

Айсанова Марина Романовна

магистрант направления «Экономика»
программа «Государственные и муниципальные
финансы» Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации
Россия, Москва

ajsanova93@inbox.ru

**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ РАСХОДНЫХ
ПОЛНОМОЧИЙ В РАМКАХ БЮДЖЕТНОГО
ФЕДЕРАЛИЗМА¹**

Marina R. Aysanova

Master of Economics
Program «State and municipal finance»
Financial University at the Government
of the Russian Federation
Russia, Moscow

ajsanova93@inbox.ru

**DECENTRALIZATION OF SPENDING
RESPONSIBILITIES WITHIN THE
FRAMEWORK OF FISCAL FEDERALISM**

Аннотация

Статья рассматривает основы децентрализации расходных полномочий в рамках бюджетного федерализма. Особое внимание уделяется теоретическим подходам зарубежных и отечественных авторов к данной теме, рассмотрению опыта Российской Федерации на пути становления бюджетного федерализма. Целью статьи является выявление возможных путей развития бюджетного федерализма. Представлены рекомендации по совершенствованию концепции бюджетного федерализма в Российской Федерации.

Ключевые слова:

бюджетный федерализм, централизация, децентрализация, лабораторный федерализм

Abstract

The article reveals the basic problems of decentralization of spending responsibilities within the framework of fiscal federalism. Particular attention is paid to the possession theoretical approaches of foreign and domestic authors to the topic, consideration of the experience of the Russian Federation in the establishment of fiscal Federalism. The purpose of this article is to identify possible ways of development of budget federalism. The ways of improving the concept of fiscal federalism in the Russian Federation are suggested.

Keywords:

fiscal federalism, centralization, decentralization, laboratory federalism

Вопрос вмешательства в экономику является дискуссионным на протяжении нескольких столетий. Положения классической политической экономии, утверждающие абсолютную самостоятельность рынка, со временем перестали быть незыблемыми. Были выявлены ситуации, представляющие собой «провалы рынка». Практика показала, что существуют группы товаров и услуг, которые могут как охватывать всю нацию (национальная оборона, освоение космоса и т.д.), так и быть географически ограниченными (медицина, уличное освещение и т.д.). Встает вопрос территориальной локации общественных благ, и, в зависимости от этого, – вопрос финансового обеспечения их предоставления. Также существуют проблемы безработицы, инфляции и экономического роста, которые также не решаются автоматически.

¹ Статья подготовлена под научным руководством к.э.н, доцента, доцента кафедры «Государственные и муниципальные финансы» Ниязметова Артура Камиловича
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Согласно мнению ряда авторов (Масгрейв, Стиглиц, Оутс, Вэйнгайт и других) данные проблемы могут решаться в рамках бюджетного федерализма. Резюмируя мнения представленных авторов, можно заключить, что бюджетный федерализм представляет собой концепцию, в рамках которой формируется система отношений (налоговых, экономических, бюджетных, правовых), обеспечивающих баланс интересов каждого публично-правового образования на основе разграничения расходных и доходных полномочий по уровням власти, а также с помощью оказания финансовой помощи (в виде межбюджетных трансфертов) для сбалансированности бюджетов соответствующего уровня и повышения их бюджетной обеспеченности.

Для определения способа разграничения расходных полномочий в рамках бюджетного федерализма необходимо рассмотрение понятия децентрализации. Проблема централизации-децентрализации порождает множество дискуссий на протяжении всего существования науки о государственных финансах. Именно данный вопрос определяет степень регулирования экономики со стороны органов государственной власти. Теорема децентрализации впервые была выдвинута Оутсом и гласит: «в отсутствие экономии на издержках при централизованном производстве общественного блага и в отсутствие межрегиональных экстерналий уровень благосостояния всегда будет, по крайней мере, таким же высоким (и, как правило, выше), если Парето-оптимальный уровень потребления обеспечивается в каждом регионе в отдельности при сравнении с вариантом, когда во всех регионах обеспечивался бы какой-нибудь единый уровень потребления».

Таким образом, выделяются два условия, при которых выгодно использование децентрализации:

1. Отсутствие экономии на масштабе при централизованном производстве;
2. Отсутствие межрегиональных экстерналий.

Аналогично частному сектору, при предоставлении государственных услуг может возникнуть эффект масштаба. Так, централизация и стандартизация могут значительно снизить уровень административных издержек и, следовательно, стоимость предоставляемого общественного блага.

Трудоемким является учет межрегиональных экстерналий, так как именно данный показатель является производной от множества факторов. Такими могут быть, например, численность региона, безработица, различие в потребностях населения и высокий уровень дифференциации уровня социально-экономического развития.

Учесть все переменные представляется затруднительным, однако теория, выдвинутая Тибу, помогает найти решение данной проблемы. Он считал, что при обеспечении высокой мобильности и низком уровне сопровождающих издержек, индивиды будут выбирать тот регион проживания, где структура общественных благ отвечает их предпочтениям, и отношение получаемых выгод и издержек для индивидов (в виде налогов) является наиболее оптимальным. Таким образом, создается аналог рыночного механизма в сфере общественных благ, при котором, стремясь к потреблению предпочтительных локальных общественных благ, индивид мигрирует в другой регион. Данный феномен представляет собой «голосование ногами» в пользу территориальных образований, которые обеспечивают удовлетворяющий индивида уровень общественных благ.

Учитывая упрощенность модели Тибу и ряд факторов, ограничивающих ее практическое применение (миграционные издержки, несоответствие административно-территориального деления государств экономически оптимальным условиям производства локальных общественных благ), стоит отметить, что на практике предпочтения граждан в отношении локальных общественных благ внутри региона более однородны, чем в целом по стране. Это обусловливается климатическими условиями, сложившимися исторически интересами, и т.д. Локализация выгод от использования общественных благ совпадает с локализацией издержек от их производства.

Необходимо отметить, что не существует универсального способа определения расходных полномочий публично-правового образования. Принцип разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами был закреплён в Конституции Российской Федерации. Основным вопросом оставалась регламентация финансового обеспечения возникающих обязательств. Таким образом, государство сталкивается с негативными последствиями процесса децентрализации.

Первым шагом для решения данной проблемы стало принятие Федерального закона № 119-ФЗ от 24.06.1999 «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако данный документ не закрепил в полной мере расходные полномочия уровней власти. Был принят ряд программных документов, сформировавший современный уровень децентрализации:

1. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 года № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг».

2. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 года № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

3. Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации».

4. Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 года № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года».

Примечательно, что уровень централизации/децентрализации может варьироваться в рамках самого бюджетного федерализма. В теории бюджетного федерализма выделяется два поколения, основные черты которых отражены в таблице 1.

Таким образом, каждое из поколений бюджетного федерализма имеет специфические черты. Так, положения БФПП носят нормативный характер, в то время как БФВП учитывает также и субъективные факторы.

Особенностью второго поколения бюджетного федерализма является возникновение конкуренции между различными юрисдикциями для получения финансовой поддержки из центрального правительства. Концепция бюджетного федерализма, основанного на конкуренции, сформулирована А. Бретоном. Конкуренция, согласно мнению Бретона, проявляется на субнациональном уровне и во взаимоотношениях уровней власти. Р. Вэйнгаст приводит мнения Оутса, Рикера, Роддена по данному поводу. Перечисленные авторы считали, что влияние конкуренции между субъектами в большей степени отрицательное: для получения финансовой помощи, правительства регионов могут защищать позиции заинтересованных групп, высок риск развития коррупции. А.М. Лавров применил данную концепцию конкурентного федерализма к опыту реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Он сформулировал на основе работ Вэйнгаста концепцию федерализма, создающего рынок». Основные постулаты данной концепции закрепили необходимость законодательного определения

бюджетной самостоятельности региональных властей. Как следствие вырастает ответственность регионов за принимаемые решения.

Таблица 1 – Позиции бюджетного федерализма первого поколения (БФПП) и второго поколения (БФВП)

	БФПП	БФВП	
		1 направление	2 направление
Основная характеристика	Носит преимущественно нормативный характер и рассматривает правила и принципы, которые должны привести к повышению эффективности общественного сектор	Акцентируется законодательная структура и избирательный процесс	Акцентируется законодательная структура и избирательный процесс, который разрабатывает различные фискальные инструменты в рамках централизованных и децентрализованных систем
Позиция правительства	Стремится к увеличению блага для населения	Действует исходя из оппортунистических интересов	Ищет компромисс между фискальными выгодами и интересами населения
Основная проблема	Нормативный характер, невозможность объяснить субъективные факторы	Наращивание долга субъекта в ожидании финансовых вливаний со стороны центрального правительства	Развитие коррупции и защита позиций отдельных заинтересованных групп
Предпочтительный инструмент финансовой поддержки	Межбюджетные трансферты	Региональные налоги	Межбюджетные трансферты
Влияние МБТ с позиции авторов	Положительное	Отрицательное	Зависит от политики правительства

Однако существует объективная необходимость межрегиональной конкуренции для стимулирования экономического роста. Отдельные субъекты федерации могут стать «лабораториями» для разработки и апробации тех или иных программ. Это, с одной стороны, позволяет увидеть различные подходы к решению экономических и социальных задач. С другой – создает для региона конкурентные преимущества до того момента, когда аналогичные программы будут внедрены в другие субъекты федерации. Однако велика вероятность «эффекта безбилетника», когда у других регионов возникает возможность внедрения апробированной программы, результаты которой признаны эффективной без дополнительных издержек.

По нашему мнению, возможность реализации «лабораторного федерализма» напрямую зависит от эффективности финансового контроля. Инструменты «лабораторного федерализма» могут быть применены при использовании новых финансовых инструментов, совершенствовании форм финансовой поддержки регионов, что является особенно актуальным на сегодняшний день.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993.
2. Oates W. A. (1999). An essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. Vol. 37. № 3. P. 1222.
3. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures// Journal of Political Economy, 1956, vol. 64, pp.416–424.
4. Breton A., Fraschini A. Competitive Governments, Globalization and Equalization Grants. Public Finance Review, 2007, vol. 35, no. 4. pp. 463–479.
5. Weingast B.R. (2009). Second generation Fiscal Federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. Vol. 65.
6. In Junghun K., Hansjörg B. (2015). Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris.
7. Шаш Н.Н., Бородин А.И., Татуев А.А. Векторы бюджетной децентрализации и эффективность межбюджетного регулирования // Финансы и кредит. – 2014. - №3. – С.2-11.
8. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. – М.: Издательство «Дело» РАНХиГС, 2011. – 296 с.