценообразование в общественном секторе), бюджетная справедливость (экономические экстерналии и бюджетное выравнивание), административная эффективность (юридическая достаточность, гибкость в межбюджетных отношениях, управленческий потенциал);

- выявлена устойчивая корреляционная взаимосвязь динамики доли государственных расходов и темпов роста ВВП стран мира. На ее основе сформулирован концептуальный подход к трактовке проблемы оптимизации принципов централизации и децентрализации в современных западных моделях бюджетного федерализма. В соответствии с выявленной корреляцией наиболее значимой оказалась зависимость между фискальными факторами и ростом ВВП на душу населения, что легло в основу разработанной регрессионной модели удельного веса государственных расходов в ВВП;

- доказано, что 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. Отмечается, что этот процесс двусторонний 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 сделан вывод о том, что принцип субсидиарности в сочетании с принципом децентрализации формируют - как базовые организационные начала моделей бюджетного федерализма - механизм повышения аллокативной и производительной эффективности в обществе;

- обоснован тезис о том, что исходную роль в построении оптимальной в каждый данный момент системы межбюджетных отношений 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;

- определена целесообразность выделения трех принципиальных подходов к решению проблемы разделения 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 долевом 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;

- выявлено, что практически всегда возникают вертикальный и/или горизонтальный дисбаланс в моделях бюджетного устройства разной степени 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 займствований;

- определены особенности реформирования системы 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 на примере РФ. Это позволяет принимать финансовые решения в рамках программно-целевого бюджетирования, ориентироваться на результат и оценивать его в параметрах социальной и экономической эффективности и результативности;

- обоснованы предложенные формы и методы совершенствования механизма финансового обеспечения расходных обязательств субфедеральных органов власти в Российской Федерации на основе модели ведения их реестра, что позволит гарантировать в полном объеме обеспечение расходных обязательств в соответствии с целями и ожидаемыми результатами.

Практическая значимость полученных результатов. Результаты диссертации призваны способствовать дальнейшему развитию теории международных финансов, государственных финансов, бюджетного федерализма и решению ряда теоретико-методологических проблем, возникающих в процессе реформирования межбюджетных отношений в современных развитых экономиках и странах с переходной экономикой, а также в процессе деятельности субфедеральных органов власти в современных федеративных государствах.

Результаты научного исследования, а также выводы, рекомендации и оценки могут быть использованы Министерством финансов РФ, бюджетным комитетом Государственной Думы, соответствующими министерствами и ведомствами при разработке стратегии совершенствования системы межбюджетных отношений и повышения эффективности функционирования муниципальных образований, при реализации принципов повышения эффективности бюджетных расходов в процессе реформирования бюджетного процесса и повышения качества финансового менеджмента в общественном секторе.

Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании курсов «Международная экономика», «Экономика зарубежных стран», «Финансовая экономика», «Бюджетная система», «Финансы», а также других прикладных дисциплин.

Апробация и внедрение основных результатов диссертации. Работа прошла апробацию на кафедре экономики зарубежных стран и внешнеэкономических связей экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Результаты исследования представлялись автором в научных докладах на международных, всероссийских и региональных научно-практических конференциях: на международной научной конференции: «Конкурентоспособность России в мировой экономике» (Москва, МГИМО МИД РФ, 2007 г.), международной научно-методической конференции «Обеспечение устойчивого экономического и социального развития России» (Москва, ВЗФЭИ, 2004 г.), международной научно-методической конференции «Стратегия и тактика развития России» (Москва, ВЗФЭИ, 2007 г.).

Положения диссертационного исследования используются в учебном процессе экономического факультета МГУ при чтении курсов «Международная экономика», «Экономика зарубежных стран», Всероссийского заочного финансово-экономического института при преподавании курсов «Финансы», «Бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», Российского университета дружбы народов при чтении курса «Финансы, денежное обращение и кредит», Московского государственного университета технологии и управления при преподавании курсов «Международные экономические отношения», «Мировая экономика» и ряда других вузов.

Наиболее существенные результаты научного исследования использованы

администрацией Волоколамского района Московской области при разработке механизма реализации муниципальной реформы, а также при формировании предложений по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном уровне.

Результаты диссертационного исследования и основные положения работы использовались при разработке во Всероссийском заочном финансово-экономическом институте госбюджетных тем: «Проблемы и пути стабилизации финансов», «Обеспечение устойчивого экономического и социального развития России», «Роль финансов в обеспечении устойчивого экономического и социального развития РФ», а также при написании учебников и учебных пособий по соответствующей проблематике.

Публикации. Основные положения диссертационной работы опубликованы в 22 публикациях общим объемом 108,04 п.л., в том числе в трех монографиях и 7 статьях, опубликованных в журналах из перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, определенного ВАК.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, 6 глав, заключения, списка литературы и приложения.

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. Теоретические подходы к трактовке закономерностей формирования моделей бюджетного федерализма в многоуровневых бюджетных системах зарубежных стран

- 1.1. Методологические основы функционирования бюджета государства в национальных экономических системах
- 1.2. Структурные характеристики национальных моделей бюджетного федерализма и причины их дифференциации в федеративных государствах мира
- 1.3. Сочетание принципов централизма и децентрализма в механизмах функционирования многоуровневых бюджетных систем зарубежных стран

ГЛАВА 2. Методологические основы механизма функционирования моделей бюджетного федерализма в развитых странах

- 2.1. Фискальная децентрализация и методологические основы взаимодействия федерального, регионального и местного уровней властей
- 2.2. Глобализация и локализация: тенденции и результаты децентрализации
- 2.3. Критерии оценки степени бюджетной централизации и децентрализации в показателях макроэкономической стабильности и роста

ГЛАВА 3. Альтернативные методы распределения расходных обязательств и доходных полномочий в западных моделях бюджетного федерализма

- 3.1. Расходные полномочия органов власти различных уровней бюджетной системы в моделях бюджетного федерализма западных стран
- 3.2. Роль налоговых и неналоговых доходов в фискальной автономии субнациональных бюджетов в западных моделях бюджетного федерализма
- 3.3. Межбюджетные трансферты - механизм по сглаживанию асимметрии в доходно-расходной несбалансированности бюджетов субнациональных уровней бюджетной системы
- 3.4. Критерии оценки эффективности разграничения полномочий по расходам и доходам в западных моделях бюджетного федерализма

ГЛАВА 4. Особенности адаптации элементов западных моделей бюджетного федерализма к российским условиям

- 4.1. Общая характеристика сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в 2000-2007 гг.
- 4.2. Особенности распределения расходных обязательств между органами власти в российской модели бюджетного федерализма с учетом зарубежного опыта
- 4.3. Международный опыт управления бюджетными доходами и методика его применения в российских условиях
- 4.4. Фискальная автономия региональных и местных органов власти:

международный опыт и возможности его адаптации в РФ

ГЛАВА 5. Механизм повышения эффективности финансирования бюджетных расходов в многоуровневых бюджетных системах

- 5.1. Международный опыт реформы организации управления общественными финансами
- 5.2. Факторы, препятствующие повышению эффективности финансирования бюджетных расходов в РФ
- 5.3. Механизм среднесрочного финансового планирования – основа повышения эффективности управления бюджетами всех уровней бюджетной системы в РФ
- 5.4. Программно-целевое бюджетирование как метод повышения результативности бюджетных расходов
- 5.5. Применение принципов международных Кодексов лучшей практики в модели бюджетного федерализма в России

ГЛАВА 6. Повышение эффективности российской модели бюджетного федерализма путем привлечения частного сектора к оказанию общественных услуг

- 6.1. Государственное и муниципальное управление по отраслям социальной сферы
- 6.2. Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг
- 6.3. Международный опыт управления бюджетными инвестициями

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЯ

ПРИЛОЖЕНИЯ

2. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В диссертации исследуются шесть основных групп проблем.

Первая группа проблем посвящена формированию методологических основ функционирования бюджета государства в национальных экономических системах, выявлению структурных характеристик национальных моделей бюджетного федерализма и причин их дифференциации в федеративных государствах мира, оценке альтернативных сочетаний принципов централизма и децентрализма в механизмах функционирования многоуровневых бюджетных систем зарубежных стран.

Модели бюджетного федерализма связаны, в первую очередь, 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

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.: «Дело Лтд», 1994; *Шуметер Й. История экономического анализа:* В 3-х т. / Пер. с англ. Под ред. В.С. Автономова. – СПб.: Экономическая школа, 2001.; *Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков.* В 5 т. / Сопред. редкол. Г.Г. Фетисов, А.Г. Худокормов. – М.: Мысль, 2004 г. и др.

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 эти 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 индивидумов, 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 этих исследований была сформирована 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,

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

³ Samuelson P. The Pure Theory of Public Expenditure // Journal of Political Economy. 1954. № 56. P. 496-505.

⁴ Lipsey R. and Lancaster K. The general theory of Second Best // Review of Economic Studies. 1956. № 24. P. 11-32.

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 нерыночных 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 являются многоуровневыми, 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 отдельно на 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*.

Фундаментальные работы Ч. Тибу⁵, Р. Масгрейва⁶ и У. Оутса⁷ 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. Оутс⁸ положил *теорему децентрализации*. В соответствии с ней помимо общественных благ, предназначенных для всего общества, существуют локальные общественные блага, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством всего населения⁹. При этом 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 этих услуг путем оптимизации налоговых платежей в субфедеральные бюджеты и расходов на производство локальных общественных благ. В этом 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

⁵ *Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. October 1956. №. 64. P. 416-424.*

⁶ *Musgrave R. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959.*

⁷ *Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.*

⁸ *Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.*

⁹ *Musgrave R. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959; Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.*

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 должно максимально удовлетворить дифференцированные предпочтения населения местных сообществ (учет местных потребностей может приводить 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 решения. 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 управления 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 сфере¹⁰.

Исходя из критериев масштаба юрисдикции и подверженности экономики внешним факторам 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, чреватым 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).

Анализ практики бюджетного устройства федеративных государств мира позволяет выделить две крайние модели бюджетного федерализма — «разделенный» (двойственный)

¹⁰ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. - М., 1993. - С. 22.

федерализм, характерный для Канады, Индии и Пакистана, и *кооперативный федерализм*, характерный для Австрии, США, Германии, Швейцарии. При двойственном федерализме полномочия федерации и субъектов четко разграничены конституцией, обеспечивающей их независимость друг от друга и неприкосновенность зон регулирования, ответственных каждому уровню. Эта форма была первичной для федераций, образованных на основе союза (объединения) суверенных государств, в котором устанавливались в целом ограниченные сферы ведения и полномочия федерации и сохранялись значительные полномочия субъектов федерации (США, Канада, Швейцария).

Субъекты федерации США, Канады и Швейцарии имеют самую высокую бюджетную автономию в мире, которая опирается на широкие налоговые полномочия (имеют значительные собственные налоговые источники, базы и ставки, которые устанавливают самостоятельно), в целом соответствующие их расходным потребностям. Высокий уровень автономии предполагает и высокую ответственность за состояние финансов, отсутствие экстренной финансовой помощи со стороны более высокого уровня власти и возможность банкротства.

Однако, как показала практика, в чистом виде эта форма бюджетного федерализма не соответствует политическим реалиям. Вследствие многообразия деятельности органов власти разных уровней обнаружилось много сфер, в которых требуется кооперация и солидарная ответственность.

В отличие от разделенного федерализма в кооперативном федерализме доминирует принцип разделенной и солидарной власти и ответственности, при которой функции, когда-то признаваемые исключительными для каждой из сторон, становятся совместными. Кооперация сторон базируется на переговорных (согласительных) процедурах, соблюдение которых обязательно в случае возникающих разногласий. В США развитие кооперативного бюджетного федерализма было связано, прежде всего, с усилением полномочий штатов по функционированию федеральных целевых программ, ряд из которых находится ныне в их административном управлении (программы в сфере охраны окружающей среды, социального обеспечения и медицинской помощи бедным). Программы содержат механизмы финансового контроля и совместной ответственности федерации и штатов по их функционированию.

В наиболее полном виде кооперативная форма федерализма получила развитие в Германии. Она связана с конституционно установленным институтом совместного ведения (совместной компетенции) между федерацией и ее субъектами, что требует формирования постоянных партнерских отношений, сотрудничества и солидарной ответственности. На управленческом уровне механизм сотрудничества функционирует в форме постоянных конференций премьер-министров и соответствующих министров земель и федерации, в ходе которых вырабатываются совместные постановления, программы и иные акты, нацеленные на решение наиболее сложных и актуальных проблем.

На субнациональном уровне кооперативная модель бюджетного федерализма особенно характерна для стран континентальной Европы, где органы местного самоуправления формируются как неотъемлемая часть общей системы государственного управления, взаимоотношения между государственными и муниципальными органами характеризуются высокой степенью взаимопроникновения (интеграции). Так, во Франции продолжает действовать практика, при которой мэры городов могут одновременно занимать другие политические посты, особенно на национальном уровне, что позволяет им оказывать влияние на национальное правительство в интересах своей территории. Значительная часть местных общественных услуг продолжает оказываться государственными службами.

Для кооперативной модели характерна в целом относительно меньшая самостоятельность местного самоуправления, чем в условиях разделенного бюджетного федерализма как в отношении формирования собственных бюджетных доходов, так и осуществления расходных функций и займствований. Если в разделенной модели бюджетного федерализма особое значение придается налоговой автономии (наличие собственных налоговых

источников и налогового администрирования) муниципальных образований, то в кооперативной модели упор делается на использование региональными и местными органами власти совместных налогов. Соответственно в кооперативной модели относительно большую роль играют межбюджетные трансферты, направленные на бюджетное выравнивание, тогда как в разделенной модели акцент делается на целевые обусловленные трансферты. Кроме того, в странах, использующих кооперативную модель, в большей степени ограничиваются и контролируются заимствования, осуществляемые местными органами власти.

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 (таблица 1). Статистические данные за сорокалетний период (1965-2005 гг.) 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 систем.

Условия современного финансового кризиса существенно скорректировали эти данные в сторону увеличения роли государства в перераспределении ВВП, что делает проблему оптимизации этого механизма еще более актуальной. Авторская попытка оценить эту 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.

В качестве первого показателя эффективности финансовых инструментов государственного воздействия на макроэкономическую сбалансированность выбран уровень экономического развития ($R^2 = 0,416$). Наиболее значимой оказалась зависимость между фискальными факторами и макроэкономическим ростом по параметру ВВП на душу населения (логарифм ВВП на душу населения по паритету покупательной способности), что соответствует закону Вагнера.

В результате была подобрана регрессионная модель удельного веса государственных расходов в ВВП, характеристики которой ухудшаются:

$$EXP = -0,935 + 5,398 \times LnGDP_{pc} - 1,311 \times LnPOP + \varepsilon, \quad (1)$$

(-0,141) (8,097) (-3,527)

где EXP – удельный вес государственных расходов в ВВП;

$LnGDP_{pc}$ – логарифм среднегодовых значений ВВП на душу населения по паритетам покупательной способности в ценах 1993 г.;

$LnPOP$ – логарифм среднегодовых значений численности населения;

ε – остатки;

t -статистика – в скобках.

Модель оказалась статистически значимой на 99-процентном доверительном интервале. Коэффициент детерминации $R^2 = 0,47$. Стандартная ошибка оценки – 8,33. Таким образом, можно утверждать, что примерно 47% динамики удельного веса государственных расходов в ВВП объясняется изменчивостью двух факторов – уровня экономического развития и численности населения (таблица 2).

При исследовании взаимовлияния каждой из 46 переменных и удельного веса государственных расходов в ВВП установлено, что эти связи по всем параметрам оказываются более сильными, чем в модели государственных доходов. Отсюда следует, что

Таблица 1.

Расходы консолидированных государственных бюджетов, в % от ВВП

| Страна | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2005 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Австралия | 24,6 | 25,2 | 31,3 | 32,3 | 37,8 | 33 | 35,4 | 31,4 |
| Австрия | 36,6 | 38 | 44,4 | 47,2 | 50,1 | 48,5 | 52,4 | 48,8 |
| Бельгия | 35 | 39,7 | 47,6 | 53,4 | 57,3 | 50,8 | 50,3 | 46,7 |
| Канада | 27,8 | 33,8 | 38,9 | 39,1 | 45,4 | 46 | 45,3 | 37,8 |
| Дания | 31,8 | 40,1 | 47,1 | 55 | 58 | 53,6 | 56,6 | 51,3 |
| Финляндия | 30,3 | 29,7 | 37 | 37,1 | 42,3 | 44,4 | 54,3 | 44,8 |
| Франция | 37,6 | 37,6 | 42,3 | 45,4 | 51,9 | 49,6 | 53,6 | 51,2 |
| Германия | 35,3 | 37,2 | 47,1 | 46,5 | 45,6 | 43,8 | 46,3 | 43 |
| Греция | 22 | 23,3 | 27,1 | 29,6 | 42,3 | 47,8 | 46,6 | 43,7 |
| Ирландия | 36 | 37,7 | 40,7 | 47,6 | 50,5 | 39,5 | 37,6 | 27,7 |
| Италия | 32,3 | 32,7 | 41 | 41,8 | 50,6 | 53,1 | 53,3 | 46,7 |
| Япония | 19 | 19 | 26,8 | 32 | 31,6 | 31,3 | 35,6 | 38,2 |
| Южная Корея | 14,5 | 14,8 | 16,9 | 19,2 | 17,6 | 18,3 | 19,3 | 23,4 |
| Мексика | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 21,4 | ... |
| Нидерланды | 34,7 | 37 | 45,7 | 50,9 | 51,9 | 49,4 | 47,7 | 41,5 |
| Норвегия | 29,1 | 34,9 | 39,8 | 43,9 | 41,5 | 49,7 | 47,6 | 40,6 |
| Португалия | 18,1 | 18 | 25,2 | 28,1 | 42,9 | 44,2 | 41,2 | 42,1 |
| Испания | 19,5 | 21,7 | 24,1 | 31,3 | 39,4 | 41,4 | 44 | 38,5 |
| Швеция | 33,5 | 41,7 | 47,3 | 56,9 | 59,9 | 55,8 | 62,1 | 53,9 |
| Великобритания | 33,5 | 36,7 | 44,4 | 43 | 44 | 41,9 | 44,4 | 38,4 |
| США | 25,6 | 29,6 | 32,3 | 31,3 | 33,8 | 33,6 | 32,9 | 29,3 |
| ОЭСР | 26,9 | 29,2 | 34,4 | 35,5 | 38,1 | 38 | 39,4 | 36,5 |

Источник: IMF. Government Financial Statistics Yearbook. — Washington: IMF, 2007.

Таблица 2.

Характеристика регрессионной модели (1) для разных интервалов времени за период 1965-2005 гг.

| № | Интервал | n | b_1 | b_2 | l | S.E. | R_{adj}^2 | D.W. | AIC | Тест Вальда |
|----|--------------------------|-----|-----------------|-----------------|-----|-------|-------------|-------|-------|--|
| 1. | Янв. 1965 - Дек. 1975 | 108 | 0,209 (17,1) | 0,227 (25,4) | 4 | 0,044 | 0,940 | 0,302 | -6,22 | F-stat = 17,8 Prob(F)=0,0000 Prob(Chi-sq)=0,0000 |
| 2. | Янв. 1975 - Дек. 1985 | 96 | 0,230 (19,9) | 0,241 (27,2) | 4 | 0,039 | 0,926 | 0,356 | -6,45 | F-stat = 7,69 Prob(F)=0,0067 Prob(Chi-sq)=0,0055 |
| 3. | Янв. 1985 - Дек. 1995 | 90 | 0,216 (18,9) | 0,220 (23,0) | 4 | 0,036 | 0,872 | 0,354 | -6,62 | F-stat = 2,34 Prob(F)=0,1296 Prob(Chi-sq)=0,1259 |
| 4. | Янв. 1995 - Дек. 2000 | 48 | 0,249 (6,7) | 0,249 (12,3) | 3 | 0,030 | 0,960 | 0,638 | -6,92 | F-stat = 1,08 Prob(F)=0,3050 Prob(Chi-sq)=0,2991 |
| 5. | Янв. 2000 - Дек. 2005 | 60 | 0,165 (5,48) | 0,131 (2,89) | 7 | 0,037 | 0,785 | 0,426 | -6,92 | F-stat = 3,81 Prob(F)=0,0557 Prob(Chi-sq)=0,050 |

объективные эндогенные параметры - уровень экономического развития страны и численность ее населения находятся в прямой зависимости от динамики удельного веса в ВВП государственных расходов. Поэтому для оценки эффективности модели бюджетного федерализма с точки зрения соотношения принципов централизации-децентрализации предложено использовать модель удельного веса государственных расходов в ВВП.

На рис. 1 показано, что увеличение относительных размеров государственных расходов как доли государственных расходов в ВВП с X_A до X_E приводит к снижению темпов экономического роста в точке E до нуля: $Y_A = 0$. При этом в точке E абсолютные размеры государства достигают своего максимума ($G_E = max$). Продолжение роста относительных размеров государства (несмотря на переход темпов роста экономики в область отрицательных значений) приводит к сдвигу темпов роста вдоль кривой вправо вниз - от точки E к точке F : $Y_F < 0$. С этого момента увеличение ресурсов, изымаемых государством из негосударственного сектора, оказывается недостаточным для того, чтобы компенсировать их абсолютное сокращение, вызванное падением производства в негосударственном секторе.

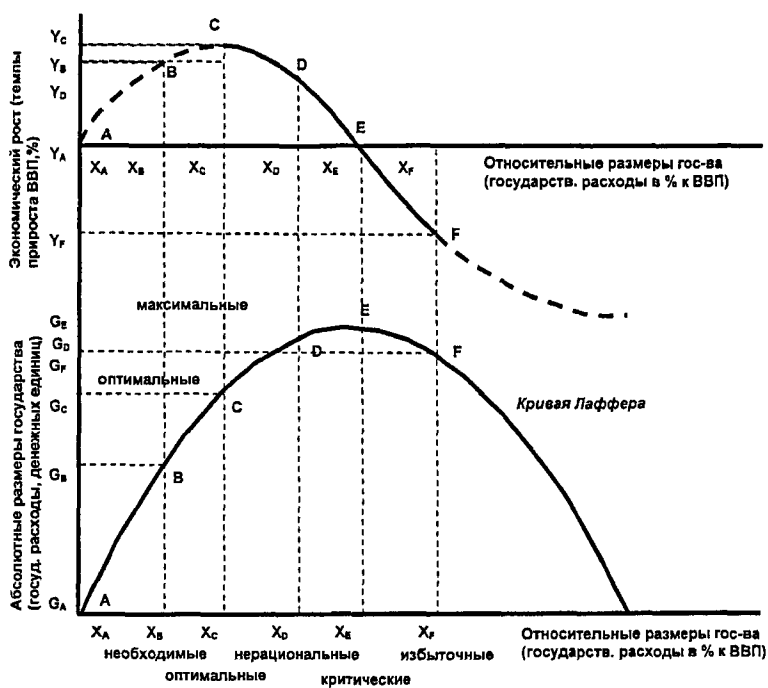


Рис. 1. Модельная зависимость темпов экономического роста стран мира от величины государственных расходов в ВВП (размеров государства)

Сопоставление двух кривых на рис. 1 показывает, что задачи максимизации темпов экономического роста (темпов увеличения частного и национального богатства, темпов повышения уровня экономического развития страны и уровня жизни ее населения) не идентичны задачам увеличения ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти федерального, регионального и местных уровней в различных моделях бюджетного федерализма. Они в целом не противоречат друг другу на участке AC (в точке C достигнут оптимум), когда повышение темпов роста экономики обеспечивается наряду с другими

факторами и за счет повышения активности государства и увеличения его размеров (необходимых). Наибольшую трудность для интерпретации оптимального соотношения централизма и децентрализма в моделях бюджетного федерализма имеет траектория развития страны в пределах отрезка *СЕ*. Национальные власти сталкиваются с противоположными, фактически взаимоисключаемыми вызовами. С одной стороны, максимизация ресурсов в распоряжении различных уровней органов власти, то есть сдвиг от G_c к G_E , требует повышения относительных масштабов их расходов с X_C до X_E . Однако за это приходится расплачиваться снижением темпов экономического роста с Y_C до Y_E или даже до Y_F .

Полученный вывод согласуется с теоретическими разработками Дж. Бьюкенена и Г. Таллока¹¹, которые свели категории коллективного выбора, правил принятия решений и процедур голосования в единую теорию общественного выбора.

Таким образом, эффективность модели бюджетного федерализма максимизируется лишь в результате длительного поэтапного согласования интересов между обществом и государством, с одной стороны, и федерацией, территориальными сообществами 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.

Вторая группа проблем связана с рассмотрением фискальной децентрализации и методологических основ взаимодействия федерального, региональных и местных уровней власти, воздействия процессов глобализации и локализации на тенденции и результаты децентрализации в моделях бюджетного федерализма западных стран, а также критериев оценки степени бюджетной централизации и децентрализации в показателях макроэкономической стабильности и роста.

В современном мире федеративная форма государственного устройства имеет место в 20 странах, в которых проживает около трети населения Земли. Речь идет о 4 федерациях в Европе (Австрия, Бельгия, Германия, Россия), 4 — в Азии (Индия, Малайзия, Объединенных Арабских Эмиратах, Пакистане), 6 — на Американском континенте (Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Канаде, Мексике, США), 4 — в Африке (Коморских островах, Нигерии, Танзании, Эфиопии), 2 — в Океании (Австралии, Папуа—Новой Гвинее).

Модели бюджетного федерализма в этих государствах конструировались вокруг двух основных принципов: автономии и участия.

Принцип автономии заключается в том, что федеральная конституция фиксирует компетенцию федерального центра и уточняет, что все, что не является его компетенцией, составляет компетенцию 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. Это реализуется в федеральном бикамерализме: парламенты федеративных государств состоят из двух палат — одна представляет население в целом соответственно числу жителей каждого региона (штата, земли, региона, субъекта

¹¹ Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Бьюкенен Дж. М. Сочинения (серия «Нобелевские лауреаты по экономике»). Т. 1. - М.: Таурус-Альфа, 1997.

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 экономии на масштабе, должны относиться исключительно к сфере ответственности властей данной территории. 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.

Этот 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. 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.

При кажущейся простоте реализации бюджетной децентрализации раскрылись все преимущества децентрализованной системы не просто. Это связано с тем, что в самой модели бюджетного федерализма изначально заложено противоречие, обусловленное необходимостью одновременного решения трех основных задач — достижения экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности. Противоречивость этих целей и результатов их достижения привела к возникновению «дилеммы треугольника» (см. табл. 3).

Таблица 3.

«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 достижение 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. |

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 смещение 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 результате задача бюджетной децентрализации становится чрезвычайно политизированным актом. Ее успех зависит от политических и институциональных решений едва ли не в большей степени, чем от выбора «технических» параметров реформы, таких, как ставки налогообложения или формула распределения трансфертов.

Что касается принципа централизации как оборотной медали принципа децентрализации, то воплощение их сочетания в модели бюджетного федерализма в чистом виде дает либо иерархическую (централизованную) систему организации, либо сетевую (децентрализованную). Так, бюджетное устройство централизованного унитарного государства тяготеет к доминированию принципа иерархии, а федеративное государство — к сетевому принципу. Тем не менее, в практике современного государственного устройства трудно найти примеры идеального воплощения одного из этих принципов — как правило, более распространены так называемые смешанные случаи. Так, можно говорить о децентрализованном, но унитарном государстве (на примере Франции) и в противоположность ему — о централизованном, но федеративном государстве (в случае Германии и США). Другими словами, в унитарном государстве могут быть элементы федерализма (сетевого устройства), и, наоборот, в федеративном государстве — элементы иерархического управления.

Различные варианты сочетания принципов централизации и децентрализации (иерархического и сетевого устройства) позволяют выделить и в системе федеративных государств две их разновидности: одну, тяготеющую к конкурентной федерации и другую — к консенсусной (согласительной) федерации. В конкурентной федерации ее субъекты конкурируют между собой во многих областях и по многим параметрам. Наиболее типичным примером является ситуация в Германии, где образование относится к компетенции федеральных земель, и последние конкурируют в этой области, стараясь предоставить учащимся лучшие условия учебы и лучшее качество преподавания.

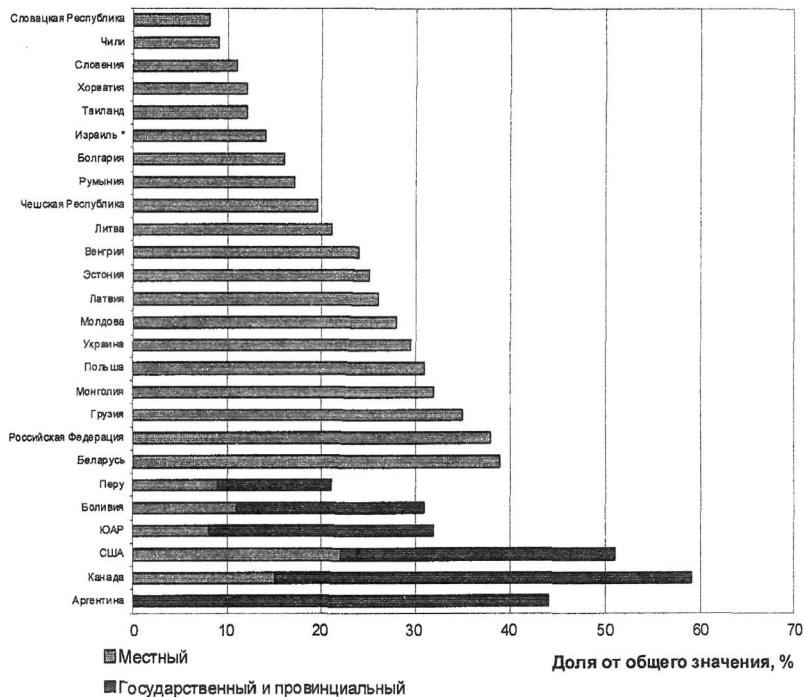
Согласительная федерация ближе к децентрализованному унитарному государству. Там решения, затрагивающие интересы субъектов федерации, принимаются методом согласия, по возможности так, чтобы не было недовольных. Например, если субъект федерации обладает правом вето, то имеет место классический случай принятия решения методом согласия.

И тот и другой типы федерации имеют свои преимущества и недостатки. Однако в обоих случаях по существу возникает классическая проблема оптимизации уровня неравенства в каждый данный момент. Уравниловка приводит к ослаблению стимулов развития и тем самым к стагнации, и, наоборот, отсутствие регулирующих воздействий и безудержная конкуренция приводит к прозябанию, а порой и к гибели слабых за счет бурного развития сильных.

Сравнение степени бюджетной децентрализации в разных странах — сложная и многогранная задача, для решения которой требуется определить степень независимости органов власти нижестоящих уровней, а также их свободу в сфере расходных и доходных полномочий. Несмотря на то, что доля расходов органов власти нижестоящих уровней в совокупных государственных расходах — несовершенный индикатор, в научных исследованиях для измерения степени децентрализации в той или иной стране традиционно используют процентный показатель расходов органов власти нижестоящих уровней.

На рис. 2 показана степень бюджетной децентрализации, измеренная как процент

расходов органов власти нижестоящих уровней в общих государственных расходах в странах мира. Из приведенных данных следует, что на органы власти нижестоящих уровней (среднего и местного) в странах с федеративным устройством приходится большая доля совокупных государственных расходов, чем на аналогичные структуры в унитарных государствах. В 2005 г. в среднем доля расходов органов власти нижестоящих уровней в федеративных странах достигала максимума в 40,1%, а в унитарных — 21,67%.



* Для Израиля и США приведены данные за 2000 г.

Рис. 2. Доля расходов органов власти нижестоящих уровней в общих расходах государства по странам мира (2005 г.)

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.

В табл. 4 приведены доходы местных самоуправлений и органов власти нижестоящего уровня в долях от общих бюджетных расходов. Судя по этим данным, из двух системообразующих прямых налогов налог на прибыль полностью аккумулируется на федеральном уровне, а подоходный налог и налог на недвижимость являются основными доходными источниками местных бюджетов. Это является главной причиной дефицитности нижестоящих бюджетов. В результате независимо от того, контролируют ли органы власти нижестоящего уровня источники собственных доходов, последние всегда ниже, чем расходы местных бюджетов, как в федеративных, так и в унитарных государствах. Это связано с тем,

что в разных моделях бюджетного федерализма между местными самоуправлениями (по горизонтали) существуют значительные различия по численности населения, расходному потенциалу и источникам доходов (см. табл. 4).

За последние двадцать лет основное внимание в ходе экономических реформ в развивающихся странах при достижении таких макроэкономических целей, как экономическая стабильность, устойчивый рост и справедливое предоставление базовых общественных услуг разным категориям населения и административным единицам, главное внимание уделялось роли рынка, а важность организации государственного сектора недооценивалась. А между тем в настоящее время все большая неудовлетворенность работой центральных правительств в деле достижения указанных целей обусловили рост интереса к бюджетной децентрализации.

Таблица 4.

Налоговые доходы, поступающие каждому уровню управления (в % к итогу)

| | Подходный налог | | | | Налог на недвижимость | | | | Налог на прибыль | | | |
|----------------------|-----------------|--------|--------|--------|-----------------------|--------|-------|--------|------------------|---|------|---|
| | 1999 | | 2005 | | 1999 | | 2005 | | 1999 | | 2005 | |
| | С | L | С | L | С | L | С | L | С | L | С | L |
| Беларусь | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Болгария | 51,96 | 48,04 | 52,26 | 47,74 | 0,04 | 99,96 | 0,09 | 99,91 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Хорватия | 60,64 | 39,36 | 54,69 | 45,31 | 32,50 | 67,50 | 32,21 | 67,79 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Чешская республика | 36,96 | 63,04 | 35,38 | 64,62 | 61,63 | 38,37 | 57,30 | 42,70 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Дания | 42,00 | 58,00 | 40,98 | 59,02 | 41,53 | 58,47 | 35,46 | 6,54 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Эстония | 43,95 | 56,05 | 44,33 | 55,67 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Казахстан | 2,26 | 97,74 | 2,35 | 97,65 | 4,00 | 96,00 | 2,62 | 97,38 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Латвия | 28,63 | 71,37 | 28,42 | 71,58 | 1,48 | 98,52 | 0,52 | 99,48 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Литва | 28,72 | 71,28 | 29,00 | 71,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Маврикий | 100,0 | 0,00 | N/A | N/A | 86,98 | 13,02 | N/A | N/A | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Молдова | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 1,26 | 98,74 | 0,11 | 99,89 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Монголия | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 100,00 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Норвегия | 42,22 | 57,78 | N/A | N/A | 42,99 | 57,01 | N/A | N/A | 100 | 1 | 100 | 1 |
| Польша | 71,52 | 28,48 | 72,08 | 27,92 | 0,13 | 99,87 | 0,13 | 99,87 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Словацкая Республика | 83,80 | 16,20 | 79,77 | 20,23 | 31,42 | 68,58 | 31,03 | 68,97 | 100 | 0 | 100 | 0 |
| Словения | 100,0 | 0,00 | 100,00 | 0,00 | 7,89 | 92,11 | 3,77 | 96,23 | 100 | 0 | 100 | 0 |

Источник: International Monetary Fund 2006. Government Finance Statistics Year Book 2006, Country Tables.

Оценка устойчивости взаимосвязи между типом бюджетного федерализма и темпами макроэкономического роста в показателях ВВП на душу населения показала, что децентрализованные модели более эффективны в обеспечении их стабильности по сравнению с централизованными (рис. 3, таблица 5).

Действительно, федеративные страны с высокой степенью децентрализации, такие, как Швейцария, Германия, Австрия и США, до кризиса 2008 г. демонстрировали очень стабильные макроэкономические показатели и низкие темпы инфляции.

При этом три важные характеристики моделей бюджетного федерализма существенно влияют на укрепление принципа децентрализации: речь идет о «прозрачности», подотчетности и предсказуемости. Не случайно в большинстве стран решение об усилении децентрализации было принято именно вследствие наличия макроэкономических проблем: значительного дефицита бюджета и растущих внешних заимствований для его финансирования. Постепенно все большая часть бюджета направлялась на уплату процентов, и порочный круг заимствований и обслуживания долга не оставлял центральному правительству иного выбора, кроме как все шире привлекать

местные самоуправления к предоставлению услуг.

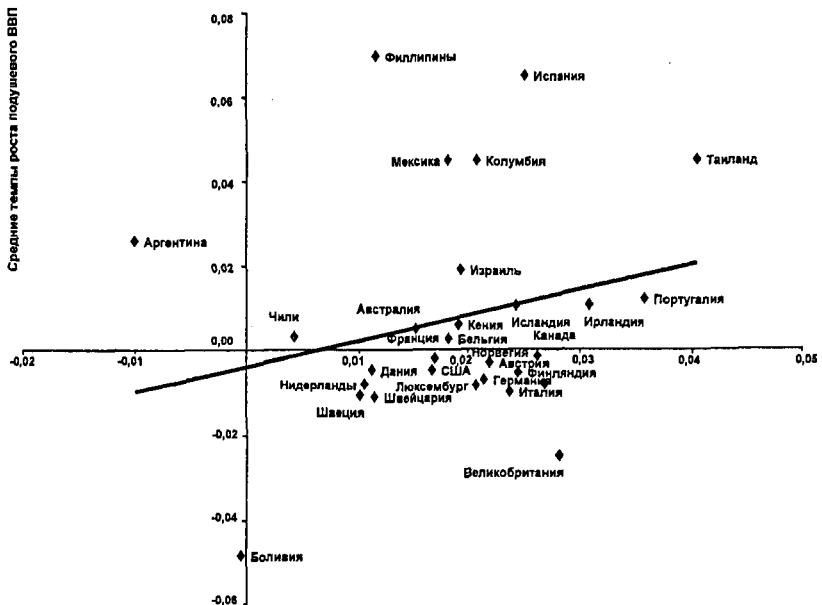
Таблица 5.

Коэффициенты корреляции для подушевого ВВП и расходов местных самоуправлений*

| | | | |
|-----------|--------|----------------|--------|
| Австралия | 0,985 | Италия | 0,951 |
| Австрия | 0,996 | Кения | -0,774 |
| Бельгия | 0,995 | Люксембург | 0,981 |
| Боливия | -0,850 | Мексика | 0,544 |
| Канада | 0,992 | Нидерланды | 0,910 |
| Чили | -0,362 | Норвегия | 0,984 |
| Колумбия | -0,726 | Филиппины | 0,147 |
| Дания | 0,971 | Португалия | 0,982 |
| Финляндия | 0,981 | Испания | 0,996 |
| Франция | 0,956 | Швеция | 0,234 |
| Германия | 0,978 | Швейцария | 0,974 |
| Исландия | 0,875 | Таиланд | 0,818 |
| Ирландия | 0,936 | Великобритания | 0,982 |
| Израиль | 0,345 | США | 0,991 |

*В федеративных странах под местными самоуправлениями понимают уровень ниже властей штата, поэтому здесь не идет речь о совокупном показателе «штат + местный уровень».

Проведенный анализ позволил выявить линейную зависимость между темпами роста расходов местных самоуправлений и подушевого ВВП.



Средние темпы роста расходов местных самоуправлений в общих государственных расходах
Рис. 3. Рост подушевого ВВП и децентрализация 1981-2005 гг.

На рис. 4 видно, что по мере увеличения степени децентрализации модели бюджетного федерализма в стране (рост средних темпов роста расходов местных

самоуправлений) повышаются темпы роста подушевого ВВП (рис. 4).

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 географических 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. В бюджетной сфере децентрализация власти означает перераспределение полномочий, ответственности и финансовых ресурсов между разными уровнями управления и может проводиться двумя способами: распределением власти по функциональному и пространственному принципу. При функциональном распределении полномочия передаются специальным структурам, которые действуют сразу во всех юрисдикциях. Примером такого подхода может быть создание на местах подразделений центральных министерств, отвечающих за здравоохранение, образование и транспорт. Распределение полномочий по пространственному принципу призвано передать ответственность за выполнение государственных функций структурам, действующим в конкретных географических и политических границах. Как правило, при этом полномочия передаются местному самоуправлению на уровне провинции, района или муниципалитета.

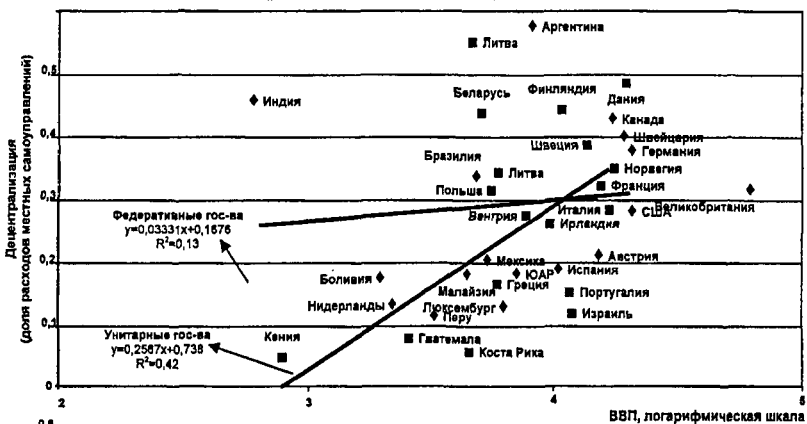


Рис. 4. Децентрализация и ВВП центрального правительства.

В этом случае важно различать такие формы децентрализации, как деконцентрация, делегирование и децентрализация с законодательным закреплением (рис. 5).

1. **Деконцентрация** предполагает передачу обязанностей от расположенных в столице структур центрального правительства их региональным отделениям.

2. Под *делегированием* понимают передачу государственной власти, административных полномочий и (или) ответственности за выполнение четко оговоренных заданий структурам и организациям, которые либо независимы, либо находятся под косвенным контролем.

Как правило, делегирование функций осуществляется центральными министерствами полусамостоятельным организациям, которые не полностью контролируются центральным правительством, но при этом по закону подотчетны ему (например, государственные предприятия, коммунальные предприятия и региональные организации планирования и экономического развития).

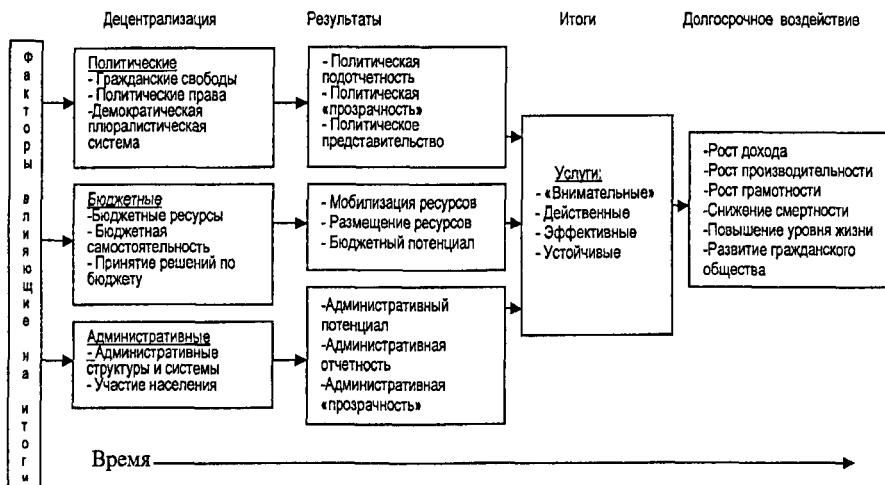


Рис. 5. Децентрализация в трех измерениях

3. *Децентрализация с законодательным закреплением* — крайняя форма децентрализации, при которой созданные независимым образом местные самоуправления отвечают за предоставление определенного набора общественных услуг, а также имеют полномочия по взиманию налогов и сборов для финансирования таких услуг. В подобной системе местные самоуправления уполномочены самостоятельно собирать свои доходы и принимать инвестиционные решения.

Децентрализация с законодательным закреплением обычно используется как синоним бюджетной децентрализации, при которой местные самоуправления имеют четкие расходные обязательства, значительную независимость бюджета, а также закрепленные в законодательном порядке географические границы, в чьих пределах они выполняют функции государства. Хотя могут существовать самые различные формы бюджетной децентрализации, которые соответствуют степени независимости в принятии решений на субнациональном уровне, общее определение термина «бюджетная децентрализация» включает в себя политические, экономические и институциональные основы межбюджетных отношений и касается аспектов от анализа эффективности государственных институтов и формирования устойчивой системы финансирования инфраструктуры до совершенствования механизмов бюджетных трансфертов и поддержки систем социального обеспечения.

Тщательно разработанная стратегия бюджетной децентрализации должна не только способствовать росту местной самостоятельности, когда местные самоуправления имеют

право независимо действовать в пределах своей компетенции при разработке доходной и расходной политики, но также стимулировать политическую подотчетность, экономическую эффективность и «прозрачность». В идеальной ситуации бюджетная система должна функционировать так, чтобы практически не оставалось возможностей для двусмысленного толкования и переговоров между разными уровнями управления. Важнейшим компонентом стратегии децентрализации становится формирование такой юридической и нормативной базы, которая позволила бы разным уровням управления уточнить свои роли и обязанности.

Третья группа проблем посвящена рассмотрению расходных полномочий органов власти различных уровней бюджетной системы в моделях бюджетного федерализма западных стран, роли налоговых и неналоговых доходов в фискальной автономии субнациональных бюджетов этих стран, а также анализу межбюджетных трансфертов как механизму сглаживания асимметрии в доходно-расходной несбалансированности бюджетов субнациональных уровней западных бюджетных систем и выделению критериев оценки эффективности разграничения полномочий по расходам и доходам в западных моделях бюджетного федерализма.

Один из важнейших элементов системы децентрализации государственной власти в моделях бюджетного федерализма по вертикали связан с определением того, "что следует делить" между бюджетами разного уровня и в какой последовательности. При этом ключевыми для моделей бюджетного федерализма являются, по меньшей мере, три «объекта деления»: разделение доходов, разграничение расходов и полномочий по расходам и доходам.

Что касается очередности, то в приведенном выше определении упор делается на первичности доходной части бюджетной системы и лишь из определенного уровня доходов составляется расходная смета. Авторская же точка зрения сводится к тому, что распределение расходной нагрузки (фактически функций) между бюджетами разных уровней должно играть исходную роль в построении системы межбюджетных отношений. Только после того, как распределена ответственность за расходы и стал известен их общий объем на каждом уровне власти, следует приступать к решению вопросов о закреплении и перераспределении доходов между этими уровнями.

Следует обратить внимание на тот факт, что децентрализация расходов и расходных полномочий не одно и то же. Наиболее спорным является вопрос именно о расходных полномочиях того или иного уровня, т.е. возможности предоставлять / не предоставлять то или иное количество или даже виды общественных благ. Проведенное исследование заставляет автора поддерживать принцип максимально приемлемой децентрализации по предоставлению услуг населению между бюджетами различных уровней. Это обусловлено тем, что наибольшей эффективности в осуществлении той или иной расходной функции можно добиться, если она будет закреплена за низшим из тех уровней власти, которые могут ее выполнить надлежащим образом. Фактически доказательство данного положения было сведено автором к подтверждению теоремы У. Оутса и основывалось на следующих предположениях:

- чем меньше территориальная единица, тем более однородны в среднем предпочтения людей, живущих на этой территории. Местные власти могут предложить населению общественные блага, в большей степени соответствующие их предпочтениям;
- в маленькой общине люди могут эффективнее повлиять на предоставление общественных благ в соответствии с их потребностями;
- трудности в определении наилучшего способа предоставления конкретного общественного блага;
- информация о локальных потребностях в общественных благах более доступна местным органам власти.

Практический опыт свидетельствует, что закрепление расходных функций и

распределение обязанностей по оказанию услуг целесообразно осуществлять в соответствии с «зоной их использования» (см. таблицу 6).

Таблица 6.

Теоретическое представление о распределении расходных полномочий и функций между уровнями бюджетной системы в странах мира

| Статья расходов и функция | Политика стандарты и контроль | Осуществление и управление |
|--|-------------------------------|----------------------------|
| Оборона | Ф | Ф |
| Международные отношения | Ф | Ф |
| Международная торговля | Ф | Ф |
| Кредитно-денежная политика | Ф | Ф |
| Межрегиональная торговля | Ф | Ф |
| Трансферты населению | Ф | Ф |
| Субсидии предприятиям и отраслям | Ф | Ф |
| Иммиграция | Ф | Ф |
| Страхование по безработице | Ф | Ф |
| Воздушное и железнодорожное сообщение | Ф | Ф |
| Налогово-бюджетная политика | Ф, Р | Ф, Р, М |
| Регулирование экономической деятельности | Ф | Ф, Р, М |
| Природные ресурсы | Ф | Ф, Р, М |
| Окружающая среда | Ф, Р, М | Р, М |
| Промышленность и сельское хозяйство | Ф, Р, М | Р, М |
| Образование | Ф, Р, М | Р, М |
| Здравоохранение | Ф, Р, М | Р, М |
| Социальное обеспечение | Ф, Р, М | Р, М |
| Полиция | Р, М | Р, М |
| Водоснабжение, канализация, утилизация отходов | М | М |
| Пожарная охрана | М | М |
| Парки и места общественного отдыха | Ф, Р, М | Ф, Р, М |
| Дороги федерального значения | Ф | Р, М |
| Региональные дороги | Р | Р, М |
| Местные дороги | М | М |
| Финансовая помощь | Ф, Р | Ф, Р |

Общенациональные органы власти нацелены на решение вопросов, связанных непосредственно с удовлетворением потребностей граждан независимо от места их проживания, финансируя данные услуги. К общегосударственным функциям как правило относят оборону, почтовую службу и систему связи, дороги общегосударственного значения, гражданскую авиацию. Кроме того сюда относят также законодательную систему и суды, правоохранительные органы национального уровня, внешнюю политику, научно-исследовательские работы, защиту окружающей среды и пр.

На субфедеральные уровни власти целесообразно передать те виды услуг, производство которых обеспечивает «экономии на масштабах» или расширение «зон использования», но по единым общегосударственным нормам. К расходам региональных органов власти целесообразно относить строительство междугородных шоссе, т.е. общественные услуги и блага, которые локализируются лишь на определенной территории.

Итак, эффективность децентрализованной модели бюджетного федерализма обеспечи-

вается соответствием обязанностей по расходам тем целям, которые ставятся при закреплении той или иной услуги. При этом целесообразно придерживаться следующих принципов: закрепление полномочий по расходам за уровнями бюджетной системы должно быть обусловлено четырьмя критериями: экономической эффективностью, бюджетной справедливостью, политической подотчетностью и административной действенностью (рис. 6).



Источник: Адаптировано из ACIR. (2001). *Governmental Functions and Process: Local and Areawide*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A45. Washington, D.C.

Рис. 6. Процесс закрепления расходных полномочий

Согласно этим характеристикам, расходные полномочия должны закрепляться за теми структурами управления, которые могут: (1) предоставить услугу при минимально возможной стоимости; (2) финансировать ту или иную функцию при максимально возможном бюджетном выравнивании; (3) предоставлять услугу при достаточном общественном контроле; а также (4) исполнять ту или иную функцию авторитетно, квалифицированно и обеспечивая учет интересов потребителей.

На основании этих четырех факторов можно определить, какая функция может наилучшим образом исполняться тем или иным уровнем власти в модели бюджетного федерализма.

1. *Экономическая эффективность*: функции следует закреплять за теми юрисдикциями, которые:

(а) достаточно крупны, чтобы воспользоваться экономией от масштабов, и достаточно малы, чтобы не понести убытки от масштаба (экономия от масштабов);

(б) готовы предоставлять альтернативные услуги своим гражданам и определенные услуги в таком ценовом диапазоне и с такой эффективностью, которые были бы приемлемы для местных жителей (конкуренция в государственном секторе);

(в) по возможности предусматривают ценообразование в отношении своих функций (ценообразование в государственном секторе).

2. *Бюджетная справедливость*. Соответствующие функции следует закреплять за теми юрисдикциями, которые:

(а) достаточно крупны, чтобы охватить выгоды и затраты, связанные с

выполнением данной функции, или готовы возмещать другим юрисдикциям затраты, понесенные в связи с выполнением функции, или полученные ими выгоды (экономические экстерналии);

(б) имеют достаточный бюджетный потенциал для финансирования своих обязанностей по предоставлению общественных услуг и готовы принимать меры, обеспечивающие бюджетную справедливость в отношении граждан и юрисдикции при выполнении той или иной функции (бюджетное выравнивание).

3. *Политическая подотчетность*: функции следует закреплять за теми юрисдикциями, которые:

(а) подконтрольны своим жителям, доступны им и подотчетны в выполнении своих обязанностей по предоставлению общественных услуг (доступ и контроль);

(б) максимизируют условия и возможности для активного и производительного участия граждан в выполнении функции (участие граждан).

4. *Административная действенность*: функции следует закреплять за теми юрисдикциями, которые:

(а) отвечают за разнообразные функции и могут обеспечить сочетание противоречивых функциональных интересов (многоцелевой характер);

(б) охватывают географическую область, достаточную для действенного исполнения функции (географическая достаточность);

(в) четко определяют цели и средства осуществления общественных функций и периодически пересматривают цели программы с учетом полученных результатов (управленческий потенциал);

(г) готовы следовать стратегии отношений между уровнями управления в интересах функционального сотрудничества между разными территориями и ослабления функциональных противоречий (гибкость во взаимодействии между разными территориями), а также

(д) располагают достаточными юридическими полномочиями для исполнения функций и опираются на них при ее осуществлении (достаточность юридической базы).

Анализируя структуры расходов в странах, включенных в Ежегодник статистики государственных финансов Международного валютного фонда, автор пришел к выводу о том, что существуют определенные функции органов власти, для которых характерен существенный «эффект перетекания». Так, что касается обороны и социального обеспечения, то они выполняются исключительно центральным правительством, а функции, требующие высокой степени политической подотчетности (например, образование) как в федеративных, так и в унитарных государствах находятся в ведении местных самоуправлений.

При этом функции муниципалитетов не идентичны их расходным полномочиям: многие функции местных властей, которые одновременно являются услугами для населения и предприятий, предоставляются коммерческими предприятиями на платной основе. И хотя эти платежи не обязательно попадают в местные бюджеты, общую ответственность за предоставление услуг данного вида несет муниципалитет. Таким образом, в работе применяется идеология «расширенного финансового баланса» и «расширенного бюджета» муниципалитетов.

Единой модели разделения расходных полномочий между уровнями власти нет ни в странах Восточной Европы, ни в странах Западной Европы, ни в других регионах мира. Для восточноевропейских государств это утверждение можно проиллюстрировать на примере важнейшей услуги — образования. Так, в России на местный уровень власти возложена полная ответственность за выплату зарплат учителям и другому персоналу в начальных и средних школах, за содержание и ремонт школ. Новое строительство школ также осуществляется в значительной степени за счет средств местных бюджетов.

Виды фискальной автономии субнациональных органов власти

| Вид доходов бюджета нижестоящего уровня | Уровень полномочий по контролю за видом доходов |
|--|--|
| Собственные налоги | Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежит органам власти соответствующего уровня |
| "Пересекающиеся" налоги | База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня |
| Регулирующие (разделяемые) налоги | Ставки и база налога определяется федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численность населения, расходные потребности, доходный потенциал |
| Нецелевые трансферты (гранты) | Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти – получатели трансферта вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя |
| Целевые трансферты (гранты) | Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти – получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы |

Источник: база данных ИЭПП

В Румынии местные власти никаких расходов по образованию не несут. В Польше местные власти несут расходы только на дошкольное образование. В Чехии расходы на начальное и среднее образование разделены между местным и государственным уровнями власти. В Болгарии и Венгрии ситуация в целом похожа на российскую. В Латвии и Литве местные власти несут все расходы, связанные с начальным и средним образованием, за исключением заработной платы учителей.

Что касается распределения доходных полномочий, то целесообразно выделить три принципиальных подхода к решению проблемы разделения собираемых налогов в разных по централизации моделях бюджетного федерализма (таблица 7):

- закрепление налогов за определенным уровнем власти и разграничение полномочий по взиманию налогов;

- совместное использование базы налогообложения;

- долевое распределение налогов.

Суть первого подхода заключается в том, что каждый уровень власти в государстве получает полное право и несет всю ответственность за установление и сбор своих собственных налогов.

В основе второго подхода лежит соединение в рамках определенного вида общегосударственного налога нескольких ставок, самостоятельно устанавливаемых разными уровнями власти, (федеральным, региональным и местным).

И наконец, третий подход предполагает использование механизма нормативного разделения между бюджетами разных уровней доходов от конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всей территории страны.

Бюджетный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не

только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения. Предоставление собственных услуг должно быть профинансировано собственным населением из собственных налогов.

Принцип бюджетной автономии предполагает отказ от расщепления налоговых доходов и выведение из бюджетной практики регулирующих доходных источников (налогов). Необходимо, чтобы налоговые доходы бюджетов каждого уровня формировались в основном за счет собственных налогов.

При разграничении налоговых полномочий между органами власти и управления разных уровней автор обосновывает следующие принципы:

а) налоговые полномочия каждого уровня власти должны быть необходимыми и достаточными для эффективной реализации закрепленных за соответствующим уровнем бюджетной системы расходных полномочий;

б) налоговые полномочия федеральных властей, кроме того, должны быть достаточными для обеспечения возможности регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического, социального и налогового пространства, в том числе за счет выравнивания бюджетной обеспеченности регионов;

в) налоговые полномочия региональных и местных властей не должны ограничивать перемещение капиталов, рабочей силы, товаров и услуг, а также позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты) и осуществлять недобросовестную налоговую конкуренцию;

г) каждому уровню власти должно быть предоставлено право делегировать (передать) в установленных законодательством страны случаях и порядке свои налоговые полномочия другому уровню власти (без права их дифференциации между властями отдельных территориальных единиц).

При разделении конкретных видов налогов и налоговых полномочий между уровнями власти целесообразно учитывать следующие критерии, утвердившиеся в различных моделях бюджетного федерализма:

- стабильность — чем больше налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляются этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

- экономическая эффективность — за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

- мобильность налоговой базы — чем выше мобильность налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом, и наоборот;

- равномерность размещения налоговой базы — чем выше неравномерность (дисперсность) размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне она должна облагаться налогом, и наоборот;

- социальная справедливость — налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть закреплены за федеральным уровнем власти;

- бюджетная ответственность — сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих соответствующие услуги.

В конце 20 века для многих государств сформировалась тенденция передачи значительной доли расходных и части доходных полномочий на субфедеральный уровень управления. Это является следствием стремления государства повысить уровень представительства населения в принятии решений, а также попытками учесть предпочтения получателей государственных услуг в отношении их качества, количества и структуры.

Итак, решение проблемы распределения налоговых доходов не сводится к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти: скорее, результатом ее решения является спектр различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий в альтернативных моделях бюджетного

федерализма (таблица 7).

Кроме рассмотренных выше существуют услуги, которые предоставляются. Характерно, что в разных странах налоги и сборы, закрепленные за субфедеральными органами власти, существенно различаются. Так, в развитых и развивающихся странах (и с федеративным, и с унитарным типами устройства) взимается сразу несколько региональных налогов. При этом, как выясняется, поступления подоходного налога с физических лиц в доходах субфедеральных бюджетов более существенны для развитых стран, чем для развивающихся. В таких странах, как Австрия, Бразилия, Канада, ФРГ, Индия, ЮАР, Испания, США, очевидно, в силу больших площадей государственных территорий и субнациональных образований налоги на общее потребление составляют значительную долю доходов бюджетов последних. Кроме того, в ряде стран, например Австрии и ФРГ, могут действовать такие положения о разделении налоговых доходов по уровням бюджетной системы, которые лишают субнациональные органы власти права на формирование порядка исчисления и взимания налогов.

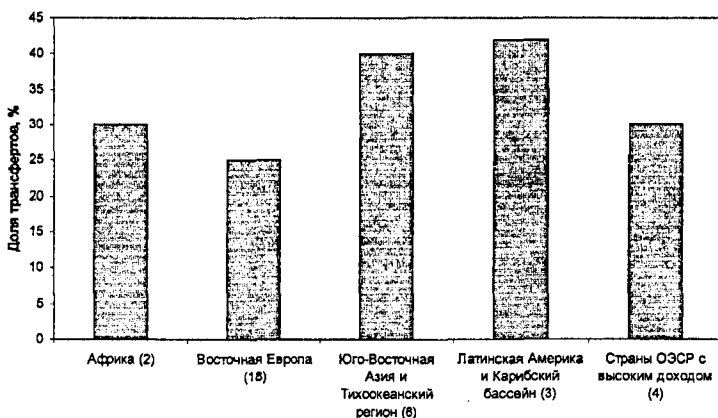
различными органами государственной власти и потребление которых зависит исключительно от самих пользователей этих услуг, их предпочтений, рода деятельности, социального статуса или достатка. К таким услугам относятся, например, обучение в государственных учебных заведениях, медицинские услуги, транспортные услуги, услуги тепло- и водоснабжения, предоставляемые государственными и муниципальными предприятиями, аренда государственной или муниципальной собственности, услуги рекреационных зон и т.д. Доходы от предоставления таких услуг классифицируются во всех бюджетных системах как *неналоговые*, и оцениваются они, как правило, с точки зрения того, были ли эти доходы получены в связи с исполнением полномочий, делегированных обществом тому или иному уровню власти.

Однако несмотря на различные альтернативные схемы распределения налоговых и неналоговых доходов и расходных обязательств, практически всегда возникают вертикальный и/или дисбаланс в модели бюджетного устройства. Вертикальный дисбаланс возникает в случае различия собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы. Горизонтальный дисбаланс возникает при различии собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Указанные виды дисбалансов могут быть устранены с помощью различных механизмов трансфертов (рис. 7) или заимствований.

Практически в любой децентрализованной модели бюджетного федерализма необходим комплекс выравнивающих трансфертов: от целевых и условных трансфертов для решения конкретных задач экономической политики национального правительства, до иных условных или безусловных трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы. При этом необходимо избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, в целях укрепления ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

Не следует вводить систему целевых трансфертов и в отсутствие работающей системы мониторинга и эффективного контроля за их использованием. Это может привести к неэффективному использованию ресурсов и росту коррумпированности субнациональных фискальных властей.

Поскольку механизм межбюджетных трансфертов действует в двух измерениях, возникают вертикальные и горизонтальные диспропорции в системе межбюджетных отношений: (1) *в вертикальном измерении*, т.е. в распределении доходов между центром и местными самоуправлениями и (2) *в горизонтальном измерении*, т.е. размещении финансовых ресурсов между их получателями. На рис. 7 показана роль межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов для разных регионов.



Примечание: измеряется как доля трансфертов нижестоящим уровням управления в расходах на нижестоящих уровнях. Среднее арифметическое последних наблюдений в странах, по которым имелись данные. Цифры в скобках показывают количество представленных стран.

Рис. 7. Вертикальная диспропорция по регионам

По мнению автора, существует три наиболее эффективных способа устранения вертикальных и горизонтальных диспропорций:

1. Использование каждым уровнем власти собственных инструментов для устранения каждой диспропорции. Проблема вертикальной диспропорции на каждом уровне решается совместным участием в налогах или предоставлением централизованной финансовой помощи. Затем горизонтальная диспропорция устраняется посредством платежей, поступающих от регионов, обладающих более высоким бюджетным потенциалом, там, где этот потенциал ниже. Данная модель применяется в Германии.

2. Введение комплексной системы выравнивающих дотаций: проблемы вертикальных и горизонтальных диспропорций решаются одновременно через систему дотаций, в том числе — выравнивающих платежей и целевых дотаций. Такой подход используют в Канаде и Австралии.

3. Устранение только вертикальных диспропорций и игнорирование горизонтальных: как и в первом случае, вертикальная диспропорция устраняется совместным участием в налогах или предоставлением централизованной финансовой помощи, однако никаких действий по устранению горизонтальной диспропорции не предпринимается. Реагируют капитал и рабочая сила, причем не только на разницу в оплате труда, но и на чистые фискальные выгоды, имеющиеся в разных регионах (чистая выгода, полученная после совершения государственных расходов и уплаты налогов). Впрочем, здесь могут присутствовать целевые дотации, помогающие достичь целей центрального правительства; по крайней мере, в некоторых функциональных областях они тоже могут служить ослаблению горизонтальных диспропорций. Примерно такой способ избрали в США.

Итак, вертикальная диспропорция возникает в том случае, когда обязанности местного самоуправления по расходам не соответствуют его полномочиям по сбору доходов. Общемировая практика свидетельствует о том, что не менее 30 процентов доходов местных бюджетов во всех регионах поступает в виде межбюджетных трансфертов. Горизонтальная диспропорция возникает, когда бюджетный потенциал, необходимый для выполнения аналогичных функций, в разных самоуправлениях оказывается неодинаковым. Во всех странах проблема таких диспропорций решается посредством разнообразных трансфертов,

позволяющих местным самоуправлениям выполнять закрепленные за ними функции.

В четвертой группе проблем исследуются вопросы несбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в 2000-2007 гг., распределения расходных обязательств между органами власти в российской модели бюджетного федерализма, методики управления бюджетными доходами в российских условиях с учетом международного опыта, а также адаптации элементов западных моделей бюджетного федерализма в РФ.

В противоположность зарубежным теориям государственных финансов в отечественных научных исследованиях широко используется термин «бюджетный федерализм» как более узкое понятие по сравнению с фискальным федерализмом. Однако до сего момента эта категория не имеет однозначного толкования ни в российском законодательстве, ни в экономической литературе.

Российские теоретики и практики бюджетного федерализма обязательно связывают содержание этой категории с такими понятиями, как «взаимодействие», «установление», «регулирование» и т.п., что свидетельствует о процессуальности межбюджетных отношений. В этом случае взаимоотношения между бюджетами различных уровней перестают быть статичными, а модель бюджетного процесса предстает в качестве пошаговой адаптации или балансирования интересов разных уровней власти и управления. Только такой подход позволяет понять сложный механизм бюджетного процесса. Ежегодное составление и рассмотрение, принятие и исполнение федерального бюджета, региональных и местных бюджетов превращается в процесс достижения компромиссного договора между ветвями власти, а также между Федерацией и территориальными сообществами.

Модель бюджетного федерализма в России имеет в своей основе механизм автономного функционирования бюджетов различных уровней власти, базирующийся на:

- законодательно закрепленных расходных полномочиях разных уровней власти;
- правовом разграничении доходных, прежде всего, налоговых полномочий;
- функционировании механизма финансового выравнивания.

Исходя из соотношения принципов централизма и децентрализма в системе российского бюджетного федерализма, можно сформулировать его основное противоречие: 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 предполагает 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. В результате возникает необходимость в механизме «финансового выравнивания», понятие которого наряду с бюджетным федерализмом не имеет однозначного толкования. В широком смысле слова оно предполагает обеспечение каждого уровня власти финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления присущих ему функций.

В основе механизма реализации межбюджетных отношений в России лежат два основных инструмента: разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы и межбюджетное регулирование. Правовая основа разграничения расходных полномочий обусловлена закреплением полномочий на постоянной основе федеральным законодательством, а также передачей полномочий отдельными нормативными актами.

Система же межбюджетного регулирования – более разветвленная, и предполагает, с одной стороны, механизм перераспределения средств между уровнями бюджетной системы,

а с другой – налоговое регулирование бюджетной обеспеченности. Первый механизм регламентирует предоставление временной финансовой помощи в виде бюджетных кредитов, дотирование нижестоящих бюджетов с учетом бюджетной обеспеченности и по душевому принципу, а также поддержка социального и экономического развития нижестоящих бюджетов за счет субвенций и субсидий из соответствующих фондов развития и субсидий из фондов софинансирования социальных расходов.

Второй механизм предусматривает закрепление налогов или отчислений от них на постоянной основе Бюджетного и Налогового кодексов, а также на основе регионального и местного законодательства. Наряду с этим налоговое регулирование бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов предполагает установление дополнительных дифференцированных отчислений от налогов.

Реализация положений муниципальной реформы, диктующих необходимость постоянного, масштабного осуществления с уровня субъекта РФ функций финансового выравнивания в отношении большого числа экономически крайне разнородных поселенческих муниципальных образований усложняет решение задачи устойчивого функционирования межбюджетных отношений на субрегиональном уровне.

Следует отметить, что во многих субъектах Федерации в настоящее время формально вообще не осталось бездотационных муниципальных образований. И дело здесь не в ухудшении общего экономического положения в регионе и в его муниципальных образованиях. Однако даже на фоне устойчивого экономического роста в регионе сохраняется, а порой даже усиливается общая нехватка бюджетных средств, причина которой одна – нарастающая централизация налогового потенциала страны.

Регулирование межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне в принципе преследует цели обеспечения субрегиональных бюджетов необходимыми финансовыми ресурсами для полного и своевременного осуществления возложенных на них (т.е. законодательно закрепленных и делегированных) расходных полномочий. Однако в соответствие с новым федеральным законодательством никаких гарантий полного и своевременного предоставления такого обеспечения (кроме компенсации переданных полномочий) не содержится. Более того, формальная и моральная ответственность за выбор конкретной меры общего финансового выравнивания на субрегиональном уровне полностью возложена на субъекты РФ. Именно они определяют, какую долю своих ресурсов они направляют на эти цели. В описанных выше крайне сложных финансовых условиях регионов это «право» часто выглядит как преднамеренное усиление конфликтности в отношениях между руководителями регионального и местного уровня.

В результате складывается ситуация, при которой «глубина» внутрирегионального финансового выравнивания резко дифференцируется в зависимости от финансовых возможностей конкретных субъектов Федерации.

Соответственно, существенно дифференцирована и степень финансовой обеспеченности аналогичных по уровню муниципальных образований и, соответственно, параметры доступа населения к аналогичным видам бюджетных, и, прежде всего, социальных услуг (таблица 8).

И все же реальная децентрализация расходных обязательств в сфере общественных социально значимых благ и источников их финансирования может в ближайшие годы стать одним из самых значимых событий реформы федеративных отношений в России.

К общим недостаткам системы разграничения расходных полномочий различных уровней власти в РФ можно отнести: нечеткость нормативно-законодательной базы и низкую степень самостоятельности региональных и местных бюджетов.

В результате органы власти субъектов Федерации и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и/или частичного исполнения возложенных на

них обязательств. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, разработке и реализации среднесрочных программ развития и реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Таблица 8.

Межбюджетные трансферты и региональные финансы в 2000–2007 гг.

| | 2000 | 2004 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|-------|
| <i>Доля консолидированных региональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации, %</i> | | | | |
| Доходы до трансфертов | 45,2 | 40,1 | 41,8 | 40,5 |
| Чистые расходы | 54,1 | 58,9 | 56,8 | 58,2 |
| <i>Межбюджетные трансферты из федерального бюджета, %</i> | | | | |
| Доля доходов консолидированных бюджетов | 4,9 | 7,8 | 6,4 | 6,6 |
| Доля от объема консолидированного бюджета субфедеральных органов власти | 9,6 | 16,1 | 12,9 | 13,6 |
| Доля расходов консолидированного бюджета | 10,6 | 16,1 | 12,6 | 13,3 |
| <i>Показатели консолидированных региональных бюджетов, % ВВП</i> | | | | |
| Доходы до трансфертов | 12,2 | 12,1 | 12,2 | 11,3 |
| Межбюджетные трансферты из федерального бюджета | 1,4 | 2,6 | 2,9 | 3,2 |
| Расходы | 14,1 | 14,7 | 15,5 | 14,9 |
| Профицит (+) / дефицит (-) | 0,5 | 0,02 | -0,4 | -0,35 |

Источник: данные Росстата за соответствующие годы.

Что касается доходных полномочий, то из негативных последствий воплощения в России системы расщепляемых налогов можно выделить: полное отсутствие каких-либо налоговых полномочий; отсутствие ориентации на эффективное и действенное использование доли налоговых поступлений и слишком частые изменения пропорций разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы.

Как показывает международный опыт, лишь в немногих странах (прежде всего в США) субфедеральные органы власти обладают налоговой автономией, которая достаточна для вертикального сбалансирования бюджетной системы. Это означает, что принимая новые расходные обязательства, регионы или муниципальные образования в состоянии одновременно повысить налоги в размере, необходимом для их финансирования. Чаще налоговые полномочия в значительной мере централизуются на уровне национального правительства, субнациональные органы власти наделяются недостаточными налоговыми полномочиями и малозначимыми налоговыми источниками.

Поэтому в целях вертикального сбалансирования бюджетной системы приходится использовать расщепляемые налоговые доходы или межбюджетные трансферты. При этом предполагается, что налоговые полномочия в целом соответствуют расходным полномочиям органов власти на всех уровнях бюджетной системы.

Примером широкого использования таких механизмов является Германия. Налоговое законодательство Германии полностью централизовано. Распределение налогов и налоговых доходов от подоходного налога и налога на прибыль зафиксировано в Конституции, распределение доходов от НДС устанавливается в законодательных актах. Основные налоговые полномочия закреплены за федеральным уровнем, но налоговое администрирование делегировано землям. Налоги, которые полностью поступают в бюджет одного уровня, обеспечивают незначительную часть бюджетных доходов. В федеральном бюджете такими налоговыми источниками являются акцизы (14 % налоговых поступлений), в бюджетах земель — налоги на автотранспорт и чистое богатство (соответственно 5 %), в местных бюджетах — налоги на регистрацию бизнеса, на имущество, плата за коммунальные услуги

(8 %). Важнейшими налоговыми доходами всех бюджетных уровней являются расщепляемые налоговые поступления от подоходного налога, налога на прибыль и НДС. В совокупности они составляют около 70 % налоговых поступлений в бюджетную систему Германии, они собираются централизованно, а затем распределяются в соответствии с установленными долями. Важная особенность германской налоговой системы заключается в том, что федеральное правительство не может изменять пропорции распределения в одностороннем порядке. Кроме того, установление пропорций распределения поступлений от НДС требует согласования с землями.

Региональное распределение поступлений от НДС осуществляется пропорционально численности населения, между местными бюджетами — на основе формулы, что обеспечивает дополнительное горизонтальное бюджетное выравнивание. Горизонтальное распределение подоходного налога и налога на прибыль осуществляется в соответствии с принципом происхождения налоговых поступлений (принцип резидентности)¹².

Для России опыт Германии исключительно результативен. Это связано с тем, что для бюджетного устройства Российской Федерации как страны с федеративным государственным устройством, в состав которой входит большое количество административных образований, не одинаковых по размеру территории, численности населения и уровню социально-экономического развития, характерна особая значимость перераспределительной, или выравнивающей, функции федерального бюджета. Она реализуется с помощью механизма распределения финансовой помощи региональным бюджетам. Однако объем финансовой помощи конкретному региону не находится в прямой зависимости от стоимости оказания государственных услуг в регионе и в обратной — от его доходного потенциала. В этом случае федеральная финансовая помощь по своей экономической сути не выравнивает объем бюджетных услуг, оказываемых на территории государства.

Возможности адаптации западного опыта формирования моделей бюджетного федерализма препятствует высокая степень централизации, прежде всего в вопросах нормативно-правового регулирования налоговых баз и ставок, а также использования расщепляемых налоговых доходов.

Реальный стимулирующий эффект содержится в возможности замещения дотационного механизма межбюджетного регулирования системой отчислений от конкретных видов налоговых поступлений (стимулирование, как наращивание налоговой базы, так и более высокой собираемости налогов). При этом заметный стимулирующий компонент может содержаться не только в системе единых, но и даже в допускаемых законом дифференцированных нормативах налоговых отчислений при условии закрепления этих нормативов за местными бюджетами на среднесрочной основе.

Таким образом, эффективная система бюджетного федерализма в Российской Федерации может быть сформирована лишь на основе таких принципов федеративного государственного устройства и управления, как кооперация, специализация и субсидиарность. Государственное же управление становится результативным лишь в случае делегирования федеральному центру тех политических, экономических и других функций, которые не могут быть адекватно выполнены ни субъектами РФ, ни муниципалитетами.

Пятая группа проблем посвящена разработке подходов к формированию и развитию механизма повышения эффективности системы управления бюджетными расходами и доходами в многоуровневых бюджетных системах, имеющих в своей основе различные модели бюджетного федерализма.

Одним из важнейших принципов эффективного управления общественными финансами является *системный подход в организации управления*. Все ключевые элементы управления:

¹² Local Government Grant Distribution An International Comparative Study, PWC. 2000. P. 56.

управление бюджетным процессом, управление доходами, расходами, инвестициями, ликвидностью, бюджетными закупками, долгом и заимствованиями, межбюджетными трансфертами и активами — должны быть тесно взаимосвязаны и функционировать как единая система. Основным принципом функционирования такой системы управления (в том числе управления каждым из этих элементов) является *циклическая процессуальность управления*, который состоит из следующих основных стадий: планирование, исполнение и отчет, оценка и контроль эффективности, повышение качества управления по результатам оценки.

Основные стадии цикла управления общественными финансами можно также сформулировать как «бюджетирование — учет — аудит». При этом все три стадии цикла должны находиться в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Так, выбор модели бюджетирования — бюджетирование по затратам или бюджетирование по результатам — во многом определяет организацию и методы исполнения бюджета и последующего аудита и контроля эффективности.

Одно из основных международных требований к управлению общественными финансами заключается в полном отражении в бюджете всей информации о финансовом состоянии государственного сектора, включая внебюджетные фонды, государственные предприятия и учреждения, все формы трансфертов между различными элементами государственного сектора, а также между уровнями бюджетной системы. Важность этого требования обусловлена тем, что законодательные (представительные) органы власти должны иметь возможность оценить всю деятельность органов публичной власти на своей территории и совокупные общественные финансы, когда принимают решение по бюджету.

Одним из важнейших механизмов, дисциплинирующих органы публичной власти, является применение в рамках законодательства принципа жестких бюджетных ограничений. Наиболее простым и старым видом бюджетных ограничений является «золотое правило», устанавливающее, что текущие расходы не должны превышать бюджетные доходы, иными словами, что дефицит государственного бюджета не может превышать совокупного объема государственных инвестиций. «Золотое правило» до сих пор сохранилось в бюджетном законодательстве некоторых стран. В настоящее время наиболее распространенными являются ограничения, устанавливаемые в отношении дефицита бюджета, размера долга и расходов на его обслуживание.

Правила фискальной политики (основные виды ограничений)¹³, используемые в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сводятся к ограничению таких показателей, как: общая сбалансированность бюджета, дефицит бюджета, государственные заимствования, долг и резервы.

В настоящее время вместо регулярного в прошлом декларирования проведения разумной и сдержанной бюджетной политики, органы власти в развитых странах отдают предпочтение законодательному закреплению бюджетных ограничений. Считается, что положительный эффект от стабилизации нормативной базы, особенно при введении долгосрочных целевых ограничений, перевешивает издержки, связанные с потерей гибкости в управлении бюджетом.

Принцип бюджетной прозрачности и подотчетности как основа рациональной системы управления. Важность этого принципа подчеркивается особым вниманием к нему со стороны международных организаций. Уже созданы стандарты, изложенные в «Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» МВФ и в «Кодексе лучшей практики по вопросам бюджетной прозрачности» ОЭСР.

Период бюджетных реформ в России совпал с важными изменениями в практике госу-

¹³ Цитируется по: *Jack Diamond. Budget System Reform in Emerging Economies. The challenges and the Reform Agenda. Occasional Paper 245. International Monetary Fund. Washington. DC, 2006. P. 14.*

дарственного управления в странах, обладающих к настоящему моменту наиболее развитой системой управления общественными финансами. Самые важные нововведения — это бюджетная децентрализация, которая обычно дает органам власти субнационального уровня больше доступа к средствам, больше обязанностей и самостоятельности; переход от годового бюджета к среднесрочному; переход от кассового метода к методу начисления в области учета и финансовой отчетности; делегирование полномочий органов власти негосударственным хозяйственным единицам; переход от управления бюджетными ресурсами к управлению результатами.

Во многих странах эти реформы еще далеки от завершения, и, безусловно, не получили всеобщего признания. Тем не менее, эти новации уже оказали влияние на теорию и практику управления общественными финансами, и, без сомнения, найдут применение в долгосрочной перспективе. Международные организации, такие как Всемирный банк, способствуют распространению принципов «нового государственного управления» как в развитых странах, так и странах с переходной экономикой. Многим из этих стран пришлось бороться с искушением принять наиболее инновационные, авангардные методы управления общественными финансами в надежде на то, что это будет способствовать их собственному развитию.

Суть проблемы проведения бюджетных реформ заключается в необходимости соблюдения логической последовательности в развитии системы управления общественными финансами. Нельзя перескочить к применению более совершенных методов и технологий управления, не пройдя период внедрения более простых, хорошо апробированных методов и технологий.

Реформа организации управления, которая проходит во многих странах мира в течение последних 15-20 лет, носит преимущественно вспомогательный характер. Она содействует реализации реформы системы общественных финансов в связи с внедрением стратегического и среднесрочного бюджетного планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, управления рисками, новой системы учета и отчетности. Она направлена на достижение тех же целей, что и бюджетная реформа: 1) повышение прозрачности принятия решения органами публичной власти; 2) повышение устойчивости и стабильности бюджетной системы и общественных финансов; 3) повышение эффективности и экономичности деятельности органов публичной власти, — хотя при этом используются иные методы и инструменты.

В основе реформы организации управления лежит недовольство традиционной сильно централизованной бюрократической моделью управления, которая оказалась малоэффективной в условиях значительного усложнения функций органов публичной власти, огромного потока информации, превысившего управленческие возможности управленческого центра, и высоких рисков финансовой нестабильности. Все это обусловило необходимость перехода к более децентрализованной и гибкой системе управления, делегированию полномочий по принятию решений от центра к нижестоящим организационным структурам, сокращению патронажа и усилению самостоятельности и ответственности нижестоящих руководителей, а также стимулирования результативного и эффективного управления общественными финансами и предоставления общественных услуг.

В основе организационных преобразований, поддерживающих бюджетную реформу, лежит переход к более децентрализованному управлению.

Во всех странах процессы децентрализации полномочий проявились в образовании трехуровневой структуры организации управления: министерский уровень (правительство); уровень департаментов и уровень исполнительных агентств.

Практически все страны столкнулись с проблемой взаимоотношений между департаментами как центрами разработки политики и государственными организациями, не входящими в структуру органов власти, как исполнительными структурами, которые предоставляют услуги и расходуют бюджетные средства. Новый характер их

взаимоотношений предполагает, что изменяется характер контроля за их деятельностью, который приобретает черты стратегического управления, тогда как исполнительные организации наделяются полномочиями оперативного управления. Однако большинство стран столкнулось с трудностями четкого размежевания полномочий и ответственности между министерствами и исполнительными агентствами.

Период бюджетных реформ в России совпал с важными изменениями в практике совершенствования моделей бюджетного федерализма в западных странах.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» утвердило трехлетнюю Концепцию реформы бюджетного процесса. Федеральный бюджет РФ уже принят на 2008-2010 гг., следовательно, идет речь об отладке конкретных процедур, новых правил работы министерств, в том числе в рамках экспериментов, которые уже проведены в 2006-2007 гг. Они вылились в поправки в Бюджетный кодекс РФ, которые стали действовать с 1 января 2008 г. и закрепили цель формирования новой системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР).

Для получения синергетического эффекта в форме повышения эффективности расходов субфедеральных бюджетов может быть использована модель, позволяющая оперативно выбирать различные варианты макропоказателей: темпы роста доходов бюджета; проектируемые расходы бюджета по разделам функциональной структуры; проектируемые расходы бюджета по подразделам функциональной структуры; проектируемые расходы по разделам функциональной структуры в разрезе экономических статей; экономическая структура расходов; темпы роста расходов бюджета; удельный вес расходов бюджета по функциональной структуре.

Опираясь на технологии реинжиниринга, представляется возможным применить соответствующие технологии для реструктуризации бюджетной сферы, на основе содействующей Концепции. При этом наиболее сложной и важной задачей является разработка модели финансовой подсистемы региона, которая должна обеспечить освобождение отрасли от организаций-потенциальных банкротов, сохранить плохо работающего субъекта в отрасли в связи с исключительностью предоставляемых услуг, оценить целесообразность сохранения субъекта в отрасли по причине плохого руководства, определить формы контроля над производством услуг в отрасли.

Важным элементом реформирования бюджетного процесса является формирование реестров расходных обязательств в процессе программно-целевого формирования бюджетов всех уровней власти. Ему отводится роль важного информационного ресурса, позволяющего объединить в себе все сведения о расходных обязательствах, подлежащих финансированию из бюджета соответствующего уровня.

Итак, в основе реформы организации управления лежит недовольство традиционной сильно централизованной бюрократической моделью управления, которая оказалась малоэффективной в условиях значительного усложнения функций органов публичной власти, огромного потока информации, превысившего управленческие возможности управленческого центра, и высоких рисков финансовой нестабильности. Все это обусловило необходимость перехода к более децентрализованной и гибкой системе управления, делегированию полномочий по принятию решений от центра к нижестоящим организационным структурам, сокращению патронажа и усилению самостоятельности и ответственности нижестоящих руководителей, а также стимулирования результативного и эффективного управления общественными финансами и предоставления общественных услуг.

Шестая группа проблем посвящена вопросам интеграции государственного и муниципального управления, с одной стороны, и частного сектора, с другой, в решении проблем инвестиционного обеспечения социальной сферы.

Бюджетирование по результату применимо на уровне не только бюджетных учреждений, но и органов государственного управления. Институтом, призванным

обеспечить переход к реализации механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, может стать механизм ежегодного представления главным распорядителем бюджетных средств доклада о результатах и основных направлениях своей деятельности. Для этого необходимо разработать качественные и количественные характеристики, позволяющие судить о степени достижения целей, только применительно к конкретным задачам и программам деятельности субъекта бюджетного планирования.

В условиях предусмотренного законодательством перераспределения полномочий возможны следующие модели реструктуризации управления социальной отраслью:

Модель 1. Радикальное реформирование, одновременная передача всех полномочий на региональный уровень. При внешней привлекательности данная модель мало реальна, поскольку чрезвычайно высоки риски нарушения ритма работы отрасли, кадровых потерь, что недопустимо.

Модель 2. Поэтапное реформирование отрасли, создание территориальной сети органов социальной защиты. Эта модель более реалистична и легче реализуема, хотя и потребует определенных организационных усилий как на уровне субъекта Федерации, так и на уровне муниципальных образований, в том числе связанных с изменением законодательной основы функционирования отрасли, изменением статуса органов и учреждений отрасли, решением кадровых (высвобождение, переход части муниципальных служащих в категорию государственных служащих и пр.) и финансовых вопросов.

Модель 3. Поэтапное реформирование отрасли, предусматривающее делегирование значительной части полномочий муниципальным образованиям. Именно в рамках данной модели возможны наиболее активные шаги по реструктуризации отрасли, поскольку она позволяет осуществлять минимальный объем требующих значительных временных и организационных ресурсов административных преобразований и, в то же время, более комплексно оценивать потребности реструктуризации на региональном уровне. В частности, в рамках данной модели создаются благоприятные условия для проведения ревизии сети действующих муниципальных учреждений социального обслуживания населения и ее реорганизация с целью создания универсальных центров комплексного обслуживания различных групп населения, расширения перечня социальных услуг, предоставляемых каждым учреждением (социальных, психологических, трудовых, юридических и пр.), развития учреждений социальной помощи на дому.

Перспективным направлением модернизации системы управления отраслью и оптимизации сети подведомственных учреждений является формирование вертикально-интегрированных структур.

Концентрация финансирования отрасли на региональном уровне сделала ее достаточно благоприятной сферой для внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. С учетом высокой социальной значимости отрасли чрезвычайно важно грамотно осуществить выбор приоритетов в ее развитии, адекватно сформулировать цели и задачи в данной сфере.

• Основой формирования социального заказа являются региональные целевые социальные программы (в том числе ведомственные и межведомственные программы в области социальной защиты населения).

Для повышения эффективности межведомственной и межсекторальной кооперации и взаимодействия в области социального обеспечения и социальной защиты населения необходимо создать и обеспечить регулярную работу Общественного совета по социальной политике при главе администрации субъекта Российской Федерации.

Необходимо также на уровне субъекта федерации поручить конкретным специалистам работу в сфере фандрайзинга и взаимодействия с донорами.

Наиболее актуальными задачами в данной сфере на настоящий момент являются:

- изучение примеров лучшей практики в сфере монетизации льгот;
- переход к полной монетизации льгот с учетом опыта регионов-пионеров;

- определение механизмов монетизации льгот в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг может происходить на основе:

- приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- ликвидации государственных и муниципальных предприятий с созданием на их базе частных структур, которым в той или иной форме обеспечивается доступ к имуществу ликвидированного предприятия;
- открытия рынка для частных предприятий «со стороны», привлечения их к предоставлению общественных услуг на конкурсной либо иной основе. Открытие рынка для исходно частных предприятий осуществляется путем перехода от административного раздела рынка между поставщиками услуг к закупкам данных услуг на конкурсной основе либо к нерегулируемому доступу поставщиков услуг на данный рынок. Очевидно, что имеет значение ликвидация не только формальных, но и неформальных «барьеров входа на рынок». В первую очередь речь идет о барьерах, носящих административный характер и связанных с механизмами регулирования рынков. При этом анализ опыта привлечения частного сектора к предоставлению общественных услуг в регионах и муниципалитетах Российской Федерации показывает, что само по себе внедрение конкурсных процедур еще не означает открытия рынка для частного сектора. Там, где конкурс проводится формально, он может лишь закреплять доминирование государственных и муниципальных предприятий.

Для обеспечения реального открытия рынка частному сектору необходимо соблюдение следующих базовых условий:

- стабильность институциональных механизмов регулирования рынка;
- выравнивание режима деятельности государственных (муниципальных) и частных предприятий с точки зрения «правил игры» на рынке, доступа к государственному (муниципальному) имуществу и т. п.;
- дерегулирование рынков, снижение формальных и неформальных административных барьеров;
- объективность отбора победителей в рамках конкурсных закупок государственных/муниципальных услуг.

При прочих равных условиях, на первоначальном этапе необходимо обеспечить те мероприятия по привлечению частного сектора и активизации конкуренции, которые:

- предусмотрены законодательством либо могут быть в полной мере реализованы в рамках существующего законодательства;
- наименее затратны и, напротив, могут принести дополнительные доходы в бюджет;
- связаны с наименьшими рисками в сфере обеспечения населения общественными услугами;
- способны дать наибольший результат с точки зрения повышения качества и эффективности предоставления общественных услуг.

В определенной мере эти требования могут противоречить друг другу, поскольку, например, привлечение частных операторов на управление общественной инфраструктурой в рамках государственно-частного партнерства во многих случаях может дать наибольший эффект, однако связано с существенными расходами и значительными рисками. Тем самым выработка конкретной последовательности и темпа осуществления изложенных выше мер во многом зависит от специфики конкретного региона и муниципального образования и является результатом политического решения. При этом на период одновременного существования на рынке государственных (муниципальных) и частных предприятий принципиально важным является выравнивание условий их деятельности, создание условий для честной конкуренции.

Одной из наиболее острых проблем для предприятий, работающих в секторе общественных услуг на подобных рынках, является невозможность обеспечить достаточную эффективность деятельности за счет экономии на масштабе. В условиях муниципальной

реформы эта проблема может еще более обостриться, поскольку ответственность за предоставление коммунальных услуг, где экономия на масштабе в ряде случаев достаточно существенна, передается на уровень поселений. Тем самым в данной сфере особенно актуальны механизмы межмуниципальной кооперации, позволяющие расширять рынок и делающие данные объекты более привлекательными для частного сектора.

В некоторых сферах привлечение частного сектора и активизация конкуренции сдерживаются наличием так называемых квазيبюджетных расходов, т. е. по сути своей бюджетных расходов, которые на практике несут государственные и муниципальные предприятия. Такая ситуация характерна для предприятий общественного транспорта, лекарственного обеспечения и т.п. В ряде случаев квазибюджетные расходы несут и частные предприятия, что характерно, например, для сельского хозяйства. Очевидно, что смягчение либо ликвидация проблемы квазибюджетных расходов является необходимым условием преобразований, направленных на привлечение частного сектора к предоставлению общественных услуг.

Возможны три различных подхода к решению данной проблемы, каждый из которых имеет определенные достоинства и недостатки.

• *Трансформация квазибюджетных расходов в явные бюджетные расходы.* Данный подход обеспечивает наибольшую прозрачность подобных расходов. В то же время его реализация связана с определенными рисками. Рост бюджетных расходов без изменения объема и качества бюджетных услуг в условиях ограничения бюджетных средств может негативно сказаться на финансировании других направлений расходов. Более того, заниженная оценка объема квазибюджетных расходов может привести и к снижению качества услуг. Необходимо учитывать также, что в условиях неразвитости рынка на первых этапах потребность в финансировании данных расходов из бюджета может оказаться чрезмерной, поскольку частному сектору для вступления в новую для него сферу деятельности требуется компенсация дополнительных рисков. В этих условиях целесообразно выделить приоритетные сферы, в которых отказ от квазибюджетных расходов производителей является наиболее актуальным.

Включение квазибюджетных расходов в цены и тарифы. В данном случае возникает угроза снижения доступности услуг. Поэтому этот механизм может использоваться в том случае, если в результате не происходит существенного снижения доступности соответствующих услуг для населения, в первую очередь малообеспеченных и социально уязвимых групп, либо если для этих групп действуют компенсационные механизмы.

Объединение при закупке услуг в рамках единых лотов видов работ и услуг, характеризующихся квазибюджетными расходами и высокодоходными их видами. В данном случае снижается прозрачность расходов, однако удается избежать непосредственного существенного роста объема расходов и значительного снижения доступности услуг для населения.

При этом устойчивость финансирования предполагает, что общий объем капитальных вложений региона или муниципального образования должен удерживаться в границах долговой емкости их бюджетов, что обеспечивает стабильность их финансирования и реализацию инвестиционных проектов в установленные сроки. Наиболее точно и полно упомянутый выше принцип нашел выражение в «Кодексе рационального финансирования капитальных расходов органов местного самоуправления», опубликованном в Великобритании в 2003 г. в издании «*The Prudential Code for Capital in Local Authorities*». Необходимо также при планировании инвестиций учитывать полную стоимость инвестиционного проекта. Некорректный расчет стоимости проекта ведет к возникновению финансовых разрывов, что противоречит принципу разумного финансирования. Особое внимание следует уделять оценке, анализу и управлению рисками при реализации инвестиционных проектов. Если муниципальные власти предполагают существенное улучшение качества предоставляемых социальных и коммунальных услуг, то им необходимо, прежде всего, оценить потенциальную платежеспособность населения и

предприятий и возможность уплаты ими повышенных тарифов. Если такая оценка даст отрицательный результат, то инвестиционный проект начинать слишком рискованно.

3. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Рассмотрены теоретические концепции, трактующие механизм развития теории экономики общественного сектора, предложено и обосновано авторское понимание содержания данной категории. Показано, что функционирование государства как центрального института национальной экономической системы связано с предоставлением общественных благ как обществу в целом, так и каждому отдельному потребителю. При этом бюджет государства рассматривается как механизм перераспределения национального дохода (общественных, публичных финансов) общества для финансирования производства общественных благ.

2. Показано, что 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. При этом значительная доля национального дохода общества находится в руках государства, управление этой долей осуществляется раздельно на каждом уровне власти и в каждой юрисдикции и объяснить взаимоотношения между уровнями бюджетной системы и определить пути их наиболее рационального и эффективного использования общественных финансов возможно в рамках теории бюджетного (фискального) федерализма.

3. Сформулированы определенные закономерности сочетания принципов централизма и децентрализма в механизмах функционирования многоуровневых бюджетных систем зарубежных стран, в рамках которых обеспечивается наиболее эффективное решение, с одной стороны, локальных задач региональными и местными органами власти, а с другой - глобальных задач федеральными (центральными) органами власти за счет рационального закрепления за каждым уровнем власти расходных полномочий и соответствующих доходных источников.

4. Выявлена эконометрическая зависимость динамики доли государственных расходов и ВВП, что позволило сформулировать концептуальный подход к проблеме оптимизации принципов централизма и децентрализма в западных моделях бюджетного федерализма. В результате было установлено, что уровень экономического развития страны и численность ее населения находятся в прямой зависимости от динамики удельного веса в ВВП государственных расходов. Поэтому для оценки эффективности модели бюджетного федерализма с точки зрения соотношения принципов централизации-децентрализации было решено использовать модель удельного веса государственных расходов в ВВП.

5. Доказано, что увеличение относительных размеров государства как доли государственных расходов в ВВП приводит к снижению и даже сокращению темпов экономического роста. При этом наибольшую трудность в части оптимального соотношения централизма и децентрализма в моделях бюджетного федерализма представляют взаимоисключающие моменты: с одной стороны, максимизация ресурсов в распоряжении различных уровней органов власти требует повышения относительных масштабов их расходов, с другой стороны, это приводит к снижению темпов экономического роста.

6. Определено, что эффективность модели бюджетного федерализма максимизируется лишь в результате длительного поэтапного согласования интересов между обществом и государством, с одной стороны, и федерацией, территориальными сообществами и местным населением, с другой. Именно поэтому столь различны механизмы реализации соотношения централизация-децентрализация в бюджетных системах различных стран и не существует единой оптимальной для любого государственного устройства модели бюджетного федерализма.

7. Выявлено, что модели бюджетного федерализма в федеративных государствах конструировались вокруг двух основных принципов: автономии и участия. При этом 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. Это означает, что все задачи, решение которых необходимо для социально-экономического развития государства должны относиться к сфере ответственности того уровня власти, который сможет их решить с максимальной эффективностью, экономностью и адекватностью.

8. Показано, что степень бюджетной децентрализации в разных странах определяется степенью независимости органов власти нижестоящих уровней, а также их свободой в сфере расходных и доходных полномочий и измеряется как процент расходов органов власти нижестоящих уровней в общих государственных расходах в странах мира. Как правило, на органы власти нижестоящих уровней (среднего и местного) в странах с федеративным устройством приходится большая доля совокупных государственных расходов, чем на аналогичные структуры в унитарных государствах.

9. Выявлено, что одним из важнейших элементов системы децентрализации государственной власти в моделях бюджетного федерализма по вертикали является определение того, "что следует делить" между бюджетами разного уровня и в какой последовательности. При этом ключевыми для моделей бюджетного федерализма являются, по меньшей мере, три «объекта деления»: разделение доходов, разграничение расходов и полномочий по расходам и доходам.

10. Определено, что распределение расходной нагрузки (фактически функций) между бюджетами разных уровней должно играть исходную роль в построении системы межбюджетных отношений. Только после того, как распределена ответственность за расходы и стал известен их общий объем на каждом уровне власти, следует приступать к решению вопросов о закреплении и перераспределении доходов между этими уровнями.

11. Выявлено, что закрепление расходных функций и распределение обязанностей по оказанию услуг целесообразно осуществлять в соответствии с «зоной их использования». Общественные органы власти созданы, чтобы решать вопросы, непосредственно затрагивающие интересы граждан независимо от места их проживания, финансируя данные услуги.

12. Доказано, что эффективность децентрализованной модели бюджетного федерализма обеспечивается соответствием обязанностей по расходам тем целям, которые ставятся при закреплении той или иной услуги. При этом целесообразно придерживаться следующих принципов: закрепление полномочий по расходам за уровнями бюджетной системы должно быть обусловлено четырьмя критериями: экономической эффективностью, бюджетной справедливостью, политической подотчетностью и административной действенностью.

13. Выявлено, что существуют определенные функции органов власти, для которых характерен существенный «эффект перетекания». Например, функции обороны и социального обеспечения выполняются исключительно центральным правительством, а функции, требующие высокой степени политической подотчетности (например, образование) как в федеративных, так и в унитарных государствах находятся в ведении местных самоуправлений. Кроме того, функции муниципалитетов не идентичны их расходным полномочиям: многие функции местных властей, которые одновременно являются услугами для населения и предприятий, предоставляются коммерческими предприятиями на платной основе, хотя общую ответственность за их предоставление несет муниципалитет. Это свидетельствует о том, что единой модели разделения расходных полномочий между уровнями власти нет ни в странах Восточной Европы, ни в странах Западной Европы, ни в других регионах мира.

14. Показано, что при распределении доходных полномочий, целесообразно выделить три принципиальных подхода к решению проблемы разделения собираемых налогов в разных по централизации моделях бюджетного федерализма: закрепление налогов за определенным уровнем власти и разграничение полномочий по взиманию налогов; совместное использование базы налогообложения; долевое распределение налогов.

15. Выявлено, что бюджетный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения. Предоставление собственных услуг должно быть профинансировано собственным населением из собственных налогов. Кроме того, принцип бюджетной автономии предполагает отказ от расщепления налоговых доходов и выведение из бюджетной практики регулирующих доходных источников (налогов). Необходимо, чтобы налоговые доходы бюджетов каждого уровня формировались в основном за счет собственных налогов.

16. Выявлено, что практически в любой децентрализованной модели бюджетного федерализма необходим комплекс выравнивающих трансфертов: от целевых и условных трансфертов для решения конкретных задач экономической политики национального правительства, до иных условных или безусловных трансфертов для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы. При этом необходимо избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами субнациональных бюджетов и их расходами, в целях укрепления ответственности субнациональных властей за налоговую и расходную политику.

17. Выделены особенности российской модели бюджетного федерализма имеющие в своей основе механизм автономного функционирования бюджетов различных уровней власти, базирующийся на:

законодательно закрепленных расходных полномочиях разных уровней власти; правовом разграничении доходных, прежде всего, налоговых полномочий; функционировании механизма финансового выравнивания. В этой связи можно сформулировать его основное противоречие: 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.

18. Обоснована необходимость использования опыта зарубежных стран при реализации принципа субсидиарности, который предполагает 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. Кроме того, субфедеральным органам власти необходимо предоставить налоговую автономию, которая будет достаточна для вертикального сбалансирования бюджетной системы. Это означает, что принимая новые расходные обязательства, регионы или муниципальные образования в состоянии одновременно повысить налоги в размере, необходимом для их финансирования.

По теме диссертации автором опубликовано 22 работы общим объемом 108,04 п.л.

Статьи в журналах из перечня ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, определенного ВАК для опубликования основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук.

1. Морозова Е.А. Бюджетная задолженность в системе финансовых отношений в Российской Федерации // Экономические науки. 2006. № 11(24). – 0,5 п.л.

2. Морозова Е.А. Бюджетная задолженность и конкурентные позиции регионов в системе факторов глобальной конкурентоспособности // Экономические науки. 2006. № 12(25). – 0,5 п.л.

3. Морозова Е.А. Механизм урегулирования бюджетной задолженности в системе финансовых отношений в РФ // Экономические науки. 2007. № 10(35). – 0,5 п.л.

4. Морозова Е.А. Международный опыт урегулирования бюджетной задолженности // Экономические науки. 2008. № 13(38). – 0,5 п.л.

5. Морозова Е.А. Муниципальная реформа и межбюджетные отношения в российских регионах // Экономические науки. 2008. № 14(39). – 0,5 п.л.
6. Морозова Е.А. Централизация и децентрализация в моделях бюджетного федерализма: некоторые тенденции // Труд и социальные отношения. 2008. № 3 (45). – 0,4 п.л.
7. Морозова Е.А. Глобализация и локализация: тенденции и результаты децентрализации в системе межбюджетных отношений национальных экономических систем // Труд и социальные отношения. 2008. № 5 (47). – 0,44 п.л.
- Монографии
8. Морозова Е.А. Институциональный анализ роли государства в системе финансовых отношений в РФ. – М.: Компания Спутник+, 2004. – 15,38 п.л.
9. Морозова Е.А. Финансы в системе национальной экономики: проблемы теории и практики, – М.: Компания Спутник+, 2004. – 14,0 п.л.
10. Механизм реализации моделей бюджетного федерализма в развитых странах и особенности их применения в Российской Федерации, – М.: Компания Спутник+, 2008. – 31,58 п.л.
- Главы в монографиях
11. Морозова Е.А. Неналоговые доходы бюджета // Бюджетная система России / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 0,44 п.л.
12. Морозова Е.А. Неналоговые доходы бюджета // Финансы / Под ред. Г.Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 0,44 п.л.
13. Морозова Е.А. Главные вопросы налогообложения в современных условиях России // Ценообразование и налогообложение / Под ред. И. К. Салимжанова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2003. – 10,0 п.л.
14. Морозова Е.А. Таможенная пошлина и таможенные сборы. Платежи за пользование природными ресурсами // Налоги и налогообложение / Под ред. Г.Б. Поляка, А.Н. Романова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 2,0 п.л.
15. Морозова Е.А. Личные налоги. // Финансово-кредитный энциклопедический словарь: / Под общей ред. Грязновой А.Г. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 0,04 п.л.
16. Морозова Е.А. Главные вопросы налогообложения в современных условиях России // Ценообразование и налогообложение / Под ред. И. К. Салимжанова – М.: Кнорус, 2002. – 10,0 п.л.
17. Морозова Е.А. Актуальные проблемы развития финансовой системы РФ на современном этапе. Сборник статей / Под ред. Пилипенко О.И., Морозовой Е.А. – М.: Издательский Дом АТИСО, 2008. – 6,3 п.л.
18. Морозова Е.А. Особенности современных финансовых отношений в Российской Федерации. Сборник статей. Вып.1 / Под ред. Пилипенко О.И., Морозовой Е.А. – М.: ВЗФЭИ, 2005. – 8,87 п.л.
19. Морозова Е.А. Механизм стабилизации национальных финансов. Сборник статей. Вып.2 / Под ред. Пилипенко О.И., Морозовой Е.А., Егорычевой И.Н. – М.: Компания Спутник+, 2007. – 4,4 п.л.
20. Морозова Е.А. Формы проявления «институционального вакуума» в российской экономике // Обеспечение устойчивого экономического и социального развития России: Сборник статей / Под ред. Романова А.Н., Поляка Г.Б. – М.: ВЗФЭИ, 2004. – 0,25 п.л.
21. Морозова Е.А. Особенности Российской модели бюджетного федерализма // Стратегия и тактика развития России: Сборник научных статей / Под ред. Романова А.Н., Поляка Г.Б. – М.: ВЗФЭИ, 2007. – 0,5 п.л.
22. Морозова Е.А. Конкурентные позиции регионов в системе факторов глобальной конкурентоспособности // Конкурентоспособность России в мировой экономике: Сборник статей - М.: МГИМО-Университет, 2007. – 0,5 п.л.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»
ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.
Подписано в печать 29.01.09.
Тираж 100 экз. Усл. п.л. 3,06
Печать авторефератов: 730-47-74, 778-45-60