ТЕОРИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПОРЯДКА И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

М. Ю. Молчанова

В статье раскрываются положения теории хозяйственного порядка и возможности их применения для сферы межбюджетных отношений. Приводится опыт Германии по замене старой модели «кооперативного федерализма» моделью «конкурентного федерализма». Обосновывается возможность применения положений теории хозяйственного порядка для организации межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Сфера межбюджетных отношений является одной из самых политизированных. Суть различных политических подходов состоит, например, в проведении через межбюджетные отношения политики выравнивания или же поощрения конкуренции между территориями и поддержки отдельных точек роста. Также важнейшим моментом соблюдения выбранных стратегических приоритетов является организация — разработка определенного порядка в сфере межбюджетных отношений в виде стандартов (рамочных условий, правил игры), которые будут соблюдаться всеми и реализовывать данные приоритеты.

Данные моменты, на наш взгляд, находят свое решение в теории хозяйственного порядка, основоположниками которой являются В. Ойкен, а также Ф. Бём, Ф. А. Лутц, Л. Микш, А. Мюллер-Армак, В. Рёпке, А. Рюстов, К. П. Хензель и др.

Вальтер Ойкен выделяет два типа порядка: свободное рыночное хозяйство и централизованно управляемое хозяйство [3]. Два типа хозяйства — это не два способа производства, а различные

способы организации, отличающиеся методами согласования хозяйственных планов и решений. Реальная экономика — смесь различных форм; своеобразие той или иной экономики заключается не в специфической для нее форме, а в том способе, посредством которого осуществляется комбинация чистых форм экономической деятельности и в той преобладающей роли, которую играют некоторые из них. В. Ойкен вводит понятие хозяйственного порядка, под которым понимает те реальные формы, в которых протекает деятельность фирм, организаций, отдельных участников. Хозяйственный порядок существует наряду с правовым и политическим порядками.

Самым обширным полем деятельности для экономической политики является «правовой и социальный порядок». Важнейшее искусство экономической политики, его основное правило — «подготовка и оформление общехозяйственных условий применительно к экономике в целом». При принятии решения «следует осуществить выбор доминирующих форм порядка из ограниченного количества последних».

В. Ойкен и другие экономисты фрайбургской школы различают две сферы экономической политики: политику порядка и политику регулирования. Первая — сфера создания и совершенствования хозяйственного порядка, его организации; вторая — собственно политика воздействия на процесс экономического развития и хозяйственного роста.

Большинство экономических порядков исторически возникли без предварительно разработанных определенных планов. Они в целом соответствовали требованиям экономического прогресса в отличие от «установленных» порядков, которые, скорее, противостояли историческому развитию.

Конкурентный порядок, обосновываемый Ойкеном, выводится из исторически сложившихся тенденций. В приложении к своей книге «Основные принципы экономической политики» он пишет: «Мы не изобретаем конкурентного порядка, а находим его элементы в конкретной действительности. Мы ни к чему не принуждаем, а способствуем раскрытию того, что наряду с другими формами имеет место в действительности. Мы пытаемся развить необычно сильные тенденции к полной конкуренции, которые мы находим в самой повседневной жизни. В ограниченном количестве форм порядка мы выбираем такие из них, которые оказываются приемлемыми» [3].

Значение теории экономических порядков состоит в том, что она помогает раскрыть связи между экономическими формами, социальной структурой и политической властью. Понимание этой взаимосвязи позволяет четче представить цели и возможности экономической политики. Политические функционеры и реформаторы должны отчетливо представлять, какой экономический порядок и какими методами они формируют; какие условия и предпосылки потребны для успешного протекания экономических процессов. Теория экономических порядков ставит на повестку дня проблему форм и границ вмешательства государства в экономику.

Достоинства теории состоят следующем. В ней в органическом единстве удалось совместить эффективный конкурентный рынок с благоприятным предпринимательским климатом и принципами социальной справедливости. Особенностью социального рыночного хозяйства является то, что эта либеральная в своей основе система предполагает сильную государственную политику, которая, в частности, активно участвует в его становлении. Такая политика означает не интервенционизм, не вмешательство в хозяйственные процессы и структуру, а формирование и изменение в хозяйстве [1].

Эффективный рынок, на котором реализуется полная конкуренция, в целом обеспечивает такое распределение доходов, которое стимулирует высокую производительность, инициативность и инновационную деятельность хозяйствующих субъектов. однако поскольку в действительности конкуренция не полная (даже в Германии, не говоря уже о России), то и поведение рыночных субъектов не всегда рациональное, а внешние воздействия вносят нарушения в нормальный экономический процесс, требуется корректирующее государственное вмешательство как в сфере перераспределения доходов (в основном для социального выравнивания), так и в структуре экономики. Возникающая при этом основная проблема — найти верный масштаб (временные и пространственные ограничения) и подходящие инструменты, чтобы это вмешательство не противоречило рыночной системе, не ломало конкурентный механизм (а, напротив, создавало для него более благоприятные условия) и не превращалось в закостеневшее самодостаточное и тем более доминирующее образование.

Формирование хозяйственного порядка означает выработку рамочных условий, основных правил хозяйствования и отношений между субъектами в экономике, создание форм и механизмов, благодаря которым эти правила могут соблюдаться. Импульсы для возникновения таких правил исходят обычно из самой экономики. Предприниматели вырабатывают основные параметры взаимодействия, исходя из опыта своей хозяйственной деятельности. Однако это создаваемое самими предпринимателями право недостаточно и недееспособно. Оно не складывается в эффективную систему, поскольку обычно состоит из противоречивого набора условий, отражающих разные, иногда противоположные интересы отдельных групп и организаций.

Общие правила хозяйствования необходимо упорядочить таким образом, чтобы достигалась высокая эффективность принимаемых решений (сделок, контрактов и т. д.) в масштабах всего национального хозяйства, а не для отдельных групп. Такое упорядочение может осуществить только государство, проводя целенаправленную политику.

Политика хозяйственного порядка означает формирование частных, но взаимосвязанных и обусловливающих друг друга порядков: денежного, финансового, конкурентного, социального и др. Подобная взаимосвязь наблюдается и в сфере экономической политики.

Условиями успеха политики хозяйственного порядка являются: а) четкое формулирование задачи и определение основных параметров желаемого порядка, например, через самую общую, доступную для широких масс концепцию, что важно и с точки зрения идеологического подкрепления преобразований; б) усиление функциональности государства (определение приоритетов, отказ от вмешательства в конкретные экономические процессы, максимальное освобождение от выполнения несвойственных задач и, главное, недопущение давления групп интересов и крупных хозяйственных структур).

Развитие, например, экономики Германии свидетельствует о возможности реализации такой неолиберальной политики, которая не рассчитывает на спонтанное вызревание необходимых форм и механизмов, а формирует их и, прежде всего, создает рамочные условия, которые необходимы для реализации принципов функционирования избранной хозяйственной системы. Очевидно, что вся система экономической политики должна опираться на теоретический фундамент: необходимо обоснование как самого хозяйственного порядка, так и инструментов для его создания и изменения. Системообразующим фактором экономического регулирования в Германии стала политика хозяйственного порядка.

На взгляд автора, положения теории хозяйственного порядка наиболее адекватно можно использовать для сферы межбюджетных отношений и в Российской Федерации. Это связано со следующим:

1) данная сфера достаточно политизирована и, в соответствии с положениями теории хозяйственного порядка, политика в данной сфере должна исходить из заранее заданных целевых установок и складывающихся при этом экономических и социальных форм осуществления межбюджетных отношений;

2) в сфере межбюджетных отношений, связанной с многочисленными финансовыми потоками, достаточно важно формирование единых рамочных условий — установление основных правил хозяйствования и отношений между субъектами межбюджетных отношений, создание форм и механизмов, благодаря которым эти правила могут соблюдаться;

3) межбюджетные отношения — это та сфера, где должна формироваться социальная справедливость, и именно положения теории хозяйственного порядка во главу угла ставят принципы «социальной справедливости»;

4) данная сфера является тем научным, экономическим и политическим полигоном, где возможна реализация основного достоинства теории хозяйственного порядка, состоящего в совмещении конкуренции с принципами социальной справедливости и формированием благоприятного предпринимательского климата.

Положения данной теории были использованы в практике межбюджетных отношений в Германии. Так, например, до 2000 г. «Финансовая конституция» Германии исходила из важнейшей задачи региональной политики — обеспечить единый (и высокий) жизненный стандарт на территории всей страны. Для достижения данной цели государство перераспределяло ресурсы и доходы, а также предоставляло в равной мере общественные блага всем территориям. В результате «уравнительной» политики ряд «богатых» земель (Баден-Вюртемберг, Бавария и Гессен) подали запросы

в Федеральный конституционный суд относительно конституционности отдельных норм закона о финансовом выравнивании. В ноябре 1999 г. суд фактически признал их правоту и принял решение, что данный закон может действовать лишь до конца 2004 г. Этот период был обозначен как переходный для новой системы. В 2002 г. был принят закон о новых ставках отчислений, не позволяющих низводить «богатые» земли до положения аутсайдеров по финансовой обеспеченности [2].

В результате в Германии старая модель «кооперативного федерализма» заменяется моделью «конкурентного федерализма». «Кооперативный федерализм» (согласованный федерализм) формирует порядок социальной и хозяйственной устойчивости, но не создает стимулы для инновационных прорывов (и даже препятствует этому). Учитывая, что характер европейской интеграции делает все более значимой не межстрановую, а межрегиональную конкуренцию, необходимо формировать для нее эффективные условия и внутри страны. С позиций теории хозяйственного порядка задача формулируется как пересмотр ключевого параметра «единый жизненный стандарт»: с учетом уже достигнутого высокого материального уровня во всех землях упор в региональной политике переносится на принципы субсидиарности и многообразия при отказе от нивелирования уровня жизни за счет государственных услуг и создании единых рамочных условий хозяйствования и жизнедеятельности [4].

Применительно к межбюджетным отношениям в Российской Федерации, исходя из положений данной теории, можно выделить политику порядка и политику регулирования.

Политика порядка включает определение концептуальных основ и, исходя из них, приоритетов политики в сфере межбюджетных отношений. На наш взгляд, к таковым относится создание равных финансовых условий для всех территорий, позволяющих достигать устойчивого их развития. В этом случае, в отличие от действующей политики выравнивания самого финансового обеспечения МО, гармонично сочетаются принцип выравнивания и сохранение территориальной конкуренции за человеческие ресурсы и инвестиции. Концептуальной основой межбюджетных отношений является теория устойчивого социально-экономического развития территории.

Политика регулирования состоит в подходе к межбюджетным отношениям как системе управления со своими целями, задачами, объектами и субъектами и выработке рамочных условий — стандартов, позволяющих эффективно достигать выбранные стратегические приоритеты в сфере межбюджетных отношений. К ним относятся:

— стандарты в определении финансовой нуждаемости территории при сохранении стимулов к самостоятельному развитию;

— стандарты в оценке эффективности использования территориями выделенных финансовых ресурсов.

Система межбюджетных отношений в регионе — это система управления финансовыми отношениями между бюджетами различного уровня с целью обеспечения эффективной реализации расходных полномочий РФ, субъектов РФ и муниципальных образований и достижения устойчивого социально-экономического развития территориальных образований всех уровней. Таким образом, целью данной системы является достижение устойчивого социально-экономического развития МО и региона на основе организации эффективной системы межбюджетных трансфертов между бюджетами муниципальных образований, бюджетом региона и Российской Федерации. Субъектами данной системы управления в широком понимании являются органы исполнительной и законодательной власти всех уровней: Российской Федерации, субъекта РФ и органы местного самоуправления, в узком — органы исполнительной и законодательной власти субъекта РФ и муниципальных образований. Ряд исследователей к данным субъектам относят только финансовые органы. На наш взгляд, это принципиально неверно, поскольку политику в области межбюджетных отношений должны совместно определять органы исполнительной и законодательной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления. Объектом управления в сфере межбюджетных отношений являются финансовые потоки между бюджетами РФ, субъекта РФ и бюджетами муниципальных образований в регионе, отражающие уровень реализации их расходных и доходных полномочий.

Список источников

1. *Гутник В. П.* Организованный рынок в ФРГ. Опыт концептуальной разработки и практического воплоще-

ния // Проблемы перехода к рыночной системе хозяйства в СССР и мировой опыт. Вып. I. Ч. 2. — М., 1991.

2. *Гутник В.*, *Оттнад А.* Межбюджетные отношения в системе федерализма. Германский вариант // Проблемы теории и практики управления. — 2001. — №1.

3. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. — М.: Прогресс-Универс, 1995.

4. *Ottnad A.* Die Neuordnung des Finanzausgleichs als Chance für den füderalen Neubegin // Orientierungen zur Wirtschafts– und Gesellschaftspolitik. — 2000.– No 83. — S. 35.

УДК 336.14:352

ключевые слова: хозяйственный порядок, федерализм, межбюджетные отношения