

А.А. СУРЦЕВА, к.э.н.,
Кемеровский государственный университет

ОСТАТОЧНЫЙ ДОХОД ГОСУДАРСТВА КАК ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИТЕРИЙ КОНТРАКТНОГО ГОСУДАРСТВА

Изменения всей экономической системы, происходящие в современной России, влекут за собой трансформацию всех её субъектов, в том числе и государства. Переход к рыночной экономике предполагает кардинальное изменение места и роли государства и системы взаимоотношений между ним и обществом.

Формирование в стране контрактного государства, встроенного в систему горизонтальных контрактных взаимоотношений, позволяет всем экономическим субъектам более эффективно использовать имеющиеся у них ресурсы вследствие снижения транзакционных издержек. Существует прямая связь между развитием контрактных принципов взаимодействия между государством, бизнесом и населением, с одной стороны, и экономическим ростом, с другой. Показательным в данном контексте является исследование 84 стран, проведенное в начале 1990-х годов группой экономистов под руководством Кифер и Ширли (финансирование осуществлял Всемирный банк), целью которого являлось выяснить, какие факторы более всего влияют на развитие страны, а именно на долю валового дохода на душу населения¹. Главный вывод, сделанный исследователями, состоял в том, что такой фактор, как количество ресурсов, имеющихся у той или иной страны, и факторы, относящиеся к экономической политике (уровень инфляции, собираемость налогов, открытость для внешней торговли) – влияют очень мало. Гораздо сильнее влияют правила, которые действуют в стране: власть закона, риск экспроприации и несоблюдение правительством своих контрактных обязательств, уровень коррупции, качество бюрократии.

Таким образом, в настоящее время необходим институциональный анализ наличия в отечественном государстве контрактных основ с целью определения мер для формирования в России контрактного государства. Целью настоящей работы стала разработка экономического компонента комплексного критерия от-

несения государства к контрактному типу и методики использования данного компонента для анализа.

С целью определения контрактного государства предлагается использовать комплексный критерий отнесения государства к государству с преобладанием контрактных начал, состоящий из формального и экономического компонентов. «Формальный» аспект заключается прежде всего в наличии конкурентного и консенсусного политического рынка.

«Экономическим» компонентом предложенного комплексного критерия отнесения государства к государству с преобладанием контрактных начал является превращение большинства субъектов хозяйствования в получателей остаточного дохода от деятельности государства. Под остаточным доходом государства понимается сверхдоход, возникающий в результате использования монополии на принуждение, обеспечивающей эффективное производство таких общественных благ, как охрана правопорядка и спецификация прав собственности, что, в свою очередь, приводит к повышению отдачи от всех экономических ресурсов.

Категория «остаточный доход» появилась в рамках институциональной экономической теории фирмы для рассмотрения проблем выявления собственника фирмы или отдельных ресурсов в условиях современного расщепления прав собственности. В рамках отечественной научной литературы В. Л. Тамбовцев предложил использовать понятие «остаточный доход» в широком смысле слова. Согласно данной трактовке, остаточный доход – это сверхдоход любых собственников различных активов. Помимо этого, он выделил остаточный доход государства, понимаемый как политический доход, получаемый им от имеющегося в его собственности актива – монополии на «насилие» после выполнения всех фиксированных обязательств, в том числе по производству общественных благ. Это денежный доход, получаемый в результате разницы между собранными налогами и расходами на осуществление упорядочивающих, защитных и других

¹Аузан А. А. Общественный договор и гражданское общество. // Новая газета. – 2005. – № 7-9. // <http://domd.ru /f/Auzan/Auzan2.htm>.

функций государства.

С экономической точки зрения фирма занимается производством определенных благ. Наиболее значимым ресурсом для производства является капитал. Значит, обладатель капитала выступает получателем остаточного дохода фирмы. Государство – это организация, обладающая сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, т. е. владеющая монополией на принуждение. Само появление государства связано с необходимостью производства таких благ, как порядок и спецификация прав собственности. Сами граждане страны и фирмы могут заниматься производством этих благ, однако это потребует отвлечения значительных средств от их производительной деятельности. Поэтому такие блага по своему характеру выступают как общественные блага, если рассматривать этот термин в широком смысле слова. Наиболее эффективным производителем этих благ является государство, поскольку их производство возможно только при использовании такого редкого ресурса, как принуждение. Соответственно, структурирующим элементом государства как организации является владение монополией на принуждение. Монополия на применение силы дополняется монополией на налогообложение, а налоги выступают источником финансирования общественных благ.

Государство, специфицируя права собственности, поддерживая порядок, повышает отдачу от всех экономических ресурсов, что ведет к росту экономики. В результате такого роста увеличиваются и доходы государства, т. е. возникает сверхдоход, по-другому, – остаточный доход.

Государство, получая остаточный доход, имеет преимущества в его использовании. При этом понятие «остаточный доход» имеет самое прямое отношение к неполноте контрактных отношений. При полных контрактных отношениях способы раздела доходов и имущества во всех возможных ситуациях точно определялись бы контрактом, а дохода, который можно было бы определить как остаточный, в реальности не существовало бы. Так и дополнительные доходы государства в условиях контрактного государства распределялись бы в строго оговоренном объеме для производства определенных общественных благ. Контрактное государство – это организация, действующая с согласия и по поручению негосударственных субъектов, соответственно, оно выступает агентом населения страны. Значит, дополнительные

доходы государство распределяет в пользу своего принципала (населения) посредством бюджетных расходов, стабилизации налогообложения и т. п. В условиях же отсутствия контрактного государства право на распределение остаточного дохода находится в руках у государства, которое решает, куда его направить исходя из собственных интересов и интересов тех организаций и групп населения страны, которые имеют возможность влиять на целевую функцию государства. Также существует разница в появлении остаточного дохода государства. В условиях контрактного государства он будет появляться за счет развития экономики посредством эффективного выполнения государством своих функций. Более того, он будет возникать даже при снижении ставок налогообложения. Неконтрактное государство, скорее всего, будет идти по пути расширения налогообложения, а также использовать произвольное перераспределение собственности.

Наличие широкого круга получателей остаточного дохода государства является одним из основополагающих признаков государства с преобладанием контрактных начал. Такой характер распределения остаточного дохода государства означает, что его целевая функция в большей степени определяется агрегированным интересом широких групп интересов, а также свидетельствует о наличии определенных механизмов контроля за деятельностью государства со стороны этих групп.

Концепция остаточного дохода государства была использована нами как методологический подход к анализу источников финансирования производства общественных благ, понимаемых в широком смысле слова, и механизмов распределения выгод от них. С целью исследования проблем распределения «остаточного дохода государства» в условиях России предложено использовать в комплексе оценку структуры доходов и расходов консолидированного и федерального бюджетов; распределение прироста доходов бюджета между статьями расходов; механизмов дофинансирования функций региональных и местных властей за счет средств бизнеса. В условиях контрактного государства обязанности по финансированию общественных благ, рассматриваемых в широком смысле слова, и выгоды, получаемые от их использования, достаточно сбалансированы. В отсутствие же такового государства груз расходов несет большинство населения, а выгоды от них получают узкие группы интересов. Целью такого анализа явля-

ется выявление соотношения между тем, как распределяются обязанности по финансированию этих благ и кто является основным получателем выгод от них. В условиях контрактного государства эти обязанности и выгоды сбалансированы. В отсутствие же такого государства груз расходов несет большинство населения, а выгоды от этого получают узкие группы интересов.

Предложенные элементы анализа оценивались исходя из следующих положений. Для эксплуататорского государства свойственно распределять «остаточный доход» на рост доходов государственных служащих или на расходы, связанные с силовыми структурами. Контрактное же государство, скорее всего, направит его на финансирование науки, образования, здравоохранения и другие расходы социально-экономической направленности.

Анализ доходной части консолидированного и федерального бюджетов Российской Федерации за 1994 – 2009 гг. позволил сделать вывод о наличии ряда проблем, свидетельствующих о движении в сторону неконтактного государства. К этим проблемам можно отнести²:

– рост доли неналоговых доходов в консолидированном бюджете (в 2000 г. – 6,5 %, в 2007 г. – 25,7 %, 2009 г. – 23,8 %);

– снижение доли пяти «рыночных» налогов в структуре доходов консолидированного и федерального бюджетов (до 2003 года она составляла порядка 60 – 70 %, начиная с 2004 года этот показатель в обоих бюджетах снизился до 40 – 45 %). Такое падение данного показателя вполне вероятно связано с сокращением ставок налогообложения, но свидетельствует о низкой доходности рыночного сектора экономики и росте рентной составляющей в бюджете.

Однако тенденции к снижению неналоговых доходов в федеральном бюджете (1999 г. – 6,96 %, в 2007г. – 3,8 %, в 2008 – 4,8 %) и рост собираемости налогов в России (собираемость налогов в 1996г. составила 74 %, в 2005 – 2008 гг. – более 100 %) свидетельствуют о наличии элементов контрактного государства

и о постепенном движении российского государства по направлению становления государства с преобладанием контрактных начал.

Изучение структуры расходов консолидированного бюджета, с одной стороны может свидетельствовать о движении к контрактной модели. Достаточно большая доля расходов бюджета приходится на социально-культурные мероприятия (1995 г. – 26,6 %, 2006 г. – 55,3 %, 2008 г. – 25,2 %; на 1 апреля 2009 г. – 23,7 %). Однако, с другой стороны, проведенный анализ свидетельствует о наличии ряда проблем на пути становления в России контрактного государства. К этим проблемам относятся:

– необеспеченность собственными источниками финансирования расходных функций консолидированных бюджетов субъектов федерации. Федеральный бюджет с 2002 года является профицитным, а консолидированные бюджеты субъектов федерации – дефицитными, притом, что именно на них возлагается большая часть расходов на социально-культурные функции. Возможность их реализации зависит от дотаций федерального бюджета и мер по привлечению внебюджетных источников финансирования.

– сложившаяся структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета страны свидетельствует об остаточном принципе финансирования расходов на социально-культурные мероприятия. В первую очередь финансируются расходы, связанные с финансированием силовых структур, правоохранительных органов, содержанием государственного аппарата. В среднем финансирование расходов, связанных с поддержанием силового потенциала, составляет 98 – 99 %, а социально-культурных расходов 89 – 90 %.

– слабость «бюджета развития». Социально ориентированные расходы связаны, прежде всего, с поддержанием достаточно обширной советской социально-культурной базы, а не ее развитием. Средства, выделяемые на эти меры, распределяются среди большого числа статей (образование, культура, СМИ, здравоохранение, спорт, социальная политика) и огромного количества получателей. В результате резко снижается стимулирующее воздействие этих расходов. Таким образом, получается, что государство не реализует действенных социальных мер, которые бы способствовали росту остаточного дохода. Помимо этого, само появление на федеральном уровне так называемых национальных проектов, свя-

² Подсчитано на основании: Консолидированный бюджет РФ в 1995-2002 гг. [Текст] // Российский статистический ежегодник. 2003. – М., 2003. – С. 548; Отчеты об исполнении консолидированного бюджета РФ и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2003 – 2008 гг. и на 1 апреля 2009 г. // <http://www.roskazna.ru/reports/cb.htm>

занных с развитием образования, здравоохранения и т. д. является признанием того, что до настоящего времени существующая бюджетная политика не обеспечивала полноценного развития этих отраслей.

Особенно показательным, с точки зрения исследования проблем формирования в России контрактного государства, является анализ структуры расходов федерального бюджета как наиболее обеспеченного доходами и растущего компонента консолидированного бюджета. Сравнительный анализ структуры расходов государственных бюджетов России и развитых странах мира показал наличие существенных различий. Так, если в развитых странах мира расходы на военные и полицейско-бюрократические функции составляют 11 % расходов государственного бюджета, в среднем по миру – 20 %³, то в России – более 40 %. Расходы же на социальные трансферты в развитых странах составляют 20 % ВВП (28 % ВВП во Франции, 25 % – в Италии, 21 % – в Германии и Швеции, 16 % – в Великобритании, США и Японии), а в России лишь около 4 % ВВП⁴.

С нашей точки зрения, более точным критерием распределения «остаточного дохода» государства является динамика использования прироста доходов государственного бюджета, особенно применительно к условиям профицитного бюджета.

Большая часть прироста доходов государственного бюджета⁵ с 1994г. по 2007г. направлялась на национальную оборону и правоохранительные органы. Исключения составляют 1998г. когда совокупные доходы государства снизились на 66817100 тыс. руб. и 2002г., в котором большая часть прироста доходов (34,6%) была направлена на социальное обеспечение. В остальное же время от 20 до 40% прироста доходов направлялось на расхо-

ды силовых структур государства. Если же обратить внимание на рост расходов на социальные нужды, то в этом случае цифры окажутся гораздо меньше, а именно от 4,7 до 17,7% прироста доходов бюджета приходилось на данные нужды. Только два года за 1994 – 2006 годы рост расходов характерных для контрактного государства (на социальное обеспечение и социально-культурные мероприятия), превышал рост расходов характерных для государства «оседлого бандита» (национальная оборона, правоохранительные органы, государственное управление) – 2002 (39,8% против 13,7%) и 2003 г. (53,7% против 48,3%).

Тенденцию же, наметившуюся в 2006 г., можно было бы обозначить как тенденцию в направлении становления контрактного государства. Так, распределение прироста доходов в 2006 и 2007 года более равномерное, чем в другие годы: на национальную оборону приходится 7,9 % и 8,1 % соответственно и на социально-культурные мероприятия 7,01 % и 7,8 % прироста доходов. Но выделяется показатель незначительной доли средств, распределяемых на социальное обеспечение: 2006 г. – 1,99 %, 2007г. – 0,5 %, причем это одни из самых низких показателей распределения прироста доходов на социальное обеспечение за все годы. В 2008 году сложилась совсем беспрецедентная ситуация – впервые расходы по статьям национальная оборона и правоохранительные органы снизились, а рост расходов, характерных для контрактного государства в приросте доходов, составил 7,1 %. Однако, данная тенденция исчезает в показателях 2009 года и плановом периоде 2010-2011 годов. Так, доля роста социально-ориентированных расходов в приросте доходов бюджета становится меньше доли роста расходов характерных для государства «оседлого бандита» и составляет 18,7 % против 28,8 % в 2009 г., 9,2 % против 13,5 % – 2010 г. и 1,7 % против 13,5 % в 2011 г.

В целом изучение консолидированного и федерального бюджетов РФ выявило, что наименее социально ориентированная часть бюджетной системы (федеральный бюджет) наиболее обеспечен доходами и, наоборот, несущие основную часть расходов на социально-культурные функции консолидированные бюджеты субъектов федерации недофинансируются. Такое разделение обязанностей между уровнями бюджетной системы и особенно источников финансирования не соответствуют принципам контрактного государства. В условиях недостатка легальных источников финан-

³ Рогов С.М. Функции современного государства: вызовы для России // Свободная мысль – XXI. - № 7. – 2005. - С. 59.

⁴ Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 6 (294), 2006 // <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2006/>

⁵ Федеральные законы «О федеральном бюджете» за 1994 – 2006гг. // www.budgetrf.ru; Федеральные законы «О федеральном бюджете» за 2007 – 2011гг. // <http://www2.minfin.ru/budget/budget.htm>

совых средств власти субъектов федерации и местные органы власти вынуждены привлекать их внезаконными способами. Поэтому для уточнения институциональной природы российского государства были проанализированы неформальные механизмы финансирования органами власти своих функций, получившие наибольшее распространение в деятельности региональных властных структур и органов местного самоуправления.

Ограниченность легальных источников финансирования деятельности региональных и местных властей привела к формированию ими практик дофинансирования своих функций за счет средств предпринимателей региона, базирующихся на неформальных правилах. В результате ряд исследователей⁶, наряду с «белой зоной» отношений между властью и бизнесом в рамках закона и «черной зоной», связанной с преступным взаимодействием бизнеса и отдельных чиновников, выделяют достаточно широкую «серую зону» взаимодействия властных структур и предпринимателей.

Согласно В. Тамбовцеву средства, собранные с представителей бизнеса в рамках «серой зоны», используются в трех основных направлениях путем создания неких фондов:

- 1) фонды развития региона;
- 2) фонды поддержки жилищного строительства;
- 3) фонды поддержки правоохранительной деятельности⁷.

По подсчетам исследователей, ежегодное участие бизнеса в дофинансировании территорий составляет 110 млрд рублей (около 3 % расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации). В 2006 году, по оценкам департамента экономического развития администрации Кемеровской области, в соответствии с подписанными соглашениями ведущие предприятия, компании и холдинги направили в социальную сферу около 4,8 млрд руб⁸. Такие цифры свидетельствуют о доста-

точно обширной «серой зоне», а расширение взаимодействия в рамках этой зоны можно расценивать как элемент контрактного государства «помогающей руки», так как средства, неформально собираемые региональными и местными властями, направляются на производство ряда общественных благ, что расширяет круг получателей «остаточного дохода государства». Однако расходование этих средств носит непрозрачный характер и неподконтрольно населению. Такая ситуация порождает условия для их неэффективного использования. Зачастую эти деньги расходуются на престижные проекты, а не на финансирование социальных мероприятий, касающихся большинства населения региона.

Таким образом, анализ характера отечественного государства с позиции выделенного экономического компонента комплексного критерия преобладания контрактных начал привел к выводу о наличии тенденций становления в России государства с преобладанием контрактных начал и выявил проблемы на этом пути. Анализ показал наличие элементов государства с преобладанием контрактных начал (снижение неналоговых доходов в федеральном бюджете, рост собираемости налогов, растущая доля расходов на социально-культурные функции в консолидированном бюджете, более равномерное распределение прироста доходов государственного бюджета в 2006 - 2008 гг. между разными статьями расходов и использование средств практик дофинансирования для расширения производства общественных благ на региональном и местном уровнях), однако выявил и проблемы по пути становления такого вида контрактного государства (сохранение остаточного принципа финансирования расходов на социально-культурные функции государства, слабость «бюджета развития», непрозрачный и неподконтрольный населению характер использования региональными и местными органами власти средств, собираемых за счет практик дофинансирования).

Статья поступила в редакцию 06.07.2009

⁶ Деление на три зоны взаимодействия власти и бизнеса (белую, серую и черную) используется многими исследователями, например, такими как В. Тамбовцев, М.В. Курбатова, С.Н. Левин и др.

⁷ Тамбовцев В. Неформальные воздействия государства на бизнес. // *Время государства и экономическая политика: либеральная альтернатива.* – М., 2003. – С. 97.

⁸ Логинова Е. Союз по расчету // *Деловой Кузбасс.* – 2006. – №5. – С. 26.

