

УДК 332

ОПЫТ АНАЛИЗА ПРОЦЕССА ОПТИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (о книге А.В. Белова «Эффективен ли централизм?»)

С.Н. Леонов

Леонов Сергей Николаевич – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник. Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042. E-mail: leonov@ecrin.ru.

Монография «Эффективен ли централизм?» [1], написанная доктором экономических наук, профессором А.В. Беловым, долгое время работающим в Университете префектуры Фукуи (Япония), представляет собой пример добротного исследования в области оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации. Сам предмет исследования – оптимизация бюджетных отношений в России – чрезвычайно сложен, возможно, поэтому содержание монографии оказалось заметно шире заявленной тематики. Уже во введении к работе автор отмечает, что международный кризис 2008–2009 гг. резко ускорил отмечавшуюся в конце XX в. в большинстве стран мира тенденцию к расширению государственного вмешательства в экономику. Важнейшей задачей экономической науки становится «обеспечение того сознательного выбора сценариев использования общественных финансов, который предстояло и предстоит сделать российским общественным и политическим кругам. Среди множества аспектов выбора в такой обширной и многообразной стране, как Россия особое значение имеет дилемма эффективности и равенства в пространственном распределении экономических ресурсов. Именно поэтому данная работа посвящена разработке стратегии роста при сокращении различий» [1, с. 5]. Другими словами, речь в монографии идет о формировании бюджетной политики, оптимизирующей развитие

российских регионов по показателям темпов роста и пространственного неравенства¹, а сам предмет работы формулируется как «воздействие бюджетной политики на пространственное распределение основных факторов производства, т. е. трудовых и капитальных ресурсов» [1, с. 6].

Методологическое кредо работы сформулировано во введении и заключается в том, «чтобы использовать в исследовании бюджетных проблем критерий эффективности применения факторов, а именно: предельную производительность труда и капитала. Теоретически концентрация бюджетных инвестиций и социальных расходов в наиболее производительных регионах должна привести к увеличению валового выпуска, которое способно перекрыть неизбежные социальные издержки в виде расширения территориальных различий» [1, с. 6].

Автор исходит из предположения, что подтверждение или опровержение данной гипотезы даст возможность предложить принципиально новое направление анализа бюджетной политики, важное как для стимулирования темпов регионального развития, так и повышения равномерности распределения экономической активности по стране, а значит, позволит найти ответ на сложный и многообразный вопрос российской действительности: эффективен ли централизм в российских условиях?

Структура монографии логически посвящена поиску ответа на данный вопрос.

В первой главе – «Централизация и децентрализация общественных финансов в экономическом развитии регионов» – предпринята попытка установить характер влияния децентрализации расходов на территориальную динамику валового выпуска, для чего в первом параграфе дан обзор современной научной литературы и существующих теоретических концепций, во втором – приводится описание российской ситуации, а в третьем – излагаются методика и результаты статистического анализа корреляционной зависимости бюджетной децентрализации и темпов экономического роста в субъектах РФ.

Вопрос финансовой децентрализации является одной из самых дискуссионных проблем в теории многоуровневых бюджетных систем (бюджетного федерализма). До настоящего времени не выработано единого подхода даже к определению самого этого понятия, методам наблюдения и статистическим показателям децентрализации, не говоря уже об оценке макроэкономических эффектов, институциональных условий и других характеристик этого явления [см., например: 3; 4; 8]. Тем не менее трудно не согласиться с

¹ Отметим, что предположение о том, что не следует противопоставлять две важные задачи – экономический рост и снижение межрегиональных различий, – высказывалось в литературе неоднократно и ранее [6; 7, с. 126].

утверждением автора, что с точки зрения практических экономико-статистических наблюдений наибольший интерес представляет «гипотеза о косвенном влиянии децентрализации на состояние национальных и региональных экономик» [1, с. 10]. Хотя, как отмечается в монографии, «ни межстрановые сопоставления, ни исторические обзоры национальных экономик не содержат надежных свидетельств о характере корреляционной зависимости между децентрализацией и экономическим развитием» [1, с. 11], тем не менее обзор теоретических работ позволил автору сформировать ряд методологических принципов, важных для его дальнейших построений и оценок:

- предметом исследования должны быть объекты, сравнимые с исторической, культурной и институциональной точек зрения, например, регионы одной страны¹;
- период исследования должен иметь единый тренд развития, поскольку роль национального и субнациональных правительств существенно различается в период кризиса, депрессии, оживления и экономического роста;
- метод исследования должен допускать анализ эволюционной и динамической составляющей процесса децентрализации, т. е. адаптационных изменений в поведении уровней власти.

Анализ динамики децентрализации российской бюджетной системы в 1990–2000-х гг., выполненный с использованием двух наиболее часто применяемых групп показателей (доля доходов и расходов субнациональных бюджетов в консолидированном; степень обеспеченности субнациональных бюджетов «собственными доходами»), не позволил однозначно установить: произошла ли в пореформенной России децентрализация бюджетной системы? Тем не менее автору удалось показать, что к середине 2000-х гг. в России стабилизировалось соотношение доходов и расходов расширенного правительства, сложились устойчивые принципы распределения средств между уровнями бюджетной системы, сформировались основные блоки новой институциональной структуры формирования и использования бюджетов всех уровней. Это имеет важное значение для дальнейших построений автора, поскольку «именно в этих условиях появилась возможность значимого статистического анализа корреляционных взаимосвязей децентрализации и экономического развития субъектов Российской Федерации» [1, с. 19].

Для оценки корреляционной зависимости бюджетной децентрализации и скорости экономического развития регионов РФ была выбрана модель множественной линейной регрессии. Следует отметить, что автор аккуратно

¹ На первый взгляд, данное предположение является достаточно рациональным. Тем не менее спорным методологическим предположением является неявное предположение о том, что принцип единства экономического и административного районирования верен не только в условиях централизованного планирования и управления, но и в настоящее время. А ведь этот принцип не удалось реализовать даже в условиях социалистического планирования.

описывает ограничения статистического характера, которые он учитывает и в части временного горизонта исследования (2000–2005 гг.), концентрируясь на периоде растущей экономики и сравнительно однородных вертикальных финансовых взаимосвязей, и в части использования для анализа макроэкономических эффектов децентрализации в территориальном разрезе показателей не доходной, а расходной деятельности субнациональных бюджетов, следуя им же выбранным принципам построения системы математических оценок. Эти моменты особо значимы, так как в последнее время в литературе при описании математических моделей наметилась тенденция, когда математические построения зачастую служат не выявлению скрытых тенденций, а направлены на их вуалирование. Это чаще происходит при попытке скрыть дефекты в формировании информационной базы расчетов или при отсутствии четкого представления о тех процессах и структурах, которые изучаются. Поэтому формальное описание автором в работе и основных структурных ограничений при построении моделей, и особенностей формирования информационной базы расчетов вызывает законное уважение.

Главный результат проведенного в первой главе анализа состоит в выявлении обратного характера «взаимосвязи доли расходов, производимых на субнациональном уровне бюджетной системы и региональных индексов валового выпуска» [1, с. 24]. Установленная отрицательная взаимосвязь децентрализации расходов и территориальной динамики валового выпуска¹ в рассматриваемый период соответствовала тем положениям теории финансовой децентрализации, которые указывали на зависимость ее результатов от уровня, этапа и особенностей развития страны. Это позволило автору сделать вывод, что в России в период экономического подъема «централизм был действительно эффективен, поскольку концентрация бюджетных ресурсов в руках федерального правительства позитивно соотносилась с региональными темпами экономического роста» [1, с. 28].

Другими словами, автору удалось показать, что на фазе подъема в России бюджетная централизация оказалась состоятельной в теории и эффективной на практике. Но гораздо более сложная проблема – анализ ситуации в период экономического спада, когда в условиях сокращения федеральных доходов и ужесточения бюджетных ограничений власть должна переключиться на оптимизацию сжимающихся финансовых ресурсов. Как должна изме-

¹ Отметим, что подобный вывод (устойчивая отрицательная связь бюджетной децентрализации и темпов территориального развития) является хотя и редким, но не уникальным экономическим явлением. Так, оно отмечалось в Китае в 1980–1992 гг. и объяснялось тем, что национальное правительство по сравнению с руководством провинций имело в те годы лучшие возможности для реализации эффективных инвестиционных проектов. Поэтому влияние централизованных бюджетных ассигнований на экономический рост в Китае в этот период было значительно выше, чем региональных [9, с. 233–237].

ниться при этом модель пространственной бюджетной политики? Ответ на данный вопрос требует изучения механизма прямого и обратного влияния общественных финансов на развитие региональной экономики, что автор и делает во второй главе работы, озаглавленной «Общественные финансы и пространственное размещение факторов производства».

Предметом исследования второй главы является аллокационная деятельность общественных финансов, базирующаяся на предположении, что федеральное правительство путем проведения «активной бюджетной и региональной политики может влиять на размещение факторов производства и тем самым изменять характеристики пространственного развития» [1, с. 31]. В первом параграфе рассматривается территориальная аллокация факторов производства в научных исследованиях, во втором — изучается распределение факторов по территории страны и роль общественных финансов в данном процессе, в третьем — формулируется макроэкономическая модель аллокации бюджетных инвестиций и приводятся результаты оптимизационных расчетов в разрезе федеральных округов и субъектов РФ.

Общеизвестно, что пространственные различия в распределении факторов производства оказывают весьма сложное и неоднозначное влияние на экономику страны. С теоретической точки зрения возможно найти оптимальный баланс между эффективностью и равенством [6], но на практике достичь подобной цели крайне затруднительно. Именно поэтому проблема сознательного выбора между эффективностью и равенством привлекает большое внимание и практиков, и исследователей-регионалистов. Для решения этой задачи в монографии предлагается следующий подход: «определить вклад инвестиций в региональный выпуск... просчитать возможные сценарии пространственной аллокации и оценить их с точки зрения темпов роста и равномерности распределения» [1, с. 35].

Для реализации поставленной задачи автор использует наиболее распространенный инструментарий в исследовании связи бюджетных инвестиций, общественного капитала и валового выпуска, в том числе и в региональном разрезе — стандартную функцию Кобба — Дугласа.

Правда, кажущаяся простота и широкое признание этого инструментария крайне затруднительны для использования в России по ряду причин:

- отсутствие данных по структуре основных фондов по формам собственности по субъектам РФ (эти данные не публикуются Росстатом);
- неточность и короткий временной ряд статистических данных, наложенный на особенности российской динамики (смена тренда в 1998—1999 гг., быстрые структурные перемены в начале 2000-х гг.), не позволяют получить надежных результатов эконометрических исследований для России в 1990—2000 гг. (см., например: [2, с. 31—32]).

Для того чтобы обойти подобные препятствия, автор использует комплекс эконометрических методов [1, с. 36–37] и рассчитывает показатели предельной производительности труда и капитала по федеральным округам России (табл. 2–2). Хотя трудно безоговорочно согласиться с подходом автора к федеральным округам, трактуемым им не только как «единицы административно-территориального деления, но и своеобразные экономические районы» [1, с. 41], да и сам взгляд на федеральные округа в качестве экономических агентов является достаточно спорным (если не сказать экзотичным), тем не менее полученный автором результат, несомненно, интересен. Ему удалось показать, что, независимо от периода анализа (1996–2004 гг. или 1996–2006 гг.), объекта наблюдения (федеральные округа или субъекты РФ) и методов расчета предельной производительности факторов производства, в России в анализируемый период отмечалась относительно низкая эффективность пространственного распределения трудовых и сравнительно высокая эффективность пространственного распределения капитальных ресурсов. Важным является то, что в данной главе получена не просто качественная (социальная или политическая), но количественная характеристика пространственного размещения факторов с точки зрения критерия, характерного для рыночной экономики, – предельной производительности труда и капитала.

Иными словами, появляется возможность точного количественного определения «цены вопроса» при осуществлении сознательного выбора между эффективностью и равенством, что необходимо для формирования обоснованной региональной политики. И расчеты, выполненные в разделе 2.3, позволили автору установить количественные соотношения в дилемме «эффективность – равенство»: «...передача средств в наиболее эффективные регионы позволяла обеспечить дополнительный годовой прирост валового выпуска от 0,4 до 2,5%, но на 4–5% увеличивала разрыв максимального и минимального уровней душевых доходов» [1, с. 60]. То есть, автору удалось показать, что если допустить полностью эффективное распределение бюджетных инвестиций и значительную эластичность трудовых ресурсов (что, надо отметить, к сожалению, отсутствует в реальности), теоретически возможно одновременное повышение выпуска валового регионального продукта и снижение территориальной неравномерности. Правда, в реальности это означало бы концентрацию всех бюджетных вложений в г. Москве и Тюменской области с автономными округами, при одновременном перемещении в них нескольких миллионов занятых¹... Несмотря на эти допущения, следует согласиться с автором, что в реально существующей институциональной

¹ С учетом коэффициента семейности эта цифра возросла бы еще в 2,8–3 раза.

среде все рассмотренные в монографии варианты реализации региональной политики требовали активных действий скорее от федеральных, чем от региональных властей.

Практический интерес представляет третья глава работы – «Бюджетное выравнивание и направления его оптимизации», в которой автор в качестве предмета исследования рассматривает перераспределительную (выравнивающую) функцию общественных финансов, стараясь определить подходы к формированию шкалы «сравнения потенциальных выгод и потерь от передачи выравнивающих трансфертов в адрес наиболее результативных регионов [1, с. 63]. Реализация подобного подхода может создать основу для сознательного выбора между эффективностью и равенством при реализации управленческих решений.

Главный вывод данной главы весьма интересен – «размещение трудовых и капитальных ресурсов в Российской Федерации слабо связано с их предельной производительностью, т. е. не является эффективным» [1, с. 94]. И хотя названный результат получен без учета действия в сфере занятости, и особенно в области миграции населения, ряда неучтенных в приводимом варианте модели экономических и внеэкономических факторов (например, наличие/отсутствие социальной инфраструктуры, определяющей закрепление населения), можно согласиться с автором в том, что «крупномасштабное перемещение населения является... инструментом, без которого невозможно ощутимое сближение уровней благосостояния в российских регионах» [1, с. 94]. К сожалению, этот факт, как и вопросы рационализации трудовой миграции в целом, часто выпадает из числа государственных приоритетов при реализации российской региональной политики.

Четвертая глава – «Региональные аспекты повышения эффективности предоставления общественных благ» – посвящена обобщению существующих теоретических подходов к анализу эффективности бюджетных затрат, сравнительному анализу реальной продуктивности социальных расходов в российских субъектах РФ, поиску возможных пределов повышения результативности региональных расходов на социальные цели.

Для оценки связи предоставления общественных благ с состоянием региональной экономики и финансов в главе применены быстро развивающиеся в настоящее время методы непараметрической оценки эффективности услуг.

Полученные результаты показывают, что оценки эффективности бюджетных расходов на основе границы производственных возможностей – вполне приемлемы не только для межстрановых, но и межрегиональных сравнений. По результатам расчетов среди регионов России были выделены те, которые добиваются получения максимальных результатов в областях образования, здравоохранения и социальной защиты при минимальных затратах бюджет-

ных ресурсов, что позволило сформировать эмпирическую «границу эффективности», приведенную в таблице 4–1. Расходы всех остальных субъектов РФ на получение одинакового уровня полезности, превышающие пограничный уровень, были отнесены автором к категории условно-излишних. Предполагается, что их можно сократить, а высвободившиеся средства направить на увеличение других расходных статей. При этом, согласно приводимым расчетам [1, с. 107–110], повышение эффективности и производительное применение возможной экономии именно в тех субъектах, где она получена, имеют нивелирующий эффект, т. е. позволяют сократить территориальные разрывы на фоне одновременного повышения темпов роста.

Подобный подход может стать важным элементом сбалансированного территориального развития. Действительно, как показывает существующий мировой опыт [5], наилучшее использование бюджетных ресурсов обеспечивается при их передаче на субнациональный уровень, но при условии, что федеральный уровень формирует правила игры (принципы и механизмы) для реализации потенциальных выгод. Применительно к Российской Федерации это означает необходимость формирования соответствующей институциональной среды.

Пятая глава работы объединяет своеобразные case study, концентрируясь на вопросах совершенствования методологического аппарата общественных финансов и развития региональных бюджетных систем, институциональной среды и межрегиональных экономических взаимосвязей. Главная идея данного раздела состоит в возможности создания прочных институциональных основ путем проведения единой государственной политики, что демонстрируется на двух конкретных примерах. С одной стороны, показано, что существенный вклад в совершенствование бюджетной системы Санкт-Петербурга мог бы внести опыт городских образований (метрорегионов) ОЭСР, обобщение и распространение которого традиционно относится к прерогативам центрального правительства, с другой, — отмечено, что на Дальнем Востоке России институциональные факторы оказывают прямое позитивное влияние на динамику валового регионального продукта, тем самым подтверждая экономическую значимость институциональной политики федеральных властей. Приведенные примеры подчеркивают роль центрального правительства как генерального провайдера общенациональных институтов.

Резюмируя, отметим, что проведенное профессором А.В. Беловым исследование аргументированно доказывает, что в современных для России макроэкономических условиях и в рамках сформировавшейся системы вертикальных межбюджетных взаимосвязей возможно значительное повышение эффективности бюджетной политики. Важным инструментом подобной по-

литики, как показано в рецензируемой работе, является воздействие на пространственное размещение трудовых и капитальных ресурсов.

А как же главный заявленный вопрос монографии – эффективен ли централизм? В книге убедительно показано, что централизм, как любой инструмент государственной политики, имеет и положительные, и отрицательные стороны, которые проявляются в ходе его применения. Превращение централизма в позитивный элемент развития региональной экономики и политики развития общественных финансов возможно при соблюдении ряда условий, главными из которых являются сознательный выбор сценариев пространственного размещения экономических ресурсов и количественная оценка вариантов на основе рыночных критериев.

Да, принимают бюджеты законодатели, ориентируясь на мнение избирателей и интересы страны. Ясно одно, что переход от популистских лозунгов к обоснованным цифрам может в корне изменить содержание и характер дискуссий по бюджетным вопросам, а в конечном счете – повысить темпы и качество экономического роста страны. Поэтому после прочтения монографии трудно не разделить авторскую идею книги, сжатую до размеров политического лозунга: «Давайте считать!».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Белов А.В.* Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации / LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012. 188 с.
2. *Бессонов В.А.* Проблемы построения производственных функций в российской переходной экономике // Бессонов В.А., Цухло С.В. Анализ динамики российской переходной экономики. М.: Институт экономики переходного периода, 2002. URL: <http://eup.ru/Documents/2004-06-14/2E0EA.asp> (дата обращения: апрель, 2013).
3. *Валентей С.Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. М.: ИЭ РАН, 1998. 130 с.
4. *Леонов С.Н., Казанцева Т.В.* Межбюджетные отношения на уровне субъекта Федерации. Владивосток: Дальнаука, 2006. 151 с.
5. *Леонов С.Н., Сидоренко О.В.* Селективная региональная политика: российский и зарубежный опыт. Владивосток: Изд-во Дальневост. федерал. ун-та, 2012. 168 с.
6. *Михеева Н.Н.* Региональная экономика и управление. Хабаровск: РИОТИП, 2000. 400 с.
7. Оптимизация территориальных систем / под ред. д-ра экон. наук С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. 632 с.
8. Россия и проблемы бюджетно-налогового федерализма / под общ. ред. К. Валлих. М.: Известия, 1993. 207 с.
9. *Zhang T., Zou H.* Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China // Journal of Public Economics. 1998. № 67. Pp. 221–240. URL: <http://down.aefweb.net/WorkingPapers/w58.pdf> (дата обращения: апрель, 2013).

**ANALYSIS OF THE OPTIMIZATION PROCESS
OF BUDGETARY RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION
(on the book of Belov A.V. «Is Centralism Effective?»)**

S.N. Leonov

Leonov Sergey Nikolaevich – Doctor of Economics, Professor, Chief Researcher. Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhoookeanskaya Street, Khabarovsk, Russia, 680042. E-mail: leonov@ecrin.ru.

REFERENCES

1. Belov A.V. *Effective Whether Centralism? Optimization of Budget Relations in the Russian Federation*. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012, 188 p. (In Russian).
2. Bessonov V.A., Tsukhlo S.V. Problems of Building Production Functions in the Russian Transition Economy. *Analysis of the Dynamics of the Russian Economy in Transition*. Moscow: Gaidar Institute for Economic Policy, 2002. Available at: <http://eup.ru/Documents/2004-06-14/2E0EA.asp> (accessed April 2013). (In Russian).
3. Valentey S.D. *Federalism: Russian History and Russian Reality*. Moscow, 1998, 130 p. (In Russian).
4. Leonov S.N., Kazantseva T.V. *Interbudgetary Relations at a Subject of the Federation*. Vladivostok, 2006, 151 p. (In Russian).
5. Leonov S.N., Sidorenko O.V. *Selective Regional Policy: Russian and Foreign experience*. Vladivostok, 2012, 168 p. (In Russian).
6. Mikheeva N.N. *Regional Economics and Government*. Khabarovsk, 2000, 400 p. (In Russian).
7. *Optimization of Territorial Systems*. Edited by S.A. Suspitsin. Novosibirsk: Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian Branch of the RAS, 2010, 632 p. (In Russian).
8. *Russia and Problems of Fiscal Federalism*. Edited by K. Vallikh. Moscow, 1993, 207 p. (In Russian).
9. Zhang T., Zou H. Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*, 1998, no. 67, pp. 221–240. Available at: <http://down.aefweb.net/WorkingPapers/w58.pdf> (accessed April 2013).