
ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Е.А. Морозова

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Рассматриваются процессы эволюции теорий общественных финансов, экономики общественного сектора, которые явились методологической основой функционирования института государства в национальной экономической системе. Автор отмечает, что основная функция государства — предоставление благ, как частных, так и общественных. Показано, что выделение налогов и общественных расходов, а также рассмотрение их в качестве интегрированной системы заложили теоретические представления о бюджете.

Ключевые слова: общественные финансы, публичные блага, теория налогового сдвига, нормативная и позитивная теория, экстерналии, трансакционные издержки.

Модели бюджетного федерализма связаны в первую очередь с функционированием государства как центрального института национальной экономической системы. Как правило, в федеративных государствах он дифференцируется по нескольким уровням, каждый из которых, в свою очередь, представлен органами власти в качестве представителей центрального института. В этой связи возникает необходимость разделения полномочий между различными уровнями власти в многоуровневых бюджетных системах, призванными выполнять вполне определенные функции в обществе.

Методология теории экономики общественного сектора. Теоретические основы понятия «бюджет»

Методологическая основа функционирования института государства в национальной экономической системе связана прежде всего с теорией общественных финансов (public finance), которая, в свою очередь, является составной частью теоретического обоснования экономики общественного (публичного) сектора (public sector economics). В то время как предметом общественных финансов 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) [1].

Теория экономики общественного сектора берет свое начало в трудах древнегреческих мыслителей Платона и Аристотеля.

В своей работе «Государство» Платон описывает «идеальное государство», в котором наибольшую ценность представляет идея общественного блага, а порядки основаны на справедливости, которые обеспечивают благосостояние (счастье) человека и общества в целом. В своих рассуждениях о размере государства Платон высказывал взгляды, похожие на концепцию Т.Р. Мальтуса, он полагал, что государ-

ство появляется для удовлетворения потребностей людей. При увеличении численности населения в государстве уровень потребления каждого из них увеличивается. Но если люди не ограничивают свое потребление этим уровнем и предъявляют спрос на различные предметы роскоши, то государство начинает расти, и это постепенно приводит к дефициту некоторых общественно важных ресурсов.

На основе богатого исторического материала о греческих городах-государствах Аристотель создал отличную от Платона теорию государства (труд «Политика»). Будучи выразителем полисной идеологии, Аристотель был противником больших государственных образований, выделяя три «хорошие» и три «плохие» формы управления государством. «Хорошими» он считал формы, при которых исключена возможность корыстного использования власти, а сама власть служит всему обществу; это — монархия, аристократия и «полития» (власть среднего класса), основанная на смешении олигархии и демократии. Напротив, «плохими» формами Аристотель считал тиранию, чистую олигархию и крайнюю демократию.

Основопологающим для понимания функций государства в национальной экономической системе явилось понятие «общественных благ» (в качестве главной его функции), которое фактически было введено в середине XVIII в. Д. Юмом. Он указывал на существование таких видов услуг, производство которых не приносит прибыли индивидам, однако при коллективном производстве может быть полезно для общества в целом. Несколько позже А. Смит отмечал необходимость предоставления монархом (по сути, государством) некоторых благ (содержание судов, оборона, полиция, образование бедных слоев населения), прибыль от реализации которых в частном секторе не покрывает издержек, связанных с их производством. Наиболее близки к современным представлениям об общественных благах, оказались труды Дж. Милля, который показал, что при определенных условиях индивидуальные предпочтения могут быть удовлетворены только с помощью коллективных действий. Дж. Миллю принадлежит авторство хрестоматийного примера с морским маяком, иллюстрирующего свойства публичного блага — невозможность не потреблять услугу, а также невозможность взимать плату с индивидуумов — потребителей услуги.

Эволюция экономической теории долгое время сдерживалась недостаточным объемом знаний в области микроэкономических процессов. Развитие в конце XIX в. предложенной Л. Вальрасом в рамках маржиналистской экономической школы теории общего равновесия стало импульсом к развитию экономики общественного сектора [2].

Результаты трудов Л. Вальраса оказали влияние на исследования А. Маршалла, который применительно к общественным финансам разработал теории налогового сдвига и распределения налогового бремени. Он использовал теорию налогового сдвига в контексте частичного равновесия для иллюстрации принципов теории цен. По мере того как микроэкономика в качестве теории ценообразования развивала все более сложную технику анализа, усложнялся и анализ распределения налогового бремени, который стал проводиться на основе теории общего равновесия [3].

В дополнение к маршаллианской позитивной теории распределения налогового бремени период до 1950-х гг. также характеризуется наличием нормативной

теории налогообложения, базирующейся на утилитаристском подходе А. Пигу к вопросу о том, как налоговое бремя должно распределяться между индивидами. В основе теоретических подходов А. Пигу в 1920-х гг. [4] лежало понятие экстерналий (внешних эффектов), на основе которого автор разделил все блага на частные и общественные. Внешними эффектами (externalities) называют прямые, не опосредованные рынком воздействия одного экономического агента на результаты деятельности другого. Эти воздействия могут быть благоприятными, в этом случае их называют положительными внешними эффектами, или внешними выгодами, и неблагоприятными, тогда их называют отрицательными внешними эффектами, или внешними затратами.

В качестве способа решения проблемы внешних эффектов А. Пигу видел налогообложение, в частности введение налога на каждую единицу общественного блага, генерирующего отрицательные внешние эффекты. Налог такого типа получил название *налога Пигу*. Ставка налога Пигу устанавливается в сумме, равной внешним затратам при общественно оптимальном объеме выпуска.

Традиции Маршалла—Пигу в области общественного сектора экономики доминировали в англо-американском академическом мире вплоть до середины 1950-х гг. В то же время эти традиции упускали две важные стороны предмета: во-первых, почти не получила освещения теория общественных расходов; во-вторых, исследования игнорировали процесс коллективного принятия решений.

Параллельно с англосаксонской традицией в Италии и Швеции сформировались иные подходы к анализу общественных финансов. Начиная с 1880-х гг. К. Виксель, Де Вити, Де Марко, Маццола, Пантелеони и В. Парето исследовали общественный сектор, связанный с функционированием государства, в контексте обмена.

С развитием понятия предельной полезности, заложившей основы новой теории стоимости, в качестве нового ее аргумента, по мнению итальянских экономистов Сакса и Мацоллы, стало предположение о том, что по аналогии с частными благами общественные блага предоставляются для удовлетворения спроса на них со стороны индивидуумов. Предоставление услуг посредством общественного сектора может, таким образом, анализироваться аналогично механизму добровольного рыночного обмена, при котором потребители услуг (общественных благ) оплачивают их потребление (налоговые платежи) [5].

В отличие от англосаксонской школы того времени, которая фокусировалась на определении роли государства, итальянская школа общественных финансов сделала общественные расходы и налоги предметом отдельного обсуждения и анализа. В работах представителей шведской школы К. Викселя и Э. Линдаля налогообложение и общественные расходы впервые стали рассматриваться в качестве интегрированной системы, т.е. были заложены теоретические представления о бюджете.

Теория общественного выбора

Работы К. Викселя заслуживают особого внимания, так как его исследования впоследствии привели к появлению современной теории общественного выбора. Он не только рассматривал налоги совместно с расходами, но также трактовал

принятие решений в общественном секторе как политический и коллективный выбор индивидов. Э. Линдаль обобщил работы К. Викселя с помощью более детального анализа взаимосвязи между стандартными нормами эффективности и политическими институтами.

Они отстаивали точку зрения о том, что уровень потребления общественного блага индивидом слабо зависит от его личного вклада (оплаты) в производство блага. У потребителей общественных благ наличествуют стимулы потреблять публичные блага, а финансовое бремя их производства переносить на других пользователей. Данное явление получило название «эффект безбилетника».

Спрос на общественные блага дифференцирован, однако объем чистого общественного блага, предоставляемого потребителям, не может изменяться от потребителя к потребителю. В связи с этим дифференциация запросов должна получить признание в дифференциации той платы, за которую благо в равном количестве предоставляется разным потребителям. Индивидуальному потребителю нет необходимости полностью оплачивать стоимость, связанную с предоставлением блага всему обществу, достаточно внести некоторый вклад, соответствующий персональной готовности платить, причем оптимум достигается в том случае, если сумма определенных таким образом вкладов равна альтернативной стоимости ресурсов, которые необходимы для получения единицы общественного блага. Цены общественного блага для различных индивидов, отражающие дифференциацию предельных норм замещения, могут служить основой распределения налогового бремени. Состояние, которое при этом достигается, называется «равновесием Линдаля», а сами цены — «ценами Линдаля».

Исследования шведских экономистов легли в основу теории общественного выбора, прочно связанной с именем американского экономиста Дж. Бьюкенена. Школа общественного выбора распространила на общественный сектор экономическую парадигму, согласно которой индивиды представляли собой эгоистических и рациональных максимизаторов полезности. Особый интерес для нее представляет поведение основных агентов процесса принятия политических решений. Взаимодействие избирателей, политиков и бюрократов приносит конечный результат в виде уровня и структуры общественных расходов и налогов. Именно теория общественного выбора сделала экономику общественного сектора самостоятельным разделом экономической теории.

Отход от традиции Маршалла—Пигу в области общественных финансов не был мгновенным. По сути, до середины XX в. происходил идейно-концептуальный обмен между континентальной и англосаксонской школами экономической мысли. Это во многом стало возможным благодаря серии работ ряда американских и английских экономистов.

Основы теории общественных благ

Первым, кто представил экономику общественного сектора как теорию добровольного обмена, был Р. Масгрейв [6]. За его работой последовало исследование Х. Боуэна о теории спроса на общественные блага и голосования [7]. В 1949 г. Дж. Бьюкенен выступил с критикой нормативного анализа Пигу, используя идеи Викселя [8].

В 1950—1960-е гг. происходили изменения и в рамках неоклассической традиции. П. Самуэльсон [9] заложил основы теории спроса на общественные блага. Идеи Х. Боуэна по проблеме голосования были обобщены Д. Блэком [10]. К. Эрроу в 1950 г. исследовал проблемы логики коллективного выбора и функции общественного благосостояния [11].

В этот период в области общественных финансов основополагающей стала теория общественных благ, разработанная нобелевским лауреатом П. Самуэльсоном [12]. Именно ему принадлежит классическое определение общественного блага как блага, обладающего следующими свойствами:

— 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.

В своих трудах Самуэльсон также предпринял попытку определить оптимальное распределение ресурсов при наличии как частных, так и общественных благ. Применительно к общественным финансам автор предложил «уравнение Самуэльсона», показывающее, что сумма предельных норм замещения общественного блага на частное в потреблении равна норме замещения общественного блага на частное в производстве.

Р. Масгрейв ввел понятие мериторных благ (merit goods) — публичных благ, имеющих выраженный внешний эффект. Внешний эффект может сочетаться с исключаемым благом совместного потребления. К такого рода благам часто относят здравоохранение и образование [13].

Формирование взглядов и подходов к трактовке понятия «бюджет государства»

Итак, теоретические подходы к трактовке категории бюджета государства в качестве института органа власти разрабатывались параллельно с накоплением исторических характеристик понятия «финансы» (которое первоначально было связано исключительно с функционированием государства).

Финансы формировались либо в виде натуральных повинностей или сборов в пользу государства, либо в форме налоговых платежей, призванных содержать государство как общественный институт. Из этого следует, что с помощью финансов реализовывались доходы и расходы государства в обществе. При этом менялась сфера участия государства в общественной жизни (дифференцировались расходы), увеличивалась или уменьшалась доля доходов общества, присваиваемая государством, но продолжало существовать государство как явление хозяйственной жизни, а вместе с ним и финансы как способ содержания данного института.

Способ перераспределения доходов общества в пользу государства носил, как правило, императивный (обязательный для всех) характер. Такой способ обеспече-

ния экономического явления может быть обусловлен только тем, что оно (в нашем случае — государство) необходимо обществу. Только в этом случае, по К. Марксу, в обществе сформируются механизмы, позволяющие экономическому явлению возникнуть, развиваться и выполнять свои функции.

Современные представители теории трансакционных издержек конкретизируют эту мысль следующим образом: функционирование общества было бы возможно и без того или иного общественного института (под институтом мы понимаем, по Д. Нортю, правила поведения и механизмы, обеспечивающие соблюдение этих правил), но издержки такого существования были бы значительно больше по сравнению с тем, когда он функционирует. Исходя из этого, мы должны признать, что государство исторически развивалось, выполняя те функции, без которых общество не могло обойтись, поскольку оно делало это намного эффективнее и с более низкими по сравнению с другими институтами, издержками. Другими словами, если бы вместо государства возник иной частный институт, служащий интересам общества, на его содержание оно вынуждено было бы выделять больше национального дохода, т.е. более значительные финансы подключались бы к его обслуживанию.

Через механизм финансов перераспределяется значительная часть доходов общества для обеспечения функций государства, следовательно, оно демонстрирует наиболее эффективный способ использования значительной части денежных доходов общества, т.е. с помощью финансов осуществляется не только перераспределение доходов общества в пользу государства, но и наиболее эффективное их использование. В данном случае речь идет о том, что результативность хозяйственной деятельности с помощью государства повышается. Это связано с тем, что главной функцией государства является формирование условий для максимизации полезности хозяйствующих субъектов. Следовательно, чем более домашние хозяйства и предприятия добиваются поставленных целей, тем более адекватно государство реализует свои функции.

Вышеизложенное приводит нас к следующему заключению:

— финансы исторически возникли как механизм обеспечения деятельности государства как института, необходимого обществу, поскольку оно способствует ускорению экономического развития общества в целом;

— первоначально финансы выступали на поверхности явлений хозяйственной жизни в форме экономических отношений между домашними хозяйствами и производителями, с одной стороны, и государством — с другой, по поводу перераспределения в пользу государства части денежных доходов хозяйствующих субъектов, а также использования сформированных таким образом фондов денежных средств.

Именно с государством связано формирование как позитивной, так и нормативной теории финансов.

Позитивная теория отвечает на вопрос: «как это происходит?», а нормативная — «как должно быть?». В рамках позитивной теории функции финансов проявляются в том, что они:

— перераспределяют доход общества в пользу одного из хозяйствующих субъектов за счет другого;

— способствуют формированию фонда денежных средств государства или хозяйствующих субъектов;

— обеспечивают выполнение соответствующими хозяйствующими субъектами функций, в которых общество нуждается.

В результате можно сказать, что с помощью финансов в хозяйственной деятельности сохраняются только те общественные институты, которые способствуют поступательному движению общества.

С позиций нормативной теории функции финансов представляют собой механизм, с помощью которого государство может воздействовать на поведение хозяйствующих субъектов. В этом случае сущность финансов проявляется в следующих функциях:

— перераспределительной, меняющей структуру национального дохода общества;

— регулирующей, меняющей мотивацию хозяйствующих субъектов с целью достижения целей общества на том или ином этапе его развития;

— контролирующей, оценивающей и сопоставляющей эффективность использования перераспределенных денежных средств с целью изменения параметров такого перераспределения.

Согласно нормативной теории финансов, если вмешательство государства в социально-экономическую систему необходимо и от этого выигрывает общество в целом, то объективно должен сформироваться механизм перераспределения денежных средств в пользу государства, достаточных для обеспечения возложенных на него функций. В этой связи встают следующие вопросы: сколько средств следует выделять государству, чтобы экономика была эффективной; в какой мере это будет ущемлять интересы хозяйствующих субъектов; какие выбрать показатели оценки эффективности государственных расходов; кто будет регламентировать последние; каковы условия достижения «золотой середины» между бюрократическими структурами государства и корпоративным менеджментом (а в целом — между рынком и государством) в управлении денежными средствами, циркулирующими в национальном хозяйстве? и т.д.

Преобладающей современной тенденцией является более детальный анализ отношений между общественным сектором и политическими институтами. При этом фокус исследований сместился от нормативного анализа к изучению реально существующих правил и соглашений, которые используются при размещении и перераспределении ресурсов общественного сектора.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Brown C. and Jackson M. Public Sector Economics.* — Oxford Blackwell Publishers, 1990 (с дополнениями); *Шумпетер Й., Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / Пер. с англ.* — 4-е изд. — М.: Дело Лтд., 1994.
- [2] *Walras L. Elements of Pure Economics of the Theory of Social Wealth.* — London: Allen & Unwin, 1954.
- [3] *Marshall A. Principals of Economics.* — London: Macmillan, 1930.

- [4] *Pigou A.* Economics of Welfare. — London: Macmillan, 1920.
- [5] *Musgrave R. and Peacock A.* (eds.). Classics in the Theory of Public Finance. — London: Macmillan, 1958.
- [6] *Musgrave R.* The voluntary exchange theory of public economy // Quarterly Journal of Economics. — 1938. — № 53. — P. 213—237.
- [7] *Bowen H.R.* The interpretation of voting in the allocation of resources // Quarterly Journal of Economics. — 1943. — № 58. — P. 213—237.
- [8] *Buchanan J.M.* The pure theory of government finance: a suggested approach // Journal of Political Economy. — 1949. — № 57. — P. 496—505.
- [9] *Samuelson P.* The pure theory of public expenditure // Journal of Political Economy. — 1954. — № 56. — P. 496—505.
- [10] *Black D.* On the rationale of group decision-making // Journal of Political Economy. — 1948. — № 56. — P. 496—505.
- [11] *Arrow K.J.* A difficulty in the concept of social welfare // Journal of Political Economy. — 1950. — № 58. — P. 328—346.
- [12] *Samuelson P.* The Pure Theory of Public Expenditure // Journal of Political Economy. — 1954. — № 56. — P. 496—505.
- [13] *Musgrave R. and Peacock A.* (eds.). Classics in the Theory of Public Finance. — London: Macmillan, 1958.

STATE BUDGET' S FUNCTIONS IN THE NATIONAL ECONOMIC SYSTEMS: METODOLOGICAL ASPECTS

E.A. Morozova

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The article is aimed at reviewing the process of public finance theory' development as a methodological base of the government' functioning being an institution of the national economic system. As a result the author proved that the main government' function consists of supplying public as well as semi-public goods. It was showed that the division of the tax income and the state expenses being the integrative system is the base of the state budget' theory.

Key words: public finance, public goods, theory of tax shift, normative and positive economic theory, externalities, transaction costs.