

ПРИНЦИП ВЕРИФИКАЦИИ ФИСКАЛЬНЫХ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ефимова Л. А.

Классические теории, описывающие фискальные межправительственные отношения хорошо известны российскому читателю. Однако в последнее десятилетие появились и новые теории, объясняющие сущность и законы функционирования моделей фискального федерализма в мультинациональных государствах. В связи с этим особый интерес представляют Перспективные теории, предложенные Петерсоном в книге «Цена федерализма» [1]. Автор выделяет две группы этих теорий: функциональная и легислитимная.

Первая группа, *функциональная теория*, определяет разделение полномочий между различными уровнями правительства. Сторонники этой теории рассматривают федеративное устройство государства как достаточно эффективное, поскольку каждый субъект межправительственных отношений действует в тех сферах, в которых он наиболее компетентен. Вторая группа, *легислитимная теория*, утверждает, что современная федеративная система определяется политическими интересами законодателей. Главным критерием принимаемых законодательных актов является получение «экономически видимых» результатов. Именно это позволяет законодателям быть переизбранными на следующий срок. Следовательно, долгосрочные проекты развития, результаты которых не могут быть записаны в их актив в краткосрочной перспективе, заранее обречены на провал. Таким образом, федеративное устройство является неэффективным, поскольку изначально структура государственной власти не нацелена на развитие.

Рассмотрим финансовые проблемы, возникающих в федеративном государстве, с точки зрения функциональной и легислитимной теорий [2].

- Функция развития и распределительная функция.
- Роль исполнительной и представительной власти.
- Фискальные аспекты функционирования федеративной системы.

Функция развития и распределительная функция иллюстрируют экономическую сторону федеративных отношений, в то время как оценка полномочий президента и законодателей позволяет определить политическую сторону проблемы. Взятые вместе, они воссоздают полную картину для анализа федеративной системы.

Функциональная теория определяет две главные цели деятельности правительства: экономическое развитие и перераспределение благ в обществе. Функция развития принадлежит субнациональным правительствам, в то время как центральному правительству следует взять на себя ответственность за перераспределение благ в обществе. Программы развития обеспечивают физическую и социальную [3] инфраструктуру, необходимую для экономического роста страны. Перераспределительные программы перемещают финансовые ресурсы от тех, кто выиграл больше в результате роста экономики к тем, кто получил меньше: престарелые, недееспособные, безработные и другие.

Функция развития должна быть в ответственности субнациональных правительств, поскольку решения этих властей определяется действием рыночных сил и

политическим давлением. Если резиденты данного региона не удовлетворены уровнем предоставляемых общественных товаров и услуг, то они «проголосуют ногами», переехав в другой регион, где этот уровень более высок.

Тем не менее, эта теория признает, что некоторые программы развития должны быть в распоряжении центрального правительства, т. к. только оно имеет возможность воплотить их в жизнь с большим КПД. Программы общегосударственного масштаба, как то здравоохранение, строительство дорог и некоторые другие проекты, должны быть в ответственности верхнего уровня правительственной структуры. Причиной этому является неравномерное распределение выигрышей и потерь между регионами и, следовательно, эффективное решение может быть принято лишь в рамках целостной системы. В этом случае учитываются интересы большинства вовлеченных сторон. Таким образом, участие центрального правительства в программах развития исключается не полностью.

За центральным правительством закрепляется перераспределительная функция. Существует определенная иерархия выполнения перераспределительной функции: локальные правительства менее компетентны, чем региональные, в то время как они уступают федеральному правительству. Это объясняется мобильностью труда и капитала в масштабах всего государства, но не в рамках региона. Таким образом, федеративное правительство обладает большими возможностями в проведении перераспределительных программ, потому что оно предотвращает миграцию факторов производства. Самые крупные перераспределительные программы, например, социальное обеспечение и медицина, находятся в распоряжении центрального правительства. Национальное правительство также имеет возможность облагать резидентов данного государства подоходным налогом по более высокой ставке, по сравнению с отдельно взятым регионом.

Вкратце, функция развития предписана региональным правительствам, так как они стимулируются рыночной дисциплиной. Перераспределительные функции принадлежат национальному правительству, которое имеет достаточно власти и ресурсов для обеспечения перераспределительных проектов.

Роли президента и законодателей в федеративной системе определяются предписанием перераспределительной функции и функции развития. Цели и интересы законодателей на соответствующих уровнях власти подтверждает разделение функций между уровнями правительства.

Другой полюс политического спектра – группы интересов. Направления действий групп интересов подтверждают постулаты теории. Группы интересов концентрируют свои перераспределительные интересы на национальном уровне, в то время как программы развития – на субнациональном уровне. Причиной и побудительным мотивом является получение наибольшей выгоды. Перераспределительные программы минимизируют транзакционные издержки, если они проводятся на национальном уровне, следовательно, это способствует достижению желаемой цели с наименьшими затратами.

Функциональная теория рассматривает межправительственную помощь как систему мер, которые способствуют смягчению фискального дисбаланса между регионами. Согласно теории, сумма национальных грантов должна равняться сумме выгод, получаемой нерезидентами данного региона. Другими словами, если часть выгод падает на другие регионы, то эта часть должна выплачиваться центральным правительством. Следовательно, национальные гранты должны быть долевыми. Обусловленные гранты рассматриваются, как помощь обслуживающая

перераспределительную функцию, в то время как блочные гранты используются для достижения целей программ развития. Использование блочных грантов влечет за собой ряд последствий. Во-первых, блочные долевыми гранты стимулируют локальные власти вкладывать деньги в соответствии с интересами центрального правительства. Во-вторых, этот тип грантов способствует достижению горизонтального баланса в экономической системе. Для того чтобы это сделать, центральное правительство должно увеличивать потоки денег, направляемые в нуждающиеся регионы. В-третьих, субнациональные правительства могут определять слабые стороны своего хозяйства и предлагать донору вкладывать деньги именно туда. Таким образом, центральное правительство может объединить национальный экономический интерес и субнациональную эффективность.

Категориальные грантовые программы являются перераспределительными проектами. Долевые категориальные программы вовлекают субнациональные правительства в распределительный процесс. Следуя определению категориальных грантов, их применение сопровождается детализированным регулированием, что обеспечивает уверенность донора в использовании средств по назначению. Центральное правительство осуществляет строгий контроль за методами использования выделенных средств. Следовательно, категориальные программы одновременно гарантируют использование грантов на региональном уровне в соответствии с целями, обозначенными центральным правительством и обслуживают перераспределительную функцию центрального правительства.

Итак, функциональная теория с оптимизмом смотрит на развитие федеральной системы. Каждый уровень имеет те обязанности, которые он наилучшим образом может выполнять и политические силы заставляют каждый уровень правительства концентрироваться именно на тех функциях, в которых они наиболее компетентны. Устройство государственной машины обеспечивает принятие эффективных решений. В системе могут приниматься неэффективные решения, но таковыми они являются только на промежуточных этапах, в то время как взятые вместе, система ведет к принятию эффективных решений.

Легислитимная теория основывается на том, что любая политическая инициатива зависит от давления электората. Следовательно, законодатели будут принимать лишь те решения и проекты результаты, от воплощения которых очевидно. В большинстве случаев эти решения далеки от достижения эффективности и не соответствуют экономической целесообразности. «Теория получила название легислитимной, потому что она предполагает, что политика стране определяется теми, кто пишет законы. Высший уровень власти возлагает на себя только те обязанности, которые легко можно избежать, передвигая весь груз ответственности на нижестоящие уровни системы» [4].

Теория рассматривает функцию развития в свете инициатив законодателей. «Визуальные знаки» являются основным критерием для законодателей в процессе принятия того или иного решения. Более того, они будут поддерживать даже такие программы развития своих регионов, для которых территориально-распыленные издержки, перекрывают выгоды.

Законодатели преследуют цель быть переизбранными, поэтому они будут «давить» на центральное правительство для того, чтобы получить желаемые суммы для удовлетворения спроса своего электората. Чем больше денег получит депутат, тем больший политический капитал он заработает. Однако одновременно с государственными расходами растет бюджетный дефицит и государственный долг.

Перераспределительная политика также определяется давлением электората. «Депутат, представляющий регион с низкими доходами или с либеральными взглядами, будет выступать за расширение перераспределительных программ. Те, кто представляет регионы со средним достатком, будут менее заинтересованы в таких программах» [5]. Защитники легислитимной теории считают, что перераспределительные программы неэффективны, т. к. ни один из уровней законодательной власти не желает брать на себя ответственность за принимаемые решения и предпринимает попытки сдвинуть эту ответственность на другие ярусы системы.

Высший уровень законодательной власти предпринимает попытки сдвинуть перераспределительные программы на низшие уровни системы. Причиной является тот факт, что законодатели пытаются избежать обвинения в свой адрес, в случае не удачного исхода проекта. Избежание обвинения – даже более важно, чем получение кредитов. «Для того чтобы избежать обвинения, законодатели пытаются изобрести механизм, который маскировал бы взаимосвязь между их действиями и причиненным ущербом. Механизм избежания обвинения заключается в замене поименного голосования на закрытое; делегирование трудных решений президенту, бюрократии, или субнациональным правительствами. Законодательная власть настолько сложно и противоречиво устроена, что очень трудно определить ее действительное влияние на систему» [6]. Единственным путем избежать ответственности за последствия перераспределительной деятельности, является требование к субнациональным правительствам платить за перераспределительные выгоды. Законодатель получает кредит для своего избирательного округа, но платит по этому кредиту субнациональное правительство. Для обслуживания долга субнациональному правительству ничего не остается делать, как только повышать налоги в данном регионе. Чем больше перераспределительной ответственности сдвигается на региональный и локальный уровень, тем больше общественных товаров и услуг будет произведено без обвинения народных избранников. Они не заботятся о том, что налоги возросли, для того чтобы оплачивать новые услуги. Тень ложится на местное правительство, в то время как законодатель является региональным благодетелем. Связь между действиями законодателя и издержками, которые ложатся на налогоплательщиков, остаются за кулисами.

Легислитимная теория отводит менее важную роль президенту, чем это делает функциональная теория. Считается, что действия исполнительной власти имеют гораздо меньшее влияние на политику, чем действия законодательной власти. Сторонники этой теории подчеркивают, поскольку регионы чувствуют территориально концентрированные издержки и выгоды, а территориально расплывчатые издержки и выгоды менее очевидны, законодатели, следовательно, будут поддерживать те проекты, в результате которых выгоды будут территориально концентрированы, а издержки размыты. Это и есть самая важная характеристика для принимаемого решения, а не осознание политической и экономической целесообразности.

Единственным проводником перераспределительных программ является Президент, который заинтересован в балансе экономических интересов в рамках всего государства. Однако Президент также находится под давлением представительной власти. Субординация президента конгрессу устанавливается посредством импичмента, в результате которого президент может лишиться своего места.

Легислитимная теория не считает, что система межправительственной помощи, например гранты, могут способствовать равенству в федеральной системе.

Теория предполагает, что члены парламента голосуют за те программы, которые дают выигрыш их регионам. Электорат любого округа ожидает получить назад выигрыши в таком же размере, в котором были выплачены налоги. Это означает, что регионы-доноры, надеются получить в виде правительственных грантов те же суммы, которые были выплачены в виде налогов. Депутаты от относительно благосостоятельных регионов не будут отдавать свои голоса в пользу программ, нацеленных на помощь регионов с ограниченными фискальными ресурсами. Другими словами они не будут поддерживать проекты развития, которые способствуют улучшению ситуации в более бедных регионах федерации, поскольку их собственные регионы от этого ничего не получают. По крайней мере, более состоятельные регионы могут разделить часть денег с бедными регионами в рамках перераспределительных программ. Одним способом, с помощью которого возможно распределить выгоды регионам в пропорции к выплачиваемым налогам, является установление федеральных грантов, обусловленных взносами долевых сумм центрального правительства и субнациональных правительств. Чем выше доля региона, тем больше вероятность того, что субъекты федерации с высокой фискальной способностью получают больше федеральных денег, поскольку они имеют больше ресурсов выплачивать свои доли. Следовательно, федеральная система не создает условий для фискального выравнивания регионов, а иногда может даже увеличить межрегиональный региональный разрыв.

Таким образом, функциональная и легислитимная теория выдвигают противоположные утверждения о состоянии здоровья современной федеративной системы. Согласно функциональной теории, федеральная система обладает потенциалом к адаптации в новых экономических и политических условиях. Каждый уровень правительства сфокусирован на своих собственных обязательствах, которым он наилучшим образом соответствует.

Легислитимная теория менее оптимистична. Требования электората, с которым сталкиваются законодатели, заставляют их делать вклад в увеличении фискального дисбаланса в данном государстве. Парламент практически ничего не делает для того, чтобы восстановить равновесие в федеративной системе. Вместо этого, члены Парламента, имея своей целью переизбрание, добавляют проблемы региональным и местным властям и увеличивают неэффективность в распределении финансовых средств по территории государства.

В рамках этих теорий представляется возможным проанализировать Российскую модель межправительственных фискальных отношений. Прежде всего, необходимо отметить, что Российская практика главным образом совпадает с постулатами легислитимной теории, но не функциональной. Результаты, проведенного мною исследования, основанного на широком спектре отечественной и зарубежной литературы, показывают, что существует несколько очевидных путей улучшения системы межправительственных отношений в РФ. Прежде всего, необходимо изменить базовые принципы функционирования системы предписания налогов и использовать такие виды трансфертов, которые создают стимулы для проведения эффективной политики экономического развития на субнациональном уровне (например, долевыми и обусловленными). Однако столь очевидные изменения до сих пор не происходят. Почему Российские политики не изменяют систему межправительственных отношений? Знакомы ли они с общепринятыми принципами функционирования межправительственной фискальной системы? Ответить

на эти вопросы поможет легислитимная теория. В этом случае принцип верификации работает совершенно.

Как бы следуя легислитимной теории, Российские законодатели поддерживают только те проекты и законы, результаты от которых очевидны, поскольку их основная цель – быть переизбранными на следующий срок. Теория гласит, что «видимые знаки» принимаемых проектов – главная характеристика утвержденных решений. Поскольку в настоящее время практически невозможно достигнуть «экономически видимые знаки», законодатели направляют свою деятельность в политическое русло, обвиняя исполнительную власть в лице Президента и правительства во всех экономических, социальных и политических проблемах в стране. Как только виновные определены и найдены, следовательно, ничего больше не остается делать, как только объяснить электорату кто должен нести бремя ответственности за всеобъемлющий кризис в стране. Отличительная российская черта легислитимной теории – законодатели даже не должны добиваться каких-либо экономических результатов: безграничная критика исполнительной власти заменяет «экономически видимые знаки». Цель – быть переизбранными – будет достигнута. Результаты анализа, проведенного Треисманом, подтверждают этот факт. Он доказывает, что ни участие в той или иной комиссии парламента, ни представительство в комитете, взаимосвязанном с бюджетными и региональными делами, не отражает значительного выражения интересов регионов. Большее представительство того или иного региона – либо в Совете Федерации, либо в Государственной Думе – значительно не влияют на объем финансовых потоков, поступающих в эти регионы. Это говорит о том, что законодатели имеют слабую экономическую идентификацию с интересами своих избирателей [7].

Согласно легислитимной теории, законодатели определяют всю политику в стране. Их деятельность имеет более сильное влияние на экономико-политическую ситуацию, даже по сравнению с деятельностью президента. Российская Конституция предоставляет президенту большие полномочия, чем законодательной власти. Однако, в действительности, законодатели в союзе с региональными лобби определяют принципы и методы проведения межправительственной политики в стране. Например, декларации суверенитета кажутся взаимосвязанными с большими региональными долями доходов, которые выделяются им в рамках разделения доходов, с большими платежами из резервных фондов и с большими исключительными выгодами. Те регионы, которые голосовали против Ельцина в 1996 году, получили большие парламентские резервы и большие субвенции [8]. Это позволяет сказать, что легислитимная теория в России имеет больше политическую окраску, чем экономическую.

Запутанное законодательство, которое является предметом всесторонней критики на протяжении последнего десятилетия, может быть так же объяснено с помощью инструментов легислитимной теории. С одной стороны, система межправительственных отношений не удовлетворяет ни одного из субъектов этих отношений, из-за нечеткого определения прав и обязанностей. С другой стороны, чем более запутанны законы, тем сложнее определить тех, кого можно обвинить. Это и является, по моему мнению, главной причиной того, что до сих пор не приняты весьма очевидные изменения.

Итак, легислитимная теория подтверждается Российской экономико-политической ситуацией, более того, иллюстрирует работу теории в условиях переходных экономик. Российской особенностью является то, что законодательная

власть определяет политику в стране косвенными методами – через влияние на региональные лобби. Следовательно, действие легислитимной теории усиливается в условиях развивающихся федераций, где исполнительная власть не имеет достаточно власти для влияния на субнациональные правительства.

Необходимо признать, что развитие модели фискального федерализма в России трансформировалось из чисто теоретической категории в необходимое условие сохранения государства как единой экономической и политической системы. Тем не менее, теоретическая сторона вопроса остается исключительно важной, поскольку позволяет проводить эффективную политику в сфере межправительственных фискальных отношений. Легислитимная теория, предлагая свой взгляд на межправительственные отношения, подсказывает методы улучшения существующего порядка дел. Например, строгое *de jure* и *de facto* определение прав и обязанностей каждого субъекта фискальных межправительственных отношений, лишает представительную власть интереса к проведению политических торгов, но создает стимулы для соблюдения правил игры. Определение этих правил может послужить началом для разрыва замкнутого круга: экономика работает не эффективно, поскольку нет законодательной базы, законы не принимаются вследствие не четких границ экономического пространства. На мой взгляд, именно разграничение прав и обязанностей субъектов межправительственных отношений может стать отправной точкой как для развития законодательного процесса в России, так и для эффективного функционирования экономики в целом.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Peterson Paul E. *Functional and Legislative Theories of Federalism // The Price of Federalism / The Brooking Institution, Washington. D. C., 1995. P. 125*
2. Там же. С. 16-50.
3. Физическая инфраструктура включает в себя дороги, транзитные и другие коммуникационные системы. Социальная инфраструктура включает в себя институты, которые защищают граждан и собственность от незаконных посягательств.
4. Peterson Paul E. ... С. 39.
5. Там же. С. 43.
6. Там же. С. 45.
7. Treisman Daniel. *Intergovernmental transfers in Post-Soviet Russia / Cambridge University Press 1996. P. 324.*
8. Там же. С. 326.