

ФИСКАЛЬНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ ВЛАСТИ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

© 2011 Е.А. Морозова

доктор экономических наук

Российский университет дружбы народов, г. Москва

E-mail: moroz_elena@rambler.ru

Статья посвящена сложной системе взаимоотношений между центральной властью и территориальными единицами, хозяйствующими субъектами и населением в федеративных государствах, объяснить которые и определить пути их наиболее рационального построения целесообразно в рамках определенных моделей бюджетного федерализма.

Ключевые слова: федерализм, децентрализация, самоорганизация, принцип автономии, принцип участия, модели бюджетного федерализма, субсидиарность, межбюджетные отношения.

Федеративное государственное устройство предполагает особый характер его организации. Существование организации федеративного государства опирается (в отличие от конфедерации) не на международно-правовой договор, а на конституцию, т.е. на акт внутреннего права. Авторы этой конституции являются представителями федерированных государств, хотя иногда, чтобы скрепить свой союз, они отдают отцовство своего произведения всему народу федеративного государства (например, преамбулы к конституциям США 1787 г., Германии 1949 г. и России 1993 г.).

В итоге федеративные государства конструировались вокруг двух принципов: принципа автономии (децентрализации, самоорганизации) и принципа участия (централизма, организации).

Принцип автономии заключается в том, что каждое федерированное государство имеет собственную сферу компетенции и действует в ее рамках без вмешательства федеральных властей. В этом и состоит существенный критерий отличия федерированных государств от простых децентрализованных объединений.

Обычно федеральная конституция фиксирует компетенцию федерального центра и уточняет, что все, что не является компетенцией федерального центра, составляет компетенцию федерированных государств.

Федеральная компетенция включает всегда (как минимум) ведение международных отношений, оборону, денежный оборот, таможи и телекоммуникации. Но, кроме этого минимума, федеральный центр имеет обычно и более широкие полномочия. Для того чтобы гарантировать фе-

деральному государственному центру и федерированным государствам соответственное уважение их компетенций, федеральные конституции учреждают орган рассмотрения конфликтов, имеющий обычно судебный характер (например, Верховный суд в США, Конституционный суд в Германии, Конституционный Суд в России). Существенное значение для динамичного функционирования федерализма имеет принцип участия. Участие федерированных государств в направлении федеральной политики осуществляется путем их представительства в законодательной и исполнительной власти.

Наибольшее теоретическое и практическое развитие федерализм получил как базисная категория формирования государственных образований, основанных на взаимовыгодных отношениях между центральной властью и территориальными (государственными) образованиями, обладающими определенной самостоятельностью и выражающими интересы населения, которое они представляют, при доминирующем положении федерации в решении узловых вопросов в деятельности государства.

Современный мир переживает настоящую федеративную революцию. Число федеративных государств уже двадцать¹, причем их список постоянно пополняется, несмотря на трагический распад некоторых федераций (Чехословакия, СССР, Югославия). Формируются даже “сверхфедерации”, самым ярким примером которых является Европейский союз.

В любом из указанных государств имеет место сложная система взаимоотношений меж-

ду центральной властью и территориальными единицами, хозяйствующими субъектами и населением. Объяснить эти взаимоотношения и определить пути их наиболее рационального построения целесообразно в рамках определенных моделей бюджетного федерализма.

Положения теории фискального федерализма дают возможность из многообразия экономических, исторических, географических, политических и этнокультурных факторов, влияющих на развитие федеративных отношений в стране, выделить только те формы, которые влияют на степень децентрализации, масштабы самоуправления территориальных единиц, а также механизмы пополнения и расходования их бюджетов. Также теоретические подходы позволяют понять, при каких условиях эти тенденции развиваются, а какие факторы способны ограничивать их действие.

Проблема согласованности политики территорий и федерации разрешима на основе так называемого субсидиарного подхода, при котором деятельность властей более высокого уровня дополняет деятельность властей более низких уровней. 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.

Субсидиарность объединяет политические и экономические цели модели федерализма. Если федерализм ставит перед каждым уровнем власти определенные государственные задачи, то их выполнение возможно только при обеспечении федерации и территориальных образований достаточными финансовыми ресурсами. Эти ресурсы должны быть оптимально распределены между уровнями власти по вертикали и между бюджетами одного уровня по горизонтали.

Энциклопедический словарь определяет модель бюджетного федерализма как устройство финансовой системы государства, при которой "...каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий. Бюджетный федерализм обычно понимают как форму автономного функционирования бюджетов различных уровней власти..."².

Категория "финансовая децентрализация" не тождественна понятию "бюджетный федерализм". Децентрализация - это лишь один из инст-

рументов, позволяющих достичь баланс общегосударственных и территориальных интересов с помощью бюджетной системы. Децентрализация оправдана лишь в той мере, в какой она обеспечивает повышение эффективности использования бюджетных средств, а именно более полное и более качественное удовлетворение потребностей населения в общественных благах, снижение издержек, связанных с созданием общественных благ и выполнением государством его функций. Если децентрализация носит бессистемный характер и не адаптирована к страновой специфике, то это может привести только к снижению эффективности и разбалансированности финансовых потоков.

Что касается финансовой самостоятельности, то здесь также необходим баланс. С одной стороны, если пределы самостоятельности крайне узки, т.е. у территориальных властей, по существу, нет ресурсов, которыми можно свободно распоряжаться, на основании которых можно принимать независимые решения в бюджетной сфере, федерализм лишен экономического содержания. Но с другой стороны, чрезмерная финансовая самостоятельность может быть связана с развитием сепаратистских, националистических тенденций, политического хаоса, и в этом случае говорить о бюджетном федерализме также не приходится.

Межбюджетные отношения существуют в любом государстве с административно-территориальным делением, но складываются они на разных основах (принципах).

Существует множество определений: экономический³ федерализм, фискальный федерализм, бюджетно-налоговый⁴ федерализм, *финансовый*⁵ федерализм и т.д. Вместе с тем во всех представленных определениях есть нечто общее - федерализм⁶, характеризующий особые отношения (деятельность, взаимодействие, регулирование), основанные на добровольности, согласии, компромиссе, содружестве, сотворчестве между различными уровнями власти. А различаются вышеприведенные определения сферой межуровневых взаимоотношений, а также методами и инструментами, которые применяются для их регулирования⁷. Таким образом, с одной стороны, бюджетный федерализм выступает той базой, на которой покоятся межбюджетные отношения в подлинно федеративном государстве, с другой стороны, сам бюджетный федерализм и

его основополагающие принципы наиболее четко проявляются и реализуются именно в системе межбюджетных отношений.

Для того чтобы такое разделение полномочий было возможно, в федеративных странах за каждым типом публичной власти, будь то власть федеральная или региональная, конституцией страны закрепляется налоговая автономия, которая, в свою очередь, основана на разделении налоговой базы субфедеральных бюджетов, с одной стороны, и федерального бюджета - с другой. Во многих федеральных странах такое разделение налоговых и расходных полномочий исходит из так называемого принципа субсидиарности. В схематическом выражении этот принцип предполагает передачу максимально возможных и экономически оправданных полномочий сначала местному самоуправлению, потом региональной власти и лишь затем - то, что останется, - федеральной власти.

Идеология такого подхода далека от чисто экономического расчета, хотя некоторые функции, действительно, с экономической точки зрения более эффективно исполнять на местном уровне, а другие - на федеральном.

Цель же самой фискальной децентрализации не столько повышение экономической эффективности налогово-бюджетной системы, сколько обеспечение экономических условий политической свободы и справедливости. Можно сказать, что федерализм во всех своих проявлениях - налоговом, бюджетном, правовом - это, прежде всего, политическая конструкция.

В последние полтора столетия к усилиям федерализма по ограничению суверенитета власти добавились усилия местного самоуправления. В отличие от федерализма, местное самоуправление не имеет отношения к государству. Это институт общественного правления (администрирования), который по форме может напоминать институты государственной власти, но по сути есть общественное самоуправление. Вопросы местного значения, которые решает этот институт правления, не относятся к сфере политической.

Таким образом, федерализм представляет собой форму правления, при которой принципы общественного самоуправления выше принципов суверенитета, и одна власть используется для сдерживания другой; борьба властей друг с другом осуществляется не ради господства и подавления, а ради более глубокого понимания обще-

ственной жизни и общественных интересов. Как подчеркивал Адам Смит в своей книге "Теория моральных чувств", чувство товарищества есть основа гражданского общества.

В странах с давним и устойчивым федеральным устройством складывается так называемая культура децентрализации, основными характеристиками которой являются плюрализм институтов правления; договорный подход; состязательность; публичность; деконцентрация - рассредоточение государственных полномочий в пользу общества; культура общественного исследования.

Плюрализм институтов правления на одной территории подразумевает пересечение на одной территории нескольких автономных единиц (юрисдикции), формально независимых друг от друга, стремящихся действовать с учетом интересов друг друга, на основе сотрудничества, конкуренции, продуктивного конфликта и механизмов его разрешения. Множественность таких институтов подразумевает их способность к самоорганизации без обращения к федеральной власти, что обеспечивает устойчивый характер их функционирования.

Договорный подход означает, что наличие совместно финансируемых из субнациональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований общественных функций требует не жесткого разграничения полномочий по осуществлению и финансированию этих функций, а создания механизмов сотрудничества через различные институты (некоммерческие организации: фонды, ассоциации, партнерства, квазигосударственные организации), которые представляют собой постоянно действующие площадки для взаимного согласования интересов.

Состязательность предполагает, что совпадение расходных полномочий субнациональных и органов местного самоуправления не ведет к дублированию бюджетных услуг, а допускает возможность свободного выбора, повышает экономическую и социальную эффективность механизма согласования, обеспечивает его постоянное действие, позволяет адаптировать структуру бюджетных расходов к местным особенностям, приводит к последовательной минимизации расходов.

Полное разделение всех расходных полномочий неэффективно, так как может привести к фиксации неэффективных расходов на продолжитель-

ный период времени и тем самым стать стимулом для инфляции издержек в рамках фискальной системы и системы межбюджетных отношений.

Публичность означает, что любые изменения в системе фискальных и межбюджетных отношений должны проходить процедуру обсуждения не только в органах государственной власти, но и местного самоуправления.

Деконцентрация предполагает не только четкое разграничение полномочий внутри самой системы государственной власти, но и рассредоточение государственных полномочий - подключение к процессу реформирования саморегулируемых организаций, региональных и муниципальных ассоциаций, объединений граждан по профессиональному признаку, передачи им значительной части государственных полномочий по реформированию и регулированию экономики.

Культура исследования - способность гражданского общества корректировать ошибки посредством критического анализа своих действий, выдвижения новых гипотез.

Теоретически бюджетная децентрализация нацелена на повышение аллокативной и производительной эффективности. Благодаря децентрализации общественные услуги можно организовать и предоставлять таким образом, чтобы они наилучшим образом соответствовали предпочтениям местных жителей.

У. Оутс в своей классической работе "Бюджетный федерализм" (Gates, 1972) приводит важный аргумент в пользу децентрализации, который заключается в том, что не все публичные блага обладают одинаковым охватом. Так, услугами по национальной обороне пользуются граждане страны, а польза от внутренних водных путей или наличия леса достается только жителям конкретных регионов. Коммунальные услуги, такие, как сбор и вывоз мусора, уличное освещение и т.д., адресованы жителям конкретных населенных пунктов, и потребности в них будут неодинаковыми в разных регионах. Поскольку центральное правительство не может учесть такого разнообразия предпочтений в каждом регионе или местности, производство разных общественных благ должно возлагаться на разные уровни власти. Принцип гласит, что за самым нижним уровнем власти должны закрепляться все налоговые (доходные), расходные полномочия и полномочия по нормативно-правовому регулированию, за исключением тех полномочий, относительно которых

могут быть представлены убедительные доказательства того, что закрепление их за самым нижним уровнем власти неэффективно.

Еще одним веским аргументом в пользу децентрализации является то, что близость местных чиновников к населению и частое взаимодействие между ними позволяют сформировать каналы коммуникаций, посредством которых граждане могут выражать свои интересы. Кроме того, такое регулярное и открытое общение повышает подотчетность местных властей своим гражданам. Административная автономия создает предпосылки для обучения, поиска новых подходов, повышения общего качества управления (Khaleghian, 2003). Децентрализованные системы способны обеспечить большую стабильность, поскольку местные автономии ограничивают возможности центра проводить фискальную или монетарную политику по своему усмотрению. Реальная децентрализация, предполагающая жесткость бюджетных ограничений и выборность местных органов власти, приводит к снижению бюджетного дефицита (Bahl, 1999). Децентрализация способствует сохранению рынков и стимулирует их развитие (McKinnon, 1997; Weingast, 1995).

Так, в Центральной Америке децентрализация полномочий в сфере образования не дала положительных результатов, до тех пор пока часть полномочий не была передана непосредственно школам, после чего показатели образования резко улучшились (World Bank, 1999/2000). Децентрализация создает возможности для конкуренции между территориями в области предоставления публичных услуг. Преимущества децентрализации неоспоримы, и контроль центрального правительства над нижестоящими уровнями власти неизбежно со временем ослабнет.

Перечисление преимуществ бюджетной децентрализации может создать впечатление, что ее результаты всегда будут безоговорочно положительными. На деле бюджетная децентрализация сама по себе ни хороша, ни плоха. При неудачном осуществлении она приводит к снижению благосостояния и создает серьезную угрозу для макроэкономической стабильности; об этом говорит пример Филиппин, где правительство обязано делить с местными органами власти почти 50 % своих налоговых доходов. Подобные априорные обязательства ограничивают возможности центрального правительства корректировать

бюджет в ответ на макроэкономические шоки (World Bank, 1999/2000). При успешном осуществлении бюджетная децентрализация приводит к росту благосостояния, расширяя участие граждан в процессе принятия решений по вопросам, непосредственно их затрагивающим. Главная трудность состоит в том, чтобы понять, что нужно сделать, чтобы бюджетная децентрализация прошла успешно (McLure, 1995).

Даже в такой стране, как Россия, где все говорит о необходимости бюджетной децентрализации, главным критерием проведения межбюджетных реформ должна стать способность данных реформ повысить общее качество управления доходами и расходами. Это может быть достигнуто только в том случае, если в ходе реформы будут созданы необходимые институциональные механизмы. К числу таких механизмов относятся обеспечение прозрачности управления бюджетными средствами, подконтрольности властей избирателям, жесткость бюджетных ограничений. Должны быть установлены ясные и четкие правила, которые закрыли бы лазейки для чиновничьих злоупотреблений и для любителей поживиться за чужой счет. В результате плохо продуманных реформ может возникнуть децентрализованная система, которая не только не устранила проблемы, существовавшие при централизованной системе, но даже усугубит их: усилится макроэкономическая нестабильность, возникнет угроза финансового кризиса, снизится доверие к власти, обострится социальная напряженность.

Провести бюджетную децентрализацию таким образом, чтобы раскрылись все преимущества децентрализованной системы, не просто из-за самой природы этого явления, в котором исходно заложено противоречие между решением трех задач - достижением экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности. Сочетать эти цели не просто, так как они частично противоречат друг другу, что приводит к “дилемме треугольника” (Le Houerou, 1996) Выбор “степени бюджетной децентрализации”, допустимой в конкретной стране, является политическим решением. В качестве примера возьмем обеспечение социальной справедливости посредством распределения между регионами выравнивающих дотаций, призванных устранять горизонтальное неравенство между регионами, т.е. “подтягивать” все территории до

такого уровня бюджетной обеспеченности, который позволил бы им предоставлять некий минимальный уровень услуг всем своим жителям.

Ожидаемый результат выравнивающих трансфертов - недопущение ситуации, при которой жители бедных регионов были бы вынуждены платить большую долю своего дохода в виде налогов для получения того же уровня услуг, что и жители богатых регионов. Поскольку налоговый потенциал у разных территорий разный, они не смогут обеспечить одинаковую доступность публичных услуг при единых ставках налогообложения. Если позволить территориям устанавливать разные налоговые ставки, самые высокие ставки придется установить в регионах с низким налоговым потенциалом и бедным населением, поскольку именно там жители особенно нуждаются в государственной поддержке (Broadway, 2001). В большинстве стран с децентрализованными бюджетными системами для решения этой проблемы используются выравнивающие трансферты, которые позволяют сократить неравенство подушевой бюджетной обеспеченности жителей разных территорий. Например, во Вьетнаме до распределения выравнивающих трансфертов подушевая бюджетная обеспеченность бедных провинций составляет всего 8 % подушевой бюджетной обеспеченности богатых провинций, а после трансфертов расходы бедных провинций достигают 59 % расходов богатых провинций (World Bank, 1999/2000).

Поскольку база налогообложения везде, и особенно в такой стране, как Россия, распределена неравномерно, децентрализация налоговых полномочий еще больше усилит разрыв между богатыми и бедными территориями. Неравномерное распределение ресурсов служит важным аргументом в пользу выравнивания, но попытки повысить справедливость посредством децентрализации налоговой базы могут привести к “регионализации” бюджетного профицита и “федерализации” дефицита, что станет причиной значительного вертикального разрыва и макроэкономической нестабильности.

Из общей теории управления известно, что большие системы вынуждены использовать тот или иной метод децентрализации для своего управления. Крайними такими методами являются иерархическая структура и сети. В государственном устройстве вряд ли можно найти примеры чистого использования этих крайних случаев - в

жизни имеют место так называемые смешанные модели.

Можно говорить о децентрализованном, но унитарном государстве (так устроена современная Франция) и в противоположность ему - о федеративном государстве (такowymi являются Германия, США).

Отличие федеративного устройства от децентрализованного можно проследить в историческом плане. Федеративное государство строится снизу вверх. Сначала имеются независимые государства, которые в дальнейшем объединяются (добровольно) в федерацию, сохраняя известный суверенитет. Напротив, децентрализованное унитарное государство строится сверху вниз: существующее центральное правительство предоставляет определенную самостоятельность регионам, провинциям и иным образованиям, которая может быть закреплена в конституции, однако принцип примата центральной власти пронизывает всю систему управления, а также и менталитет народа.

Итак, децентрализованное унитарное государство тяготеет к принципу иерархии, а федеративное государство - к сетевому принципу. Однако в унитарном государстве могут быть элементы федерализма и, наоборот, в федеральном государстве - элементы иерархического управления.

¹ В современном мире федеративная форма государственного устройства имеет место в 20 странах: 4 федерации в Европе (Австрия, Бельгия, Германия, Россия), 4 - в Азии (Индия, Малайзия, Объединенные Араб-

ские Эмираты, Пакистан), 6 - на Американском континенте (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Канада, Мексика, США), 4 - в Африке (Коморские острова, Нигерия, Танзания, Эфиопия), 2 - в Океании (Австралия, Папуа-Новая Гвинея). Большинство федераций - это крупные или средние государства, в которых проживает около трети населения Земли.

² Энциклопедический словарь. М., 1996. Статья "Федерализм бюджетный" / "Федерализм". С. 251.

³ Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М., 2000. С 15-16.

⁴ Бушмин Е.В. Совершенствовать систему бюджетно-налогового федерализма // Финансы. 1998. № 11. С. 3.

⁵ Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Учет региональных финансовых ресурсов в системе межбюджетных отношений // Финансы. 1999. № 10. С. 14.

⁶ Федерализм - отношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации по поводу разграничения полномочий и функций, основанных на добровольных соглашениях (взаимовыгодных условиях), исходя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той мере, в какой это в наибольшей степени обеспечивает единство общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов федерации и входящих в них административно-территориальных единиц.

⁷ В российских исследованиях также существуют иные определения (экспериментальный, переговорный, цивилизованный экономический федерализм и т.д.), обозначающие качественную характеристику, специфическую черту, или степень развития (состояния) российского федерализма на различных этапах реформ. Авторы приведены соответственно: Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. 1998. № 11. С. 3; Полищук Л.Р. Российская модель "переговорного федерализма" // Вопр. экономики. 1998. № 6. С. 6; Бушмин Е.В. Указ. соч. С. 3.

Поступила в редакцию 04.09.2011 г.