

## Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований



Канадское  
агентство по  
международному  
развитию



Ассоциация  
университетов  
и колледжей  
Канады



Институт  
экономики  
переходного  
периода

РЦЭР

Рабочий центр  
экономических  
реформ



Академия  
народного  
хозяйства при  
Правительстве  
РФ

**Синельников-Мурылев С.Г., Кадочников П.А.,  
Трунин И.В., Четвериков С.Н.**

## **Проблемы перехода от выборности к назначаемости губернаторов**

**Москва  
ИЭПП  
2007**

УДК [324+352.075.31](100)  
ББК 66.3(2Рос),131+66.3(3),131+67.401.011.2(2Рос)

П78 Синельников-Мурылев С.Г., Кадочников П.А., Трунин И.В., Четвериков С.Н.

**Проблемы перехода от выборности к назначаемости губернаторов** / Консорциум по вопросам приклад. экон. исслед., Канад. агентство по междунар. развитию [и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. 342 с. – ISBN 978-5-93255-243-8.

*Агентство СІР РГБ*

С начала 2005 г. в России была проведена реформа системы формирования глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, фактически означающая переход от выборности губернаторов регионов населением к их назначаемости федеральным центром. Данная работа посвящена анализу проблем формирования предпочтений властей на региональном уровне, включая обзор существующих теоретических и эмпирических работ, а также анализ международного опыта определения глав субнациональных образований. В исследовании также приведен теоретический и эмпирический анализ возможных последствий перехода от выборности к назначаемости губернаторов в России с точки зрения изменения их финансовой политики.

**From Elections to Appointments of the Regional Governors: Major Challenges and Outcomes**

**Authors:** Sinelnikov-Murylev S. G., Kadochnikov P. A., Trunin I. V., Chetverikov S. N.

Since 2005 Russian Federation moved from the elections of the regional governor to their appointment by the federal center. The study analyzes the possible changes in the regional governments fiscal policy due to the change of the preferences aggregation mechanism at the regional level. It includes an overview of the existing theoretical and empirical studies, as well as international experience of the regional governments formation. The study also contains a theoretical and empirical analysis of the possible changes in the fiscal policy in Russia at the regional level as a result of the implemented reform.

*JEL Classification:* D72, D73, H11, H61, H77.

**Исследование и публикация осуществлены в рамках проекта СЕРА (Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским агентством международного развития (СІДА).**

Редакторы: *Н. Главацкая, К. Мезенцева*

Корректор: *Н. Андрианова*

Компьютерный дизайн: *В. Юдичев*

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736

Fax (495) 203–8816

www.iet.ru

E-mail: info@iet.ru

УДК [324+352.075.31](100)  
ББК 66.3(2Рос),131+66.3(3),131+67.401.011.2(2Рос)

**ISBN 978-5-93255-243-8**

# Содержание

<b>Введение</b> .....	5
<b>1. Основные теоретические и эмпирические подходы к моделированию механизмов общественного выбора и формирования предпочтений региональных властей</b> .....	6
1.1. Особенности предоставления общественных благ на региональном и местном уровнях .....	11
1.2. Агрегирование предпочтений избирателей и формирование предпочтений региональных властей .....	37
1.3. Предпочтения региональных властей в моделях бюрократии.....	55
<b>2. Выборность и назначаемость региональных властей: международный опыт и реформа в Российской Федерации</b> .....	78
2.1. Оценка контрактных отношений между федеральными (национальными) и региональными правительствами: международный опыт и возможные его приложения к условиям Российской Федерации.....	78
2.2. Оценка функций региональных правительств в многоуровневых системах: обзор международного опыта .....	109
2.3. Реформирование системы формирования глав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	170
<b>3. Моделирование финансового поведения региональных властей в условиях изменения политического устройства Российской Федерации</b> .....	185
3.1. Основные предпосылки и структура модели .....	185

3.2. Предпочтения региональных и федеральных властей.....	194
3.3. Моделирование изменения финансового поведения региональных властей при изменении политического устройства Российской Федерации.....	199
<b>4. Эмпирический анализ последствий реформы системы политического устройства в России.....</b>	<b>209</b>
4.1. Основные гипотезы относительно изменения финансового поведения региональных властей при изменении политического устройства Российской Федерации в 2005 г. ....	2209
4.2. Спецификация эконометрических моделей и используемые исходные данные.....	216
4.3. Результаты эконометрической оценки моделей расходов региональных бюджетов.....	223
<b>Основные результаты исследования и выводы.....</b>	<b>244</b>
<b>Приложение. Международный опыт организации финансовой помощи со стороны федеральных (национальных) правительств региональным властям.....</b>	<b>250</b>
Виды межправительственных трансфертов и механизмы перераспределения .....	250
Описание международного опыта предоставления финансовой помощи регионам со стороны федерации .....	258
Типология контрактных отношений между федерацией и регионами .....	319
<b>Библиография .....</b>	<b>327</b>

## **Введение**

В 2005 г. в Российской Федерации был осуществлен переход от практики выбора глав субъектов Российской Федерации (губернаторов) населением фактически к их назначению Президентом России с утверждением региональными парламентами. Очевидно, такой шаг привел к существенному повышению степени централизации государственной исполнительной власти. В настоящем исследовании рассмотрены основные подходы к анализу возможных последствий обсуждаемого введения назначаемости губернаторов с точки зрения финансовой политики регионов для того, чтобы сопоставить их с ситуацией выборности губернаторов.

В первой части работы рассматриваются основные теоретические и эмпирические подходы к моделированию механизмов общественного выбора и формирования предпочтений региональных властей, в том числе особенностей агрегирования предпочтений, формирования предпочтений региональных властей с учетом предпочтений населения и бюрократии и др.

Вторая часть включает обзор основных особенностей и проблем организации централизованных и децентрализованных взаимоотношений между федеральным центром и регионами в международной практике, а также описание и основные результаты реформы системы формирования региональных властей в России.

В третьей части приведены результаты моделирования финансового поведения региональных властей после перехода от выборности к назначаемости губернаторов.

Итоги эмпирической проверки некоторых гипотез изменения системы формирования региональных властей в России с учетом результатов теоретического анализа показаны в четвертой части данного исследования.

# **1. Основные теоретические и эмпирические подходы к моделированию механизмов общественного выбора и формирования предпочтений региональных властей**

Традиционная теория фискального федерализма представляет собой общий нормативный анализ, из которого следует рациональное распределение функций между правительствами различных уровней и выбор набора фискальных инструментов, с помощью которого эти функции могут быть выполнены (см., например, (*Musgrave, 1959; Oates, 1972*)).

Согласно теории фискального федерализма основными функциями центрального правительства являются макроэкономическая стабилизация и перераспределение доходов. В то же время в современных условиях, когда большинство стран представляют собой открытые экономики с плавающими обменными курсами, центральные правительства имеют слишком ограниченные возможности для макроэкономической стабилизации. Кроме того, мобильность экономических субъектов может приводить к снижению возможностей перераспределения доходов между ними. Значительная прогрессивность налогообложения доходов не может привести к перемещению наиболее прибыльных предприятий или богатых индивидуумов в другие страны. К тому же к функциям центрального правительства относятся и такие общественные блага, как национальная оборона, которые предоставляются всему населению государства. При этом некоторыми авторами (см., например, (*Wrobel, 1998*)) отмечается, что если перераспределением доходов занимаются региональные или местные власти, то объемы данного перераспределения в большинстве случаев будут ниже оптимального уровня. В частности, это обусловливается конкуренцией за обеспеченных жителей между регионами.

Фискальная децентрализация в странах с многоуровневым устройством государства заключается в предоставлении правительствам, находящимся на уровне ниже центрального, полномочий по

установлению и сбору в собственный бюджет налогов и осуществлению расходов на основании их собственных решений. Существование нескольких уровней администрирования производства общественных благ обуславливается различными размерами географических зон (районов), в которых проявляются последствия от производства соответствующих общественных благ. Причем такие зоны необязательно покрывают территорию страны непересекающимся образом (примером могут служить объединения коммун для предоставления различных общественных услуг во Франции). Данный подход к выделению в составе страны регионов, предоставляющих проживающему в них населению общественные блага, существенно усложняется при учете экономии, связанной с эффектом масштаба при производстве общественных благ.

В работе (*Oates, 1972*) показано, что объединение перечисленных соображений с гипотезой о существовании гетерогенных предпочтений у населения различных географических районов приводит к теореме о децентрализации. Предпосылкой к этой теореме служит утверждение о том, что предпочтения населения в различных общинах являются существенно различными, и центральное правительство не может их выявить и предоставлять в соответствии с ними общественные блага. Более низкие уровни правительства предоставляют местные общественные блага на территории, ограниченной регионом или муниципалитетом, обладая при этом намного большими возможностями по учету предпочтений населения, проживающего в их юрисдикции. Оптимальный объем общественных благ достигается в точке, когда сумма предельных норм замещения частных благ общественными всех индивидуумов, проживающих в регионе или муниципалитете, равняется предельной норме трансформации частных благ в общественные. С учетом того что в каждом из регионов живут разные люди, набор общественных благ и оптимальный уровень их предоставления будут различаться в каждом из регионов. Следовательно, для максимизации общественного благосостояния необходимо, чтобы в каждом из регионов набор общественных благ соответствовал предпочтениям проживающих в нем граждан.

Таким образом, преимущества фискальной децентрализации вытекают из соображений о большей легкости выявления и согласования предпочтений населения в маленьких общинах. В соответствии с теоремой о децентрализации при отсутствии экстерналий и экономии на масштабе децентрализация бюджетных решений всегда предпочтительна или, по крайней мере, эквивалентна централизации. Чем больше различаются между собой предпочтения населения отдельных территорий и чем менее способен центр по сравнению с регионами выявить приоритеты населения в области финансовой политики, тем больший выигрыш можно получить от фискальной децентрализации и тем менее привлекательным выглядит принцип назначаемости губернаторов, отражающих предпочтения центральных властей.

Наличие существенных экстерналий при предоставлении в регионах общественных благ и благ с особыми достоинствами приводит к тому, что на центральном уровне власти становится целесообразно определять некоторые обязательные уровни обеспечения населения всех регионов общественными благами в области здравоохранения, образования, обеспечения инфраструктурой и пр. Однако это предполагает ограничение прав регионов на самостоятельную финансовую политику и соответственно на степень децентрализации. Одновременно это вызывает и необходимость построения системы оказания финансовой помощи бедным регионам.

Важный фактор, который препятствует получению выгод от децентрализации, заключается в том, что мобильность налоговых баз может приводить к возникновению налоговой конкуренции между регионами. В результате возникает фрирайдерство налогоплательщиков, которые платят налоги в одном регионе, а пользуются общественными благами в другом. Противостоять этому можно за счет определенной гармонизации (унификации) налогообложения в регионах при организации системы финансовой помощи со стороны центрального правительства.

Дифференциация в экономическом положении регионов при фискальной децентрализации может возникать не только из-за недобросовестной налоговой конкуренции, но и вследствие привлече-



ния более богатыми регионами, предоставляющими больший объем общественных благ, богатых налогоплательщиков. Такое усиление экономического неравенства между регионами, неприемлемое из социальных соображений, может создавать препятствия на пути экономического роста. Причем этот процесс может стать самоподдерживающимся.

Децентрализация финансов государства вследствие сложности финансового взаимодействия органов власти различного уровня может затруднять выполнение государством функций стабилизации при возникновении внешних шоков.

Существует возможность того, что избираемые региональные правительства могут по разным причинам не отражать предпочтения населения (в частности, при назначаемости). Причем подверженность региональных и местных правительств влиянию групп со специальными интересами может быть выше, чем у центрального правительства, а средства, противодействующие такому влиянию, менее развиты (хотя часто можно предположить возможность существования более эффективного контроля за бюрократией в маленьких общинах). Аналогично региональные правительства могут состоять из менее квалифицированных чиновников, чем центральное правительство. Эти факторы в общем случае свидетельствуют против высокой степени децентрализации.

Однако если для страны характерна высокая мобильность населения, то финансовая децентрализация обеспечивает включение механизма «голосования ногами», позволяющего гражданам обеспечить свои права на учет их предпочтений при выборе финансовых решений (*Tiebout, 1956*). Механизм межрегиональной миграции позволяет гражданам выбрать регион, в котором уровень предоставления частных и общественных благ максимально соответствует их предпочтениям. Одновременно обеспечивается конкуренция регионов за налогоплательщиков, приводящая к необходимости приведения региональными властями параметров финансовой политики в соответствие с предпочтениями населения.

Из того, что назначаемый центром губернатор может не отражать предпочтений населения конкретной общины, следует, что при от-

сутствии выборности может быть не реализована гипотеза Тибу о возможности достижения эффективного равновесия в области предоставления местных общественных благ при наличии достаточно большого числа общин за счет возможности для потребителей выбора для себя местожительства в той общине, которая максимально соответствует его предпочтениям. В дополнение к известным факторам, противодействующим эффективному распределению ресурсов в схеме Тибу, которые будут рассмотрены ниже (рыночные несостоятельности, неоптимальное неравенство, экстерналии, обязательные товары), одинаковый характер предпочтений во всех регионах препятствовал бы выбору потребителями общин с наиболее подходящими для них объемами предоставления общественных благ.

Децентрализация финансов за счет возникающей конкуренции между центром и регионами и между отдельными регионами также противодействует росту государственного сектора (*Бреннан, Бьюкенен, 1980*). Горизонтальная и вертикальная конкуренция между различными уровнями государственной власти может противодействовать реализации гипотезы «Левиафана». В ряде работ отмечается, что такая конкуренция противодействует и конфискационным тенденциям в экономической политике (*Вейнгаст, 1995; Оатс, Шваб, 1998; Синельников, 1997*).

Коротко перечисленные аспекты, которые необходимо учитывать при изучении рациональной степени финансовой децентрализации, связывают эту степень с уровнем развития соответствующих общественных институтов: следует максимально децентрализовать финансы, используя при этом в качестве ограничения способность местных и региональных властей эффективно выполнять свои функции, в том числе обеспечивать соответствие проводимой политики предпочтениям населения региона (*Oates, 1972*).

Ниже в данном разделе работы проанализирована связь общих проблем децентрализации полномочий, приводящей к приближению принятия решений о производстве и контроле за производством общественных благ к населению отдельных общин, с назначаемостью губернаторов, отражающих предпочтения центральной власти, а не

населения конкретного региона. При сравнении систем управления регионами, основанных на выборности и назначаемости губернаторов, мы будем предполагать, что выборные губернаторы отражают предпочтения населения регионов, а назначаемые губернаторы отражают предпочтения центра. При этом мы также рассмотрим возможные варианты, при которых выборные губернаторы отклоняются от политики, максимизирующей благосостояние населения регионов, в сторону интересов бюрократии, а также варианты, когда поведение губернаторов после выборов (в случае выборной системы) отличается от декларируемых на выборах предпочтений. Также мы рассмотрим возможные подходы к анализу преимуществ и недостатков централизации предоставления общественных благ с точки зрения нескольких основных направлений моделирования: теории о децентрализации, гипотезы Тибу, а также классических теоретических моделей общественного сектора.

## **1.1. Особенности предоставления общественных благ на региональном и местном уровнях**

К минимальным функциям правительства большинство авторов (см., *Inman, 1987*)), изучающих общественный сектор, относят защиту прав собственности и перераспределение ресурсов в экономике. Под защитой прав собственности, как правило, понимается защита государства от внешней агрессии и обеспечение исполнения законов. Принудительное распределение ресурсов необходимо в случае, когда наблюдаются «провалы» рынка, т.е. рыночные механизмы не обеспечивают общественного оптимума. Также под распределением понимается и перераспределение доходов, которое необходимо для социальной защиты и помощи низкодоходным группам населения, снятия социальной напряженности из-за высокой дифференциации доходов населения и т.д.

Кроме минимальных функций, которые необходимы для существования государства, правительству приписывают функции по предоставлению общественных благ, минимизации отрицательных эффектов экстерналий, неполной информации и безработицы. Было показано (см., например, *Samuelson, 1954*)), что существует класс

товаров и услуг (общественные блага), которые не могут эффективно предоставляться частным образом. Для достижения общественного оптимума данные блага должны предоставляться на уровне, при котором сумма предельных выгод от их потребления для всех потребителей равняется предельным издержкам по их предоставлению. Если бы эти блага потреблялись в частном порядке, то их потребление было бы на уровне ниже оптимального, так как если потребитель сталкивается с задачей покупки дополнительного объема общественных благ при фиксированном объеме, оплаченном другими потребителями, он предпочтет потреблять общественное благо на уровне, когда его предельная полезность равняется предельным затратам на предоставление данного блага, т.е. будет предоставляться заниженный по сравнению с оптимальным объем общественных благ.

Как будет показано ниже, это утверждение в дальнейшем было поставлено под сомнение Тибу (*Tiebout, 1954*), который показал, что если существует конкуренция между правительствами, предлагающими различные наборы с различными объемами общественных благ по различным ценам (например, несколько регионов или муниципалитетов), то потребитель выберет тот набор общественных благ (и соответственно тот регион), который максимизирует его благосостояние, и таким образом достигается общественный оптимум. Однако данная модель работает только тогда, когда число общин достаточно велико, чтобы обеспечить достаточный выбор различных наборов общественных благ, т.е. число жителей в каждой общине должно быть малым относительно населения государства.

Демсец (*Demsetz, 1970*) предложил еще один вариант эффективного предоставления общественных благ, который может применяться для общественных благ. Если в экономике  $N$  одинаковых индивидуумов, то, зная, сколько каждый индивидуум потребил бы этого блага, если бы он выбирал объем сам, можно предоставлять его в  $N$  раз больше и продавать по цене  $1/N$  от затрат на его производство. На практике ситуация осложняется тем, что индивидуумы имеют разные предпочтения, и соответственно данный механизм приводит к достижению общественного оптимума.

Как и существование чистых общественных благ, наличие экстерналий приводит к неэффективности предоставления общественных благ частным образом, так как частное решение одного индивидуума о потреблении блага, обладающего экстерналиями, влияет и на других индивидуумов, в то время как при принятии решения это влияние не учитывается. Соответственно решение вопроса о предоставлении благ, которые обладают значительными экстерналиями, логично перенести на уровень государственной власти, который при принятии решения об объеме предоставления данных благ учитывал бы интересы всех потребителей.

В результате неполноты информации, которой обладают продавцы и покупатели в условиях действия рынка, возникают различные эффекты, связанные с оппортунистическим поведением и неблагоприятным отбором. Например, из-за отсутствия информации у потребителей о качестве товаров при их покупке наличие риска купить некачественный товар снижает цену покупателя, в результате чего продавцы качественных товаров уходят с рынка, а продавцы некачественных товаров остаются.

В рамках рыночных механизмов данная проблема может быть решена с учетом предположений о формировании и защите репутации продавцов, применения квалификационных требований (участие в профессиональных ассоциациях, обязательная или добровольная сертификация и др.). В то же время предоставление дополнительной информации о качестве товара или услуги всегда связано с дополнительными издержками либо для продавца, либо для покупателя, что приводит к отклонению от Парето-оптимального равновесия. Для минимизации этих издержек в большинстве государств предусмотрена обязательная сертификация всех продуктов и услуг, которую по всем своим свойствам можно отнести к чистому общественному благу. Таким образом, рыночные механизмы в ряде случаев не обеспечивают Парето-оптимального равновесия. Выходом в случае «провалов» рынка является государство, которое гарантирует защиту прав собственности, эффективное распределение ресурсов и эффективный уровень предоставления общественных благ.

Ниже в данном разделе мы рассмотрим подробнее проблемы, возникающие при централизованном и децентрализованном предоставлении общественных благ в стране с многоуровневым устройством.

### *1.1.1. Эффективность дифференциации объемов общественных благ по регионам, теорема о децентрализации*

Одной из наиболее важных в теории фискального федерализма и анализе предоставления общественных благ на различных уровнях власти является теорема о децентрализации (см. (Oates, 1972)). Согласно этой теореме любое общественное благо, предоставляемое географическому подмножеству граждан, более эффективно (по крайней мере, не менее эффективно) предоставлять на местном уровне по сравнению с федеральным уровнем, если издержки его предоставления не зависят от уровня правительства, которое его предоставляет.

Доказательство теоремы о децентрализации (см. также (Oates, 1998)) основано на предположении о том, что предпочтения индивидуумов, проживающих в различных регионах, могут различаться. Если в этих условиях региональные или местные власти будут предоставлять общественные блага в соответствии с предпочтениями индивидуумов, то это будет приводить к росту благосостояния по сравнению с унифицированным по всей стране набором общественных благ, предоставляемым федеральным правительством.

Основным условием теоремы является то, что федеральное правительство может предоставлять только равный для всех регионов объем общественных благ. В условиях совершенного информационного пространства можно предположить возможность существования благожелательного диктатора, который, зная и учитывая предпочтения каждого в отдельности жителя в стране, предоставлял бы оптимальный объем и набор общественных благ в каждом из регионов и муниципалитетов. Если бы такая возможность была реализована, то это сделало бы нецелесообразным децентрализацию в целях повышения общественного благосостояния. На практике в условиях асимметричной информации региональные и местные власти, находясь непосредственно в тех же регионах и муниципалитетах, обла-

дают большей информацией о предпочтениях граждан, издержках предоставления общественных благ и, следовательно, об оптимальном объеме и наборе общественных благ.

Необходимо также отметить политические ограничения дифференцированного предоставления общественных благ центральным уровнем власти. Это связано с тем, что централизованное предоставление общественных благ на различном уровне в разных регионах противоречит конституционным гарантиям единого уровня жизни на территории всей страны. Это позволяет ожидать выравнивания уровня предоставления общественных благ по регионам при централизации власти, т.е. в случае назначения центром глав исполнительной власти в регионах с большей вероятностью будет предоставляться единый или малодифференцированный по стране набор общественных благ, что приведет к снижению общего уровня благосостояния. Напротив, в ситуации выборности региональных властей губернаторы для переизбрания вынуждены больше уделять внимания потребностям местного населения, а следовательно, предоставлять именно тот набор общественных благ, который бы максимизировал полезность жителей региона (регионального медианного избирателя).

Соответствующий выигрыш благосостояния при наличии фискальной децентрализации зависит от разнообразия предпочтений потребителей, а также от различий в стоимости предоставления общественных благ между регионами<sup>1</sup>. Эмпирические оценки выигрыша от децентрализации (см., (*Rubinfeld, 1987*); (*Oates, 1996*)) показывают, что потенциальный выигрыш от децентрализации может быть довольно большим (*Bradford, Oates, 1974*), т.е. сближение уровней предоставления общественных благ на региональном уровне при назначаемости региональных властей потенциально может привести к значительному снижению благосостояния.

---

<sup>1</sup> В частности, в работе (*Oates, 1998*) показано, что потенциальный выигрыш от децентрализации, обусловленный межрегиональными различиями в спросе на общественные блага, зависит обратно пропорционально от эластичности спроса по цене.

Теорема о децентрализации выведена в предположении, что регионы имеют достаточно широкие полномочия в выборе своей фискальной политики. Если это условие не выполняется на практике, выгоды от децентрализации могут не реализовываться в полной мере. В частности, может не выполняться упомянутое выше условие Самуэльсона – оптимальности объема предоставления общественных благ (общественный оптимум достигается, когда сумма предельных выгод от потребления общественных благ равна предельным издержкам их предоставления).

Подобная ситуация анализируется, например, в работе (*Krelove, 1990*), где рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются региональные власти, когда они ограничены в применении фискальных инструментов, например, не имеют возможности устанавливать различные налоговые ставки по разным видам налоговых баз. В данном исследовании рассматривается экономика, состоящая из нескольких регионов. В модели предполагается, что основным производственным фактором является труд (абсолютно мобильный), земля приносит рентный доход. Региональные власти, устанавливая единую налоговую ставку на рентный и трудовой доходы и обеспечивая полезность граждан не ниже определенного уровня, максимизируют ренту, получаемую землевладельцами. В такой модели из-за имеющихся ограничений применения фискальных инструментов сумма предельных норм замещения оказывается ниже, чем предельная норма трансформации (т.е. не выполняется условие Самуэльсона), – местные власти не могут осуществить желаемое стимулирование притока рабочей силы за счет снижения соответствующих ставок на трудовой доход.

Таким образом, находясь на более низком уровне по сравнению с федеральными властями, исполнительные органы регионального и муниципального уровней более информированы о предпочтениях местного населения. В условиях, когда региональные и муниципальные власти выбираются гражданами соответствующих регионов и муниципалитетов, а не назначаются федеральными властями, они имеют больше стимулов отражать предпочтения именно местного населения. И наоборот, назначаемость глав исполнительной власти



субнациональных уровней из центра приводит к тому, что назначаемые власти в своей политике в большей степени исходят из предпочтений федерального центра и в меньшей – из предпочтений населения региона. Таким образом, сохранение децентрализации может способствовать повышению общественного благосостояния, однако, как уже было отмечено, это можно реализовать только в случае гибкости инструментов фискальной политики субнациональных властей.

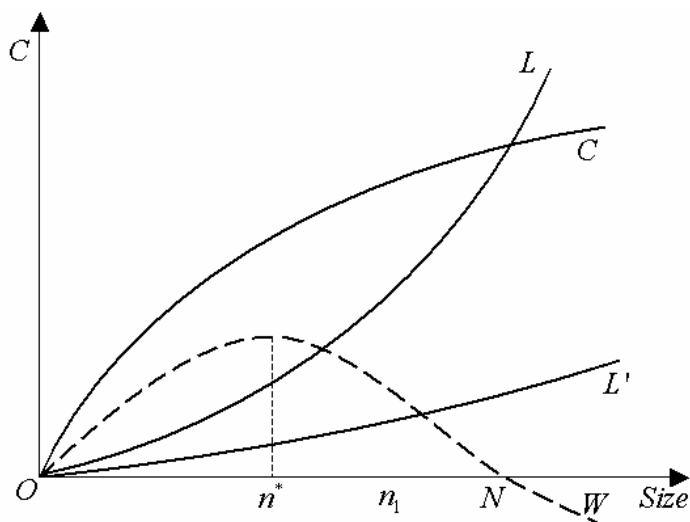
### *1.1.2. Ограничения предоставления общественных благ на субнациональном уровне, оптимальный размер региона*

В отличие от общественных благ, предоставляемых всем гражданам федеративного государства (например, национальная оборона), при рассмотрении общественных благ, предоставление которых происходит в границах субнациональных образований, возможно возникновение воздействия оптимального размера регионов на общественное благосостояние. На практике наличие такого эффекта может приводить к тому, что изменение конфигурации регионов будет сопровождаться изменением общественного благосостояния, что, в свою очередь, может служить предпосылкой для вмешательства в деятельность региональных властей со стороны центра.

Часть общественных благ, предоставляемых на региональном уровне, могут обладать значительными экстерналиями. Соответственно объединение регионов, на которые распространяется действие экстерналий какого-либо общественного блага, приведет к росту благосостояния. При этом возможна ситуация, когда объединения субнациональных образований, создаваемых для предоставления различных общественных благ, сильно отличаются друг от друга.

Особенности предоставления общественных благ в подобных условиях рассматриваются в моделях клубов (см. базовую модель в (*Buchanan, 1965*)). При анализе аналогичных моделей для моделирования предоставления общественных благ используется ряд упрощающих предположений, таких как снижение душевых расходов на предоставление общественных благ с ростом числа потребителей, постоянство и немобильность граждан, отсутствие расходов на государственное управление и др.

В работе (Oates, 1972) рассматривается правоохранительная деятельность, которая может быть предоставлена региональными властями в качестве общественного блага либо может быть обеспечена силами граждан. Организация правоохранительной деятельности в качестве общественного блага приводит к экономии на масштабе, т.е. с ростом численности жителей в регионе расходы на одного жителя снижаются. На *рис. 1.1* расходы на душу населения на подобное общественное благо описываются кривой *OC*.



*Рис. 1.1.*

Кривая *OC* на рисунке описывает условное увеличение благосостояния каждого следующего жителя, приехавшего в регион, которое соответствует совокупному увеличению благосостояния при покупке дополнительного, необходимого именно этому индивидууму количества общественного блага по меньшей цене. На практике каждый индивидуум не имеет возможности выбирать необходимый ему объем общественных благ, поэтому рост благосостояния оказывается ниже. Рост потерь благосостояния, связанный с увеличением не-

соответствия между желаемым и фактическим объемами предоставления общественных благ, который следует за ростом численности населения в регионе, описывается кривой *OL*. Таким образом, оптимальный размер региона при росте его населения определяется, с одной стороны, ростом благосостояния от экономии на масштабе при предоставлении общественных благ, с другой – снижением благосостояния из-за увеличения несоответствия предоставляемого объема общественных благ предпочтениям населения.

Другим условием наличия оптимального размера региона (см., например, (*Stiglitz, 1977*)) может служить убывающая производительность труда из-за роста численности населения в регионе:

$$Y = f(N), \text{ где } f'(N) > 0, f''(N) < 0 \quad (1)$$

где  $Y$  – совокупный объем производства, который может использоваться на частное потребление ( $X$  – душевое потребление) и как общественное благо  $G$ .

$$Y = XN + G = f(N) \quad (2)$$

Решением задачи максимизации общественного благосостояния при этих условиях является следующее условие первого порядка (эквивалентное условию Самуэльсона):

$$\sum MRS = MRT, \quad (3)$$

которое может быть записано для данной задачи следующим образом:

$$G = f(N) - N \cdot f'(N). \quad (4)$$

Поскольку  $f'(N)$  – это предельный продукт труда, то  $f(N) - N \cdot f'(N)$  – это объем производства за вычетом расходов на заработную плату, если рабочим выплачивается предельный продукт их труда. Таким образом, если уровень государственных расходов является постоянным, а численность населения – переменной, то численность населения, максимизирующая потребление на душу населения, является такой, что рента (прибыль), получаемая в регионе, соответствует расходам на общественные блага<sup>2</sup>. Это утверждение получило название «теорема Генри Джорджа»<sup>3</sup>.

Существуют также различные расширения моделей клубов, в частности, с введением возможности потребления общественного блага сверх оптимального количества (optimum club size with congestion). Так, для того чтобы учесть в модели возможность потребления сверх оптимального количества или конкурентность в потреблении, в работе (Henderson, 1979) рассматривается функция издержек предоставления общественного блага  $C(N)$ , при этом  $C'(N) = 0$  соответствует чистому общественному благу, а  $C'(N) > 0$  соответствует общественному благу с характеристиками частного блага, такими, как конкурентность в потреблении.

Рубинфельд (Rubinfeld, 1987), рассматривая клубную задачу с конкурентностью в потреблении, предполагает, что потребитель покупает услуги коммунального сектора в размере  $H$  по экзогенной цене  $p$ . Индивидуумы решают следующую оптимизационную задачу, где  $Y$  – экзогенный доход:

---

<sup>2</sup> В работе (Rubinfeld, 1981) показано, что в представленной выше относительно простой модели при некоторых соотношениях производственной функции и функции полезности потребителей возможны краевые решения  $X = 0$  и  $G = 0$ .

<sup>3</sup> «Оптимальным количеством общественных услуг является такое количество, которое максимизирует рентную стоимость земли и оплачивается из сбора этой ренты». Генри Джордж в 1879 г. выдвинул теорию о том, что земельная рента является наиболее эффективным источником общественного дохода. См.: George Henry (1879) [1975]. Progress and Poverty. New York: Robert Schalkenbach.

$$\max U(X, H, G) \quad (5)$$

при ограничении:

$$X = Y - pH - [C(N)/N]G. \quad (6)$$

Условия первого порядка для данной задачи можно записать следующим образом:

$$N[(\partial U / \partial G) / (\partial U / \partial X)] = C'(N) \quad (7)$$

$$[(\partial U / \partial H) / (\partial U / \partial X)] = p. \quad (8)$$

Первое условие первого порядка (7) представляет собой равенство суммы предельных норм замещения частного потребления общественным благом и предельной нормы трансформации из частного блага в общественное потребление. Второе условие первого порядка (8) отражает уравнение Самуэльсона для предоставляемого общественного блага.

Решение задачи индивидуума по численности населения с фиксированным объемом общественных благ дает следующее необходимое условие оптимума:

$$C'(N) = C(N) / N, \quad (9)$$

которое показывает, что оптимальный размер региона определяется точкой, в которой средняя стоимость общественного блага равняется предельной стоимости предоставления общественного блага. При стандартных предположениях об  $U$ -образной кривой издержек эта точка является точкой минимума средних издержек предоставления общественного блага.

В моделях подобного типа предполагается, что региональные правительства, регулируя численность населения и объемы предоставляемых общественных благ в своих регионах с целью снижения издержек предоставления общественных благ, могут увеличивать

цену входа (прибытия) в регион новых индивидуумов. Если предположить, что все население страны имеет одинаковые доходы и одинаковые предпочтения, то вся страна будет поделена на идентичные регионы одинакового размера с минимальной стоимостью предоставления общественных благ, причем, как показал Хендерсон (*Henderson, 1979*), это равновесие будет устойчивым и эффективным.

*Влияние размера региона на уровень жизни населения.* Подход, описанный выше, предусматривает нахождение оптимального размера региона для обеспечения максимума полезности от предоставления общественных благ. В дополнение к этому необходимо отметить, что размер региона среди прочих факторов влияет на распределение производства между несколькими регионами.

Так, в работе (*Nicoud, Sbergami, 2002*) исследуется проблема создания промышленной агломерации в регионе при определенной политике региональных властей. В модели рассматриваются 2 региона: один – малонаселенный (сельский), второй – с большим населением (городской). Производственная функция предполагается двухфакторной (мобильный капитал и немобильные трудовые ресурсы), производится 2 товара: первый – неоднородный, производство монопольное, транспортировка сопряжена с издержками; второй – однороден и производится в условиях совершенной конкуренции. Государство может субсидировать производство в том или ином регионе, выравнивая норму дохода с капитала, при этом, так как транспортировка первого товара сопряжена с издержками, региональные власти стараются привлечь в свой регион как можно больше фирм, чтобы снизить цену товара для своего населения.

В рамках такой модели было показано, что в отсутствие субсидий при необходимости значительных инвестиций для концентрации производства в малочисленном регионе все производство будет сконцентрировано в более населенном регионе. Этот «эффект населения» объясняется тем, что труд является одним из факторов производства, и фирмы конкурируют за него. Для того чтобы в равновесии производство осуществлялось в обоих регионах, необходимо, чтобы государство выделяло положительные субсидии сельскому

региону. «Эффект населения» оказывается достаточно сильным в том смысле, что концентрация производства является эластичной по доле населения, причем эластичность растет с ростом доли населения в городском регионе. В рамках такой модели можно проанализировать, как меняется концентрация производства при изменении степени либерализации торговли (издержек, связанных с перевозкой товаров из одного региона в другой).

Пусть  $\tau^{1-\delta}$  характеризует свободу торговли,  $\tau$  – издержки на транспортировку первого товара,  $\delta > 1$  – эластичность замещения внутри множества первого товара, тогда можно показать, что при отсутствии субсидирования и малой свободе торговли ( $\tau^{1-\delta} < 0,5$ ) концентрация фирм в городском регионе возрастает при либерализации торговли. Несколько иные результаты будут при региональной политике, предполагающей субсидирование центром какого-либо региона.

Пусть  $\bar{\theta}$  – такой уровень субсидий, при котором все фирмы находятся в сельском регионе;  $\underline{\theta}$  – такой уровень субсидирования, при котором все производство переносится в городской регион. Тогда, во-первых, для того чтобы все производство было сосредоточено в сельском регионе, необходимы положительные субсидии для фирм этого региона. Для городского региона субсидирование его фирм не является необходимым условием, более того, возможны даже небольшие отрицательные субсидии (или налоги) фирмам в городском регионе из-за «эффекта населения». Этот эффект, как отмечено выше, связан с тем, что предложение труда выше в городском регионе, поэтому фирмы, чтобы получить более высокую ренту с капитала, стремятся переместить производство в городской регион. Государство, которое стремится выравнять рентный доход, будет выделять сельскому региону субсидии, чтобы производство не было полностью сконцентрировано в городе.

Во-вторых, для любого положительного уровня субсидий сельскому региону можно показать, что, изменяя степень либерализации торговли, можно добиться переноса производства из одного региона в другой. Если уровень либерализации торговли невысок, то произ-

водство будет сосредоточено в обоих регионах. Если же степень либерализации достигнет определенного невысокого уровня –  $\tau^{1-\delta} < 0,5$ , то все производство перейдет в городской регион. При дальнейшей либерализации торговли «эффект населения» будет ослабевать относительно эффекта субсидий, и наступит момент, когда производство начнет покидать городской регион. Более того, при определенном, более высоком уровне либерализации все производство будет сконцентрировано в малочисленном регионе. При увеличении доли населения в городском регионе «эффект населения» становится сильнее – необходим больший уровень субсидий сельскому региону для того, чтобы сохранить в нем производство.

Рассмотрим теперь наложение такого фактора, как выборность региональных властей, на модель распределения производства по регионам. Пусть определение региональной политики происходит в результате выборов одного из кандидатов в парламент, каждый из которых предлагает некоторый уровень субсидий для фирм. При выборе кандидата жители ориентируются также и на политические лозунги партий, к которым принадлежат кандидаты, причем политические предпочтения жителей каждого региона характеризуются некоторой дисперсией.

Основными факторами, влияющими на концентрацию производства в регионах, являются отношение численности населения городского региона к населению сельского региона ( $\lambda$ ) и отношение дисперсий политических пристрастий населения городского региона (относительная политическая сила) к дисперсии политических взглядов сельского региона ( $m$ ). Соответственно можно показать, что доля производства в городском регионе будет убывать при увеличении отношения дисперсий, т.е. при прочих равных условиях в более благоприятном положении окажется тот регион, который имеет более однородные политические взгляды.

В работе подчеркивается, что этот эффект часто наблюдается на практике, так как политика властей отражает предпочтения не медианного избирателя, а искажена в сторону некоторых слоев населения (группы интересов), которые имеют какие-либо возможности по лоббированию и предпочтения которых достаточно однородны. В



ходе исследования было выяснено, что основное влияние на концентрацию производства в том или ином регионе оказывает соотношение между величинами населения регионов и относительной политической силой регионов –  $\lambda/m$ . Этот показатель отражает соотношение между числом избирателей, которые безразличны к обоим кандидатам, поэтому следует ожидать, что в более благоприятном положении окажется тот регион, для которого  $\lambda/m > 1$ . Последнее содержательно означает, что, для того чтобы быть более привлекательным для производителей, городскому региону необходимо компенсировать больший политический вес сельского региона.

Из представленной модели следует, что в рамках сделанных предположений равновесные субсидии сельскому региону увеличиваются с ростом политической силы сельского региона: кандидаты стремятся привлечь на свою сторону больше «безразличных» избирателей, а их больше там, где разброс предпочтений меньше. Независимо от политической и экономической силы регионов, если либерализация торговли будет увеличиваться, то, в конце концов, производство будет представлено только в одном регионе, причем это необязательно будет более населенный регион, все зависит от относительной политической и экономической силы регионов.

Таким образом, можно сделать вывод, что в рамках рассмотренных моделей размер региона или муниципалитета должен определяться в первую очередь оптимальностью с точки зрения предоставления региональных или муниципальных общественных благ. При этом может иметь место не только общий выигрыш эффективности за счет эффекта масштаба (в этом случае кооперация регионов выгодна для каждого из них), но и возникновение потерь эффективности из-за нерационального распределения производственных мощностей между регионами (в этом случае повышение благосостояния требует вмешательства федерального центра).

### *1.1.3. Локальный характер общественных благ, предоставляемых на субнациональном уровне*

Одной из главных проблем теории общественного сектора можно назвать выявление предпочтений. Каждый индивидуум в отдельно-

сти склонен занижать полезность потребления общественного блага, так как считает, что если вследствие заниженной полезности он снизит свой вклад в финансирование общественного блага, то объем предоставляемого общественного блага существенно не изменится. При такой предпосылке уровень налогообложения и предоставления общественных благ может быть ниже общественно-оптимального. Тибу (*Tiebout, 1956*) показал, что данная проблема при определенных условиях может быть актуальной только для центрального правительства и неактуальной для региональных и местных правительств. Он рассмотрел модель экономики, состоящей из различных регионов, которые предлагают различные наборы общественных благ и соответствующие уровни налогообложения, необходимые для их финансирования.

В модели Тибу потребитель-избиратель выбирает регион для проживания таким образом, чтобы максимизировать собственную полезность, основываясь на предпочтениях относительно общественных благ при заданных налоговых ценах. Переезжая в выбранный таким образом регион, потребитель-избиратель «голосует ногами», при этом, как было показано в работе Тибу, данный процесс в итоге приводит к эффективному распределению ресурсов.

На первый взгляд модель «голосования ногами» Тибу очень привлекательна: она не содержит сильно ограничивающих предпосылок и решает сложную проблему выявления предпочтений. Однако Оутс в работе (*Oates, 1972*) показал, что предпосылки модели на практике почти никогда не выполняются. Развитие обсуждения модели Тибу приведено также в работе (*Pestiaeu, 1977*).

Рассмотрим модель Тибу более подробно. Пусть экономика состоит из  $J$  непересекающихся регионов,  $j = 1, \dots, J$ , каждый из которых предлагает свой набор общественных благ и налогов. Всего в экономике предполагается  $S$  общественных благ,  $s = 1, \dots, S$ . Объем общественного блага  $s$ , предоставляемого в регионе  $j$ , обозначается  $b_s^j$ . Объем налогов в регионе  $j$  обозначается  $a_0^j$ . Общественные

блага не оказывают никакого влияния на другие регионы, т.е. предполагается отсутствие экстерналий (A1)<sup>4</sup>.

В модели предполагается  $I$  потребителей,  $i = 1, \dots, J$ . Каждый потребитель имеет доход  $\bar{x}_0^i$ , который он может расходовать на уплату налогов или на частное потребление, при этом его доход не зависит от того, в каком регионе он находится (A2). Предпочтения потребителя описываются следующей квазивогнутой функцией полезности:

$$u^i \left( \bar{x}_0^i - x_0^i, x_1^i, \dots, x_s^i, \dots, x_S^i \right), \text{ где } i = 1, \dots, I, \quad (10)$$

где  $x_0^i$  – общее количество налогов, которое заплатил потребитель;  $x_s^i$  – объем потребления общественного блага  $s$ .

Каждый потребитель может свободно перемещаться из региона в регион (A3). Доля времени, проведенного в регионе  $j$ , обозначается  $\theta_{ij}$ , причем  $\sum_j \theta_{ij} = 1$ .

Потребителю известны наборы общественных благ, предлагаемые всеми регионами (A4). Таким образом, потребитель выбирает местожительство в каждый момент времени таким образом, чтобы максимизировать свою полезность от потребления общественных благ:

$$x_0^i = \sum_j \theta_{ij} a_0^j, \quad i = 1, \dots, I, \quad (11)$$

$$x_s^i = \sum_j \theta_{ij} b_s^j, \quad i = 1, \dots, I. \quad (12)$$

В модели предполагается, что общественные блага, предоставляемые регионами, не являются чистыми общественными благами,

---

<sup>4</sup> Заглавные буквы «А» с соответствующим номером обозначают ключевые предположения, которые используются при построении модели.

т.е. расходы на предоставление каждого общественного блага увеличиваются пропорционально росту численности населения в регионе (A5). Кроме того, предполагается, что структура набора общественных благ сохраняется постоянной, т.е. с ростом налоговых доходов региона объем каждого общественного блага в этом регионе увеличивается пропорционально росту доходов (A6):

$$(b_1^j, \dots, b_s^j) = a_0^j (\bar{b}_1^j, \dots, \bar{b}_s^j), \quad j = 1, \dots, J. \quad (13)$$

Задача потребителя сводится к максимизации следующего лагранжиана:

$$\sum_i \lambda^i u^i (\bar{x}_0^i - x_0^i, \sum_j \theta_{ij} \bar{b}_1^j a_0^j, \dots, \sum_j \theta_{ij} \bar{b}_s^j a_0^j) + \beta \sum_i (x_0^i - \sum_j \theta_{ij} a_0^j). \quad (14)$$

Соответственно в экономике, в которой потребители могут свободно перемещаться между регионами и выбирать между различными наборами общественных благ, устанавливается Парето-оптимальное равновесие с максимальным благосостоянием потребителей, возможным при заданных наборах общественных благ, предоставляемых регионами.

При построении упрощенной версии модели Тибу использовались аналогичные предпосылки, что и в классической работе Тибу (*Tiebout, 1956*), за исключением предположения (A5), которое отсутствовало в классической работе. Кроме того, в первоначальной модели предполагалось, что потребитель выбирает регион, наиболее удовлетворяющий его спрос на общественные блага, лишь один раз из большого множества регионов. При этом количество регионов с различными наборами общественных благ может быть даже больше, чем число потребителей. В работе (*Pestiaeu, 1977*) предполагается, что количество регионов ограничено, а потребитель может переезжать из региона в регион несколько раз, используя сравнительные преимущества (географическое положение, набор общественных

благ) каждого региона и подбирая, таким образом, оптимальный для себя набор общественных благ.

Рассмотрим, как вслед за работой (*Pestiaeu, 1977*) изменятся выводы из модели «голосования ногами» Тибу (*Tiebout, 1956*), если опустить каждое из предположений, использованных при построении модели.

#### *A1: Отсутствие экстерналий*

Допустим, что некоторое общественное благо обладает значительными экстерналиями. Тогда потребитель может находиться в регионе, соседнем к тому, который предоставляет общественное благо со значительными положительными экстерналиями, получать от этого полезность и не платить за это никаких налогов. Следовательно, в этом случае эффективное распределение ресурсов не достигается. Указанная проблема может быть решена с помощью централизации предоставления общественных благ с большими экстерналиями или с помощью межрегиональных грантов, которые бы являлись платой за потребление общественного блага, предоставляемого в соседнем регионе.

#### *A2: Отсутствие географических ограничений на доходы потребителей*

Тибу (*Tiebout, 1956*) в своей модели предположил, что все потребители живут на доход от дивидендов, что позволило ему абстрагироваться от зависимости доходов от местонахождения потребителя. Ослабление этого предположения привело бы к тому, что в модели нужно было рассматривать не только задачи оптимального выбора набора общественных благ, а еще и оптимизационную задачу максимизации доходов. Максимизация доходов потребителей лишила бы модель ее главного преимущества: механизма выявления предпочтений. Данная проблема была решена Бьюкененом и Гозтзом (*Buchanan, Goetz, 1972*), которые рассматривали модель Тибу как выбор не между регионами, а между клубами. Другими словами, потребитель выбирает не регион, а клуб, который предоставляет ему соответствующий набор общественных благ, независимо от местонахождения потребителя. Такое развитие модели является чрезмер-

но сильным расширением исходной модели и, как правило, подробнее не рассматривается.

*A3: Полная мобильность населения*

Введение в модель издержек и других различных ограничений на переезд из региона в регион, которые часто присутствуют в реальной жизни, приводит к устойчивому равновесию с неэффективным распределением ресурсов. В модели Тибу (*Tiebout, 1956*) предполагается, что регионов с различными наборами общественных благ бесконечное количество, следовательно, каждый потребитель может выбрать для себя регион, в котором его благосостояние максимально. Однако вероятность оказаться изначально в этом регионе уменьшается с ростом числа регионов, а переехать в другой регион в отсутствие мобильности потребитель не имеет возможности. Некоторые авторы предлагают регионам самим изменять наборы общественных благ, но это также не вполне соответствует основной модели Тибу, в которой выбор делают сами потребители.

*A4: Совершенная информация*

В модели предполагается полная информация обо всех наборах общественных благ и налогах в каждом регионе, в отсутствие такой информации «голосование ногами» не приводит к Парето-оптимальному равновесию.

*A5: Равенство доходов и расходов региональных бюджетов*

В рассматриваемой модели предполагается, что рост предоставления общественных благ в регионе невозможен без повышения налогов. При этом рост налогов увеличивает совокупное предоставление общественных благ на ту же сумму, и переезд нового потребителя в регион не приводит к изменению налоговой цены общественных благ.

Данное предположение позволяет избежать анализа двух дополнительных аспектов теории местных общественных благ (см., (*Buchanan, Wagner, 1970*)). С одной стороны, при рассмотрении чистого общественного блага стоимость предоставления общественного блага постоянна и не зависит от объемов его потребления. Следовательно, при переезде нового потребителя в регион налоговая цена общественных благ, предоставляемых в данном регионе, для всех

жителей данного региона снизится, и, наоборот, при отъезде потребителя из региона налоговая цена для всех потребителей, оставшихся в данном регионе, повысится. С другой стороны, рассмотрение вытесняемости при потреблении общественных благ (конкурентности в потреблении) привело бы к тому, что переезд каждого нового жителя в регион увеличивал бы налоговую цену для всех потребителей, проживающих в регионе, более чем пропорционально. Для решения этой проблемы Бьюкенен и Готц (*Buchanan, Goetz, 1972*) предложили создать такую систему налогообложения для переезжающих потребителей и субсидий для проживающих в регионе потребителей, чтобы нивелировать данные эффекты. Аналогичное решение было приведено Флеттерсом (*Flatters et al., 1974*), который предложил использовать для этих целей систему межрегиональных грантов.

*Аб: Фиксированная структура предоставляемых общественных благ*

В рассматриваемой модели набор предоставляемых общественных благ в каждом регионе фиксирован, что означает, что при переезде нового жителя в этот регион этот набор не изменяется. Ослабление этого предположения привело бы к возникновению двух осложнений. Во-первых, решение задачи в данном случае потребует дополнительных предположений об изменении набора общественных благ по регионам. Во-вторых, если допустить гетерогенность в предпочтениях жителей данного региона, то правило общественного выбора, такое как, например, правило простого большинства, для определения уровня общественных благ в регионах не обязательно будет приводить к оптимальному равновесию.

Проведенный анализ особенностей предоставления общественных благ на субнациональном уровне в контексте сравнения выборности и назначаемости губернаторов позволяет отметить следующее. В рамках представленной модели в оптимальном равновесии в различных регионах будут предоставляться разные наборы общественных благ, среди которых граждане смогут выбрать наиболее подходящий для себя. В случае выборных губернаторов это может выражаться в поддержке населением губернатора на выборах, если

тот сохраняет постоянным некоторый набор общественных благ, предпочитаемый проживающими в данном регионе индивидуумами. В случае назначаемых губернаторов федеральный центр может сам выбрать определенным образом наборы общественных благ для всех регионов, после чего каждый гражданин решит для себя, в каком из регионов ему жить.

Однако, если предположить, что при переходе к назначаемости губернаторов будет наблюдаться сближение уровней предоставления общественных благ на региональном уровне, то возможности по выбору оптимального набора общественных благ с помощью переезда в другой регион сильно сокращаются. Другими словами, в рамках рассматриваемой нами задачи унификация набора и объемов предоставляемых региональных общественных благ при переходе к назначаемости губернаторов лишает граждан возможности увеличивать собственное благосостояние с помощью выбора региона, в котором корзина предоставляемых благ наиболее соответствует их предпочтениям.

#### *1.1.4. Проблема возникновения межрегиональных экстерналий при предоставлении общественных благ на субнациональном уровне*

В моделях, рассмотренных выше, явно или неявно предполагалось, что выгоды и издержки, связанные с предоставлением общественных благ, не пересекали границ региона или клуба, или, другими словами, предполагалось отсутствие экстерналий предоставления общественных благ (предпосылка (A1) модели Тибу (*Tiebout, 1956*)). Однако на практике это предположение не выполняется – достаточно часто индивидуумы могут получить образование в одном регионе, а работать в другом регионе.

В общем случае, при построении моделей оптимизации общественного благосостояния с учетом выгод и издержек от предоставления общественных благ используется предположение о том, что граждане региона несут все издержки, связанные с предоставлением общественных благ в этом регионе, и они же получают все выгоды от этих общественных благ (см., (*Oates, 1972*)). Если это предположение не выполняется, то во избежание неоптимальности распреде-



ления ресурсов, появляющейся в результате возникновения экстерналий, предоставление общественных благ с высокими экстерналиями целесообразнее осуществлять на уровне центрального правительства.

Положительные экстерналии порождают эффект бесплатного использования (эффект «безбилетника»): чем больше какой-либо регион предоставляет общественных благ при наличии экстерналий, тем больше жители соседнего региона получают выгод от предоставления этих благ, не финансируя его непосредственно. Кроме того, возможно появление ситуаций, при которых положительные экстерналии от общественных благ, предоставляемых в соседнем регионе, являются субститутами общественных благ в регионе, на который эти экстерналии оказывают влияние.

Наличие экстерналий может приводить к ситуации, когда оказывается возможным существование некоторых групп, клубов или регионов, которые будут готовы заплатить за положительные экстерналии или потребовать плату за отрицательные экстерналии, вызываемые производством соседнего региона. Подобная торговля может сократить искажения в распределении ресурсов, вызываемые наличием экстерналий, и, в конечном счете, привести к Парето-эффективному равновесию. Как уже отмечалось, для того чтобы снизить отрицательное влияние экстерналий на распределение ресурсов, можно централизовать предоставление общественных благ (причем во многих случаях достаточно централизации решений об уровне предоставления общественных благ, а не собственно производства блага).

На *рис. 1.2* видны выгоды от предоставления общественного блага (кривая *OC*), потери благосостояния, связанные с ростом численности населения (кривая *OL*), а также рост благосостояния, связанный с присваиванием выгод от положительных экстерналий от производимых соседними регионами общественных благ (кривая *OE*).

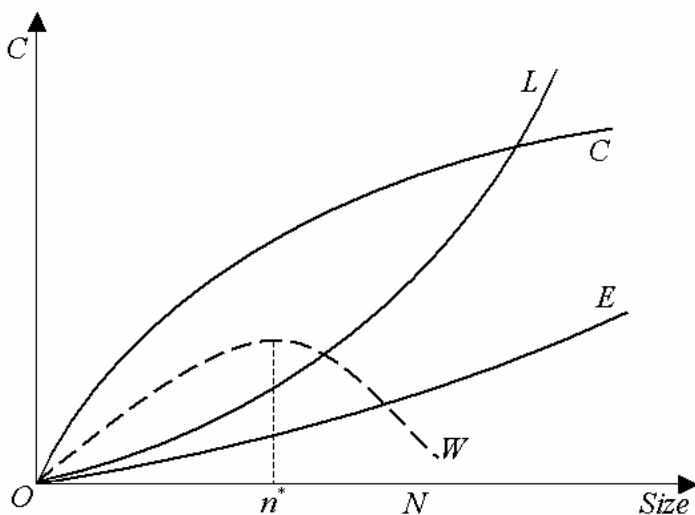


Рис. 1.2.

Благосостояние (кривая  $OW$ ) равняется сумме выгод от предоставления общественных благ в самом регионе и выгод от экстерналий от производимых соседними регионами общественных благ, за вычетом потерь благосостояния, связанных с ростом численности населения  $N$ . В данной постановке задачи учет положительных экстерналий приводит к росту оптимального размера региона.

Помимо экономических экстерналий в научной литературе обсуждаются и фискальные экстерналии (см., например, (Baxter, King, 2005)), когда переложение региональных налогов в цену продукции финансируется частично за счет потребителей из других регионов. Подобные фискальные экстерналии могут, как и экономические экстерналии, приводить к неэффективному распределению ресурсов, а следовательно, и к равновесиям, не являющимся Парето-оптимальными. Данный эффект может быть ослаблен за счет централизации доходов от налогообложения высококомобильной налоговой базы и децентрализации доходов от низкокомобильной налоговой базы. Однако это ослабление происходит лишь частично из-за меж-

региональных торговых потоков и переложения налогов на производителей или потребителей из соседних регионов.

Теоретическим и эмпирическим исследованиям экономических и фискальных экстерналий посвящено достаточно много статей (см., например, (Gordon, 1984; Bird, Slack, 1983); и др.).

В частности, в работе (Oates, 1972) рассматриваются два региона –  $A$  и  $B$ , в каждом из которых живет по  $N$  жителей. Функции полезности жителей региона  $A$  –  $U^A(X_A, G_A + aG_B)$ , региона  $B$  –  $U^B(X_B, G_B + aG_A)$ , где  $X$  – частное благо;  $G$  – общественное благо, параметр  $a$  ограничен  $[0;1]$  и описывает уровень экстерналий. Общественное благо предоставляется в соответствии со следующей производственной функцией –  $F(X, G) = 0$  – и финансируется за счет местного налога, из которого  $(k-1) \cdot 100\%$  экспортируется.

Неэффективность равновесия, при котором решения принимаются в регионах, может быть продемонстрирована с помощью решения следующей задачи:

$$\max NU^A(X_A/N, G_A + aG_B) + NU^B(X_B/N, G_B + aG_A) \quad (15)$$

$$\text{при ограничении } F(X_A + X_B, G_A + G_B) = 0. \quad (16)$$

Условия оптимума первого порядка:

$$N(aMRS_A + MRS_B) = MRT \quad (17)$$

$$N(MRS_A + aMRS_B) = MRT. \quad (18)$$

В случае отсутствия экстерналий, т.е. при  $a = 0$ , выполняются стандартные условия Самуэльсона

$\sum MRS_A = N \cdot MRS_A = MRT = N \cdot MRS_B = \sum MRS_B$  в каждом регионе. В случае  $a = 1$  остается только одно общее для обоих регионов условие:  $\sum MRS_A + \sum MRS_B = MRT$ . Во всех остальных промежуточных случаях из условий оптимальности первого порядка следует, что общественные блага должны предоставляться на таком уровне, чтобы сумма предельных полезностей от потребления общественного блага, производимого в регионе, и экстерналий от общественного блага, производимого в соседнем регионе, равнялась предельным издержкам на предоставление общественного блага в этом регионе.

В случае, когда решения принимаются децентрализованно в регионах, задача сводится к следующей:

$$\max NU^A(X_A/N, G_A + aG_B) \quad (19)$$

$$\text{при ограничении } F(kX_A, G_A) = 0. \quad (20)$$

Условие первого порядка (сумма предельных полезностей равна предельной стоимости предоставления общественного блага с учетом экспорта налогов) выглядит следующим образом:

$$kN \cdot MRS_A = MRT. \quad (21)$$

Если  $k = 1$ , т.е. налог не экспортируется, тогда регион производит общественное благо на уровне  $MRS_A = MRT/N$ . Однако в случае наличия экстерналий регион будет производить общественное благо ниже оптимального уровня, так как условие оптимальности при наличии экстерналий  $MRS_A = MRT/N - aMRS_B$ .

В случае, когда  $k > 1$  (налог в размере превышения  $k$  над 1 экспортируется), и экстерналии отсутствуют, т.е.  $a = 0$ , отклонение от оп-

тимального производства будет наблюдаться в противоположном направлении: регион будет производить общественное благо в объеме выше оптимального уровня. В общем случае, суммарный эффект будет определяться величиной влияния обоих факторов, но маловероятно, чтобы данное решение совпало с оптимальным решением  $MRT / N - aMRS_B = MRT / kN$ . Для того чтобы нивелировать рассмотренные эффекты, центральному правительству необходимо ввести систему межрегиональных грантов.

Таким образом, проблема экономических экстерналий может быть, по крайней мере, частично решена двумя способами. Первый – наиболее простой – способ состоит в централизации предоставления общественных благ с высокими экстерналиями либо в снижении дифференциации предоставления таких благ по регионам. В этом случае все выгоды и издержки несет вся нация в целом, в отличие от децентрализованного случая, когда все издержки, связанные с предоставлением общественного блага, несет один регион, а выгоды от потребления данного общественного блага используют как регион, предоставляющий общественное благо, так и другие регионы, извлекающие выгоды от экстерналий.

Другой – практически сложно осуществимый – способ снижения влияния экстерналий может заключаться во введении соответствующей системы налогообложения и субсидий или межрегиональных грантов, которые бы являлись платой соседних регионов за получение выгоды от экстерналий, связанных с предоставлением общественного блага в регионе.

## **1.2. Агрегирование предпочтений избирателей и формирование предпочтений региональных властей**

При наблюдающейся весьма высокой доле общественного сектора в развитых, развивающихся странах и странах с переходной экономикой изучение вопросов о построении механизмов выявления индивидуальных предпочтений и их агрегирования в общественные является крайне актуальным. Как показал Эрроу (*Arrow, 1963*), «идеального» механизма общественного выбора не существует. В

данном разделе мы рассмотрим классические механизмы общественного выбора в одномерном случае (например, при выборе некоторого объема предоставления общественного блага).

### *1.2.1. Ограничения при построении механизма агрегирования индивидуальных предпочтений*

Одним из первых исследователей, который изучал эффективное устройство финансирования государства, был Виксель (*Wicksell, 1896; Inman, 1987*), который предположил, что поскольку в результате сбора налогов и предоставления общественных благ каждый индивидум улучшает свое благосостояние, то такое кооперативное равновесие существует, и оно Парето-оптимально. Линдаль (*Lindahl, 1919*) показал, что данное равновесие существует, более того, существует набор цен общественных благ (индивидуализированных налогов), которые обеспечивают достижение равновесия в точке максимума общественного благосостояния. Однако если люди отказываются честно сообщать свою полезность от потребления общественных благ, то добровольное финансирование общественных благ оказывается невозможным. Следовательно, для финансирования общественных благ должны использоваться принудительные механизмы сбора налогов.

Необходимость принуждения создает проблему корректности и адекватности принятия решений о величине налоговых изъятий и направлении расходования бюджетных средств. Эрроу (*Arrow, 1963*) показал, что при введении нескольких – на первый взгляд вполне естественных – условий (требований к процедуре общественного выбора) не существует политического механизма, кроме диктатуры (механизм принятия решений, при котором учитываются предпочтения только одного человека), который бы, не ограничивая характера предпочтений участников голосования и их вариантов выбора, не порождал бы проблему несуществования единственного транзитивного решения. Эти условия можно сформулировать следующим образом:

(P) Парето-оптимальность. Если каждый индивидум предпочитает первую альтернативу второй, то все общество также должно предпочитать первую альтернативу.

(ND) Отсутствие диктатуры. Не должно быть такого человека (диктатора), предпочтения которого были бы определяющими, независимо от предпочтений остальных членов общества.

(U) Полнота выбора. Возможность сравнения всех возможных альтернативных вариантов.

(R) Рациональность. Все альтернативы для каждого индивидуума могут быть отранжированы, между любыми альтернативами выполняется условие транзитивности.

(I) Независимость от посторонних альтернатив. Выбор индивидуума по некоторому набору альтернатив должен определяться только предпочтениями к этим альтернативам и не зависит от других альтернатив.

Как показал Эрроу, механизма принятия решений, удовлетворяющего всем условиям, не существует, однако ослабление одного или нескольких из этих условий позволяет такой механизм принятия решений построить. Другими словами, мы должны выбрать, что для нас важнее: эффективное принятие решений (включая выявление предпочтений), эффективное распределение ресурсов или демократия.

Самыми изученными в теоретических моделях механизмами принятия решений являются «беневоле́нтный диктатор» и различные виды голосования.

### *1.2.2. Установление предпочтений как предпочтений беневоле́нтного диктатора*

Предпочтения беневоле́нтного диктатора агрегируют индивидуальные предпочтения путем взвешивания функций полезности населения (*Medina, 2003*), соответственно максимизация предпочтений беневоле́нтного диктатора так или иначе учитывает индивидуальные предпочтения. Основной проблемой при таком механизме формирования предпочтений региональных властей является отмеченная выше проблема отсутствия стимулов у населения в выявлении истинных предпочтений, которая не дает работать рыночным механизмам принятия решений.

Для того чтобы диктатор мог предоставлять общественные блага на оптимальном уровне, он должен знать полезности (*MRS*) каждого

потребителя. Чтобы собирать налоги на оптимальном уровне или перераспределять доходы населения, диктатор должен знать доходы каждого человека и его реакцию на введение налогов. Основным преимуществом диктатора для принятия общественных решений в теоретических моделях является определенность в функции благосостояния. Однако для практического построения этой функции не хватает основных параметров, отражающих предпочтения населения. Для выявления этих предпочтений были построены несколько механизмов, позволяющих эти предпочтения выявить. Наиболее известными из них являются механизмы Малинво (*Malinvaud, 1971*), Дрезэ и Пуссэна (*Dreze, Poussin, 1971*) (далее – *MDP*) и механизм Викри (*Vickrey, 1961*), Гроувса (*Groves, 1973*) и Кларка (*Clark, 1971*) (далее – *VGC*).

Основная идея механизма *MDP* заключается в том, что каждый индивидуум ставится в такие условия, когда ему невыгодно обманывать, т.е., сообщая истинные предпочтения, он, как минимум, не ухудшит свое благосостояние, а занижение полезности от потребления общественных благ может привести к снижению его благосостояния. В случае, когда каждый индивидуум сообщает свои истинные предпочтения, *MDP*-процесс сходится к Парето-эффективному равновесию.

Рассмотрим *MDP*-процесс на примере простой модели с двумя потребителями (А и В) и одним общественным благом (стоимость единицы \$1). Пусть индивидуумы сообщают полезности от потребления дополнительной единицы общественного блага  $\pi_a$  и  $\pi_b$ , которые могут быть равны или отличаться от их реальной предельной нормы замещения. Диктатор увеличивает объем предоставления общественных благ в случае, если  $\pi_a + \pi_b$  ниже предельных издержек по предоставлению общественного блага, и снижает его предоставление, если  $\pi_a + \pi_b$  выше предельных издержек. Изменение объема предоставления общественного блага  $X$  происходит по правилу  $\Delta X = \psi(\pi_a + \pi_b - 1)$ , где  $\psi$  – положительная константа. Увеличение или снижение налогов на финансирование дополнительного объема общественного блага распределяется между индивидуумами



поровну:  $\Delta Y_a = (1/2)\psi(\pi_a + \pi_b - 1)$  и  $\Delta Y_b = (1/2)\psi(\pi_a + \pi_b - 1)$ .

Одним из основных преимуществ этого механизма является то, что в результате мы получаем сбалансированный бюджет, а основным недостатком – то, что сообщение об истинных предпочтениях не всегда представляет собой доминирующую стратегию: ожидаемый выигрыш может быть выше в случае стратегии занижения полезности от потребления общественных благ, когда выигрыш от снижения расходов на финансирование общественных благ оказывается больше фактического снижения полезности от сокращения объемов их предоставления.

В отличие от механизма *MDP* механизм *VGC* позволяет полностью выявить предпочтения – сообщение истинной полезности от потребления общественного блага в данном механизме является доминирующей стратегией. Пусть  $i$ -й индивидуум сообщает, что полезность от потребления общественного блага  $X$  равняется  $P_i(X)$ , что может отражать или не отражать реальную полезность индивидуума. Планировщик максимизирует общественное благосостояние (сумму полезностей от потребления общественного блага за вычетом издержек на его предоставление  $C(X)$ )  $(\sum_{i=1} P_i(X) - C(X))$ .

Из условия, аналогичного условию Самуэльсона  $\sum_{i=1} \pi_i(\hat{X}) = MC(\hat{X})$ , следует, что  $\hat{X}$  – общественно-оптимальный уровень предоставления общественного блага при условии, что никто из индивидуумов не занизил полезность от потребления общественного блага. Чтобы этого избежать, предлагается облагать индивидуумов налогом, равным:

$$T_i = C(\hat{X})/N + \left\{ S_i - \sum_{j \neq i} [P_j(\hat{X}) - C(\hat{X})/N] \right\},$$

где  $S_i = \sum_{j \neq i} [P_j(\tilde{X}) - C(\tilde{X})/N]$ ,  $\tilde{X}$  является решением в задаче без  $i$ -го индивидуума, а  $N$  – общее число индивидуумов. Таким об-

разом, вторая часть налога представляет собой разницу между общественным излишком всех потребителей, за исключением  $i$ -го индивидуума, в задачах, когда  $i$ -й индивидуум не сообщает о своих предпочтениях и когда сообщает.

Рассмотрим, что заставляет каждого индивидуума говорить правду о своих предпочтениях. Планировщик максимизирует:

$$\sum_i P_i(X) - C(X) = P_i(X) - C(X)/N + \sum_{j \neq i} [P_j(X) - C(X)/N]$$

$i$ -й индивидуум максимизирует:

$$U_i(X) - T_i = U_i(X) - C(X)/N + \sum_{j \neq i} [P_j(\hat{X}) - C(\hat{X})/N] - S_i.$$

Поскольку для каждого индивидуума  $S_i$  экзогенно, то, для того чтобы задача  $i$ -го индивидуума совпала с задачей планировщика, которая в отличие от задачи индивидуума реально будет решена, и решением этой задачи будет объем общественных благ, достаточно правдиво сообщить  $P_i(X) = U_i(X)$ .

Механизм *VGC* также имеет ряд особенностей. Во-первых, функция полезности индивидуума должна зависеть только от объема общественного блага, что является слишком сильным утверждением, так как на практике полезность от потребления общественных благ зависит от индивидуального потребления частных благ. Во-вторых, механизм *VGC* не защищен от манипулирования в коалициях. В-третьих, налог, который возникает в механизме *VGC*, может не соответствовать реальным доходам некоторых индивидуумов. Наконец, в-четвертых, данный механизм приводит к профициту бюджета, который должен быть потрачен дополнительно к уже оптимальному объему расходов на предоставление общественных благ (*Vickrey, 1961; Groves, 1973; Clark, 1971*).

Таким образом, теоретически возможно существование бенеvolentного диктатора, который имеет механизмы для выявления пред-

почтений потребителей общественных благ и, следовательно, возможность для предоставления общественно-оптимального количества общественного блага. Однако, создав такую систему общественного «выбора», нельзя гарантировать сохранение беневоленности диктатора.

#### *1.2.4. Агрегирование индивидуальных предпочтений на основе демократических процедур выборов*

В настоящее время предложено и действует множество демократических механизмов принятия решений, однако все они приводят к нарушению одной из предпосылок теоремы Эрроу. Наиболее известными демократическими механизмами принятия решений являются: голосование, в котором решение принимается в пользу большинства, и механизмы, учитывающие силу предпочтений (*preference intensity processes* – далее (PIP), см. (*Inman, 1987*)).

Голосование удовлетворяет условию (I) теоремы Эрроу – независимость от альтернатив, т.е. выбор индивидуума по некоторому набору альтернатив определяется только предпочтениями по отношению к этим альтернативам и не зависит от других альтернатив. В то же время голосование не удовлетворяет либо условию (U) теоремы Эрроу, в котором утверждается, что механизм должен иметь возможность сравнения любых альтернативных вариантов, либо условию (R) – рациональности, в котором утверждается, что все альтернативы для каждого индивидуума могут быть отранжированы, а между любыми альтернативами выполняется условие транзитивности. В механизмах, учитывающих силу предпочтений (PIP), выполняются условия (U) полноты и (R) рациональности, но не выполняется условие (I) независимости от посторонних альтернатив. Наиболее известной иллюстрацией ограничения рациональности при принятии решения голосованием по методу простого большинства является цикл, который возникает уже при трех индивидуумах и трех альтернативах (парадокс Кондорсе).

Во избежание циклов голосования Сэн (*Sen, 1966*) предположил, что избиратели должны иметь «похожие предпочтения», т.е. все избиратели должны быть согласны с тем, что каждая альтернатива всегда достаточно хорошая (т.е. не худшая), или всегда достаточно

плохая (т.е. не лучшая), или не является приемлемым компромиссом (т.е. не средняя). Для предпочтений, которые могут быть упорядочены по одной оси, это утверждение означает однопиковость предпочтений. В этом случае выполняется условие транзитивности, однако могут нарушаться другие условия.

Часто предполагается, что власти стремятся максимизировать полезность медианного избирателя с целью быть переизбранными на выборах. Логика использования предпочтений медианного избирателя достаточно проста: в случае однопиковых предпочтений выбор медианного избирателя относительно уровня налогообложения и объема предоставляемых общественных благ оказывается предпочитаемым при попарном сравнении не менее чем половиной голосов, а значит, при голосовании простым большинством именно выбор медианного избирателя получит большинство голосов по сравнению с любым другим выбором.

Требование однопиковости предпочтений является очень сильным предположением, которое редко выполняется в реальной жизни. Ганс и Сمارт (*Gans, Smart, 1996*) сформулировали более общее условие, достаточное для существования победителя Кондорсе. Предпочтения избирателей удовлетворяют свойству единственного пересечения (*single-crossing condition*), если выполняются следующие условия:

если  $q > q'$  и  $\alpha^{i'} > \alpha^i$  или если  $q < q'$  и  $\alpha^{i'} < \alpha^i$ , то

$$W(q; \alpha^i) \geq W(q'; \alpha^i) \Rightarrow W(q; \alpha^{i'}) \geq W(q'; \alpha^{i'}),$$

где  $q$  и  $q'$  – альтернативы политики;  $\alpha^i$  и  $\alpha^{i'}$  – параметры косвенной функции полезности  $W(q; \alpha^i)$ , отражающие предпочтения избирателей  $i$  и  $i'$  соответственно. Другими словами, в нашей задаче это означает, что если один гражданин предпочитает некоторый уровень расходов по сравнению с более низким уровнем, то более богатый гражданин также предпочтет этот уровень. Аналогично, если один гражданин предпочитает некоторый уровень расходов по

сравнению с некоторым более высоким уровнем, то менее обеспеченный гражданин также предпочтет этот уровень расходов.

Свойством единственного пересечения обладает более широкий класс функций, чем однопиковые предпочтения, однако выполнения этого условия достаточно, чтобы победитель Кондорсе также существовал и совпадал с медианным избирателем.

Более того, как было показано Персоном и Табеллини (*Persson, Tabellini, 2000*), при условии, что избиратели обладают «промежуточными» предпочтениями (*intermediate preferences*)<sup>5</sup>, победитель Кондорсе существует и совпадает с медианным избирателем и в случае выбора политики по нескольким направлениям (например, при голосовании по величине федеральных и региональных благ).

Избиратели из множества  $V$  обладают «промежуточными» предпочтениями, если их косвенная функция полезности  $W(\hat{q}; \alpha^i)$  может быть представлена в виде  $W(\hat{q}; \alpha^i) = J(\hat{q}) + K(\alpha^i)H(\hat{q})$ , где  $K(\alpha^i)$  – некоторая монотонная функция  $\alpha^i$ ;  $J(\hat{q})$  и  $H(\hat{q})$  – одинаковые для всех избирателей функции (при другом виде функций полезности победитель Кондорсе будет необязательно).

В работе (*Plott, 1967*) показано, что при наличии альтернатив политики по нескольким направлениям, для того чтобы выполнялось условие транзитивности, необходима ограниченность числа избирателей, предпочтения которых описываются квазивогнутыми, непрерывно дифференцируемыми функциями полезности. Более того, существует точка, в которой некоторый избиратель получает максимальную полезность, а для любого другого избирателя, который предпочел бы другое равновесие, найдется избиратель, который предпочел бы такое же отклонение от равновесия, но в противоположном направлении.

В качестве классического примера механизма выбора с помощью голосования часто (см., например, (*Inman, 1987*)) приводится закры-

---

<sup>5</sup> В частности, из этого условия следует, что всех избирателей можно упорядочить по некоторой переменной, от которой монотонно зависят все остальные предпочтения.

тое или открытое голосование относительно объема местных расходов на образование. При открытом голосовании избиратели сами предлагают уровень расходов, в этом случае реализуются предпочтения медианного избирателя. В случае закрытого голосования осуществляется выбор из предложенных альтернатив. При этом, как правило, рассматриваются проблемы, связанные со стимулами бюрократии, которая предлагает эти альтернативы. В работах (*Romer, Rosenthal, 1979, 1982*) для моделирования подобного эффекта была использована модифицированная модель бюрократии Нисканена (*Niskanen, 1971, 1975*). Модель была оценена на эмпирических данных, при этом было показано, что если бюрократия стремится к расширению бюджета, то манипуляции с предложенными альтернативами могут повлиять на результаты конечного равновесия.

Если отбросить условие теоремы Эрроу (I) независимости от посторонних альтернатив, то можно построить такой механизм общественного выбора, который удовлетворял бы условиям (R) рациональности и (U) полноты предпочтений. Если каждый индивидуум может оценить свой голос по каждому вопросу в определенную сумму, то торговля голосами может привести к выполнению условий рациональности и полноты (доказательство см. в (*Wilson, 1969*)). При этом, однако, торговля голосами не гарантирует общественно-оптимального равновесия, более того, торговля голосами часто приводит к перепроизводству общественных благ (см. (*Mueller, 1979*)).

На практике власти могут смещать свои экономические цели для того, чтобы учитывать политические пристрастия населения. Это может происходить, если (см., например, (*Rogoff, Sibert, 1988*)) компетентность (как свойство обеспечения высокого уровня дохода населения и предоставления общественных благ) чиновника есть закрытая информация, и избиратели могут судить о чиновнике только по выбору им некоторой монетарной и фискальной политики.

Ряд авторов, например, (*Alesina, Cukierman, 1990*), утверждают, что избиратели не осведомлены о предпочтениях чиновника относительно экономической политики, и единственными сигналами об этом могут служить экономические результаты его деятельности. Тем не менее неявно эти авторы полагают, что избиратели делают

выводы, исходя из показателей экономической эффективности выбранной политики, и что именно она является определяющей в отношении избирателей к чиновнику. То есть если бы инструменты экономической политики были бы наблюдаемыми, то результаты экономической деятельности играли бы второстепенную роль для избирателей.

В работе (*Harrington, 1993*) исследуется проблема давления на экономическую политику чиновника. Возможность такого давления объясняется желанием этого чиновника быть переизбранным. Предполагается, что исход выборного процесса зависит от конкретных результатов деятельности чиновника и от того, какую политику он выберет. Это связано с тем, что население имеет свои предпочтения относительно доступных чиновнику экономических политик (например, оно может полагать, что один из вариантов политик будет давать в среднем более высокие результаты). Таким образом, может реализоваться ситуация, когда чиновник, показавший невысокие результаты, тем не менее остается на своем посту, так как он выбрал популярную среди населения политику, а население полагает, что плохой результат деятельности связан с негативным экономическим шоком, а не с некомпетентностью чиновника.

Одновременно чиновник, выбравший непопулярную политику, но показавший высокие результаты, может не сохранить кресло, так как избиратели будут думать, что его результаты определяются влиянием положительной конъюнктуры. Автор также утверждает, что чем выше дисперсия предпочтений населения относительно экономических политик и чем выше зависимость результатов от выбранной экономической политики в среднем, тем сильнее население будет ориентироваться на конкретные экономические результаты. И наоборот, если население имеет твердые убеждения относительно того, какая политика более эффективна, оно будет поддерживать чиновников согласно выбранной им экономической политике, а не показанным экономическим результатам.

Из этой модели можно сделать вывод: власти, для того чтобы остаться на своем посту, могут ориентироваться не только на предпочтения населения в отношении объема общественных благ, парамет-

ров налоговой системы и т.п., но также на некие субъективные предпочтения населения относительно возможных экономических политик. Другими словами, для того чтобы быть переизбранными, органы исполнительной власти часто могут смещаться от политики экономически целесообразной к политике, более популярной для широких масс избирателей, или к более выгодной политике для групп со специальными интересами, чья поддержка на выборах может сыграть решающую роль. Таким образом, назначение независимого от своих избирателей главы региона или муниципалитета поможет избежать политических циклов при условии, что назначенный руководитель будет проводить адекватную экономическую политику. В следующем разделе эта проблема будет рассмотрена подробнее.

#### *1.2.5. Демократические выборные механизмы агрегирования предпочтений и политические деловые циклы<sup>6</sup>*

Взаимосвязь политической жизни общества и экономической политики начала активно изучаться в 1970-е годы (см. (*Kramer, 1971; Tufte, 1975; Nordhaus, 1975*) и др.), при этом одним из наиболее часто исследуемых вопросов стало формирование экономических циклов, вызванных политическими процессами. Модели, в которых акцент делался на то, что проводимая политика есть следствие стремления политиков победить на выборах, получили названия моделей оппортунистического политического делового цикла.

*Оппортунистический политический деловой цикл (Нордхауза-Макрэя).* В работе (*Nordhaus, 1975*) предложена модель формирования политико-делового цикла, вызываемого оппортунистическим поведением правящего политика. Политик (*policy maker*) стимулирует экономику перед выборами с целью сокращения безработицы в соответствии с кривой Филипса, за это в дальнейшем приходится расплачиваться высокой инфляцией. Оппортунистически настроенный политик не имеет собственных предпочтений относительно инфляции и безработицы. Тогда как избиратели предпочитают не только низкий уровень безработицы, но и низкий уровень инфляции.

---

<sup>6</sup> Данный раздел подготовлен С. Шульгиным.



При этом состоятельность политика они оценивают исходя из текущих показателей.

Если избиратели «близоруки», имеют короткую память и голосуют, ориентируясь на текущий уровень и безработицы, и инфляции (адаптивные ожидания), то результатом выборов будет циклическое движение инфляции и безработицы, когда безработица будет сокращаться перед выборами за счет положительного денежного шока, а затем будет проводиться политика сокращения инфляции (к следующим выборам).

Основная критика данной модели относится к тому, что денежно-кредитная политика в большинстве стран проводится формально независимым от исполнительной власти Центральным банком, а также к необучаемости избирателей, которые на опыте предыдущих выборов уже знают, что период низкой инфляции и безработицы перед выборами сменится кризисом после выборов. Ответом на подобную критику может быть то, что наблюдаемое со стороны иррациональное поведение избирателей еще не означает иррациональности самих избирателей. Оно может быть обусловлено доступной избирателям информацией или другими мотивами.

Дальнейшее развитие данного направления моделирования шло по пути рассмотрения различных моделей избирателей, предполагающих рациональное поведение, в работах Рогоффа (*Rogoff, 1990*), Рогоффа и Зиберта (*Rogoff, Sibert, 1988*), Перссона и Табеллини (*Persson, Tabellini, 1990*), Цукермана и Мельтцера (*Cucierman, Meltzer, 1986*).

*Партийный политический деловой цикл (Гиббса – Алезини).* Альтернативу подходу Нордхауза представляет модель, в которой политик имеет собственные предпочтения в экономике, помимо сохранения занимаемого кресла. В частности, такие предположения можно сделать, когда политик представляет интересы определенной партии. Отсюда модели, построенные на предпосылке существования предпочтений у политиков, получили названия партийных политических циклов (*Partisan political cycles*). Модель формирования политико-делового цикла с учетом политических предпочтений правящих политиков была предложена в 1976 г. Гиббсом (*Hibbs, 1977*),

где в отличие от идентичных избирателей модели Нордхауза был сделано предположение, что каждый избиратель имеет собственные предпочтения.

Гиббс рассматривал модель с двумя партиями, имеющими различные предпочтения относительно уровня безработицы и инфляции, а также различные издержки, которые партии готовы нести при инфляции для изменения уровня безработицы. Условно обозначенная партия левых имеет целевой уровень безработицы ниже, чем партия правых, в то время как правые имеют более низкий целевой уровень инфляции. При этом изменения в инфляции и безработице отражают изменения в правящих партиях. Качественно новый подход в модель партийных политико-деловых циклов привнесла работа Алезина (*Alesina, 1988*), в которой предлагалась модель рациональных ожиданий избирателей. Как и в модели Гиббса, конкурирующие политические партии имеют различные целевые значения уровней безработицы и инфляции. При этом уровень инфляции определяется ожиданиями будущих периодов.

Ключевым моментом для образования циклов является неопределенность результатов будущих выборов. Если в обществе существует полная уверенность, что правящая партия после выборов не изменится, то тогда не будет колебаний ни в инфляции (так как ожидания будут равны уже существующим значениям), ни в уровне безработицы. В то же время если вероятность сохранения власти у правящей партии меньше единицы, то ожидаемые значения инфляции будут другие.

*Фазы политико-делового цикла.* Как оппортунистический, так и партийный подходы к анализу деловых циклов в результате дают цикличность экономической активности, связанную с цикличностью избирательного процесса. Рассмотрим фазы этих циклов применительно к различным моделям.

1. «Спад» (политика правительства после выборов). Оппортунистические модели циклов основаны на том, что политик (*policy maker*), обеспокоенный сохранением своего положения, при выборе возможных стратегий развития постарается использовать политики, которые дают положительный эффект перед выборами, а возможные

отрицательные эффекты должны быть не раньше, чем после выборов. Оставив в стороне вопросы, связанные с рациональностью избирателей и ожиданиями, остановимся на возможных последствиях подобных стратегий.

Расширительная монетарная политика, т.е. положительный денежный шок, стимулируя рост экономики и снижение безработицы в краткосрочном периоде, ведет к более высоким уровням инфляции. При этом правительство вынуждено использовать ограничительные меры для понижения инфляции к следующим выборам. Расширительная фискальная политика ведет к росту дефицита бюджета со всеми вытекающими последствиями. В случае финансирования дефицита с использованием долговых схем в дальнейшем возникает необходимость сокращения бюджетных расходов, связанная с обслуживанием и выплатой долгов. Финансирование с помощью денежной эмиссии ведет к увеличению уровня инфляции.

Как было отмечено выше, оппортунистическое поведение – лишь одна из возможных причин возникновения политико-деловых циклов. Рассмотрим, какие фазы будут возникать в двухпартийной модели политико-делового цикла. В начале периода правления партии правых будет наблюдаться эффект, схожий с поведением экономики в оппортунистическом политическом деловом цикле, т.е. правительство будет проводить ограничительную политику, направленную на снижение уровня инфляции. Однако причины этого совсем иные, нежели в оппортунистическом цикле. В случае смены левого правительства правым правое с помощью ограничительной политики устанавливает выбранный целевой уровень инфляции, что, в свою очередь, приводит к увеличению безработицы.

Даже если правое правительство избирается повторно, в начале правления оно вынуждено будет проводить ограничительную политику. Жесткость этой политики будет определяться тем, насколько вероятна была их победа. Чем выше была вероятность победы партии левых, тем сильнее это отразилось в ожиданиях повышения инфляции и тем жестче необходимо ограничивать инфляцию (повышая безработицу) для возвращения на целевой уровень.

В случае правления левого правительства ситуация прямо противоположная: экономика будет находиться в состоянии «бума», т.е. уровень безработицы ниже естественного уровня и при этом высокая инфляция. Как и в ситуации с правыми, размер «бума» будет определяться тем, насколько неожиданно победили левые. Если общество было уверено в победе правых и сформировало соответствующие ожидания в инфляции, то победа левых вызовет резкое ее повышение.

2. «Затишье» (политика правительства между выборами). Конечно же разделение политического цикла на периоды в определенной степени условно. В моделях с политическими предпочтениями период затишья начинается с момента выхода экономики к целевым показателям. Так, в модели Алезина как для левого, так и для правого правительства безработица устанавливается на естественном уровне, а уровень инфляции выше при левом правительстве, чем при правом. Период затишья условно заканчивается, когда ожидания относительно результатов будущих выборов начинают сказываться в текущих уровнях инфляции.

В случае с оппортунистически настроенным политиком, который обладает единственной целью – сохранения кресла, затишье наступает после устранения негативных последствий периода стабилизации, и цель политика на этом этапе – сформировать устойчивые ожидания относительно будущих периодов, чтобы иметь возможность эффективно использовать различные шоки в следующем периоде перед выборами.

3. «Подъем» (политика правительства перед выборами). В терминологии политической экономии существует такое понятие, как «год выборов» (election year). Это понятие соотносится с пониманием периода перед выборами для оппортунистически настроенного политика.

У политиков возникают стимулы использовать программы (policies), дающие краткосрочный положительный эффект. Будь то расширительная фискальная политика, повышающая текущее благосостояние избирателей, или расширительная денежная политика в форме положительного монетарного шока. Однако рост выплат из

бюджета увеличивает его дефицит, и если использовать долговое финансирование, то подобную политику можно начать проводить относительно рано, увеличивая тем самым эффект от подобной политики. Негативные эффекты от эмиссионного финансирования дефицита бюджета проявятся несколько раньше, и использовать его имеет смысл лишь перед выборами (с меньшим положительным эффектом).

Конечно, рассматривая расширительные политики, мы описываем далеко не все возможности влияния на исход выборов с помощью манипулирования экономическим положением избирателей. Так, в работе Вейга (*Veiga, 2002*) выдвигается и тестируется идея формирования политико-делового цикла, основанная на выборе политиком (*polisumaker*) программ макроэкономической стабилизации (снижения инфляции).

Автор анализирует, какую из стратегий выбирает политик: связанную со стабилизацией валютного курса (*exchange rate-based stabilizations – ERBS*) или связанную со стабилизацией денежной массы (*money-based stabilizations – MBS*). Вейга показывает, что перед выборами политик скорее выберет *ERBS*, так как она сокращает инфляцию и увеличивает производство в краткосрочном периоде, т.е. помогает политику создать перед выборами положительный образ компетентного руководителя. В то время как *MBS* ведет к краткосрочной рецессии и дает положительный результат через некоторое время. Автор выдвигает гипотезу, что *MBS* будет скорее использоваться политиком после выборов, чтобы успеть «собрать плоды» *MBS* к следующим выборам. Вейга находит аргументы в пользу своей гипотезы, анализируя с помощью эконометрических моделей 35 программ стабилизации в странах с высокой инфляцией.

Что касается политических предпочтений политиков, то даже тогда, когда нет места оппортунистическому поведению, период перед выборами выделяется тем, что возникает неопределенность относительно будущего.

Как отмечалось выше, если общество уверено в том, что не произойдет смены правительств, то ожидания не будут искажать существующую ситуацию. Однако, как правило, это не так. Всегда суще-

ствует положительная вероятность того, что правительство поменяется. Эта неопределенность ведет к тому, что меняются ожидаемые значения уровня инфляции, а вслед за ними и инфляция. При этом если во главе находятся правые, то инфляция увеличивается, а если левые – то снижается.

Конечно, связь политической сферы, выборов и экономической сферы не ограничивается политико-деловыми циклами. Зачастую правительству для проведения радикальных реформ в условиях трансформации экономики необходима поддержка избирателей, и политика, проводимая в подобных условиях, может подпадать под приведенное выше определение политико-делового цикла, однако характер их взаимодействия (стимулы, мотивы) будет принимать другие формы.

В целом анализ существующих подходов к влиянию политических циклов на экономическую политику показывает, что при определенных условиях для переизбрания оказывается выгодно проводить более мягкую политику, обеспечивающую положительные краткосрочные последствия, но, возможно, негативные средне- и долгосрочные последствия с целью получения поддержки избирателей. В этой ситуации можно ожидать наличия зависимости между политическим циклом и показателями проведения экономической политики, в первую очередь бюджетными расходами.

Оценка того, насколько выигрывают от этого избиратели, неоднозначна. В средне- и долгосрочной перспективе наличие политико-экономических циклов может приводить к снижению благосостояния из-за нестабильности проведения экономической политики и неэффективности расходования бюджетных средств. При этом устойчивые демократические режимы могут отслеживать такие колебания и формировать отрицательные репутационные ожидания, которые будут учтены при следующих выборах, что приведет к снижению амплитуды политико-экономических циклов. В развивающихся странах с коротким горизонтом планирования и высоким дисконтом политико-экономические циклы могут быть достаточно сильными и приводить к существенным искажениям и потерям эффективности. Применительно к нашей задаче можно соответственно

ожидать, что переориентация региональных властей с учета мнения избирателей на мнение центральных властей в случае перехода от выборности к назначаемости в этом смысле может привести к устранению таких циклов и повышению эффективности в средне- и долгосрочной перспективе.

В то же время в Российской Федерации наблюдается не только переходный характер экономики, но и относительно низкий уровень развития демократических процедур, позволяющих населению выражать свои предпочтения в отношении экономической политики. Исходя из этого, влияние политико-деловых циклов может быть ослаблено слабым влиянием населения на финансовую политику региональных властей из-за неразвитости институтов представительной демократии, когда политики в большей степени ориентируются на поддержку центра или бюрократии, чем на интересы населения.

Появление в начале 2000-х годов политико-деловых циклов (см. раздел 4 данной работы) при такой интерпретации можно трактовать как улучшение ситуации в области развития демократических институтов, когда мнение население относительно проводимой экономической политики стало иметь значение. Соответственно, несмотря на издержки наличия политико-деловых циклов, в описанных условиях их появление может быть оценено как положительный сигнал.

### **1.3. Предпочтения региональных властей в моделях бюрократии**

Как уже было отмечено выше, простые модели теории общественного выбора (*Downs, 1957; Black, 1958*) предполагают, что расходы на финансирование общественных благ определяются предпочтениями медианного избирателя, так как в противном случае если расходы правительства на предоставление общественных благ сильно отклонились бы от предпочтений медианного избирателя, то такое правительство было бы смещено оппозицией, которая предложила расходы, более соответствующие предпочтениям медианного избирателя.

Однако институты распределения политической власти могут работать против медианного избирателя (см., например, (*Romer,*

*Rosenthal, 1979*)). Нисканен (*Niskanen, 1971; 1975*) предложил альтернативную неконкурентную модель бюрократии. В этой модели предполагается, что бюрократия финансирует производство общественных благ, основываясь не только на предпочтениях законодательного уровня власти или избирателей, но и на монопольной власти, которой она обладает. Следовательно, даже с учетом того, что действующая власть была выбрана медианным избирателем, в реальной жизни возможны отклонения от общественных предпочтений.

### *1.3.1. Предпочтения бюрократии и увеличение объема бюджета*

Важный постулат традиционной экономической теории состоит в том, что предоставление частных товаров и услуг является результатом действия стимулов и ограничений потребителей, предпринимателей и наемных работников. Другими словами, предоставление частных товаров и услуг – это следствие, но не непосредственная цель любого действующего лица частной экономики. Аналогично центральный постулат работ, относимых в настоящее время к теории общественного выбора, состоит в том, что предоставление государственных услуг является результатом действия стимулов и ограничений избирателей, политиков и бюрократов. Любое бюро (государственное агентство, предоставляющее общественные блага) определяется как организация, обладающая следующими двумя характеристиками. Во-первых, владельцы и наемные работники не приобретают никакой доли в разности между выручкой и затратами в качестве личного дохода. Во-вторых, некоторая доля текущих доходов организации проистекает из источников, отличных от продажи выпуска в перерасчете на единицу выпуска.

Формальная модель Нисканена опирается на предпосылку, что лишь правительственные чиновники знают, сколько ресурсов должно быть истрачено для получения данного общественного результата. Предполагается, что эти чиновники заинтересованы в росте бюрократических структур, поскольку власть должностных лиц, возможности продвижения по служебной лестнице и другие открытые



перед ними перспективы являются возрастающей функцией от размера бюджета, которым они распоряжаются.

Нисканен (*Niskanen, 1971*) ввел в функцию полезности бюрократа следующие переменные: заработная плата, приработок на службе, общественная репутация, власть, патронаж (покровительство), результаты деятельности учреждения, свобода осуществления перемен и свобода управления учреждением. Можно предположить, что все эти переменные (за исключением последних двух) являются положительной монотонной функцией суммарного бюджета учреждения. Бюрократическая организация сталкивается с ограничением: электорат будет выступать против продолжения государственных программ, по которым совокупные издержки превышают ценность предоставляемых благ. Стратегия оптимизации, осуществляемая чиновниками, ведет к расширению бюрократических структур сверх размера, эффективного по Парето. В результате бюрократия присваивает весь «потребительский излишек», графически эквивалентный площади под кривой общественного спроса на данное – предоставляемое правительством – благо (*Olson, 1986*).

Аткинсон и Стиглиц (*Atkinson, Stiglitz, 1980*) приводят несколько примеров того, каким образом преследование независимыми ведомствами (агентствами, бюро) своих целей наряду с ограничением контроля может повлиять на поведение правительства. Во-первых, ведомство может стремиться расширить данную правительственную программу путем систематического преувеличения выгод или уменьшения издержек. Если исполнительная власть, в свою очередь, пытается контролировать бюджетные заявки, то это прибавляет к стоимости ассигнований еще и расходы на контроль. Во-вторых, если ведомство имеет общий бюджет, используемый как инструмент контроля, но располагает некоторой свободой действий в пределах этого бюджета, тогда схема расходования средств, возможно, с большей вероятностью будет отражать предпочтения ведомства, нежели предпочтения законодателей. В результате если бы был установлен полный контроль, то, чтобы достичь определенного уровня расходов на некоторое отдельное общественное благо, может быть необходимо увеличить бюджет таким образом, чтобы он превышал

минимально требуемый уровень. Наконец, если ведомства способны контролировать ход событий, предлагая только одну программу расходования средств в качестве альтернативы прежнему уровню расходов в случае непринятия плана, то подобное поведение также может привести к отклонениям от оптимального уровня расходов.

В 1996 г. Нисканен в своей работе (*Нисканен, 1996*) под влиянием опыта работы в правительстве и наблюдения за своими коллегами пересмотрел ядро своей модели. В результате теория поведения бюро стала основываться на следующих основных тезисах:

1. Бюрократы – это обычные должностные лица, присутствующие в самых разнообразных организациях. При этом их поведение если и отличается, то не вследствие определенных персональных характеристик, а в результате специфических для бюро стимулов и ограничений.

2. Большинство бюро имеют монопольного покупателя своих услуг. Обычно это какая-нибудь группа политических должностных лиц. Эффективный спрос на выпуск бюро идет скорее от данного политического спонсора, чем от конечных потребителей услуг.

3. Большинство бюро являются монопольными поставщиками своих услуг. При этом большинство бюро сталкиваются с убывающей функцией эффективного спроса даже при наличии альтернативных действительных или потенциальных поставщиков такой же или подобной услуги.

4. Отношения двусторонней монополии между бюро и его спонсором включают не продажу продукции бюро по определенной цене, а обмен, когда бюро выделяет определенный бюджет, получая продукцию спонсора, а спонсор отдает определенное количество продукции в обмен на бюджет.

5. Как и в любой двусторонней монополии, в результате взаимодействия между спонсором и бюро нельзя однозначно определить равновесные значения бюджета бюро и выпуска спонсора. Основным преимуществом спонсора в этой сделке (торге) являются его право контролировать бюро, утверждать руководящую команду. Главным преимуществом бюро является его значительно более точ-

ная осведомленность о стоимости поставки услуг по сравнению со спонсором.

6. Роль спонсора в этой двусторонней сделке относительно комбинаций «бюджет – выпуск» ослабляется или видоизменяется под влиянием следующего условия. Спонсор не обладает достаточными стимулами контроля бюро, поскольку он участвует лишь в небольшой части любых выгод, получаемых от более эффективной деятельности бюро (*Niskanen, 1975*). Иными словами, контроль за эффективностью является общественным благом для законодателей и избирателей. Это приводит к тому, что спонсор использует свою власть главным образом для перераспределения получающегося в результате сделки излишка в свою пользу. То есть бюро в этом случае скорее служит конкретным интересам спонсорской группы, чем интересам более широкой группы законодателей и избирателей.

7. Ни члены спонсорской группы, ни высокопоставленные бюрократы не участвуют в непосредственном дележе излишков от этих сделок. Излишки будут истрачены так, что косвенным образом послужат интересам спонсоров и бюро, но не будут получены ими в виде прямой компенсации.

В результате можно сделать вывод, что основной целью бюрократов (исполнительной власти в регионах) является завышение бюджета бюро (бюджета региона в целом) или дискреционного бюджета бюро. При переходе к назначаемым губернаторам возможности максимизации бюджетов у исполнительной власти могут сократиться, так как назначение губернатора центром подразумевает и контроль центра за действиями назначенного губернатора. Однако такой вывод будет справедлив только при условии наличия у центра достаточной информации о положении дел в регионе, что редко выполняется на практике.

### *1.3.2. Реализация предпочтений бюрократии путем манипулирования альтернативными вариантами на выборах*

В своей статье Ромер и Розенталь (*Romer, Rosenthal, 1979*) расширили модель монопольной бюрократии Нисканена (*Niskanen, 1971*) для объяснения результатов референдума (прямая демократия) по общественным расходам. В расширенной модели предполагается,

что бюрократия аналогично модели Нисканена максимизирует бюджетные расходы, но в отличие от первоначальной модели делает это не непосредственно, а предлагая определенный набор общественных расходов на референдуме. Основная идея данной модели заключается в том, что бюрократия, зная предпочтения медианного избирателя, может предложить на референдум такой набор общественных расходов, что выбранный избирателями уровень расходов максимизирует полезность бюрократии. Предполагается, что избиратели имеют возможность выбрать только между предлагаемым чиновниками уровнем расходов и некоторым резервным уровнем расходов, который обеспечивается им Конституцией в случае, если бюджет не пройдет на выборах (т.е. уровень, который зависит от структуры налоговой системы для данного региона).

В случае полной информации, когда чиновники знают предпочтения избирателей и уровень явки на выборы по всем слоям общества, предполагается, что повторные выборы отсутствуют или интервал между ними имеет достаточную продолжительность (например, год).

Предпочтения избирателей предполагаются квазилинейными и монотонными. Пусть  $U^i(C, G^i)$  – функция полезности избирателя, где  $C$  – потребление частного блага;  $G^i$  – потребление блага, которое финансируется коллективно.

Производственная функция представляется в виде некоторой монотонной функции от государственных расходов  $G^i = f^i(E)$ , причем  $E = \tau Y$ , т.е. государственные расходы равняются налоговому доходу бюджета.

Тогда, принимая во внимание бюджетное ограничение избирателя, его косвенную функцию полезности можно представить в следующем виде:

$$V^i(E) \equiv U^i\left[Y_0^i - \frac{EY^i}{Y}, f^i(E)\right].$$

Свойство однопиковости предпочтений, которое является ключевым для анализа, вытекает из квазивыпуклости предпочтений и выпуклости множества доступного выбора для избирателей.

На *рис. 1.3* проиллюстрирована задача выбора медианного избирателя между частными и общественными благами. Уровень общественных расходов  $\bar{E}^i$  максимизирует полезность медианного избирателя. Однако бюрократия предлагает на референдум набор из двух уровней общественных благ:  $E_0$  и  $E^*$ . Точки  $E_0$  и  $\tilde{E}^i(E_0)$  принадлежат одному бюджетному множеству. Следовательно, на выборах (допуская, что если избирателю все равно, то он голосует, как выгодно чиновнику) максимальный уровень расходов, на который согласится данный избиратель при заданном резервном уровне расходов, определяется как  $\tilde{E}^i(E_0) = \sup\{E : V^i(E) \geq V(E_0)\}$ .

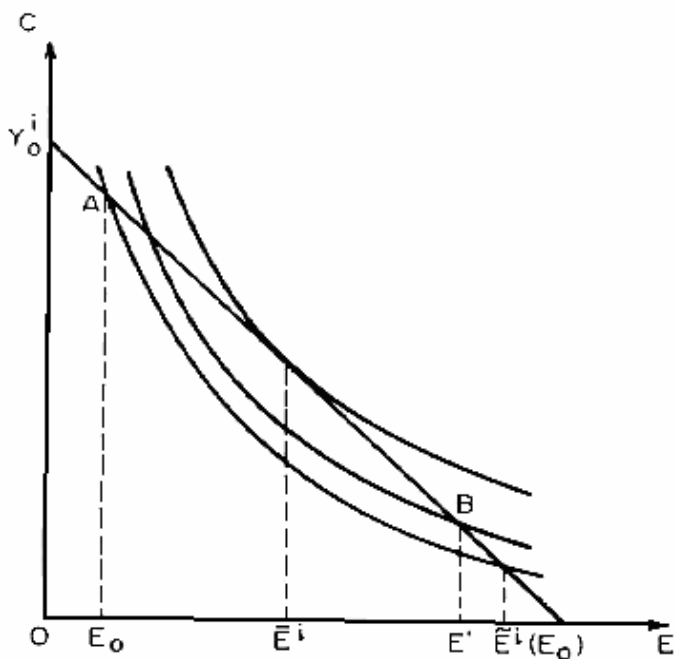


Рис. 1.3.

Из рис. 1.3 следует, что при уровне расходов  $E_0$  и  $\tilde{E}^i(E_0)$  достигается одинаковый уровень полезности, однако  $E_0$  – слишком низкий уровень общественных расходов, а  $\tilde{E}^i(E_0)$  – слишком высокий относительно общественного оптимума. Бюрократия на референдуме предлагает достаточно высокий уровень расходов  $E^*$ , который соответствовал бы ее желанию максимизировать расходы, но в то же время такой, чтобы этот уровень расходов был выбран в результате референдума, так как полезность медианного избирателя от уровня общественных расходов  $E^*$  выше, чем его полезность от  $E_0$ .

Задача чиновника сводится к следующей:

$$\left\{ \begin{array}{l} \max E \\ \sum_i b_i(E) > \frac{m}{2} \end{array} \right\}$$

где  $m$  – число избирателей;  $b_i(e) = 1$ , если голос – «за» и 0 – в противном случае.

Обозначим  $\tilde{E}^\mu \equiv \sup\{E : \mathfrak{Z}(E) < 0,5\}$  – медианный уровень расходов, где  $\mathfrak{Z}(E)$  – функция распределения избирателей относительно наиболее предпочитаемого уровня расходов. Тогда в случае если резервный уровень расходов больше, чем медианный уровень, чиновник не сможет получить больше, чем  $E_0$  на выборах прямым большинством голосов.

В случае если резервный уровень расходов меньше медианного, решением задачи является  $E^*(E_0) = \text{median} \tilde{E}^i(E_0)$ . Кроме этого, можно показать, что чем ниже резервный уровень расходов, тем выше будет тот уровень, при котором достигается максимум в задаче чиновника. Таким образом, при любом уровне резервных расходов, отличающемся от медианного, чиновник достигает более высоких бюджетных расходов, чем предпочитаемый медианным избирателем.

В случае частичной неопределенности, когда чиновник знает предпочтения избирателей, но не знает, пойдут ли они на выборы, авторы полагают, что существует вероятность ( $r$ ) того, что избиратель пойдет на выборы. Случай, когда чиновники действительно знают предпочтения избирателей, довольно часто встречается на практике, особенно когда выборы проходят в небольших муниципалитетах (регионах), где власти находятся достаточно близко к населению, или когда существует история выборов, достаточно большая для того, чтобы по ней можно было сделать вывод о предпочтениях избирателей.

Результат решения задачи чиновника зависит от уровня альтернативных расходов. Так, если альтернативные расходы равны 0, то для

любого ограниченного симметричного распределения бюджет в условиях неопределенности будет меньше бюджета, которого может достичь чиновник в условиях полной явки избирателей. В случае если предусмотренные законом альтернативные расходы выше уровня, предпочитаемого медианным избирателем, ситуация в условиях неопределенности противоположная. В условиях полной явки лучшее, что может сделать чиновник, – это установить уровень расходов, равный альтернативному уровню. В условиях неопределенности, если существует хотя бы один избиратель, для которого наилучший уровень расходов превышает резервный, чиновник может предложить бюджет больше, чем предусмотренный законом, как альтернативный, так как теперь есть ненулевая вероятность того, что бюджет пройдет на выборах. Таким образом, в этом случае ожидаемый бюджет при неполной информации будет выше, чем бюджет при полной явке.

Можно отметить, что влияние изменения вероятности того, что избиратель не пойдет на выборы, неодинаково в данной модели для разных значений  $x^*$  – уровня расходов, который дает максимум в задаче чиновника с неопределенностью. Так, если  $x^*$  меньше, чем бюджет в условиях полной явки, то чиновник выигрывает от увеличения явки, в противном случае он желает, чтобы явка была низкой. Следует подчеркнуть, что здесь речь идет только об однородной по всему электорату вероятности явке. Вообще, чиновник имеет стимулы для увеличения явки в слоях населения, которые предпочитают высокий уровень бюджета.

Монопольная власть, которой обладает чиновник при таком типе выборов, может быть дополнительно увеличена за счет повторяющихся выборов. Возможны случаи, когда чиновник имеет право несколько раз выносить бюджет на голосование, если бюджет не проходит с первого раза. Если допустить, что число выборов не может быть выше некоторого, наперед заданного числа  $T$  и что жители не осуществляют стратегическое голосование, т.е. каждый раз считают, что это последние выборы, то задача чиновника сводится к следующей:



$$\max B(x_1, \dots, x_T) = \sum_{t=1}^T p(x_t) x_t \prod_{k=0}^{t-1} (1 - p(x_k)) ,$$

где  $p(x_t)$  – вероятность принятия бюджета. Решением такой задачи является последовательность  $x_1 > x_2 > \dots > x_T = x^*$ , где  $x^*$  – наилучший бюджет для чиновника в случае, когда повторных выборов не может быть. Таким образом, для чиновника в такой ситуации выгодно начинать с больших значений в надежде на то, что на выборы придут избиратели именно из тех слоев населения, которые предпочитают высокий размер бюджета.

Из этого можно сделать вывод: даже если решение о величине расходов на какое-либо общественное благо принимается в ходе референдума, бюрократ все равно имеет возможность завысить бюджет сверх общественно-оптимального уровня. В рамках рассматриваемой в нашей работе проблемы анализа последствий назначения губернаторов это означает, что даже при условии, что центр обладает полной информацией относительно предпочтений населения в регионах, переход к назначению губернаторов вряд ли может способствовать уменьшению монопольной власти бюрократии при принятии финансовых решений в регионах и тем самым способствовать приближению уровня расходов на региональном уровне к общественно-оптимальному.

Самостоятельным направлением анализа, которое выходит за рамки данной работы, является разработка оптимального стимулирующего контракта (заключаемого между принципалом в лице центра и агентом в лице губернатора), который бы позволил создать для губернатора стимулы, обеспечивающие оптимальность (в смысле установленного центром критерия) фискальной политики и по возможности не допускал отклонения выбора фискальной политики губернатором от ориентиров центрального правительства.

### 1.3.3. Некоторые эмпирические исследования моделей медианного избирателя и бюрократии

При анализе эмпирических работ, исследующих влияние политики на экономику, можно выделить две базовые точки зрения:

- (1) расходы в будущие периоды определяются на основе расходов в прошлые периоды с некоторым увеличением (корректировкой);
- (2) расходы в будущие периоды определяются на основе социально-экономических показателей и предпочтений избирателей (медианного избирателя / избирателя с медианным доходом).

Большая часть эмпирических работ, посвященных проблеме медианного избирателя (*Romer, Rosenthal, 1979; Barr, Davis, 1996*), показала, что существует статистическая зависимость между медианными экономическими показателями (доход, налоговые отчисления) и бюджетными расходами. Тем не менее это не позволяет сделать вывод о том, отражают ли фактические расходы предпочтения медианного избирателя или же они сдвинуты в пользу некоей иной квантили (например, предпочтения медианного избирателя, умноженные на некий коэффициент).

Другая проблема состоит в том, что существуют сомнения, что модели, построенные на основе гипотезы медианного избирателя, могут считаться лучшими по сравнению с альтернативными, удовлетворяющими здравому смыслу моделями (например, (*Romer, Rosenthal, 1979*)).

Исход, соответствующий позиции медианного избирателя, может быть реализован только в том случае, если на выборах за победу соревнуются 2 кандидата или если исполнительный орган с помощью организации голосования по правилу большинства перебирает все варианты бюджета. Соответственно, если кандидатов больше, чем 2, или если их цель – не только одержать победу, но и получить места в законодательном органе власти, или если исполнительный орган может контролировать варианты, выносимые на голосование, то исход в общем случае не будет отражать предпочтения медианного избирателя.

В эмпирических моделях медианного избирателя часто предполагается, что предпочтения избирателей относительно расходной час-

ти бюджета могут различаться из-за разных функций полезности, различий в доходе, в налоговой цене для отдельных избирателей и в распределительной системе, которая соотносит размер расходной части бюджета с количеством благ, получаемых конкретными избирателями.

Например, в модели Барра и Дэвиса (*Barr, Davis, 1996*) предполагается, что избиратели имеют одинаковые предпочтения, а медианные избиратели для разных районов отличаются только разными осознаваемыми налоговыми ценами. Как инструмент для налоговой цены в работе используется доля собственности домохозяйства в общем объеме собственности. Недостатки данной модели заключаются в том, что хотя и было подтверждено, что при снижении налоговой цены расходы увеличиваются, а при увеличении, наоборот, падают, предлагаемая величина расходов может не совпадать с величиной расходов, предпочитаемой медианным избирателем. Такая ситуация возможна, если исполнительный орган предлагает на референдум не все доступные альтернативы, а только две: ту, которая благоприятна для него, и некую резервную, определенную законодательно для случая, если основная не пройдет на референдуме.

В этом случае медианный избиратель выбирает не между наиболее предпочитаемой и предлагаемой, а между предлагаемой и резервной альтернативами. Нельзя утверждать, что в данном случае медианный избиратель не будет решающим, но вполне вероятно, что уровень расходов не будет отражать его предпочтения (скорее, его наиболее предпочитаемую точку, умноженную на некую константу). Отсутствие такой возможности можно исключить только, если законодательно предусмотрено включение наиболее предпочитаемой медианным избирателем альтернативы в законодательный бюллетень. Одновременно при изменении налоговой цены медианного избирателя изменяется цена и для избирателя на 25 или 60% квантили. Следовательно, нельзя утверждать, что эмпирическая оценка модели выбора уровня расходов, основанная на гипотезе медианного избирателя, говорит в пользу того, что действительно формируется наиболее предпочитаемый медианным избирателем бюджет.

В работе Бергстрема и Гудмана (*Bergstrom, Goodman, 1973*) для сопоставления расходов с предпочтениями медианного избирателя используется следующая линейно-логарифмическая модель:

$$\ln E = c_0 + c_1 \ln \hat{Y} + c_2 \ln \hat{\tau} + c_3 \ln N + \sum \beta X + u$$

где  $E$  – расходы по некоторой бюджетной статье;  $\hat{\tau}$  – налоговая цена, приходящаяся на домохозяйство с медианным доходом;  $\hat{Y}$  – медианный доход в поселении;  $X$  – описывает набор значимых социально-экономических характеристик поселения;  $N$  – численность населения;  $u$  – случайная ошибка.

Основное допущение авторов состоит в том, что эластичность спроса предполагается одинаковой для всех жителей района, следовательно, изменение дохода влияет на спрос не только непосредственно, но и через налоговую цену жителей. В качестве инструмента для налоговой цены домохозяйства в регрессии используется сумма налога на имущество (недвижимость) домохозяйства с медианным доходом.

Авторы модели попытались дифференцировать коллективно финансируемые блага по тому, в какой степени они являются частными или общественными, т.е. в какой степени их цена зависит от численности населения. Так, было предложено считать стоимость одной единицы предоставляемого блага в виде  $qN^\gamma$ , где  $q$  – некая константа;  $N$  – численность населения; параметр  $\gamma$  принимает значение между нулем и единицей. В случае если  $\gamma$  равен нулю, то это соответствует чистому общественному благу, если  $\gamma$  равен единице, то это эквивалентно частному благу, финансируемому коллективно.

Результаты оценки этой модели для совокупных расходов бюджетов районов и отдельно для расходов по конкретным статьям показали согласие с теорией спроса на нормальные блага в том смысле, что эластичность по доходу, за редким исключением, была положительной, а эластичность по цене – отрицательной.

В качестве недостатка этой модели можно отметить, что она не позволяет понять, действительно ли расходы бюджета отражают предпочтения медианного избирателя, либо некий смещенный уровень, соответствующий предпочтениям другого (немедианного) избирателя, доходы которого в рассматриваемой выборке сильно коррелированы как с доходами медианного избирателя, так и со среднедушевыми доходами в районе.

Требует обсуждения вопрос об оценке налоговой нагрузки на медианного избирателя. Возможная ошибка может скрываться в неправильно выбранных данных. Если предположить, что семьи с медианным доходом часто являются не собственниками, а арендаторами дома, то медианное значение налоговой нагрузки на недвижимость не отражает налоговой цены общественных благ для медианного избирателя.

Тесты этой модели показали, что значение дохода, соответствующее медиане распределения, лучше объясняет дисперсию расходов, чем, например, 25%-ный квантиль. Тестирование можно осуществлять, просто заменяя медианные значения другой квантилью, проводя потом  $F$ -тест для разницы сумм остатков регрессии. Такой метод использовался в работе (*Inman, 1978*), в которой тестировалась модель:

$$\ln\left(\frac{E}{ADM}\right) = c_0 + c_1 \ln \hat{Y} + c_2 \ln \hat{\tau} + c_3 \ln[\{X\}] + u,$$

где  $\{X\}$  – линейная относительно коэффициентов функция, включающая демографические переменные для разных квантилей. Сюда также входят переменные, учитывающие различие в явке избирателей на выборы.

В работе (*Lovell, 1978*) проводились исследования для расходов на образование. В основе этой работы лежит предположение о том, что спрос репрезентативного домохозяйства может следовать из функции полезности следующего вида:

$$U = [C^{-\beta} + \alpha n^{-\theta\delta} E^{-\theta}]^{-1/\beta},$$

где  $C$  – потребление частных благ домохозяйством;  $E$  – потребление коллективно финансируемых благ (в частности, расходы на образование);  $n$  – число детей школьного возраста в семье.

При  $\beta = \theta$  эта функция с постоянной эластичностью замещения, и спрос на коллективно финансируемое благо представляется в виде:

$$\ln E / C = \sigma \ln \alpha - \sigma(1 + \beta\delta) \ln n - \sigma \ln p,$$

где  $p$  – цена «единицы» образования на ребенка.

В случае  $\beta = \theta = 0$  и  $\delta = 1$  – это функция Кобба–Дугласа. Тогда расходы на образование на одного ребенка  $E = \alpha Y / (1 + \alpha)np$  представляют постоянную долю в доходе семьи.

Предположение о спросе на основе функции Кобба–Дугласа дает:

$$\ln(E / Y) = \ln \alpha / (1 - \alpha) - \ln SKEW - \Psi \ln HOO - \ln n + \beta X + \varepsilon,$$

где  $HOO$  – доля домов в частной собственности (для учета ситуации, при которой семьи арендуют жилье, и, следовательно, смещенности медианы);  $SKEW = YMED / \bar{Y}$  – учет несимметричности распределения дохода. Эта переменная позволяет учесть степень, в которой медианный избиратель является решающим. Если бы он был решающим, то следовало бы использовать отношение медианного дохода к среднему доходу или к константе.  $X$  – некоторые дополнительные параметры.

Если спрос задается функцией с постоянной эластичностью замещения, то выражение преобразуется следующим образом:

$$[\ln E - \ln C] = \sigma \ln \alpha - \sigma \ln SKEW - \sigma \psi \ln HOO - \sigma(1 + \beta\delta) \ln n + cX + \varepsilon.$$

Среди недостатков этой модели отмечается отсутствие частных издержек на содержание детей, а также возможная немонотонность

по доходу предпочтений домохозяйств относительно расходов. Если же не предполагать монотонность предпочтений, то нельзя утверждать, что избиратель с медианным доходом является решающим даже теоретически. Следует также отметить, что использование в моделях с переменными, характеризующими социально-экономическое положение района, значений среднего дохода может вызвать проблемы коллинеарности регрессоров.

При эмпирическом анализе применимости моделей бюрократии даже поверхностное рассмотрение результатов деятельности общественного сектора дает определенные свидетельства, согласующиеся с двумя выводами, вытекающими из предложенной Нисканеном (*Нисканен, 1971*) теории поведения бюро: рост реальных государственных расходов превышает рост спроса населения на государственные услуги; большая доля прироста реальных государственных расходов, скорее всего, растрачивается (т.е. представляет такие расходы, которые осуществляются в интересах поставщиков услуг и политических должностных лиц, но не увеличивают отдачу от данных услуг).

Наиболее общим свидетельством в пользу гипотезы чрезмерных расходов является разница между статической (структурной) моделью государственных расходов и их моделью как временного ряда. В лучших исследованиях статических данных, таких как исследования Борчердинга и Дикона (*Borcherding, Deacon, 1972*), делается вывод, что эластичность спроса по доходу на большинство услуг, предлагаемых государством и местными правительствами, меньше единицы. Однако со временем расходы на эти услуги возростали относительно дохода.

Согласно исследованию (*Borcherding, 1977*), структурный анализ спроса населения на государственные услуги объясняет около половины прироста государственных расходов в США. Одним из возможных объяснений этой разницы может служить предположение, что при структурном исследовании государственных расходов возможна недооценка эластичности спроса по доходу. Это кажется маловероятным, поскольку структурные исследования спроса на товары и услуги индивидуального потребления обычно дают большие

величины эластичности спроса, чем показывают исследования временных рядов. Наиболее приемлемым объяснением является то обстоятельство, что сочетание политических и бюрократических условий приводит к большему росту государственных расходов по сравнению с ростом, обусловленным спросом населения на государственные услуги.

В целом, анализируя эмпирические результаты, можно сделать вывод о том, что попытки объяснить бюджетные процессы с позиции модели медианного избирателя не вполне корректно отражают действительность, если не принимать во внимание структуру политических институтов. Например, бюджет, утвержденный законодательным собранием, не будет совпадать с бюджетом, который может быть принят на референдуме. При эмпирических оценках могут быть получены ложные выводы о значимости медианного избирателя при составлении бюджета. Как было сказано выше, расходы бюджета наряду с предпочтениями медианного избирателя могут быть также объяснены предпочтениями избирателей из другой квантили распределения. Следовательно, коррелированность предпочтений может привести к ложным выводам о стремлении властей максимизировать полезность медианного избирателя. Сравнение же моделей, в которых расходы объясняются характеристиками избирателей, обладающих разным доходом, по уровню их объясняющей способности обычно не позволяет выделить лучшую модель на приемлемом уровне значимости.

В моделях бюрократии полученные при эмпирическом анализе результаты подтверждают неэффективность, внутренне присущую производству государственных услуг. Однако с улучшением контроля за исполнением бюджета, которое может наблюдаться при переходе от выборности к назначаемости губернаторов, неэффективность, связанная с завышением бюджета сверх общественно-оптимального уровня, может снизиться. В то же время издержки по контролю за эффективностью расходования бюджетных средств могут превысить выгоды от повышения эффективности. Следовательно, переход к назначаемости губернаторов и рост расходов на контроль за использованием бюджетных средств могут не решить про-



блем с эффективностью. Несмотря на реальное наличие тенденции завышения бюрократией расходов бюджета, по сравнению с уровнем, предпочитаемым избирателями, контроль за назначаемыми губернаторами, осуществляемый центром в большинстве случаев, вряд ли может быть дешевле и эффективнее, чем контроль избирателей за демократически выбираемыми представителями законодательной и исполнительной власти.

#### *1.3.4. Моделирование региональной поддержки центра на выборах*

Отдельным направлением анализа является исследование взаимоотношений между центром и регионами на проводимую в регионах финансовую политику. В своей работе Борк и Оуингс (*Borck, Owings, 2003*) ставили целью подтвердить наличие политических причин, влияющих на получение региональным правительством федеральной помощи. Для этого предполагалось, что финансовая помощь выделяется регионам в зависимости от поддержки, оказываемой регионами на выборах федерального центра. Важность подобного аспекта взаимоотношений между центром и регионами применительно к целям данной работы определяется возможным предположением, что одним из мотивов введения назначаемости губернаторов было стремление центра увеличить уровень поддержки действующей центральной власти на выборах со стороны населения отдельных регионов.

Ранее в своих работах (*Dixit, Londregan, 1995; Romer, Rosenthal, 1979*) показали, что политический вес региона оказывает непосредственное влияние на получение гранта, например, штаты с большим весом сельского населения получали больше грантов на душу, чем в среднем остальные штаты. Были сделаны выводы о том, что величина федеральной помощи зависит, в частности, от того, сколько голосов потенциально может дать регион в поддержку центра. Кроме того, выяснилось, что гранты в меньшей степени учитывают межрегиональные экстерналии и, скорее, связаны со степенью децентрализации процесса принятия решений.

Величина грантов, при прочих равных, тем больше, чем меньше издержки лоббирования, чем меньше доход местного правительства

на душу населения и чем выше положительные экстерналии от предоставления общественных благ на территории данной юрисдикции. Авторы полагают, что существуют прямые издержки на «покупку влияния» и альтернативные издержки. В работе показано, что издержки лоббирования получения финансовой помощи возрастают при большей политической, социальной и географической удаленности региона от центра. Это может быть связано с тем, что лоббирующие политики могут быть не в правящей партии, что существуют транспортные расходы для того, чтобы добраться до столицы, издержки на проживание, питание и т.д. Авторы полагают, что издержки тем ниже, чем больше государственных служащих в регионе, которые образуют группу интересов, максимизирующую бюджет.

Модель Борка и Оуингса (*Borck, Owings, 2003*) представлена в форме двухшаговой игры. На первом шаге региональные политики решают, сколько времени они готовы потратить на лоббирование (предполагается, что помимо прочего они ценят досуг). После этого федеральное правительство выбирает оптимальный размер гранта для юрисдикции при данном уровне лоббирования. Полученная помощь тратится на предоставление общественных благ. Кроме этого, авторы предполагают, что существуют межрегиональные экстерналии.

Необходимо отметить, что под лоббированием в этой модели понимается лоббирование, способствующее переизбранию центра, например, дающее доступ центру к местным общественно-политическим организациям или раскрывающее центру информацию о предпочтениях местных избирателей, т.е. несовершенная информация является одной из главных причин возможности лоббирования.

Предполагается, что центральное правительство максимизирует вероятность переизбрания, которая есть взвешенная сумма вероятности того, что центр поддержит какая-либо юрисдикция (из двух):

$$\begin{cases} \max_{g_1, g_2} Nq(g_1, l_1) + (1 - N)q(g_2, l_2) \\ T = Ng_1 + (1 - N)g_2 \end{cases},$$

где  $g$  – гранты от центра;  $l$  – уровень лоббирования;  $q$  – вероятность поддержки центра регионом на выборах;  $T$  – бюджет центрального правительства;  $N$  – доля населения первого региона.

Условия первого порядка для центрального правительства выражаются следующим образом:  $q_g^1 - q_g^2 = 0$ . Другими словами, центр помогает одному из регионов до тех пор, пока предельная выгода от увеличения вероятности того, что этот регион его поддержит на выборах, не будет компенсирована уменьшающейся вероятностью поддержки вторым.

Полезность региональных властей зависит от количества общественных благ в данной юрисдикции (через возможность переизбрания) и от свободного времени чиновников (досуг может быть связан с реализацией личных целей чиновников). Чиновники выбирают уровень лоббирования и уровень предоставления общественных благ, полагая при этом уровень лоббирования и уровень предоставления общественных благ в другом регионе как заданные.

Таким образом, задача чиновника выглядит следующим образом:

$$\max_{x_i, L_i, l_i} = u(X_i) + v(L_i)$$

при условии:  $X_i = x_i + a_i x_j$

$$x_i = M_i + g_i(l_i, l_j, N)$$

$$L_i = 1 - (1 + s_i)l_i, i = 1, 2, i \neq j,$$

где  $X$  – объем общественного блага;  $L$  – объем досуга;  $a$  – интенсивность экстерналий от предоставления общественных благ вне региона (в других регионах);  $M$  – собственный доход региона;  $s$  – предельные издержки лоббирования.

Региональные власти увеличивают уровень лоббирования до тех пор, пока предельная выгода от возможности получения грантов не компенсируется предельными издержками от отказа от досуга.

Авторы показали, что существует равновесие, когда региональные власти могут совсем отказаться от лоббирования центра в том

случае, если экстерналии достаточно велики, чтобы не заботиться о производстве общественных благ на собственной территории.

Так как увеличение уровня лоббирования первым регионом уменьшает величину получения грантов другим, то предельная выгода от предоставления дополнительной единицы общественного блага во втором регионе повышается, и, следовательно, оптимальный уровень лоббирования будет увеличиваться в одном регионе при увеличении уровня лоббирования в другом.

Если предположить, что возможность получения гранта в данном регионе зависит только от уровня лоббирования в данном регионе, то равновесие в данной модели будет устойчивым. Можно показать, что в равновесии гранты на душу населения, полученные первым регионом, уменьшаются при увеличении интенсивности экстерналий из этого региона (так как при увеличении экстерналий потребление общественных благ увеличивается и, таким образом, снижаются предельные выгоды от лоббирования), при увеличении предельных издержек лоббирования и при увеличении дохода первого региона.

Асимметрия информации между центром и регионами может не только способствовать возникновению процессу лоббирования в смысле, показанном выше, но и вызывать осуществление неэффективных общественных проектов (см. (*Bestfamilie, 2003*)). Если региональное правительство собирается осуществить некоторый общественный проект, который будет реализовываться частной фирмой, а финансирование – осуществляться центром (причем центр не имеет полной информации о выгоде проекта и об эффективности той или иной фирмы), то в случае, когда центр не обладает полной информацией об эффективности фирмы и истинных выгодах от реализуемого проекта, возможно искажение в процессе принятия решений, т.е. не всякое решение будет оптимальным при сложившихся условиях. Решения будут оптимальными только в том случае, когда либо центр имеет полную информацию, либо он не знает только тип фирмы, так как в этом случае он может просто подготовить несколько проектов для фирм с разной эффективностью.

В случае, когда центр не имеет полной информации о выгодах от проекта, возможны различные стратегии поведения центра: центр не реализует проект при любом уровне выгод или реализует, но только при высоком уровне выгод. Наиболее интересен случай, когда центр реализует проект, только если выгоды от него высокие. В этих обстоятельствах он должен осуществлять положительный трансферт в случае, когда местные власти докладывают о низком уровне выгод (чтобы у них не было стимула обманывать), и отрицательный трансферт в случае, когда местные власти докладывают о высоком уровне выгод (чтобы у них не было стимула завышать выгоды). Это приводит к искажениям оптимальных решений об осуществлении тех или иных проектов. Так, если абсолютная величина «высоких социальных выгод» от проекта низка, то издержки, связанные с осуществлением трансферта, могут превышать выгоды от его реализации, поэтому центр решает не осуществлять проектов вовсе. Аналогично возможен случай, когда центр отказывается от трансфертов и решает осуществлять проект, даже если его выгоды слишком низкие для того, чтобы он был осуществлен в случае полной информации.

Асимметричность информации и соответственно стимулы у местных властей вести себя оппортунистически в большей степени присущи государству, где местная власть избирается напрямую, а не назначается федеральным правительством. Будучи назначенной, власть опасается, что в случае, если оппортунизм будет раскрыт, то она, вероятно, не будет назначена на следующий срок, в то время как при выбранной власти оппортунизм по отношению к центру более безопасен.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что в условиях выборности губернаторов и федерального центра, который осуществляет перераспределительные функции, у региональных властей есть стимулы пустить часть ресурсов на усилия по лоббированию увеличения финансовой помощи. Такая постанова изменяет целевую функцию органов исполнительной власти. В частности, мы уже не можем утверждать, что местные власти отражают предпочтения медианного избирателя. Если предположить, что медианный избиратель име-

ет возможность получения дополнительных средств из центра путем лоббирования, то встает проблема отсутствия информации для него о том, насколько вероятно получение средств таким образом.

В случае назначаемых губернаторов задача обеспечения поддержки центра на выборах в том регионе, в котором работает назначенный губернатор, является вполне естественной и может, по-видимому, рассматриваться уже не с помощью модели стратегического взаимодействия центра и региона как отдельных игроков, а с помощью моделей агентских отношений, где важной задачей является разработка стимулирующего контракта, определяющего поведение назначаемого центром губернатора. В этом же случае можно обеспечить более эффективное распределение ресурсов за счет более гибких инструментов стимулирования и более полной информации у центрального правительства о деятельности региональных властей.

## **2. Выборность и назначаемость региональных властей: международный опыт и реформа в Российской Федерации**

### **2.1. Оценка контрактных отношений между федеральными (национальными) и региональными правительствами: международный опыт и возможные его приложения к условиям Российской Федерации<sup>7</sup>**

Федеративные государства сочетают в себе «самоуправление» и «совместное управление», т.е. наряду с предоставлением субъектам существенной автономии они позволяют им пользоваться положительными сторонами федерального государства. Понятие бюджетного федерализма в основном относится к тому, как федеральные государства распределяют ответственность за получение поступлений и осуществление расходов внутри государственной системы. Поскольку общепризнанно, что в федеральных системах сбор поступлений более централизован, чем расходование средств, бюджетный федерализм также имеет дело с межправительственными трансфертами в целях компенсации вертикальных бюджетных разрывов, которые обычно имеют место в федеральных государствах.

Бюджетный федерализм также включает трансферты, нацеленные на осуществление горизонтальной компенсации, т.е. устранение региональных различий в возможностях сбора налогов или удовлетворения местных нужд. Организационное и структурное строение межправительственных бюджетных систем имеет страновые различия, отражающие уникальные исторические, экономические, политические, социальные и географические характеристики. Согласно R. Bird, это «работа мириад межправительственных отношений, которые и составляют существо государственного сектора во всех странах» (*Bird, 1990, 281*).

---

<sup>7</sup> Данный раздел подготовлен Харвей Лазаром и Джанел Смит (Harvey Lazar, Janel Smith). Центр глобальных исследований Университета Виктории.

Данный раздел работы посвящен рассмотрению отдельных вопросов бюджетного федерализма, близких к теме настоящего исследования, и содержит обзор современных работ о межправительственных системах финансовой помощи, включая описание ключевых вопросов и основных функций бюджетного федерализма, а также экономических мотивов построения систем межправительственных трансфертов. Основное внимание уделяется краткой характеристике природы «контрактных» отношений между уровнями государственного управления, которая прослеживается в работе механизма межправительственных трансфертов в условиях федеральных систем.

Также здесь дается описание и оценка различных типов контрактных отношений между федеральным центром и регионами для того, чтобы показать структуру и особенности существующих федераций, продемонстрировать отдельные их характеристики. Системы финансовой помощи, описанные в настоящей работе, оцениваются с точки зрения эффективности, возможностей мотивации и контроля. Используемые концептуальные рамки позволяют классифицировать трансферты на основе критериев использования средств и полезного результата.

### *2.1.1. Основные вопросы и концепции*

**Бюджетный федерализм – ключевые вопросы, главные функции и экономические мотивы.** Как уже отмечалось, одним из главных вопросов, поднимаемых в литературе о межбюджетных отношениях, является вопрос о распределении полномочий по сбору поступлений и осуществлению расходов между различными уровнями государственного управления. В экономической литературе обычно упоминаются 3 принципиальные функции бюджетной системы в федеральных государствах, которые в широком смысле можно применить к бюджетным системам нефедеративных государств:

- (1) макроэкономическая стабилизация;
- (2) перераспределение дохода;
- (3) размещение ресурсов (*Fjeldstad, 2001; Oates, 1999*).

Имеется, очевидно, и функция (4), часто игнорируемая экономистами, которая заключается в обеспечении сохранения политического единства страны. Что касается первых трех перечисленных функ-



ций, то в соответствии с традиционной теорией макроэкономическая стабилизация и (пере)распределение дохода являются преимущественно функциями национальных правительств, а ответственность за размещение ресурсов лежит главным образом на нижестоящих уровнях государственного управления (*World Bank Report 2000, p. 115*).

Бюджетная политика является важнейшим механизмом достижения и поддержания *макроэкономической стабильности*. Она предполагает исполнение бюджета, включая контроль за объемами и структурой налоговых поступлений и расходов. Применение межправительственных трансфертов тем не менее может создать «риски макроэкономического управления и бюджетной дисциплины» (*Fjeldstad, 2001, p. 11*). В случае если расходы существенно более децентрализованны, чем поступления, а переводы средств с уровня национального правительства на уровни нижестоящих правительств соответственно велики, это может привести к высокой степени негибкости федерального (национального) бюджета и его исполнения.

В Докладе Всемирного банка «О мировом развитии за 2000 г.» отмечается, что потенциальные последствия дестабилизирующего шока в отношении макроэкономической стабильности наиболее велики в том случае, когда нижестоящие правительства не имеют жестких бюджетных ограничений (*World Bank Report, 2000, p. 111*). Fjeldstad добавляет к этому, что «ожидание внешней помощи в случае финансовых затруднений ослабляет стимулы экономии на затратах и может создать неэффективное использование ресурсов и негибкость местных властей. Данные проявления неэффективности, в свою очередь, могут вылиться в макроэкономическую несбалансированность» (*Fjeldstad, 2001, p. 11*).

Boadway полагает, что существуют способы, с помощью которых федерации могут противостоять потенциально дестабилизирующей природе межправительственных трансфертов (*Boadway, 2001, p. 98*). Труды, посвященные бюджетному федерализму, утверждают, что *(пере)распределение дохода* является или, по крайней мере, должно являться в основном функцией национального (центрального) правительства. Как отмечает Fjeldstad, «некоторые считают, что децен-

трализованное распределение дохода обречено на провал. Например, если территория проводит политику перераспределения дохода, облагая высоким налогом богатых и предоставляя налоговые льготы бедным, богатые будут стремиться к тому, чтобы «проголосовать ногами» и уехать в более благоприятные в налоговом отношении места» (*Fjeldstad, 2001, p. 4*).

Однако неясно, действительно ли такая миграция, спровоцированная налогами, имеет статистически значимые величины в масштабе федеральной системы. Кроме того, автор сообщает, что, несмотря на все теоретические заявления, на практике перераспределение часто реализуется и на субнациональном уровне в таких областях, как землепользование и регулирование квартплаты, а также государственное здравоохранение, образование, водоснабжение, жилищное обеспечение и общественный транспорт. Принятие мер в каждой из данных областей имеет перераспределительный эффект (*Fjeldstad, 2001, p. 4*).

В отличие от макроэкономической стабилизации и перераспределения дохода, ответственность за *размещение ресурсов* обычно лежит на правительствах субнациональных уровней. Аргументы в пользу этого положения лежат вокруг вопроса «близости к людям» в предположении, что местные / региональные органы власти с большей вероятностью будут в прямом контакте с «людьми», и, следовательно, им легче определить потребности «людей» и обеспечить необходимую поставку общественных услуг (*Fjeldstad, 2001, p. 4; Boadway, 2001, p. 99*).

*Четвертое основание* существования системы межправительственных трансфертов (нечасто встречается в литературе) подразумевает неявное и «необходимое» стимулирование федерального правительства к тому, чтобы предотвратить избыточную децентрализацию, которая могла бы угрожать политическому единству страны. Причиной этого являются имеющие место на национальном уровне опасения касательно того, что слишком большая децентрализация бюджетных полномочий приведет к ненужности бюджетных функций национального государства и, таким образом, создаст угрозу его политическому будущему. С этой точки зрения, межправительст-

венные трансферты могут рассматриваться как инструмент строительства нации федеральными (национальными) органами власти. Данное основание, по нашему мнению, имеет отношение к ситуациям и в развивающихся странах, и в странах с переходной экономикой, где национальное правительство может пожелать установить свой контроль над бюджетными потоками, используя их как инструмент, помогающий заручиться лояльностью и поддержкой со стороны регионов.

В литературе по бюджетному федерализму содержатся несколько экономических мотивов использования системы межправительственных трансфертов средств:

- (1) покрытие *вертикального бюджетного разрыва* (вертикальное несовпадение объемов поступлений и расходов);
- (2) решение проблемы *горизонтальных* различий в способности обеспечить налоговые поступления и в финансовых потребностях различных регионов;
- (3) решение проблемы *внешних эффектов* (выгоды или издержки регионов, которые возникли вне связи с изначальными целями расходования).

*Вертикальные бюджетные разрывы* (отличаются от вертикальной бюджетной несбалансированности) (Fjeldstad, 2001, p. 8; Boadway, 2001, p. 93) – это несовпадение между потенциалом роста поступлений и полномочиями по производству расходов правительств субнациональных уровней (Ma, 1997, p. 2). Fjeldstad пишет, что «почти все без исключения страны предоставляют больше полномочий по производству расходов своим субнациональным правительствам, чем те, что могут быть обеспечены поступлениями, контролируемые данными правительствами» (Fjeldstad, 2001, p. 8). Это делает правительства низших уровней зависимыми от трансфертов средств со стороны национальных правительств, которые обычно получают больше поступлений, чем это необходимо для покрытия их собственных расходов, и поэтому в состоянии помочь региональным (а иногда и местным) органам власти выполнить свои финансовые обязательства.

Горизонтальная несбалансированность возникает в результате того, что регионы различаются по своим бюджетным возможностям (что зачастую связано с различиями в их обеспеченности ресурсами) и потребностям (что называется разбалансированностью возможностей и потребностей). Ма указывает, что «с одной стороны, некоторые регионы могут иметь больший доступ к природным ресурсам и прочим налоговым базам, которые недоступны другим. У них также может быть более высокий уровень дохода, чем на иных территориях. [...] С другой стороны, у некоторых регионов могут существовать чрезвычайные потребности в расходах, например из-за более высокой доли бедных людей, стариков и молодого нетрудоспособного населения» (Ма, 1997, р. 2). Похожим образом Fjeldstad и Shah предполагают, что введение системы межправительственных трансфертов средств для решения проблем *разбалансированности возможностей и потребностей* может быть осложнено в результате осуществления политических подходов признания всех регионов равными, развития исторических конфликтов и традиционного соперничества, а также побочными обстоятельствами, имеющими место в отношениях регионов (Fjeldstad, 2001, р. 12; Shah, 1994, р. 44).

### *2.1.2. Применение эффективных систем межбюджетных отношений: основные критерии*

Перед тем как перейти к рассмотрению вопросов, связанных с межправительственными трансфертами, необходимо заметить, что применимость приведенных выше положений различается в зависимости от условий разных стран. В федерациях и иных политических системах с небольшим бюджетным разрывом влияние межправительственных трансфертов будет соответственно невысоко. В федерациях с существенным или большим вертикальным бюджетным разрывом ситуация будет противоположной.

В работах по бюджетному федерализму подчеркивается существование нескольких критериев, которых должны придерживаться системы межбюджетных отношений, чтобы облегчить устранение возникающих препятствий.

1. Важный критерий заключается в *достаточности поступлений* и степени *автономности*. Чтобы решить проблему несоответствия

поступлений и расходов, субнациональные органы власти после получения грантов должны располагать достаточными средствами для финансирования расходных программ, за которые они несут ответственность в соответствии с Конституцией.

2. Бюджетные полномочия на субнациональных уровнях должны предоставляться с целью обеспечения *прозрачности, контролируемости и стабильности*.
3. Формула расчета величины грантов должна стимулировать повышение *эффективности*.
4. Трансферты необходимо осуществлять, помня о принципе равенства, т.е. трансферты должны учитывать и бюджетные потребности регионов, и их возможности в области мобилизации доходов, что должно находить свое отражение в размерах грантов (*Fjeldstad, 2001; Boadway, 2001; Ma, 1997; Boadway, 1996; Shah, 1994*).

Главное противоречие согласно существующим теоретическим и эмпирическим работам о федерализме наблюдается в практике бюджетной децентрализации и заключается в противостоянии вопросов *автономности*, с одной стороны, и *контролируемости* – с другой. Одним из главных затруднений федеральных бюджетных систем является поиск путей к тому, чтобы субнациональные правительства располагали достаточными объемами ресурсов для автономного исполнения своих полномочий и одновременно обеспечивали бы достаточный уровень прозрачности и контролируемости структуры расходов (*Prud'homme, 1995, 208*).

Переменные, определяющие и *достаточность поступлений*, и *автономность*, отражают способность находить баланс политических сил между национальным и региональными правительствами и степенью, в которой субнациональные правительства способны оказывать давление на национальные. В Докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2000 г. говорится, что «правила, по которым регулируются отношения национального правительства и правительств нижестоящих уровней, почти во всех случаях устанавливаются на национальном уровне [...], баланс сил между национальным и субнациональными правительствами, следовательно, будет зави-

сеть от влияния, оказываемого региональными интересами на национальное правительство» (*World Bank Report, 2000, p. 112*). Там же отмечается, что способность региональных правительств влиять на национальную политику зависит от двух факторов: (1) от возможностей субнационального правительства оказать давление на национальное правительство под угрозой изменить правила взаимодействия и (2) от способности центрального аппарата противостоять такому давлению (*World Bank Report, 2000, p. 112*).

Пределы, до которых субнациональные правительства подконтрольны своим территориям и донорам национального уровня без создания угрозы децентрализованному бюджетному федерализму, определяют вероятность того, принесет ли система межправительственных грантов позитивные результаты. Установление эффективной избирательной системы, построенной на четком соблюдении правил, становится важным фактором в определении того, отражает ли региональная / местная структура затрат интересы населения региона или находится под влиянием интересов региональных элит (*World Bank Report, 2000, p. 121*).

Что касается вопросов *контролируемости* и *автономности*, в ряде случаев нижние уровни государственного управления в состоянии эффективнее осуществлять мониторинг общественных расходов и получать более высокие конечные результаты, чем национальные правительства. Например, в ряде работ отмечается, что, когда программы нацелены на определенные подгруппы населения (например, страхование на случай безработицы) и их осуществление зависит от удовлетворения определенных потребностей данных подгрупп, национальному правительству будет сложно осуществить жесткий мониторинг поставщиков услуг.

На практике национальные правительства могут создать механизмы отчетности, нацеленные на обеспечение мониторинга оказания услуг, чаще всего путем постановки условий по полезному выходу или полезному эффекту. Более затруднительным для национальных правительств может быть решение о том, кто будет устанавливать цели поставки услуг (или финансовых ресурсов) группе населения, их получающих, и, следовательно, о том, насколько эф-

фективны данные программы для тех, для кого они созданы (Boadway, 2001, p. 101).

В ряде случаев аргументы, говорящие в пользу субнациональной автономии, в то же время связаны с вопросом эффективности в том отношении, что передача полномочий по принятию бюджетных решений субнациональным правительствам повышает эффективность. В пользу этого говорят классические аргументы, защищающие децентрализацию (впервые высказанные W. Oates в 1972 г.), согласно которым различные общины предъявляют различный спрос на предметы и услуги общественного пользования, и, следовательно, эффективность может быть повышена, если субнациональные правительства будут поставлять свои собственные предметы и услуги общественного пользования (Oates, 1972). Этот аргумент идет вслед за позицией «близости к людям», согласно которой субнациональные правительства с большей вероятностью осведомлены о нуждах своих округов, чем правительства национального уровня. (В качестве альтернативной точки зрения можно отметить, что на практике зачастую субнациональные правительства не обладают превосходной осведомленностью, но не демонстрируют этого, стремясь получить финансовую помощь от национальных правительств.) Возникшая в результате децентрализации взаимозависимость между национальными и субнациональными правительствами находится в центре дискуссий об эффективности и равенстве доставляемых системами межправительственных трансфертов средств.

Boadway указывает, что «много усилий тратится на то, чтобы найти лучший способ увязки национальных целей с децентрализацией бюджетных полномочий субнациональным правительствам, при том что множество данных полномочий не используется в целях достижения национальной экономической эффективности и в целях всеобщей справедливости (или конечного результата)» (Boadway, 2001, p. 94). Он отмечает, что принципиальные причины неэффективности заключены в трех формах внешних факторов: (1) неэффективное исполнение бюджета; (2) горизонтальные экстерналии (внешние эффекты); (3) вертикальные экстерналии (Boadway, 2001, p. 102–103).

В последние годы одной из наиболее часто исследуемых проблем было то, как сочетать приращение эффективности, связанное с децентрализацией расходов без соответствующей децентрализации поступлений (децентрализация расходов более эффективна, чем децентрализация поступлений), со снижением эффективности, связанным с отсутствием жестких бюджетных ограничений.

В отношении равенства Всемирный банк выделяет два фактора, которые определяют, работают ли межправительственные системы трансфертов на усиление существующих региональных диспаритетов или же смягчают их. Первый фактор – *бюджетное, или горизонтальное, равенство*, когда субнациональные правительства обладают бюджетными полномочиями по обеспечению приблизительно равных уровней обслуживания населения. Второй фактор – *внутристрановое равенство* – касается степени политической воли субнациональных правительств в отношении выравнивания диспаритетов по ресурсам и доходам внутри региональных границ (*World Bank Report, 2000, p. 110*). Boadway указывает также, что «бюджетная децентрализация ведет к бюджетному неравенству просто потому, что она предоставляет свободу регионам, обладающим различными возможностями доставлять общественные услуги своим резидентам при условии заданных ставок налога» (*Boadway, 2001, p. 109*).

Значение равенства определяется уверенностью в том, что люди обладают «правом на отношение к себе, равное отношению к другим людям, находящимся в сходных условиях, независимо от региона их проживания» (*Boadway, 2001, p. 99*). Как отмечает Boadway, это убеждение разделяют люди не во всех регионах. Последнее происходит потому, что жители более благосостоятельных регионов постоянно будут безусловными донорами программ, поддерживающих горизонтальное равенство, в то время как остальные являются реципиентами или бенефициарами при условии реализации данного принципа (*Boadway, 2001, p. 99*). Вопросы равенства на национальном уровне, особенно те, что касаются национальных интересов, являются важным объектом анализа, который базируется на том факте, что, получив право осуществлять расходы, субнациональные правительства имеют возможность разрабатывать программы и



осуществлять стратегии, отличные от приоритетных интересов национального уровня. Эффективная система трансфертов должна постоянно совершенствоваться в части нейтрализации потенциально негативных явлений и последствий, связанных с противоречиями и дилеммой эффективности и равенства.

Так или иначе, но распределение различных бюджетных функций по различным уровням государственного управления является сложной задачей, и здесь не существует четких и кратких однозначных рецептов, соблюдая которые можно было бы выстроить необходимые межправительственные бюджетные механизмы. В литературе тем не менее обсуждается несколько фундаментальных характеристик, которые считаются основными для достижения успеха и эффективности систем бюджетного федерализма. Они сводятся к проведению на постоянной основе межправительственных консультаций, ведению переговоров внутри и вне формальных государственных учреждений, включая реализацию механизмов участия граждан, а также меры по обеспечению прозрачности бюджетной системы (Kincaid, 2002). Наконец, необходимы привязка предполагаемых преимуществ межправительственных трансфертов к их цене, ограниченной степени децентрализации бюджетного процесса, на которую может пойти национальное правительство без потенциального риска утраты способности решать задачи национального уровня и поддерживать единство государства.

В литературе перечислено *три основные категории межправительственных грантов*, предоставляемых национальным правительством нижестоящим уровням государственного управления:

- (1) вертикальные обусловленные гранты;
- (2) вертикальные необусловленные гранты;
- (3) компенсационные гранты (почти всегда горизонтальные).

Подробнее вопросы, связанные с использованием различных видов трансфертов, рассмотрены в Приложении.

### *2.1.3. Международный опыт предоставления финансовой помощи регионам*

**Концептуальная основа.** В отношении межправительственных трансфертов R. Bird и M. Smart отмечают, что их можно классифи-

цировать по тому признаку, «какое влияние оказывают они на эффективность размещения ресурсов, равенство в распределении и макроэкономическую стабильность [...]. Наиболее важный аспект межправительственных трансфертов касается не того, кто их осуществляет или кто их получает, а их *влияния* на решение стратегических задач» (*Bird, Smart, 2001, p. 2*). Следуя этому утверждению, авторы оценивают федеральные системы трансфертов с точки зрения их влияния на достижение целей национальной политики, в частности, влияния различных видов обусловленности на достижение различных политических целей. Указанные цели включают:

- (1) политические цели и средства поощрения (эффективность и беспристрастность);
- (2) оценку прозрачности, контролируемости и автономности;
- (3) макроэкономическую и политическую стабильность (политическое и экономическое единство страны).

Обусловленные трансферты подразделяются на обусловленные по параметрам *использования ресурсов* (условия адресности расходов или исполнения определенного процесса), *выхода* (производительность или количество) и *результата* (эффективность или качество). Это позволяет понять влияние, которое различные виды обусловленности оказывают на природу институциональных механизмов разных федераций. Такая классификация также делает наглядным то, какой из видов обусловленности приемлем для достижения целей той или иной конкретной стратегии и достижения специфических «взаимоувязок», неизбежных в условиях различных видов систем межправительственных трансфертов средств (*Shah, 2003*). В странах, где механизмы необусловленных трансфертов являются главным компонентом контрактных отношений регионов с федеральным центром, такие трансферты и их механизмы оцениваются на основе реально существующих отношений подконтрольности (включая власть) и системы мотивов.

## Краткое описание международного опыта организации финансовой помощи регионам со стороны федерации

В данном разделе представлены основные выводы, сделанные на основе анализа международного опыта, подробно (вместе с источниками литературы) представленного в Приложении.

**Австралия.** Среди мировых федеративных государств Австралия являет собой один из наиболее прозрачных примеров, когда хронический и значительный разрыв по вертикали считается «нормальным». В этой стране работает развитая система механизмов бюджетных трансфертов штатам и выделения последней доли в налоговых поступлениях, что дает гарантии финансирования расходных обязательств правительств штатов и не формирует системы принуждения штатов к повышению поступлений за счет «собственных источников».

Конституция и связанная с ней правовая база позволяют Содружеству в целом контролировать обширную базу доходов и решать, как штаты могут в ней участвовать: прямо, через получение поступлений, или косвенно, за счет трансферта Содружества штатам. Это означает, что конституционные положения позволяют, но не требуют выделения доли в поступлениях или трансферта. Содружество также вправе использовать положения Конституции (ст. 96) в качестве основания для введения условий предоставления целевых трансфертов штатам, равно как и для регулирования расходов в сферах, которые оно считает принадлежащими к национальным приоритетам (т.е. образование и здравоохранение), но для вмешательства в которые оно не располагает полномочиями.

В целом подобные условия больше касаются направлений использования ресурсов, нежели полезного выхода или полезного результата. Содружество также в состоянии оказывать стратегическое влияние на *эффективность* путем выравнивания эффективности в различных штатах. В этом смысле австралийская система трансфертов финансовой помощи и участия регионов в налоговых поступлениях ставит в привилегированное положение деятельность по *консолидации нации* по сравнению с укреплением автономии штатов.

Сформулированные отдельно контрактные отношения по поводу использования финансовой помощи в Австралии на законных основаниях усиливают позицию правительства Содружества в качестве партнера. Например, Конституция дает значительные полномочия Содружеству в области вмешательства в сферу осуществления расходов, устанавливая условия дополнительных трансфертов. В то же время политическое соглашение обычно предоставляет субнациональным уровням определенную ясность в отношении размещения поступлений.

Выравнивание является формой участия регионов в налоговых поступлениях, в соответствии с которым все поступления от собираемого на федеральном уровне налога на товары и услуги размещаются в штатах в соответствии с *формулой компенсации*. Выравнивание основано на применении формулы и является специализированной мерой, направленной на обеспечение *возможностей деятельности*, а не на отдельные *результаты деятельности* за счет ее *унификации*. Все поступления от собираемого на федеральном уровне налога на товары и услуги (НДС) (за минусом административных издержек) размещаются в штатах на базе формулы, определяющей «относительные показатели» штата на душу населения (на основе подробных оценок потребностей и возможностей, а также возможностей и поступлений), с тем чтобы доставить детализированный перечень услуг (удовлетворения потребностей) территориальным подразделениям штата.

Распределение компенсационных средств по штатам осуществляется на основе рекомендаций Комиссии Содружества по предоставлению грантов (КСГ) и подлежит проверке и утверждению кабинетом (федеральных) министров Содружества. Обычно рекомендации КСГ принимаются. Таким образом, КСГ является интегральным учреждением австралийской компенсационной системы. Использование расчетов на основе детализированных «относительных показателей» в целях распределения средств НДС среди штатов означает, что КСГ не вернется к системе распределения по принципу места сбора налога (как в Канаде), но, напротив, более богатые штаты бу-

дут субсидировать более бедные в рамках системы *опосредованного* горизонтального выравнивания.

Обычно сомнения по поводу системы трансфертов, взятой в целом, выражаются в том, что такая система ставит во главу угла равенство субъектов федерации, но обладает *обратным стимулирующим эффектом*. Кроме того, система слишком сложна, поэтому обществу трудно ее понять. И, действительно, процесс определения компенсационных долей скорее технократический, нежели политический, важные решения о распределении принимаются вне политического поля. Это имеет свои преимущества и недостатки. Преимущество заключается в том, что обеспечивается равенство, но одновременно с этим существует ряд проблем с прозрачностью и простотой устройства. Межправительственный контракт и политически, и юридически оставляет огромный блок полномочий в руках правительства Содружества.

**Канада.** Система межправительственных трансфертов Канады базируется преимущественно на федеральных законах, но влияние на нее оказывает также и Конституция в ее интерпретациях, производимых судебными инстанциями. Система основана на федеральном законодательстве в том смысле, что федеральные законодательные акты определяют объемы, выплачиваемые путем реализации программ трансфертов и распределения платежей между провинциями. Уверенность федерального правительства в том, что провинции расходуют деньги на предписанные цели, зависит от формы трансферта, которую выбирает федеральное правительство, и данный технологический выбор в большей степени отражает политические соображения, нежели законодательные решения.

Когда правительство использует неограниченные долевыми гранты в качестве инструмента для достижения своих политических целей, оно уверено, что эти средства используются по назначению. Но когда трансферты осуществляются в виде «блочных» грантов, федеральное правительство не в состоянии гарантировать, что провинции расходуют средства в предписанных целях. Кроме того, Конституция оказывает на систему трансфертов свое влияние в том смысле, что любые условия, которые федеральное правительство ставит при

оказании финансовой помощи, не должны быть детализированы настолько, чтобы вторгаться в область действия законодательства провинции.

Таким образом, в то время как провинции не имеют гарантий объемов трансфертов и долей участия в налоговых поступлениях, которые обеспечены для их коллег из субнациональных правительств Германии и Швейцарии, они обладают защитой от обусловленности, которая характерна для Соединенных Штатов. На практике большая часть трансфертов не обусловлена или незначительно обусловлена. По поводу последнего необходимо заметить, что относительно нежесткая обусловленность проистекает не из конституционных ограничений, а из того, что канадская политическая культура придает большое значение местному и языковому разнообразию и поощряет провинции, поддерживающие такое разнообразие. Система трансфертов отражает исторический баланс между целями строительства нации, обычно ассоциирующимися с идеей *равенства* в масштабах страны, и целями *эффективности*, относящимися к области *автономии* провинций. Компенсационная программа на протяжении своего существования с ее целевыми и большей частью неограниченными или долевыми грантами 1950-х – 1970-х гг. отражает цели строительства нации. Последующее использование «блочных» грантов более характерно для отражения видения *автономии*. Таким образом, ограничение обусловленности в системе и большая ориентация на условия полезного выхода и результата также отражает точку зрения *автономии*.

Использование «блочных» грантов в последние десятилетия происходило не только по причине политического давления с требованием большего уважения к автономии провинций. «Блочные» гранты были также привлекательны потому, что устраняли предписания федерального правительства по расходованию необусловленных грантов одновременно с диспропорциями размещения ресурсов в регионах. В силу обеих причин они могли способствовать росту *эффективности*. Точно также перенос акцента на условия результативности происходил не потому, что они в большей мере отвечают требованиям автономности провинций, чем условия ввода ресурсов,

а потому, что они стимулируют эксперименты провинций с инновациями, что потенциально работает на повышение эффективности программы. Расходование «блочных» трансфертов по назначению зависит частично от эффективности мер контроля, связанных с условиями результативности. Эти условия обязывают провинции публично отчитываться перед своим же собственным населением (подчеркивая при этом автономность провинций), а не перед федеральным правительством или парламентом. Однако необходимо отметить, что пока нет ясности в том, насколько сложно применить системы общественного контроля (через измерение эффективности, а затем сбора соответствующих данных). В связи с этим остается открытым вопрос: сможет ли канадская система трансфертов достичь успеха на пути частичной утраты контроля указанного рода?

В целом механизм контракта между федеральным и провинциальными правительствами находится под влиянием трактовок Конституции, которые ограничивают свободу федерального правительства ввода условий трансфертов, направленных на формирование политики в областях, относящихся к предусмотренной законом компетенции провинций (напомним, что федеральное правительство в Австралии может вводить любые условия по своему желанию). В рамках Конституции федеральное правительство может перевести провинции сколько угодно много или столь же мало, по своему усмотрению, но существо Конституции предполагает, что существуют пределы, в которых федеральное правительство может ставить условия выделяемой регионам финансовой помощи.

На практике переговоры между провинциями и федеральным центром и сопряженные с ними политические оценки, возможно, в большей мере, чем Конституция, определяют заключение сделок. Они отражают противоречия между достижением целей национального строительства и обеспечением автономии провинций. События последнего времени сделали автономию привилегированной частью этого уравнения.

**Германия.** В отличие от канадской и австралийской систем, положения о немецкой системе трансфертов содержатся в Конституции. В результате отношения между землями и федеральными ур-

ниями государственного управления более равноправны, чем в упомянутых выше двух странах. «Контрактные» положения, действующие в отношениях правительств, привязаны к конституционному законодательству и с трудом поддаются влиянию какой-либо из сторон. Обратная сторона этой замкнутой и в чем-то кооперативной системы – это сложность внесения в нее изменений. Трудности (и невозможность) в принятии конституционных поправок делают эту систему менее гибкой, но в то же время более стабильной и предсказуемой по сравнению с канадской.

В немецкой системе можно выделить две основные категории трансфертов. Первая включает большей частью *необусловленные компенсационные трансферты*, которые направляются в земли, где налоговые поступления ниже среднего уровня. Ко второй относятся *обусловленные целевые гранты*, предоставляемые федеральным правительством землям. В целом немецкая бюджетная система обладает сильным компенсационным компонентом, включая уникальную «братскую» систему горизонтального выравнивания между «имущими» и «неимущими» землями.

Основные источники поступлений (подходные и корпоративные налоги) в соответствии с Конституцией «совместно принадлежат» федерации и землям в той мере, в которой они конституционно не закреплены за местными правительствами. Конституция также предусматривает форму и степень долевого пользования из указанных источников поступлений, включая положения, которые должны быть определены федеральным законодательным актом, утвержденным бундесратом. Для этого необходимо проведение политических переговоров и заключение соглашений между федерацией и землями. Конституция и судебные решения формируют серьезные контрактные отношения между двумя уровнями государственного управления, что, учитывая важную роль бундесрата, делает данные уровни в определенном смысле равными партнерами. Финансовые контракты также защищены Конституцией от проблем вертикальных противоречий.

Несмотря на изменения положений о системе компенсаций, конкретные правила распределения компенсационных платежей между



провинциями опять-таки определены Конституцией, в соответствии с положениями которой НДС распределяется между землями на основе численности населения, с удержанием части поступлений на цели выравнивания. Основная задача реформ 2006 г. – прояснение отношений в области полномочий центра и земель в целях сокращения числа федеральных законопроектов, требующих одобрения бундесрата. Данные реформы направлены на то, чтобы сделать законодательный процесс более быстрым и прозрачным. В соответствии с новыми положениями бундесрат получает право наложения вето на любые законопроекты, касающиеся изменений затрат земель, поскольку такие проекты требуют его одобрения.

Цель обеспечения *равенства* глубоко укоренилась в немецкой бюджетной системе. Принцип «равных условий жизни» заменен принципом «единообразия», что закреплено Конституцией. Также Конституция наделяет федеральное правительство полномочиями по вмешательству при одобрении бундесрата, если указанный принцип поставлен под угрозу, с тем чтобы асимметрия не создавала неравные условия жизни.

Немецкая система финансовой помощи регионам содержит уникальный горизонтальный, или «братский», компонент, в соответствии с которым «имущие» земли переводят средства «неимущим». Горизонтальное бюджетное выравнивание между землями направлено на выравнивание бюджетных возможностей, которое должно быть одинаковым для всех жителей земли в соответствии с принятым набором целей. Указанная система подвергалась критике за излишнюю «уравнительность». Благодаря жалобам со стороны финансирующих «имущих» земель существует вероятность того, что при развитии реформ 2006 г. будут введены дополнительные контрольные механизмы одновременно с отменой существовавших гарантий минимальных выплат «неимущим» землям, которые уже большей частью сняты.

Всеобъемлющая ориентация немецкой системы трансфертов на уравнительные принципы также критиковалась за подавление стимулов экономического развития земель, которое такая система может спровоцировать в свете того, что элемент неявного горизон-

тального выравнивания содержится в перераспределении НДС. Более того, земли могут проявлять меньшую заинтересованность в осуществлении сбора налогов, столкнувшись с прогрессивным обложением поступлений в целях компенсационной помощи «более бедным» землям. В целом же немецкую систему можно характеризовать как ориентированную на «равные условия жизни» и выравнивание с использованием вертикальных и горизонтальных трансфертов, которые отличают эту систему бюджетного устройства и систему компенсаций от систем многих других федераций.

**Швейцария.** В некоторой степени как и в Германии, швейцарская Конституция гарантирует и первоочередной, и исключительный доступ кантонов к ключевым источникам поступлений. Более того, требование вертикальной координации в налоговой области записано в Конституции в том смысле, что федеральные претензии на прямые налоги будут ограничиваться и кантоны будут получать свою долю в федеральных налогах.

Таким образом, участие в поступлениях и / или субсидиях, включая компенсационные трансферты кантонам от федерального правительства, гарантировано конституционно в соответствии с требованиями, перечисленными в Основном Законе. Статья 46(3) Конституции провозглашает, что федеральное правительство должно учитывать финансовое бремя федерального законодательства о кантонах, и устанавливает базу для системы участия в поступлениях и межправительственных трансфертов. В частности, Конституция Швейцарии защищает *суверенитет* кантонов и устанавливает степень законодательного *равенства* между различными уровнями государственного управления на основе принципа приоритета низового уровня, в соответствии с которым юридические полномочия закрепляются в первую очередь и главным образом за кантонами.

Принципы *суверенитета* и *автономности* также защищены в швейцарской системе, поскольку две палаты законодательного органа власти наделены равными полномочиями (все законопроекты и законы для вступления в силу должны быть одобрены обеими палатами). В последние годы Конференция кантональных министров также обрела всевозрастающее влияние, дающее кантонам возмож-

ность участия в принятии решений на федеральном уровне. Сочетание конституционных гарантий финансовой помощи и равенство сил в области принятия решений, свойственное законодательной ассамблее, обеспечивают прочную юридическую базу для постановки вопросов о трансфертах, кажущихся недостаточно большими, или в отношении иных проблем, а также предполагают контроль за перечнем видов осуществляемых трансфертов. Положения Конституции предполагают, что все попытки централизации власти или наделения федерального правительства новыми полномочиями требуют принятия поправок к Конституции, что, в свою очередь, вызывает необходимость поддержки большинства избирателей на референдуме, а также большинства кантонов в законодательных палатах, тем самым устанавливая серьезный барьер на пути централизации.

Через распределение полномочий по вертикали и использование демократии прямого действия (например, использование референдумов) установлены *суверенитет* и *прямая подотчетность*. Что касается демократии прямого действия, то прямая подотчетность достигается за счет того, что граждане имеют прямой доступ и влияние на правительство, тем самым укрепляя стимулы к деятельности правительств по поставке высококачественных услуг.

Швейцарская система подвергалась критике за приоритет региональной (кантональной) автономии и законодательного равенства перед более широким использованием межправительственных трансфертов, которые могли бы укрепить *эффективность* системы. Высокая степень децентрализации и значительные различия в налоговом бремени кантонов также служат основанием для возможных сомнений относительно *макроэкономического контроля* и *стабильности* на национальном уровне.

Швейцарская компенсационная система и, в частности, недавние реформы в этой области были созданы частично для того, чтобы смягчить негативное влияние этих факторов. Хотя обусловленные трансферты все еще используются в форме финансовой помощи, недавние реформы компенсационной системы свидетельствуют об общем сдвиге в сторону более широкого применения вертикальной и горизонтальной систем «блочных» грантов с обусловленностью

*полезными результатами* и необусловленных компенсационных грантов на базе потенциала *источников поступлений (налогов)*.

**Соединенные Штаты.** В США, в отличие от Германии и Швейцарии, участие регионов в налоговых поступлениях и / или субсидии, включая компенсационные выплаты, не обусловлено требованиями Конституции и даже явно не оговорено в ней. Но Конституция косвенно позволяет федеральному правительству переводить средства субнациональным правительствам и определять условия таких трансфертов. Субнациональные правительства не обладают законодательными возможностями для оспаривания условий, хотя в последнее время несколько штатов ввели в действие законы, согласно которым нормы штатов имеют преимущество перед условиями некоторых программ федеральной помощи (см. (*Dinan, Krane, 2006; Kincaid, 2002*)). Штаты и местные правительства сами зарабатывают 3/4 своих поступлений, остальное переводит федеральное правительство. Конгресс осуществляет финансовую помощь штатам и местным правительствам путем предоставления грантов трех видов (проектные, целевые и «блочные»). Целевые гранты базируются на определенном порядке предоставления, условия этих трансфертов определяются Конгрессом. Кроме того, условия поставок услуг могут быть введены без выделения соответствующего трансферта.

Существование большого числа штатов при отсутствии системных общенациональных механизмов координации бюджетных трансфертов между штатами и федеральным правительством привело к наличию значительного, относительно расплывчатого и нескоординированного набора межправительственных трансфертов. Широкая практика использования обусловленных трансфертов от федерального правительства штатам создает дополнительные условия взаимной зависимости в ситуации специализированной американской федеральной системы. Обусловленные гранты пользуются достаточно большой популярностью, поскольку они дают возможность применения мер контроля за расходованием федеральных налоговых средств штатами, что установлено принципом «финансовой ответственности и контролируемости», согласно которому (федеральный) государственный орган, собирающий налоги, должен определить

условия использования соответствующих средств в интересах налогоплательщиков. Степень обусловленности трансфертов колеблется в значительных пределах по различным программам федеральной помощи – от специализированных ограниченных целевых трансфертов, расписанных под конкретные программы, до «блочных» грантов с ограниченным и неспециализированным набором условий.

«Блочные» гранты остаются «способом осуществления федеральной помощи, к которому Конгресс склонен в наименьшей мере, предпочитая контроль и целенаправленность, обеспечиваемые целевыми грантами. Попытки блокировать основные программы грантов, таких как Программа медицинской помощи, провалились в Конгрессе. Кроме того, с конца 1980-х годов существенно усилилось направление федеральных средств Конгрессом на реализацию специализированных проектов в штатах и районах членов палаты» (Kincaid, 2002, p. 28). Таким образом, штаты пользуются различными степенями автономности расходов в зависимости от природы того или иного проекта, но в целом в системе присутствует высокая степень *гибкости*.

К областям, имеющим первостепенное значение с точки зрения бюджетных трансфертов, в настоящее время относятся образование, здравоохранение и социальное обеспечение. Реформы последнего времени в данных областях отражают попытку увеличить *гибкость* и сократить затраты, связанные с выполнением условий программ федеральной помощи путем использования освобождений от обязательств. Последние применяются в целях расширения автономности штатов в некоторых областях и смягчения ряда мер федерального контроля за отдельными компонентами процесса разработки программ трансфертов, а также требований, которые необходимо выполнить для получения помощи.

Несмотря на отсутствие формальной и регламентированной компенсационной системы в США, структура обусловленных грантов такова, что она неявным образом привносит аспекты компенсации в систему трансфертов. Достаточно большое число обусловленных федеральных трансфертов связано с оказанием влияния на приоритеты и программы расходов штатов таким образом, чтобы обеспе-

читать их соответствие с процессом достижения общенационального равенства и достижением национальных приоритетов в области расходования средств при условии обеспечения эффективности. К тому же большая часть федеральной помощи сегодня переориентирована и преимущественно перераспределяет доходы скорее между людьми, чем между территориями, что отражает принятую во внимание высокую степень межрайонной и межрегиональной мобильности населения в США и имеет эффект усиления равенства граждан независимо от штата проживания.

**Основные результаты анализа международного опыта.** Данное исследование было посвящено трем основным экономическим функциям системы бюджетного федерализма: (1) макроэкономическая стабилизация, (2) (пере)распределение доходов, (3) размещение ресурсов. Четвертая функция, обычно остающаяся малоизученной в литературе, а именно: укрепление существующего государства, также была кратко представлена. Затем были выделены несколько экономических оснований применения системы межправительственных трансфертов, которые позволяют справиться с:

- (1) вертикальными бюджетными разрывами (несовпадения расходов и доходов);
- (2) горизонтальными бюджетными дисбалансами (дисбалансы возможностей и потребностей);
- (3) внешними эффектами (экстерналиями).

Одновременно в данном подразделе были рассмотрены основные критерии и подходы к построению и функционированию эффективных систем трансфертов.

Среди прочего проанализированы дискуссии между сторонниками точки зрения достаточности ресурсов и автономности и сторонниками контролируемости, а также подходы к обеспечению эффективности и равенства. Наконец, были изучены различные виды межправительственных трансфертов: (1) обусловленные вертикальные гранты, (2) необусловленные вертикальные гранты, (3) компенсационные (горизонтальные) гранты, а также существующие механизмы передачи указанных трансфертов с национального на субнациональный уровень государственного управления.

Анализ рассмотренных федеративных государств, основных характеристик их устройства и влияния различных межправительственных трансфертов на равенство, возможности осуществления вертикального контроля, распределение полномочий, а также влияния на стимулы и эффективность указывает на то, что не существует ни одной системы трансфертов, которая бы отвечала потребностям любой страны, как нет и единого набора факторов, которые бы объясняли различия в типах политических предпочтений, которых придерживаются те или иные страны. Компенсационные трансферты могут быть значительными внутри систем, в которых сильны чувства национального единства, стремления к сохранению государства, равно как и в странах, где региональные конфликты или конкуренция между регионами наряду с сепаратистскими тенденциями достаточно актуальны.

Тем не менее можно сделать ряд общих заключений и выводов на основе предпринятого анализа частных случаев. *Во-первых*, в условиях федерализма различного типа успешное управление системой межправительственных трансфертов осуществляется различными способами. *Во-вторых*, эти системы по своей природе не статичны. Системы финансовой помощи были подвергнуты значительным изменениям с тем, чтобы они отвечали изменившимся политическим и экономическим реалиям, определяющим процесс принятия решений и государственного управления. Таким образом, межправительственные трансферты представляют собой в первую очередь инструменты, которые могут помочь в достижении баланса в области властных отношений и в формировании механизмов контроля с различными стимулирующими эффектами и влияниями, оказываемыми на эффективность, равенство, автономность, прозрачность, экономическую и политическую стабильность, а также политическое единство страны.

Возможно, одним из ключевых факторов оценки природы «межправительственного контракта» между уровнями государственного управления является юридическое закрепление деталей такого контракта в Конституции. В двух континентальных странах, рассмотренных выше, контракт базируется на Конституции. Это приводит к

обеспечению возможности для регионального (например, для кантонального или земельного) правительства обладать более стабильным и предсказуемым потоком поступлений, чем в случае трех англоговорящих государств (Канада является частичным исключением), где Конституция не столь подробна и многое оставлено на долю статутного права. Но при этом в последних странах присутствует большая гибкость.

Необусловленное выделение финансовой помощи путем выделения региону доли в налоговых поступлениях характерно для Австралии, Германии и Швейцарии, причем нельзя сказать о наличии тенденции к его сокращению. Взятые по отдельности аргументы в пользу мягких бюджетных ограничений не имеют успеха в дискуссиях о межправительственном участии в налоговых поступлениях в этих странах. Так, по-видимому, нельзя утверждать, что региональный уровень управления в этих странах менее дисциплинирован в финансовом отношении, чем в США или Канаде, где такие схемы не имеют широкого распространения.

Все федерации также распределяют обусловленную финансовую помощь в целях национального строительства и обеспечения равенства. В частности, в Австралии Содружество (федеральное правительство) применяет положения Конституции для введения условий выделения трансфертов и вмешательства в дела штатов с целью контроля расходов в областях, которое оно относит к числу национальных приоритетов (например, образование и здравоохранение).

Однако в данных федерациях наблюдаются некоторые трудности, связанные с условиями использования ресурсов. Частично они связаны с вмешательством в автономию регионов, а частично с тем, что представляются экономически неэффективными. Различные федерации экспериментируют с условиями ввода ресурсов и условиями полезного выхода, что дает значительный рост степени свободы региональному уровню в области организации программы и использования средств.

С точки зрения контракта упомянутые условия отличаются от условий использования ресурсов тем, что федеральное правительство не напрямую осуществляет мониторинг использования трансфертов



и полагается на отношения центра с регионами и веру во влияние общественного мнения в процессе контроля. Но условия, накладываемые на полезный результат, непросты для эффективного применения, даже если они зачастую и считаются лучшими с точки зрения обеспечения в дальнейшем автономности и эффективности.

Сложность состоит в том, что измерение полезности выхода и особенно результата во многих случаях представляет собой длительный процесс. В течение промежуточных периодов трудно сказать с точки зрения будущих данных контроля, ведут ли поставленные условия к достижению желаемого результата.

#### *2.1.4. Политическое значение отношений между уровнями власти*

В контрактных отношениях между федеральным и субнациональным уровнями прослеживается очевидная тенденция к расширению введения условий результативности при выделении финансовой помощи. В широком смысле расширение использования подобных условий напрямую связано с расширением внутри федераций субнациональной *автономии*, а также является средством улучшения контролируемости.

Такие условия также оказывают положительное влияние на рост *эффективности* в той мере, в которой они стимулируют эксперименты на субнациональном уровне и нововведения в процесс осуществления программ. В то же время цели равенства и «строительства нации» могут быть поставлены под угрозу различиями в программах и их результатах, получаемых различными субнациональными единицами, что связано с расширяющимся применением условий полезного выхода / результата. Подобным образом, цели эффективности «строительства нации» могут быть подвергнуты воздействию обратных стимулов в том смысле, что различия в субнациональных программах вызывают действие факторов, влияющих на перемещение населения из одной субнациональной единицы в другую под воздействием разницы в чистой бюджетной выгоде.

Это предполагает, что условия результативности могут быть наиболее приемлемыми для федераций, обладающих длительной историей, где общенациональные стандарты в таких областях, как меди-

цина и социальное обеспечение, уже находятся на высоком уровне развития. Кроме того, поскольку условия, накладываемые на результат, опираются на принцип общественного контроля за действиями правительства, они также могут быть наиболее приемлемы там, где субнациональное правительство, чтобы остаться у власти, опирается на мнение и поддержку народа (например, развиты демократические механизмы голосования).

Уровень субнациональной автономности также напрямую связан с уровнем субнационального влияния на налогообложение, сбор налогов и распределение важных видов поступлений (налогов) и / или с наличием контрактных положений, определенных Конституцией, которые делают субнациональные единицы более или менее равными партнерами с федеральным правительством. Существует множество факторов, влияющих на горизонтальное равенство, которые зависят от степени налоговой конкуренции, сохраняющейся в отношениях между субнациональными единицами, степени проработанности мер горизонтальной компенсации, а также от принятия во внимание при осуществлении компенсационных трансфертов «возможностей» и «потребностей» или дисбаланса «возможностей-потребностей» между различными субнациональными уровнями.

### *2.1.5. Значение результатов анализа международного опыта для России*

Результаты вышеизложенного анализа достаточно непросто применить к текущей российской ситуации, особенно к решению заменить выборных губернаторов на фактически назначаемых. Тем не менее можно сформулировать несколько общих суждений относительно складывающейся ситуации.

Во-первых, все системы межправительственных бюджетных отношений имеют свои выгоды и издержки. Следовательно, невозможно, рассмотрев приведенный здесь зарубежный опыт, выбрать схему, которая, будучи примененной к текущему российскому контексту, была бы однозначно выгодной.

Во-вторых, схемы, отличающиеся наибольшей децентрализацией с точки зрения «собственных источников» поступлений, осуществляют эксперименты в реализации стратегий и программ и применя-

ют нововведения, а также демонстрируют преимущества прозрачности и контролируемости. Этого можно достичь, имея конституционные положения, которые гарантируют субнациональным правительствам право облагать налогом налоговые базы, имеющие существенное значение, или путем применения закрепленных в Конституции механизмов участия регионов в налоговых поступлениях.

Российская Федерация является высокоцентрализованным государством, в том числе с точки зрения поступлений, и соответственно могла бы получить выигрыш от децентрализации поступлений, поскольку это потенциально привело бы к лучшим согласованиям выгод и издержек в межправительственных бюджетных отношениях. Но прочие условия не так очевидны, и наш анализ позволяет назвать следующие причины, по которым серьезная децентрализация поступлений неприемлема в настоящее время.

1. Если в России произойдет децентрализация поступлений, которая выльется в изменения регионального законодательства, касающегося налогообложения, причем собираемые средства будут расходоваться администрациями, возглавляемыми лицами, назначенными президентом России, то автономия и контролируемость, и даже инновационные выгоды, связанные в обычной ситуации с децентрализацией поступлений, по-видимому, не будут иметь места.

2. Несмотря на то что децентрализация поступлений предполагает значительные выгоды в условиях большинства федераций, она также влечет за собой издержки, включая потенциальную угрозу общенациональной вертикали и целям достижения горизонтального равенства. Она также может предполагать обратное стимулирование усилий по достижению общенациональных целей эффективности. В федерациях, где субнациональные единицы имеют примерно одинаковый уровень развития и бюджетных возможностей (таких как Соединенные Штаты и Австралия), издержки децентрализации поступлений могут быть незначительными, поскольку субнациональные единицы обладают средствами установления приблизительно одинакового уровня социальных программ и налогов, если они только этого пожелают. Но в федерациях, где имеются большие различия в уровне развития и бюджетных возможностях субнациональных еди-

ниц, отмеченное теоретическое соображение может обернуться серьезными проблемами на практике. Так, по-видимому, в России издержки децентрализации поступлений могут быть огромными с точки зрения как национальной экономики, так и общества, что тем самым создаст угрозу политической стабильности страны.

3. Мы понимаем, что способности субъектов федерации к сбору налогов все еще недостаточны в ряде регионов. Соответственно, в той мере, в которой возможно увеличение степени децентрализации поступлений, участие регионов в налоговых поступлениях было бы лучшим выбором, чем прямое налогообложение, осуществляемое субнациональными единицами.

4. Принимая во внимание, что значительный вертикальный бюджетный разрыв между федеральным правительством и субъектами федерации сохранится в течение продолжительного времени, необходима система межправительственных бюджетных трансфертов от федерального правительства правительствам субъектов федерации. В данном контексте возникает важный вопрос: должны ли быть эти трансферты безусловными или обусловленными, а если обусловленными, то какие виды условий были бы наиболее продуктивны?

Преимущество безусловных трансфертов или безусловного участия в поступлениях заключается в том, что это укрепляет субнациональную автономию и контролируемость в том смысле, что субъекты федерации в данном случае рассматривались бы как несущие собственную ответственность за эффективное использование трансфертов или поступлений. Они не обременены требованиями федерального правительства и, следовательно, потенциально могут быть склонными к инновациям. Недостаток заключается в том, что трансферты могут быть потрачены на совершенно иные цели, далекие от общенационального равенства и эффективности. Тем не менее, если глава регионального правительства назначен федеральным президентом, то в той мере, в которой он исполняет пожелания президента, различия между преимуществами и недостатками в формально обусловленных и формально обусловленных трансфертах станут гораздо менее значимыми, поскольку в этом случае от регио-

нального главы ждут реализации приоритетов, разработанных в президентской администрации.

Наконец, если, несмотря на все сказанное выше, будет решено, что трансферты должны быть обусловленными или, по крайней мере, частично обусловленными, то следующий вопрос касается того, какими должны быть условия использования ресурсов и результативности. Вышеприведенная полемика предполагает, что возможна некоторая тенденция в западных федерациях в направлении выбора трансфертов с условиями полезного результата, с целью обеспечения соответствующей автономности субнациональным единицам, стимулирования прозрачности, контролируемости и ускорения в применении нововведений.

Однако действенность данного вида условий зависит от публикации информации о результатах программ, на которые переведенные средства были израсходованы (например, на введение в действие новых механизмов отчетности). Чтобы информация играла роль стимула для субнациональных единиц в их стремлении к улучшению, субнациональные единицы должны учитывать влияние, которое информация о результатах программ окажет на общественное мнение. Назначенные губернаторы регионов могут быть менее озабочены общественным мнением, чем в том случае, если бы они были избранными. Следовательно, при прочих равных условиях, сдвиг в направлении от выборности к назначению губернаторов, возможно, ослабил позиции варианта осуществления финансовой помощи с условиями результативности и усилил вариант условий, накладываемых на использование ресурсов.

## **2.2. Оценка функций региональных правительств в многоуровневых системах: обзор международного опыта<sup>8</sup>**

### *2.2.1. Общее состояние проблемы*

В последние 20 лет получило распространение мнение, что мировая экономика влияет на взаимоотношения правительств различного уровня. Причинами этого могут служить такие факторы, как глобализация экономики, новые технологии, свободная торговля, неолиберальные взгляды, преобразующие отношения центрального правительства с правительствами других уровней, рыночные силы и др. При этом управление в многоуровневых государствах стало более сложным, поскольку оно стало учитывать встраивание индивидуальных, местных и региональных предпочтений в мировую экономику. Унитарные и федеративные государства приспосабливаются и служат одним из транслирующих звеньев таких изменений, сталкиваясь с теми или иными сложностями. Но общим для них является то, что новые законодательные режимы, лежащие в основе этих реформ, денационализируют территории и оказывают влияние на все государства в направлении равенства и справедливого распределения благ.

Сравнительные оценки последних наиболее масштабных реформ регионального государственного управления выявили следующие тенденции, характерные для западных стран. Во-первых, государства делегировали управленческие функции с центрального на местный / региональный уровень. Во-вторых, они расширили полномочия выборных региональных институтов, тем самым усилив демократическую подотчетность местных / региональных правительств и повысив степень участия и широту реализации прав граждан на местном уровне. В-третьих, эффективность работы правительств все в большей мере становилась предметом количественного измерения. В-четвертых, либерализация рынков в Европейском союзе и Север-

---

<sup>8</sup> Данный раздел был подготовлен Emmanuel Brunet-Jailly.

ной Америке повысила степень конкуренции среди местных правительств.

В данном разделе представлена попытка обсуждения перечисленных тем. Отмечается, что, по мере того как государства все более вовлекаются в обостряющуюся конкуренцию на мировых рынках, они должны менять исполнительные функции своих региональных правительств. Основным в этом утверждении является то, что государства принуждены структурировать или реструктурировать свои региональные управленческие системы так, чтобы увязать общественное устройство каждой из своих территорий с мировой экономикой. Это умножает число эшелонов / уровней государственного управления и масштабы вмешательства, а также оказывает огромное влияние на функционирование системы региональных органов исполнительной власти, в состав которых входят выборные должностные лица, которые жестко подотчетны своим местным и региональным электоратам и рынкам.

Обычно региональные власти находятся под давлением контроля за соответствием их действий принципам демократии и эффективного управления. Лица, уполномоченные центральным правительством, осуществляют мониторинг их работы, используя системы количественной оценки эффективности стратегий, а затем публикуют результаты в рамках осуществления процедур демократической подотчетности. Региональные власти также во все возрастающей степени ответственны за исполнение все большего числа функций в сложном политическом пространстве, куда вовлечено множество различных источников финансирования и политических игроков.

В первом подразделе представлен обзор литературы, посвященной описанию общей структуры проблемы анализа качества и эффективности управления региональных органов исполнительной власти. Далее приведена структура анализа системы регионального государственного управления в таких вопросах, как форма, масштаб, эффективность, демократические принципы управления, предпринимается также попытка применения результатов анализа к общей модели регионального исполнительного управления. Затем рассматривается система централизованного государства – Франции, при-

чем как в аспекте исторической эволюции природы, пределов и политического масштаба, так и в аспекте связующей роли региональных органов власти. Ниже обсуждаются вопросы бюджета региональных властей, представлена оценка современных тенденций, влияющих на региональные власти в сравнительной перспективе.

2.2.1.1. Территория и институты: что является основополагающим и в чем заключается проблема формы и назначения регионального исполнительного управления? Обзор теоретической / концептуальной литературы, посвященной исполнительным функциям регионального правительства

Как отмечается в литературе, мировая экономика определяет внутривнутриполитические изменения в государствах (см., например: *Duchacek, 1988; Fry, 1998; Courchene, 1999; Balme, 1998; Keating, 1998; Young, 1999*). Новые информационные и коммуникационные технологии изменяют мировую экономику и оказывают влияние на отдельные государства, при этом свободная торговля интегрирует экономики Европы и Северной Америки. Режим свободной торговли заставляет правительства ослаблять регулирование и открывать новые рынки, вероятно, тем самым, выдвигая субнациональные образования на роль самостоятельных экономических агентов (*Keohane, Milner, 1996*). Режим соглашения о свободной торговле обеспечивает свободную торговлю и, по некоторым утверждениям, благоприятствует превращению субнациональных образований в независимых экономических агентов (*Courchene, 1998*). Глобальная экономика, новые технологии и свободная торговля изменяют отношения на межгосударственном и более низких уровнях управления, обладающих способностью экономического влияния, и делают сам процесс управления гораздо более сложным.

Кроме того, в последние 20 лет исследователи все чаще задавались вопросом об отношениях рыночных сил и территорий. Традиционные воззрения, рассматривавшие территориальные конкурентные преимущества и состояние элементов инфраструктуры, все чаще сменяются современными представлениями, считающими одним



из главных факторов социальную конструкцию экономики территории. Примером могут служить европейские дебаты о природе различных моделей капитализма (*Albert, 1991*) и об открытии региональных экономик («Промышленные районы Италии»). Обе темы предполагают, что способы производства являются элементами культуры и принимают различные формы в различное время и на различных территориях (причем работы *Piore, Sable* и *Porter* являются центральными для данной точки зрения (см., *Piore, Sable, Porter, 1990*)). Из этого, в свою очередь, вытекает, что способ производства является комбинацией (институционализацией) культуры и предпочтений индивидов, что и определяет его место на мировом рынке. Таким образом, именно институциональные механизмы приобретают критически важное значение для конкурентоспособности каждой территории в условиях рынка.

В то же время в значительной части работ отмечается, что местные / региональные правительства не должны вмешиваться в экономику. Главным аргументом специалистов, придерживающихся этой точки зрения, является то, что правительства не в состоянии повлиять на рыночные силы. Единственное, что остается им делать, – быть максимально конкурентоспособными в условиях экономической среды с учетом имеющихся ограничений. *Peterson* со своим подходом, основанным на теории общественного выбора, приводит веские аргументы, выявляя влияние рыночных механизмов на предложение общественных благ (об ограниченных возможностях городов см.: (*Peterson, 1981; Smith, 1988; Schneider, 1989; King, 1984*)). Он полагает, что конкурирующие разрозненные органы управления, обладающие перекрывающимися друг друга сферами компетенции, могут создать условия, когда поставка их услуг будет более эффективна. Исходя из гипотезы, что поставка услуг на конкурентной основе происходит в интересах потребителя, он предлагает снижение налогов в качестве основной меры экономической политики, стимулирующей развитие.

Однако другие исследователи, придерживаясь иной точки зрения, указывают на осуществление экономической стратегии по политическим мотивам, которое связывает эффективность функционирова-

ния экономики и демократический выбор (о мерах по стимулированию экономического развития см.: *(Logan, Molotch, 1987; Stone, 1989; Stone, Sanders, 1987; Reese, 1997, 2001; Sbragia, 1996; Clarke, Gaile, 1998)*); о роли местного правительства в перераспределении см.: *(Keating, 1991; Ladd, Yinger, 1989)*). Clarke и Gaile, например, в работе «The Work of Cities» подвергают сомнению подходы теории общественного выбора, утверждая, что заинтересованность и работа групп местного населения с актуальными для данных территорий экономическими проблемами являются главным условием для успешного экономического развития региона.

Их исследование показало, что с 1970 г. городские регионы в своей экономической политике перешли от целевых установочных стратегий к стратегиям, определяющим предпринимательский климат, стимулирующий рост. Правительства отошли от осуществления отдельных мер, направленных на поддержание тех или иных секторов экономики, и даже отдельных предприятий, и начали воплощать в жизнь стратегии, ориентированные на обеспечение общей экономической эффективности.

Этот переход привел к созданию местной / региональной институциональной инфраструктуры, которая связывала потребности рынка с демократическими ценностями и приоритетами, присущими данной территории. Она представляет собой сложную систему институциональных механизмов и механизмов, обеспечивающих взаимодействие правительств различных уровней. Данная система увязывает разные виды деятельности правительства с многообразием географических и функциональных особенностей. Это одна из причин рассмотрения вопросов осуществления функций исполнительной власти в регионах в данном разделе работы наряду с обсуждением проблем прочих местных правительств: французских департаментов, графств, провинций, муниципалитетов, а также иных местных и районных правительств в целях распределения

экономического развития и эффективности отражает юридические, экономические и социальные характеристики каждой общины / избирательного округа, а также их восприятие мира в эпоху глобализации. Каждая из общин мо-

жет выбрать «контекстуально особенный путь реагирования на глобализацию» (Clarke, Gaile, 1998). Это означает, что обращение к теме экономической эффективности и инноваций приводит к реализации стратегии, отличающейся от программ, обслуживающих иные интересы и ценности. Для нас же представляют интерес те политические инициативы, которые связывают отдельные общины с мировыми рынками и с источниками необходимых инвестиций в человеческий капитал и новыми информационными технологиями.

Clarke и Gaile приходят к заключению, что причиной неудачных стратегий является разобщенность местного населения. Авторы утверждают, что связь и ориентация местных групп населения на вопросы местной и мировой экономики – главное условие успеха регионального экономического развития. Их работа показывает, что успех не зависит от частных или государственных стратегий, но лежит в плоскости консультаций внутри местного сообщества и процесса принятия решений. Авторы также считают, что институционализация процесса принятия решений в отношении выбора стратегий является основой успеха политики экономического развития и экономической эффективности региона.

Наконец, этот блок литературы со всей очевидностью выделяет важность изменений в управлении и указывает на фундаментальную роль общественного капитала в вопросах экономической эффективности регионов и, в частности, на механизмы, связующие местные и глобальные интересы. В России при проведении реформы, которая влияет на взаимосвязь рынков и отношения между государственным и местным уровнями, вынуждены принимать во внимание эти элементы, поскольку в литературе, посвященной экономическому развитию, подчеркиваются важность и стратегическое значение решений, принимаемых на местном / региональном уровнях.

Литературные источники отмечают, что федеральные и унитарные государства занимают положение посредников и приспосабливаются к указанным изменениям на международных рынках, в том числе и в области управления, испытывая те или иные трудности (Young, 1999; Sassen, 1996; Salmon, Keating, 1999). Рассматривая

влияние глобализации, оказываемое на государства, Sassen отмечает, что новые юридические режимы «разбивают суверенитеты» и «денационализируют территории» (Sassen, 1996, p. 28). Данный процесс также изменяет конфигурацию устоявшихся связей территорий и, таким образом, «расстраивает сложившееся положение в области справедливого и равного распределения благ» (Sassen, 1996, p. 29–30). Keating, анализируя многонациональные государства Европы, показывает, что наряду с конституционными реформами имеет место нарастающая асимметрия прав, что ведет к дальнейшей дифференциации различных региональных и местных групп населения, в то время как федеративные и унитарные государства становятся все более и более похожими друг на друга (Keating, 1999; Salmon, Keating, 1999). Рассматривая экономическое развитие таких регионов Испании, как Каталония и Галисия, он обнаруживает, что ни культура, ни руководство не являются в данном случае ключевыми моментами. Напротив, различные формы институционального строительства являются главными для понимания различий в развитии и осуществлении стратегий.

Авторы ряда работ также полагают, что конституционные реформы, ведущие к децентрализации и делегированию полномочий, оказывают влияние на институциональные структуры и распределение функций, в частности, на регулятивные возможности нижних эшелонов правительства. Центральные правительства все в меньшей степени способны к регулированию, организации налоговых компенсаций и подавлению межрегиональной конкуренции. В ряде случаев центральные правительства фактически стимулируют управленческую конкуренцию на низовых уровнях государственного управления. Свободная торговля и обострение рыночной конкуренции при условии роста мобильности капитала попадают в центр внимания различных правительственных уровней. По мере роста внутриправительственной конкуренции высшие уровни обладают все меньшими возможностями защиты нижних уровней. Изменения такого рода в политике территорий и округов можно охарактеризовать как тенденцию усложнения в юридической, институциональной

и функциональной областях и как тенденцию к усилению асимметрии прав, в то время как институциональный потенциал и распределение функций все в большей мере характеризуются тенденциями политики децентрализации и установления диспаритета<sup>9</sup>.

Вопросы размера, форм и функций правительства тесно переплетаются с вопросами эффективности и демократии. Каждый из них имеет большое значение для формы региональных органов власти. Эти проблемы и пути их решения в ходе современных реформ не являются уникальными для России и не являются признаком новой тенденции. В Европе и Северной Америке, в Германии, Нидерландах, Соединенном Королевстве и даже во Франции центральные правительства реформировали или попытались реформировать исполнительные функции своих региональных правительств. В то же время в Соединенных Штатах и Канаде центральные правительства следовали по этому пути, меняя размер, форму, эффективность или демократическую состоятельность исполнительных органов своих региональных правительств<sup>10</sup>.

#### 2.2.1.2. Территория и институты: как оценить систему исполнительных органов региона. Форма,

---

<sup>9</sup> Это аргумент Michael Keating в работе "Challenges to Federalism, Territory, Function and Power in a Globalizing World" (p. 8–27), и в работе: Robert Young. *Stretching the Federation: The Art of the State in Canada* (Institute of Intergovernmental Relations, Queens University Press, 1999). Он также встречается в работе: Salmon and Keating. *The Dynamics of Decentralization* (1999).

<sup>10</sup> В Бельгии: [http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/bel/Belgique\\_EN.pdf](http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/bel/Belgique_EN.pdf); в Германии: [http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/de/allemanne\\_en.pdf](http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/de/allemanne_en.pdf); в Нидерландах: [http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/de/allemanne\\_en.pdf](http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/de/allemanne_en.pdf); и во Франции: [http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/fr/france\\_en.pdf](http://www.cor.eu.int/resolutions/down/studies/decentralisation/fr/france_en.pdf).

Во всех этих четырех странах значительно возросла роль исполнительной власти местных правительств. В ряде случаев усиление исполнительной власти предполагало обладание законодательными полномочиями или обязательные консультации с местными правительствами.

размер, эффективность и демократия:  
рассмотрение систем с выборными и назначенными  
руководителями, а также смешанных систем  
региональных исполнительных органов

Формы и размер региональных институтов, а также выбор стратегии, направленной на укрепление ценностей эффективности и / или демократии на той или иной территории, могут быть определены местной культурой или историческими особенностями. Однако форма, размер, эффективность и демократия – сами по себе ценности, которые могут быть результатом развития тенденций. Например, по мере расширения городских территорий в начале прошлого века поглощение и присоединение новых площадей к городам рассматривалось как лучший способ решения проблем, но сегодня действия такого рода являются предметом всестороннего обсуждения<sup>11</sup>. Точно так же в прошлом рост эффективности за счет экономии на масштабе обуславливал рост правительств, выполнявших множество функций, в то время как сегодня и большие правительства, и их многофункциональные полномочия находятся под вопросом.

Когда бы ни возникал вопрос реформы регионального правительства, всегда обнаруживались проблемы формы, размеров, эффективности и демократии. Эти четыре аналитических критерия находят фактическое отражение в институциональной форме, т.е. в институциональном механизме каждого регионального исполнительного органа. Фундаментальный вопрос заключается в том, какие принципы закладываются в основу регионального институционального механизма. Являются ли этими принципами демократия и представительство? Или это эффективность и приоритеты центрального правительства? Будет ли оно управлять обширными территориями? И наконец, будет ли оно исполнять одну функцию или множество? Эти вопросы будут рассмотрены ниже.

Несмотря на то что изначально существует две категории региональных исполнительных систем – выборная и назначаемая, в обеих

---

<sup>11</sup> См., например, первые три главы Andrew Sancton, *Merger Mania* (Queen's-McGill University Press, 2001).

имеются исключения. Первое исключение возникает в случае, когда первоначально эффективные принципы системы подвергаются сомнению или приспособляются, позволяя внести некоторые элементы демократии путем учреждения назначаемых или выборных представительских органов. Во втором случае демократические принципы системы подвергаются сомнению или «прогибаются» под давлением сильных назначенцев центрального правительства, которые контролируют и утверждают региональные решения.

Все системы изначально ставят вопросы эффективности или демократичности и пытаются учесть исторические и культурные тенденции в зависимости от варианта системы. Вопросы размера и формы не были актуальны до 1900-х гг., когда благодаря миграции из сельской местности в города в период промышленной революции начали возникать крупные городские территории. Исторически большая часть систем вынуждена была решать вопросы демократичности и эффективности. Вопрос о форме и размере возникал, когда необходимо было принять решение, касающееся проблем местных традиций и транспорта, поскольку правительство сначала должно было иметь доступ к своим территориям, прежде чем оно получало бы возможность контролировать их или оказывать на них свое влияние.

### *2.2.2. Форма и размер регионального правительства: многоуровневые и сложные правительства*

В течение 1960–1970-х годов в период масштабных реформ возникла тенденция к консолидации местных правительств, или к так называемой «реформе вышестоящего уровня». Главным посылом в то время было предположение о том, что консолидация институтов местного правительства в столичном городе и / или пункте местоположения вышестоящего правительства приведет к экономии на масштабе и, таким образом, к более эффективному управлению. Предполагалось, что в целях повышения эффективности необходимы более крупные подразделения для оказания услуг и что экономия на масштабе снизит их стоимость, это позволит обеспечить услугами не только городские, но и сельские территории и тем самым обеспечит округа равным доступом к ним. В то время считалось, что

региональные руководители непременно должны быть технократичными по своей природе, поскольку именно люди такого склада разрабатывали и внедряли реформы регионального управления в различных странах. Руководители и отраслевые специалисты центральных правительств должны были отстаивать интересы общенациональной политики в регионах от имени политического центра.

Еще один аргумент в пользу консолидации заключался в предположении, что более крупные единицы смогут обеспечить более широкую налоговую базу для оплаты услуг государственных органов. Такая расширенная налоговая база обеспечила бы, в свою очередь, более равномерное распределение налогового бремени и уменьшила бы степень сложности отношений с правительствами более высоких уровней, т.е. обеспечила бы функционирование систем перераспределения и выравнивания экономического положения территорий путем предоставления грантов. Также необходимо помнить о том, что во время распространения неокейнсианской модели правительства более высокого уровня поощряли региональные правительства к увеличению расходов для достижения состояния социального государства. Так, например, разработчики планов полагали, что планирование городов и связанных с ними сельских территорий должно осуществляться как единый процесс.

Поэтому авторы подобных планов, например, в Соединенном Королевстве и Канаде или чиновники Министерства транспорта Франции, ориентировались на крупные однородные региональные единицы, которые бы охватывали большую часть сторон жизни населения региона – жилище, работу, досуг и розничные закупки. Таким большим территориям необходимы различные элементы инфраструктуры, поэтому планы должны координировать текущее и будущее развитие сферы услуг, включая школы в их отношении к жилищному строительству, жилищное строительство в его отношении к созданию рабочих мест, а рабочие места в их отношении к возможностям розничных торговых сетей.

Наряду с таким подходом, по которому нужно увеличение объема услуг до необходимого уровня при посредничестве местного правительства, существовало убеждение в том, что правительства



должны соответственно расширить свои аппараты, чтобы выполнять обязательства, возложенные на них центральными органами власти. За годы масштабных перемен возросло число функций региональных органов исполнительной власти, равно как и численность их персонала. В ряде случаев возникли новые формы региональных правительств, а центральные правительства делегировали ключевые управленческие полномочия своим территориальным представителям. В действительности это было время, когда региональные исполнительные органы власти отвечали за весьма значительные территории. Институциональная организация предусматривала как два, так и один уровень управления. Руководители назначались с условием ведения обязательных консультаций с представителями местных поселений.

Тенденции в Соединенном Королевстве, Германии, Франции и Соединенных Штатах иллюстрируют указанные изменения в формах местных правительств. В Соединенном Королевстве центральное правительство осуществило широкую консолидацию муниципалитетов, сократив их число до 500 против 1500 в исходном варианте. Подобным образом и Германия оставила 8500 муниципалитетов из 24 000.

Во Франции успехи были скромнее из-за того, что там муниципалитеты являются опорой при проведении избирательных кампаний должностных лиц, выбираемых на национальный уровень, а также членов парламента и сенаторов. Выборные чиновники всегда сопротивлялись юридическим изменениям подобного рода, поскольку последние могли бы прервать их связи с вотчинами и сократить электоральную базу. Но в 1972 г. французские проектировщики разработали и внедрили понятие «регион» в качестве новой территориальной единицы, которая объединила департаменты (округа) и муниципалитеты в сообщества для консультаций по большинству вопросов социальной и экономической политики.

В Соединенных Штатах доминирование узких местных интересов наряду с политическим соперничеством на местном уровне и расовой политикой также ограничивало успех реформ региональных и местных правительств.

В 1980-х годах тенденции, направленные на распространение влияния центрального правительства, обратились в противоположную сторону. Ряд структурных и идеологических сдвигов, произошедших в этот период, высветил аргументы, направленные против имевшей место в недавнем прошлом консолидации.

Во-первых, бытовало растущее разочарование как среди исследователей, так и среди государственных чиновников относительно экономии на масштабе. И наоборот, доводы, доказывающие эффективность более мелких единиц, находили все большее распространение.

Во-вторых, экономический кризис 1970-х годов показал, что планирование в непредсказуемом мире весьма затруднительно, если не невозможно.

В-третьих, приверженцы теории общественного выбора показали, что конкурирующие местные правительства в большей степени отвечают принципам демократии, эффективности и наибольшего удовлетворения потребительского спроса.

Наконец, возникли проблемы со структурой правительств более высокого уровня, в частности, с избирательными моделями и полномочиями. Национальные правительства стали опасаться выбранных прямым голосованием региональных правительств, которые могли стать слишком влиятельными, причем настолько, чтобы превратиться в собрания муниципалитетов, борющихся за свои собственные интересы, нежели за благо региона, провинции или штата.

Первым проявлением указанных тенденций стало тогда решение премьер-министра Великобритании М. Тэтчер распустить столичные муниципалитеты, включая муниципалитет Большого Лондона. Следующими действиями подобного рода была ликвидация региональных органов власти в Испании (Барселона) и Нидерландах (Ранштаат). Данные изменения стали симптоматичными для базовых идеологических сдвигов от упора на оказание услуг или экономии на масштабе к приоритетам экономического развития и планирования в условиях экономической глобализации. В течение 1990-х годов указанные реформы и контрреформы продолжались по мере того, как центральные правительства пытались поднять эффективность

оказания услуг региональными правительствами, делегировать полномочия и повысить степень состоятельности региональных и местных правительств как демократических институтов. Указанные процессы продолжаются и сегодня, с той лишь разницей, что вопросы дробления и укрупнения становятся частью дискуссии о размерах правительства и, следовательно, дополняются различными взглядами на значение демократии на местном уровне.

Необходимо также отметить, что тема масштабов государственного вмешательства играла преобладающую роль в ходе этой дискуссии. Центральный вопрос дебатов – о размере, вопрос о том, что эффективнее: большой или маленький муниципалитет – имеет значение и в аспекте управленческого потенциала. Маленькие местные правительства, скорее всего, не будут располагать финансовыми возможностями, которыми обладают крупные органы власти. Они могут испытывать затруднения, связанные с невозможностью осуществления больших проектов. Тем не менее, несмотря на значительные сложности, местные правительства могут кооперироваться в целях достижения рыночной привлекательности своих проектов. При этом весьма важен принцип равенства, которого могут придерживаться или не придерживаться местные общины. Также очевидно, что налоговая система или система перераспределения может быть установлена как в результате местного выбора, так и вышестоящим правительством.

Критерии размера и приверженности принципам равенства могут быть противоположными. Большие муниципалитеты хороши тем, что могут обеспечивать равный доступ к услугам на местном уровне, что, впрочем, могут и маленькие муниципалитеты. Однако большие муниципалитеты способны доставить свои услуги большему числу общин и обеспечить равный доступ к услугам для большего числа граждан. Вопрос развития также весьма важен, поскольку доход местного правительства зависит от состояния местной экономики. Следует ли местному правительству инвестировать в экономическую стратегию развития? Или это задача вышестоящего правительства? Эти вопросы пока остаются открытыми.

Подводя итог дискуссиям о форме и размере местного правительства и по сопряженным вопросам, связанным с исполнительными функциями на региональном уровне, можно констатировать, что с 1950-х годов центральные правительства экспериментировали с формой и размером местных / региональных правительств в своих странах. В этот период они усиливали контроль центра путем создания больших бюрократических аппаратов, укомплектованных квалифицированными работниками, которые, в свою очередь, осуществляли функциональные и многоуровневые стратегии в попытке увязать местный муниципальный уровень с региональными и национальными программами. При этом данный процесс сопровождался увеличением масштаба государственного вмешательства и ростом объема предоставляемых правительством услуг.

Примерами многоуровневых трансформаций могут быть увеличение уровней управления местного правительства в Канаде (до семи уровней в провинции Онтарио в 1990-х годах), во Франции (пять), а также в Италии, Испании и Соединенном Королевстве. Впоследствии, в 1980-х и 1990-х годах, ряд центральных правительств попытались двигаться в обратном направлении, однако с переменным успехом, который зависел от особенностей той или иной территориальной общности. Одним из главных моментов было растущее влияние демократии на местном уровне, а также рост участия граждан в процессе принятия решений на местах и в регионах.

Во Франции и Соединенных Штатах указанные изменения в основном не имели успеха благодаря большому значению политической жизни на местном уровне. Таким образом, несмотря на то что размер (территориальный охват) и форма (централизованная, децентрализованная или многоуровневая) правительства могут определяться местной культурой и исторической спецификой, в настоящее время дискуссии о размере и форме все в большей степени сосредоточены вокруг проблем эффективности и демократии. Эти проблемы более подробно рассмотрены в следующем разделе.

### *2.2.3. Дискуссии об эффективности и демократии применительно к региональному управлению*

Эффективность услуг – один из предметов заботы правительств более высокого уровня. В большинстве стран проблема решается путем поиска оптимального правительственного уровня для исполнения той или иной функции. Сторонники теории экономии на масштабе согласны с таким подходом. Взгляд сторонников теории общественного выбора, которые считают, что регулирование путем установления рыночных отношений (конкуренция между местными или региональными правительствами) приводит к установлению справедливых цен на услуги, также пользуется определенным влиянием.

Другими словами, размер и форма правительств имеют большое значение для их эффективности, что становится очевидным при рассмотрении действий в рамках конституционных полномочий правительств в таких странах, как Бельгия, Франция, Канада или Соединенное Королевство. Бельгия и Канада оказались в состоянии подавить или ограничить процесс консолидации на уровне местных муниципалитетов. Муниципалитеты в Соединенных Штатах и во Франции ограничить не удалось благодаря сильным традициям низкой демократии, защитившей их от вмешательства государства.

В Соединенных Штатах вынуждены были прибегнуть к слияниям только те муниципалитеты, за которыми числилась задолженность. В большинстве случаев для слияния требуются местные референдумы. Аргументом для слияний является убеждение в том, что эффективные местные институциональные структуры приведут к эффективному росту. Тем не менее необходимо отметить, что не во всех случаях города развиваются под влиянием своей институциональной структуры. Процесс рыночного регулирования местной экономики может быть независим от процесса достижения экономического успеха. Местные экономические стратегии, как правило, многомерны и редко ориентированы исключительно на рыночные силы или исключительно на институциональные структуры. Таким образом, функционирование институциональных механизмов городских тер-

риторий заключено, по большей мере, в промежутке между этими двумя противоположными факторами.

В Европе и Северной Америке в 1950-х годах территориальное управление столичными регионами было весьма сложным делом из-за сильной раздробленности крупнейших городских регионов. Например, в мегаполисе Парижа (Франция) проживало 11 млн человек, в регионе Торонто (Канада) – 6 млн (*Rothblatt, Sancton, 1999*). С развитием городов спрос на услуги, включая услуги по планированию, рос, и управление городскими территориями становилось сложнее. Структурные реформы в попытке угнаться за экономическим ростом предполагали новые слияния или создание многоуровневых систем местного управления в целях достижения качества политической контролируемости.

Вопрос эффективности остается на переднем крае текущих правительственных реформ и сегодня. Правительства канадских провинций считают, что оказание услуг на местном уровне может быть более эффективным. Экономическая литература утверждает, что внутригородская конкуренция, построенная по рыночным принципам, ведет к росту эффективности. В то же время ряд исследований свидетельствует и в пользу консолидации, приносящей экономию на масштабе за счет предоставления массовых услуг. Один аргумент говорит в пользу рыночного регулирования оптимального уровня затрат на услуги, а другой – в пользу того, что экономия на масштабе возможна при наличии крупных местных правительств. В тех же источниках некоторые исследователи утверждают, что объемы поставки услуг оказывают влияние на их стоимость, только если услуги принадлежат определенному виду, что позволяет экономить в условиях крупных масштабов (см. (*McDavid, Laliberté, 1999; Bish, 1999*)).

Литература по государственному управлению констатирует рост влияния идей теории нового государственного управления (НГУ) на реформы последнего времени. Исследователи отмечают принципиальное различие между традиционными реформами, разработанными в 1960-е и 1970-е гг. в странах Запада, и неолиберальными подходами. Традиционные реформы вели в основном к укреплению по-

литических и административных институтов развитого неокейнсианского государства всеобщего благосостояния, главной задачей которого было ограничивать свободу торговли и связанные с ней «провалы» рынка, а также укреплять экономическое и социальное взаимопроникновение западных государств всеобщего благосостояния.

В силу политической ориентированности указанных традиционных реформ стратегия была ориентирована, в первую очередь и главным образом, на усиление мер институционального характера, которые приводили к постановке задач перераспределения в государстве всеобщего благосостояния. Напротив, сторонники теории нового государственного управления отстаивают тезис о том, что государственные чиновники неэффективны и их численность подлежит сокращению что результаты государственной политики поддаются количественным измерениям, и что управление эффективностью является центральным моментом успешного администрирования. Osborne и Gaebler в своей работе «*Reinventing Government*» (Osborne, Gaebler, 1992) рассматривают вопрос о начале революции государственного управления. НГУ основывается на теории рынка и распространении деловой культуры, подобной культуре бизнеса в государственных организациях.

Очевидно, что за последние 25 лет вырос интерес к проблеме измерения эффективности. Данная тенденция получила распространение в работах, посвященных проблемам НГУ, в которых рекомендовалось улучшить способы оценки эффективности функционирования правительства (Bouckaert, Peters, 2002; Peters, Savoie, 1996; Peters, Savoie, 1994).

В конце 1980-х годов это направление получило широкое распространение в Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах. В обеих странах профессиональные организации, такие как Ассоциация финансовых государственных служащих или Совет по стандартам государственного бухучета, призывали свои правительства к использованию количественных измерений эффективности для того, чтобы улучшить финансовую отчетность и достоверность данных в измерении затрат, объема поставок и полезного эффекта в процессе оказания услуг государством.

Первоначально система измерения эффективности разрабатывалась как управленческий инструмент и применялась для управления оказанием услуг государством. Авторы данного направления утверждали, что измерение эффективности не зависит от тех или иных ценностей, и полагали, что системы измерения эффективности могут применяться независимо от культурных, организационных и институциональных особенностей государственного сектора. Считается, что в большинстве случаев введение в действие систем измерения эффективности осуществляется политическими лидерами совместно с управленческим персоналом.

Несмотря на допущение об идеологической нейтральности и техническом характере измерения эффективности, большинство правительств ввело подобные критерии в действие в области составления бюджетов и финансовой отчетности. Таким образом, измерение эффективности превратилось в «бюджетные системы, основанные на подходе эффективности», которые явились усовершенствованием «постатейных бюджетных систем», поскольку измерение эффективности ориентировалось на «государственное управление, нацеленное на конечный результат». Измерение эффективности также ассоциируется с информационными системами контроля эффективности персонала, известными как «целевое управление». Эти инструменты весьма действенны при применении в области функций контроля и аудита, однако несколько хуже показывают себя в области стратегического управления, поскольку последние основаны на измерениях затрат, и в первую очередь происходит поиск путей достижения желаемых результатов, а не средств их количественной оценки.

НГУ подчеркивает значение тезиса о гражданине как о потребителе (защита прав потребителя). Ценности, которые ассоциируются с данным положением, необязательно соответствуют ценностям демократии. Понятие гражданства, с потребительской точки зрения (*Sharpe, 1990*), может маскировать обязанность гражданина активно работать на благо общества. Потребитель – это пассивный получатель, а не деятельный партнер. НГУ стимулирует в гражданах пассивность, наделяя их правом ухода, и угнетает «изначальное право голоса» (*Vigoda, 2002, p. 533*). *Vigoda* утверждает, что «понятие кли-



ента или потребителя, столь естественное для частного сектора, противоречит исконным представлениям о принадлежности, альтруизме, общественном благе и сознательном участии в общественной жизни» (*Vigoda, 2002, p. 534*).

Принимая во внимание растущий интерес к общественной деятельности и потенциал установления новых партнерств, исполнение своих базовых гражданских обязанностей приобретает большое значение для личной судьбы индивида и судьбы общин. Это может реализовываться на индивидуальном, групповом или институциональном уровне (*King et al, 1998*). Для управляющих органов данный сдвиг означает, что искусство коммуникации, способность к командной работе, упрощение формальностей и умение слушать приобретают первостепенное значение. Кроме того, администратор должен понимать ценности, которым привержено население, не хуже, чем он владеет профессиональными знаниями (*King et al, 1998*). Некоторые из данных явлений свидетельствуют в пользу того, что в общественной организации происходит культурный сдвиг. Степень новизны парадигмы пропорциональна степени, в которой администрации придется приспосабливаться к изменениям.

По мере того как правительства высших уровней стремятся определить и стандартизировать процедуры, исполняемые муниципалитетами, они все более склоняются к принципам деловой отчетности и философии применения бизнес-методов в государственном управлении. В то же время, по мере того как граждане во все возрастающей степени требуют участия в управлении и весьма критичны в случаях, когда такового не в состоянии получить, местные правительства вынуждены соответствовать различным определениям отчетности. Из рассматриваемого блока литературы следует, что за последние 25 лет центральные правительства разработали новые инструменты количественного контроля и управления своими программами и продемонстрировали успешность их осуществления на уровне правительства и его департаментов. Сегодняшняя критика адресована уровню, на котором осуществляется непосредственное участие граждан и выборных руководителей в государственном

управлении. Последнее является предметом следующего раздела, посвященного вопросам участия в управлении и демократии.

Как отмечалось выше, в ходе дискуссий об эффективности государственного управления были проанализированы противоречия между эффективностью и демократией. Кроме того, подводя итоги, Keating заметил (*Keating, 1999*), что технократические взгляды на функции региональных / местных правительств могут привести к игнорированию вопроса о местной «общине» и что данный пункт может явиться поводом для множества определений этого понятия. Например, немецкая *Gemeinschaft* подразумевает солидарность и привязанность к определенному месту (*Deutsch on Political Communities*), определение Tiebout имеет дело с защитой личного пространства и, следовательно, со случаями исключений и включений в действия правил (*Tiebout, 1956*). Malibeu настаивает на том, что регионы возникают на основе культурных и исторических структур в результате социального взаимодействия и необходимости осуществления тех или иных стратегий, которые обретают легитимность вследствие понимания территориальной ограниченности реализации этих взаимодействий и стратегий (*Malibeu, 1989*).

Очевидно, что ни идеи нового государственного управления, ни идеи теории общественного выбора, говорящие о максимизации индивидуальной выгоды, ни идеи функционально-технократических концепций не могут обеспечить либеральный и демократический баланс сил. Иными словами, институты местного / регионального правительства не только формируют пространство для выбора индивидов в области сбора налогов и оказания услуг, как это считается, в соответствии с подходом теории общественного выбора, но и предполагают принятие коллективных решений, что является важным аспектом в роли политической стратегии, осуществляемой в рамках либеральной демократии.

Отсюда возникают дискуссии о том, «большое» или «маленькое» правительство является более демократическим. Демократия, насколько она представлена в литературных источниках, может осуществляться при различных формах и размерах местных правительств, принимая специфические черты в зависимости от размеров

электоральных групп населения и числа уровней управления в правительстве. Демократия зависит также и от выборных механизмов, обеспечивающих прямое или не прямое представительство электората. Наконец, необходимо отметить, что дискуссия о демократии не завершена, поскольку правительства более высокого уровня могут принять решение об увеличении или сокращении числа местных избирательных округов, их размере и числе выбираемых должностных лиц на каждый округ.

Суммируя сказанное в ходе дискуссий об эффективности и демократии, необходимо отметить, что центральные правительства могут выступать против приоритетов, смысл которых искажен влиянием размера или формы местных правительств, и повышать степень эффективности местных правительств и соответствия их деятельности демократическим принципам. Это может выразиться в учреждении самых различных типов региональных исполнительных органов.

Традиционные эффективные системы отдают предпочтение должностным лицам, подготовленным и назначенным центром и присланным руководить периферийными региональными и местными правительствами. Очевидно, что такие системы широко используются, однако при этом появляются новые системы контроля в целях обеспечения эффективности правительства даже в том случае, если оно избрано. Центральные правительства привели региональных руководителей в состояние соответствия требованиям демократии и необходимости осуществления политической стратегии: во-первых, теперь в большинстве случаев они избираются и подотчетны своим округам; во-вторых, центральные правительства требуют от них в законодательном порядке заниматься измерением эффективности своей работы и управлять эффективностью, ежегодно публикуя результаты измерений.

Также центральные правительства изменяют форму и размер региональных правительственных систем таким образом, что во многих случаях возникают многоуровневые структуры местных правительств, решающие большое число рабочих проблем и обладающие множеством функций, равно как и множеством возможностей для вмешательства. Такая структура региональных исполнительных ор-

ганов отвечает как принципам демократии, так и принципам эффективности. Общая результирующая тенденция заключается не только в диверсификации форм и увеличении разнообразия размеров, зависящих от функционального предназначения, в укреплении демократической состоятельности местных и региональных многофункциональных правительств, но также и в повышении их эффективности за счет применения систем ее количественного измерения.

*2.2.4. Два основных типа региональных правительств:  
краткая история французских департаментов и регионов  
и их руководителей, префектов*

Система департаментов и префектов местного / регионального правительства во Франции – наглядный пример двух основных типов региональных правительств и структуры их исполнительных функций, оказавший влияние на большинство южно-европейских правительственных систем и считающийся типичной базовой конструкцией системы региональных правительств.

В конце XVIII века Франция ввела новый уровень государственного управления – департамент – и учредила институт префектов как исполнительный орган данного уровня. Это было сделано в первую очередь в целях обеспечения безопасности, исходя из военных соображений. В то время вопросы безопасности и контроля были весьма насущными, поскольку Франция находилась в состоянии войны со всей остальной Европой. Наполеон Бонапарт разделил страну на 100 департаментов, разработал и ввел в действие свою первую систему «префектов» 17 февраля 1800 г.

Департамент обычно был величиной с британское, канадское или американское графство, в каждый уголок которого можно было попасть менее чем за день езды на лошади. Каждый департамент находился под властью префекта, которого также называли «Наполеоном на маленьких ногах», чтобы подчеркнуть всю полноту его власти. И действительно, каждый префект представлял императора на своей территории. Префекты назначались Наполеоном I лично, в соответствии со своими заслугами и способностями. Они быстро составили одну из первых французских «Больших корпораций» – группу государственных служащих, обладающих одинаковым уровнем подго-

товки. Первоначально префекты имели квалификацию юристов, но вскоре они стали рекрутироваться из рядов военной иерархии и из числа новых инженерных школ «рудничного дела» и «строительства дорог и мостов», учрежденных Бонапартом.

Главным предназначением префектов было обеспечение политической и военной стабильности империи. Одной из первых задач стала организация регулярных наборов молодых людей на наполеоновские войны. Безопасность и контроль за оппозиционными движениями были в центре внимания. Считалось, что префекты пользуются доверием императора, и поэтому с 1800 по 1871 г. они не были обязаны советоваться ни с одним из назначаемых органов на своей территории. Однако в 1871 г. Наполеон III решил повысить значение консультаций, и с этого года каждый префект должен был иметь кабинет назначаемых представителей гражданского общества, хотя продолжал быть исполнительным руководителем администрации департамента.

Спустя почти столетие развитие государства всеобщего благосостояния потребовало расширения масштаба и перечня полномочий префекта по осуществлению различных стратегий. К началу Первой мировой войны префекты официально представляли все подразделения правительства и проводили все направления государственной политики на своих территориях. Исключениями были области образования, юстиции и финансов. На протяжении длительного исторического периода префекты и их аппараты обладали полным контролем над всеми сторонами жизни департаментов, они могли контролировать принятие любого законодательного или технического решения выборными должностными лицами муниципалитетов. Такой механизм получил название «*tutelle*», или опеки (опеке подлежали буквально все виды деятельности выборных должностных лиц на местном и региональном уровнях).

Эта система не менялась вплоть до 1974 г., когда французские руководители поняли, что центр и периферия находятся в противоречии и что префекты не в состоянии проводить политику центра без одобрения местных общин. Первые реформы провозгласили, что каждый департамент должен иметь своего президента. Исполни-

тельные функции в департаменте должны были быть разделены между префектом и избранным президентом. Регион стал третьим уровнем представительства: масштаб региона обычно предполагает включение 4–5 департаментов.

Центральное правительство предусмотрело также должность регионального префекта для координации деятельности префектов департаментов. Поэтому создание нового уровня государственного направления положило начало работе центрального правительства с региональным уровнем. За реформами последовал период принятия многочисленных поправок, которые включали прямую применимость права опеки к рекомендациям и решениям выборных представительских органов и действиям выборных должностных лиц на местном и региональном уровнях.

В 1986 г. новая крупная реформа наделила выборные должностные лица регионов и департаментов полными полномочиями исполнительной власти в области управления своими администрациями и осуществления политических стратегий. Роль префектов и их аппаратов, назначаемых из центра, была сведена к представлению точки зрения центрального правительства и защите общих интересов. К этому времени за ними оставались некоторые контрольные полномочия, права опеки были ограничены чисто техническими вопросами, включая вопросы государственной инженерной экспертизы. Право опеки было отменено в 2003 г.

В этом примере интересно то, что вопросы, изначально занимавшие главное место во французских дискуссиях о региональной исполнительной власти, касались эффективности и демократии. Проблема формы и размера появилась только в конце 1970-х годов. Первоначально департаменты и их исполнительная власть были мотивированы критерием эффективности, будучи скроены по образцу военной организации, приоритетной задачей которой являлось эффективное обеспечение безопасности и эффективная поставка наборов молодых солдат на наполеоновские войны. Вопрос состоятельности как демократии возник в период формирования государства всеобщего благосостояния между 1870 и 1950 гг. Это был длительный период роста благосостояния и беспрецедентного распростра-

нения власти центрального государства во все сферы жизни: от обеспечения безопасности до планирования, от экономического развития до образования, а с 1930-х годов и в область здравоохранения и социального обеспечения.

Однако к середине 1960-х годов проблемы размеров и формы стали более важными, поскольку центральное правительство столкнулось с трудностями осуществления своей централизованной политики, в частности, в области экономического развития и планирования. Территориальный размер департаментов был слишком мал, чтобы они могли справиться с крупномасштабными задачами, включая конкретные задачи по осуществлению программ в области экономического развития и развития инфраструктуры. Французское правительство того времени решило учредить регионы, размер которых представлялся достаточно большим, чтобы ставить перед ними задачи политической стратегии, соответствующие масштабу новых программ. Первоначально в регионах были сформированы представительские органы, которые отвечали за доведение до префекта мнений регионов и проведение с ним консультаций. Однако их форма постоянно изменялась, и возникли органы, избираемые прямым голосованием, которые отвечали за исполнение ряда определенных функций. В 1986 г. они стали четвертым уровнем государственного управления, которое теперь включало муниципалитеты, департаменты, регионы и центральное правительство. Это важно, поскольку со всей очевидностью акцентирует важность существования современных многоуровневых и многоцелевых правительств, являющихся институциональным связующим звеном между местной социальной конструкцией и мировой экономикой. Очевидно, что государственные межправительственные институты организуют разделение труда по множеству уровней и функций.

Следующие три раздела настоящего доклада посвящены более подробному рассмотрению изменений во французской территориальной политике и прослеживают изменения исполнительных функций в регионах с течением времени. В первом из них рассматриваются природа и диапазон функций, равно как и их влияние на отправление исполнительных функций на уровне региона. Второй

представляет обзор опосредующей роли региональных исполнительных органов в политическом пространстве. Третий раздел посвящен налоговым вопросам в регионах, причем в каждом из случаев затрагиваются вопросы размера, форм, базовой системы демократических ценностей и эффективности. В ряде эпизодов приводятся примеры региональных систем, возникших на базе французского политического устройства, а также на базе итальянского и испанского.

#### *2.2.5. Описание, история и оценка французской системы региональных исполнительных функций (с примерами по Италии и Испании)*

Предметом дальнейшего рассмотрения является способность реформ региональной исполнительной власти создавать одновременно демократические и эффективные местные органы власти. Демократическое устройство, как оно описано в литературе, предполагает различие размеров местных правительств и особенно размеров избирательных округов. На демократию также оказывают влияние избирательные механизмы, предусматривающие прямое или не прямое представительство и участие граждан в реализации политики. Вопросы эффективности рассматриваются в экономической литературе, посвященной преимущественно рыночноподобной конкуренции между городами, а также литературе, рассматривающей вопросы консолидации. Одним из утверждений является то, что рынок выводит рентабельность услуг на оптимальный уровень, согласно другой точке зрения – экономия на масштабе возможна только в крупных местных правительствах. Следующий раздел рассматривает французский опыт с обращением по мере необходимости к примерам других стран.

#### **Исполнительная функция региональных правительств Франции (Италии и Испании)**

Региональные правительства могут изначально обладать функциями административной, законодательной или судебной власти в зависимости от политической традиции рассматриваемой страны. По европейской континентальной традиции централизованных президентских государственных систем властные функции разделяются между



законодательными, судебными и исполнительными ветвями власти и параллельно действующими государственными органами. В этом случае традиционно на долю исполнительного регионального правительства выпадают административные функции, однако в ходе сегоднешних реформ такое положение ставится под сомнение.

Исторически во Франции исполнительная функция совпадала с административной. Отношения между местами и центром имеют длительную историю прямого вертикального контроля, называемого *tutelle*. Однако система опеки была упразднена в конце XX века (Boeuf, 2002; Gaudemet, Gohin, 2004; Masquet, Domergue, Kiwan, 2002; Moreau, 1978; Remond, 2002; Thoenig, 1992). Первоначально префекты были исполнительными главами департаментов (которые также называли генеральными советами) и главами муниципальных советов. Аппарат префектов был укомплектован служащими, присланными из центра. Они контролировали «мнения» муниципальных и генеральных советов почти до конца XIX века. В ряде случаев принятие «решений» было поставлено в жесткие законодательные рамки. Опека касалась таких вопросов, как действия выборных должностных лиц советов, большая часть решений местных правительств, включая бюджетные вопросы. Проект решения, представляемого в совет, должен был быть предварительно одобрен префектом.

В начале XX века префекты были достаточно могущественными администраторами. 1910-е и 1920-е годы стали периодом усиления и ужесточения контроля, который несколько ослаб после Второй мировой войны. В частности, в 1960-е годы Worms и Gremion показали, что в то время местная политическая власть усилилась, несмотря на неубедительное начало строительства новой Пятой Республики (Worms, Gremion, 1968). В 1982 г. система опеки была в основном упразднена, хотя и продолжала существовать в отношении некоторых вопросов бюджетирования и технического контроля. Муниципалитеты, генеральные советы и недавно учрежденные регионы не могли принимать несбалансированные бюджеты и должны были запрашивать техническую экспертизу у назначенных из центра государственных служащих по широкому кругу вопросов, включая

вопросы ширины дорог, устройства отстойников сточных вод и качества воды.

Сегодня опека практически ликвидирована по мере замены ее на обычный законодательный контроль за исполнением решений местных правительств. Тем не менее мэрам городов до сих пор приходится иметь дело с чиновниками центрального правительства по всем вопросам бухгалтерского учета муниципалитетов и мириться с влиянием агентов центрального правительства в области технической экспертизы. Хотя с проявлениями опеки постоянно борются, она остается важной при осуществлении стратегии в ряде областей (например, те же дороги и мосты, устройство водопроводов и канализации, а также охрана общественного порядка).

Зачастую данные области представляют собой те сферы, в которых местные правительства предпочитают не наращивать собственный персонал из-за необходимости экспертизы и неизбежного избыточного привлечения таких специалистов, как дорожные и мостовые инженеры. Вопросы необходимости и осуществления законодательного контроля, который выполняет функции системы опеки и реализации механизмов, работающих на ограничение исполнения решений нижестоящих правительств, становятся предметом дебатов. Тем не менее господствующим является мнение, согласно которому избранные чиновники не ограничены законодательным контролем, так как он никоим образом не направлен против них. Это происходит по следующим причинам.

Во-первых, аппарат префектов не располагает (людскими и финансовыми) ресурсами контроля исполнения всех решений местного правительства. Действительно, они рассматривают только малую их часть и еще меньшую направляют в административные суды. Теоретически предполагается, что префекты должны рассматривать 7,5 млн актов ежегодно, но только 1500–1700 актов выносятся на рассмотрение административных судов. На практике, в случае если префекты подозревают, что произошло нечто незаконное, их канцелярия готовит письмо «о результатах наблюдения» с требованием «объяснений», а затем направляет дело в суд.

В 1989 г. в 7 департаментах в суды не было представлено ни одного дела. В итоге только 0,022% дел было передано в административные суды, из них по 420 было отказано в рассмотрении и только 1293 были рассмотрены. Также местные правительства обладают правом запроса неотложного рассмотрения дел в административных судах. И префект, и административный суд наделены правом при- дать нарушению закона статус исключительного случая<sup>12</sup>.

Во-вторых, отношения префектов и субпрефектов с выборными чиновниками имеют большое значение для их административной карьеры, Т.е. они не станут беспокоить влиятельных выборных чиновников или их политических партнеров без серьезных на то оснований.

Кроме того, и префекты, и президенты генеральных советов благодаря своим полномочиям и делегированной им власти в состоянии держать огромное число мэров небольших муниципалитетов в поле своего влияния. Всего во французской метрополии насчитывается 450 субпрефектов, 100 префектов и 22 региональных префекта. Все они знают, что успех их карьеры напрямую зависит от умения ладить с известными и успешными выборными чиновниками и сообществами друзей и политических союзников последних (см. также следующие подразделы). Основные мотивы их карьеры таковы, что им лучше некоторое время поработать на административную команду, чем систематически подвергать мониторингу новые муниципальные решения.

В прошлом префекты имели право контролировать все нижестоящие – по отношению к центральному – правительства. Сегодня же, вследствие того что работа префекта осуществляется в весьма политизированном окружении, он сам зависит от обладающего властью выборного чиновника. Также благодаря тому что децентрализация привела к росту числа местных / региональных решений правительств, законодательный контроль не является формальностью, представляющей угрозу. Центральное правительство может сузить рамки проведения расследований или же увеличить численность ап-

---

<sup>12</sup> См.: Решения Государственного Совета от 6 октября 2000 г. Ministry of interior versus Commune of St. Florent.

парата в целях усовершенствования системы контроля. Однако такие решения находятся в сфере полномочий выборных должностных лиц, заседающих в Национальной ассамблее или Сенате. Таким образом, традиционный баланс сил между центральным и нижестоящими правительствами сместился в сторону периферии.

История исполнительных полномочий в Италии и Испании предполагает похожим набором реформ, осуществленных в тот же период времени. Становление и местной, и региональной систем началось в период наполеоновской оккупации в первые десятилетия XIX века. Назначенные из центра префекты контролировали жизнь коммун и провинций (эквивалентных французским департаментам). В Италии по Конституции 1947 г. было образовано 15 региональных правительств, обладающих «обычным статусом».

Это был первый вклад в укрепление итальянской демократии, который должен был покончить с централистской и ориентированной на зависимость природой предшествующего фашистского режима. Однако Христианско-демократическая партия сопротивлялась реализации конституционных статей, посвященных регионам, вплоть до конца 1960-х годов. Департаменты центрального правительства и государственные агентства смогли монополизировать финансирование и процесс формирования политических стратегий. Так, например, они контролировали более 90% финансирования регионов, осуществляемого посредством целевых грантов. Они могли диктовать списки должностных лиц, избираемых на региональном уровне, полагаясь на администрацию центрального правительства на местах – префектов и чиновников центрального правительства, назначенных на свои должности в регионы и провинции в целях осуществления надзора и контроля деятельности выборных чиновников.

Таким образом, итальянские регионы не смогли преодолеть централизованную модель до реформ 1996 г., согласно которым им была предоставлена компетенция надзора и обеспечения всего, что принадлежит области общих интересов регионов. Реформы позволили регионам начать путь к самостоятельности по мере того, как полномочия аппарата центрального правительства на местах сокращались. Однако централизация администрации и политической

жизни, система зависимости и патронажа ограничивали возможности регионов перед лицом центрального правительства. На сегодня итальянские регионы представляют собой пример наиболее слабого регионализма в Европе.

В Испании регионы возникли в конце 1970-х годов на волне сильных региональных традиций, пробивших себе путь через централизм и авторитаризм режима Франко. Обладавшие богатым историческим наследием регионы (например, Каталония, Страна Басков, Галисия) настаивали на коренных реформах по децентрализации, что в некотором смысле привело к превращению Испании в федеративное государство. Реформы 1983 г. положили начало процессу, приведшему к образованию 17 автономных общин, каждая из которых обладала различными властными и функциональными полномочиями.

Реформы были направлены на удовлетворение специфических исторических, лингвистических и социально-экономических потребностей разных территорий. Реформы привели к серьезному перемещению полномочий и персонала (около 850 тыс. человек в течение 1980–1990-х годов) из центра в региональные и местные правительства. Сегодня сильные в политическом отношении регионы укомплектованы квалифицированным персоналом и поддерживают баланс сил с централистской традицией, присущей Испании. Сказанное справедливо в отношении Страны Басков, Каталонии, Галисии, Андалузии, Валенсии, Канарских островов и провинции Наварра, обладающих широкими властными полномочиями. Другие регионы, такие как Арагон или Мадрид, Астурия или Балеарские острова, располагают меньшими правами.

#### Диапазон полномочий глав регионов во Франции (Италии и Испании)

Функциональные полномочия региональных исполнительных органов во всем их диапазоне реализуются через местные институты двух типов. Первый тип – это институты, подобные правительству, которые предусматривают наличие выборного совета во главе с председателем или президентом и бюрократического аппарата. Такое устройство обычно для многофункционального или ориентиро-

ванного на решение большого числа задач регионального или местного правительства. Второй тип также может предусматривать наличие выборного представительства, хотя это не является обычным случаем. Для этого типа характерно монофункциональное региональное или местное правительство или же специализированный государственный орган.

Механизмы регионального государственного управления напоминают расширенный функциональный континуум, который, с одной стороны, защищает основополагающие базовые принципы демократии, представительства и подотчетности региональных институтов, а с другой – защищает базовые требования к эффективности оказания услуг. Таким образом, некоторые институциональные решения при формировании структуры отдают предпочтение демократической подотчетности, в то же время другие ассоциируют управленческую состоятельность с эффективностью. Классификация институциональных решений предполагает четыре формы местных правительств: одноуровневое, местное правительство низового уровня, региональное правительство высокого уровня и специализированный государственный орган.

Региональные правительства, или региональные муниципалитеты, как их называют в Северной Америке, представляют собой выборные органы с большим числом функций. Напротив, специализированные органы редко бывают выборными и в большинстве случаев имеют дело с исполнением единственной управленческой функции. Контролируемость специализированных органов определена функцией, выполняемой ими в интересах общины, которая не имеет территориальной привязки и не является гомогенной. В то же время большинство многофункциональных местных правительств обладают территориальной идентификацией, подотчетны и ответственны перед сообществом индивидуумов. Большинство специализированных органов не отчитываются перед избирателями, но отвечают перед назначаемыми руководителями и перед потребителями их услуг. Хотя это и ограничивает прямое участие общественности в их деятельности, группы частных заинтересованных лиц внимательно следят за их деятельностью.

Многофункциональное региональное правительство или одноуровневый муниципалитет выполняют широкий перечень функций. Региональное правительство высокого уровня обладает ограниченным диапазоном функций, но не является специализированным органом, поскольку число его функций множественно и область его компетенции перекрывает области компетенции местных правительств низового уровня. Иными словами, функциональная емкость регионального правительства высокого уровня охватывает гораздо более обширные территории, включающие все территории, подведомственные местным правительствам низового уровня.

В классическом случае функция планирования принадлежит региональному правительству высокого уровня, равно как и прочие функции, включая региональный транспорт, водоснабжение, канализацию, мусороудаление и охрану общественного порядка. Если есть правительство высокого уровня, то органы низового уровня исполняют полномочия местного уровня. Предполагается, что размещение функций на уровне, которому они соответствуют, ведет к росту эффективности и улучшает в целом структуру набора необходимых населению региона услуг. Следует отметить, что одноуровневые органы, местные органы низового уровня и региональные органы высокого уровня зачастую имеют множественную функциональную емкость, чаще всего являются выборными и никогда не оказывают услуг за пределами своих территорий. Правительства, обладающие уровнями / эшелонами, имеют корни в политическом пространстве, из которого они возникли. Каждый уровень прямо или опосредованно подотчетен электорату. В большинстве случаев низовой орган избирается прямым голосованием, а орган высокого уровня формируется на ступенчатых выборах. Таким образом, несмотря на то что их подотчетность и полномочия в рамках демократии различаются, и для того, и для другого источником являются местные общины.

Вариантом такой модели является Объединенная комиссия по предоставлению услуг (Joint Services Board), также называемая «районной комиссией» в провинции Британская Колумбия (Канада); специализированным управлением или государственным управле-

нием, или районным управлением в США; SIVOM или SIVU во Франции; Quango (*Quasi-Autonomous National Government Organization*) в Соединенном Королевстве. Гибкость данной модели позволяет региональным правительствам выстроить механизмы по оказанию услуг таким образом, чтобы достигнуть оптимума экономии на масштабе. Кроме того, появляется возможность заключения соглашений с муниципалитетами, направленных на эффективную поставку услуг.

Преимущества гибкости тем не менее утрачиваются по мере роста числа функций, которые должна выполнять комиссия. Сторонники указанной модели полагают, что комиссия может быть контролируема с местного уровня, так как для ответственного управления и строгого контроля имеются все возможности (*Sancton, 1994*). Другие авторы настаивают на том, что сложное межмуниципальное соглашение приводит к появлению неясностей в области наложения сфер бюрократической ответственности и функциональных полномочий, а также слабости контроля на местном уровне (*Tindall, 2000; Smith, Kennedy, 1998*). McMillan, сравнив 8 крупных схем в метрополии, пришел к выводу, что начиная с определенной величины региона и числа функциональных полномочий появляется настоятельная необходимость в жестко контролируемых институтах более высокого регионального уровня (*McMillan, Melville, 2004*).

Очевидное преимущество монофункционального специализированного органа заключается в предоставлении услуг специфической общности, иногда независимо от территориальных административных границ. Функциональная подконтрольность подобных органов базируется на логике, не привязанной к территориям, и зависит от степени удовлетворения спроса населения на определенный вид обслуживания, которое оказывает поддержку, напрямую оплачивая услуги. Это может быть выгодно и муниципалитетам в проведении налоговой политики, поскольку позволяет не поднимать налог на имущество.

Советы или правления таких государственных органов зачастую формируются путем назначения. Органы такого рода широко использовались для управления парками, водо- и электроснабжением,



транспортом, образованием и охраной общественного порядка. До конца 1990-х годов в Ванкувере (Канада) действовало 17 подобных специализированных органов в области образования, управления городскими театрами, управления парками и рекреационной деятельностью, а также в области содержания государственного жилого фонда. Сегодня во Франции насчитывается 26 тыс. таких организаций. Оппоненты данной институциональной формы утверждают, что излишнее упование на комитеты и комиссии ведет к увеличению степени раздробленности органов местного правительства, а эффективность обслуживания не компенсирует недостаток демократической подконтрольности, например, в области контроля реальной стоимости услуг (*Richmond, Siegel, 1994*).

Диапазон функций региональных исполнительных органов зависит от изменяемой геометрии институциональных механизмов: от традиционного многофункционального правительства до совокупности монофункциональных управленческих органов, которые могут быть в той или иной степени эффективны с точки зрения затрат, равно как и подконтрольны и ответственны перед местной общиной. Предоставляя приоритет политической подконтрольности и ответственности, можно зафиксировать приемлемый уровень регулируемости в данной местности. В то же время смещение приоритетов в сторону эффективности оказания услуг выливается в удовлетворение потребностей рыночных сил региона.

Многофункциональные правительства, управляющие большими территориями, ориентированы на региональную политическую жизнь, тогда как монофункциональные специализированные органы привязаны к обслуживанию функциональных потребностей рыночных сил. Очевидно, что региональные общины и центральные правительства должны стремиться к установлению приемлемых институциональных рамок в целях удовлетворения нужд регионов как с политической, так и с экономической точки зрения. Каждая региональная институциональная структура является также отражением широкого круга нормообразующих воззрений, которые ограничивают и определяют политические возможности и выбор регионального правительства.

Итак, можно сказать, что набор функций и возможностей региональных исполнительных органов варьирует в зависимости от диапазона функций этих органов. В случае если функций у исполнительного органа больше, чем одна, такой орган может быть и выборным. Это зависит от местных традиций, но центральными моментами все же представляются объем бюджета и политическая управляемость. По контрасту с упомянутым случаем монофункциональными региональными правительствами и специализированными органами управляют технократы.

Главным в данном вопросе являются функциональные возможности регионального правительства как фактор реализации его правовых полномочий, равно как и ответственности перед управляемой территорией. Правовые полномочия территориальных органов неодинаковы в различных странах. В Канаде местные правительства располагают ограниченными политическими и правовыми полномочиями, являясь креатурами провинций. Департаменты правительств провинций могут использовать свое законное право тщательного мониторинга деятельности местных правительств. В Соединенных Штатах государственный контроль ограничен конституционными правами местных правительств.

Множество исследователей отмечают сложности, с которыми сталкиваются города, пытаясь решить социальные или экономические проблемы. Keating утверждает, что в Соединенных Штатах, несмотря на сильные демократические традиции, политическая жизнь на местах носит характер закрытости, а управленческие возможности местного правительства ограничены (*Keating, 1991*). Sbragia приводит сходный пример узости возможностей осуществления политической стратегии, порожденной практикой «обхода» законодательства, которая определяла характер инвестирования местных правительств с 1980-х годов и определила переход управления развитием от многофункциональных институтов к монофунк-

циональным специализированным органам, или «государственным органам», как их называет Sbragia<sup>13</sup>.

Во Франции, Испании и Италии правовые полномочия региональных правительств быстро расширились начиная с 1980-х годов. Французские региональные правительства становились все более многофункциональными и обладали все большим числом полномочий, определяющих направления политики, что оказывало влияние на все уровни государственного управления. Регионы Франции начали выбирать исполнительные органы регионального управления в 1986 г. Это вылилось в беспрецедентное со времени их учреждения усиление политического влияния, и местные сообщества политиков стали сильным фактором формирования стратегических направлений на местном и региональном уровнях.

Центральным вопросом и в Европе, и в Северной Америке стало обсуждение того, что региональные правительства должны стремиться к укреплению своих правовых и функциональных полномочий и одновременно к расширению территориального охвата. Последнее необходимо, чтобы иметь возможность решать масштабные задачи развития. Они вынуждены конкурировать с более высокими правительственными уровнями, например, с правительствами провинций, штатов либо с центральными и федеральными правительствами, которые также заинтересованы в решении ряда региональных проблем, но обладают более широкими юридическими и функциональными полномочиями.

При детальном сравнении функций или видов деятельности местных / региональных правительств в Северной Америке и Европе трудно дать исчерпывающее описание полномочий. Тем не менее они включают планирование землепользования, регулирование строительных норм и правил, управление парками и рекреационной деятельностью, охрану общественного порядка, экономическое развитие, сбор и хранение твердых отходов, водоснабжение, содержание дорог местного значения, общественный транспорт, начальное и

---

<sup>13</sup> См., в (Sbragia, 1997, p. 163–187) детали процесса, который привел к созданию этих органов и возникновению политики обхода законов, а также p. 211–216, где суммируются основные доказательства.

среднее образование, а в некоторых случаях и здравоохранение и управление социальным обеспечением.

Как в Северной Америке, так и в Европе традиционными и дорогостоящими областями управления являются образование и землепользование. Исполнение обеих функций имеет большое значение для экономического благосостояния городов. Образование играет все более важную роль в новой экономике (родители предпочитают селиться поближе к хорошим школам). В своей работе Clarke и Gail утверждают, что образование сегодня, в частности университеты, играет столь же важную роль, что и аэропорты с автострадами в 1950-х годах и железнодорожные станции в начале XX века (Clarke, Gail, 1998, p. 21). Другими словами, будущее благосостояние городов зависит от них<sup>14</sup>.

Обслуживание недвижимости также весьма важно для общины. В Северной Америке и Европе местные правительства, похоже, полагаются исключительно на собственность, поскольку налоговая система позволяет им облагать налогом имущество, относимое к местному уровню, а экономический рост сильно зависит от политики в области регулирования и планирования земельных отношений (Bish, 1999).

#### Диапазон полномочий и функций глав регионов во Франции (в Италии и Испании)

В основе разделения полномочий центрального и субнациональных правительств лежат два принципа: скоординированность действий и гражданское согласие. Из предыдущего раздела, посвященного природе исполнительных функций, очевидно, что до 1980-х годов французские правительства, отличные от центрального, были под прямой опекой центра, их полномочия и функции были узкоспециализированы и находились под контролем. Однако за последние 25 лет отношения между принципами скоординированности действий и гражданского согласия изменились вслед за развитием европейского принципа субсидиарности, когда каждое правительство принимает

---

<sup>14</sup> Этот аргумент содержится в широком спектре литературных источников по экономическому развитию городов.

решение на своем уровне во всей полноте своих полномочий, в то время как чиновники центрального правительства работают в условиях партнерских взаимоотношений со всеми местными правительствами в целях разработки и осуществления согласованной национальной стратегии.

В то же время ни один уровень правительства не полномочен устанавливать опеку над другим. Предполагается, что местные и центральные правительства работают вместе как партнеры. Полномочия разделены. В социально-экономической и образовательной области ряд сфер относятся к исключительной ответственности определенного правительственного уровня. Благодаря определенному устройству центральное правительство участвует в осуществлении полномочий всех местных правительств, что делает партнерские отношения необходимыми для разработки и реализации всех направлений политики.

Каждый уровень вместе с тем располагает широкими и неярко выраженными функциями приоритета в отдельной области реализации стратегии, которые не перерождаются в четко сформулированное полномочие. Регион, например, лидирует в областях экономического развития и туризма; в то время как социальная политика в основном находится в ведении генеральных советов, муниципалитеты близки к тому, чтобы фактически управлять вопросами планирования и жилищного обеспечения.

Центральное правительство не имеет области приоритетной ответственности. Муниципалитеты располагают полномочиями, делегированными местными / региональными правительствами, поэтому они могут выступать с инициативами экономического развития, учреждать туристические бюро, нести ответственность за местные аэро- и морские порты, за сооружение и обслуживание местной дорожной сети. В области социального обслуживания муниципалитеты могут управлять государственным жилищным обеспечением немущих и престарелых, студентов. Также они могут устанавливать нормы минимальной обеспеченности жильем. В области образования и культуры муниципалитеты управляют всеми местными шко-

лами, включая художественные училища, а также памятниками культуры и истории (*Cabannes, Gohin, 2000*).

В итоге представляется, что лучше всего местное правительство характеризует его тесная связь с государственным управлением на уровне центра. Французские муниципалитеты и другие местные правительства, похоже, так же зависят от прочих уровней управления, как и указанные уровни зависят от них. Очевидно, что это обстоятельство обуславливает постановку вопросов контролируемости и делает осуществление политической стратегии чрезвычайно сложным. В целом около 1/3 занятых в государственном секторе работают на местные правительства.

В 2001 г. 56 700 местных правительств располагали 1,6 млн государственных служащих (эти данные не включают статистику по г. Парижу и Генеральному совету Парижа, что даст дополнительно 35 тыс. занятых). Из упомянутых 1,6 млн человек около 50 тыс. работали на региональном уровне, 500 тыс. – в генеральных советах и более 1 млн – в муниципалитетах и межмуниципальных организациях. Также интересно отметить, что центральное правительство и его региональные службы, а также министерства располагали персоналом в 3 млн человек. В это число не включены около 850 тыс. человек, занятых в системе государственного здравоохранения, и 1,5 млн работающих в сфере образования.

Связь между уровнями становится более понятной благодаря анализу бюджетов соответствующих уровней государственного управления. Годовой бюджет центрального правительства составляет около 288 млрд евро, муниципалитеты тратят 90 млрд евро, департаменты – 40 млрд, а бюджет регионов составляет 14 млрд евро. В итоге объем финансовых ресурсов и размер персонала местных правительств составляют примерно половину соответствующих показателей центрального правительства, что обнаруживает относительное влияние центра в регионах, несмотря на значительные перемены в отношении системы опеки и главенства префектов в области полномочий принятия решения на всех уровнях, исключая центральный.

В Италии и Испании дела обстоят таким же образом: размер персонала на региональном уровне и бюджет регионов все еще значительно меньше, чем в центральном правительстве и его агентствах. В Испании приблизительно 65% государственных расходов контролируется центральным правительством. Автономные общины и прочие местные правительства полномочны в отношении приблизительно 35% государственных расходов. При этом автономные общины приобретают все большую финансовую независимость и политический вес, чем другие местные / региональные правительства.

В период с 1978 по 2006 г. число гражданских служащих центрального правительства сократилось с 1,7 млн до 546 тыс. человек. Большинство было уволено и / или перемещено в региональные и местные правительства. В целом правительство перевело 850 тыс. гражданских служащих в автономные общины и муниципалитеты.

В Италии сходные тенденции привели к ослаблению влияния центрального правительства: его совокупные расходы сократились с 70% до сегодняшних 63%, а регионы увеличили расходы с 3 до 22%. При этом прочие местные правительства потеряли влияние в области государственного финансирования, что характеризуется снижением их доли в государственном финансировании с 23 до 14%. Однако Италия являет собой известный пример низкого качества государственной службы, что в основном связано с политизацией центрального, региональных и местных аппаратов власти. Несмотря на сильные правовые традиции, в национальной культуре укоренился обычай избегать формальных каналов административного подчинения, и, следовательно, полагаться на политическое воздействие и *bustarella* (конверт с деньгами) для преодоления бюрократических препон. Эту систему усложняет густая сеть государственных агентств, являющаяся для партий дополнительным источником патронажа. Число таких агентств на региональном и местном уровнях достаточно велико, эта система носит название «*sottogoverno*» – намек на подпольное правительство.

В заключение необходимо отметить, что природа и диапазон функций региональных исполнительных органов оказывают огромное влияние на их организацию. Чем больше число функций и / или

территориальный охват региональных правительств, тем с большей вероятностью они являются выборными органами. Чем меньше у них функций и чем они более специализированы, тем вероятнее, что они будут работать под руководством экспертов и технократов.

Центральное и нижестоящие правительства могут усмотреть преимущество в размещении одной из функций в руках экспертов без их отчетности перед избирателями. С другой стороны, может быть более плодотворным поручить ряд специализированных функций заботам выборных местных парламентов или выборным региональным исполнительным органам. Во Франции, Италии и Испании центральные правительства децентрализуют ресурсы и наделяют властью региональные и местные правительства. Государство выбирает путь усиления демократической контролируемости правительств низового уровня и позволяет местным и региональным правительствам возлагать исполнение специализированных функций на монофункциональные организации, управляемые экспертами.

#### *2.2.6. Политический масштаб региональных исполнительных органов во Франции (в Италии и Испании)*

В чем заключается влияние региональных избираемых должностных лиц на французскую политику и политиков? Р. Le Lidec полагает, что власть мэров существенна и стала особо значительной за последние 25 лет<sup>15</sup>. Мэры всегда были влиятельными, поскольку их аппараты и муниципальные советы составляют основу французской политической системы, тогда как регионы всегда были слабее.

Работа Le Lidec представляет собой исследование роли французских избираемых должностных лиц, их роли в формировании успешных правящих режимов во Франции. Автор утверждает, что недавнему росту влияния избираемых на местном уровне чиновников предшествует референдум 1969 г., организованный вследствие кон-

---

<sup>15</sup> Documentation Française "Le Cumul Des Mandats Et Des Fonctions". *Les études de la Documentation Française* (1998), Christian; Le Lidec, "Les Maires Dans La République, L' Association Des Maires De France Eléments Constitutifs Des Régimes Politiques Français Depuis 1907" (Université de Paris 1, 2001), *Reformistes et Solidaires, Tout Savoir Sur Le Cumul Des Mandats* (2005 [cited July 25, 2005]; доступно на сайте [http://www.re-so.net/article.php3?id\\_article=565](http://www.re-so.net/article.php3?id_article=565)).



фликта между в то время президентом Ш. де Голлем и выборными французскими чиновниками. Что касается законов последнего времени, касающихся децентрализации, он полагает, что за последние 20 лет чиновники, избираемые на местном уровне, и организации, представляющие их на национальном уровне (Association des Maires de France, Association des Maires des Grandes Villes de France, Assemblée des Départements de France и Assemblée des Régions de France), оказывали сильное влияние на центральное правительство и группы, готовившие реформаторские предложения. То же касается членов Национальной ассамблеи и Сената.

«Отчего избираемые на местном уровне чиновники столь влиятельны на национальном уровне?» – спрашивает Le Lidec. В своем описании истории становления влияния таких чиновников он подчеркивает, что сама природа политической системы основывается на вековой практике избрания чиновников на местном уровне с последующим отстаиванием этого мандата как своего «базового лагеря» перед тем, как предпринять попытку обрести влияние на региональном или национальном уровне. Они опираются на небольшие местные сообщества политических «друзей» (их супругов и их близких доверенных политических компаньонов) с тем, чтобы «аккумулировать» мандаты, получаемые на выборах.

История аккумуляции мандатов, согласно Le Lidec, является частью становления Французской республики, в частности, Третьей и Четвертой республик, когда все выборные чиновники были обеспокоены судьбой своих политических карьер в условиях существования крайне нестабильных правительств. В течение 70 лет существования Третьей республики (1870–1940 гг.) сменились 51 правительство и премьер-министр, а в течение 12 лет Четвертой республики (1946–1958 гг.) было 13 премьер-министров и правительств. И действительно, с 1870 по 1958 г. средний срок пребывания у власти центрального правительства составил около 12 месяцев, а средний срок начиная с существования Пятой республики в 1958 г. – 46 месяцев. Следовательно, на протяжении последних 47 лет выборные члены парламента, сенаторы и министры, а также прочие члены центрального правительства не имели оснований для беспокойства о

нестабильности правительств. Таким образом, практика аккумуляции местных мандатов, получаемых на выборах наряду с аккумуляцией прочих мандатов, включая департаментские, региональные, сенаторские, Национальной ассамблеи или Европейского союза, остается основой системы.

Зачастую аккумуляция мандатов усиливает позиции мэра, особенно в случае крупного муниципалитета. Такой мэр может также контролировать генеральный совет, президента региона или же и то, и другое. Г-н G. Frêche является архетипическим экземпляром феодального политического сеньора. После пребывания на посту мэра города Монпелье в течение 20 лет он ушел в отставку, но остался в составе совета и был назначен своими коллегами на должность президента «конгломерата общин» региона Монпелье. К тому же он и сегодня президент Регионального совета и член Национальной ассамблеи по округу Монпелье. Мэр Frêche также контролирует жизнь департамента Эро, поскольку D. Vezinhet, президент Генерального совета, является его политическим другом и подчиненным. Vezinhet начал свою политическую карьеру в 1977 г. в муниципальном совете Монпелье. В то время он был одним из ближайших сподвижников и друзей Frêche по Социалистической партии. И по мере успешного развития карьеры Frêche также прогрессировала и карьера Vezinhet. В 1983 г. Vezinhet стал заместителем мэра и членом Регионального совета, в 1985 г. – членом Генерального совета, а в 1988 г. – его президентом. Сегодня он весьма активен в качестве председателя трех местных правительств, являющихся специализированными органами в области управления транспортом, экономическим развитием и планированием в Монпелье и в окрестных муниципалитетах.

Такое аккумуляция мандатов является свидетельством того, что, несмотря на принятие закона о реформе 1985 г., ограничившего перечень мандатов, которые могут иметь выборные чиновники, существующая практика осталась в силе. Невозможность аккумуляции европейских мандатов наряду с национальными привела к росту специализации и разделению труда между избираемыми чиновниками и их политическими командами. Сегодня видные политические

фигуры могут заниматься аккумулярованием путем «делегирования». Типичный выборный чиновник выигрывает мандат, набирает свою команду, а затем уходит в отставку, передав офис предварительно назначенному заместителю. Затем все повторяется, но при этом сохраняется первый местный мандат. В 1988 г. 133 члена парламента ушли в отставку, выбирая зачастую полномочия мэра или мандат Генерального совета, предпочитая эти должности региональному мандату.

5 апреля 2000 г. «реформа реформы», касающаяся аккумулярования мандатов, установила, что член парламента не может иметь, помимо своего, мандаты члена Генерального или местного совета или мэра муниципалитета с населением более 3 тыс. человек. Более того, выборное должностное лицо не может уходить в отставку с последнего поста, на которое оно выбрано. Однако выборные чиновники все еще могут полагаться на своих супругов и руководителей аппаратов. Например, J.P. Fourcade является мэром города Сен-Клод, а также сенатором и вице-президентом регионального совета Иль-де-Франс. Он был в городском совете Болонь Биланкур, но оставил вместо себя супругу и заместителей, чтобы сохранить контроль. Аналогичным образом, будучи министром внутренних дел, г-н N.Sarcozy был избранным членом городского совета Нэйи и Генерального совета Нэйи после одновременного пребывания в течение 10 лет мэром этого города и президентом упомянутого Генерального совета. Сегодня большинство чиновников, избранных на национальный уровень, имеет местный мандат. Это более 85% всех членов парламента и Сената, у которых по меньшей мере 2 мандата. В 2003 г. 90,8% от 577 членов парламента и 80,7% от 239 сенаторов имели наряду с основными постами свои местные офисы (*Le Lidec, Tronquoy, 2004*).

Очевидно, что такие вертикальные сети выборных чиновников связывают местных политиков с процессом принятия решений на национальном уровне и определяют взаимоотношения различных уровней государственного управления. Эти отношения имеют решающее значение для эффективности французской политики. В следующем разделе будет более подробно изложено, как сегодня осу-

ществляется дальнейшая политическая и функциональная интеграция и координация каждого из уровней государственного управления. Подобным же образом в Италии и Испании региональные политики способствуют углублению движений регионализма. Последние имеют глубокие корни в политической культуре испанских регионов. Менее успешны они в Италии. Тем не менее в обоих случаях оппозиционные политики ослабляют рецентралистские тенденции и углубляют тенденции децентрализации и регионализма.

Подводя итоги проведенного анализа, можно отметить, что главами региональной исполнительной власти во Франции, а также в Италии и Испании были могущественные префекты, получившие образование и подготовку в центре (Париже, Риме или Мадриде) и присланные на периферию, чтобы управлять регионами, местными правительствами, муниципалитетами, департаментами, графствами или провинциями. Сегодня же, напротив, влиятельны главы регионов, включая мэров крупнейших региональных городов, и прочие региональные политические лидеры. Действительно, политические факторы оказывают влияние на исполнительную функцию. Мэр может обрести определенный вес в результате аккумуляции мандатов и укрепления своих позиций за счет проведения близких и проверенных союзников на ограниченное число ключевых выборных должностей.

Политические силы во всех трех странах преуспели в становлении местного расширенного уровня управления и усилении его функциональных полномочий, равно как и в придании ему больших политических и стратегических возможностей, нежели те, которыми обладают местные правительства наподобие муниципалитетов. Существует ряд исходных централистских и децентралистских тенденций, которые подразумевают одновременное облегчение доступа центрального правительства к планированию и координации или трансформацию государства в более демократичную, плюралистическую и конкурентоспособную систему. Означает ли это, что региональное правительство выполняет роль посредника в отношениях мест с центром? Следующий подраздел предполагает, что регионы недостаточно сильны. В то же время региональный уровень

представляет собой поле действительно значимых политических переговоров.

### *2.2.7. Отношения регионов с центром во Франции (в Италии и Испании)*

В соответствии с французским опытом региональные правительства не опосредуют отношения мест с центром, хотя большинство действий осуществляется на их уровне. Другими словами, региональный уровень представляется достаточным для большинства инициатив государственного сектора, но это не приводит к усилению региональных правительств.

Для этого существует три причины. Во-первых, регионы – это «молодые» институты территориального управления, они созданы только в 1982 г. Они не стали катализаторами региональных политических движений во Франции, как это было в Италии или Соединенном Королевстве. Во-вторых, «контрактам между центром и регионами» уже четверть века. При их подготовке установилась прочная традиция исполнения процедуры в области решения проблем экономического развития и планирования, когда за стол переговоров садятся представители всех уровней государственного управления и большого числа государственных и частных организаций.

Контракты, рассчитанные по меньшей мере на 5 лет, делают регионы подотчетными всем сторонам. Так, например, контракты в период 2000–2006 гг. относились к 12-му плану. Например, на последнем раунде переговоров о контрактах северного Па-де-Кале на 2000–2006 гг. регион был ключевым участником наряду с обоими департаментами и рядом ключевых муниципалитетов (Дюнкерк, Болонь-сюр-Мер, Лилль-Рубе-Туркуэн, Ленс-Льевин, Валансьен, Мобье-Валь-де-Самбре) и Европейским союзом. Все партнеры финансировали контракт на общую сумму 28 млрд франков (финансируемый во французских франках): центральное правительство выделило 10,4 млрд, регион – 7 млрд, департаменты – 2,6 млрд, а Европейский союз – 8 млрд фр. фр.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Conseil Régional du Nord-Pas de Calais, Contrat De Plan Etat-Region (2005 [cited November 20 2004]); доступно на сайте <http://www.cr-npdc.fr/instit/cper/intro.htm>.

В-третьих, Структурный и Социальный фонды Европейского союза, созданные в 1974 г., а также его Комиссия по инициативам общин, учрежденная в 1989 г., избрали региональный уровень в качестве ключевой территориальной единицы для ведения всех стратегических переговоров, включая переговоры по вопросам партнерства, финансирования, рассмотрения заявок, реализации и оценки. Однако регионы не являются исключительными партнерами Европейского союза. Его фонды и стратегии приводят за стол переговоров представителей множества уровней государственного управления, государственных и частных организаций (*Auby, 2003; Behar, 2002; Behar, Estebe, 1997; Manesse, 1998*).

На протяжении 1980-х и 1990-х годов после учреждения региональных правительств ряд исследователей предрекал их подъем. Они полагали, что принятие регионами на себя роли ключевой стороны при подписании контрактов и их общие полномочия в области осуществления политики развития приведут к исчезновению департаментов, слиянию регионов, которые смогут конкурировать с немецкими землями. Но эти академические дебаты не возымели никакого влияния на последовавшие реформы.

Конституционные реформы 2003 г. и последовавшее за ними укрепление всех местных правительств обнаружили, что теперь регионы являются прочным уровнем управления среди местных администраций. Но регионы не имеют приоритета по отношению ни к одному иному правительству. И действительно, конституционная реформа от 28 марта 2003 г. ввела в действие принцип сотрудничества правительств всех уровней (ст. 72.5). Также необходимо отметить, что по сравнению с другими местными правительствами (см. выше) регионы остались относительно маленькими с точки зрения численности персонала и размера бюджета.

Последовавшие установления 2003–2004 гг. не повлияли на установившийся баланс сил между местными правительствами. Что же касается дальнейших действий, то ранее имевшие место предложения по передаче технического и административного персонала Министерства образования в регионы не были реализованы, хотя полномочия регионов в области экономического развития, профессио-

нального образования и регионального транспорта были расширены в целях координации со стратегиями ЕС. Планируемое к 2007 г. сокращение всех структурных и социальных фондов хотя, конечно, и усилит позицию президентов региональных советов на всех переговорах с региональными префектами, но этот шаг будет иметь минимальные последствия с точки зрения передачи полномочий. Следовательно, нельзя рассматривать регионы как ключевых посредников в отношениях между муниципалитетами и центром.

Новые реформы (Закон 2000-374 от 29 апреля 2004 г.), относящиеся к поправкам к Конституции и направленные на изменение функций и организации центрального правительства, коснулись также и префектов. Влияние их на региональных префектов было интересным, если вспомнить, что реформа центрального правительства включала дальнейшую децентрацию предоставления услуг, которая была направлена на укрепление именно региональной координации в области их оказания.

Начатая в 1992 г. и видоизмененная в соответствии с решением правительства (Закон 2000-374 от 29 апреля 2004 г.) реформа предусматривала, что префекты и правительственные представительства на местах должны реорганизоваться при условии усиления координирующей роли префектов. Пять министерств, которые традиционно не подпадали под действие полномочий префекта – юстиции, здравоохранения, образования, финансов и труда, – отныне должны были работать с региональными префектами, являющимися теперь чрезвычайными представителями центрального правительства в области координации и единственными должностными лицами, которые вправе подписывать все соглашения и контракты.

В действительности префекты стали «надзирателями» над взаимодействием со всеми местными правительствами и единственными полномочными чиновниками, которые могли привлекать к участию в контрактах и конвенциях центральное правительство. Еще одной функцией региональных префектов стало обеспечение согласованности на всех уровнях реализуемых программ. Никакая государственная деятельность не могла быть осуществлена без согласования с ними, включая деятельность национализированных частных пред-

приятый. Они возглавляли все комитеты, включая комитеты по «региональным действиям» и комитеты «руководителей аппаратов», могли организовывать поставки всех услуг, попавших под деконцентрацию в соответствии с приоритетами регионов или по решению компетентных совещательных органов. Наконец, они располагали полномочиями назначать руководителей проектов, которые занимаются координацией специализированной стратегической деятельности (*Tronquoy, 2004*).

Данные реформы явились свидетельством потребности в усилении координации деятельности всех региональных служащих центрального правительства непосредственно на их рабочем уровне. Реформы не только ознаменовали становление института сильных региональных префектов, но и также обнаружили, что слабая позиция региональных служащих центрального правительства на всех проводимых переговорах более не защищена ни правовыми и финансовыми полномочиями, ни традиционным престижем их деятельности. Скорее всего, такое положение возникло в ходе согласования различных точек зрения, когда решили, что главная задача префекта состоит в установлении национального согласия, в то время как чиновники местных правительств должны отстаивать интересы своих общин (*Behar, 2000; Behar, Estebe, 1997, 1999, 2004*).

Следует заметить, что когда правительство деконцентрировало дополнительные объемы ресурсов и подтвердило полномочия региональных префектов, регионы не обнаружили ни усиления собственной ответственности, ни увеличения полномочий. Указанные одновременные тенденции говорят в пользу того, что прежде всего именно на региональном уровне в Европе органы центрального и региональных правительств, а также государственные и частные организации кооперируются в целях организации управления страной. Столь же очевидно и то, что ни одно правительство не развилось из посреднического органа. Ни префекты и региональные чиновники центрального правительства, ни региональные выборные должностные лица со своими региональными правительствами не в состоянии доминировать в региональной политической игре.



В сложившихся условиях города действительно могут оказаться в центре региональных политических систем, а следовательно, и мэры региональных правительств. Примерами могут служить Р. Маугоу (в бытность свою мэром Лилля), М. Aubry (его политический «протезе» и преемник лилльского муниципалитета), G. Frêche (мэр Монпелье), J. Chirac (в его бытность мэром Парижа) или A. Juppe (в то время мэр Бордо). Их мощные сети влияния и контроля политических структур региона свидетельствуют о том, что эти деятели являются *primus inter pares* (первыми среди равных).

Таким образом, для региональных руководителей имеются определенные резервы политического роста, однако это тенденция последнего времени, находящаяся еще на стадии развития. К тому же она еще не достигла той стадии, когда региональные правительства стали бы существенным элементом в отношениях центра и мест. Во Франции региональный уровень стал тем территориальным уровнем, где осуществляются переговоры между большинством эшелонов государственного управления.

Региональное правительство остается всего лишь одним правительством в ряду многих. В Испании и Италии региональные правительства стали оплотом оппозиции, всегда выступавшей против проектов возвращения к централизации, но всегда бывшей на стороне того, чтобы регионалистские взгляды проникли на уровень общенациональной политики. По мере того как центральное правительство в нарастающей степени утрачивало способность контролировать территориальную систему перераспределения и экономическую деятельность регионов, центр принятия стратегических решений сместился на региональный уровень в поисках все более дифференцированных и многогранных ответов на конкурентный вызов глобальной экономической конкуренции.

#### 2.2.8. Состояние региональных бюджетов во Франции

Исследования по вопросам налоговых систем и региональных исполнительных органов выделяют одно важное обстоятельство: как только достигается определенный уровень по числу исполняемых функций, объему бюджета или размеру персонала, местное / региональное правительство перестает комплектоваться путем назначе-

ний на должность или работать под руководством государственного чиновника, но становится избираемым.

McMillan (*McMillan, Melville, 2004*) полагает, что функциональные организации на региональном уровне, которые подотчетны правительствам низового уровня, являются по многим причинам наиболее эффективными и востребованными институтами для всех городских регионов. Автор настаивает на том, что все крупные региональные правительственные системы ведут борьбу с самим этим утверждением. Часть из них избрана прямым голосованием, причем часть, большая по отношению к той, которая избрана ступенчатым голосованием или не избиралась вовсе. Таким образом, функциональная подотчетность правительствам низового уровня может быть недостаточной в условиях, когда региональные укрупненные государственные институты достигли определенного объема бюджетов, что указывает на необходимость проводить прямые выборы в более крупных регионах.

Французская налоговая система на уровне местных правительств состоит из грантов и механизмов перераспределения налоговых поступлений. Первым столпом данной налоговой системы является практика обусловленных грантов, которые обычно связаны с очередной передачей полномочий. Такую практику подвергали критике за несоответствие уровня предоставления услуг размерам затрат. Несмотря на индексацию инфляции и роста ВВП, центральное правительство не всегда предоставляло достаточное финансирование для обеспечения нормального качества государственных услуг. Часто для иллюстрации такого дисбаланса поступлений приводится пример передачи средних школ региональным правительствам. Со временем затраты регионов на содержание школ выросли в 4 раза, в то время как финансирование со стороны центрального правительства осталось неизменным.

Вторым столпом является механизм перераспределения налоговых поступлений, в соответствии с которым центральное правительство передает определенную долю всех поступлений от некоторого налогового инструмента местным правительствам. Ключевым вопросом в данной практике передачи определенных видов налогов

является ее противоречие европейскому законодательству. Например, передача налога на добавленную стоимость может привести к множественности местных ставок налога, что противоречит законодательству Европейского союза (*De Courson, 2002*).

Передача внутреннего налога на нефтепродукты (далее – ВННП), который уплачивается и контролируется на региональном уровне, в местах осуществления нефтепереработки не может считаться законной в силу различных эффективных ставок налога в зависимости от территории. Например, De Courson считает, что существует только один вид налога, поступления от которого можно передавать местным правительствам: традиционный подоходный налог. Никогда по закону в этой роли не может выступать единый социальный налог. Ставки подоходного налога уже считаются слишком высокими, и только 51% всех французских семей уплачивает его. Автор предполагает, что отчисления на социальное страхование, возможно, являются наилучшими для перевода части от его сбора местным правительствам, поскольку он распространяется на 90% населения и поскольку уровни его изменчивости по территориям соответствуют нормам европейского законодательства.

В 2001 г. муниципалитеты собрали в виде налоговых поступлений около 41,7 млрд евро, департаменты – 17,91 млрд, а регионы – 4,54 млрд. Из указанных 64,16 млрд евро только 8,19 млрд приходится на налоговые выплаты с экономической деятельности, в то время как более 80%, или 55,36 млрд евро, было получено за счет различного рода налогов на имущество. Кроме того, за период с 1997 по 2001 г. уровень бюджетной независимости местных правительств упал с 52,8 до 45,4%. Муниципалитеты, департаменты и регионы потеряли 7,2, 5,7 и 16,1% своей бюджетной независимости, соответственно, поскольку департаменты центрального правительства заменили специализированные налоговые поступления для местных правительств обусловленными грантами<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Direction Générales des Collectivités Locales, «Fiscalité Locale: Structure, Autonomie», review of Reviewed Item, *Structure de la fiscalité locale; Autonomie de la fiscalité locale*, no. (2005), [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil\\_donnees\\_chiffrees.html](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees/accueil_donnees_chiffrees.html).

Начиная с 1982 г. выборные официальные лица местных / региональных правительств попадали в сложное положение из-за неумения центрального правительства «держать свое слово». В докладе Сената, подготовленном под руководством P. Gélard, подчеркивается, каким образом неспособность центрального правительства перевести ресурсы в 1980-х и 1990-х гг. и задержки в своевременном переводе оказали негативное влияние на выборных местных чиновников<sup>18</sup>. Например, отказ Конституционного суда опротестовать «рецентрализацию» местных ресурсов центральным правительством привел к дальнейшему ограничению местных финансовых прерогатив, включая компенсационные платежи<sup>19</sup>, местные налоги и возможность изменять ставку местного налога в целях регулирования. В отличие от чиновников местных правительств, руководство центрального правительства считало, что принцип «свободной местной администрации» на практике означает минимальную финансовую автономию местных правительств.

Согласно D. Migaud, члену парламента от департамента Изер, указанная идеология центрального правительства, допускавшая децентрализацию и самоустранение из финансовой области, подогревается взглядами, согласно которым вопросы дефицита и сбалансированности бюджета можно решить, адресовав местным правительствам полномочия и заботу о контроле над расходами. Эта передача должна обеспечить сбалансированные бюджеты и ограничить предел их дефицита 3% ВВП в соответствии с требованием Европейского союза. Кроме того, местные правительства воспринимались в

---

<sup>18</sup>Patrice Gélard. *Projet De Loi Constitutionnelle Modifiant Le Titre XV De La Constitution*. (Place Published: Senat, 2004), <http://www.senat.fr/rap/104-180/104-180.html> (accessed June 25, 2005). См. так называемый Отсроченный закон 82-123 о свободах и правах регионов, Départements and Communes (JORF 03 March, 1982, p.730) и, в частности, ст. 102, которая устанавливает, что «ресурсы должны быть переданы со всеми чистыми приращениями и убытками, возникшими в результате государственных перечислений местным общинам или региону».

<sup>19</sup> В 1993 г. центральное правительство отменило департаментский и региональный налог «на движимое имущество», закон о финансах 2000 г. отменил региональную долю в налоге «на проживание», а закон о финансах 2001 г. отменил налог на табличку автомобильного номерного знака (т.н. «автомобильную виньетку»).

качестве маленьких, недорогих и эффективных «политических актеров».

Migaud приводит в качестве примера наиболее интересные данные, касающиеся трансфертов по ВННП. Выплаты по ним составили 1,94% ВВП в 1994 г., но были сокращены до 1,6% ВВП в 2001 г. Предполагается, что благодаря подписанию Киотского соглашения и дальнейшему росту цен на газ они достигнут своего минимума в 2012 г., тем самым снова и снова оказывая негативное влияние на поступления региональных правительств. Он также утверждает, что действия такого рода привели к росту ставок местных налогов и создали новые препятствия на пути установления равенства и солидарности территорий (Migaud, 2003).

Председатель Сената и президент Ассоциации департаментов Франции С. Poncelet, президент Ассоциации мэров Франции J.P. Delevoüe, президент Ассоциации местных финансовых комитетов J.P. Fourcade и президент Ассоциации регионов Франции J.P. Raffarin, начав работу в июне 2000 г., подготовили предложения по конституционной реформе. Также Совет по экономике и социальному развитию выпустил в июне 2001 г. подробный доклад, а Комиссия Маугоу опубликовала его основные подходы в октябре 2000 г. В результате итоговой дискуссии, посвященной вопросам дальнейшей децентрализации, было признано, что необходимо предусмотреть большую бюджетную независимость местного уровня и большие объемы местных бюджетов.

В ноябре 2003 г. на ежегодном собрании Ассоциации мэров Франции С. Poncelet заявил, что местная налоговая система является «устаревшей, несправедливой и архаичной» (Robert, 2004). В 2003 г. было достигнуто соглашение, согласно которому местные правительства должны, в конце концов, получить конституционные гарантии финансовой автономии (De Courson, 2003; Migaud, 2003). 28 марта 2003 г. была осуществлена конституционная реформа, приведшая к передаче всех полномочий муниципалитетам. 13 августа 2004 г. были приняты конституционные принципы, предоставившие свободу и устанавливающие ответственность местных образований в отношении экспериментов, референдумов, ресурсов и финансовой

независимости (*Guengant, Josselin, 2003*). Тезис о том, что все местные правительства и муниципалитеты получили значительную финансовую независимость, все еще остается предметом дискуссий, так как значительная часть местных ресурсов остается централизованной.

Реформа, в частности, ст. 72.2, усиливает финансовую независимость местных правительств путем предоставления гарантий того, что местные правительства будут иметь «собственные» ресурсы, и эти ресурсы должны «определять» часть «всех» поступлений. Новые правила разработаны с целью защиты местных общностей от претензий центрального правительства на возврат к централизации и установления контроля над ресурсами местных правительств. В соответствии со ст. 72.2.2 ресурсы местного правительства состоят из займов, полученных в кредитных организациях, платы за услуги, установленной выборным советом, и местных налогов. Sauvageot (*Sauvageot, 2003*) тем не менее отмечает, что данный аспект реформы не является «по-настоящему инновационным», поскольку советы местных правительств и без того уже были наделены полномочиями устанавливать налоговые ставки и базы на движимое и недвижимое имущество и отдельные виды занятий. В конце концов, эти соображения вошли в контекст реформы, так как сенатский комитет настаивал на них.

Настоящие новации мы находим в ст. 72.2.3, которая устанавливает, что налоговые поступления и прочие ресурсы составляют основную часть всех ресурсов местного правительства. Статья определяет, что специализированные гранты должны быть ограничены и сокращены, что замещение любых ресурсов специализированными грантами должно быть также ограничено, что неприемлемы любые «ограничения» административной свободы действий местного правительства.

Исполнение этих правил ведет к определенным затруднениям. Например, что включать в понятие «местное правительство»? Узкое понимание ограничивает применение термина местными правительствами метрополии и исключает все прочие (Французскую Полинезию, острова Майотт в Тихом океане, Сен-Пьер и Микюло в Север-

ной Атлантике у побережья Канады). Как понимать принцип большинства? Это ровно 50% всех ресурсов или это значительный объем, так как ни один вид деятельности местного правительства не ограничен? Закон проникнут духом защиты местных выборных чиновников от решений центрального правительства, которые затрагивают действия администрации округа.

Таким образом, во Франции неспецифическая природа текста Конституции подразумевает, что смысл конституционных реформ большей частью будет зависеть от будущих интерпретаций Конституционного Совета<sup>20</sup>. В отношении затрат новые положения запрещают любые расходы, которые полностью не покрыты соответствующими поступлениями ресурсов или финансовыми инструментами. Конституция гарантирует свободу в осуществлении расходов, но туманность формулировок не дает возможности комментаторам сформулировать их ясную интерпретацию.

Главный принцип заключается в возможности двоякого толкования: Конституция дарует свободу, но законодатели Франции обладают наследственным правом ее реального воплощения. Текущие дебаты обнаруживают, что все попытки сформулировать разъяснения могут быть аннулированы в ближайшее время решением Конституционного Совета. В области толкования комментаторы предполагают, что решение Конституционного Совета может вернуть ситуацию к положению, имевшему место до реформы 2003 г.<sup>21</sup> В то

---

<sup>20</sup> Ключевые работы о прошлых и настоящих академических взглядах на местные государственные финансы: Bouvier, M., Esclassan M.C., Lassale J.P. (2002). *Finances Publiques*, Paris: L.G.D.J. Darnanville H. M. (2002) *L'Autonomie Financiere et fiscales de collectivities locales passe par une reforme de leur fiscalite*, Actualite juridique de droit administratif; Guillaume D. (2002). *La necessaire consecration constitutionnelle d'un pouvoir fiscal des collectivites territoriales*, Paris: Economica; Robert H., (2003). *L'ambigue constitutionalisation des finances locales*, Actualite Juridique de droit administrative, 11/2003, p. 548–558; Pierre Mouzet. *Le Conseil D'etat Et Le Contrôle Budgétaire Des Collectivités Territoriales*. *Revue Française de Droit Administratif* Juillet-Août (2003), Sylvie (entretien avec) TROSA. *La Lof Est Une Révolution, Mais Pas Une Réforme De L'etat... // Pouvoirs Locaux* 55. № 4 (2002).

<sup>21</sup> См., например: Hertzog, Robert. *L'ambigue constitutionnalisation des finances locales*, Actualite juridique de droit administrative. 11/2003. Mars 2003, p. 548–558; Ricci, Jean Claude. *Les nouvelles garanties constitutionnelles en matiere de ressources des*

же время законодатели, возможно, дадут определение обязательным расходам, а правительство и парламент могут установить верхний предел затрат хотя бы для того, чтобы привести все расходы местных правительств в соответствие с общими бюджетными обязательствами, определенными Европейским валютным союзом.

Наконец, представляется, что традиционный контроль государственных финансов, осуществлявшийся чиновниками центрального правительства, не претерпит изменений. Это важный момент, так как он демонстрирует, что центральное правительство в состоянии не только заставить региональные правительства работать в открытом и демократическом режиме, но и контролировать их деятельность, используя власть кошелька, когда это необходимо.

Межправительственные бюджетные отношения претерпели серьезные изменения также в Испании и Италии. После периода 1970-х гг., характеризовавшегося высокими уровнями заимствований и налоговых ставок местных налогов, итальянские муниципалитеты и регионы утратили право заимствования и в большой мере утратили налоговые полномочия. И сегодня итальянские регионы и муниципалитеты не вправе брать в долг, они в большой мере зависят от грантов центральных правительств и обладают ограниченными правами налогообложения. Большинство из указанных грантов представляют собой «блочные» субсидии, не связанные с местными стратегиями и политическими выборами. Испанские регионы увеличили свои доходы, поступающие из трех основных источников: гранты центрального правительства, доля в общих налоговых поступлениях и местные налоги. Финансовая система, которая была жестко централизована в 1970-х гг., сегодня напоминает финансовую систему обычного федеративного государства. Очевидно, что, несмотря на развитие взаимоотношения между уровнями государственного управления, центральное правительство все еще пытается навязать ответственность регионам и контролировать основные направления развития автономных общин.

---

collectivites, in Acte u Colloque des 31 Mars et 1 Avril 2003, Revue Juridique de L'Ocean Indien, Saint Denis de la Reunion, 3-2003.



### *2.2.9. Заключение: сильные и слабые стороны назначаемых руководителей и смешанные системы*

В отличие от того, что было 50 лет назад, назначенные региональные руководители более «не в моде» в крупных многофункциональных региональных правительствах. В каждой стране форма, размер, эффективность и демократичность региональных правительств различаются в зависимости от традиций и истории, хотя в настоящее время существует очевидная тенденция увязки местных приоритетов с требованиями глобальной экономики. В каждом округе специализированные функции отданы на откуп органам крупных многофункциональных правительств, которыми руководят выборные чиновники и их аппараты в рамках строгих демократических и политических ограничений. Ряд других специализированных функций исполняют эксперты и технократы высокоспециализированных монофункциональных правительств, которые зачастую не подотчетны населению, а подчиняются только своим функциональным общностям (потребителям услуг). В этом случае их деятельность регулируется рыночными силами.

Более того, крупные многофункциональные правительства обязаны не только эффективно работать, они должны быть открыты для средств контроля в рамках осуществления демократии, поскольку центральные правительства опираются и на принцип эффективности, и на принцип демократичности в осуществлении контроля. Измерение эффективности и постоянное соревнование на выборах – это два способа осуществления контроля, которые во все возрастающей мере приходят во Франции на смену системе опеки путем назначения для исполнения определенных функций чиновников, прошедших подготовку в центре, и установления контроля над большими объемами местных / региональных ресурсов. В конечном счете, очевидно, что существующие тенденции ставят региональных руководителей в центр борьбы между формой и размером, эффективностью и демократичностью, происходящей во всех региональных правительствах, каждое из которых занято согласованием местных условий с требованиями мировой экономики.

Сегодня региональные руководители являются выборными чиновниками, жестко подотчетными своим электоратам и зависимыми в ресурсном отношении от рыночных сил. На них все больше давит управленческий и демократический пресс, и они ответственны за исполнение все большего числа функций. Центральные правительства тем не менее предпринимают попытки мониторинга их эффективности и регулирования их деятельности, усиливая их подотчетность электорату. Тенденции возвращения к централизму затруднены по политическим соображениям, поскольку реформы такого рода относятся не к административной, а к политической сфере.

Применимость сделанных выводов к российской региональной системе государственного управления может состоять в следующем:

- В краткосрочные периоды реформы модернизацию проще всего осуществлять в условиях бюрократического государственного управления регионами.
- Краткосрочные преимущества существующей в России системы назначаемых региональных руководителей заключаются в увеличении степени равенства, справедливости в распределении благ, политического контроля центра, что в совокупности ведет к увеличению потенциала будущих реформ в модернизации государственной бюрократии на национальном / региональном / местном уровнях в целях, помимо прочего, улучшения системы планирования и экономического развития.
- Краткосрочные слабости заключаются в недостаточной контролируемости региональных правительств и незначительности местного и регионального потенциала в деле установления связи между местными / региональными условиями и глобальными рыночными приоритетами в условиях глобальной конкуренции.
- В долгосрочной перспективе демократизация России потребует дальнейшей децентрализации и демократизации системы регионального государственного управления, возвращения к системе выборных руководителей. Возвращение к централизму будет затруднено, если местные и региональные политические движения смогут занять центральное место в процессе встраивания социальной конструкции каждого региона в мировую экономику.

- Реализация в долгосрочной перспективе упомянутых моментов может определить повышение эффективности правительства, а также увеличение степени неравенства территорий, усиление конкуренции регионов и многовариантность способов поставки услуг государства и осуществления политической деятельности.

## **2.3. Реформирование системы формирования глав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

### *2.3.1. Хронология событий. Этапы развития института главы региональной администрации в постсоветской России<sup>22</sup>*

Институт главы региональной администрации (далее – губернатор) появился в России в начале 1990-х годов в результате революционных преобразований всей системы государственного устройства.

Найти точный аналог соответствующей должности в советский период невозможно по ряду причин:

- Ввиду непризнания принципа разделения властей в СССР исполнительной власти в строгом смысле слова не существовало. Формально согласно Конституции РСФСР 1978 г. вся полнота власти принадлежала Советам народных депутатов, которым считались подконтрольны и подотчетны все другие государственные органы. Исполнительными и распорядительными органами Советов народных депутатов регионального уровня были избираемые ими исполнительные комитеты.
- Исполнительные комитеты местных Советов, которые с определенными оговорками можно уподобить сегодняшним региональным администрациям, были коллегиальными органами, и их председатели не обладали самостоятельными полномочиями.
- В силу действия ст. 6 Конституции о «руководящей и направляющей» роли КПСС реальная власть на местах принадлежала

---

<sup>22</sup> Данный раздел подготовлен А. Золотаревой.

не Советам и не их исполкомам, а соответствующим комитетам КПСС.

- Несмотря на наличие в составе РСФСР автономных образований (например, автономная республика определялась в Конституции 1978 г. как «советское социалистическое государство, находящееся в составе Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»), эти образования не имели никакой собственной компетенции. Таким образом, фактически РСФСР (как, впрочем, и СССР) представляла собой образец унитарного государственного устройства.

Законом от 24 мая 1991 г. № 1329-1 в Конституцию РСФСР были внесены изменения, вводящие в номенклатуру государственных должностей должности Президента РСФСР и главы местной администрации. При этом к местной администрации приравнивалась и администрация краев, областей, автономных областей и автономных округов. Интересно, что на уровне автономных республик должность главы исполнительной власти (Совета Министров) не была предусмотрена.

Местная администрация – в отличие от ранее существовавших исполкомов – строилась на принципах единоначалия. Ее структура должна была утверждаться Советом народных депутатов по представлению главы местной администрации, а руководители структурных подразделений местной администрации должны были назначаться и освобождаться непосредственно главой местной администрации и подчиняться ему по всем вопросам своей деятельности. В то же время Законом РСФСР должен был устанавливаться перечень должностей местной администрации, утверждение на которые производится соответствующим Советом народных депутатов. Кроме того, местному Совету народных депутатов предоставлялось право принять решение о недоверии главе и другим должностным лицам местной администрации. Вместе с тем указанным Законом не был определен порядок замещения должности главы местной администрации.

12 июня 1991 г. были проведены выборы Президента РСФСР. Несколько региональных лидеров в отсутствие законодательного

регулирования порядка замещения должности главы местной администрации решили одновременно провести выборы главы местной администрации. Первыми избранными населением главами исполнительной власти были мэр г. Москвы Г. Попов, мэр г. Ленинграда А. Собчак и президент Республики Татарстан М. Шаймиев.

Впоследствии выборный порядок замещения должности главы местной администрации был законодательно закреплен<sup>23</sup>. А Законом РСФСР от 1 ноября 1991 г. в Конституции был закреплен институт главы исполнительной власти (Президента) республики в составе Российской Федерации. При этом полномочия, порядок избрания и деятельности глав исполнительной власти (президентов) республик в составе Российской Федерации должны были определяться конституциями и законами соответствующих республик.

После произошедшей в августе 1991 г. попытки государственного переворота Компартия была распущена. Б.Н. Ельцин своим Указом от 23 августа 1991 г. № 78 отстранил от исполнения обязанностей нескольких председателей исполкомов областных советов народных депутатов «за поддержку антиконституционной деятельности так называемого Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР, невыполнение указов Президента РСФСР, направленных на пресечение государственного переворота»<sup>24</sup>.

В этих условиях Указом Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» была введена так называемая исполнительная вертикаль. Согласно этому Указу глава администрации края, области, автономной области, автономного округа по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов назначался Президентом РСФСР и был ему подотчетен. Глава администрации мог быть освобожден от должности Президентом РСФСР по своей инициативе, по представлению соответствующего Совета народных депутатов либо по просьбе самой главы администрации.

---

<sup>23</sup> Закон РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 «О выборах главы администрации».

<sup>24</sup> Указ Президента РСФСР от 23 августа 1991 г. № 78 «Об отстранении от исполнения обязанностей председателей исполкомов областных Советов народных депутатов».

В период 1991–1993 гг. на федеральном уровне нарастало противостояние между исполнительной властью и Верховным Советом, активно противодействовавшим проведению социально-экономических реформ и в конечном итоге предпринявшим попытку насильственного захвата власти. В ответ на это Указом от 21 сентября 1993 г. № 1400 Президент распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР. На 12 декабря 1993 г. были назначены выборы в Государственную Думу и референдум по проекту новой Конституции. На переходный период местные советы народных депутатов были отстранены от участия в назначении глав администрации – Указом Президента<sup>25</sup> было установлено, что глава администрации края, автономной области, автономного округа, города федерального значения назначается и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Совета Министров – Правительства РФ.

Принятая 12 декабря 1993 г. новая Конституция РФ отнесла установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов. Установление системы органов государственной власти субъектов РФ в рамках определенных федеральным законом общих принципов их организации относится к компетенции самих субъектов РФ.

Указом от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» было предписано провести выборы назначенных Президентом РФ глав администраций субъектов РФ в декабре 1996 г. В порядке исключения выборы глав администраций Новгородской, Московской и Омской областей назначались на 17 декабря 1995 г. Эти и другие предусмотренные Указом меры предпринимались, как сказано в самом Указе, в целях создания условий для реализации принципа народовластия, закрепленного ч. 2 ст. 3 Конституции РФ, а также обеспечения формирования в 1995 г. Со-

---

<sup>25</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1597 «О порядке назначения и освобождения от должности глав администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения».

вета Федерации Федерального Собрания, учитывая незавершенность процесса формирования в ряде субъектов РФ законодательной базы, необходимой для проведения выборов и функционирования органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, впредь до принятия федеральных законов об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и о формировании финансовой и материальной базы местного самоуправления.

Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ был принят только 6 октября 1999 г. В отсутствие федерального регулирования некоторые региональные законодательные собрания в 1994–1995 гг. предпринимали попытки расширить свои полномочия за счет исполнительной ветви власти. Эти попытки оказались почти безрезультатными. Важные политические последствия для разграничения полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти на региональном уровне по России в целом имели постановления Конституционного Суда РФ по делам о проверке конституционности ряда положений уставов Алтайского края и Читинской области (хотя юридически эти постановления относились лишь к соответствующим субъектам РФ). В обоих случаях поводом к рассмотрению дела было обращение в Конституционный Суд РФ администрации субъекта РФ, находившей полномочия законодательного собрания чрезмерно расширенными.

Уставом Алтайского края было предусмотрено, в частности, избрание губернатора Законодательным собранием края, по поводу чего Конституционный Суд высказался так: «...Тем самым Законодательное собрание превращено в своеобразную избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания не соответствует Конституции Российской Федерации и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти, поскольку ни законодательная, ни исполнительная власть не вправе

определять одна для другой ее представителя, в том числе в федеральных органах. Эти требования, вытекающие из самостоятельности исполнительной и законодательной властей и обосновывающие независимое формирование их органов, отражены в ст. 95 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Такое раздельное представительство становится бессмысленным, если оба представителя – председатель Законодательного собрания и глава администрации – избраны одним и тем же органом».

Также были признаны не соответствующими Конституции РФ положения Устава, наделяющие Законодательное собрание правом утверждать структуру Совета администрации и основных руководителей администрации, выражать им недоверие и давать согласие на освобождение от должности<sup>26</sup>, а равно положения, наделяющие председателя Законодательного собрания правом подписывать законы края.

В другом деле – о проверке конституционности ряда положений устава Читинской области – Конституционный Суд также обнаружил в уставе нарушение баланса полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти. В частности, было указано следующее: «...оспариваемое положение устава о подотчетности администрации, рассматриваемое в системной связи с другими его нормами, ... из которых следует, что законом области можно неограниченно расширять полномочия Думы, в том числе в определении форм и методов осуществляемого ею контроля, создает возможность фактического превращения администрации из самостоятельного исполнительного органа государственной власти в орган Думы. Это несовместимо с принципом разделения властей и принципом самостоя-

---

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края.



тельности органов законодательной и исполнительной власти, закрепленными в ст. 10 Конституции Российской Федерации»<sup>27</sup>.

Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» установил, что в Совет Федерации по должности входят по 2 представителя от каждого субъекта РФ: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти. Этим же Законом было предписано завершить выборы губернаторов не позднее декабря 1996 г.

К началу 1997 г. выборы губернаторов были завершены почти повсеместно. Выборный порядок замещения должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации был закреплен первоначальной редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. Исключение из общего правила о прямых выборах глав субъектов РФ допускалось в случаях, когда на день вступления в силу данного Федерального закона Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации было предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем избрания его специально созываемым собранием представителей<sup>28</sup>.

В 2000 г. новоизбранный Президент России В.В. Путин начал реформу системы государственного управления. Были созданы 7 федеральных округов, в которые назначался представитель Президента; изменился порядок формирования Совета Федерации. Со-

---

<sup>27</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности Устава – Основного Закона Читинской области.

<sup>28</sup> Статья 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

гласно новому Закону «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>29</sup> член Совета Федерации от законодательного органа субъекта РФ избирается им на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного органа субъекта РФ путем ротации – на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа (ст. 2). Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа власти субъекта РФ назначается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок его полномочий (ст. 4).

*2.3.2. Анализ конституционности действующего порядка назначения и отстранения глав субъектов Российской Федерации*

В декабре 2004 г. вступили в силу поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>30</sup>, кардинально изменившие порядок замещения должности главы субъекта РФ.

Если ранее – как отмечалось выше – главы субъектов Российской Федерации по общему правилу избирались непосредственно населением субъектов РФ, то по новой редакции Закона № 184-ФЗ они назначаются законодательными органами субъектов РФ по представлению Президента РФ на срок до 5 лет. В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры Президент вправе «внести новое предложение о кандидатуре», либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, либо распустить законодательный орган субъекта Российской Федерации. Одновременно предусмотрена возможность

---

<sup>29</sup> Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ.

<sup>30</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ.

отрешения главы субъекта РФ от должности Президентом РФ, в том числе по такому основанию, как «утрата доверия» Президента РФ.

Конституционность этих положений Закона № 184-ФЗ была оспорена в Конституционном Суде РФ. По мнению лиц, инициировавших данное разбирательство, указанные нормы чрезмерно ограничивают право граждан на участие в управлении делами государства и их избирательные права, нарушают конституционные принципы разделения властей, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, не соответствуют конституционным положениям о полномочиях Президента Российской Федерации. Своим Постановлением от 21 декабря 2005 г. № 13-П Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции новый порядок замещения должности главы субъекта РФ. В рассмотрении вопроса о конституционности прочих перечисленных выше норм этого Закона по формальным основаниям было отказано. Однако двое судей Конституционного Суда – А.Л. Кононов и В.Г. Ярославцев – не согласились с принятым им решением, обосновав свою позицию в так называемом «особом мнении»<sup>31</sup>. Рассмотрим основные аргументы, приводившиеся в споре о конституционности нового порядка назначения глав регионов.

Главным аргументом Конституционного Суда было то, что Конституция непосредственно не регламентирует порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, как отмечалось выше, ранее Конституционный Суд усматривал в Конституции нормы, которым противоречит отстранение населения субъекта РФ (тогда речь шла об Алтайском крае) от участия в выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Тогда Конституционный Суд утверждал, что из смысла ст. 3 и 32 Конституции вытекает, что «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа

---

<sup>31</sup> Закон о Конституционном Суде предусматривает обязательную публикацию мнений судей Конституционного Суда, не согласных с принятым им решением.

и перед ним ответственно... Избранный же Законодательным собранием глава администрации не может считаться легитимным независимым представителем исполнительной власти»<sup>32</sup>. Таким образом, аргумент Конституционного Суда об отсутствии в Конституции норм, регламентирующих порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, опровергается более ранними решениями самого Конституционного Суда.

Рассматривая вопрос о соответствии Закона № 184-ФЗ закрепленному Конституцией разграничению предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, Конституционный Суд указал, что установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации Конституция относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Однако нельзя не согласиться с мнением судьи А.Л. Кононова, что детально урегулированную федеральным законом процедуру назначения и отрешения от должности глав исполнительной власти регионов трудно отнести к «общим принципам организации системы органов государственной власти субъектов РФ», поскольку она не оставляет места для собственного нормотворчества регионов. Таким образом, в процессе принятия данного Закона были нарушены конституционные принципы разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами.

Участие Президента РФ в назначении главы исполнительной власти субъекта Федерации Конституционный Суд в отмеченном решении обосновал тем, что глава исполнительной власти субъекта Федерации одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и как таковое находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации. Статья 77 Конституции действительно упоминает о

---

<sup>32</sup> Постановление Конституционного Суда от 18 января 1996 г. по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края.

«единой системе исполнительной власти», однако таковую федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют лишь «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения». Таким образом, согласно Конституции помимо единой вертикали исполнительной власти Российской Федерации, в рамках которой можно говорить об отношениях субординации, существует система исполнительной власти субъектов Российской Федерации, независимая от центра и ответственная непосредственно перед их населением.

При этом, на наш взгляд, для обеспечения единства системы исполнительной власти в рамках предметов ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения участие Федерации в формировании региональных органов исполнительной власти в принципе не требуется. Уже на момент принятия комментируемого Закона законодательство обеспечивало федеральным органам весьма действенные рычаги воздействия на органы исполнительной власти регионов. Так, согласно Конституции, акты Президента и Правительства РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ, причем Президенту РФ предоставлено право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса судом. Кроме того, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции, действовавшей на момент принятия комментируемых поправок, федеральные органы исполнительной власти в ряде случаев были наделены правом временно осуществлять отдельные полномочия органов власти субъекта Российской Федерации, в том числе в случае финансовой несостоятельности региона или допущенных его органами власти нарушений федеральных нормативных актов,

финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. В этих условиях наделение Президента какими бы то ни было полномочиями в формировании исполнительных органов регионов само по себе выглядело неоправданной мерой.

Однако комментируемый закон предполагает не просто участие Президента в процедуре назначения главы исполнительной власти субъекта, но отводит ему в ней решающую роль. Именно он выбирает кандидатуру, причем из текста Закона вытекает, что Президент может неоднократно предлагать для утверждения одну и ту же кандидатуру, ранее уже отвергнутую региональным парламентом. Однако вряд ли региональный парламент будет склонен проявлять особую принципиальность в условиях, когда двукратное отклонение предложенной кандидатуры сопряжено с угрозой его роспуска либо назначения на неопределенный срок «временно» исполняющего обязанности. Таким образом, роль регионального законодательного органа в процедуре назначения главы субъекта РФ является скорее декоративной.

Как было отмечено выше, при рассмотрении этого дела Конституционный Суд отказал в рассмотрении вопроса о конституционности норм закона, прямо не связанных с процедурой назначения главы субъекта РФ. Между тем статус главы субъекта РФ определяется порядком не только его назначения, но и отрешения от должности, и без учета этих норм рассматривать вопрос о конституционности соответствующего Закона, на наш взгляд, некорректно. Предоставление Президенту права отрешать глав субъектов РФ от должности по произвольным основаниям лишает последних всякой самостоятельности и доводит до логического конца процесс их превращения в представителей центра на местах.

При таком порядке назначения и смещения глав регионов становится неизбежен их отрыв от интересов и потребностей региона и индифферентное отношение к оценке их деятельности со стороны населения, что вряд ли совместимо с конституционными принципа-

ми народовластия. На это обстоятельство обращает внимание и судья А.Л. Кононов: «Упорное отрицание Конституционным Судом права каждого избирать и быть избранным главой исполнительной власти региона [...] разительно не согласуется с нормами и принципами Конституции Российской Федерации, которая утверждает демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1) и соответственно этим основам признает многонациональный народ единственным источником власти, осуществляющим эту власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления...» (ст. 3).

Инициаторы разбирательства в Конституционном Суде обосновывали свою позицию также тем, что в перечне полномочий Президента РФ, содержащемся в Конституции, отсутствуют полномочия по назначению и отстранению глав регионов. Однако, по мнению Конституционного Суда, «данное обстоятельство само по себе не препятствует тому, чтобы федеральный законодатель [...] возложил на Президента Российской Федерации [...] определенные функции по участию в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации».

Комментируя это утверждение своих коллег, судья А.Л. Кононов подчеркивает важный факт, что Конституция не обходит молчанием вопрос о полномочиях Президента в федеративных отношениях, а формулирует их исчерпывающий перечень: возможность использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий (ст. 85, ч. 1) и право приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в определенных ситуациях (ст. 85, ч. 2). «Если предположить, – добавляет он, – как это делает Конституционный Суд, что не предусмотренные Конституцией полномочия Президента, поскольку он является представителем всего народа, могут быть беспрепятственно расширены федеральным законом, то зачем тогда вообще нужна Конституция?»

Свои позиции судья А.Л. Кононов подкрепляет и ссылкой на мнение международных правозащитных организаций по поводу комментируемых норм Закона № 184-ФЗ. Так, Европейская (Венецианская) комиссия «За демократию через право» обращает внимание на последствия принятия этого Закона для Совета Федерации. Как отмечает Комиссия, в основные задачи Совета Федерации согласно ст. 101 и 102 Конституции Российской Федерации входит контроль за деятельностью федерального правительства и особенно Президента. Однако половина членов Совета Федерации назначается высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, и если эти должностные лица сами назначаются Президентом и могут быть отрешены им от должности в любой момент в случае утраты доверия, то тогда этих членов Совета Федерации, назначенных исполнительной властью, нельзя считать достаточно независимыми для значимого наблюдения и контроля за федеральным правительством и Президентом. В этом случае возникает вопрос о совместности этого состава Совета Федерации с принципом разделения властей, признанным в ст. 10 Конституции Российской Федерации.

Разнообразие высказанных сторонами этого юридического спора аргументов создает впечатление неоднозначности вопроса о конституционности нового порядка назначения и отстранения глав субъектов Российской Федерации. Однако, на наш взгляд, аргументы судьи А.Л. Кононова намного убедительнее по сравнению с позицией Конституционного Суда. Кроме того, Конституция содержит недвусмысленный ответ на этот вопрос, не зависящий от субъективных представлений о содержании таких скорее философских, нежели юридических, категорий, как «демократия», «федерализм» и «разделение властей». Часть 2 ст. 11 Конституции гласит: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Очевидно, что Президент Российской Федерации никак не может считаться лицом, представляющим субъект Российской Федерации в процессе образования органов государственной власти последнего.



Субъект Российской Федерации могут представлять либо непосредственно его население, либо формируемые этим населением органы власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, по нашему мнению, Конституция Российской Федерации исключает участие федеральных органов власти в процессе формирования органов власти субъектов РФ.

### **3. Моделирование финансового поведения региональных властей в условиях изменения политического устройства Российской Федерации**

Одним из основных последствий изменения политического устройства Российской Федерации с учетом описанных в предыдущем разделе особенностей, по-видимому, могло стать изменение механизмов формирования предпочтений региональных властей, что, в свою очередь, должно привести к изменениям в их финансовом поведении. Для исследования этих изменений в данном разделе представлены модели системы выборов глав исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, которые наряду с результатами проведенного выше анализа литературы позволят нам сформулировать некоторые гипотезы о возможных изменениях параметров финансовой политики региональных властей, произошедших после 2004 г.

Основной целью данного исследования является моделирование последствий перехода от выборности к назначаемости губернаторов в России. Соответственно, ключевое место в моделях занимает сопоставление ситуаций, когда главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации выбираются населением региона и когда они назначаются президентом и утверждаются законодательным органом субъекта Российской Федерации. При этом во всех моделях в соответствии с Конституцией России предполагается, что кандидатура Президента Российской Федерации определяется на основе выборов.

#### **3.1. Основные предпосылки и структура модели**

В качестве исходной предпосылки при построении модели будем рассматривать двухуровневую структуру органов власти. В стране с федеративным устройством граждане населяют заданное количество регионов, в каждом из которых действует орган власти, который собирает региональные налоги и предоставляет региональные общест-

венные блага<sup>33</sup>. Мы предполагаем, что предпочтения региональных властей определяются по-разному в двух рассматриваемых случаях: (1) выборный орган региональной исполнительной власти, предпочтения которого сформированы путем агрегирования предпочтений населения региона (механизм агрегирования обсуждается далее) и (2) назначаемый орган региональной исполнительной власти, предпочтения которого сформированы федеральным центром. На уровне федерации действует центральный орган власти, который собирает федеральные налоги и осуществляет предоставление федеральных общественных благ. Предпочтения федерального центра сформированы путем агрегирования предпочтений всего населения страны.

Предположим, что предпочтения населения формируются в соответствии с идеологией простой модели выбора между частными и общественными благами: объем потребления частных благ уменьшается при увеличении налогов, идущих на финансирование общественных благ. Соответственно, у каждого гражданина есть предпочитаемый объем потребления общественных благ, предоставление которого финансируется за счет собираемых налогов. Отличие рассматриваемой ситуации от стандартной простой модели общественного выбора объема финансирования одного общественного блага заключается в том, что население в данном случае имеет предпочтения как относительно объема федеральных, так и относительно объема региональных общественных благ. В соответствии с классической моделью мы будем предполагать, что при любом заданном объеме федеральных общественных благ предпочтения объема региональных общественных благ являются однопиковыми, и, наоборот, при заданном объеме региональных общественных благ предпочтения объема федеральных благ также являются однопиковыми.

Агрегирование таких предпочтений на федеральном и на региональном (в случае использования голосования как механизма формирования общественного выбора) уровнях происходит следующим

---

<sup>33</sup> Законодательная власть в рамках теоретического анализа, приведенного в данном разделе, отдельно не выделяется, в первую очередь рассматривается исполнительная власть, как оказывающая наиболее сильное влияние на финансовую политику в регионе.

образом. Среди всех кандидатов, участвующих в выборах (мы предполагаем, что их бесконечное множество, и они предлагают все возможные альтернативные варианты финансовой политики), выбор победителя на федеральных и региональных выборах производится путем попарного сравнения имеющихся (всевозможных) альтернатив каждым избирателем при голосовании по правилу простого большинства. При этом каждый избиратель осуществляет свой выбор самостоятельно и выбирает альтернативу, которая максимизирует его функцию полезности<sup>34</sup>.

Налоговая система при каждом рассматриваемом варианте расходов предполагается фиксированной, т.е. каждому объему общественных благ на федеральном и региональном уровнях соответствует обеспечивающий его финансирование объем федеральных и региональных налогов. Избиратели определяют предпочитаемые ими объемы общественных благ на федеральном и региональном уровнях на основе полной информации о налоговой системе. С учетом того, что избиратели выплачивают федеральные и региональные налоги из собственного единого бюджета, если предположить заданными федеральные налоги и объем федеральных общественных благ, то избиратель может выбрать предпочитаемый объем региональных общественных благ, который будет зависеть от этого заданного объема федеральных общественных благ как от параметра. И наоборот, при заданном объеме региональных общественных благ и региональных налогах выбор избирателя относительно объема федеральных общественных благ также будет зависеть от объема общественных благ, установленного на региональном уровне.

Таким образом, при анализе финансовой политики **выборных** региональных властей мы предполагаем, что результаты федеральных и региональных выборов представляют собой результаты стратегического взаимодействия федеральных и региональных избирателей, которые, голосуя за предпочитаемых ими кандидатов, выби-

---

<sup>34</sup> См., например, (*Persson, Tabellini, 2000*). Поскольку предпочтения предполагаются однопиковыми, то определение победителя на выборах можно основывать на сравнении соседних пар кандидатов между собой, упорядоченных, например, по возрастанию предлагаемого объема общественных благ.

рают соответственно президента и губернаторов. Другими словами, избиратели, приходя на выборы президента и осуществляя свой выбор, влияют на общественный выбор (по правилу простого большинства) величины предоставляемых федеральных общественных благ в зависимости от выбора объема предоставляемых региональных общественных благ, и, наоборот, приходя и голосуя за губернатора, определяют объем региональных общественных благ в зависимости от выбора объема предоставляемых федеральных общественных благ.

Описанное выше взаимодействие может происходить одновременно: избиратели учитывают при выборе губернатора свои предпочтения и предпочтения других избирателей относительно выборов президента и, наоборот, при выборе президента учитывают предпочтения относительно выборов губернаторов. Для того чтобы не усложнять представленные ниже теоретические модели, а сосредоточиться на анализе результатов перехода от выборности к назначаемости губернаторов, мы не будем рассматривать в общем виде последствия подобного рода взаимодействия, а предположим для простоты, что выборы на каждом уровне происходят при заданных результатах выборов на другом уровне. То есть при голосовании за Президента федерации мы предполагаем известными результаты выборов губернаторов и наоборот<sup>35</sup>.

При гладкости, однопиковости предпочтений и их упорядоченности одновременно по региональным и федеральным общественным благам (см. *рис. 3.1*) результатом представленной выше схемы выборов будет равновесие по Нэшу, определяемое предпочтениями

---

<sup>35</sup> На практике подобная ситуация может реализовываться в нескольких случаях. Федеральные и региональные выборы (на обоих уровнях выборы осуществляются, например, на срок 4 года) могут быть разнесены во времени и проходить последовательно (со сдвигом на 2 года), а не одновременно, а избиратели, голосуя на одних выборах, не учитывают результаты других, например, по причине небольшого, не более 2 лет, горизонта планирования («близорукости»). Кроме того, итерации схождения выбираемого решения к равновесному могут проходить условно при обсуждениях программ тех или иных потенциальных будущих кандидатов в президенты или губернаторы. Такая предпосылка аналогична предположению о неизменности стратегии дуополиста в модели Курно.

медианного избирателя по федеральным общественным благам на федеральных выборах и медианного избирателя по региональным общественным благам в каждом регионе на региональных выборах<sup>36</sup>. Более того, можно предположить, что упорядоченность предпочтений по объему общественных благ может быть связана с упорядоченностью избирателей по доходам. В российских условиях регрессивного обложения индивидуальных доходов подоходным и социальным налогом можно предположить, что предпочитаемый объем общественных благ увеличивается с ростом доходов избирателей. В общем случае наличие такой зависимости определяется устройством системы налогообложения (*Persson, Tabellini, 2000*).

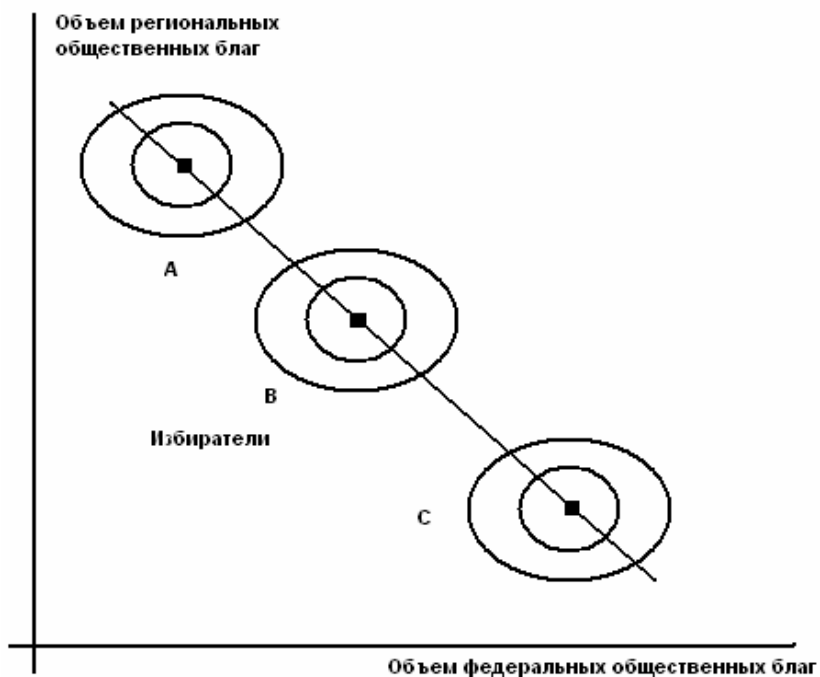
Таким образом, в случае выборов региональных властей предпочтения региональных властей отражают предпочтения медианного избирателя в регионе (это предполагает, что губернатор после выборов проводит региональную политику, соответствующую предвыборным декларациям). Другими словами, при отсутствии предположений о влиянии бюрократии или групп со специальными интересами на общественный выбор можно считать, что предпочтения региональных властей определяются предпочтениями регионального медианного избирателя. Таким образом, предпочтения населения регионов для целей анализа в этом случае можно охарактеризовать при помощи предпочтений медианного избирателя.

Аналогично региональным властям, в случае двухуровневых выборов предпочтения федеральных властей отражают предпочтения медианного для всей страны избирателя по отношению к федеральным общественным благам. Подобная ситуация двухуровневых выборов в общем случае неразрешима из-за невозможности сравнения альтернативных вариантов в двумерном пространстве. Тем не менее мы будем предполагать, что все избиратели могут быть упорядочены по имеющей отрицательный наклон прямой по предпочитаемым наборам региональных и федеральных общественных благ. В этом

---

<sup>36</sup> Блэк (Black, 1948) в одномерном случае показал, что при условии однопиковости предпочтений победитель Кондорсе существует всегда и совпадает с медианным избирателем.

случае выводы относительно выбора предпочтений медианного избирателя сохраняются в силе (рис. 3.1).



Примечание. Обсуждение см. в (Mueller, 1997), ch.8 "Majority rule".

Рис. 3.1.

Итоговое равновесие, складывающееся в такой модели взаимодействия предпочтений федеральных и региональных властей, – это равновесие по Нэшу, в котором будут устанавливаться предоставляемые объемы федеральных и региональных общественных благ в зависимости от варианта формирования предпочтений выбранных губернаторов и федерального центра (в базовой модели – предпоч-

тений медианного избирателя по региональным и федеральным благам).

В случае выборов региональных властей будем предполагать для них возможность отклоняться от предпочтений медианного избирателя после того, как выборы были проведены, т.е. допускать возможность поствыборного поведения, отличного от поведения, декларируемого перед выборами.

Одним из вариантов подобного поствыборного поведения для региональных властей является бюрократическое поведение<sup>37</sup>. Для федеральных властей мы будем допускать возможность поведения, при котором федеральный центр после выборов не отражает напрямую предпочтения избирателей, а максимизирует общественное благосостояние, перераспределяя доходы между регионами. Кроме того, федеральный центр при определении оптимального уровня финансирования федеральных благ и финансовой помощи может учитывать экстерналии от предоставления региональных общественных благ, что также будет приводить к росту общественного благосостояния.

При переходе к **назначаемым** региональным властям становятся важными предпочтения федерального центра относительно объемов региональных общественных благ, поскольку, по предположению, федеральный центр транслирует собственные предпочтения относительно региональных общественных благ через механизм назначения региональному губернатору. Соответственно, в случае назначения губернаторов мы предполагаем, что при выборах федерального центра учитываются не только предлагаемые кандидатами объемы федеральных общественных благ, но и предлагаемые в их программах объемы предоставления региональных общественных благ. В результате выборов и последующего назначения губернаторов их предпочтения представляют собой предпочтения федераль-

---

<sup>37</sup> Бюрократическое поведение может наблюдаться и на этапе проведения выборов, когда бюрократы манипулируют голосованием, предлагая для сравнения определенные варианты в определенной последовательности. Для того чтобы не усложнять модель, мы не будем предполагать возможность бюрократического поведения на федеральном уровне.



ного центра относительно региональных благ, которые отражают соответствующие предпочтения избирателя, являющегося медианным для всей страны.

В случае назначаемости губернаторов необходимо специально выделить особенность, которая связана с тем, что кандидат в президенты, имеющий предпочтения федерального медианного избирателя по федеральным общественным благам (предлагающий вариант финансовой политики с соответствующим объемом федеральных общественных благ), в случае назначаемости губернаторов будет дополнительно оцениваться избирателями также и по предпочтениям в отношении региональных общественных благ (предлагаемому им объему региональных общественных благ), которые могут быть как едиными, так и различными для разных регионов. Соответственно, с учетом региональных предпочтений такой кандидат может быть выбран голосованием по методу простого большинства, как если бы он имел предпочтения по региональным общественным благам на уровне медианного избирателя в каждом регионе (т.е. наберет большинство голосов в каждом регионе), так и на уровне медианного избирателя в отношении региональных общественных благ в целом по России (т.е. наберет большинство голосов в целом по России, но не в каждом регионе). Для того чтобы не усложнять модели, мы далее не будем рассматривать вариант предложения кандидатами различных объемов общественных благ для разных регионов, а будем считать, как отмечено выше, что после выборов федеральный центр может отклоняться от предлагавшейся им финансовой политики в целях максимизации общественного благосостояния.

Таким образом, при рассмотрении различных вариантов моделей мы будем ниже сравнивать модели с выборными и назначаемыми региональными властями при различных дополнительных условиях:

- выборные региональные власти отражают предпочтения регионального медианного избирателя либо предпочтения бюрократии;
- выборные федеральные власти отражают предпочтения федерального медианного избирателя либо максимизируют общест-

венное благосостояние, перераспределяя доходы между регионами при помощи системы трансфертов или учитывая экстерналии при выборе финансовой политики.

Для упрощения в моделях рассматривается взаимодействие федерального правительства и одного из регионов, соответственно анализ последствий выравнивания объемов предоставления общественных благ между несколькими регионами не проводится. Такие предпосылки позволяют структурировать рассматриваемые в данном разделе модели в форме представленной ниже *табл. 3.1*. В каждой модели будет анализироваться смена выборных региональных властей на назначаемые центром, предполагая замену предпочтений региональных властей (предпочтений регионального медианного избирателя) на предпочтения федерального центра в отношении региональных общественных благ.

*Таблица 3.1*

**Структура моделей взаимодействия федерального правительства и региональных властей)**

	Региональные власти отражают предпочтения	
	регионального медианного избирателя	бюрократии
отражает полезность федерального медианного избирателя	Модель А1	Модель А2
максимизирует общественное благосостояние путем выравнивания доходов между регионами	Модель В1	Модель В2
максимизирует общественное благосостояние, учитывая экстерналии от региональных общественных благ, путем перераспределения доходов между регионами	Модель С1	Модель С2

В представленной таблице только в модели А1 в случае выборных региональных властей предпочтения и федеральных, и регио-

нальных властей совпадают с предпочтениями соответствующих медианных избирателей. Во всех остальных случаях предполагается осуществление поствыборного поведения федеральных или региональных властей, отличного от предпочтений федерального или регионального медианного избирателя. Так, в моделях В1 и С1 предпочтения региональных властей соответствуют предпочтениям регионального медианного избирателя, а федеральный центр максимизирует благосостояние с выделением финансовой помощи (перераспределением доходов между регионами) и с учетом экстерналий от предоставления региональных общественных благ.

В модели А2 предпочтения федерального центра соответствуют предпочтениям федерального медианного избирателя, а предпочтения региональных властей отражают предпочтения бюрократии. В моделях В2 и С2 как федеральный центр, так и региональные власти отклоняются от предпочтений соответствующих медианных избирателей: федеральный центр максимизирует общественное благосостояние, а региональные власти отражают предпочтения бюрократии. Модели С1 и С2 используют те же предпосылки, что и модели В1 и В2, соответственно дополнительно предполагая более высокую полезность от финансирования региональных общественных благ из-за наличия экстерналий от их предоставления.

Представленная выше схема общественного выбора параметров финансовой политики, безусловно, является сильным упрощением существовавшей до 2005 г. системы выборов федеральных и региональных властей в России. Однако мы предполагаем, что она позволит с определенной условностью описать влияние отмены выборов региональных властей в России на финансовую политику регионов и сформулировать соответствующие гипотезы для их эмпирической проверки.

### **3.2. Предпочтения региональных и федеральных властей**

**Предпочтения региональных властей.** На первом этапе при моделировании выборных региональных властей предположим, что их предпочтения соответствуют предпочтениям регионального медианного избирателя. При этом мы предполагаем, что увеличение

расходов на финансирование общественных благ и снижение налоговых изъятий приводит к росту полезности медианного избирателя в регионе. То есть функция полезности медианного избирателя (выборных региональных властей) в  $i$ -м регионе ( $i$  меняется от 1 до  $N$ )<sup>38</sup> в некоторый период времени (например, год) имеет следующий вид (в качестве базовой модели для анализа последствий перехода от выборности к назначаемости губернаторов использовалась модель выбора между финансированием частных и общественных благ, по общей структуре аналогичная моделям, использовавшимся в работе (Кадочников, Синельников-Мурылев, Трунин, Четвериков, Виньо, 2005)):

$$u_i = u_i^{MV} \left( \underbrace{E_i}_{+}, \underbrace{Y_i - \bar{T}_F - T_i}_{+} \right) \rightarrow \max_{E_i, T_i}, \quad (22)$$

где  $u_i^{MV}$  – функция полезности региональных властей в  $i$ -м регионе, отражающая предпочтения медианного избирателя (MV), предполагается, что она выпукла вверх по своим аргументам;  $E_i$  – объем расходов бюджета в  $i$ -м регионе на душу населения;  $Y_i$  – доход медианного избирателя в  $i$ -м регионе на душу населения;  $\bar{T}_F$  – объем налоговых доходов федерального бюджета в среднем на душу населения (черта сверху над данной переменной означает, что при выборе объема региональных налогов и региональных общественных благ объем федеральных налогов задан экзогенно федеральным правительством);  $T_i$  – объем налоговых доходов регионального бюджета в  $i$ -м регионе на душу населения.

Выборный губернатор определяет уровни региональных расходов и налогов, максимизируя полезность медианного избирателя при заданном бюджетном ограничении:

---

<sup>38</sup> Для того чтобы допустить в модели возможность рассмотрения нескольких регионов, индекс региона  $i$  сохранен, при этом далее рассматривается взаимодействие федерального центра и одного –  $i$ -го региона.

$$E_i \leq T_i + G_i \tag{23}$$

$$E_i \geq 0, T_i \geq 0, D_i \geq 0, G_i \geq 0.$$

где  $G_i$  – объем совокупной федеральной финансовой помощи в  $i$ -м регионе на душу населения (в данном случае предполагается, что объем федеральной финансовой помощи задан экзогенно); для моделей А1 и А2, в которых не предполагается выделение финансовой помощи (перераспределения ресурсов между регионами, которое осуществляется после выборов), предполагается, что  $G_i=0$ .

Общая величина расходов регионального бюджета должна удовлетворять бюджетному ограничению и не может превышать доходы бюджета (сумму собственных налоговых доходов и финансовой помощи в моделях, допускающих ее выделение)<sup>39</sup>.

При обычных предположениях для функции полезности<sup>40</sup> выполняется следующее соотношение для оптимальных в рассматриваемой задаче значений расходов и налоговых доходов (предельная полезность в регионе от увеличения региональных расходов равна предельной полезности от увеличения располагаемых доходов медианного избирателя):

$$\frac{\partial u_i^{MV}(E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial E_i} = - \frac{\partial u_i^{MV}(E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial T_i}$$

для  $\forall i = 1..N$ . (24)

---

<sup>39</sup> В рамках модели не предполагается наличие неналоговых доходов или иных способов финансирования расходов, таких как, например, заимствования.

<sup>40</sup> При проведении анализа и нахождении равновесных значений расходов, налоговых доходов и финансовой помощи (в тех моделях, где она допускается), мы будем предполагать, что все рассматриваемые функции полезности вогнуты и имеют непрерывные вторые производные по аргументам, бюджетное ограничение выполняется как равенство (в противном случае можно увеличить значение полезности, повысив расходы), а ограничения на неотрицательность не являются связывающими. То есть условия первого порядка одновременно являются достаточными условиями оптимума.

Оптимальные значения объемов региональных налогов и расходов регионального бюджета (региональных общественных благ) зависят от предпочтений региональных властей. В случае если эти предпочтения отличаются от предпочтений медианного избирателя в силу разных причин (наличие у региональной бюрократии собственных интересов, коррупция, высокая концентрация производства отдельных отраслей промышленности, которая может приводить к лоббизму групп со специальными интересами), оптимальные значения региональных расходов и налогов также могут отличаться от оптимальных значений для медианного избирателя.

Помимо предпочтений, полученные из приведенного соотношения значения объемов региональных налогов и расходов регионального бюджета зависят также от налоговых доходов, собираемых в федеральный бюджет, и объемов выделяемой федеральной финансовой помощи.

**Предпочтения федерального правительства.** При построении задачи центрального правительства мы предполагаем, что оно осуществляет сбор федеральных налогов и финансирование федеральных расходов (Кадочников, Синельников-Мурылев, Трунин, Четвериков, Виньо, 2005). Его предпочтения соответствуют предпочтениям федерального медианного избирателя, получающего полезность от предоставления федеральных общественных благ (увеличение федеральных расходов) или снижения федеральных налогов (увеличение потребления частных благ):

$$U = U^F \left( \underset{+}{E}_F, \underset{+}{E}_1, \dots, \underset{+}{E}_n, \underset{+}{Y}_F - \underset{+}{T}_F - T_R, \underset{+}{Y}_1 - \underset{+}{T}_F - T_1, \dots, \underset{+}{Y}_N - \underset{+}{T}_F - T_N \right) \xrightarrow{E_F, T_F, G_1, \dots, G_N} \max \quad (25)$$

где  $U^F(E_F, E_1, \dots, E_n, Y_F - T_F - T_R, Y_1 - T_F - T_1, \dots, Y_N - T_F - T_N)$  – функция полезности федеральных властей;  $E_F$  – расходы федерального правительства на предоставление федеральных общественных благ на душу населения;  $E_i$  – расходы региональных властей на предоставление региональных общественных благ на душу населения (зависят от выделяемой  $i$ -му региону финансовой помощи);  $T_F$  – налоговые

доходы федерального правительства на душу населения;  $T_R$  – налоговые доходы правительства региона, в котором проживает федеральный медианный избиратель;  $T_i$  – налоговые доходы в  $i$ -м регионе на душу населения;  $Y_F$  – доходы избирателя, медианного для федерации в целом на душу населения;  $Y_i$  – доходы медианного избирателя в  $i$ -м регионе на душу населения;  $G_i$  – объем финансовой помощи  $i$ -му региону<sup>41</sup> на душу населения.

Приведенный вид функции полезности – это общий вид для всех рассматриваемых моделей. Для моделей, когда федеральный центр после выборов отражает предпочтения федерального медианного избирателя при фиксированных региональных налогах, соответствующая функция полезности федерального центра существенно упрощается и может быть записана следующим образом:

$$U = U^{FMV} \left( \underbrace{E_F, Y_F - T_F - \bar{T}_R}_{+} \right) \xrightarrow{E_F, T_F} \max. \quad (26)$$

Представленная функция полезности федерального центра используется на выборах центра, а в случае когда затем реализуется поствыборное поведение федерального центра, максимизирующего общественное благосостояние, максимизация выполняется для более общей функции, представленной выше.

Общая задача максимизации полезности региональных властей решается при выполнении бюджетного ограничения, когда расходы на предоставление федеральных общественных благ не должны превышать их доходов (в случае выделения финансовой помощи – доходов за вычетом федеральной финансовой помощи):

---

<sup>41</sup> Теоретически возможна ситуация, когда рассматриваемые ниже равновесные и оптимальные значения расходов и налоговых доходов будут достижимы при нулевых значениях федеральной финансовой помощи, однако ниже при проведении анализа мы предполагаем, что такие ситуации не возникают.

$$E_F = T_F - \sum_{i=1}^N G_i, \quad E_F, T_F, G_i \geq 0 \quad (27)$$

где  $T_F$  – налоговые доходы федерального бюджета на душу населения;  $G_i$  – объем финансовой помощи  $i$ -му региону на душу населения (как и ранее, мы предполагаем, что получаемая регионами финансовая помощь положительна, в том числе и в равновесиях, рассматриваемых ниже), для моделей A1 и A2 в силу предположения об отсутствии финансовой помощи  $G_i=0$ .

### **3.3. Моделирование изменения финансового поведения региональных властей при изменении политического устройства Российской Федерации**

В случае выборных региональных властей в модели A1 (отсутствие отклонений от предпочтений медианного избирателя после проведения выборов) итоговые значения федеральных и региональных расходов, как уже было отмечено выше, будут равновесием в результате стратегического взаимодействия, причем и федеральный центр, и региональные губернаторы будут отражать предпочтения соответственно федерального и регионального медианных избирателей.

При этом в равновесии выбор федерального центра и региональных властей будет определяться, исходя из условия оптимальности для федерального центра федеральных расходов при заданных региональных расходах, а для региональных властей – региональных расходов при заданных федеральных расходах (в соответствии с предположением, в данной модели федеральная финансовая помощь отсутствует). Соответствующие условия для равновесия с **выбираемым губернатором** могут быть записаны следующим образом (модель A1):



Уравнение первого порядка федерального медианного избирателя:

$$\frac{\partial u_F^{MV}(E_F, \bar{E}_R, Y_F - T_F - \bar{T}_R)}{\partial E_F} = - \frac{\partial u_F^{MV}(E_F, \bar{E}_R, Y_F - T_F - \bar{T}_R)}{\partial T_F}$$

Уравнение первого порядка регионального медианного избирателя:

$$\frac{\partial u_i^{MV}(\bar{E}_F, E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial E_i} = - \frac{\partial u_i^{MV}(\bar{E}_F, E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial T_i}$$

Из приведенных условий с учетом бюджетных ограничений можно найти функции реакции федеральных и региональных властей на выбор друг друга, а затем, решая соответствующую систему уравнений, получить равновесные значения расходов на каждом уровне власти, достигаемых в точке пересечения кривых реакции, которые задаются следующими функциями взаимной зависимости расходов федерального центра от расходов региональных властей, и наоборот:

$$\begin{cases} E_F^* = E_F(E_R^*, Y_F) \\ E_R^* = E_R(E_F^*, Y_i) \end{cases} \quad (28)$$

Федеральный центр устанавливает уровни федеральных расходов и налогов таким образом, чтобы предельная полезность федерального медианного избирателя от наращивания федеральных расходов равнялась предельной полезности от сокращения федеральных налогов. При этом во всех регионах губернаторы выбирают уровни расходов и налогов таким образом, чтобы предельная полезность от наращивания расходов равнялась предельной полезности от сокращения налогов для их медианного избирателя.

**Переход к назначаемости региональных властей.** Для отражения изменения системы политического устройства в модели будем предполагать, что в случае назначения региональных губернаторов они отражают предпочтения федерального центра. Здесь необходи-

мо сделать уточнение, что отражение предпочтений центра в данном случае означает, что назначаемые губернаторы будут выбирать те же объемы региональных налогов и региональных расходов, что и федеральный центр (федеральный медианный избиратель) при данных доходах региона.

Если доходы регионов одинаковы<sup>42</sup>, то в случае, когда федеральные власти назначают во все регионы губернаторов, они устанавливают во всех регионах одинаковый уровень расходов и налогов, соответствующий предпочтениям по региональным благам медианного избирателя в целом по всей федерации.

Соответственно, оптимальные объемы федеральных и региональных общественных благ с **назначаемым губернатором** могут быть получены из выполнения условий равенства соответствующих предельных полезностей. Поскольку предпочтения федеральных властей по федеральным и региональным благам в данном случае соответствуют предпочтениям одного и того же федерального медианного избирателя, решение принимается одновременно, т.е. для выполнения условий максимизации полезности федерального центра (федерального медианного избирателя) выравниваются предельные полезности от налогов, предоставления региональных и федеральных общественных благ:

$$\frac{\partial u_F^{MV}(E_F, E_R, Y_F - (T_F + T_R))}{\partial E_F} = \frac{\partial u_F^{MV}(E_F, E_R, Y_F - (T_F + T_R))}{\partial (T_F + T_R)} = \frac{\partial u_F^{MV}(E_F, E_R, Y_F - (T_F + T_R))}{\partial E_R}. \quad (29)$$

Рассмотрим модификации представленной модели с соответствующими изменениями функции полезности федерального центра (25).

**Максимизация общественного благосостояния (модели В1-С1).** Предположим, что после выборов федеральный центр отклоняется

---

<sup>42</sup> Для регионов с различными доходами эта предпосылка также допустима, если дополнительно предположить, что доходы регионов предварительно доведены до единого уровня в результате выделения нецелевых выравнивающих грантов.

от предпочтений федерального медианного избирателя, стремясь увеличить общественное благосостояние. То есть, несмотря на то что в результате выборов его функция полезности формируется в соответствии с предпочтениями федерального медианного избирателя, после выборов финансовая политика определяется из решения задачи максимизации общественного благосостояния, т.е. максимизации функции полезности следующего вида (задача В1):

$$\begin{aligned}
 U &= U\left(u_F^{MV}(E_F, E_R, Y_F - T_F - T_R), u_1^{reg}(E_F, E_1, Y_1 - T_F - T_1), \dots, u_N^{reg}(E_F, E_N, Y_N - T_F - T_N)\right) \\
 &\rightarrow \max_{E_F, T_F, G_1, \dots, G_N} \\
 \text{s.t. } E_F &= T_F - \sum_{i=1}^N G_i .
 \end{aligned} \tag{30}$$

В данном случае объемы расходов на федеральном и региональном уровнях определяются исходя из решения задачи федерального центра, который определяет их в соответствии с условиями оптимальности при решении приведенной задачи, выравнивая полезности предоставления частных благ (дисполезности взимания региональных налогов) и расходов внутри каждого региона. Возможность выравнивания полезности между расходами (налогами) на региональном и федеральном уровнях в данном случае зависит от того, выборные или назначаемые региональные власти.

В случае **выборных** региональных властей, сформировав свои предпочтения по результатам выборов, федеральный центр ex post после выборов организует систему грантов, которая направлена на повышение общественного благосостояния (но не обязательно гарантирует избрание федерального центра в случае ее вынесения на выборы). При этом выборные региональные власти, получив соответствующие (нецелевые) гранты, осуществляют выбор региональных налоговых доходов и расходов согласно предпочтениям регионального медианного избирателя, которые в итоге не обязательно соответствуют значениям, рассчитанным федеральным центром в результате максимизации, в случае если их предпочтения отличаются от тех, что предполагались федеральным центром. Соответст-

вующие значения расходов определяются из следующих условий равенства предельных полезностей на каждом уровне (отдельно по уровням)<sup>43</sup>:

$$\frac{\partial u_F^{MV}(E_F, \bar{E}_R, Y_F - T_F - \bar{T}_R)}{\partial E_F} = - \frac{\partial u_F^{MV}(E_F, \bar{E}_R, Y_F - T_F - \bar{T}_R)}{\partial T_F} =$$

$$= \frac{\partial u_i^{reg}(\bar{E}_F, E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial E_i}; \quad (31)$$

$$\frac{\partial u_i^{MV}(\bar{E}_F, E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial E_i} = - \frac{\partial u_i^{MV}(\bar{E}_F, E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial T_i}.$$

После смены выборности на условия **назначаемости губернаторов** федеральные власти, выбирая соответствующие уровни федеральной помощи, устанавливают в каждом регионе расходы и налоги на общественно оптимальном уровне. В этом случае выравниваются предельные полезности от финансирования расходов и сбора налогов после выборов на всех уровнях одновременно. Соответственно итоговые значения расходов определяются исходя из следующих условий:

$$\frac{\partial u_F^{MV}(E_F, \bar{E}_R, Y_F - T_F - \bar{T}_R)}{\partial E_F} = - \frac{\partial u_F^{MV}(E_F, \bar{E}_R, Y_F - T_F - \bar{T}_R)}{\partial T_F} =$$

$$= \frac{\partial u_i^{reg}(\bar{E}_F, E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial E_i} = - \frac{\partial u_i^{reg}(\bar{E}_F, E_i, Y_i - \bar{T}_F - T_i)}{\partial T_i}. \quad (32)$$

В рамках рассматриваемой модели предполагается, что представленные условия обеспечивают достижение общественного оптимума (если функция полезности федерального центра – это функция общественного благосостояния), при этом повышение эффективности обеспечивается за счет выравнивания предельных полезностей от

---

<sup>43</sup> Близкая по структуре модель рассмотрена в работе (Кадочников, Синельников-Мурылев, Трунин, Четвериков, Виньо, 2005).

финансирования расходов на федеральном и региональном уровнях за счет перераспределения. Можно отметить, что переход к назначаемости в этом случае приводит к неснижению, а в общем случае – к увеличению благосостояния. При этом, однако, необходимо учитывать, что ошибочное определение объемов федеральных и региональных налогов и финансовой помощи приведет к недостижению оптимума, а при определенных условиях может способствовать снижению благосостояния по сравнению с первоначальным уровнем (благосостоянием в условиях выборности).

При наличии экстерналий от предоставления общественных благ на региональном уровне соответствующая функция общественного благосостояния, максимизируемая федеральным центром, может быть записана следующим образом:

$$\begin{aligned}
 U &= U(v_F^{Ext}(E_F, E_R, Y_F - T_F - T_R, E_1, \dots, E_n), u_1^{reg}(E_F, E_1, Y_1 - T_F - T_1), \dots, \\
 &u_N^{reg}(E_F, E_N, Y_N - T_F - T_N)) \rightarrow \max_{E_F, T_F, G_1, \dots, G_N} \quad (33) \\
 \frac{\partial v_F^{Ext}}{\partial E_F} &= \frac{\partial u_F^{MV}}{\partial E_F}, \quad \frac{\partial v_F^{Ext}}{\partial E_i} > 0 \quad \text{для } i=1..N.
 \end{aligned}$$

В остальном данная задача (C1) аналогична задаче максимизации общественного благосостояния (B1) – федеральный центр определяет объем финансовой помощи, который будет в данном случае выше, если региональные экстерналии положительны; затем выборные губернаторы определяют объем региональных расходов, исходя из предпочтений регионального медианного избирателя. Переход к назначаемым губернаторам в данном случае означает, что на региональном уровне будут установлены общественно оптимальные (с учетом экстерналий) объемы расходов.

**Поствыборное поведение региональных властей: предпочтения бюрократии.** Рассмотрим модификацию представленной модели, которая предполагает, что предпочтения региональных властей после выборов отражают не предпочтения регионального медианного избирателя, а предпочтения бюрократии, которые характеризуют-

ся, в соответствии с гипотезой Нисканена (*Niskanen, 1968*), более высокой предельной полезностью региональных расходов:

$$u_i = v_i^B(E_i, Y_i - \overline{T}_F - T_i) \rightarrow \max_{E_i, T_i},$$

$$\frac{\partial v_i^B}{\partial E_i} > \frac{\partial u_i^{MV}}{\partial E_i} \text{ при тех же } E_i \text{ и } T_i. \quad (34)$$

Результатом стратегического взаимодействия федеральных властей с таким губернатором (в модели А2) или определения региональных расходов, исходя из выделенной финансовой помощи (модели В2 и С2), будут более высокие расходы регионального бюджета из-за более высокой предельной полезности расходов.

Очевидно, что переход к назначаемости губернаторов в этом случае будет характеризоваться приближением объема региональных расходов к предпочтениям федерального медианного избирателя или к общественному оптимуму, если соответствующая задача максимизации решается центром.

\* \* \*

Итоговые результаты анализа и сопоставления теоретических моделей приведены в *табл. 3.2*.

Таблица 3.2

**Изменение благосостояния в результате перехода от выборности к назначаемости глав исполнительной власти регионов**

	1. Переход от выборности региональных властей, отражающих предпочтения (регионального) медианного избирателя, к их назначаемости центром	2. Переход от выборности региональных властей, отражающих предпочтения бюрократии, к их назначаемости центром
<b>А. Федеральный центр отражает полезность федерального медианного избирателя</b>	В случае одного региона: сохранение ситуации с изменением способа взаимодействия (в ситуации назначаемости отсутствует стратегическое взаимодействие, имеющееся в ситуации выборности)	Рост благосостояния в результате перехода к назначаемости за счет потерь снижения, связанных с повышением регионального бюджета губернаторами
	В случае нескольких регионов: снижение выгод, достигнутых при децентрализованном принятии решений в каждом из регионов, за исключением региона, в котором проживает федеральный медианный избиратель, снижение совокупного благосостояния в обществе	Снижение общественного благосостояния за счет выравнивания объемов региональных благ между регионами
<b>В. Федеральный центр максимизирует общественное благосостояние с перераспределением средств между регионами</b>	Рост общественного благосостояния за счет (возможности) выбора общественно оптимальных уровней федеральных и региональных расходов и налогов и за счет перераспределения средств между регионами	Рост общественного благосостояния за счет выбора общественно оптимальных уровней расходов и налогов, перераспределения доходов регионов и за счет ограничения завышения расходов бюрократией
<b>С. Федеральный центр максимизирует общественное благосостояние с учетом экстерналий с перераспределением средств между регионами</b>	Рост общественного благосостояния за счет выбора общественно оптимальных уровней расходов и налогов, перераспределения средств между регионами, а также учета влияния экстерналий при централизованном выборе	Рост общественного благосостояния за счет выбора общественно оптимальных уровней расходов и налогов, перераспределения доходов регионов с учетом экстерналий и за счет ограничения завышения расходов бюрократией

Проведенный теоретический анализ позволил сделать несколько выводов. В ситуации, когда федеральные и региональные власти отражают предпочтения, соответственно, федерального и регионального медианного избирателя, переход от выборности к назначаемости связан со следующими двумя особенностями. Во-первых, это снижение общественного благосостояния из-за выравнивания предоставляемых объемов общественных благ между регионами в соответствии с теоремой о децентрализации. Во-вторых, это изменение характера взаимодействия между федеральным центром и региональными властями, – от стратегического взаимодействия федеральных и региональных властей, действующих в своих интересах, происходит переход к оптимизации выбора финансовой политики в соответствии с предпочтениями федеральных властей. Такой переход может повысить эффективность аллокации ресурсов в случае, если до реформы выборные региональные власти отражали предпочтения бюрократии.

Кроме того, переход к назначаемости губернаторов позволяет повысить общественное благосостояние за счет реализации возможности учета экстерналий проводимой финансовой политики, а также перераспределения ресурсов между регионами в целях решения задачи максимизации общественного благосостояния. Причем повышение общественного благосостояния будет тем больше, чем в меньшей степени региональные власти отражают предпочтения медианного избирателя, например, из-за наличия собственных интересов бюрократии. Другими словами, в результате перехода от выборности к назначаемости губернаторов изменение общественного благосостояния зависит от того, оказывается ли больше снижение благосостояния за счет централизации принятия решений или ее увеличение за счет снижения влияния интересов бюрократии или приближения к оптимуму общественного благосостояния за счет перераспределения ресурсов между регионами и учета экстерналий от предоставления региональных общественных благ.

Разумеется такие выводы справедливы при выполнении нескольких предпосылок проведенного теоретического анализа. Во-первых, о том, что федеральный центр отражает предпочтения медианного



федерального избирателя или принимает решения, максимизируя функцию общественного благосостояния, т.е. предпочтения федерального центра формируются в результате некоторой достаточно совершенной процедуры агрегирования индивидуальных предпочтений граждан. Во-вторых, о том, что назначаемый губернатор имеет такие же предпочтения, что и федеральный центр, а центр может эффективно контролировать действия губернатора и корректировать их в случае проведения политики, не соответствующей предпочтениям центра. В-третьих, о том, что сама функция общественного благосостояния не зависит от наличия или отсутствия процедуры демократических выборов региональных властей.

## **4. Эмпирический анализ последствий реформы системы политического устройства в России**

### **4.1. Основные гипотезы относительно изменения финансового поведения региональных властей при изменении политического устройства Российской Федерации в 2005 г.**

Представленный в данной работе теоретический анализ изменения системы политического устройства в России в 2005 г. позволил описать некоторые возможные изменения в финансовой политике регионов в результате проведенной реформы системы политического устройства Российской Федерации и сформулировать гипотезы, которые могут быть проверены эмпирически. В данном разделе эти гипотезы структурированы и более четко сформулированы для целей последующей эмпирической проверки с учетом особенностей доступной статистики, в том числе фактических данных о финансовых показателях бюджетов регионов России. Как уже было отмечено выше, в 2005 г. одновременно с изменением системы политического устройства было осуществлено перераспределение полномочий между федеральными и региональными властями, поэтому ниже, рассматривая изменение финансового поведения региональных властей в результате проведенной реформы, мы будем оценивать общие последствия принятых изменений.

Одной из важнейших предпосылок представленного теоретического анализа является выполнение гипотезы о том, что выборные федеральные и региональные власти при отсутствии отклонений проводимой политики от декларируемых предвыборных программ отражают предпочтения соответственно федерального и регионального медианных избирателей. Результаты предварительных оценок и сравнения моделей с использованием вместо доходов среднего гражданина региона (средних доходов на душу населения, валового регионального продукта на душу населения или налоговых доходов на душу населения) доходов медианного избирателя на душу населения

показывают, что использование доходов последнего дает чуть лучшие результаты, но статистически незначимо отличающиеся от результатов оценивания модели с включением средних доходов.

При этом с учетом того, что коэффициенты при соответствующих переменных также меняются незначимо, а корреляция между средним доходом и доходом медианного избирателя по регионам составляет более 90% (в зависимости от года), а также для того чтобы не усложнять эмпирические модели, особенно при использовании показателей налоговых доходов и расходов бюджетов, использовались средние доходы (на душу населения). При этом мы исходим из того, что полученные результаты не противоречат гипотезе о соответствии предпочтений выборных региональных властей предпочтениям медианного избирателя.

Из теоретических соображений, приведенных выше в обзоре литературы и в представленном ранее теоретическом анализе, следует, что при выборности региональных властей вследствие необходимости демонстрации соответствия проводимой политики предпочтениям избирателей (в том числе при наличии собственных предпочтений у бюрократии) могут возникать политические циклы в динамике расходов: для получения поддержки избирателей расходы региональных бюджетов по наиболее важным для избирателей статьям (здравоохранение, образование и др.) наращиваются при приближении к дате выборов. Это позволяет сформулировать гипотезу следующим образом: *с уменьшением срока до выборов губернатора происходит увеличение отдельных статей расходов и суммарных расходов региональных бюджетов (т.е. наблюдается отрицательная зависимость расходов от срока до следующих выборов региональных губернаторов).*

Применительно к описанию действий бюрократии в результате перехода от выборов к назначаемости региональных властей необходимо также учитывать показатели, характеризующие длительность пребывания губернатора на посту. Для учета этого в модели использовалась переменная стажа губернатора (в месяцах). При этом мы предполагаем, что в соответствии с гипотезой Нисканена с уве-

личением стажа губернатора при прочих равных условиях происходит увеличение расходов региональных бюджетов<sup>44</sup>.

Еще одна гипотеза, следующая из теоретического анализа, – это выравнивание расходов по отдельным статьям регионального бюджета между регионами в результате перехода от выборности к назначаемости региональных властей. Подобное выравнивание в условиях теоретической модели одинаковых регионов означает выравнивание уровней расходов. На практике с учетом дифференциации российских регионов между собой мы будем предполагать, что происходит выравнивание финансирования расходов с учетом различий регионов по их объективным характеристикам (демографическая структура населения, обеспеченность инфраструктурой, количество занятых в бюджетном секторе и др.).

Такое выравнивание будет означать, что в результате перехода от выборности к назначаемости региональных властей *расходы регионов по определенным статьям бюджетов будут по-прежнему зависеть от показателей, характеризующих региональные различия, однако их зависимость от собственных доходов и финансовой помощи будет снижаться*. Другими словами, назначенные губернаторы в целях сохранения своего поста и для получения поддержки федерального центра будут в приоритетном порядке финансировать важные для центра расходы, к которым в первую очередь относятся расходы по таким статьям, как образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, соответствующим, в частности, направлениям реализуемых в настоящее время национальных проектов, независимо от собственных доходов региональных бюджетов. Это означает, что для упомянутых статей расходов мож-

---

<sup>44</sup> Другой стороной бюрократических предпочтений региональных властей могут быть их действия в интересах групп со специальными интересами. В этом случае можно предположить, что наличие таких групп (например, высокая доля одной из отраслей в общем объеме регионального выпуска) приводит к увеличению расходов по отдельным статьям, которое выгодно соответствующей группе. С переходом к назначаемости соответствующий эффект должен уменьшиться, поскольку поддержка со стороны таких групп становится менее важной, чем поддержка федерального центра.

но предположить снижение зависимости от собственных налоговых доходов в результате реализации реформы.

Здесь необходимо отметить два обстоятельства. Во-первых, в ситуации экономического роста происходит увеличение собственных доходов региональных бюджетов (в реальном выражении). Соответственно растут возможности финансировать расходы по различным статьям и снижается разрыв между фактическим и покрывающим основные потребности уровнями финансирования. Поэтому для зависимости расходов региональных бюджетов от налоговых доходов может наблюдаться эффект насыщения, т.е. ситуация, когда с увеличением доходов все меньшая часть соответствующего прироста используется для финансирования расходов по отдельным статьям. Другими словами, в условиях роста доходов бюджета может наблюдаться постепенное снижение зависимости расходов по отдельным статьям от налоговых доходов за счет финансирования расходов по другим направлениям (в том числе капитальных расходов). С учетом этого мы предполагаем, что с течением времени такое сокращение может иметь место. При этом в результате проведения реформы системы политического устройства в 2004–2005 гг. можно ожидать резкого дополнительного снижения зависимости расходов по приоритетным для федерального центра статьям (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство) от налоговых доходов за счет разового сдвига приоритетов финансирования расходов.

Во-вторых, для обеспечения реализации приоритетов центра (в частности, национальных проектов) федеральный центр может осуществлять дополнительную финансовую поддержку с увеличением объемов выделяемой финансовой помощи. Соответственно в условиях, когда регионы стремятся реализовывать приоритеты федерального центра, это будет приводить к тому, что соответствующие средства будут использованы для финансирования расходов по направлениям реализации национальных проектов. То есть в этом случае можно ожидать, что *в результате реализации реформы политического устройства будет наблюдаться увеличение зависимости расходов на здравоохранение, образование и жилищно-коммунальное хозяйство от федеральной финансовой помощи.*

Как уже ранее обсуждалось, для того чтобы выделить отмеченное выравнивание определенных социально важных расходов между регионами, недостаточно простого сопоставления уровня и дисперсии расходов по различным статьям между регионами. В представленной модели расходов по различным статьям отдельно выделены, во-первых, показатели бюджетной сети и другие показатели, характеризующие условия предоставления общественных благ, и, во-вторых, показатели, характеризующие доходную обеспеченность региона собственными доходами и финансовой помощью. Различные характеристики бюджетной сети, спроса на общественные блага приводят к тому, что даже регионы с одинаковой доходной обеспеченностью будут иметь различные значения расходов. В результате оценка снижения зависимости расходов от собственных доходов требует спецификации эконометрической модели от перечисленных факторов с анализом изменения коэффициентов при налоговых доходах и финансовой помощи от года к году. Еще раз отметим, что приведенные соображения не противоречат выполнению бюджетного тождества, общее изменение коэффициентов при налоговых доходах и финансовой помощи для тех статей расходов, по которым удалось построить модели (среди которых присутствуют практически все основные приоритетные для федерального центра статьи расходов), означает противоположное изменение соответствующих зависимостей для прочих расходов, для которых модели с удовлетворительными объясняющими свойствами построить не удалось. Соответственно для суммарных расходов по-прежнему должен сохраняться единичный коэффициент их зависимости от налоговых доходов и финансовой помощи (с оговоркой на возможные отличия в тождестве за счет финансирования дефицита / профицита).

Описанные выше гипотезы относительно снижения зависимости (коэффициента) приоритетных для центра статей расходов (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство) от налоговых доходов и усиление зависимости (увеличение коэффициента) от федеральной финансовой помощи фактически предполагают, что в результате изменения системы политического устройства произошло изменение приоритетов финансирования расходов для ре-

гиональных властей. Если в условиях выборов региональных властей приоритеты определялись индивидуально для каждого из губернаторов (в качестве общей тенденции для всех выборных губернаторов можно предположить приоритетное финансирование расходов на государственное управление), то после перехода к их назначаемости они стали в приоритетном порядке финансировать расходы, приоритетные для центра, в частности те, по которым реализуются федеральные национальные проекты, – здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Соответственно в результате реформы системы политического устройства для этих статей расходов можно ожидать организацию их финансирования в приоритетном порядке, во-первых, независимо от собственных доходов, и, во-вторых, направление на эти статьи расходов федеральной финансовой помощи в большей степени, чем до реформы.

Помимо представленного обзора теоретических моделей и нашего теоретического анализа гипотез относительно снижения цикличности расходов и выравнивания приоритетных для центра видов расходов по регионам после перехода к назначаемости губернаторов можно также привести несколько гипотез, следующих из практических особенностей взаимодействия губернаторов и федеральных властей. К числу факторов, влияющих на финансовую политику региона, может относиться принадлежность губернатора к проправительственной партии. В данном случае мы предполагаем, что для обеспечения поддержки проправительственной партии или Президента на федеральных выборах губернаторы, принадлежащие к той же партии, увеличивали расходы региональных бюджетов. Другими словами, ***принадлежность губернатора к проправительственной партии может вызывать увеличение расходов региональных бюджетов.*** Для проверки этой гипотезы в модель для всех лет вставлялась фиктивная переменная, равная единице для губернаторов, состоящих в проправительственной партии, которая затем исключалась там, где соответствующий коэффициент оказывался незначимым. При этом предполагалось, что отмеченный эффект увеличения расходов проявлялся в наибольшей степени в годы проведения федеральных выборов или предшествующие им.

Необходимо также выделить еще одну группу факторов, которые оказывают влияние на поведение региональных властей. Переход от выборности к назначаемости губернаторов привел к тому, что для региональных властей первоочередной задачей стало выполнение приоритетов федерального центра, к числу которых, помимо выравнивания расходов, относятся также и стабильность социальной и политической ситуации, снижение числа актов гражданского неповиновения, соответствие решений, принимаемых региональными властями, политике федерального центра (характеризуемое, например, числом актов региональных властей, отмененных прокуратурой), проведение отдельных, иногда непопулярных, реформ и др. К сожалению, нефинансовый характер последствий соответствующего поведения, а также недостаточный период наблюдений не позволили получить соответствующие эмпирические результаты в рамках используемых моделей. Соответственно в рамках данной работы подобные гипотезы не проверялись.

Необходимо также учитывать, что изменение порядка назначения губернаторов произошло во второй половине 2004 г., а первые назначения губернаторов произошли только в 2005 г. Это означает, что первые бюджеты регионов, которые утверждены назначенными губернаторами и характеризуют их финансовую политику, относятся к 2006 г. На момент подготовки данной работы статистика по исполнению бюджетов регионов с заключительными оборотами была недоступна, поэтому период оценок ограничивается 2005 г. Соответственно для оценки финансовых последствий перехода от выборности к назначаемости губернаторов мы использовали предположение о том, что принятые изменения политического устройства учитывались регионами сразу после объявления о реализации соответствующей реформы, т.е. уже при подготовке, принятии и исполнении бюджетов на 2005 г.

На исследуемые при эмпирическом анализе финансовые показатели регионов оказали также влияние и многие другие факторы, среди которых экономический рост и рост доходов регионов, зако-



нодательные изменения<sup>45</sup> и др. Тем не менее мы предполагаем, что используемые переменные для оценок и те изменения финансового поведения, которые удастся выделить, обусловлены в значительной степени именно переходом от выборности к назначаемости региональных властей.

## 4.2. Спецификация эконометрических моделей и используемые исходные данные

Для проверки описанных гипотез, там где это возможно, будем использовать системы уравнений, описывающих взаимосвязи расходов региональных бюджетов по отдельным статьям и предоставляемые объемы общественных благ. При этом при построении моделей расходов характеристики объема предоставляемых общественных благ могут быть в ряде случаев аппроксимированы показателями, описывающими результаты или характеризующими потребности в их предоставлении (заболеваемость населения, уровень преступности и другие показатели) (*Кадочников, Синельников, Трунин, 2002*). Аналогично методологии, использованной нами в предыдущих работах, для моделирования расходов будем использовать оценки системы уравнений следующего вида:

$$\begin{cases} E_{ij} = e_j(G_{ij}, T_i, Tr_i, \bar{X}_i, \bar{Z}_i) + \varepsilon_{ij}^E \\ G_{ij} = g_j(E_{ij}, \bar{X}_i) + \varepsilon_{ij}^G \end{cases}, i = 1, \dots, n; j = 1, \dots, m; \quad (*)$$

где  $i$  – номер региона;  $j$  – номер статьи расходов (общественного блага);  $E_{ij}$  – кассовые расходы;  $G_{ij}$  – предоставляемый объем обще-

---

<sup>45</sup> В результате вступления в силу 1 января 2005 г. Федерального закона № 122-ФЗ были внесены изменения в свыше 150 законодательных актов по вопросам социальной политики, регулирования оплаты труда, образования и науки, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры и средств массовой информации; природопользования и охраны окружающей среды, защиты населения от чрезвычайных ситуаций; обороны и безопасности; развития инфраструктуры и поддержки отраслей экономики и др.

ственного блага;  $T_i$  – налоговые доходы регионального бюджета;  $Tr_i$  – финансовая помощь;  $\vec{X}_i$  – факторы, характеризующие дифференциацию регионов по характеристикам обеспеченности бюджетной сети, демографическим особенностям и др.;  $\vec{Z}_i$  – политико-экономические факторы, влияющие на величину расходов.

Соответствующие оценки проводились для следующих статей расходов бюджетов субъектов Федерации:

- на здравоохранение;
- на образование;
- на общегосударственные вопросы;
- на правоохранительную деятельность;
- на жилищно-коммунальное хозяйство;
- на социальную политику.

Приведенные статьи расходов региональных бюджетов соответствуют новой бюджетной классификации, действующей с начала 2005 г. Для выполнения расчетов в условиях новой классификации и приведения данных старой бюджетной классификации в новую была использована таблица сопоставлений, составленная по данным Минфина России (см. Приложение), при этом каждый подраздел старой классификации соотносился с соответствующим подразделом новой классификации, после чего все подразделы новой классификации агрегировались в разделы по новой классификации<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Необходимо отметить, что подраздел «Функционирование исполнительных органов государственной власти», который до 2005 г. относился только к разделу «Государственное управление и местное самоуправление», с начала 2005 г. включен в каждый раздел новой функциональной классификации. Подраздел «Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса» до 2005 г. относился только к разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», но с начала 2005 г. он входит в каждый раздел. Подраздел «Международное сотрудничество» до 2005 г. относился только к разделу «Международная деятельность», с начала 2005 г. он не только относится к подразделу «Международные отношения и международное сотрудничество» (в который трансформировался целый раздел), но и входит в большую часть остальных разделов. В подобных случаях, когда один и тот же подраздел из старой классификации входил в несколько разделов новой классификации, ввиду

Для расходов на здравоохранение, образование, а также для расходов на культуру, кинематографию и средства массовой информации оценки проводились в виде приведенной выше системы уравнений. Для остальных статей расходов – расходы на общегосударственные вопросы, на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, на жилищно-коммунальное хозяйство, на социальную политику – и суммарной величины расходов построить системы одновременных уравнений не удалось, и оценивалось одно эконометрическое уравнение (первое уравнение зависимости расходов от налоговых доходов, финансовой помощи и других факторов).

Для устранения межрегиональных различий в размере региона использовались переменные в стоимостном выражении в расчете на душу населения с корректировкой на различия цен между регионами с применением стоимости фиксированного набора товаров и услуг по годам и по регионам, что позволяет как устранить межрегиональную дифференциацию цен, так и учесть общее увеличение цен от года к году.

Для расчетов использовались панельные данные за 1999–2005 гг. по всем регионам Российской Федерации (кроме Чеченской Республики), источник данных о доходах и расходах региональных бюджетов, а также о совокупной величине финансовой помощи, полученной из федерального бюджета, – отчеты Министерства финансов Российской Федерации об исполнении региональных бюджетов, прочие статистические данные (из открытых публикаций Федеральной службы статистики Российской Федерации, ежегодного сборника «Регионы России»).

При построении моделей расходов предполагалось, что основные факторы, входящие в модели расходов по отдельным статьям, включают следующие группы показателей. Это, во-первых, факторы, характеризующие развитость бюджетной сети: число школ, больниц, дошкольных учреждений, библиотек, численность их персонала и

---

отсутствия статистики, с помощью которой можно было точно распределить расходы из подраздела старой классификации по разделам новой классификации, мы распределяли этот подраздел равными частями между всеми разделами новой классификации, в которые, согласно таблице соответствия, входит этот подраздел.

т.п. Во-вторых, демографические факторы и факторы размещения населения, оказывающие влияние на расходы, – доля городского населения, населения старше и моложе трудоспособного возраста. В-третьих, доходы бюджетов, определяющие в значительной степени их расходы и включающие собственные налоговые доходы и федеральную финансовую помощь. В-четвертых, на величину расходов бюджетов оказывают воздействие политические факторы – срок до следующих выборов / назначения губернатора, стаж губернатора, членство губернатора в проправительственной партии.

В качестве объясняющих переменных в уравнении для объема предоставленных общественных благ в регионах использовались следующие переменные:

*Переменные, описывающие объем предоставления услуг образования в регионах* (более высокие значения этих показателей приводят к более высоким значениям расходов в соответствующих регионах):

- количество государственных дневных общеобразовательных учреждений в расчете на 1000 жителей региона;
- численность детей в дошкольных учреждениях в расчете на 1000 жителей региона;
- численность учащихся учреждений начального профессионального образования в расчете на 1000 жителей региона;
- численность студентов государственных средних специальных учебных заведений в расчете на одного жителя региона;
- численность учащихся дневных общеобразовательных учреждений в расчете на 1000 жителей региона;
- число дошкольных учреждений в расчете на 1000 жителей региона;
- число учреждений начального профессионального образования в расчете на 1000 жителей региона;
- число государственных средних специальных учебных заведений в расчете на 1000 жителей региона;
- число дневных общеобразовательных учреждений в расчете на 1000 жителей региона.

*Переменные, описывающие объем предоставления услуг здравоохранения в регионах* (более высокие значения этих показателей приводят к более высоким значениям расходов в соответствующих регионах):

- число больничных коек на 1000 жителей региона;
- численность врачей всех специальностей в расчете на 1000 жителей региона;
- численность среднего медицинского персонала в расчете на 1000 жителей региона.

*Переменные, описывающие уровень предоставления услуг отрасли культура в регионах* (более высокие значения этих показателей приводят к более высоким значениям расходов в соответствующих регионах):

- число общедоступных экземпляров книг в библиотеках в расчете на 1000 жителей региона.

*Переменные, описывающие уровень предоставления транспортных услуг* (более высокие значения этих показателей приводят к более высоким значениям расходов в соответствующих регионах):

- число автобусов общего пользования на 100 тыс. человек населения;
- число перевозок пассажиров автобусами общего пользования в расчете на одного жителя региона (в тысячах перевозок).

*Демографическая структура населения описывалась с помощью следующих переменных:*

- доля населения старше трудоспособного возраста в общей численности населения региона (можно ожидать, что данная переменная оказывает положительное влияние на расходы регионального бюджета, поскольку пенсионеры пользуются многочисленными льготами. Например, увеличение числа пожилых людей, бесплатно пользующихся услугами транспорта, приводит к росту величины транспортных расходов, которые возмещаются из регионального бюджета<sup>47</sup>);

---

<sup>47</sup> Данные соображения неприменимы в более поздний период, когда была проведена монетизация льгот в 2005 г.

- удельный вес городского населения в общей численности населения региона (введение этой переменной в модель расходов позволяет объяснить различия в бюджетных расходах регионов с преобладанием сельского населения и регионов с преобладанием городского населения. При этом можно ожидать, что увеличение доли городского населения в общей численности населения региона в большинстве случаев приводит к снижению среднедушевых региональных расходов за счет эффекта масштаба. Однако при том, что сельское население пользуется некоторыми услугами (ЖКХ, транспорт) в меньшей мере, чем городское, можно ожидать положительную зависимость между долей городского населения и данными видами расходов).

Также в модель включались *показатели, отражающие доходную обеспеченность региона* (чем выше доходы региона, тем выше расходы по отдельным статьям (образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство), с учетом гипотезы о снижении этого влияния по мере перехода от выборности к назначаемости губернаторов):

- налоговые поступления в региональный бюджет в расчете на душу населения;
- совокупная федеральная финансовая помощь, включая трансферты, субсидии, субвенции и средства, полученные по взаимным расчетам, в расчете на одного жителя региона.

Кроме того, в модель включались *показатели, отражающие политические факторы* (гипотезы приведены выше):

- срок до следующих выборов / назначения губернатора, месяцев с начала года (чем меньше срок до следующих выборов / назначения, тем выше расходы в случае выборного губернатора);
- стаж губернатора, месяцев (более высокий стаж соответствует более концентрированному увеличению расходов по статьям, которые дают наибольший выигрыш в поддержке);
- членство губернатора в проправительственной партии, фиктивная переменная (для регионов, губернаторы которых состоят в проправительственной партии, должно наблюдаться увеличение

расходов региональных бюджетов по значимым статьям в годы проведения федеральных выборов и предшествующие им).

В модель расходов также включалась переменная, отражающая численность населения в регионе. Можно ожидать, что с увеличением численности населения среднедушевые расходы регионального бюджета падают вследствие эффекта масштаба.

Используемые данные имеют панельную структуру, соответственно на первом этапе после объединения всех регионов и всех лет в общую панель были выполнены тесты на значимость индивидуальных и фиксированных эффектов, результаты которых указали на необходимость их выделения. Оценка приведенных ниже моделей за весь период 1999–2005 гг. на панельных данных с единичными угловыми коэффициентами и индивидуальными фиксированными и временными эффектами показала неудовлетворительные объясняющие свойства моделей для всех статей расходов, большая часть коэффициентов оказалась незначимой.

С учетом существенных структурных сдвигов и изменений в финансовой политике региональных властей и федерального центра в части изменения правил выделения финансовой помощи и закрепления основных налогов были проведены тесты на возможность объединения в панель данных за отдельные годы (общий  $F$ -тест на равенство угловых коэффициентов между соседними годами, временные эффекты допускались различными). По результатам тестов (приведены ниже для всех рассматриваемых статей расходов) было отмечено, что практически для всех моделей для большинства лет гипотеза о равенстве угловых коэффициентов между соседними годами отвергается, в панель можно объединить только пары соседних лет в некоторых отдельных случаях.

С учетом полученных результатов проверки равенства коэффициентов между годами с фактическим распадом рассматриваемой панели на отдельные годы итоговые системы уравнений оценивались для соответствующих лет отдельно<sup>48</sup>. Там, где результаты тес-

---

<sup>48</sup> Оценка таких систем (уравнений) в эконометрических пакетах также связана с рядом технических сложностей, обусловленных в дополнение к панельной структу-

тов указали на возможность объединения соседних лет в панель, модели оценивались на панельных данных за соответствующие 2–3 года с выделением временных и индивидуальных фиксированных эффектов и объединением угловых коэффициентов в соответствии с результатами тестов.

### **4.3. Результаты эконометрической оценки моделей расходов региональных бюджетов**

#### *4.3.1. Расходы на здравоохранение*

При моделировании расходов на здравоохранение (полное название статьи – «расходы на здравоохранение и спорт») в виде системы одновременных уравнений в качестве переменной, характеризующей объем предоставляемых общественных благ, использовалась численность среднего медицинского персонала (на душу населения).

В уравнении для расходов на здравоохранение (первое уравнение системы вида (\*)) в качестве объясняющих переменных использовались налоговые доходы регионального бюджета, финансовая помощь и обеспеченность средним медицинским персоналом (предполагается, что все эти переменные оказывают положительное влияние на расходы на здравоохранение). В дополнение к этим показателям при проведении предварительных оценок использовались и другие переменные, характеризующие развитость бюджетной сети: мощность поликлинических и амбулаторных учреждений, количество больничных коек, количество приемов больных, а также показатели, характеризующие демографическую ситуацию в регионе, – доли населения младше и старше трудоспособного возраста, рождаемость, смертность и др. Кроме того, были использованы и показатели, характеризующие политические факторы.

Во втором уравнении системы вида (\*) в качестве объясняющих переменных для численности среднего медицинского персонала помимо константы использовались расходы регионального бюджета на здравоохранение, заболеваемость (в регионах, где выше заболевае-

---

ре данных необходимостью использования фиктивных переменных, общее число которых в данном случае меняется от примерно 25 до 60.



мость, больше потребность в среднем медицинском персонале), а также средняя заработная плата в регионе как характеристика выгод альтернативной занятости в частном секторе.

В модели расходов на здравоохранение по результатам предварительных оценок и проверки равенства коэффициентов между годами (гипотеза о равенстве всех угловых коэффициентов, временные эффекты допускались различными) были объединены 2001–2002 гг. и 2003–2004 гг. Гипотеза о равенстве коэффициентов между другими парами лет была отвергнута (*табл. 4.1*).

*Таблица 4.1*

**Результаты теста Вальда на равенство  
коэффициентов между годами для расходов  
на здравоохранение и спорт**

	1999– 2000	2000– 2001	2001– 2002	2002– 2003	2003– 2004	2004– 2005
<b>F-statistic</b>	2,465	3,018	0,250	1,855	1,556	40,218
Probability	0,021	0,006	0,972	0,082	0,154	0,000
<b>Chi-square</b>	17,257	21,125	1,748	12,988	10,893	281,528
Probability	0,016	0,004	0,973	0,072	0,143	0,000

По результатам предварительных оценок в модели расходов на здравоохранение и спорт помимо собственных налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи оказались также значимы: обеспеченность средним медицинским персоналом, заболеваемость, средняя заработная плата, доля городского населения, количество месяцев до выборов / назначения, стаж губернатора и фиктивная переменная, равная единице, если губернатор принадлежит к проправительственной партии.

Таблица 4.2

## Результаты оценки модели расходов на здравоохранение

Уравнение для расходов на здравоохранение					
Период оценок	1999	2000	2001–2002	2003–2004	2005
Константа	-0,309 (0,021) <sup>49</sup>	-0,118 (0,363)	-0,094 (0,187)	-0,146 (0,048)	-0,853 (0,013)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,090 (0,000)	0,121 (0,000)	0,102 (0,000)	0,107 (0,000)	0,028 (0,000)
Финансовая помощь	0,080 (0,000)	0,094 (0,000)	0,111 (0,000)	0,100 (0,000)	0,150 (0,000)
Обеспеченность средним медицинским персоналом	0,062 (0,000)	0,056 (0,000)	0,043 (0,000)	0,045 (0,000)	0,010 (0,004)
Доля городского населения		-0,004 (0,003)			0,070 (0,004)
Кол-во месяцев до выборов / назначения			-0,0003 (0,003)		
Стаж губернатора (месяцев)				-0,001 (0,008)	
Принадлежность губернатора к проправительственной партии			0,051 (0,088)	0,059 (0,009)	
<b>Скорректированный R<sup>2</sup></b>	<b>0,754</b>	<b>0,927</b>	<b>0,909</b>	<b>0,889</b>	<b>0,980</b>

Уравнение для обеспеченности средним медицинским персоналом					
Период оценок	1999	2000	2001–2002	2003–2004	2005
Константа	7,486 (0,000)	8,60405 (0,000)	7,692 (0,000)	7,338 (0,000)	8,722 (0,000)
Расходы на здравоохранение	3,591 (0,000)	1,718 (0,000)	2,684 (0,000)	2,313 (0,000)	0,003 (0,000)
Заболееваемость	0,0023 (0,003)	0,0019 (0,016)	0,0018 (0,016)	0,0027 (0,000)	0,0001 (0,058)
Средняя заработная плата	-0,0005 (0,029)		-0,0002 (0,026)		
<b>Скорректированный R<sup>2</sup></b>	<b>0,231</b>	<b>0,218</b>	<b>0,221</b>	<b>0,280</b>	<b>0,157</b>

*Примечание.* Здесь и далее отсутствие оценок в таблице означает, что соответствующие переменные были исключены из модели, поскольку оказались незначимыми.

<sup>49</sup> Здесь и далее в скобках под коэффициентом стоит вероятность ( $P$ -value)  $t$ -статистики значимого отличия коэффициента от нуля.

Результаты оценок показывают, что для налоговых доходов регионального бюджета в 2005 г. наблюдается снижение соответствующего коэффициента. Если в 1999–2004 гг. на 100 руб. более высокие доходы бюджета в одном регионе по сравнению с другим соответствовали на 9–12 руб. более высоким расходам на здравоохранение, то в 2005 г. соответствующий коэффициент означает увеличение только на 3 руб. Для финансовой помощи, наоборот, можно отметить увеличение коэффициента с 8–11% в 1999–2004 гг. до 15% в 2005 г. Отмеченные зависимости соответствуют высказанным выше гипотезам: поскольку здравоохранение относится к приоритетным статьям реализации федеральных национальных проектов, региональные власти финансируют соответствующие расходы в приоритетном порядке независимо от собственных доходов с приоритетным направлением финансовой помощи на соответствующие цели.

Более высокая обеспеченность медицинским персоналом также соответствует более высоким расходам на здравоохранение. Во втором уравнении согласно высказанным гипотезам наблюдается положительная зависимость обеспеченности средним медицинским персоналом от расходов на здравоохранение и заболеваемости и отрицательная – от средней заработной платы в регионе как характеристики привлекательности альтернативной занятости.

Применительно к политическим факторам можно отметить, что срок до назначения оказывается значимым в 2001–2002 гг. и незначимым в последующие годы. В 2003–2004 гг. также оказывается значимой фиктивная переменная принадлежности губернатора к проправительственной партии – в соответствующих регионах наблюдались более высокие расходы на здравоохранение (в 2001–2002 гг. эта переменная значима на меньшем уровне значимости).

#### *4.3.2. Расходы на образование*

При моделировании расходов на образование в составе системы одновременных уравнений в качестве переменной, характеризующей объем предоставления общественных услуг образования в регионе, использовалось число государственных дневных общеобразовательных учреждений (школ) на душу населения. Соответственно, предполагается положительное влияние на расходы на образова-

ние показателей собственных налоговых доходов и финансовой помощи, а также отрицательное влияние доли городского населения (вследствие действия эффекта масштаба). В первое уравнение включались также политические факторы. Во второе уравнение для обеспеченности школами помимо расходов на образование включался показатель доли городского населения, а также демографические показатели, в том числе доля населения младше трудоспособного возраста.

В модели расходов на образование по результатам предварительных оценок и проверки равенства коэффициентов между годами (проверка равенства угловых коэффициентов между годами при помощи F-теста, по результатам тестов временные эффекты также были объединены) были объединены 2001–2003 гг. Гипотеза о равенстве коэффициентов между другими парами лет была отвергнута (*табл. 4.3*).

*Таблица 4.3*

**Результаты теста Вальда на равенство  
коэффициентов между годами  
для расходов на образование**

	<b>1999– 2000</b>	<b>2000– 2001</b>	<b>2001– 2002</b>	<b>2002– 2003</b>	<b>2003– 2004</b>	<b>2004– 2005</b>
<b>F-statistic</b>	2,193	2,038	1,742	1,575	4,247	12,547
Probability	0,038	0,054	0,103	0,147	0,000	0,000
<b>Chi-square</b>	15,352	14,263	12,196	11,022	29,728	87,828
Probability	0,032	0,047	0,094	0,138	0,000	0,000

По результатам предварительных оценок в модели расходов на образование помимо собственных налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи оказались значимы: доля городского населения, количество школ на душу населения и количество месяцев до выборов / назначения. Результаты оценок приведены в *табл. 4.4*.

Таблица 4.4

### Результаты оценки модели расходов на образование

Период оценок	Уравнение для расходов на образование				
	1999	2000	2001–2003	2004	2005
Константа	0,203 (0,009)	0,223 (0,076)	0,129 (0,001)	0,131 (0,135)	-1,635 (0,000)
Налоговые доходы регионального бюджета	0,154 (0,000)	0,159 (0,000)	0,185 (0,000)	0,124 (0,000)	0,049 (0,000)
Финансовая помощь	0,167 (0,000)	0,132 (0,000)	0,160 (0,000)	0,092 (0,000)	0,237 (0,000)
Кол-во школ на душу населения	0,611 (0,000)	0,937 (0,000)	0,867 (0,000)	1,811 (0,000)	3,647 (0,000)
Доля городского насе- ления		-0,003 (0,099)			0,017 (0,000)
Кол-во месяцев до вы- боров / назначения		0,00033 (0,019)			
<b>Скорректированный R<sup>2</sup></b>	<b>0,844</b>	<b>0,948</b>	<b>0,935</b>	<b>0,883</b>	<b>0,988</b>
	Уравнение для обеспеченности школами (количество школ на душу населения)				
Период оценок	1999	2000	2001–2003	2004	2005
Константа	0,649 (0,000)	0,536 (0,000)	0,565 (0,000)	0,404 (0,000)	0,526 (0,000)
Расходы на образование	0,114 (0,000)	0,159 (0,000)	0,089 (0,000)	0,127 (0,000)	0,017 (0,000)
Доля городского насе- ления	-0,005 (0,000)	-0,005 (0,000)	-0,005 (0,000)	-0,003 (0,000)	-0,003 (0,004)
<b>Скорректированный R<sup>2</sup></b>	<b>0,314</b>	<b>0,451</b>	<b>0,381</b>	<b>0,532</b>	<b>0,339</b>

Для первого уравнения расходов на образование результаты оценок в соответствии с высказанной гипотезой указывают на снижение коэффициента при налоговых доходах регионального бюджета. Если более высокие на 100 руб. налоговые доходы регионов в 1999–2003 гг. означали на 15–18 руб. более высокие расходы на образование, то соответствующее отличие в 2004 г. оценивается значением около 12 руб., а в 2005 г. – около 5 руб. (статистически значимое отличие от предыдущего уровня). Для финансовой помощи в 2005 г. наблюдается резкое увеличение коэффициента примерно до 0,24, что также соответствует высказанной гипотезе.

В первом уравнении также оказывается значимой обеспеченность школами (чем выше обеспеченность школами, тем выше расходы на здравоохранение). Однозначных выводов относительно зависимости расходов по данной статье от политических показателей сделать нельзя. Во втором уравнении на обеспеченность школами положительно влияют расходы на образование и отрицательно – доля городского населения (в регионах с более высокой долей городского населения количество школ меньше из-за укрупнения их размера и более высокой заполняемости классов).

#### *4.3.3. Расходы на общегосударственные вопросы*

По новой бюджетной классификации к расходам на общегосударственные вопросы относятся расходы на функционирование высших должностных лиц субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, функционирование высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций и т.п.

По предварительным результатам проверки угловых коэффициентов на равенство между годами в модели расходов на общегосударственные вопросы были объединены угловые коэффициенты при переменных для 1999 и 2000 гг., 2001 и 2002 гг. Гипотеза о равенстве коэффициентов между другими парами лет была отвергнута (см. *табл. 4.5*). Time-эффекты оказались существенно значимыми и оценивались различными для всех лет.

Таблица 4.5

**Результаты теста Вальда на равенство  
коэффициентов между годами для расходов  
на общегосударственные вопросы**

	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005
<b>F-statistic</b>	1,379	5,792	1,375	6,190	5,350	13,542
Probability	0,218	0,000	0,220	0,000	0,000	0,000
<b>Chi-square</b>	9,654	40,546	9,625	43,328	37,447	94,797
Probability	0,209	0,000	0,211	0,000	0,000	0,000

Для расходов на общегосударственные вопросы (и других статей расходов, рассматриваемых далее), к сожалению, не удалось построить системы одновременных уравнений вида «расходы – объем предоставления общественных благ» во многом из-за отсутствия подходящего показателя, характеризующего объемы предоставления соответствующих общественных благ. Модели расходов по остальным статьям оценивались в форме одного уравнения для зависимости расходов от показателей доходов и других факторов в соответствии с гипотезами зависимости расходов от доходов регионального бюджета и различных характеристик региона (демографических показателей, показателей развитости бюджетной сети и др.).

По результатам предварительных оценок в модели расходов на общегосударственные вопросы (*табл. 4.6*) помимо собственных налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи оказались также значимы: доля городского населения, число чиновников на душу населения, доля самой крупной отрасли промышленности в выпуске региона, количество предприятий и организаций на душу населения и количество месяцев до выборов / назначения.

Таблица 4.6

**Результаты оценки модели расходов  
на общегосударственные вопросы**

Период оценок	Расходы на общегосударственные вопросы						
	1999–2000	2001–2002	2003	2004	2005		
Time-эффект	-1,90	-2,09	-2,72	-3,06	-2,534	-3,885	-3,193
Налоговые доходы регионального бюд- жета	0,166 (0,000)	0,264 (0,000)	0,052 (0,097)	0,089 (0,000)	0,032 (0,000)		
Финансовая помощь	0,572 (0,000)	0,408 (0,000)		0,593 (0,000)	0,383 (0,000)		
Доля городского населения	0,018 (0,000)			0,038 (0,000)	0,033 (0,000)		
Число госслужащих на душу населения	0,074 (0,0012)	0,365 (0,000)	0,429 (0,000)	0,136 (0,008)	0,099 (0,000)		
Доля самой крупной отрасли промышлен- ности в выпуске региона	-0,007 (0,010)	-0,025 (0,009)					
Число предприятий и организаций на душу населения		0,046 (0,000)	0,034 (0,000)				
Кол-во месяцев до выборов / назначения		-0,004 (0,000)	-0,002 (0,007)				
Стаж губернатора (месяцев)						0,002 (0,108)	
<b>Скорректирован- ный R<sup>2</sup></b>	<b>0,933</b>	<b>0,821</b>	<b>0,865</b>	<b>0,926</b>	<b>0,968</b>		

По результатам оценок можно отметить общую тенденцию к снижению зависимости расходов на общегосударственные вопросы от налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи к 2005 г. по сравнению с 1999–2000 гг.: если в 1999–2000 гг. при более высоких налоговых доходах региональных бюджетов на 100 руб. расходы на общегосударственные вопросы выше на 17 руб., то к 2005 г. это различие составляло всего 3 руб. В сравнении с приведенными выше моделями для здравоохранения и образования



можно отметить, что для зависимости расходов на общегосударственные вопросы от налоговых доходов характерно (в целом на рассматриваемом периоде) снижение коэффициента без резких падений в 2004–2005 гг., что может соответствовать общей динамике насыщения расходов по данной статье, где основную часть составляет заработная плата, по мере роста доходов. При этом для федеральной финансовой помощи однозначной тенденции к снижению зависимости от нее расходов выделить не удастся.

Этот результат также в целом укладывается в гипотезу о приоритетности отдельных направлений расходов: расходы на общегосударственные вопросы не относятся непосредственно к приоритетным направлениям политики федерального центра, поэтому для данной статьи расходов признаки финансирования ее в приоритетном порядке, в том числе с использованием средств финансовой помощи, не проявляются или проявляются в меньшей степени.

В уравнении также для большего числа лет оказались значимой доля городского населения и количество предприятий и организаций на душу населения, более высокая доля городского населения и более высокое число предприятий на душу населения характеризуются более высокими расходами на общегосударственные вопросы, что связано, по-видимому, с более высокой сложностью организации государственного управления и предоставления общественных благ в городской местности и в регионах с большим числом предприятий.

Срок до очередных выборов / назначения оказался значимым и отрицательным (чем ближе выборы, тем больше расходы на общегосударственные вопросы), что согласуется с высказанной гипотезой о наличии политического цикла в динамике расходов в 2001–2003 гг. Вместе с тем эта переменная оказалась незначимой в 2004–2005 гг., что указывает на прекращение этой тенденции по мере перехода к назначаемости губернаторов.

#### *4.3.4. Расходы на правоохранительную деятельность*

К расходам региональных бюджетов (полное название – «расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность») относятся в первую очередь расходы на правоохранительную деятельность, на предупреждение и ликвидацию последствий

чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, гражданскую оборону, обеспечение противопожарной безопасности и др.

При моделировании расходов по данной статье в качестве объясняющих переменных помимо собственных налоговых доходов и финансовой помощи использовались показатели, характеризующие как общую ситуацию в регионе, так и ситуацию с преступностью (уровень преступности, количество зарегистрированных преступлений различных типов). Кроме того, при моделировании расходов по данной статье в модель включались косвенные показатели, влияющие на величину расходов, – доля населения моложе трудоспособного возраста, доля городского населения, безработица, показатели, характеризующие уровень жизни населения, уровень образования и др. Также использовались и показатели, характеризующие действие политических факторов.

По результатам тестов на равенство угловых коэффициентов между годами в единую панель (с различными time-эффектами) были объединены 1999 и 2000 гг. Гипотеза о равенстве коэффициентов между другими парами лет была отвергнута (*табл. 4.7*).

*Таблица 4.7*

**Результаты теста Вальда на равенство коэффициентов между годами для расходов на правоохранительную деятельность**

	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005
<b>F-statistic</b>	0,782	5,928	2,544	6,322	3,799	40,703
Probability	0,603	0,000	0,017	0,000	0,001	0,000
<b>Chi-square</b>	5,475	41,496	17,809	44,257	26,593	284,922
Probability	0,602	0,000	0,013	0,000	0,000	0,000

По результатам предварительных оценок в модели расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность (*табл. 4.8*) помимо собственных налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи оказались также значимы: доля городского населения, доля населения моложе трудоспособного возраста, количество месяцев до выборов / назначения, стаж губернато-

ра и фиктивная переменная, равная единице в случае принадлежности губернатора к проправительственной партии.

Таблица 4.8

**Результаты оценки модели расходов на правоохранительную деятельность**

Расходы на правоохранительную деятельность							
Период оценок	1999–2000		2001	2002	2003	2004	2005
Time-эффект	0,17	0,13	0,05	0,040	0,074	0,088	–0,717
Налоговые доходы регионального бюджета	0,027 (0,000)		0,021 (0,000)	0,023 (0,000)	0,048 (0,000)	0,033 (0,000)	0,004 (0,000)
Финансовая помощь	0,014 (0,000)		0,036 (0,000)	0,015 (0,001)	0,040 (0,000)	0,069 (0,000)	–0,078 (0,000)
Кол-во месяцев до выборов / назначения	–0,0001 (0,106)		–0,0002 (0,012)	–0,0001 (0,063)		0,0003 (0,001)	0,0005 (0,000)
Доля городского населения	–0,001 (0,001)						0,007 (0,000)
Доля населения моложе трудоспособного возраста				0,006 (0,026)			0,035 (0,000)
Стаж губернатора (месяцев)				–0,0004 (0,045)			
Принадлежность губернатора к проправительственной партии				0,034 (0,029)			
<b>Скорректированный R<sup>2</sup></b>	<b>0,692</b>		<b>0,644</b>	<b>0,794</b>	<b>0,794</b>	<b>0,967</b>	<b>0,913</b>

Результаты оценок показывают, что более высокие налоговые доходы региональных бюджетов на 100 руб. соответствуют более высоким расходам на правоохранительную деятельность на величину от 2 до 5 руб. в 1999–2004 гг. в зависимости от года. В 2005 г. соответствующий коэффициент дает значение всего около 0,4 руб.

Для финансовой помощи в 1999–2004 гг. на 100 руб. больший полученный объем помощи соответствует на 1,4–6,9 руб. более высоким расходам на правоохранительную деятельность. Как и для расходов на общегосударственные вопросы, для расходов на правоохранительную деятельность нельзя отметить тенденции к увеличению коэффициента при финансовой помощи. Более того, в 2005 г. результаты оценки показали отрицательный коэффициент при финансовой помощи, что, по-видимому, вызвано тем, что регионы, получавшие небольшие объемы финансовой помощи, финансировали расходы по данной статье в большем объеме, и, наоборот, регионы, получавшие значительную финансовую помощь, использовали ее на финансирование других статей расходов, направляя меньше средств на правоохранительную деятельность<sup>50</sup>.

Среди прочих переменных необходимо отметить, что в соответствии с высказанной гипотезой доля населения моложе трудоспособного возраста оказывает положительное влияние на величину расходов на правоохранительную деятельность. Срок до выборов / назначения оказывает отрицательное влияние на расходы региональных бюджетов на правоохранительную деятельность в 1999–2002 гг., т.е. по мере приближения к выборам наращивались расходы по данной статье. В 2003 г. этот показатель оказался незначимым, а в 2004–2005 гг. соответствующий коэффициент значим и положителен, что может указывать на усилия вновь избранных или переназначенных губернаторов по наведению порядка в регионе не-

---

<sup>50</sup> Применительно к финансовой помощи базовая гипотеза заключается в том, что при прочих равных условиях более существенная финансовая помощь соответствует более высоким расходам, т.е. в целом для динамики основных статей расходов выполняется логика бюджетного ограничения (чем выше доходы, тем выше расходы). При этом можно предположить, что в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью ниже расходы и одновременно выше финансовая помощь. По мере ослабления зависимости расходов от налоговых доходов можно ожидать, что зависимость, соответствующая логике бюджетного ограничения, когда расходы растут вместе с ростом доходов, в том числе в форме финансовой помощи, ослабляется, поэтому возможно изменение зависимости из-за того, что эффект отрицательной корреляции между расходами и финансовой помощью (в бедных регионах выше финансовая помощь и ниже расходы, и наоборот) доминирует.

посредственно после выборов или назначения в условиях отсутствия необходимости поддержки избирателей для перевыборов в будущем.

#### 4.3.5. Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство

При моделировании расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в качестве объясняющих переменных использовались показатели, характеризующие общее число потребителей услуг (количество предприятий на душу населения, структура собственности муниципального фонда, доля городского населения, обеспеченность жильем и др.). При этом предполагалось, что увеличение доли городского населения или числа предприятий на душу населения приводит к необходимости большего финансирования жилищно-коммунальных услуг и соответственно к большим расходам на жилищно-коммунальное хозяйство.

Аналогичным образом проверка равенства коэффициентов между годами (единая гипотеза о равенстве всех угловых коэффициентов, кроме константы) не позволила объединить соседние годы в панель. Результаты тестов приведены в *табл. 4.9*.

*Таблица 4.9*

#### Результаты теста Вальда на равенство коэффициентов между годами для расходов на жилищно-коммунальное хозяйство

	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005
<b>F-statistic</b>	3,068	3,578	13,388	2,282	1,972	6,344
Probability	0,005	0,001	0,000	0,031	0,063	0,000
<b>Chi-square</b>	21,478	25,049	93,716	15,972	13,802	44,408
Probability	0,003	0,001	0,000	0,025	0,055	0,000

По результатам предварительных оценок в модели расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (*табл. 4.10*) помимо собственных налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи оказались также значимы: доля городского населения, количество предприятий и организаций на душу населения, число госслуж-

жащих на душу населения и количество месяцев до выборов / назначения губернатора.

Таблица 4.10

**Результаты оценки модели расходов на жилищно-коммунальное хозяйство**

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство							
Период оценок	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Time-эффект	0,13	-1,09	-0,762	-0,895	-0,787	-0,008	-1,502
Налоговые доходы регионального бюджета	0,129 (0,000)	0,181 (0,000)	0,120 (0,000)	0,194 (0,000)	0,151 (0,000)	0,087 (0,000)	0,056 (0,000)
Финансовая помощь	0,077 (0,000)	0,182 (0,000)	0,079 (0,000)	0,176 (0,000)	0,145 (0,000)	-0,079 (0,004)	0,188 (0,000)
Доля городского населения	0,016 (0,000)	0,019 (0,001)	0,014 (0,000)		0,007 (0,100)		0,022 (0,000)
Количество предприятий и организаций на душу населения			0,010 (0,025)	0,036 (0,000)	0,015 (0,000)	0,008 (0,012)	0,009 (0,072)
Число госслужащих на душу населения						0,061 (0,004)	
Кол-во месяцев до выборов / назначения				-0,002 (0,008)	-0,001 (0,053)		
<b>Скорректированный R<sup>2</sup></b>	<b>0,669</b>	<b>0,736</b>	<b>0,843</b>	<b>0,810</b>	<b>0,781</b>	<b>0,931</b>	<b>0,993</b>

Результаты оценок зависимости расходов на жилищно-коммунальное хозяйство от налоговых доходов регионального бюджета показывают, что если в 1999–2003 гг. на 100 руб. более высокие налоговые доходы соответствуют на 12–19 руб. более высоким расходам на жилищно-коммунальное хозяйство в зависимости от года, то в 2004 г. такое отличие составило бы около 9 руб., а в 2005 г. – около 5,6 руб. Для финансовой помощи однозначной тен-

денции к снижению коэффициента не наблюдается, его значения меняются от 7,7 до 18,8%. В соответствии с высказанными гипотезами более высокая доля городского населения или большее число предприятий и организаций на душу населения также приводят к более высоким расходам на жилищно-коммунальное хозяйство.

Из приведенных оценок также видно, что для расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в 2002–2003 гг. оказывается значимым и отрицательным коэффициент при сроке до выборов, т.е. в соответствии с высказанной гипотезой чем ближе выборы, тем при прочих равных условиях выше расходы на жилищно-коммунальное хозяйство. По мере реализации реформы политического устройства РФ и перехода от выборности к назначаемости губернаторов соответствующие коэффициенты при переменной срока до выборов / переназначения в 2004–2005 гг. оказались незначимыми.

#### 4.3.6. Расходы на социальную политику

Для расходов на социальную политику в качестве объясняющих переменных помимо доходов регионального бюджета использовались также переменные доли городского населения (эффект масштаба и необходимость проведения социальной политики), а также переменные, отражающие демографическую структуру населения региона. По результатам проверки равенства угловых коэффициентов между годами были объединены 1999–2000 гг. и 2002–2003 гг. (табл. 4.11).

Таблица 4.11

#### Результаты теста Вальда на равенство коэффициентов между годами для расходов на социальную политику

	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005
<b>F-statistic</b>	0,497	3,658	2,267	1,715	2,813	3,124
Probability	0,778	0,004	0,051	0,135	0,019	0,011
<b>Chi-square</b>	2,485	18,290	11,334	8,574	14,065	15,621
Probability	0,779	0,003	0,045	0,127	0,015	0,008

По результатам предварительных оценок в модели расходов на социальную политику помимо собственных налоговых доходов регионального бюджета и финансовой помощи оказались также значимы: доля городского населения, количество месяцев до выборов / назначения и фиктивная переменная принадлежности губернатора к проправительственной партии.

Таблица 4.12

**Результаты оценки модели расходов на социальную политику**

Расходы на социальную политику							
Период оценок	1999–2000		2001	2002–2003		2004	2005
Time-эффект	0,33	0,33	0,57	0,46	0,37	0,322	–0,007
Налоговые доходы регионального бюджета	0,059 (0,000)		0,056 (0,000)	0,054 (0,000)		0,032 (0,000)	0,018 (0,000)
Финансовая помощь	0,021 (0,000)		0,008 (0,2802)	0,012 (0,065)			0,035 (0,0034)
Доля городского населения	–0,004 (0,000)		–0,004 (0,0029)	–0,002 (0,0248)			0,008 (0,0018)
Кол-во месяцев до выборов / назначения	–0,0001 (0,068)					0,0003 (0,0478)	
Принадлежность губернатора к проправительственной партии	–0,032 (0,0969)						
<b>Скорректированный R<sup>2</sup></b>	<b>0,681</b>		<b>0,797</b>	<b>0,651</b>		<b>0,632</b>	<b>0,973</b>

В соответствии с результатами оценок более высокие налоговые доходы регионального бюджета соответствуют более высоким расходам на социальную политику. Если в 1999–2003 гг. соответствующий коэффициент составлял 5,4–5,9%, то в 2004 г. он снизился до 3,2%, а в 2005 г. составил всего около 1,8%. Для федеральной финансовой помощи однозначного вывода о снижении коэффициента сделать нельзя.



Среди политических переменных можно отметить значимый отрицательный знак при сроке до перевыборов в 1999–2000 гг., т.е. более высокие расходы на социальную политику при приближении к выборам, и отсутствие подобной зависимости в последующие годы.

\* \* \*

Для того чтобы оценить в целом полученные результаты анализа, приведем сводные таблицы коэффициентов зависимости расходов по рассмотренным статьям от налоговых доходов региональных бюджетов и федеральной финансовой помощи (*табл. 4.13*).

Приведенные результаты говорят в пользу высказанных выше гипотез о возможном изменении приоритетов региональных властей в результате реформы системы политического устройства Российской Федерации. Для зависимости расходов по отдельным статьям от налоговых доходов региональных бюджетов характерно снижение соответствующих коэффициентов. Как уже было отмечено выше, одной из причин этого могло быть насыщение расходов в условиях экономического роста и увеличения доходов бюджета (об этом косвенно свидетельствует снижение суммы коэффициентов).

Однако, учитывая резкое снижение соответствующих коэффициентов в 2005 г. для расходов на здравоохранение и образование (направления, по которым реализуются федеральные национальные проекты), можно предположить, что полученные результаты в значительной степени вызваны именно изменением финансового поведения региональных властей, стремящихся финансировать приоритетные для федерального центра статьи для получения политической поддержки в условиях назначаемости.

Таблица 4.13

**Коэффициенты зависимости расходов по отдельным статьям  
от налоговых доходов региональных бюджетов и федеральной  
финансовой помощи (оценка доли в доходах, в %)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Коэффициент при налоговых доходах региональных бюджетов</b>							
Здравоохранение	9,0	12,1	10,2	10,2	10,7	10,7	2,8
Образование	15,4	15,9	18,5	18,5	18,5	12,4	4,9
Общегосударственные вопросы	16,6	16,6	26,4	26,4	5,2	8,9	3,2
Правоохранительная деятельность	2,7	2,7	2,1	2,3	4,8	3,3	0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	12,9	18,1	12,0	19,4	15,1	8,7	5,6
Социальная политика	5,9	5,9	5,6	5,4	5,4	3,2	1,8
<b>Сумма</b>	<b>62,5</b>	<b>71,3</b>	<b>74,8</b>	<b>82,2</b>	<b>59,7</b>	<b>47,2</b>	<b>18,7</b>
<b>Коэффициент при федеральной финансовой помощи</b>							
Здравоохранение	8,0	9,4	11,1	11,1	10,0	10,0	15,0
Образование	16,7	13,2	16,0	16,0	16,0	9,2	23,7
Общегосударственные вопросы	57,2	57,2	40,8	40,8	40,8	59,3	38,3
Правоохранительная деятельность	1,4	1,4	3,6	1,5	4,0	6,9	-7,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	7,7	18,2	7,9	17,6	14,5	-7,9	18,8
Социальная политика	2,1	2,1	0,8	1,2	1,2	1,2	3,5
<b>Сумма</b>	<b>93,1</b>	<b>101,5</b>	<b>80,2</b>	<b>88,2</b>	<b>86,5</b>	<b>78,7</b>	<b>91,5</b>
<i>Справочно:</i> отношение суммы расходов по рассмотренным 6 статьям к общим расходам региональных бюджетов	78,3	66,8	68,9	71,0	72,6	75,6	77,2

Аналогичным образом можно отметить резкое увеличение коэффициентов при федеральной финансовой помощи для статей, по которым реализуются национальные проекты, – здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство. Это также соответствует высказанной гипотезе о том, что в условиях назначаемости в целях отчетности перед центром губернаторы в приоритетном порядке направляют получаемую финансовую помощь (значительная часть которой формально является нецелевой) на финансирование расходов, важных для федерального центра. С учетом того что при этом сумма коэффициентов не снижается (даже несколько увеличивается в 2005 г.), полученные результаты указывают на перераспределение приоритетов использования средств финансовой помощи с других статей расходов на отмеченные.

Приведем в обобщенной форме результаты оценки зависимости расходов от срока до следующих выборов / назначения губернатора (табл. 4.14).

Таблица 4.14

**Коэффициент в моделях расходов при сроке  
до выборов / назначения**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Здравоохранение							
Образование							
Общегосударственные вопросы							
Правоохранительная деятельность							
Жилищно-коммунальное хозяйство							
Социальная политика							

*Примечание.* Закрашенные ячейки отражают значимый отрицательный знак в соответствующем уравнении (с приближением к выборам выше расходы по соответствующим статьям).

Для оценок зависимости расходов от переменной срока до следующих выборов / назначения можно отметить, что общим результатом является существенность данной переменной в моделях расходов в 1999–2003 гг., т.е. приближение к выборам губернаторов приводило к наращиванию расходов региональных бюджетов по рассматриваемым статьям. Как уже отмечалось выше, подобный политический цикл в динамике расходов можно оценивать с разных точек зрения. С одной стороны, подобные расходы не всегда оправданны и преимущественно направлены на «приобретение» голосов избирателей на выборах. С другой стороны, их финансирование с целью получения поддержки может в ряде случаев приближать расходы региональных бюджетов к предпочитаемой избирателям структуре. В этом смысле наличие такого цикла носит положительный характер. В 2004–2005 гг. значимых свидетельств о влиянии срока до выборов / назначения на величину расходов не обнаружено. Это, в свою очередь, означает, что по мере перехода от выборности к назначаемости губернаторов необходимость в получении поддержки избирателей через увеличение отдельных статей расходов отпала, поскольку гораздо важнее становится получить поддержку федерального центра.

В целом полученные результаты эмпирического анализа подтверждают выдвинутые гипотезы о том, что в результате реформы системы политического устройства России и перехода от выборности к назначаемости губернаторов произошло изменение финансовой политики региональных властей в пользу приоритетного финансирования расходов региональных бюджетов по направлениям, важным для федерального центра (в частности, это направления реализации национальных проектов). Вместе с тем в соответствии с высказанной гипотезой в динамике расходов перестал наблюдаться политический цикл наращивания расходов перед выборами.

## Основные результаты исследования и выводы

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. В ситуации выборов губернаторов существенно ограниченными оказываются возможности федерального центра по обеспечению контроля за финансовой политикой региональных властей. В рамках модели единственным инструментом влияния федерального центра на политику выборных региональных властей являются целевые гранты, позволяющие при необходимости повысить полезность региональных властей (региональных избирателей), однако не гарантирующие, что увеличение финансовой помощи будет целиком направлено на финансирование региональных общественных благ<sup>51</sup>. На практике федеральный центр имеет достаточно большой набор инструментов влияния на регионы, однако асимметрия информации и невозможность прямого вмешательства в проводимую финансовую политику региональных властей не всегда позволяют обеспечить достижение желаемого распределения ресурсов, в частности повысить общественное благосостояние за счет перераспределения ресурсов между регионами, а также за счет учета экстерналий от производства региональных общественных благ

2. Несоответствие проводимой регионами политики предпочтениям федерального центра в большей степени проявляется в случае, когда бюрократия имеет заметное влияние на формирование финансовой политики на региональном уровне. При этом формально чрезмерное завышение расходов на региональном уровне в условиях выборности губернаторов в рамках модели означает, что такой губернатор изначально не должен был быть избран населением региона.

На практике несоответствие финансовой политики губернатора предпочтениям населения региона формально снижает поддержку губернаторов на повторных выборах, которую, тем не менее, перед

---

<sup>51</sup> См. также результаты работы *Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С., Виньо М. (2005) «Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений региональных властей».*

следующими выборами часто удается обеспечить путем выделения дополнительных расходов на финансирование социально значимых общественных благ (повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, благоустройство городов и поселков и др.). Это означает, что бюрократия может обеспечивать себе регулярную поддержку путем использования различных механизмов манипулирования общественным мнением и голосами отдельных групп избирателей.

В рамках системы взаимоотношений между федеральным центром и выборными главами регионов это создает возможность неэффективного распределения ресурсов, которое нельзя исправить с помощью имеющихся инструментов регулирования межбюджетных отношений. Подобная ситуация может приводить к возникновению политико-деловых циклов в расходах региональных бюджетов. Устранение таких циклов при переходе к назначаемости губернаторов, с одной стороны, отражает меньшее манипулирование общественным мнением путем варьирования расходов региональными властями. С другой стороны, это говорит об отсутствии необходимости приобретения региональными властями поддержки избирателей, что приводит к меньшему соответствию объема и структуры региональных расходов предпочтениям населения и вызывает снижение общественного благосостояния.

3. В ситуации, когда федеральные и региональные власти отражают предпочтения медианных избирателей (соответственно, федерального и регионального), переход от выборности к назначаемости губернаторов ликвидирует существенный элемент федеральной политической системы: исчезает стратегическое взаимодействие интересов федеральных и региональных властей (избирателей), что, с одной стороны, сокращает возможности для влияния регионов на решения федерального правительства, а с другой стороны, теряются преимущества фискальной децентрализации, так как выравнивание объемов предоставления общественных благ между регионами может приводить к снижению эффективности и потерям общественно-го благосостояния.

Такое выравнивание расходов между регионами обеспечивает более справедливое перераспределение ресурсов между регионами с точки зрения неравенства. Однако при этом снижается эффективность распределения ресурсов из-за неучета особенностей предпочтений избирателей в различных регионах и уменьшения стимулов эффективного развития как регионов-доноров, так и регионов-реципиентов финансовой помощи.

4. Назначение губернаторов при условии соответствия предпочтений губернаторов предпочтениям федеральных властей и эффективного контроля со стороны центра за деятельностью первых позволяет обеспечить проведение финансовой политики, по крайней мере в общих чертах, соответствующей федеральным приоритетам. В рамках модели это выражается в повышении общественного благосостояния за счет перехода от региональной финансовой политики, формирующейся под влиянием предпочтений бюрократии, к финансовой политике, соответствующей предпочтениям небюрократического (согласно предпосылке модели) федерального центра. Если центр заинтересован в проведении эффективной бюджетной политики, а население в регионах обладает лишь ограниченными возможностями контролировать обоснованность региональных расходов, то при переходе от выборности к назначаемости у центра появляется больше возможностей оказывать влияние на финансовое поведение губернаторов (при отсутствии ситуации асимметрии информации у центра и губернаторов).

Назначаемость губернаторов позволяет относительно легко реализовывать в регионах административно несложные мероприятия по достижению приоритетов федеральной политики, обоснованных с точки зрения федерального центра (реализация национальных проектов по направлениям региональной политики, обеспечивающих долгосрочные положительные экстерналии), что сложнее осуществить в условиях выборных региональных властей, вынужденных отражать предпочтения собственных избирателей. Следует, однако, отметить, что в условиях фискального федерализма решение вопросов согласования приоритетов федеральной и региональной политики может осуществляться не за счет навязывания региональным

властям предпочтений центра, а путем более тщательного разделения полномочий центра и регионов, при котором центр обеспечивает достижение приоритетных для него целей за счет финансовых инструментов, находящихся в его компетенции, а не в компетенции региональных властей.

5. Стремление (согласно предпосылкам модели) федерального центра к достижению общественного оптимума теоретически соответствует ситуации существования всезнающего бенеvolentного диктатора. К сожалению, в реальности ситуация осложняется из-за асимметрии информации, а также наличия бюрократии и групп со специальными интересами. На практике федеральный центр, даже если он может считаться бенеvolentным, не имеет возможностей для полного контроля за поведением назначенных руководителей регионов. Это означает, что центр может обеспечить соответствие проводимой регионами финансовой политики собственным предпочтениям только по основным контролируемым позициям, что нельзя гарантировать по всем статьям бюджетных расходов.

С одной стороны, такая ситуация означает наличие даже у назначаемых региональных властей возможностей для достижения собственных интересов, т.е. бюрократизации. При этом значительное сосредоточение полномочий у региональной администрации увеличивает риск консолидации средств, которые могут быть направлены на лоббирование решений, приносящих выгоду определенным группам, но неэффективных с точки зрения общественного благосостояния. С другой стороны, это оставляет региональным властям возможности повышения благосостояния за счет увеличения соответствия проводимой политики интересам людей, проживающих в данном регионе или муниципалитете.

6. Результаты проверки эмпирических гипотез указывают на снижение зависимости от налоговых доходов основных статей расходов, важных для федерального центра, что интерпретируется нами не только как результат насыщения потребностей населения по этим статьям расходов, вызванного общим увеличением ресурсов региональных властей в условиях экономического роста, но и как результат приоритетного финансирования здравоохранения, образования и



жилищно-коммунального хозяйства по сравнению с другими статьями расходов регионального бюджета. Это подтверждается увеличением зависимости этих статей от финансовой помощи в условиях перехода к назначаемости губернаторов: в целях улучшения показателей отчетности перед центром губернаторы в приоритетном порядке направляют получаемую финансовую помощь на финансирование расходов, приоритетных для федерального центра.

7. Результаты оценок также показывают, что в 1999–2003 гг. приближение к моменту перевыборов губернаторов обычно сопровождалось увеличением расходов по основным статьям региональных бюджетов, тогда как в 2004–2005 гг. значимых свидетельств о влиянии срока до выборов/назначения на величину расходов не обнаружено. Это можно интерпретировать таким образом: в результате перехода от выборности к назначаемости губернаторов необходимость в получении дополнительной поддержки избирателей путем увеличения расходов отпала. Такая ситуация может быть оценена как положительное следствие проведенной реформы с учетом того, что значительная часть предвыборного увеличения расходов не была эффективной. Однако наблюдаемое исчезновение политико-делового цикла также указывает на снижение степени учета интересов избирателей при определении финансовой политики региональных властей.

Отмечаемое в России усиление централизации не соответствует общему направлению развития отношений между регионами и центром в федеральных государствах. Международный опыт свидетельствует о том, что с течением времени региональные правительства получают все более широкий круг полномочий и функций, и при этом все более часто возглавляются выборными руководителями. Такие процессы в значительной степени обусловлены необходимостью регулирования деятельности региональных властей с использованием рыночных, демократических механизмов, необходимостью осуществления контроля за их деятельностью через демократические процедуры, процедуры соревновательности на выборах с оценкой населением эффективности работы региональных властей. Такая система не исключает применение управляющих механизмов и ме-

ханизмов контроля со стороны федерального центра, однако большая часть подобных механизмов направлена на мониторинг эффективности деятельности региональных властей, на повышение прозрачности и подотчетности электорату, способному осуществлять многосторонний контроль непосредственно в регионе.

В целом по итогам анализа можно отметить противоречивость результатов проведенной реформы. С одной стороны, реформа в условиях несовершенства разделения сфер ответственности федерального центра и регионов позволяет обеспечить более эффективную реализацию федеральных приоритетов на региональном уровне, способствует сокращению зависимости проводимой финансовой политики от электорального цикла и возможной коррупции (в предположении неподверженности ей федеральных чиновников), повышает возможность учета межрегиональных экстерналий и решения задачи оптимального распределения ресурсов между регионами. Однако общее повышение общественного благосостояния и возможности для эффективной реализации потенциально положительных последствий реформы существенным образом зависят от того, насколько оптимально действует сам федеральный центр и насколько удастся обеспечить контроль за вертикалью исполнения решений федерального центра на региональном уровне. На это накладывается фактическая невозможность граждан обеспечить волеизъявление на региональном уровне и, соответственно, отсутствие учета их интересов при принятии решений и проведении финансовой политики в регионе. Важным моментом является и то обстоятельство, что участие в демократических выборах властей всех уровней представляет собой самостоятельную ценность для граждан.

## **Приложение. Международный опыт организации финансовой помощи со стороны федеральных (национальных) правительств региональным властям<sup>52</sup>**

### **Виды межправительственных трансфертов и механизмы перераспределения**

#### *Вертикальные обусловленные гранты*

Вертикальные обусловленные гранты, также иногда называемые «специализированными» или «категорийными», связаны с условиями того, где и в рамках каких программ / проектов принимающее правительство должно разместить данные средства.

Условия обычно касаются только повторяющихся расходов и закупок и относятся к целевому финансированию услуг широкого назначения, таких как начальное образование, неотложная медицинская помощь, водоснабжение, распространение сельскохозяйственных знаний и содержание дорог. Гранты зачастую предоставляются на основе минимума требований к качеству услуг, которые необходимо определить в рамках переговоров профильных министерств с представителями субнациональных правительств (*Fjeldstad, 2001, p. 10*). Обеспечение обусловленных грантов может быть привязано или связано с:

- вводимыми ресурсами (расход или процесс);
- полезным выходом (на основе показателей эффективности или объема); или
- результатами (на основе критерия эффективности или качества) деятельности, которые должны быть достигнуты (*Shah, 2003; Bird, Smart, 2002; Bird, 2000*).

Национальное правительство зачастую склонно использовать свою «покупательную способность» (*Boadway, 2001, p. 96*), предос-

---

<sup>52</sup> Данное Приложение подготовлено Harvey Lazar и Janel Smith. Центр глобальных исследований, Университет Виктории.

тавляя средства регионам на определенных условиях, с тем чтобы оказать влияние на *способ*, при помощи которого регионы осуществляют полномочия по расходованию средств. Это помогает получить гарантии того, что программы, имеющие большое значение для национальных правительств, но, возможно, меньшее значение для регионального уровня, были бы выполнены региональными правительствами должным образом (*Ma, 1997, p. 3; Shah, 1994, p. 6*).

Постановка «условий» на расходование ресурсов (т.е. *где* и *как* средства будут потрачены) также может повысить степень стабильности бюджета и осуществления расходов. В то же время авторы утверждают, что условия на расходование ресурсов в состоянии ограничить автономность субнациональных правительств и во многих случаях снизить эффективность использования ресурсов и федеральной бюджетной системы в целом, хотя их существование может быть оправдано с точки зрения обеспечения определенных полезных выходов и результатов, таких как соответствие минимальным требованиям общенациональных стандартов, ответственность перед бюджетом и контролируемость (*Shah, 2003, p. 8; Fjeldstad, 2001, p. 10; Watts, 1999, p. 48–49*). Существует несколько видов инструментов для обеспечения обусловленных грантов, включая:

- (1) долевые гранты: неограниченные и ограниченные, и
- (2) единовременные целевые, «блочные», гранты.

*Долевые гранты* традиционно применяются федеральными / национальными правительствами для корректировки межрегиональных внешних эффектов. *Boadway* указывает, что если региональные программы расходов оказывают в качестве внешних эффектов положительное влияние на другие регионы, то при выборе уровня управления, на котором будет приниматься решение о производстве расходов, нет стимула принимать в расчет данные позитивные эффекты (*Boadway, 2001, p. 115*). Ситуация, когда такого рода позитивные внешние эффекты в одном или более регионах, которые имеют место при увеличении расходов в другом регионе, может привести к тому, что выяснится: уровень принятия решений об имеющих положительный эффект расходах слишком низок (*Boadway, 2001, p. 96*). Классический пример позитивного внешнего

эффекта – снижение вредных выбросов в одной стране, который проявляется положительным образом в другой, давая общее сокращение выбросов в международном масштабе (*Dahlby, 1996, p. 401*). *Boadway* полагает, что «положительные внешние эффекты могут финансироваться на международном уровне за счет правильно подобранной схемы долевого гранта, где доля в финансировании отражает долю полученного положительного эффекта в общем его объеме» (*Boadway, 2001, p. 115*)<sup>53</sup>.

Выбор соответствующей доли в гранте является проблематичным, если иметь в виду, что доля или процент внешнего позитивного эффекта в его общем объеме трудноустанавливаемы. *Долевые неограниченные гранты* устроены таким образом, что на каждый доллар, выделенный донором на обеспечение определенного вида деятельности или оказание определенной услуги, реципиент обязан потратить определенную сумму. Например, условия неограниченного гранта могут предполагать, что на каждый доллар, потраченный местным правительством на предоставление какой-либо услуги, национальное правительство также выделяет доллар. Зачастую это реализуется в 100%-ной доле дополнительного финансирования по отношению к намеченным расходам региона на те или иные социальные или государственные программы.

Неограниченные долевого гранты, предоставляемые национальными правительствами региональным или местным правительствам, часто содержат условия на использование средств в целях установления платы за позитивные эффекты, что угнетает стимулы региональных / местных правительств к наращиванию расходов в рамках данных программ. По данным *Shah*, система неограниченных долевого грантов «базируется на том, что расходы, усиливающие положительные влияния, породят стимулы к наращиванию расходов» (*Shah, 2003, p. 4*). *Bird* и *Smart* также отмечают, что «хотя долевого (или обусловленные) трансферты и заставляют местные правительства относиться с большим подозрением к распространению влия-

---

<sup>53</sup> Подробные примеры расходных схем долевого грантов см.: *Dahlby Bev. (1996). Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants // International Tax and Public Finance. Vol. 3: 397–412.*

ния и контроля со стороны общенационального уровня, они тем не менее обладают важным политическим преимуществом, привнося на местный уровень элемент сопричастности, обязательства, контроля и ответственности в области стимулируемой деятельности» (*Bird, Smart, 2002*).

Долевые неограниченные гранты тем не менее несут в себе и заметные отрицательные черты, проявляющиеся в том, что они способны побудить местные или региональные правительства ввести в действие или расширить социальные или другие государственные программы, которые в ином случае они бы не стали осуществлять. *Boadway* по этому поводу замечает, что они вводят «обратные стимулы в систему трансфертов средств» в том виде, что правительства, уже начавшие выполнение программ, для которых предназначены долевые гранты, могут быть побуждены к существенному расширению масштабов этих программ за счет получения грантов. Он отмечает, что «щедрое долевое финансирование потенциально может заставить рационально мыслящие правительства, которые уже начали выполнение долевых программ, значительно расширить их масштаб» (*Boadway 2001, p. 115–116*).

*Долевые ограниченные гранты* являются обусловленными грантами, имеющими «потолок», или «верхний предел», налагаемый на объем полезного эффекта, в котором национальное правительство намерено «участвовать», финансируя деятельность или предоставление услуг со стороны регионального правительства. Они часто используются для контроля над «обратным стимулирующим действием» неограниченных долевых грантов и для поддержания сбалансированности бюджетов. Ограниченные гранты позволяют, таким образом, получить определенный контроль над расходами программ бюджетных платежей, преимущественно за счет постановки условий ввода средств или их расходования в рамках реализуемых программ (*Shah, 2003, p. 4*).

В случае *недолевых, «блочных», грантов* центральные правительства передают фиксированный объем денег с условием обеспечить использование данной суммы в целях поставки определенных общественных товаров или услуг, которое может оказаться сложным для

обеспечения эффективного исполнения. Использование обусловленных «блочных» грантов стало отличительной чертой в планировании и введении в действие систем межправительственных трансфертов, что во многих случаях заменило использование долевых грантов (*Boadway, 2001, p. 116*). Условия теоретически могут быть связаны с использованием ресурсов, полезным выпуском и полезным эффектом различных программ расходов. Например, «блочные» гранты часто используются как средство, чтобы привести региональные программы расходов к нормам эффективности и обеспечения равенства, а также для отбора стратегий / программ, осуществляемых в интересах национального государства. Они используются и для обеспечения соответствия минимальным национальным стандартам качества услуг, которые поддерживаются на всей территории государства (*Shah, 1994, p. 6*).

В их рамках чаще ставят условия полезного выхода / результата, нежели условия ввода средств, делают упор не на то, как данные гранты размещены, а на создание условий, способствующих достижению стандартов качества и доступности услуг в таких сферах, как образование, здравоохранение и социальная защита (*Shah, 2003, p. 5*). Касательно «целевых» грантов Shah отмечает, что «обусловленность эффективнее в отношении полезного выхода или стандартов доступности и качества услуг, чем в отношении ввода ресурсов или требований к осуществлению процесса. Это позволяет донору достичь своих целей, находящихся на национальном / государственном уровне, без того, чтобы вмешиваться в местные приоритеты, касающиеся того, как именно обеспечить наилучшие условия поставки данных услуг» (*Shah, 2003, p. 11*). Bird также считает, что использование условий «эффективности» (выпуск / результат) имеет «значительные преимущества» (*Bird, 2000, p. 16*). По его мнению, «[условия эффективности] нацелены на то, что является действительно целью реализации стратегии. [...] В то же время они выдвигают повышенные требования к центральному правительству, которое должно интерпретировать неизбежно неполную (и вполне возможно искаженную) получаемую им информацию» (*Bird, 2000, p. 18–19*).

В этой части анализа основным моментом является факт существования определенных сложностей и путей их преодоления при выборе между различными видами постановки условий. Условия использования ресурсов гарантируют, что переводимые средства непременно будут израсходованы принимающим правительством на предписанные цели. Но условия этого вида постоянно натываются на местную автономию и весьма туманны с точки зрения уровня контролируемости. Таким образом, они обслуживают решение ближайших задач национального правительства, но обладают очевидным влиянием на достижение его долгосрочных целей. Условия поставки, а еще лучше – полезного эффекта не приводят к уменьшению ни уровня местной автономии, ни ее контролируемости. Но здесь могут возникнуть затруднения с подтверждением однозначной связи между расходами переведенных средств и поставками, или полезным эффектом, на достижение которого средства и были выделены. И действительно, связь между трансфертом средств и его последствиями может быть в равной степени неоднозначной и неявной.

*Вертикальные необусловленные гранты и разделение поступлений налогов между уровнями бюджетной системы*

Необусловленные гранты являются субсидиями общего назначения и выделяются в целях компенсации вертикальных разрывов. Необусловленный грант характеризуется отсутствием ограничений на то, где и как он должен быть потрачен (использование ресурсов), отсутствуют требования «минимальных стандартов качества услуг» (выпуск), не установлены «показатели качества» (результаты) (Fjeldstad, 2001, p. 11). Эти средства могут быть размещены и использованы на предоставление услуг по усмотрению субнациональных правительств в соответствии с их задачами. Этому находят оправдание, выдвигая аргумент, в соответствии с которым необусловленные гранты подобны компенсационным грантам и «могут использоваться для выравнивания бюджетных возможностей различных местных правительств в целях обеспечения минимума (или разумного уровня) общественных услуг» (Ma, 1997, p. 4). Watts пишет: «из всех видов помощи реципиент предпочитает необусловленный



недолевой перевод средств, который обеспечивает максимум гибкости в области достижения собственных целей. Благодаря тому, что такие гранты увеличивают объем ресурсов без оговорки способов расходования, реципиент имеет возможность максимизировать собственное благосостояние» (Watts, 1999, p. 38). Необусловленные гранты предоставляются в форме *необусловленных «блочных» грантов*.

Согласно литературным источникам, на эффективность системы безусловных «блочных» грантов оказывают влияние два фактора: (1) контролируемость и (2) предсказуемость (Fjeldstad, 2001, p. 11). В отношении контролируемости необходимо отметить, что отсутствие механизмов внутреннего аудита, слабая система отчетности и несоответствие установленным финансовым требованиям могут негативно сказаться на эффективности безусловных «блочных» грантов. В отношении предсказуемости система «блочных» грантов может быть подвергнута негативному воздействию в случае постоянно возникающих задержек в поставке средств субнациональным правительствам. Это предполагает, что на практике могут возникнуть трудности с управлением и мониторингом расходования и обусловленных, и безусловных «блочных» грантов, если отсутствуют необходимые механизмы финансового менеджмента и мониторинга или нет возможности осуществлять мониторинг такого рода программ (Fjeldstad, 2001, p. 11). Из этого не следует, что безусловные «блочные» гранты менее распространены, а безусловные трансферты, предоставляемые в виде доли в налоговых поступлениях, имеющие похожие последствия, более широко распространены. Плюсы и минусы системы безусловного участия в налоговых поступлениях (системы разделения поступлений федеральных налогов между бюджетами разных уровней) по сравнению с безусловными межправительственными грантами очевидны. Доля в поступлениях дает больше определенности в отношении того, что ожидаемые средства попадут к реципиентным правительствам, поскольку процедура обычно имеет конституционные основания, и, таким образом, доля в налоговых поступлениях является более привлекательным для региональных правительств, чем межправительственные переводы. Но участие в поступлениях может

быть не столь хорошо для национальных правительств, так как оно сокращает степень гибкости национального правительства в области управления его финансами.

### *Компенсационные (горизонтальные) гранты*

Предоставление компенсационных грантов связано с проблемой равенства регионов страны. Задача компенсационных грантов состоит в перераспределении средств от относительно богатых территорий по направлению к относительно более бедным. Они нужны для устранения региональных различий в чистых бюджетных выплатах населению (объем полученных выплат за вычетом уплаченных налогов), бюджетной неэффективности и неравенства, которые возникают в результате разбалансированности между потребностями и возможностями. Во многих случаях этот вид трансфертов базируется на компенсационной схеме или системе, измеряющей бюджетную потребность регионального правительства по сравнению с его бюджетными возможностями, и направлен на выравнивание региональных возможностей по всей стране (*Fjeldstad, 2001, p. 13; Boadway, 2001, p. 112*). Согласно Watts, имеется ряд схем для осуществления трансфертов компенсационных грантов – от систем соглашений и до выработки рекомендаций о финансовом состоянии или периодического назначения независимых комиссий (*Watts, 1999, p. 51*).

Watts также отмечает, что «широта использования компенсационных платежей варьируется существенным образом» среди федераций. Однако в большинстве стран, независимо, являются они федерациями или нет (например, Канада, Австралия, Соединенное Королевство, Япония, Корея и т.д.), компенсационные гранты предоставляются национальным правительством регионам в целях осуществления перераспределения (*Watts, 1999, p. 51*). Германия тем не менее уникальна в том, что компенсационные гранты выделяются не только в традиционном направлении от национального правительства регионам, но и от региона к региону, в зависимости от дисбаланса бюджетных возможностей (*Watts, 1999, p. 51; Ma, 1997, p. 4*). Использование компенсационных грантов не имеет недостатков, поскольку «субнациональные правительства могут различаться в своей склонности к повышению налогов».

## Описание международного опыта предоставления финансовой помощи регионам со стороны федерации

### *Австралия*

Население Австралии насчитывает 20 млн чел., проживающих в шести штатах и на двух территориях. Как будет видно из дальнейшего изложения, австралийская система бюджетного федерализма сильно централизована. Тем не менее такое положение не было целью авторов Конституции. В первые годы ее существования, когда Австралия объединила британские колонии в начале XX века, страна была сильно децентрализована с точки зрения бюджета. Но благодаря юридическим интерпретациям национальное правительство (Содружество) стало доминировать (как мы увидим ниже, ситуация в Канаде прямо противоположна австралийской).

В ряду стран, анализируемых в этой работе, Австралия наиболее централизована в бюджетном отношении: ее федеральное правительство получает до 70% совокупных поступлений, на долю штатов приходится около 30%. Но штаты расходуют примерно 1/2 государственных ассигнований. Короче говоря, вертикальный бюджетный разрыв в Австралии велик, по крайней мере, по сравнению с другими развитыми странами, что приводит к сильной зависимости правительства штатов от денежных трансфертов из федерального (Содружество) правительства на цели финансирования своих расходов.

В данном случае действительно имеет место развитая система трансферта средств от Содружества правительствам штатов на финансирование отдельных программ в области здравоохранения, образования и устранение горизонтального бюджетного дисбаланса (ГБД). Bird и Tarasov указывают, что «среди федеративных государств Австралия является самым ярким примером того, как хронический вертикальный дисбаланс устраняется почти исключительно за счет работы систем межправительственных трансфертов» (Bird, Tarasov, 2002, p. 18)<sup>54</sup>. В соответствии со ст. 94 и 96 Конституции австралийское центральное правительство, Содружество, переводит

---

<sup>54</sup> Мы используем термин «вертикальный бюджетный разрыв», который Bird и Tarasov называют «вертикальным дисбалансом».

«дополнительные» средства штатам и определяет условия, в соответствии с которыми «парламент может предоставлять финансовую помощь любому штату в соответствии с данными условиями по усмотрению парламента» (Конституция Австралии, ст. 94 и 96)<sup>55</sup>. Хотя изначально ст. 96 и не была предназначена для этих целей, она превратилась в главное средство, при помощи которого Содружество может оказывать влияние на расходы штатов в области предоставления общественных услуг путем введения условий трансферта оказания финансовой помощи.

Используются два основных вида трансфертов: обусловленные (целевые трансферты – далее ЦТ) и необусловленные (гранты общего назначения – далее ГОН), которые используются и в целях обеспечения общих поступлений, и в компенсационных целях. В 2005–2006 гг. около 60% всех трансфертов было осуществлено в форме необусловленных ГОН, а оставшиеся 40% – в форме обусловленных ЦТ (Бюджет Австралии на 2005–2006 гг.).

### *1. Целевые трансферты (ЦТ)*

Как уже отмечалось, в Австралии один из самых больших вертикальных бюджетных разрывов из всех развитых федеративных стран (разрыв является мерой зависимости штата от правительства Содружества). В результате штаты во многом полагаются на гранты и трансферты в виде выделения доли в налоговых поступлениях Содружества в целях выполнения обязательств по расходованию средств (*Searle, 2002, p. 7*). Содружество контролирует основные источники поступлений, включая подоходный налог физических лиц, таможенные и акцизные сборы, налоги предприятий, в то время как штаты ответственны за производство большинства расходов. Содружество опирается на ст. 96, оправдывая свое право на перевод не только «дополнительных» средств штатам, но и на привязку грантов к расходам определенных видов путем ввода условий, влияющих на качество или уровень, на котором будет осуществляться поставка услуг под юрисдикцией штата. К примеру, хотя Со-

---

<sup>55</sup> Конституция Австралии доступна в онлайн-режиме на сайте <http://www.australianpolitics.com/constitution/text/>.

дружество не имеет предусмотренного законом права в области образования и здравоохранения, почти 60% расходов в этих сферах финансируется за счет бюджета Содружества (*Searle, 2002, p. 7*). Широкое использование трансфертов федерального правительства штатам для финансирования их расходов позволяет Содружеству осуществлять стратегическое влияние на *эффективность* путем выравнивания ее уровня в различных штатах, а также путем установления приоритетов в производстве расходов в целях решения задач Содружества на национальном уровне.

Целевые гранты передаются штатам для использования в рамках исполнения их бюджетов для финансирования «нормальной» деятельности штата. ЦТ обычно имеют **условия использования ресурсов** в отношении расходов, для финансирования которых они предназначены в областях, относящихся к компетенции муниципальных правительств и обеспечения начального, среднего и высшего образования в религиозных или негосударственных заведениях. Условия на использование ресурсов применяются с целью оказать влияние на поставку общественных услуг, которая по Конституции относится к компетенции штатов, но при этом у штатов может быть недостаточно средств для обеспечения национальных стандартов качества. Последние же не могут быть достигнуты без использования условий ввода ресурсов. В 2002/2003 финансовом году ЦТ составили 22 млрд австрал. долл. (или 40%) из 54 млрд совокупного объема грантов Содружества (*McLean, 2002, p. 9*).

Одним из примеров условий ввода ресурсов может быть условие трансферта федеральных средств штатами местным (муниципальным) правительствам. В 1999–2000 гг. это финансирование составило приблизительно 11% муниципальных поступлений. Средства переводились от федерального правительства местным правительствам через уровень штатов в соответствии с рекомендациями существующей в каждом штате Комиссии по субсидированию местных правительств<sup>56</sup> (*Searle, 2002, p. 11*). Финансирование Содружеством

---

<sup>56</sup> Комиссии по субсидированию местных правительств были учреждены в каждом штате в соответствии с Законом о Комиссиях по субсидированию местных прави-

штатов через ЦТ также осуществляется в области профессионально-технического образования и оказания услуг коренным народам Австралии. В данном случае не требуется подробных отчетов, отражающих отдельные условия трансфертов каждого ЦТ, или принципов, определяющих распределение средств (*Searle, 2002, p. 14*). Процесс, в соответствии с которым определяются условия ЦТ и принципы их распределения, является результатом переговоров профильного министерства и высших чиновников. На переговорах обсуждаются вопросы механизмов *контроля* для определения того, использовались ли средства по назначению, и если использовались, то насколько *эффективно*. Система распределения ЦТ обнаруживает потенциальные ограничения *прозрачности* в системе межправительственных трансфертов в Австралии.

В то же время предпринимались попытки применить к ЦТ дополнительно условия **полезного выхода** и **полезного результата**. Например, в отношении грантов на здравоохранение ставились условия и направления использования ресурсов и полезного выхода, но никакого сдвига по направлению к выравниванию качества услуг не произошло. В программе грантов на здравоохранение условия ставились в отношении (1) средств, направляемых на «бесплатное лечение в стационарах», (2) требований к отчетности и (3) требований сократить листы ожидания. Не было никакого ясного соглашения по поводу **полезного выхода** на национальном уровне в терминах контролируемости и обязательности исполнения условий, прилагаемых к ЦТ (*Hull, Searle, 2004; Institute on Governance, 1998*). Одно примечательное **условие полезного выхода** в области школьного обслуживания должно быть упомянуто. Это требование обязательного умения писать и считать. Оно может быть частично отнесено к условиям Содружества, которые поставлены перед штатами. Прочие условия касаются одинакового возраста начала посещения школы, требований к отчетности и принятия процедур проверки программ, разработанных в целях улучшения качества в рассматриваемой области (*Hull, Searle, 2004, p. 18–19*). В то время как условия на ввод

---

тельств в целях выработки рекомендаций, касающихся распределения финансовой помощи между органами местного правительства и решения сопряженных проблем.

ресурсов в рамках ЦТ продолжали оставаться предметом разногласий между Содружеством и штатами, сами условия приняли форму «смягченных», штатам предписывалось придерживаться «относительно высокого уровня осмотрительности при размещении средств целевых грантов» (*Institute on Governance, 1998, p. 49*). Контроль над принятием решений относительно размеров ЦТ, безусловно, остается в руках федерального правительства.

*2. Гранты общего назначения, выделяемые путем установления доли в налоговых поступлениях, и компенсационные гранты – Межправительственное соглашение о принципах реформы финансовых отношений Содружества и штатов (МПС)*

В результате давления, оказываемого штатами с целью пересмотреть налоговую систему, в июне 1999 г. Содружество и штаты подписали *Межправительственное соглашение о принципах реформы финансовых отношений Содружества и штатов (МПС)*. Данные изменения представляют один из аспектов реформ налоговой системы Содружества. Был добавлен налог на добавленную стоимость (в форме налога на товары и услуги, далее – НДС). Гранты финансовой помощи (ГФП) и трансферты, замещающие поступления (ТЗП), были отменены. Налог Содружества на оптовую торговлю и ряд других налогов были отменены (*Collins, 2001, p. 5*). И степень вертикального дисбаланса, и размеры бюджетной компенсации существенно возросли под влиянием изменений, связанных с введением НДС, поскольку Содружество установило свой контроль над сбором и последующим переводом средств НДС штатам (*Collins, 2001, p. 1*). НДС был введен с намерением обеспечить штаты доступом к надежному и расширяющемуся источнику поступлений и возможностями в средне- и долгосрочной перспективе размещать дополнительные средства для поставок услуг, таких как услуги здравоохранения и образования. Collins отмечает: «Это достойная цель, привлекающая внимание, что дефицит штатов в источниках налоговых поступлений, обладающих широкой базой, привел к использованию налогов с недостаточной базой, неэффективных и обладающих вы-

сокой себестоимостью из-за сложностей администрирования и обеспечения налоговой дисциплины (*Collins, 2001, p. 17*).

В качестве части МПС все поступления от НДС возвращаются в штаты в форме грантов от поступлений общего назначения (далее – ГПОН) для расходования в соответствии с приоритетами каждого из штатов (*Hull, Searle 2004, p. 3*), т.е. они являются необусловленными. Это означает невозможность для Содружества проверить, что переведенные штатам средства используются эффективно.

Объемы ГПОН, перечисляемые штатам, зависят от объемов НДС, собираемых каждый год и подлежащих распределению по штатам Комиссией Содружества по предоставлению грантов (далее – КСГ) в соответствии с детализированными специальными «относительными показателями», рассчитываемыми на душу населения (*Searle, 2002, p. 13*). Другими словами, поступления от НДС возвращаются штатам на основе не объема сбора налога в штате, а формулы, рассчитываемой по среднедушевым относительным показателям. Это влечет за собой появление балансовой суммы, равной нулю, поскольку штаты, у которых «есть» средства, передают их штатам, у которых этих средств «нет». МПС тем не менее предписывает: «Бюджеты штатов не должны находиться в худшем состоянии после введения НДС до тех пор, пока поступления от НДС не перекроют объемы финансирования, поступающие в штаты в настоящее время, до введения механизмов НДС (гарантированный минимальный объем, или ГМО)» (*Collins, 2001, p. 7*). ГМО показывает, каким должен был быть объем финансирования штатов, если бы не ввели НДС. Далее, уровень ставки НДС может быть изменен законодательным образом, за что единодушно выступают и штаты, и Содружество.

В 2005–2006 гг. общая сумма НДС, предназначенная для трансферта в форме ГПОН, составила около 37 млрд австрал. долл. и, таким образом, стала самым крупным инструментом, при помощи которого доставляются «финансовые возможности». Основной причиной пересмотра МПС является предоставление большей степени определенности в финансировании и «обеспечения более гармоничных взаимоотношений между Содружеством и штатами» (*Searle, 2002, p. 13*).



Помимо больших значений вертикального бюджетного разрыва, в австралийской системе присутствует также значительная степень горизонтального бюджетного дисбаланса (далее – ГБД) между штатами (и территориями). Факторы, обуславливающие различия между потребностями и возможностями штатов, порождены существованием налога на фонд заработной платы, земельной ренты, пошлины на транспортные средства и ренты на разработку полезных ископаемых (Searle, 2002, p. 10). Более того, чем выше средний уровень дохода в штате, тем больше возможностей увеличить свои поступления от находящихся в юрисдикции штата налогов на фонд заработной платы, финансовые трансакции, имущество, биржевую игру, владение и использование механических транспортных средств и страховое дело (Collins, 2001).

Разработкой рекомендаций относительно того, как путем предоставления субсидий штатам могут быть устранены горизонтальные внебюджетные дисбалансы, занимается Комиссия Содружества по предоставлению грантов, которая является консультативным органом, созданным на основании закона. Несмотря на то что это не предусмотрено официальным конституционным статусом, КСГ рассматривается как неотъемлемая часть австралийской системы трансфертов средств, а ее рекомендации всегда принимаются Содружеством. Необходимо также отметить, что КСГ рассматривает в своих оценках Содружество и штаты как равных партнеров. Когда КСГ представляет свои доклады какому-либо из министров Содружества, она обычно немедленно отправляет его и в штаты в целях обеспечения прозрачности (Searle, 2002, p. 19). Более того, все исследования Комиссии доступны общественности, она публикует все расчеты, на которых базируются ее выводы.

Расчеты «удельных показателей», которые осуществляет КСГ для определения объемов ГПОН, получаемых штатами, производятся на основе подробных оценок потребностей и возможностей получения поступлений, которые позволяют учесть «финансирование потребностей, осуществляемое за счет иных федеральных трансфертов, таких как значительные целевые субсидии на развитие здравоохранения и образования» (Bird, Tarasov, 2002, p. 16). Пересчет относительных

показателей осуществляется каждые 5 лет. В сущности, эта формула «обеспечивает равный среднедушевой трансферт средств (в отношении вертикального разрыва) плюс поправки как на различия в затратах на доставку (для стандартного набора услуг), так и на различия в получении поступлений (поступления, которые штат может получить, если он применит средние ставки налогов по федерации к своим собственным налоговым базам)» (*Bird, Tarasov, 2002, p. 18*). Первостепенной задачей КСГ является обеспечение (путем разумных шагов в области налогообложения) поставки общественных услуг на приблизительно равном уровне в различных штатах (т.е. компенсировать *возможности* штатов в обеспечении соответствия среднему стандарту услуг, предоставляемых на уровне штата).

Первым шагом в процессе выравнивания возможностей является определение перечня услуг, рассматриваемых в компенсационной оценке, производимой КСГ. В 1999 г. в ходе рассмотрения Комиссией данного вопроса были сделаны поправки: первый раз в компенсационную оценку внесли поправку на обесценение, исключили все транзакции капитала, исключили все расходы штатов на исполнение функций, относящихся к финансовым полномочиям Содружества (т.е. университеты), несмотря на то, что это может быть полномочием штата, предусмотренным Конституцией, а также исключили деятельность государственных коммерческих предприятий (ГКП) (*Searle, 2002, p. 20*). Необходимо помнить, что КСГ не намерена стимулировать *эффективность* путем выравнивания *уровней эффективности* в различных штатах, она скорее нацелена на выравнивание возможностей (*Collins, 2001, p. 2*). Collins указывает на то, что «штаты должны быть поставлены в положение, когда они могут *иметь возможность* обеспечения среднего уровня поставок общественных услуг при условии введения налогообложения средней тяжести. Но к каждому штату не предъявляют требований обеспечения среднего уровня общественных благ в условиях среднего налогового бремени» (*Collins, 2001*). Единственными грантами, которыми КСГ занимается сама, – это «несвязанные» (необусловленные) гранты. Таким образом, Содружество может использовать только

один рычаг для оказания прямого влияния на поставку услуг, находящуюся в компетенции штатов, – это ЦТ.

КСГ оценивает дисбаланс между потребностями-возможностями штата путем измерения «ограничений способности», которые «действуют за пределами возможностей контроля штата, что требует увеличения (или сокращения) расходов в целях обеспечения тех же услуг, что предоставляют другие штаты, или же это означает, что штат не может получить столько же поступлений (или может собрать больше), сколько другие штаты при применении тех же ставок налога» (Searle, 2002, p. 21). Комиссия на основе расчетов «ограничений способности» осуществляет ряд оценок расходов по 43 категориям, которые относятся к периодическим расходам штата (Searle, 2002, p. 29). К факторам ограничения способностей относятся различия штатов по: **(1)** социально-демографическому составу, **(2)** международному влиянию, **(3)** урбанизации, **(4)** различиям в области экономии на масштабе, **(5)** затратам на ввод ресурсов. Они измеряются на основе сравнения со средним уровнем по Австралии для определенной категории (Searle, 2002, p. 30–31). Оценки расходов такого рода уникальны для австралийской системы. В расчет принимаются скорее подробный количественный анализ определенных потребностей, в удовлетворении которых нуждается штат, и возможности исполнить обязательства по расходам по каждому «периодическому расходованию», нежели принятие тезиса о том, что требования к потребностям и возможностям едины для всех штатов (или же осуществляется учет различий только в бюджетных возможностях, как это имеет место в канадской системе).

В последнее время австралийская система выравнивания сталкивается с проблемами, связанными с обеспечением *равенства*, а также негативными и позитивными явлениями в области *мотивации*, равно как и их влиянием на *эффективность* системы. Например, наиболее населенные штаты – Новый Южный Уэльс и Виктория – оказывают всевозрастающее политическое давление на Содружество и Комиссию, критикуя компенсационную систему с позиций того, что ее деятельность выливается в «субсидирование» «более богатыми» штатами населения «более бедных» штатов. Кроме того, они

утверждают, что система не создает стимулов для штатов с меньшими возможностями наращивать таковые путем стратегического использования переводимых через компенсационную систему средств. «В частности, она подавляет стремление к эффективности тех лиц в штатах, которые понимают, что преимущества штата, полученные за счет роста эффективности, будут изъяты путем налогообложения или компенсации» (*McLean, 2001, p. 15*).

Другие проблемы системы выравнивания относятся к части вопросов *контролируемости* и *демократического представительства* в распределении грантов. Searle указывает на то, что «в весьма большой мере существование и деятельность Комиссии Содружества по предоставлению грантов минимизировала участие в этом процессе политиков на уровне как Содружества, так и штатов. Премьеры и главы казначейств Нового Южного Уэльса и Виктории проявили некоторую политическую активность по вопросу о целесообразности применения системы выравнивания, но ни один политик не принимает участия в дискуссиях, происходящих в Комиссии» (*Searle, 2002, p. 40*). Повышение степени «публичности» и доступности всех документов Комиссии укрепляет систему с точки зрения *демократической прозрачности*, хотя уровень этой прозрачности был предметом критики Комиссии (*McLean, 2001*).

## ***Канада***

### ***Обзор***

Канада представляет собой федерацию десяти провинций и трех северных территорий. Ее население составляет 33 млн чел. Вторая по величине территории страна мира, Канада характеризуется значительной степенью регионального, экономического, языкового и этнического разнообразия. Разнообразие способствует возникновению различного рода региональных напряженных ситуаций, включая постоянное стремление многих франкофонных жителей Квебека к повышению степени признания их характерных особенностей, а следовательно, к увеличению степени автономности. Напряженности такого рода разрешаются в рамках традиции мирных взаимоотношений и уважения к верховенству закона.

В соответствии с Конституцией Канады 1867 г. и провинции, и федеральное правительство были наделены широкими полномочиями в области налогообложения. В результате оба уровня государственного управления обладают сегодня конституционными полномочиями облагать основные налоговые базы (индивидуальный и корпоративный подоходный налог, налог на продажи и / или на добавленную стоимость, налог на фонд заработной платы). Это и определяет динамику развития межправительственных отношений в бюджетной области.

В течение своей почти 140-летней истории федерация прошла через ряд изменений в соотношении значимости ролей федерального правительства и правительств провинций. С изменением условий (т.е. война и мирное время, рецессия и период подъема, и т.д.) она переживала периоды централизации, а затем децентрализации. Основными инструментами осуществления указанных перемен были *бюджетные инструменты*, в частности, межправительственная финансовая помощь и налоговые меры, а также поправки к *Конституции*, которые применялись достаточно редко. Основные поправки к Конституции были связаны с законодательным регулированием расходов, а не с увеличением поступлений. Наиболее значимые изменения включали поправки 1940 г., согласно которым страхование от безработицы было передано на федеральный уровень. После Второй мировой войны пенсионное обеспечение по старости было также передано федеральному правительству. Прежде эти две функции были в исключительном ведении законодательно закрепленной провинциальной компетенции. За последнюю четверть века, или даже немного больше, федерация стала более децентрализованной, в то время как провинции все больше поступлений получали из «собственных источников» (гораздо больше, например, чем в Австралии). Несмотря на это, межправительственные трансферты остаются серьезным источником поступлений для провинций, особенно более бедных. Трансферты средств являются также и средством достижения общенациональных целей.

Межправительственные трансферты средств были компонентом федеральной системы Канады со времен создания Конфедерации в

1867 г. Сегодня для бюджетных контрактных отношений между федеральным центром и провинциями Канады характерно наличие трех видов крупных трансфертов из Оттавы в провинции: (1) субсидия на развитие здравоохранения Канады (далее – СЗК), (2) канадская социальная субсидия (далее – КСС), (3) компенсационные трансферты. Все вместе они составляют 90% общей суммы, которую Оттава передает провинциям. СЗК, КСС и компенсационные трансферты предусмотрены федеральными законами. Следовательно, их можно рассматривать как «контракты» с правительствами провинций только в «нестрогом», политическом смысле.

Перед тем как соответствующий законопроект, предусматривающий учреждение или отмену данных трансфертов средств, передается в парламент, обычно несколько лет уходит на интенсивные переговоры или консультации центра с федеральным правительством, которые, как правило, завершаются совместным политическим заявлением обеих уровней государственного управления. Эти заявления, однако, не имеют юридической силы. Следовательно, правительства провинций не располагают юридическими средствами решения проблем, связанных с трансфертами, которые они могут считать недостаточными или слишком нерегулярными, если условия трансферта (т.е. его обусловленность) таковы, что могут рассматриваться как вторжение в область компетенции провинции, предусмотренной Конституцией.

### *1. Субсидия на развитие здравоохранения Канады*

Начало поддержки здравоохранения федеральным правительством относится к концу 1940-х гг. Тогда федеральное правительство учредило национальные гранты на развитие здравоохранения для помощи в создании инфраструктуры, необходимой для выстраивания национальной системы здравоохранения<sup>57</sup>. Гранты в основном расходовались на больничную инфраструктуру, но также и на поддержку инициатив в таких областях, как профессиональная подготовка, исследования в области состояния здоровья населения, пре-

---

<sup>57</sup> Более подробный исторический обзор см. на [www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/transfer/index\\_e.html](http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/transfer/index_e.html) и [www.fin.gc.ca/FEDPROV/hise.html](http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/hise.html).

дупреждение заболеваемости туберкулезом и лечение онкологических заболеваний. В 1957 г., частично в ответ на давление со стороны ряда провинций, федеральный парламент принял *Закон о страховании больничных и диагностических расходов*. Он предусматривал, что федеральное правительство должно оплачивать половину операционных расходов больницы независимо от провинции, что следует осуществить путем бесплатного страхования больничных расходов всех граждан. (На самом деле формула была несколько сложнее: федеральный вклад составлял 25% национальных средних больничных расходов на душу населения, умноженные на численность населения провинции, плюс 25% средних больничных расходов на душу населения провинции, умноженные на численность населения провинции). В соответствии с *Законом о медицинской помощи* (1966 г.) в 1960-х гг. была введена новая программа, которая гарантировала всем канадцам доступ к врачебному обслуживанию и помощи вне больниц за счет государственной страховки. В очередной раз законодательство предусматривало, что федеральное правительство будет оплачивать половину медицинских расходов провинций, что даст всеобъемлющее и доступное медицинское обслуживание населению. (Точная формула несколько отличалась от формулы страхования больничных расходов, в данном случае 50% средних национальных расходов на медицинское обслуживание на душу населения умножались на численность населения провинции). Таким образом, изначально и *Закон о страховании больничных и диагностических расходов*, и *Закон о медицинской помощи* использовали систему обусловленных неограниченных долевых грантов для определения объемов, которые будут возмещены провинциям за расходы на здравоохранение.

В 1977/1978 бюджетном году указанный обусловленный долевым грант (или система участия в затратах) был заменен на систему «блочных» субсидий только с незначительными общими условиями предоставления субсидии. Государство возлагало на это надежды, потому что к тому времени больничное и медицинское обслуживание находились уже в рамках **учрежденных** программ. Провинции должны были разворачивать данные программы в соответствии с

положениями *Закона о федеральных и провинциальных бюджетных механизмах и финансировании учрежденных программ 1977 г.* (известного также как ФУП). ФУП предусматривал федеральный перевод, осуществляемый единым блоком по адресу провинций на нужды обеспечения больничного и медицинского обслуживания путем страхования, а также высшего и среднего специального образования, исходя из размеров финансирования, рассчитанных на душу населения, которые Оттава предоставляет провинциям вместо трех прежних программ субсидий. Приблизительно половина затрат ФУП предоставлялась федеральным правительством в виде передачи провинциям части налоговых сборов (т.е. в виде налоговой субсидии). Остальное оплачивалось в виде трансферта средств федерального бюджета. В соответствии с законом указанная подушевая субсидия должна была увеличиваться благодаря формуле, связывающей ее с ВВП. ФУП также включал новую субсидию на Расширенную программу здравоохранения. Являясь «блочным» переводом, ФУП более не был связан с расходами провинций<sup>58</sup>.

Переход от неограниченных «долевых» грантов к системе «блочных» трансфертов изменил природу канадских бюджетных контрактных механизмов в области здравоохранения. В то время как комментаторы отмечали, что (1) факт отделения бюджетного вклада Оттавы от расходов провинций, предусмотренный ФУП, потенциально стимулировал провинции ужесточить контроль над расходами, или что (2) очевидная утрата инструмента расходования обуславливала дальнейший рост уступчивости провинций условиям национального правительства, существовал еще один момент, согласно которому (3) провинции более не были обязаны предоставлять в Оттаву данные о «приемлемых» расходах, а федеральное правительство более не должно было утверждать данные расходы и, следовательно, проводить их аудит.

В совокупности указанные тенденции укрепили как сущность, так и внешние проявления автономии провинций. Они также снизи-

---

<sup>58</sup> Расширенная программа здравоохранения включала такие услуги, как уход за больными на дому, медицинское обслуживание взрослых граждан, амбулаторная медицинская помощь и медицинская помощь на дому.



ли степень уверенности федерального правительства в достижимости национальных целей, и спустя несколько лет обнаружались признаки того, что достижение ряда национальных целей находится под угрозой краха. Поэтому федеральный парламент принял в 1984 г. Закон о здоровье в Канаде, который предусматривал наличие 5 широких условий: универсальности, доступности, всеобъемлемости, компактности, государственного управления, которые правительства провинций должны были удовлетворять, если они хотели и в дальнейшем получать пособия в рамках ФУП в полном объеме. Кроме того, законом устанавливались 2 дополнительных требования к системе субсидий в области здравоохранения: отказ от дополнительных счетов при визитах к врачам и отказ от комиссионных платежей (сборов с пользователей) в больницах<sup>59</sup>. В течение 18-летнего периода действия ФУП в результате нарастающего дефицита федерального бюджета федеральное правительство сокращало установленные темпы роста ФУП несколько раз.

В соответствии с федеральным бюджетом на 1995 г. было объявлено о реструктуризации основных субсидий. ФУП должен был быть заменен еще более широким «блочным» грантом: субсидией на здравоохранение и социальное развитие Канады (СЗСРК), который объединил бы ФУП с программой федеральных долевых грантов на социальное обеспечение в провинциях. Осуществляемая с 1996–1997 по 2004–2005 бюджетные годы СЗСРК была, таким образом, системой «блочных» грантов федерального правительства провинциям в целях содействия реализации расходов на страхование стационарной медицинской помощи, высшее и среднее специальное образование, равно как на социальное обслуживание и социальную помощь, которые прежде финансировались в соответствии с действием федерально-провинциальных механизмов участия в расходах согласно Плану [социальной] помощи в Канаде (ППК). Она была распределена между провинциями на основе подушевого подхода и

---

<sup>59</sup> См.: Canada Health Act, Sections 18, 19 (1) and (2) and 20 (1-6) (<http://laws.justice.gc.ca/en/c-6/233402.html>) и Consolidate Statutes and Regulations SOR/86-259 Extra-billing and User Charges Information Regulations (<http://laws.justice.gc.ca/en/c-6/sor-86-259/29963.html>).

исполнялась в условиях существования относительно немногочисленных условий в том смысле, что провинции могли расходовать средства по мере надобности, при том, что федеральное правительство определяло объем, который должен быть распределен. Условия *Закона о здоровье в Канаде 1984 г.* в то же время оставались в силе. В апреле 2004 г. финансирование здравоохранения было выведено из СЗСРК и отделено от прочих «социальных» трансфертов. Была создана новая Субсидия здоровья в Канаде (СЗК).

В настоящее время СЗК является основной федеральной субсидией провинциям и территориям в области поддержки здравоохранения. Она финансируется за счет как налоговых субсидий, так и прямых денежных трансфертов. Совокупный объем финансирования составил около 31,8 млрд канадских долл. в 2006–2007 гг., из которых 20,1 млрд долл. – в форме денежных трансфертов, а 11,7 млрд долл. – в форме налоговых субсидий (Министерство финансов Канады – Субсидия здоровья в Канаде). Средства СЗК распределяются по провинциям и территориям на основе равных долей на душу населения с тем, чтобы все канадцы независимо от места проживания, получали поддержку за счет данного трансферта средств. Новая СЗК ориентирована на улучшение **результатов деятельности** в области здравоохранения за счет обеспечения ее лучшей *контролируемости* и *прозрачности* расходов в ее рамках. Условия того, где и как ассигнования на здравоохранение могут быть потрачены (*условия ввода средств*), в значительной степени заменены условиями, обеспечивающими доступ к услугам здравоохранения (*условия полезного выхода*) и отчетностью провинций о расходах в разрезе главных достигнутых результатов (*условия полезного результата*) (Shah, 2003).

Как отмечено выше, компонент условий, прилагаемый к СЗК, предусматривает, что провинции обязаны или следовать положениям *Закона о здоровье в Канаде 1984 г.* и двум связанным с ним регулятивным условиям, или подвергнуться финансовым санкциям. Федеральное правительство на сегодняшний день в состоянии установить и обеспечивать соответствие минимальным требованиям широкого ряда общенациональных принципов и путем осуществления

СКЗ привнести смысл общенационального равенства в область здравоохранения. Теоретически применение системы «нестрогих» и «гибких» условий может создать позитивные *стимулы* к развитию инновационных, эффективных и ориентированных на потребителя подходов в области здравоохранения в провинциях, сильно не вторгаясь при этом в *автономию* провинций.

Несмотря на расширяющуюся практику использования условий, ориентированных на результат, *действительное* влияние на эффективность здравоохранения не так просто определить. Это объясняется тем, что критерии контролируемости, используемые для измерения и оценки соответствия пяти условиям, определенным законом, и двум дополнительным регулятивным условиям, остаются достаточно размытыми. Например, в Канаде широко распространены сомнения по поводу своевременности доставки некоторых медицинских услуг (важный элемент условия *доступности*). Однако разработка приемлемых критериев для измерения эффективности в данной области на настоящий момент является слишком трудной задачей, поэтому получение соответствующих данных об эффективности в не меньшей мере является проблемой. Результатом такого положения были активные переговоры и дискуссии между федеральным центром и провинциями. Однако в настоящее время в условиях правления консервативного правительства, похоже, Оттава не в силах ввести детализированные критерии контроля эффективности в рассматриваемой области. Также нет четких федеральных «проверок» соблюдения условия компактности в провинциях и условия всеобъемлемости, как это предписано в отношении ряда услуг плана провинций по здравоохранению, а в отношении другого ряда услуг исключено. Говоря кратко, Оттава в недостаточной степени четко осуществляет мониторинг соответствия провинций условиям Закона о здоровье в Канаде.

Тенденция к расширению использования условий *полезного выхода* и *полезного результата* в канадской системе межправительственных трансфертов также просматривается и в перечне условий Субсидии реформы здравоохранения (СРЗ). СРЗ была учреждена как часть Соглашения об обновлении здравоохранения, заключенного

между федеральным центром и провинциями в 2003 г., и нацелена на «ускорение реформы в приоритетных областях, определенных первыми министрами [сообщество, включающее премьер-министра Канады и глав правительств провинций. – *Прим. пер.*]: первичное медицинское обслуживание, обслуживание на дому и обеспечение медикаментами в условиях катастроф». В соответствии с условиями СРЗ, по каждому направлению реформы должны готовиться отчеты общественности для информирования граждан об успехах, достигнутых в ускорении реформ (полезный выход), включая рост числа доступных диагностических и лечебных услуг, сокращение времени ожидания<sup>60</sup>. В соответствии с Соглашением 2003 г. вводились также «усовершенствованные условия контроля», согласно которым правительства всех провинций согласились представлять всеобъемлющие и регулярные отчеты общественности, основанные на сопоставимых показателях о состоянии здоровья населения, уровне охвата обслуживанием, результатах принятых мер по здравоохранению и качестве обслуживания. Условие отчетности правительств провинций перед населением своих регионов базируется на том, что это создает дополнительное давление в направлении повышения уровня оказания общественных услуг из-за страха потерять поддержку граждан. Если рассматривать данные отношения как контракт, то этот тип обусловленности, строящийся на показателях полезного выхода и результата, сильно отличается от прежних долевого грантов с условиями ввода ресурсов в том, что федеральное правительство не занимается мониторингом использования средств напрямую, а, напротив, полагается на отношения между центром и провинциями и силу общественного мнения.

Подобным образом, в рамках *10-летнего плана развития здравоохранения 2004 г.* «все правительства согласились представлять от-

---

<sup>60</sup> Health Canada – Canada Health Act – Federal Transfers and Deductions. В качестве примера отчета провинций/территорий см.: Canada Health Act Annual Report 2004-2005 - Provincial and Territorial Narrative Submissions ([http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/pt-plans/index\\_e.html](http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/medi-assur/pt-plans/index_e.html)) and 2006 Final Report of the Federal Advisor on Wait Times – Appendix D –Provincial/Territorial Wait Times Websites ([http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/care-soins/2006-wait-attente/2006-wait-attente-app-d\\_e.html](http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/care-soins/2006-wait-attente/2006-wait-attente-app-d_e.html)).

четы своим гражданам о функционировании системы здравоохранения. Расширение практики отчетности перед населением и улучшение его информирования в данной области являются основой в деле демонстрации гражданам того, что реформы системы здравоохранения действительно осуществляются. Институт Канады по медицинской информации (ИКМИ) играет главную роль в обеспечении сбора и предании гласности информации о состоянии здравоохранения»<sup>61</sup>. В 2005 г. в федеральном бюджете предусмотрено выделение 110 млн канадских долл. на улучшение сбора и публикации информации о состоянии здравоохранения в соответствии с Соглашением и 10-летним планом<sup>62</sup>. В соответствии с Соглашением правительства всех провинций, за исключением Квебека и Альберты, «согласились учредить Совет по здравоохранению в целях осуществления мониторинга и представления ежегодных отчетов общественности о выполнении Соглашения, придавая первостепенное значение положениям о его контролируемости и прозрачности. Это делается для того, чтобы предоставить гражданам страны возможность следить за развитием реформы, повысить доступность медицинских услуг и общую эффективность системы здравоохранения»<sup>63</sup>. Необходимо повториться, заметив, что все эти полезные выходы и результаты трудно поддаются измерению. Трудно «отследить», насколько эффективно повлиял конкретный расход провинции на сокращение времени ожидания, равно как и то, действительно ли средства из фонда были потрачены на финансирование мер по сокращению времени ожидания.

В последнее время обусловленность ввода ресурсов, зарезервированных на финансирование приоритетных видов обслуживания и на достижение поставленных целей, приняла форму более «мягких» и «гибких» условий. В своей попытке максимизировать одновременно *прозрачность* и *эффективность* системы трансфертов средств федеральное законодательство создало независимые «фон-

---

<sup>61</sup> Budget 2005 – Chapter 3, Securing Canada's Social Foundations. См. на: <http://www.cbc.ca/news/background/budget2005/documents/budget05/bp/bpc3e.htm>

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> Federal Investments in Support of the 2003 Accord on Health Care Renewal.

ды», откуда провинции и территории могли бы получать ресурсы по мере необходимости в течение всего времени существования каждого из этих «фондов». Предыдущее либеральное правительство установило практику создания вспомогательных фондов, в которые перечислялись средства в конце бюджетного года, если таковой был профицитным. Фондам были даны инструкции по расходованию средств, и в ряде случаев им поручалось переводить деньги провинциям на те или иные нужды. В действительности данные фонды функционировали подобно «блочным» трансфертам, дающим провинциям возможность финансирования услуг и реализации программ для нужд граждан, что и проделывалось с учетом выполнения условий каждого трансферта средств. Например, 10-летний план развития здравоохранения предполагал 5,5 млрд долл. дополнительного финансирования на мероприятия по сокращению времени ожидания, причем на первые 5 лет выделялось 4,5 млрд долл., которые должны были быть переведены через независимые фонды, чтобы обеспечить для провинций и территорий «гибкость в расходовании данных средств на соответствующие приоритетные нужды регионов в целях выполнения своих обязательств по сокращению времени ожидания»<sup>64</sup>. Новое консервативное правительство, похоже, не склонно продолжать такую практику.

## *2. Канадская социальная субсидия*

Пересмотр в 2004 г. Медицинской и социальной субсидии Канады завершился созданием СЗК и учреждением Канадской социальной субсидии (КСС). КСС представляет собой «блочную» денежную и налоговую субсидию, предоставляемую федеральным правительством провинциям и территориям для оказания поддержки системе высшего и среднего специального образования, сфере социальной помощи и предоставления социальных услуг, в частности, системе дошкольного воспитания и развития. КСС предоставляется на основе равного подушевого распределения, чтобы поддержка была равной для всех граждан страны. Как и в случае ее предшественницы, «блочная» природа КСС может вызвать сомнения по поводу *про-*

---

<sup>64</sup> Federal Investments in Support of the 10-Year Plan to Strengthen Health Care.

*зрачности*, поскольку сложно проследить, где те или иные затраты были осуществлены, как в целом субсидия была израсходована. Как частичная реакция на такие сомнения, в недавнее время были введены условия *полезного выхода* и *полезного результата* в отношении к ряду частей данной субсидии, с тем чтобы решить проблему *прозрачности* и *контролируемости*. Федеральное правительство переводит «провинциям деньги, но ждет от них не балансировки активов и пассивов и не выполнения условий, а расходования денег на предписанные цели [...]. Ставя цели, федеральное правительство хочет, чтобы выделенные средства были потрачены на решение определенных задач, и для этого используются **измерения в целях контроля**» (Mendelson, 2003, p. 1).

В отношении дошкольного воспитания, например, 13 марта 2003 г. было заключено рамочное соглашение о финансировании облегчения доступа к «услугам и программам недорогого и качественного воспитания и раннего обучения детей в провинциях и на территориях». В соответствии с соглашением провинции «обязуются осведомлять общественность об успехах, достигнутых в облегчении доступа к услугам и программам воспитания и раннего обучения детей»<sup>65</sup>. Прочие условия полезного выхода были введены впоследствии и включали ассигнования на 250 млн долл. в год, предназначенных на ввод в строй площадей учреждений детского дошкольного воспитания в соответствии с положениями Единого плана детского дошкольного воспитания от 2006 г.<sup>66</sup>

Указанные условия полезного выхода и результата отражают постепенную, а не принципиальную и отменяющую прежний курс, модификацию и расширение существующих социальных программ. Тем не менее они определяют смягчение системы обусловленных трансфертов. Но в результате, несмотря на то, что некоторые достижения имеют место «на обочине» системы социальных трансфертов, приводя к улучшениям некоторых аспектов существующих социальных программ, вышеуказанные недостатки системы, включая проблемы *контролируемости*, *эффективности* и *равенства*, оста-

---

<sup>65</sup> Federal Support for Early Childhood Development and Early Learning and Child Care.

<sup>66</sup> Там же.

ются неизменными. В конечном счете, все это приводит к возникновению вопросов о *реальном влиянии* происходящих изменений на *работу* в провинциях.

Условия использования ресурсов, безусловно, устарели для КСС. Например, *Федеральные инициативы по поддержке высшего и среднего специального образования, общественного транспорта и доступного жилья* (Закон Си-48) используют независимые «фонды» или систему «гибких» условий ввода ресурсов в целях повышения эффективности трансфертов, предназначенных для финансирования отдельных мероприятий в области высшего и среднего специального образования, общественного транспорта и жилищного обеспечения. Согласно Закону Си-48 1 млрд долл. предназначен для совершенствования инфраструктуры и повышения степени доступности высшего и среднего специального образования, 900 млн долл. – на инвестиции в инфраструктуру общественного транспорта в качестве средства снижения плотности дорожного движения и прочие, относящиеся к регулированию климата, вопросы, 800 млн долл. – на решение краткосрочных задач в области обеспечения доступным жильем и 300 млн долл. – на жилищное обеспечение в северных и удаленных районах<sup>67</sup>.

### *3. Компенсационные трансферты*

Компенсационная система Канады базируется исключительно на оценках возможностей получения поступлений провинциями, производимых федеральным Министерством финансов. Идея выравнивания предусмотрена подразделом 36(2) Конституционного закона от 1982 г. и обязывает федеральное правительство придерживаться «принципа осуществления компенсационных платежей для доставки правительствам провинций достаточных средств, чтобы обеспечить разумный и сопоставимый уровень оказания общественных услуг при разумном и сопоставимом уровне налогообложения»<sup>68</sup>. Компенсационный перевод, «который по своей сути предназначен (в соот-

---

<sup>67</sup> Federal Initiatives in Support of Post-Secondary Education, Public Transit and Affordable Housing.

<sup>68</sup> Restoring Fiscal Balance in Canada 2006, 27.



ветствии с Конституцией 1982 г.) для обеспечения сопоставимого уровня оказания услуг, при условии введения сопоставимого налогообложения был, разумеется, больше в расчете на душу населения в более бедных атлантических провинциях, чем в других регионах-реципиентах» (см. (*Bird, Vaillancout, 2004, p. 14*)). В то время как компенсационная система была создана на базе понимания того факта, что провинции различаются по уровню *бюджетных возможностей*, факт возможных различий провинций в области потребностей игнорировался, и по умолчанию принималось, что среднедушевые *потребности* в расходах должны быть одинаковыми во всех провинциях. Более того, за все время не было произведено ни одной точной оценки прочих федеральных трансфертов, и «совокупный объем получался путем расчетов по формуле» и базировался на результатах деятельности провинций (*Bird, Tarasov, 2002, p. 17*). Компенсационный трансферт был, таким образом, неограниченным и не обусловленным регламентированным переводом. «Формула расчетов при этом базировалась на допущении, что среднедушевые потребности одинаковы во всех провинциях, и была нацелена на измерение «репрезентативной» налоговой базы по 30 различным источникам поступлений» (*Bird, Tarasov, 2002, p. 20*).

Бывший премьер-министр либерального правительства П. Мартин в рамках федерального бюджета 2005–2006 гг. внес ряд изменений в компенсационный трансферт в соответствии с *Основами компенсационных выплат и порядком расчетов финансирования территорий* (ПРФТ), введенными в действие в октябре 2004 г. после совещания первых министров по вопросам здравоохранения в сентябре 2004 г. Данные изменения с того времени подвергались практически единодушной критике со стороны экспертов по бюджетной политике, и нынешнее консервативное правительство во главе с премьер-министром Ст. Харпером объявило о своем намерении отменить изменения, внесенные либеральным правительством, и вернуться к практике компенсационного трансферта, основанного на системе расчетов. Главной причиной либеральных изменений правительства Мартина предположительно было намерение предпринять попытку сократить степень неопределенности, присущую тра-

диционной системе, основанной на расчетах по результатам функционирования, что приводило к резким колебаниям по годам совокупных объемов компенсационных грантов провинциям, и тем самым обеспечить большую предсказуемость и стабильность компенсационной системы. В бюджет 2006 г. консервативный премьер-министр Харпер также заложил возможность создания основы более предсказуемой и долгосрочной системы компенсационных платежей, которая бы обеспечила «справедливую и предсказуемую поддержку программе компенсации, основанной на четких и прозрачных принципах»<sup>69</sup>. Однако подход действующего правительства к выполнению плана компенсационных платежей, как ожидается, будет возвращением к системе, построенной на традиционных расчетах, с одним лишь исключением, что будет использована схема «скользящей средней», что, вероятно, сделает колебания в объеме компенсационных платежей провинциям более плавными. При этом остается актуальным весьма противоречивый вопрос о том, что делать с различиями в бюджетных возможностях в области обеспечения невозобновляемыми природными ресурсами (главным образом это нефть и газ). Это главный вопрос, ждущий своего разрешения.

Канадская компенсационная система традиционно не учитывает по крайней мере 32% поступлений от офшорной разработки углеводородов в своих калькуляциях (т.е. защищает провинции от сокращения компенсационных платежей как минимум на 30% от офшорных поступлений). Но при либеральном правительстве П. Мартина исключения достигли значения 100% офшорных поступлений по нефти и газу с целью оградить компенсационные выплаты ряда провинций от сокращения, поскольку в противном случае считалось бы, что их поступления за счет нефти и газа увеличились. Меры такого рода достаточно противоречивы, но до сих пор неясно, отменит ли их новое консервативное правительство.

### *Германия*

После объединения Западной и Восточной Германии в 1990 г. население страны насчитывает 82 млн человек. Германия состоит из

---

<sup>69</sup> Restoring Fiscal Balance in Canada 2006, 64.

16 земель (государств), три из которых (Берлин, Бремен и Гамбург) являются городами-государствами. В настоящее время в Германии существует развитая система трансфертов средств, ориентированная на решение задач компенсации как вертикального бюджетного дисбаланса (ВБД), так и горизонтального бюджетного дисбаланса (ГБД). Федеральная демократия Германии была восстановлена в 1949 г. с принятием Конституции, или Основного Закона, охраняющего принципы «единых стандартов жизни» как цели для всей федерации. Основные элементы системы были созданы в 1969 г. с поправками, имевшими место в январе 2005 г. и сентябре 2006 г., и рядом изменений, введенных в действие в январе 2007 г. Вследствие различий в реальных условиях жизни на востоке и западе в период, последовавший за объединением, прежняя цель «единства» была переформулирована в более мягкий принцип «установления равных условий жизни» (*Jung, 2005*). Конституция дает право федеральному правительству осуществлять вмешательство (с согласия Бундесрата [федерального совета, в котором представлены 16 земель на федеральном уровне], если данному принципу что-либо угрожает. Таким образом, асимметрия не должна вести к неравенству условий жизни (*Jung, 2005*)).

И Австралия, и Канада рассматриваются в политологической литературе как примеры «дуалистического федерализма». Это означает, что на федеральном и региональном уровнях государственного управления закреплены различные функции, и эти уровни – федеральный и региональный в весьма широких рамках – каждый отдельно законодательно принимает, а затем управляет собственными программами. Германия же, напротив, рассматривается как случай «административного федерализма», где наиболее важное законодательство принимается на федеральном уровне, но земли и местные правительства исполняют большую часть федерального законодательства. Земли, однако, в состоянии оказать влияние на федеральное законодательство, просто в силу того факта, что их представители составляют верхнюю палату федерального парламента (Бундесрата).

Результатом таких установлений является то, что федеральное правительство собирает около 2/3 всех государственных поступлений, но напрямую расходует значительно меньше, переводя более 1/4 части с федерального на земельный уровень. Иными словами, по сравнению с Канадой вертикальный бюджетный разрыв в Германии очень велик. Он даже больше, чем в случае с Австралией. Следовательно, система межправительственных трансфертов имеет относительно большее значение.

В немецкой системе можно выделить две основные категории трансфертов. Первая из них – *обусловленные целевые гранты*, которые федеральное правительство предоставляет землям. В прежние времена программы общего назначения с «участием в затратах» или с «общей задачей» составляли значительную долю обусловленных целевых грантов, покрывая 50% затрат, связанных с высшим образованием и с согласованными инвестициями (т.е. с обеспечением зданиями) на развитие региональной инфраструктуры, 60% издержек на содействие сельскому хозяйству и 70% затрат на укрепление берегов (*Bird, Tarasov, 2002, p. 20*). В соответствии с реформами бюджетной системы последнего времени, имевшими место в 2006 г., программы участия в расходах были существенно сокращены (некоторые даже ликвидированы), за исключением субсидий на высшее образование.

Вторая категория трансфертов представлена большей частью необусловленными компенсационными трансфертами, которые предоставляются землям, чьи налоговые поступления ниже среднего уровня. Указанные трансферты направляются землям с поступлениями «ниже среднего» путем дополнительных субсидий как от федерального правительства, так и от земель с более высокими поступлениями посредством «братской» компенсационной системы. Основным механизмом немецкой системы выравнивания является участие в поступлениях от подоходного налога (15% муниципалитетам, остальное распределяется равными долями между землями и федеральным уровнем) и от налога на добавленную стоимость (НДС) (который по состоянию на 2004 г. на 48,8% поступал землям, с по-

следующим направлением 11% муниципалитетам)<sup>70</sup>. Ряд специальных «дополнительных» субсидий было учрежден в период, последовавший за объединением, в течение которого в качестве промежуточной программы был создан Фонд единства Германии (1990–1994 гг.), целью которого было увеличить бюджетные возможности земель бывшей Восточной Германии. Специальные *федеральные дополнительные гранты* были первоначально разработаны для выплат землям компенсаций расходов, понесенных в связи с объединением. Они используются в настоящее время в соответствии со «II Пактом солидарности» (выплачиваются с 1995 г., в 2006 г. были сокращены, срок окончания выплат – 2019 г.)

Распределение полномочий получения поступлений и производства расходов с точки зрения и законодательства, и администрирования определено Бундестагом (федеральным или национальным парламентом) совместно с Бундесратом. Как отмечалось выше, большая часть законодательных функций закреплена за федеральным уровнем: либо исключительно, либо при условии существования параллельного законодательства [более низкого уровня. – *Прим. пер.*], которое подлежит утверждению на федеральном уровне. Административные полномочия принадлежат землям. Реформы 2006 г. были направлены на предоставление землям больших полномочий. В настоящее время все еще необходим высокий уровень сотрудничества между федеральным правительством и землями, чтобы реализовать политические цели. Трансферты от федерального правительства землям «направлены на финансирование расходов, которые земли несут, администрируя программы, принятые на федеральном законодательном уровне» (*Boadway, Watts, 2004, p. 12*). В то же время «власть федерального правительства в принятии программ такого рода не абсолютна, поскольку Бундесрат, с его представителями, выбранными землями, должен одобрять законодательные акты» (*Boadway, Watts, 2004, p. 12*). 23 июня 2001 г. федеральное правительство и земли пришли к соглашению о повестке реформы компенсационной системы, которая должна была вступить в силу в 2005 г.

---

<sup>70</sup> См. на: [http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005\\_08\\_08c.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_08_08c.pdf)

и продолжаться до 2019 г. Реформа называлась «II Пакт солидарности» (Solidarpakt II), ее повестка включала несколько реформ в области распределения налоговых поступлений, вертикальных грантов и компенсационных платежей между землями. Новейший пакет реформ, нацеленных на модернизацию федеральной системы, был принят парламентом (Бундестагом) 30 июня 2006 г., а Бундесратом – 7 июля 2006 г.<sup>71</sup>

*1. «Целевые гранты участия в затратах» и субсидии на решение «общих задач»*

Традиционно трансферты на «участие в затратах» или решение «общих задач» были целевыми обусловленными грантами, осуществлявшимися в форме дотаций, направленных на достижение политических целей, которые считались целями совместной ответственности земель и федерального правительства. К ответственности в области решения «общих задач» относились те ее виды, которые «являются важными для общества в целом, и где необходимо участие федерального уровня для улучшения условий жизни (решения общих задач)» (Watts, Hobson, 2000, p. 34). До недавнего времени к «общим задачам» относились: «создание и расширение учреждений высшего образования, включая университетские клиники, совершенствование экономических структур регионов, улучшение структуры сельского хозяйства и защита береговых линий» (Watts, Hobson, 2000, p. 34). Кроме того, «общие задачи» были определены конституционно и включены в процессы совместного планирования, актуализации инициатив принятия решений и их осуществления, а также в круг совместных финансовых полномочий (Watts, Hobson, 2000, p. 34). Эти программы «общих задач» были существенно сокращены, а многие из них даже ликвидированы в ходе реформ 2006 г.

Трансферты «участия в затратах» имеют два существенных преимущества с точки зрения *эффективности* и обеспечения *равенства*. Первое состоит в том, что эффективность на внутреннем рынке достигается благодаря тому, что правительственная политика охва-

---

<sup>71</sup> См. на: Bundesgesetzblatt Teil I 2006 Nr.41 31.08.2006 S. 2034.

тывает всю страну в целом, независимо от географического положения и профиля деятельности, тем самым ограничивается возможность земель создавать стимулы для переманивания бизнеса из других земель. Необходимо также отметить, что муниципалитеты вправе устанавливать и собирать промысловый налог (*Gewerbesteuer*), что потенциально может использоваться в целях создания сильных стимулов для привлечения бизнеса в те или иные сферы. Второе заключается в том, что проблема миграции, вызванной бюджетными причинами, практически отсутствует в Германии, поскольку все земли, следуя принципу «равных стандартов жизни», обеспечивают практически одинаковые наборы общественных услуг при примерно равных ставках налогов (*Jung, 2005; Boadway, Watts, 2004*).

Тем не менее в немецкой системе «участия в затратах» имеется и существенный недостаток, очевидный как с точки зрения *стимулирующих эффектов*, направленных на повышение эффективности и внедрение инноваций, так и с точки зрения поддержки *автономии* земель и стандартов *равенства* для их населения. В то время как благодаря единообразию немецкой системы по оказанию общественных услуг укрепляется ощущение политической сплоченности страны, «так как земли выступают администраторами основных программ расходов, законодательно утвержденных на федеральном уровне, они не проявляют должной осмотрительности при выборе программ, отвечающих их собственным потребностям» (*Boadway, Watts, 2004, p. 15*). Даже несмотря на то, что цели по достижению равенства в национальном масштабе могут быть успешно достигнуты за счет функционирования законодательно утвержденной на федеральном уровне системы трансфертов, движимой принципом «равных жизненных стандартов», «столь высокая степень единообразия предполагает ограниченный масштаб для достижения своих собственных целей равенства, отличающихся от целей общенационального консенсуса» (*Boadway, Watts, 2004, p. 17*). Кроме того, *Watts* и *Hobson* утверждают, что «желание федерального правительства оказать помощь регионам, находящимся на грани банкротства, путем предоставления федеральных дополнительных грантов может серьезно скомпрометировать принцип управляемости в процессе

исполнения государственного бюджета» (*Watts, Hobson, 2000, p. 47*). Новые решения, направленные против интересов земель, находящихся «на грани банкротства», указывают на то, что в данной области потенциально могут произойти изменения.

## 2. Трансферты с участием в поступлениях: горизонтальные («братские») трансферты между землями

Немецкая система трансфертов уникальна в том, что использует особые межземельные, или «братские», горизонтальные, компенсационные механизмы, которые финансируются исключительно за счет поступлений земель. Горизонтальная бюджетная компенсация между землями направлена на выравнивание бюджетных возможностей земель в соответствии с поставленными целями. Система базируется как на показателях численности, так и на плотности населения. «Имущие» земли обычно должны внести до 72,5% своих поступлений на душу населения свыше среднего уровня «неимущим» провинциям. Jung отмечает, что «в преимущественное положение в данном асимметричном случае попадают города-государства, потому что при расчетах каждому их жителю приписывается больший вес (1,35 вместо 1). С 2005 г. три малонаселенные провинции (Мекленбург-Ворпоммерн, Бранденбург и Саксен-Анхальт), все три принадлежащие к восточным землям, также имеют небольшой бонус (1,02–1,05)» (*Jung, 2005*).

Система подвергалась критике за излишнюю «уравниловку» и наказание без достаточных на то оснований более благосостоятельных в бюджетном отношении земель за их богатство, что чревато возможностью серьезного подавления стимулов к наращиванию собираемости налогов и стимулов для более бедных земель «догнать» богатые регионы. Seitz и Kempkes настаивают на том, что «сильная компенсационная система ослабляет связь между экономической эффективностью земли и среднедушевыми поступлениями» (*Seitz, Kempkes, 2005, p. 6*). В то же время существовавшие ранее гарантии минимальных платежей «неимущим» землям во многом были отменены по требованию «имущих» земель в рамках недавней реформы компенсационной системы (*Jung, 2005*).



### *3. Гранты «участия в поступлениях» – трансферты по вертикали, от федерального правительства землям*

Третий компонент немецкой компенсационной программы состоит в осуществлении трансфертов от федерального правительства землям за счет выделения доли в налоговых поступлениях. Гранты состоят из средств налогов, гармонизированных и собираемых на федеральном уровне, большая часть которых является налогами с долевым участием. Часть грантов распределяется по землям на основе демографических данных. Остаток идет тем землям, чьи налоговые доходы на душу населения (включая поступления от индивидуального и корпоративного подоходного налога) плюс «непредвиденные доходы» за счет нефти (что имело действительно большое значение в 1980-х гг.) ниже, чем в среднем по стране (*Bird, Tarasov, 2002, p. 20*). Выравнивание осуществляется преимущественно на основе поступлений. Поправки на финансовую состоятельность земель в отношении поступления налогов на душу населения и на необходимые расходы играют незначительную роль в определении объема компенсационных выплат (*Jung, 2005*). *Werner* отмечает, что «только благодаря воссоединению Германии и включению в ее состав новых земель значение финансового перераспределения возросло существенным образом» (*Werner, 2003, p. 5*). Важно отметить, что указанные механизмы участия в налоговых поступлениях базируются на положениях немецкого Основного Закона и в этом смысле не похожи на аналогичные механизмы Австралии и Канады, они не могут быть отменены по произвольной воле органов федеральной власти.

#### *3.1. Федеральные дополнительные гранты*

Со времени воссоединения западных и восточных земель был учрежден ряд специальных «дополнительных» субсидий и федеральных вспомогательных грантов для того, чтобы поднять бюджетные возможности восточных земель до уровня, сопоставимого с западными областями. Они включали гранты «восточным землям в минимальном размере 14 млрд немецких марок (7 158 086 336 евро) в год на период до 2004 г.; некоторым слабым в финансовом отноше-

нии западным землям на частичную компенсацию потерь поступлений, вызванных интеграцией восточных земель в межрегиональную компенсационную систему, в размере 1,2 млрд марок в год (613 550 257) на десятилетний период; землям Бремен и Саар в качестве помощи для решения проблем с обслуживанием задолженности» (Ma, 1997, p. 14). Эта программа компенсационных платежей рассчитана только на период до 2019 г. (Boadway, Watts, 2004, p. 12). Распределение налоговых поступлений регулируется Конституцией, а не статутным правом, что предполагает юридическое равенство федерального правительства и земель. Никто не может изменить установленную долю в поступлениях на односторонней основе<sup>72</sup>.

Rodden утверждает, что в немецкой компенсационной системе на длинных временных промежутках наблюдается прямая корреляция между степенью зависимости от субсидий и величиной дефицита (Rodden, 2001, p. 3–4). Это предполагает, что могут иметь место обратные стимулы эффективности в «более бедных» землях благодаря сильному акценту на реализацию через компенсационную систему принципа «равных стандартов жизни». Watts и Hobson также отмечают, что перераспределение НДС содержит элемент «неявного выравнивания по горизонтали», которое может быть свидетельством существования потенциального обратного стимула в системе (Watts, Hobson, 2000, p. 36). Они приходят к выводу, что система явного и скрытого (см. ниже) горизонтального выравнивания обеспечивает «цементирование» совокупной системы и «приводит к высокой степени единообразия с точки зрения развития общественной инфраструктуры и оказания государственных услуг» (Watts, Hobson, 2000, p. 46). Необходимо отметить, что в свете изменений компенсационной системы 2005 г. система стимулов несколько поменялась. В отношении указанных изменений Werner заключает, что «с изменением ставок будут перераспределяться большие объемы НДС, и слабые в финансовом отношении земли будут получать больше финансовых преимуществ за счет оставшейся доли НДС» (Werner, 2003, p. 9).

---

<sup>72</sup> Ожидается, что реформы 2006 г., распространенные на вопросы федерализма, коснутся изменений в механизме долевого участия в налогах и существа субсидий за счет участия в поступлениях.

#### *4. Влияние на бюджет реформ 2006 г.*

Одним из самых важных результатов реформ 2006 г. явились конституционные изменения, нашедшие законодательное закрепление. Главная задача реформ – это прояснение федеральных и земельных полномочий с тем, чтобы сократить число законопроектов, требующих одобрения Бундесрата. Это необходимо для того, чтобы ускорить законодательный процесс и сделать его более прозрачным. В соответствии с новыми положениями Бундесрат получил право налагать вето на любой законопроект, влияющий на затраты земель, поскольку законодательство такого типа должно получать его одобрение. Федеральному правительству было запрещено отдавать распоряжения, инициировать процессы или исполнять законы, если они не служат удовлетворению «особых потребностей», связанных с установлением национальных «равных стандартов жизни» в тех или иных областях. А если «особые потребности» определены, то это требует одобрения Бундесрата. На сегодня все еще не определено, какие потребности относятся к разряду «особых», что порождает вопросы о легитимности и справедливости процесса принятия решений. Дополнительно земли получили право «уклоняться» от решений федерального уровня в отношении создания определенных учреждений, которые, по мнению федерального правительства, необходимы для достижения целей, обусловленных теми или иными законодательными актами. Они также могут направить иск в Конституционный Суд, если считают, что федеральный закон не является необходимым для достижения равенства жизненных стандартов на национальном уровне.

Потенциально второй шаг реформ 2006 г. может быть посвящен вопросам бюджетного федерализма. Чем состоятельнее земля, тем принципиальнее она выступает за бюджетные реформы. Земли желают снижения выплат по линии братской компенсационной помощи и особенно хотят изменить «II Пакт солидарности». В то же время, и это неудивительно, чем беднее земля, тем меньше у нее желания видеть перемены подобного рода. В декабре 2006 г. в качестве одного из вариантов бюджетной реформы были рассмотрены вопросы создания «контрольных механизмов» или введения обусловлен-

ности ввода ресурсов в отношении того, как и где компенсационные трансферты должны быть израсходованы. Теоретически применение обусловленности может способствовать снижению интенсивности негативного стимулирования, связанного с предоставлением необусловленных «братских» (горизонтальных) субсидий от «имущих» земель «неимущим». Были обсуждены и другие вероятные направления реформ, включая введение в действие общенациональной системы налогового администрирования в ответ на критицизм по адресу ряда небольших земель, касающийся неэффективности в области текущей собираемости налогов и практики управления.

### ***Швейцария***

#### *Обзор:*

Население Швейцарии составляет 7,5 млн человек. Оно проживает в 26 различных кантонах, каждый из которых обладает высокой степенью автономности в области бюджетной политики. Два главных принципа организации отношений между кантонами заключаются в следующем: (1) сохранение различий и (2) активное участие граждан в общественных делах. Швейцарский федерализм базируется на ряде механизмов, разработанных в целях достижения справедливого баланса в области принятия решений между 26 кантонами. Он, таким образом, может быть назван консоциативной демократией (где политические правила и институты обеспечивают процесс управления путем достижения согласия среди многих обособленных групп) и Конфедерацией (группа государств, сформировавших единую политическую общность, но сохраняющих по большей части независимость) (*Kubler, 2005, p. 1*).

Уникальность Швейцарии заключается в том, что это одна из самых децентрализованных в мире стран. Система швейцарских федеральных бюджетных трансфертов использует двойную компенсационную схему как необусловленных (неспецифических), так и обусловленных (специфических) трансфертов. Dafflon отмечает, что «бюджетный федерализм в Швейцарии может быть охарактеризован всеобъемлющими бюджетными ограничениями и минимизацией централизации бюджетной власти. Это федерализм «вверх

дном»[...]. Принцип приоритета низшего звена предписывает, что полномочия по обеспечению общественных услуг должны быть закреплены за максимально низким уровнем бюджетной иерархии. Данному принципу следуют в этой стране, может быть, даже еще более аккуратно, чем в других федерациях» (*Dafflon, 2001, p. 3*). Указанный принцип закреплен в Федеральной Конституции Швейцарии, которая предусматривает, что юридические полномочия принадлежат, в первую очередь и главным образом, кантонам. Кроме того, выплаты субсидий, доля в налоговых поступлениях и включение в систему компенсации «гарантированы» Конституцией. Полномочия по принятию решений, касающихся оказания общественных услуг, остаются децентрализованными, и процветает система «кооперативного федерализма» (конфедерализма).

Структурно швейцарский конфедерализм состоит из двух законодательных палат:

- Национальный совет (200 мест которого распределены между кантонами по пропорциональному принципу и чья главная задача состоит в защите интересов и идеологий граждан Швейцарии в целом);
- Сенат, или Государственный совет (чья задача – защищать интересы граждан кантонов как составных частей Конфедерации).
- В палате каждый кантон в зависимости от его размеров имеет 1 или 2 места. Члены палаты избираются на основе принципа большинства.

Автономия кантонов гарантируется законодательной властью двух палат, обладающих одинаковыми полномочиями в рамках законодательного процесса. Все «законопроекты и иные законодательные акты должны быть одобрены обеими палатами, чтобы вступить в силу. В случае разногласий между палатами начинается длительная процедура в целях поиска консенсуса» (*Kubler, 2005, p. 5*). В последние 10 лет становится все более влиятельной Конференция кантональных министров. Она ведет переговоры кантонов с федеральным правительством, превращая их в важный компонент горизонтальной кооперации кантонов с федеральным центром и между собой. Федеральное правительство (или Федеральный совет) состоит

из 7 членов, избираемых Федеральной ассамблеей. Каждый из них имеет равные права в принятии решений. Президент избирается согласно принципу старшинства сроком на 1 год и исполняет исключительно представительские функции.

Несмотря на то что швейцарский конфедерализм уникален, он напоминает немецкую систему в том смысле, что обычно кантоны исполняют федеральные законы (федерация обладает небольшими возможностями). По этой причине Конституция (ст. 46.3) требует от федерального правительства оставить адекватное бюджетное пространство кантонам в уплату за то, что они администрируют программы от имени федерального правительства. В этой связи интересен следующий факт. Кантоны собирают прямые налоги от имени Федерации и распределяют суммы в соответствии с долями, предусмотренными Конституцией (ст. 128).

### *1. Бюджетная демократия*

Швейцарской федеральной бюджетной системе присущи следующие свойства: **(1)** распределение полномочий по вертикали, **(2)** демократия прямого действия, **(3)** наличие инициатив и использование референдумов, **(4)** горизонтальный кооперативный федерализм кантонов (*Dafflon, Toth, 2005; Kubler, 2005; Dafflon, 2001*).

#### *1.1. Распределение полномочий по вертикали*

Швейцарская система придает особое значение принципу суверенитета (автономности) каждого уровня государственного управления как главному принципу федеральной политики. Конституция определяет цели расходов каждого уровня, а также закрепляет их право на сбор налогов определенных видов, распределяя источники поступлений и полномочия по всем уровням управления (федеральный, кантональный, коммунальный). Такое распределение полномочий имеет задачей «исключить возможность эксплуатации меньшинств стабильным большинством» (*Dafflon, 2001, p. 4*). Статья 3 Конституции усиливает суверенитет кантонов, вводя норму, согласно которой в области распределения полномочий расходования кантоны могут «пользоваться всеми правами» во всех сферах бюджетной политики, которые Конституция не относит непосредственно к

сфере компетенции федерального правительства (Dafflon, Toth, 2005; Dafflon, 2004, 2001; Stauffer, 2001)<sup>73</sup>.

В соответствии со ст. 42 задачи и полномочия, находящиеся в юрисдикции федерального правительства, ограничены конституционным положением: «Федерация решает задачи, предписанные ей Конституцией» (ст. 42(1) Конституции Швейцарии) и «предполагается, что решение задач требует исполнения единообразных процедур» (ст. 42(2) Конституции Швейцарии). Главный принцип состоит в том, что Конфедерация должна «уважать автономию кантонов» (ст. 47 Конституции Швейцарии), он совершенно не допускает подходов командования в области *вертикальной* координации. Конституция призывает политиков всех уровней государственного управления к кооперации (ст. 44 Конституции Швейцарии), что подразумевает, в частности, в положении, согласно которому кантоны имеют право участвовать в процессе принятия решений на федеральном уровне (ст. 4(1) Конституции Швейцарии) и должны обеспечивать исполнение федеральных законов (ст. 46(1) Конституции Швейцарии).

В последние годы кантональные правительства (которые напрямую не представлены в Государственном совете, поскольку его члены избираются прямым голосованием, чтобы представлять интересы граждан, а не правительств кантона) все шире используют Конференцию кантональных министров (или правительств) для участия в принятии решений на федеральном уровне. Наконец, положения Конституции предполагают, что любая попытка централизовать власть или закрепить новые полномочия за федеральным правительством требует внесения поправок в Конституцию, для чего необходима поддержка большинства на референдуме и большинство голосов кантонов в законодательных палатах. Таким образом, на пути к

---

<sup>73</sup> Конституция 1848 г. заменена исправленной Конституцией в 1999 г. Основной Закон был существенно переработан и включает несколько новых положений, касающихся автономии коммун (местных правительств), влияния на коммуны деятельности Конфедерации. Отдельные положения посвящены городам, мегаполисам и горным регионам. Конституция Швейцарии см. на: [http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html)

централизации установлены прочные барьеры. Контрактные отношения между федеральным правительством и кантонами характеризуются значительной степенью юридического равенства и уважением к автономии, которые законодательно закреплены в Конституции.

### *1.2. Демократия прямого действия*

Демократия прямого действия глубоко укоренена в Швейцарии, ее граждане имеют возможность участвовать в процессе принятия решений по важным политическим и экономическим вопросам. Ряд механизмов демократии прямого действия представлен как на федеральном, так и на кантональном уровне. Швейцарские избиратели имеют возможность проголосовать на федеральном уровне в среднем четырежды в год. Кроме того, компонентами демократии прямого действия являются прямое участие граждан в принятии решений через референдумы и использование народных инициатив (будет рассмотрено ниже), полномочия по проведению аудита деятельности коммунальных (местных или муниципальных) правительств. «Коммунальные ассамблеи граждан или коммунальные «парламенты», в тех местах, где они есть, избирают финансовые комитеты на срок, равный политическому сроку работы кабинета. Комитет не только обладает традиционными полномочиями проведения аудита, но и обязан докладывать ассамблее об изменениях в налогах и сборах за природопользование, а также о финансовых аспектах капитальных расходов» (*Dafflon, Toth, 2005, p. 8*). Забота об обеспечении представительства, внутренне присущая швейцарской системе, предусматривает меры, дающие избирателям возможность прямого выражения предпочтений в процессе принятия политических и экономических решений через референдумы. Dafflon считает, что эти меры дают лучшую «возможность усовершенствовать систему сдержек и противовесов путем разделения и распределения полномочий принятия политических решений. Они дают гражданам / избирателям / налогоплательщикам многовариантный доступ к государственному управлению, расширяют их возможности контролировать бюджет и сокращают вероятность взяточничества среди политиков и бюрократов [...] общественные расходы управляются со стороны спроса»



(Dafflon, 2001, p. 5). Швейцарская система демократии прямого действия предполагает, что кантональные политики имеют сильные стимулы *эффективной деятельности* в целях поставки высококачественных услуг своим гражданам при минимальных издержках, поскольку правительства напрямую ответственны и зависимы в проводимой политике от поддержки своих территорий<sup>74</sup>. Важно рассмотреть реальное влияние, которое оказывают инициативы демократии прямого действия на законодательные вопросы, которые в других странах, исследуемых в настоящей работе, относятся к компетенции выборных представителей. С одной стороны, можно утверждать, что влияние ограничено, поскольку в течение первых 100 лет использования инициатив (см. ниже, подп. 1.3) (1891–2004 гг.) в Швейцарии было реализовано только 14 инициатив<sup>75</sup>. С другой стороны, указанное число не учитывает косвенных влияний демократии прямого действия на швейцарский федерализм. Даже несмотря на то, что большинство инициатив провалилось, сам факт появления инициатив увеличивает степень гласности в отношении интересующих проблем, равно как и степень информированности общественности. Кроме того, это может усилить давление на правительство с тем, чтобы оно приняло меры в отношении того или иного вопроса, даже если от него это напрямую и не требуют. Еще одним из влияний механизмов демократии прямого действия в Швейцарии является то, что правительство вынуждено искать более широкий консенсус в отношении мер, которое оно намерено осуществить, чем в случае чисто представительской системы. Это происходит потому, что возможность проведения референдума в случае, если инициатива реализуется, заставляет правительство обеспечить консенсус с политическими группами за стенами парламента в целях предотвращения пересмотра действующего законодательства<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> IMF Country Report No. 06/203 2006.

<sup>75</sup> См. раздел о швейцарской демократии прямого действия в: ACE The Electronic Knowledge Network's. Доступно в электронном виде по адресу: [http://www.aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy\\_ch02](http://www.aceproject.org/ace-en/topics/es/esy/esy_ch02).

<sup>76</sup> ACE The Electronic Knowledge Network.

### *1.3. Инициативы и использование референдумов*

Как записано в Конституции Швейцарии, существуют три основных случая, при которых демократия прямого действия приобретает форму референдума: (1) обязательный референдум (ст. 140), (2) референдум, проводимый по желанию (ст. 141), (3) народная инициатива (ст. 138 и 139).

На обязательный референдум и голосование автоматически выносятся важные решения парламента. Перечень решений, относящихся к важным, определен Конституцией (например, подписание всех международных соглашений выносится на обязательный референдум). Референдум, проводимый по желанию, организуется в отношении законопроектов, проходящих процедуру одобрения в парламенте, если определенная часть граждан соберет свои подписи в течение определенного периода времени (например, референдум, проводимый по желанию, должен быть организован в отношении законопроекта, рассматриваемого в парламенте, если 50 тыс. граждан или 8 кантонов соберут свои подписи в течение трех месяцев со дня одобрения законопроекта федеральным парламентом).

Референдумы, проводимые по желанию, имеют большое значение, потому что они служат проверкой законодательных полномочий федерального уровня.

В случае народной инициативы граждане, собравшие подписи в течение определенного периода времени, могут вынести на голосование вопросы принятия поправок к федеральной Конституции (например, на федеральном уровне голосование по народной инициативе организуется, если по крайней мере 100 тыс. граждан собрали свои подписи в течение 18 месяцев) (*Kubler, 2005, p. 7*).

### *1.4. Кооперативный федерализм*

На протяжении XIX в. имело место четкое разграничение полномочий по расходованию средств и видам решаемых задач между федеральным правительством и правительствами кантонов. Однако со времени окончания Второй мировой войны существенно возросло количество случаев интеграции задач и полномочий по расходованию средств между двумя уровнями государственного управления, а

также число задач и полномочий, закрепленных за федерацией, как противоположностью федерального правительства. Сегодня политический процесс в швейцарской федеральной системе «в большой мере зависит от кооперации между тремя уровнями государственного управления, и существует сложная сеть кооперации и совместного принятия решений» (*Kubler, 2005, p. 16*). Кооперативный федерализм является, таким образом, важным компонентом швейцарской системы и существенным фактором в реализации принципа «бюджетной эквивалентности». Множество имеющих большое значение бюджетных стратегий было реализовано через горизонтальную кооперацию кантонов, может быть, даже больше, чем через использование прямых вертикальных или горизонтальных трансфертов. *Dafflon* указывает, что «кантоны и коммуны [местные правительства] вольны заключать соглашения о кооперации друг с другом в большинстве из существующих областей деятельности и тем самым определяют оптимальный для решения задач правительства масштаб деятельности, например, поставку тех или иных общественных товаров из Университетского фонда (межкантональная кооперация) школьным округам или решение вопросов водоснабжения (межкоммунальная кооперация)» (*Dafflon, 2001, p. 6*).

Кооперативный федерализм в Швейцарии также принимает форму межкантональных Комитетов или Конференций кантональных министров, которые призваны оказывать влияние на решения федерального уровня в области бюджетной политики и введения в действие различных механизмов в этой области. Конференции были учреждены как реакция на недостаток влияния кантонов на национальную политику, поскольку федеральное правительство и парламент могут свободно принимать решения в рамках волеизъявления граждан, совершенного в ходе голосования на референдумах. В Швейцарии нет конституционного суда, а Государственный совет состоит из 1–2 человек от каждого кантона, которые представляют население, а не правительства. Следовательно, конференции явились механизмом, при помощи которого кантоны могут представлять свои интересы на национальном политическом уровне. Наибольшим влиянием среди конференций пользуется Конференция кантональ-

ных министров финансов (ККМФ), выступающая как мощная лоббистская группа, в задачи которой входит «обсуждение бюджетных / финансовых вопросов, представляющих общий интерес для всех или многих кантонов. Она была учреждена не столько для координации и гармонизации бюджетных и финансовых дел кантонов [...], сколько для более настойчивого вмешательства в отношения кантонов с федеральным правительством и в финансово-бюджетные вопросы, относящиеся исключительно к компетенции федерального уровня» (Dafflon, 2001, p. 6).

Статус этих конференций формально не закреплен в Конституции, тем не менее они служат важнейшим инструментом кантонов для ведения коллективных переговоров с федеральным правительством и, таким образом, играют важную роль в консультациях по вопросам федерального управления бюджетом. Более того, если в принимаемом законе кантоны усмотрят избыточное вмешательство федерации в собственные интересы, то они могут организовать референдум, используя положение о референдумах по желанию ст. 41 Конституции, которая позволяет кантонам это сделать, если 8 из них выдвинут соответствующее требование. Первый из таких референдумов состоялся в мае 2004 г. в ответ на предложенную реформу налогообложения домов и квартир, в которых проживают собственники. Референдум был удачен, и от реформы отказались. Швейцарскую систему тем не менее критикуют за высокую степень региональной (кантональной) автономности, внутренне присущей этой федеральной системе. Bird и Tarasov отмечают, что «Швейцария более, чем какая-либо другая страна, являет собой федерализм «вверх дном», в котором изменения могут иметь место только, когда будет достигнуто прочное согласие» (Bird, Tarasov, 2002, p. 22). Изменения системы, следовательно, должны происходить долго, медленно, с такими потенциально возможными видами *негативного влияния* на политические цели, как серьезные заторы в области принятия решений и пожертвование *эффективностью* швейцарской системы в пользу *равенства* и *автономности*, в форме установления более сбалансированных механизмов по доле распределения полномочий между федеральным правительством и кантонами. Помимо этого,

«обладающие относительно важным значением диспаритеты между кантонами, возникшие благодаря автономности в общественных расходах, прямому доступу ко многим источникам поступлений и, ко всему прочему, различиям в экономическом потенциале, ведут к возникновению относительно еще более серьезных региональных диспаритетов, выражающихся в различиях в размере фискального [налогового] бремени кантонов и различиях в их финансовых возможностях» (*Dafflon, 2001, p. 3*). Поскольку кантонам принадлежат основные полномочия в отношении обложения налогом дохода, имущества и капитала, в Швейцарии имеет место значительная налоговая конкуренция между кантонами. Например, исследования последнего времени обнаружили, что выбор местожительства лицами, обладающими высокими доходами, зачастую зависит от ставок налога в кантоне и объема подоходного налога, который они вынуждены будут платить, проживая в том или ином кантоне. Эти исследования также выявили огромные различия в налоговом бремени между «богатыми» и «бедными» кантонами. Они возникают благодаря тому, что «богатые» кантоны имеют больше возможностей выполнить обязательства по расходам, несмотря на более низкие ставки налогов, и тем самым привлечь более состоятельных жителей (*Feld, Kirchgässner, 2001; Kirchgässner, Pommerehne, 1996*).

Значительная степень децентрализации региональных обязательств в отношении обеспечения своей собственной бюджетной дисциплины обусловила появление призывов к установлению *макроэкономического контроля* и *стабильности* на национальном уровне. *Dafflon* пишет, что «это происходит оттого, что система контроля кантонов и коммун предполагает их доступ к собственным источникам поступлений наряду с правом кантонов и коммун совершать заимствования. Неконтролируемый доступ к фондовым рынкам и ошибки в управлении бюджетами кантонов и местных правительств могут поставить под угрозу усилия по стабилизации экономики, если таковые имели место быть» (*Dafflon, 2001, p. 19*). В действительности это означает, что макроэкономическая политика Швейцарии не может осуществляться только одним федеральным правительством, но, напротив, требуется некоторая форма сотруд-

ничества между тремя правительствами (федеральным, кантональным и коммунальным). Кроме того, хотя денежная политика – это исключительно федеральный вопрос, на практике указанные полномочия делегированы Национальному банку Швейцарии (НБШ). Наконец, «налоговая и бюджетная политика играют достаточно ограниченную роль в деле стабилизации по сравнению с полномочиями по осуществлению денежной политики, осуществляемой через Национальный банк Швейцарии» (*Dafflon, 2001, p. 20*). Со своей стороны, кантоны предпринимают шаги для установления национальной макроэкономической стабильности путем введения внутренних ограничений на бюджетную политику кантонов, определяемую региональными законами. В целом выполняются два правила: (1) требование поддерживать более или менее сбалансированный бюджет, (2) долговые ограничения, государственные заимствования во многих кантонах разрешены только для финансирования капитальных затрат и только при условии, если кантональное правительство имеет возможность выплачивать процент и основную сумму долга из своего текущего бюджета (*Dafflon, Toth, 2005, p. 53*). Это демонстрирует попытки установления принципа *контролируемости* и *бюджетной ответственности*. На практике тем не менее возникает вопрос о том, насколько эффективны были эти установления, если они не смогли предотвратить значительный рост задолженности кантонов в течение 1990-х гг.

В заключение – о швейцарской компенсационной системе, в частности, о новых реформах с целью выравнивания, которые, как ожидается, вступят в силу в 2008 г. Они были разработаны отчасти для смягчения негативных последствий относительно больших различий в налоговом бремени между «богатыми» и «бедными» кантонами и для достижения сплоченности нации при условии сохранения налогового суверенитета кантонов.

## 2. Компенсационные программы

Первая компенсационная программа была введена в действие в Швейцарии в 1938 г. Она представляла собой программу обусловленных грантов, при этом объем переводимых средств зависел от возможностей сбора налогов в кантонах. До 1958 г. компенсацион-

ная система не была включена ни в одну статью Конституции, которая бы давала федеральному правительству полномочия «выравнивания диспаритетов» (*Dafflon, 2004, p. 14–15*). До последнего времени швейцарская бюджетная компенсационная система включала три программы: **(1)** использование «финансовой помощи» федерального правительства кантонам, **(2)** (необусловленные) за счет выделения доли в налоговых поступлениях средств отдельных налогов, **(3)** перечисления кантонов на финансирование специальных федеральных программ социального обеспечения. Региональные диспаритеты между кантонами в отношении размера, географического положения, численности населения и экономического потенциала (включая диспаритет налогового бремени) вылились в возникновение потребности в компенсационной системе, чтобы дать возможность кантонам обеспечить минимальный уровень общественных услуг своему населению, а равно исполнить свои конституционные обязательства по производству расходов. Так как существующая система была не в состоянии в должной степени устранить межкантональные диспаритеты, был осуществлен ряд реформ, которые, как ожидается, вступят в силу в 2008 г.

Несмотря на то что «не существует конституционных положений и заявок от кантональных правительств или граждан на принятие выравнивающих мер, которые бы целиком компенсировали различия между кантонами [...], прагматическая цель состоит в том, чтобы сгладить региональные диспаритеты политически приемлемым образом, чтобы оставшиеся различия не подвергали опасности единство Конфедерации» (*Dafflon, 2001, p. 30*). Таким образом, компенсационные трансферты использовались главным образом для выравнивания распределения ресурсов между кантонами. Их дополняли еще три направления бюджетной политики: **(1)** стратегия помощи сельскому хозяйству, **(2)** инвестиционная помощь горным районам, **(3)** помощь в реструктуризации экономических областей (ранее это называлось помощью депрессивным индустриальным районам или «Указом Бонни») [дословно «*Vonny's decree*». Возможный перевод – «Рудничный указ», поскольку «*Vonny*», среди прочего, означает «рудное тело». – *Прим. пер.*] (*Dafflon 2004, p. 14*). Выравнивание, в

частности, направлено на оказание помощи в компенсации возможностей получения поступлений различных кантонов, но совокупный объем платежей остается скромным по сравнению с целями по объемам бюджетных обязательств при условии автономии кантонов, потому что доля компенсационных трансфертов составляет только 10% совокупных поступлений кантонов (*Vaillancourt, Bird, 2005, p. 17*). В то же время, несмотря на невысокую степень зависимости кантонов от федерального правительства, трансферты в отдельные кантоны из центра варьируют в пределах от низкого уровня (10%) до высокого (50%) (*Dafflon, 2004, p. 14*). Предположения о том, что относительно высокий уровень автономности кантонов является чем-то вводящим в заблуждение и работающим в пользу более обеспеченных кантонов, базируются на следующих фактах: **(1)** существование конкуренции в сфере налоговых ставок, которая ведет к различиям уровней налогового бремени между «богатыми» и «бедными» кантонами, **(2)** существование различий в экономическом потенциале кантонов.

### *2.1. Обусловленная финансовая помощь*

Обусловленные гранты определяются на основе ставки, состоящей их двух компонентов. Первый рассчитывается по формуле базовой ставки, которая представляет заинтересованность национального или федерального уровня в достижении минимального стандарта оказания услуг в отношении определенной общественной услуги и которая изменяется в зависимости от критерия заинтересованности или технического критерия (например, экономия на масштабе или внешние эффекты, возникающие как результат оказания услуг). Второй компонент представляет собой расчет дополнительных средств, производимый в обратном направлении, на основе корреляции индексов финансовых возможностей и индикаторов различия для кантонов-реципиентов (*Vaillancourt, Bird, 2005, p. 17; Dafflon, 2001, p. 31*).

Используются три показателя оценки потенциальных источников поступлений: **(1)** национальный доход в расчете на каждый кантон, **(2)** налоговые поступления на душу населения как по кантонам, так и по коммунам, **(3)** показатели усилий по мобилизации налогов и



уровня налогового бремени (*Vaillancourt, Bird, 2005, p. 17*). В отношении расходов используются два показателя: (1) доля сельскохозяйственных земель в горных регионах (переменная цены), (2) плотность населения (переменная потребностей) (*Vaillancourt, Bird, 2005, p. 17*). Гранты «финансовой помощи» являются «всегда целевыми, большей частью обусловленными, а некоторые из них представляют собой «блочные» гранты, основанные на **полезном результате**» (*Dafflon, Toth, 2005, p. 36*). В среднем приблизительно 17% кантональных общественных поступлений составляют объемы финансовой помощи (*Dafflon, 2004, p. 11*).

## *2.2. (Необусловленные) гранты, предоставляемые в виде доли налоговых поступлений*

Гранты в виде доли в поступлениях в швейцарской налоговой системе базируются на множестве источников. В области необусловленных трансфертов центральная субсидия предполагает передачу кантонам 30% федерального прямого налога (ФПН), а также 10% поступлений от федеральных удерживаемых налогов (УН), приблизительно 12% таможенных пошлин на моторное топливо и 2/3 доходов Национального банка Швейцарии (*Bird, Tarasov, 2002, p. 22*). Половина поступлений от «нормальных» сборов и все «дополнительные» сборы относятся на «дорожные» расходы (*Dafflon, 2001, p. 33*). Исторически «участие в налоговых поступлениях применялось как для компенсации бюджетного дисбаланса при централизации источника поступлений, прежде принадлежавшего кантону (сборы, монополия на алкоголь, чеканку монеты, почтовые сборы), так и в отношении вновь вводимых федеральных налогов одновременно с налогообложением кантонов (федеральный прямой налог и удерживаемые налоги). Основные программы участия в налоговых поступлениях были связаны с компенсационными платежами (*Dafflon 2004, p. 20*). Этот тип трансфертов принимает форму «блочных» платежей и является необусловленным, что означает полную свободу их использования кантонами по мере необходимости. Таким образом, «прочие факторы, предотвращающие потерю финансовой автономности, гораздо более ограничены, чем область целевых грантов «финансовой помощи» (*Dafflon, Toth, 2005, p. 37*).

### 2.3. *Перечисления на нужды социального обеспечения*

Перечисления на нужды социального обеспечения – это третий вид платежей федерального правительства кантонам. Они включают перечисления кантонов в три федеральные программы социального обеспечения: пенсионное страхование по старости (AVS), пенсионная схема при потере трудоспособности (AI) и пособие многодетным в сельской местности (AFA). Они являются программами совместного финансирования, и доля кантонов – это часть компенсации, так как вклад каждого кантона на душу населения отличается и определяется на основе модифицированной версии показателя финансовых возможностей.

### 2.4. *Реформы компенсационной системы финансовой помощи*

За последние два десятилетия эти программы подвергались критике с точки зрения их *эффективности*. В 1994 г. федеральное правительство и кантоны начали процесс реформ, основываясь на 5 факторах: **(1)** существующая система не преуспела в области сокращения межкантональных диспаритетов; **(2)** система стала слишком запутанной с точки зрения обязательств двух уровней друг перед другом и нечеткой, что вылилось в ее нарастающую централизацию; **(3)** существующая система выравнивания поступлений неэффективна, в частности, неэффективны перечисления кантонов на социальное обеспечение; **(4)** система обусловленности, используемая для долевого грантов, дает преимущества «богатым» кантонам, в то время как «бедные» кантоны не в состоянии профинансировать свою долю расходов; **(5)** существует общее несоответствие в существующей системе между стимулами, эффективностью и компенсациями (Dafflon, 2004, p. 30). После 10 лет переговоров между кантонами и федеральным правительством компенсационная система Швейцарии претерпела существенные изменения. Необходимые поправки к Конституции в отношении компенсационной системы были приняты швейцарским народом в 2004 г. В 2005 г. был оформлен и передан в парламент законопроект. Парламент запланировал его обсуждение на 2007 г. и вступление в силу на 2008 г. Реформа компенсационной системы и распределения задач по производству расходов между

федеральным правительством и кантонами, так называемая *Neuordnung des Finanzausgleich* [Преобразование финансового соглашения. – *Прим. пер.*], или NFA, была разработана с целью улучшения стимулов по снижению затрат на кантональном уровне, прояснения задач федерального правительства и кантонов и координации полномочий кантонов в ключевых областях, таких как образование и здравоохранение<sup>77</sup>.

Цель предложенных реформ была двоякой: определить и заново распределить полномочия между федеральным правительством и кантональными правительствами, а также между самими кантонами. Реформы состоят из четырех компонентов. *Первый* предполагает разделение некоторых задач, которые в настоящее время входят в сферу совместной ответственности федерального правительства и кантонов, с целью минимизации сбоев в координации, основанной на принципе приоритета низового уровня. При этом ряд задач останется в статусе совместной ответственности федерального правительства и кантонов. *Второй* компонент касается новых видов сотрудничества федерального и кантональных правительств в области «общих задач». Традиционная система долевых грантов будет заменена системой, в которой кантоны получают все финансовые средства, необходимые для решения данных задач, и где за федерацией закрепляются стратегические вопросы. Кантоны же будут ответственны за «операционные» или исполнительские аспекты. Цели решения этих задач будут зафиксированы и перечислены в межправительственных контрактах, принимающих форму обусловленных «блочных» грантов, которым в соответствии с реформой будут даны ориентиры *полезного выхода* и *полезного результата* с точки зрения соответствия требованиям к расходованию средств, в то время как объем, подлежащий перечислению, будет зависеть скорее от целей, чем от затрат. *Третий* компонент: будут введены новые формы сотрудничества между кантонами в отношении тех задач, реализация которых имеет «внешний» эффект, чтобы исключить бесплатное получение благ. Например, если группа кантонов вступила в со-

---

<sup>77</sup> IMF Country Report No. 06/203 2006, 7.

трудничество по решению задач, которые каждый кантон не в силах решить отдельно, и результаты этой деятельности принесли пользу кантонам, находящимся за пределами данной группы, федеральное правительство может потребовать от получателей благ принять участие в сотрудничестве при условии, если по крайней мере половина участвующих кантонов этого потребует. *Четвертый* компонент реформ относится к компенсации в традиционном смысле, в котором компенсация часто понимается как форма прямого участия региона в налоговых поступлениях.

Данные частные реформы состоят из трех элементов: (1) выравнивание поступлений, состоящее из применения комбинированной системы горизонтальных (30% за счет богатых кантонов) и вертикальных (70% за счет федерации) необусловленных грантов, направленных на выравнивание бюджетных возможностей в размере до 85% средних возможностей кантона, измеряемых налоговым потенциалом; (2) схема выравнивания затрат за счет вертикальной компенсации «на особые нужды», финансируемой федерацией для нейтрализации геотопографических (например, процент от всей территории, покрытой горами) и социально-демографических факторов; (3) будет учрежден «фонд единства», чтобы защитить кантоны с недостаточными финансовыми возможностями, которые получают в настоящее время компенсационные трансферты и которые страдают от реализации реформ.

Две трети этого фонда будет финансироваться федерацией, а одна треть – кантонами. Полные выплаты будут производиться в течение 8 лет, а затем сокращаться на 5% в год в течение последующих 20 лет, что означает общую продолжительность в 28 лет. Цель этих реформ – сокращение финансового диспаритета между кантонами и обеспечения положение, когда кантоны в состоянии выполнить свои обязательства по расходованию средств (*Dafflon, 2004, p. 33–47*).

## ***Соединенные Штаты***

### *Обзор*

Население Соединенных Штатов (США) составляет около 300 млн чел., проживающих в 50 штатах и на одной территории. На-

чало истории бюджетного федерализма США относится к 1789 г. и американской Конституции (Билль о правах), которая делегировала ограниченные полномочия федеральному правительству, а в соответствии с 10-й поправкой к Конституции закрепила полномочия за штатами: «Полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам Конституцией и не запрещены им ею, резервируются соответственно за Штатами, или за народом» (Поправка 10, The United States Constitution Online)<sup>78</sup>. Обязанность законодательной ветви власти заключается в обеспечении нации законами. Она состоит из двух палат: палаты представителей (нижняя палата) и Сената (верхняя палата). К обязанности исполнительной ветви относится обеспечение исполнения законов Соединенных Штатов. Ветвь возглавляет президент. Конституция в явном виде не требует долевого участия штатов в налоговых поступлениях и / или осуществления трансфертов, включая компенсационные, но неявным образом позволяет федеральному правительству переводить средства субнациональным правительствам и определять условия таких трансфертов.

В течение столетия, последовавшего за Гражданской войной, существенно возросли полномочия федерального правительства и степень его вмешательства в дела штатов. За последние полвека значение межправительственных трансфертов повысилось как в отношении их доли в государственных расходах, так и в абсолютном исчислении. В конце 1960-х гг. наступила эра «принудительного», или регулятивного, федерализма, чтобы сменить предшествующий период «кооперативного» федерализма. Как считает Kincaid<sup>79</sup>, «хотя сотрудничество и продолжилось, чтобы превратиться в этикетку повседневных межправительственных отношений, оно происходило в среде крайнего федерального господства, в условиях, продиктованных Конгрессом и президентами, а не созданных соглашениями о

---

<sup>78</sup> См.: <http://www.usconstitution.net/const.html> для получения полного обзора Конституции.

<sup>79</sup> Для ознакомления с подробным историческим обзором перехода США от кооперативного федерализма к принудительному см.: John Kincaid. From Cooperative to Coercive Federalism. In *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. V. 509. American Federalism: The Third Century. (May 1990): 139–152.

сотрудничестве между федеральными, уровня штата и местными выборными должностными лицами» (*Kincaid, 2002, p. 26*). С конца 1960-х гг. Конгресс установил преимущественное право над большим числом законов штатов, чем в течение 180 лет истории США, а также произошел беспрецедентный рост числа условий, прилагаемых к крупным программам федеральной помощи, особенно в областях, из которых штаты имели бы возможность «уклониться» (например, сфера наземного транспорта). Это вылилось в компромисс между меньшей независимостью правительств в разработке программ, с одной стороны, и их полномочиями в области финансирования – с другой. Примечательно, что это осуществлялось в период перехода от неограниченных долевого грантов к ассигнованиям единовременных пособий (которые считались «блочными» грантами в контексте США, несмотря на их сущность именно как зарезервированных ассигнований) (*Laubach, 2005, p. 12*). К тому же почти все технические задания, принятые за всю историю США, были реализованы в период с 1969 г. *Kincaid* указывает, что «хотя число не обеспеченных финансами технических заданий снизилось со времени принятия Закона о реформе необеспеченных технических заданий (ЗРНТЗ) 1995 г., неясно, каково в этом влияние ЗРНТЗ [...]. Кроме того, хотя число необеспеченных технических заданий и снизилось, совокупный объем необходимого для них финансирования не проделал того же» (*Kincaid, 2002, p. 26*). В Конституции определены границы полномочий федерального правительства по расходованию средств и оставшиеся полномочия, зарезервированные за штатами, которые, в свою очередь, делегируют некоторые права местным правительствам. Наборы полномочий по расходованию средств на местном уровне, следовательно, значительно различаются на территории США (*Vigneault, 2005*).

В настоящее время федеральная помощь составляет приблизительно 23% расходов штатов и местного уровня. Исторически федеральное правительство предпочитало использование обусловленных трансфертов необусловленным как для компенсационных целей, так и для решения задач общего назначения. В начале 1990-х гг. обусловленные гранты составляли около 90% совокупных межправи-

тельстванных трансфертов федерального правительства (Ma, 1997, p. 4). Существовало три основных вида обусловленных грантов, используемых федеральным правительством: *ограниченный долевого, неограниченный долевого и недолевого «блочный» грант*. При этом предпочтение отдавалось ограниченному долевого гранту. Другая распространенная классификация грантов подразделяет их на целевые субсидии, программные (проектные) гранты и «блочные» гранты. Проектные гранты обычно предоставляются на конкурсной основе. Большая часть целевых субсидий распределяется между штатами и / или местными правительствами на основе расчетов. Несмотря на то что американская система характеризуется высокой степенью федерального вмешательства, штаты располагают существенной независимостью с точки зрения полномочий расходования средств, в частности, в области образования, а также доступом к широкому кругу источников налоговых поступлений. В сущности, штаты действуют в качестве «агентов федерального правительства, хотя они значительно отклоняются от заданного курса во множестве частных деталей» (Bird, Tarasov, 2002, p. 23).

### *1. Обусловленные гранты*

Широкое использование обусловленных грантов в целях помощи в нейтрализации дефицита является довольно уникальной чертой американской системы межправительственной финансовой помощи. Основания использования обусловленных грантов коренятся в «принципе финансовой ответственности и подотчетности, т.е. федеральное правительство, перед которым стоит неприятная задача увеличения сборов путем налогообложения, должно в интересах реализации подотчетности налогоплательщику контролировать и устанавливать условия использования данных средств правительствами штатов» (Watts, 1999, p. 49). Вопрос подотчетности проистекает из факта, что Конгресс ищет гарантии, что объемы денег, утвержденные для трансфертов другим уровням государственного управления, будут потрачены на решение предназначенных задач. Это заставляет Конгресс определять условия многих своих трансфертов местным правительствам и правительствам штатов. Одним из результатов применения обусловленных трансфертов является то, что федераль-

ное правительство часто вмешивается в разработку программ местного уровня и уровня штатов, ущемляя *автономию* штата более, чем какое-либо иное федеральное правительство тех стран, что рассмотрены в настоящей работе. В последнее время, однако, наметилось движение к увеличению степени автономности штатов в разработке программ и производстве расходов, выразившееся в предоставлении «блочных» грантов. Степень детализации обусловленности меняется в пределах от постановки условий к отдельной программе до общих условий «блочного» гранта.

В начале 1980-х гг., при администрации бывшего президента Р. Рейгана, недолевые обусловленные «блочные» гранты стали популярным способом трансферта средств штатам. Увеличение использования «блочных» грантов привело к частичной замене условий на ввод ресурсов условиями получения полезного результата. Это ознаменовало рост степени гибкости с точки зрения того, где и как средства будут размещены, и наметило некоторую тенденцию роста *автономности расходов* штатов. Например, Закон о товариществах профессионального обучения, принятый в 1982 г., «обеспечивал финансирование за счет средств федеральных поступлений программ обучения кадров, управляемых правительствами штатов и местными правительствами и разработанных для удовлетворения специфических потребностей рабочих и работодателей на местных рынках труда» (Ма, 1997, р. 5). Указанный Закон передал полномочия по расходованию штатам и переориентировал обусловленность на полезный выход: реализацию программ подготовки кадров. Несмотря на растущее преобладание «блочных» грантов со времен Рейгана, ограниченные обусловленные гранты оставались доминирующей формой межправительственных трансфертов, осуществляемых США. Таким образом, автономность расходования средств значительно варьировала в рамках программ трансфертов средств. Более того, необходимо отметить, что «блочные» гранты никогда не превышали доли в 16% совокупных средств федеральной помощи, несмотря на рост использования трансфертов такого вида.

Одними из наиболее важных трансфертов федерального правительства штатам являются субсидии на цели здравоохранения, про-



граммы социального обеспечения, образования и транспорта. Трансферты в четыре вышеперечисленные области составляют около 2/3 совокупных федеральных субсидий штатам, и хотя они и «расписаны» на отдельные расходы, «при реализации программ существуют значительные различия в степени свободы, которой пользуются правительства в области размещения средств» (Laubach, 2005, p. 13). В ряде случаев, однако, обусловленные гранты «определяют некоторые черты архитектуры программ, без принятия которых расходы штатов [...] останутся без соответствующего финансирования» (Boadway, Watts, 2004, p. 7). Следовательно, штаты обладают различной степенью *разумной осмотрительности*, заложенной в архитектуру программ и *автономности* в области политики расходов, которая определяется типом управления грантом, степенью обусловленности и объемом средств, заложенных в программу (например, является ли грант неограниченным или ограниченным, долевым или «блочным»). Свежий пример может быть найден в перечне требований обусловленности, связанном с законопроектом «Не оставить детей без внимания» (далее – НОДВ), который обрел силу закона в 2002 г.

### *1.1. Субсидии на образование*

НОДВ «вызвал беспрецедентное вмешательство в самую сердцевину сферы ответственности штатов за образование, установив приоритет над многими законами штатов и осуществив регулирование экзаменационного процесса, сбора данных и образовательных стандартов» (Kincaid, 2002, p. 27). Он «видоизменил взаимоотношения штатов с федеральным центром, распространив федеральное влияние на область первостепенных функций штатов и местных правительств, он поставил вопросы о том, как должно осуществляться взаимодействие центра, штатов и местных правительств, т.е. должны ли они конфликтовать или дополнять друг друга» (Sunderman, Kim, 2004, p. 9). НОДВ критиковали должностные лица как на уровне штатов, так и на местах. Критика осуществлялась по ряду моментов, включая условия полезного результата, которые: **(1)** предусматривали, что всеми должны быть продемонстрированы «адекватные успехи в каждом году» на пути повышения квалификации за счет введения экзаменов по чтению

и математике с 3-го по 8-й класс, что является негибкой мерой в отношении эффективности школы; (2) федеральное определение понятия «высококвалифицированный учитель» слишком жесткое; (3) изменения, которые необходимо сделать в отношении школ, отнесенных к классу «нуждаются в улучшении», сами по себе «контрпродуктивны» (Dinan, Krane, 2006, p. 334–335). Кроме того, «дополнительные федеральные средства, направляемые на компенсацию штатам за исполнение данных директив центра, по мнению многих должностных лиц штатов, были недостаточны, чтобы выполнить требования по подготовке учащихся в соответствии с выдвинутыми требованиями» (Dinan, Krane, 2006, p. 334).

В последнее время, однако, был удовлетворен ряд требований штатов об отказе от тех или иных требований. Во-первых, в 2005 г. отказы были приняты, и школам дали дополнительный год для выполнения требования о «высококвалифицированном учителе». Во-вторых, в отношении процедуры помощи школам, отнесенным к классу «нуждаются в улучшении», был одобрен пилотный проект, который разрешает штатам получать помощь на улучшение учебного процесса в этих школах *до того*, как они получают разрешение на перевод средств в другие школы округа. В-третьих, в отношении «адекватных успехов в каждом году» было принято правило двух процентов, что позволяет штатам применять другие методики оценки успехов детей с серьезными недостатками познавательных способностей (в отношении доли до 2% от всех учащихся) (Dinan, Krane, 2006, p. 336). Частично это позволило снизить некоторую негибкость и прямолинейность, характерные для условий реформы образования, предусмотренных НОДВ.

### *1.2. Субсидии на здравоохранение и социальное обеспечение*

В 1996 г. федеральное законодательство в области программ социального обеспечения в корне изменило структуру программ социальной защиты американских семей с низким уровнем доходов (на стартовый пятилетний период). Новая система субсидий, введенная в соответствии с Временным законом о помощи нуждающимся семьям (далее – ВПНС), заменила системой «закрытых» (ограниченных) «блочных» грантов старую программу федеральных неограни-

ченных долевыми грантов Помощи семьям, имеющим детей-иждивенцев (далее – ПСДИ). Наряду с «введением верхнего предела федерального вклада в социальные расходы, реформа социального обеспечения отменила многие правила исполнения платежей и определения их правомочности, тем самым предоставив штатам гораздо больше полномочий в области разработки программы» (*Laubach, 2005, p. 14*). Тем не менее «ВПНС – не просто передача полномочий, так как, в силу того что штаты существенно различаются по своим административным возможностям, они обязаны достичь определенных целей в области эффективности» (*Kincaid, 2002, p. 28*). Чтобы предотвратить значительное сокращение социальных программ и расходование средств «блочных» грантов на иные цели, законодательство ввело требование «обеспечения усилий», согласно которому штаты должны были обеспечить уровень, соответствующий по крайней мере 75% их расходов 1994 г. на программы, замещенные ВПНС, включая охрану детства, связанную с ПСДИ (*Laubach, 2005, p. 14*).

В 2005 г. ВПНС был продлен на следующие 5 лет. Перед окончательным переутверждением ВПНС штатам был предписан ряд новых правил, а число требований к расходованию по сравнению с числом, определенным первоначальными проектами накануне переутверждения, было сокращено. Принципиальные изменения, которые должны были быть приняты в соответствии с переутверждением ВПНС, были стереотипны и касались введения процента получателей социальной помощи в каждом штате, которые бы соответствовали требованиям занятости. С 1 октября 2006 г. от штатов требовалось продемонстрировать, что указанным требованиям к занятости соответствуют по крайней мере 50% всех семей, получающих помощь. Кроме того, штаты теперь должны включать в данные расчеты не только семьи, получающие помощь в рамках ВПНС, как это было раньше, но также семьи, получающие помощь в рамках отдельных программ социальной помощи штатов. Наконец, указанные требования к занятости должны быть сокращены в каждом штате на 1 процентный пункт на каждый процентный пункт сокращения числа семей, получающих помощь, начиная с 2005 г. как базового (*Dinan, Krane, 2006, p. 337*).

Последствия неспособности удовлетворить требованиям пересмотренного ВПНС также значительны. Штаты «могут потерять от 1 до 5% средств ВПНС в первый год и могут быть оштрафованы на 2% в каждый последующий год за несоответствие требованиям» (*Dinan, Krane, 2006, p. 337*). Следовательно, несмотря на то что штаты обладают определенным контролем и автономностью при разработке программ социальной помощи, они также ограничены «отчетными» условиями пересмотренного ВПНС, которые направлены на обеспечение мер контроля в отношении того, где и как размещены средства программы.

Программа Медпомощи была принята в 1965 г. для обеспечения государственным здравоохранением граждан с низкими доходами. По состоянию на 2003 г. она распространялась на каждого 7-го американца (приблизительно 40 млн чел.), и на сегодня ее охват расширился до каждого 6-го. Затраты на Медпомощь превышают 300 млрд долл. в год и составляют около 43% всей федеральной помощи (*Dinan, Krane, 2006, p. 337*). В среднем Медпомощь является вторым по величине компонентом в бюджетах штатов. Федеральное правительство финансирует штаты на среднюю величину от 50 до 75% затрат в рамках Медпомощи в зависимости от среднедушевого дохода в каждом из штатов (*Kincaid, 2003, p. 28*). Имеется ряд причин, по которым расходы на Медпомощь растут. К ним относятся инфляция в области здравоохранения, рост нагрузки на одного врача, высокая стоимость частной медицинской страховки, что увеличивает число детей и взрослых, подпадающих под условия программы за счет снижения условий вхождения в нее, а также рост стоимости медицинского обслуживания престарелых (*Kincaid, 2003, p. 28*).

Призывы к реформам программы Медпомощи начались в 2005 г. с представления президентом Бушем бюджетных предложений, предусматривающих сокращение программы на 60 млрд долл. за 10 лет (*Dinan, Krane, 2006, p. 337*). Консультации между палатой представителей и Сенатом по вопросу реформы Медпомощи закончились 8 февраля 2006 г. принятием Заявления о согласии. Оно предполагало получение чистой экономии в размере 4,7 млрд долл. в рамках программы Медпомощи за 5 лет. Очень важно, что штатам будет

обеспечена большая *гибкость* в реализации отдельных аспектов данной программы (Dinan, Krane, 2006, p. 338). Штатам «будет позволено применять схемы участия в затратах, вводить более высокие надбавки и сокращать объем получаемых благ по отдельным реципиентам и отдельным услугам в рамках данной программы. Кроме того, нынешние и будущие получатели услуг Медпомощи должны будут доказать свое американское гражданство. Также были внесены поправки в правила, регулирующие перевод активов и собственных средств для оплаты помощи на дому, расширен перечень штрафов за нарушение данных правил» (Dinan, Krane, 2006, p. 338). Наконец, в первые 4 года правления администрации Буша штатам были гарантированы различные послабления с тем, чтобы справиться с растущими затратами на Медпомощь.

Несмотря на недавнее увеличение условий *полезного выхода* и *полезного результата* и использование освобождений от условий для помощи в покрытии затрат штатами, реализующими федеральные программы, условия *использования ресурсов* все еще играют доминирующую роль в американской системе финансовой помощи. Согласно Boadway и Watts, это снижает эффект «основного преимущества федеральной системы, которое состоит в предоставлении правительствам штатов возможности пользоваться свободой при разработке своих программ путем увеличения степени их соответствия нуждам и чаяниям территорий, входящих в их состав» (Boadway, Watts, 2004, p. 12). Необходимо, однако, отметить, что в результате давления со стороны должностных лиц штатов в целях повышения степени свободы при реализации федеральных программ были введены освобождения от условий, что увеличило свободу штатов и позволило им экспериментировать в ходе реализации федеральных программ. Например, ВПНС «основывался на экспериментах штатов в области реформы социального обеспечения при том, что они были освобождены от условий» (Kincaid, 2002, p. 29). Тем не менее использование освобождений от условий не обошлось без критики. Kincaid указывает на то, что освобождения «создали угрозу универсальности правовых норм и потенциально чреватые превосходством исполнительной власти над законодательной как в Вашингтоне, так

и в столицах штатов. Они также породили вопросы о демократической контролируемости в той мере, в какой они достигаются и реализуются должностными лицами исполнительной власти вне досягаемости законодательного процесса. Они поднимают и вопросы о равенстве, поскольку допускают различия в применении закона» (Kincaid, 2002, p. 29).

Следующий момент, касающийся американской системы, – это степень сложности с точки зрения масштабности трансфертов, что вызывает вопросы о координации (эффективности) и уровне общественного понимания данной системы. Например, «значительная степень свободы федерального правительства в области принятия решений, касающихся увеличения поступлений и производства расходов в условиях существования на федеральном уровне системы сдержек и противовесов между исполнительной властью и Конгрессом, приводит к функционированию большой, но не скоординированной во многих областях, принадлежащих как к совместной, так и к исключительно региональной ответственности, системы федеральных расходов и межправительственных трансфертов. Данная сложность выливается в невысокую степень прозрачности и понимания общественностью указанных механизмов» (Boadway, Watts, 2004, p. 19).

## *2. Равенство без выравнивания*

Несмотря на отсутствие формальной и основанной на определенной схеме компенсационной системы в США, структура обусловленных грантов такова, что она неявным образом включает аспекты компенсации в систему трансфертов. Boadway и Watts отмечают: «Факт, что некоторые крупные гранты являются долевыми или связаны с потребностями штатов в расходах, предполагает, что федеральная система в некотором смысле является выравнивающей в отношении потребностей. В то же время штаты с большим потенциалом роста поступлений способны получить больше преимуществ от таких грантов» (Boadway, Watts, 2004, p. 11). Значительная в США доля обусловленных трансфертов также является причиной достижения общенационального равенства и реализации национальных *приоритетов расходования средств*, а также *целей* в области

*эффективности.* Следовательно, большое число обусловленных федеральных трансфертов связано с таким влиянием на приоритеты штатов, которое отвечает национальным целям. В то время как «средние относительные стандарты равенства могут быть достигнуты [...], отсутствие явной системы компенсационных трансфертов предполагает нарушение горизонтального равенства: штаты отличаются по своей способности оказывать общественные услуги» (Boadway, Watts, 2004, p. 18). Кроме того, несмотря на то, что предпринимались некоторые попытки «во многих из данных программ увязать субсидии с такими показателями, как среднедушевой доход, не существует общей системы компенсации, равно как и очевидных намерений. Это приводит к тому, что штаты с меньшими бюджетными возможностями не в состоянии обеспечить оказание услуг на уровне, сопоставимом с уровнем богатых штатов» (Bird, Tarasov, 2002, p. 23). Необходимо также помнить, что основное направление федеральной помощи сегодня изменилось, и теперь доходы перераспределяются преимущественно между людьми, а не между географическими точками. В 1978 г. «32% федеральной помощи штатам и местным правительствам направлялось для выплат индивидуумам (например, на цели здравоохранения и социального обеспечения). К 2001 г. 63% помощи федерального правительства, составившей 316,3 млрд долл., было направлено индивидуумам, 17% осталось на капиталовложения, а 20% на все остальные программы» (Kincaid, 2002, p. 27). Этот сдвиг имеет эффект увеличения степени равенства граждан независимо от того, в каком штате они проживают. Он также характерен для американского федерализма, которому присуща значительная степень мобильности населения, передвижающегося между местностями и штатами.

В то же время наблюдались некоторые отрицательные явления в результате стойкого влияния, которое оказывал бюджетный процесс на штаты и местные правительства. Например, «сокращение федеральной помощи на инвестиции и прочие нужды увеличило бюджетную нагрузку на штаты и местный уровень в области образования, экономического развития, инфраструктуры и т.п. Одновременно, по причине того, что большинство программ помощи индиви-

дуумам, таких как Медпомощь, которая занимает более 40% от всей федеральной помощи, требуют привлечения долевых фондов штатов, расходы штатов увеличиваются в результате инфляции и федеральной политики» (Kincaid, 2002, p. 27). Так или иначе, сдвиг от ориентации на места к ориентации на конкретных людей в архитектуре федеральной помощи способствовал утверждению такого положения, что помощь в важных областях, таких как здравоохранение и социальное обеспечение, доступна ее получателям, несмотря на высокую степень мобильности населения как внутри штатов, так и на всей территории США.

В США имел место ряд попыток включить компенсационные компоненты в перечень условий некоторых целевых трансфертов. Тем не менее результат в области эффективности таков, что остаются потенциальные возможности проявлений неэффективности в размещении ресурсов вследствие того, что не устраняются различия в бюджетных возможностях, несмотря на то, что штаты обладают относительной бюджетной автономией по ряду субсидий.

## **Типология контрактных отношений между федерацией и регионами**

Настоящий подраздел работы имеет целью обратиться к принципиальным вопросам и концепциям, найденным в литературе по бюджетному федерализму, и дать оценку различным видам существующих контрактных отношений между регионами и центром для того, чтобы рассмотреть федерации изнутри. Нижеследующая типология, или схема, представляет собой попытку разобраться в различных видах контрактных отношений, исследованных в настоящей работе, путем классификации отношений федерации с субнациональным уровнем по «типу» контракта в каждом из 5 частных случаев. Контрактные отношения классифицированы на основе (1) их природы и (2) их последствий. Это предполагает оценку различных форм контрактных отношений, таких, которые базируются на конституционных, статутных или политических механизмах. Также оценка делается по тому, какие механизмы дают возможность субнациональным единицам государственного управления иметь наибольшее (на-



меньшее) влияние на бюджетные трансферты и обеспечение участия регионов в налоговых поступлениях, включая сбор и распределение важных видов поступлений (налогов). В условиях Типа I, описанного ниже, субнациональные единицы обладают максимумом власти, а в условиях Типа V у них минимум власти. Тип IV имеет подразделы, поскольку, несмотря на то, что Типы IV A и IV B различаются, мы считаем, что объем полномочий, предоставленных субнациональным единицам, в этих двух схемах примерно одинаков.

### *Типы контрактов*

**Тип I:** Положения Конституции дают субнациональным единицам государственного управления *преимущественный и / или исключительный доступ к важным базам (источникам) поступлений* и возможность собирать налоги определенного вида. Часто распределение полномочий по сбору налогов между двумя уровнями государственного управления основано на регламенте, который определяет процент, который каждый из уровней может собрать. В условиях Типа I все или большинство федеральных налогов собираются субнациональными правительствами, которые, в свою очередь, могут переводить средства наверх, федеральным правительствам. При данной схеме *участие в поступлениях таково, что потоки идут в обратном направлении, по сравнению с обычной контрактной организацией участия разделения поступлений между федеральными и субнациональными единицами* государственного управления, где собранные поступления переводятся вниз – от федерального правительства субнациональным единицам.

**Тип II:** *Трансферты и участие в поступлениях «гарантированы» положениями Конституции.* Схемы финансовой помощи, механизмы распределения налоговых поступлений также в основном регламентированы и явным образом предусмотрены Конституцией. Это дает субнациональному правительству солидное политическое и законодательное основание для уверенности, не меньшей, чем уверенность федерального правительства, в доле средств, которая за ним закреплена, и в определенности ее получения. В данном случае *субнациональный уровень государственного управления рассматривается как более или менее равный партнер в «контрактном» пони-*

*мании того, как государственные поступления должны быть распределены.*

**Тип III:** Субнациональные единицы обладают конституционным правом доступа, как правило, долевого с национальным правительством, к важным доходным источникам поступлений (налогам). Данные положения Конституции ставят субнациональные единицы государственного управления в потенциально сильную позицию с точки зрения доступа к источникам поступлений, хотя по политическим и экономическим мотивам они должны соблюдать некоторые ограничения, чтобы избежать избыточного налогообложения населения в тех областях, которые доступны и для федеральных, и для субнациональных правительств. Федеральное правительство намерено перевести часть своих поступлений субнациональным единицам, однако величина трансфертов и направления их использования регламентируются только федеральным законодательством. Таким образом, у субнациональных правительств недостаточно или вовсе нет законных оснований для оказания влияния на трансферты, которые они могут считать незначительными или неприемлемыми по другим причинам, при том, что условия трансферта не предусматривают вторжения в область полномочий субнационального правительства, определенную Конституцией. Субнациональные единицы могут тем не менее влиять на распределение, используя политические методы.

**Тип IV (A):** Положения Конституции дают возможность федеральному правительству переводить средства или предоставлять долю в налоговых поступлениях субнациональным единицам, но конкретная сущность или порядок формирования механизмов участия в налоговых поступлениях или выделения трансфертов конституционно не определены. Таким образом, все механизмы выделения трансфертов и участия в налоговых поступлениях законодательно определяются только федеральным уровнем государственного управления. *При такой схеме контрактные взаимоотношения, относящиеся к размещению поступлений, делают федеральное правительство гораздо более сильным партнером с точки зрения законодательства. Но политическая среда, как правило, гарантирует*

субнациональному уровню некоторые корректирующие возможности при распределении поступлений. Это также предполагает, что федеральное правительство может вводить более жесткие ограничения и сильнее вмешиваться в дела региона, поскольку конституционные положения, позволяющие осуществлять трансферты с федерального уровня субнациональным единицам государственного управления, не ограничивают его свободу в области введения условий.

**Тип IV (В): Конституция предусматривает доступ обеих уровней государственного управления к основным налоговым источникам.** Конституция не выдвигает требований и даже явным образом не говорит о поступлениях федерального правительства, распределении налоговых поступлений и механизмов трансфертов средств, включая компенсационные трансферты. Также Конституция не запрещает федеральному правительству переводить средства субнациональным правительствам и ставить условия этих трансфертов. Субнациональные правительства не могут обжаловать действия центра в данной области в суде.

**Тип V:** Федеральное правительство может поставить обязательные условия расходования субнациональному правительству без предоставления средств, необходимых для исполнения обязательного технического задания (так называемые «необеспеченные федеральные мандаты»).

Это делает федеральное правительство неизмеримо более сильной стороной в межправительственных контрактных отношениях.

### **Схемы**

Приведенные ниже таблицы показывают, какие из исследованных федераций соответствуют каждому из типов контрактных схем. В этих таблицах подводятся итоги относительно того, какие виды условий выделения трансфертов соответствуют каждому контрактному «типу» и какие конечные эффекты основаны на наших показателях функционирования.

Таблица П-1 делает выводы в отношении пределов, до которых субнациональные правительства, принадлежащие к различным типам, обладают конституционным и реальным доступом к собственным источ-

никам поступлений (колонка 2) и доступом к средствам из внешних источников (колонка 3). Колонки 4 и 5 разделяют внешние поступления на компоненты необусловленных и обусловленных средств.

Таблица П-2 расшифровывает колонку 5 таблицы П-1. Она показывает, какой тип обусловленных трансфертов наиболее распространен, а также указывает на относительные тенденции.

Таблица П-3 подводит итог анализа влияния различных контрактных схем на наши показатели функционирования.

Таблица П-4 представляет сводный итог всего исследования.

Таблица П-1

### Природа контрактных отношений между федеральным и субнациональными правительствами в соответствии с типом контракта

1. Дескрипторы контракта <sup>80</sup> Тип контракта	2 Конституционный и реальный доступ субнационального уровня к собственным источникам поступлений	3 Доступ субнационального уровня к внешним источникам поступлений (трансферты и налоговые поступления)	4 Доля необусловленного участия в поступлениях и необусловленных трансфертов в совокупном участии в поступлениях и совокупных трансфертах	5 Доля обусловленных трансфертов в совокупном участии в поступлениях и совокупных трансфертах
I Швейцария	Высокий	Средний / Низкий	Низкая	Высокая
II Германия	Низкий / Средний	Высокий	Высокая	Низкая
III Канада	Высокий / Средний	Средний / Низкий	Низкая / Средняя	Средняя / Высокая
IV (А) Австралия	Низкий	Высокий	Средняя / Высокая	Средняя / Низкая
IV (В) США <sup>81</sup>	Средний	Средний	Очень низкая / Нет	Высокая / Очень высокая
V Необеспеченные технические задания. Доля в системе США	Средний	Нет	Нет	Очень высокая

<sup>80</sup> Термины, использованные для описания того, как дескрипторы, выраженные в каждом контрактном типе, относятся к каждому из всех остальных дескрипторов.

<sup>81</sup> Аспекты контрактных отношений между федеральным правительством и штатами в США соответствуют и Типу IV В, и Типу V.

Таблица П-2

### Доля различных видов обусловленных трансфертов в совокупных обусловленных трансфертах

1 Виды условий. Типы контракта	2 Обусловленные трансферты с условиями на использование ресурсов	3 Обусловленные трансферты с условиями полезного результата
I Швейцария	Средняя, но понижающаяся	Низкая, но растущая
II Германия	Средняя	Низкая, может вырасти в ближайшем будущем
III Канада	Низкая средняя, но понижающаяся	Низкая средняя и повышающаяся
IV (A) Австралия	Средняя	Низкая, но растущая
IV (B) США <sup>82</sup>	Очень высокая	Низкая, но растущая
V Необеспеченные технические задания. Аспект системы США	Очень высокая	Низкая, недавно имел место некоторый рост

Таблица П-3

### Преимущества и недостатки контрактных отношений между федеральным и субнациональными правительствами по типам контрактов

Показатели / характеристики функционирования. Типы контракта	Автономность и кон- тролируемость	Эффективность (инновационная и национальная)	Равенство (по горизонтали и вертикали)
1	2	3	4
I Швейцария	Высокая автономность и контролируемость	Потенциально высокая инноваци- онная. Низкая нацио- нальная <sup>83</sup>	Средняя, в лучшем слу- чае, по горизонтали, а по вертикали, возможно, даже ниже

<sup>82</sup> Аспекты контрактных отношений между федеральным правительством и штатами в США соответствуют и Типу IV B, и Типу V.

<sup>83</sup> Под инновационной эффективностью мы подразумеваем стимулы субнационального правительства к экспериментам в области разработки стратегий и систем доставки услуг. Под национальной эффективностью мы подразумеваем дестимулирование переноса производственных факторов (труд, капитал, технология) из одной субнациональной единицы в другую по соображениям чистой бюджетной выгоды или, если смотреть с другой точки зрения, передвижений из одной субнациональной единицы в другую, только в случае если результат приводит к росту производительности.

*Продолжение таблицы П-3*

1	2	3	4
II Германия	Средняя автономность. Традиционно низкая контролируемость	Низкая инновационная. Средняя высокая национальная	Очень высокая по горизонтали и по вертикали
III Канада	Средняя высокая автономность и контролируемость	Средняя высокая инновационная и национальная	Средняя по горизонтали и по вертикали
IV (A) Австралия	Низкая автономность. Средняя контролируемость	Низкая средняя инновационная	Средняя высокая по вертикали и по горизонтали
IV (B) США <sup>84</sup>	Средняя высокая автономность. Средняя контролируемость.	Средняя инновационная и национальная	Средняя по горизонтали и по вертикали.
V Необеспеченные технические задания. Аспект системы США	Низкая автономность. Средняя контролируемость (на уровне федерального правительства, но низкая на местном уровне)	Низкая средняя инновационная. Средняя национальная	Средняя высокая по горизонтали. По вертикали неясна

*Таблица П-4*

**Характеристики контрактных отношений между федерацией и субнациональными правительствами в рассмотренных частных случаях**

Дескрипторы контракта. Типы контракта	Доступ субнационального уровня к собственным источникам поступлений	Необусловленное участие и необусловленные трансферты	Обусловленные трансферты – условия ввода ресурсов	Обусловленные трансферты – условия полезного выхода	Обусловленные трансферты – условия полезного результата
1	2	3	4	5	6
I Швейцария	Исключительный или почти исключительный доступ кантонов, большие различия в налоговых ставках различных кантонов	По большей мере для целей компенсации	Достаточно распространены в качестве средства достижения национальных целей	Относительно ограниченное использование. Присутствует ряд требований отчетности о полезном выходе	Относительно ограниченное использование. Присутствует ряд требований полезного выхода в рамках реформы компенсационной системы

<sup>84</sup> Аспекты контрактных отношений между федеральным правительством и штатами в США соответствуют и Типу IV B, и Типу V.

Продолжение таблицы П-4

1	2	3	4	5	6
II Германия	Источники принадлежат обоим уровням государственного управления. Единые ставки налога вследствие действия принципа «равных стандартов жизни»	Используется для целей компенсации, включая сбор подоходного налога и НДС в целях компенсации	Обычны для Германии, хотя право вето, принадлежащее землям, может блокировать федеральное законодательство	Несвойственны	Несвойственны
III Канада	[Источники поступлений] принадлежат совместно федеральному правительству и провинциям	По большей мере для целей компенсации	Относительно ограниченное, «мягкое» использование	Распространяются все в большей мере, включают механизмы отчетности провинций	Распространяются все в большей мере, включают механизмы отчетности провинций
IV(A) Австралия	Содружество контролирует основные источники государственных поступлений	Компенсация через НДС, собираемый на федеральном уровне, трансферты штатам на основе «расчета относительных показателей»	Имеют распространение, условия «мягкие». Преимущественно используются для финансирования образования и здравоохранения	Относительно ограниченное использование, в последнее время выдвигаются требования к отчетности	Относительно ограниченное использование, в последнее время используются применительно к программам тестирования и оценки
IV (B) США	[Источники поступлений] принадлежат совместно федеральному правительству и штатам	Несвойственны	Используются наиболее часто	Относительно ограниченное использование, но распространение расширяется в связи с ограниченным ростом применения «блочных» грантов	Относительно ограниченное использование, но распространение расширяется в связи с ограниченным ростом применения «блочных» грантов
V Необеспеченные технические задания. Аспект системы США	Штаты могут обратиться с запросом <i>исключить</i> некоторые условия на основании оценки объема доступных ресурсов	Нет	Имеют распространение, в ряде случаев условия весьма жесткие	Мало распространены	Мало распространены

## Библиография

1. Albert Michel (1991). *Capitalisme contre capitalisme* (Seuil: Paris).
2. Alesina A. (1987). Macroeconomic policy in a two-part system as a repeated game // *Quarterly Journal of Economics*. V. 102, p. 641–678.
3. Alesina A. (1988). *Macroeconomics and Politics* // NBER Working Annual. Cambridge: MIT Press.
4. Alesina, Alberto F., Cukierman, Alex (1990). The Politics of Ambiguity // *Quarterly Journal of Economics*. V. 105, p. 829–850.
5. Atkinson A.B., Stiglitz J.E. (1980). *Lectures in Public Economics*. London: McGraw-Hill.
6. Auby Jean-Bernard (2003). *Décentralisation 2003: Le Modèle Français En Mutation* // *Pouvoirs Locaux* 59. № 4.
7. Balme Richard (1998). *Les Politiques du NeoRegionalism* (Paris: Economica).
8. Barr J.L., Davis O.A. (1996). An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments // *Southern Economic Journal*. Vol. 33(1), p. 149–165.
9. Baxter M., King R.G. (June 2005). *Fiscal Externalities and Optimal Taxation in an Economic Community*, Boston University and NBER.
10. Behar Daniel (2000). *L'agglomération: entre gouvernement et gouvernance* // *Habitat et Société*. 19. Septembre (2000).
11. Behar Daniel (2002). Au-delà de la décentralisation: repenser le pouvoir local, in *Pour en finir avec la décentralisation*, ed. Charles Floquet (Paris: Editions de L'Aube).
12. Behar Daniel and Philippe Estebe (1997). *Etat et politique territoriales: de la discrimination positive à la dérogation*, in *L'état de la France*, 97–98 (Paris: La Découverte, 1997).
13. Behar Daniel, Estebe Philippe (2004). *Aménagement Du Territoire: Une Mise En Perspective*, in *L'Etat Des Régions Françaises*, (Paris: La Découverte, 2004).



14. Behar Daniel, Philippe Estebe (1999). Aménagement du territoire: la solution locale, in L'Etat de la France, 1999–2000 (Paris: La Découverte).
15. Bergstrom T., Goodman R. (1973). Private Demands for Public Goods // *American Economic Review*. 63, p. 280–296.
16. Besfamille Martin (2003). Local public works and intergovernmental transfers under asymmetric information. Department of Economics, Universidad Torcuato Di Tella, C1428ATG, Buenos Aires, Argentina.
17. Bird R. (1990). Intergovernmental finance and local taxation in developing countries: some basic considerations for reformers // *Public Administration and Development*. Vol. 10, p. 277–288.
18. Bird R.M., Smart M. (2001). Tax Policy and Tax Research in Canada, in Patrick Grady and Andrew Sharpe (eds.). *The State of Economics in Canada* (Montreal: McGill-Queen's University Press).
19. Bird Richard (2000). Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications. Working Paper № 00-2 – International Studies, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Atlanta: Georgia State, p. 1–42.
20. Bird Richard M., Andrey V. Tarasov (2002). Closing the Gap: Fiscal Imbalances and Intergovernmental Transfers in Developed Federations. Working Paper № 02-02 – International Studies, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Atlanta: Georgia State.
21. Bird Richard M., François Vaillancourt (2004). Reconciling Diversity with Equality: The Role of Intergovernmental Fiscal Arrangements in Maintaining an Effective State in Canada. Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, p. 1–51.
22. Bird Richard M., Michael Smart (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries // *World Development*. Vol. 30. Issue 6, p. 899–912.
23. Bish Robert (1999). Local Government in British Columbia, UBCM. Chapter 10.

24. Black D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
25. Boadway Robin (2001). *Inter-governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization // Constitutional Political Economy*. Vol. 12, p. 93–101.
26. Boadway Robin, Ronald L. Watts (2004). *Fiscal Federalism in Canada, The USA, and Germany*. Working Paper 2004(6). IIGR, Queen's University.
27. Boeuf Jean-Luc (2002). *Décentralisation et recomposition des territoires: 1982–2002, Problèmes politiques et sociaux* (Paris: La documentation Française).
28. Borcharding T. (1977). *The sources of growth of public expenditures in the U.S., 1902–1970*, in by T.E. Borcharding (Ed.). Durham, N.C.: Duke University Press.
29. Borcharding T.E., Deacon R.T. (1972). *Demand for services of non-federal governments // American Economic Review* 62, p. 891–901.
30. Borck R., Owings S. (2003). *The political economy of intergovernmental grants // Regional Science and Urban Economics* 33, p. 139–156.
31. Bouckaert G., Guy Peters B. (2002). *Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization*. *Public Performance & Management Review* (London: Sage Publications), p. 359–362.
32. Bradford D.F., Oates W.A. (1974). *Suburban Exploration of Central Cities and Governmental Structure*, in *Redistribution Trough Public Choice*. Harold Hochman and George Peterson, eds. NY: Columbia U. Press.
33. Buchanan J. (1965). *An Economic Theory of Clubs // Economica* 32. 1–14.
34. Buchanan J.M., Goetz C.J. (1972). *Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model // Journal of Public Economics* 1, p. 25–43.

35. Buchanan J.M., Wagner R.E. (1970). An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization. In *The Analysis of Public Output*, Margolis, ed. New York: NBER.
36. Buchanan James M., Brennan G. (1980). *The Power to Tax*, Cambridge University Press.
37. Cabannes Xavier and Olivier Gohin (2000). *Compétences Et Ressources Des Communes*. Pouvoirs 95.
38. Clarence N. Stone, Heywood T. Sanders (1987). *The Politics of Urban Development*. Studies in Government and Public Policy.
39. Clarke E., Fall (1971). Multipart pricing of public goods // *Public Choice* 11, p. 17–33.
40. Clarke Susan, Garry Gaile (1998). *The Works of Cities*, University of Minnesota Press.
41. Collins David J. (2001). *The 2000 Reform of Intergovernmental Fiscal Arrangements in Australia*. Paper prepared for the International Symposium organised by the Commission sur le déséquilibre fiscal.
42. Courchene Thomas (1998). *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario* (University of Toronto Press).
43. Cucierman A., Meltzer A. (1986). A Positive Theory of Discretionary Policy // *The Cost of Democratic Government and the Benefits of Constitution*. *Economic Inquiry*. Vol. 24, p. 367–388.
44. Dafflon Bernard (2001). *Fiscal Federalism in Switzerland: A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation*. Department of Political Economy, University of Fribourg.
45. Dafflon Bernard (2004). *Federal-Cantonal Equalisation in Switzerland: An Overview of the Present System and Reform in Progress*. University of Fribourg: BENFRI Centre for Studies of the Present System and Reform in Progress, Working Paper No. 356, Updated May 2004. <http://www.unifr.ch/finpub/doc/WPfulltext/WorkingPaper356.pdf>.

46. Dafflon Bernard, Krisztina Toth (2005). Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe. World Bank Policy Research Working Paper 3655.
47. Dahlby Bev. (1996). Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants // *International Tax and Public Finance*. Vol. 3, p. 397–412.
48. De Courson Charles (2002). Autonomie financière des collectivités locales: la voie étroite // *Commentaires*. № 10. Winter 2002-3, p. 885–887.
49. De Courson Charles (2003). Autonomie Financière Des Collectivités Locales: La Voie Étroite, Commentaire, Hiver 2003.
50. Demsetz H. (1970). The Private Production of Public Goods – *Journal of Law and Economics*, 1970 – JSTOR.
51. Dinan John, Dale Krane (2006). The State of American Federalism, 2005: Federalism Resurfaces in the Political Debate // *Publius: The Journal of Federalism*. Vol. 36. № 3, p. 327–374.
52. Dixit Avinash, John Londregan (1995). Re-distributive Politics and Economic Efficiency. *APSR*, p. 856–866.
53. Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
54. Dreze J.H., Poussin D.V. (1971). A Tatonnement Process for Public Goods – *The Review of Economic Studies*, 1971 – JSTOR.
55. Duchacek Ivo (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans Sovereign Contacts of Subnational Governments* (Greenwood Press).
56. Fabrice Robert (2004). Vers Une Fiscalité Décentralisée, *Cahiers Français – La documentation française*, p. 318.
57. Feld Lars P., Gebhard Kirchgassner (2004). Sustainable Fiscal Policy in a Federal System: Switzerland as an Example. CREMA Working Paper Series 2005-16, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA).

58. Fjeldstad, Odd-Helge (2001). Intergovernmental fiscal relations in developing countries: A review of issues. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
59. Flatters F., Henderson V., Mieszkowski P. (1974). Public Goods: Efficiency and Regional Fiscal Equalization // *Journal of Public Economics* 3, p. 99–113.
60. Fry Earl (1998). States and Provinces in the International Economy.
61. Gans J., Smart M. (1996). Majority Voting with Single-Crossing Preferences // *Journal of Public Economics*. 59, p. 219–237.
62. Gaudemet Yves and Olivier Gohin (2004). La République décentralisée.
63. Gordon R. (1983). An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 97, p. 567–586.
64. Groves T. (1973). Incentives in Teams // *Econometrica*. Vol. 41. No. 4 (Jul.), p. 617–631.
65. Guengant Alain, Jean-Michel Josselin (2003). La Constitution fournit-elle une garantie déterminante d'autonomie financière? // *Pouvoirs Locaux* 59. № 4.
66. Harrington Jr., Joseph E. (1993). Economic Policy, Economic Performance and Election // *The American Economic Review* 83(1), p. 27–42.
67. Henderson J.V. (1979). Theories of Group, Jurisdiction, and City Size, in: P. Mieszkowski and M. Straszheim, eds., *Current Issues in Urban Economics*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
68. Hibbs D. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy // *American Political Science Review*. Vol. 71, p. 1467–1487.
69. Hull Catherine, Bob Searle (2004). The Impact of Equalization on Service Delivery. Working Paper № 04-12. International Studies, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. Atlanta: Georgia State.

70. Inman R. (1987). Testing Political Economy's 'as if' Proposition: Is the Median Income Voter Really Decisive? *Public Choice* 33.
71. Institute on Governance (1998). *Intergovernmental Fiscal Relationships: An International Perspective Background*. Indian and Northern Affairs Canada.
72. Keating Michael (1991). *Comparative Urban Politics*, Edward Elgar, p. 25–26, 203.
73. Keating Michael (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change* (Edward Elgar Publishing).
74. Keating Michael (1999). Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe. *Publius* 29 (1) (Winter 1999), p. 71–86.
75. Kenneth J. (1963). Arrow "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care" // *American Economic Review*. Vol. 53, p. 941–973.
76. Keohane Robert and Helen Milner (1996). *Internationalization and Domestic Politics* (Cambridge).
77. Kincaid John (2002). Introduction: to Handbook of Federal Countries 2002. In *Handbook of Federal Countries 2002*. A project of the Forum of Federations. Ed. Ann L. Griffiths. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
78. Kincaid John (2003). Trends in Federalism: Is Fiscal Federalism Fizzling? In *The Book of the States 2003*. The Council of State Governments.
79. King D. (1984). *Fiscal Tiers, The Economics of Multi-Level Government* (London: Allen and Unwin).
80. Kirchgassner Gebhard, Werner W. Pommerehne (1996). Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland // *Journal of Public Economics*, Elsevier. Vol. 60(3), p. 351–371.
81. Kramer G. (1971). Short-Term Fluctuations in U.S. Voting Behavior // *American Political Science Review*. Vol. 65: 131–143.

82. Krelove R. (1992). Do Local Governments Use Their Tax Bases Efficiently? // *Journal of Urban Economics* 31, p. 285–300.
83. Kubler Daniel (2005). *Swiss Local Government Diversity and Change*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
84. Ladd and Yinger (1989). *America's Ailing Cities* (John Hopkins University Press).
85. Laubach Thomas (2005). *Fiscal Relations Across Levels of Government in the United States*. Economics Department Working Papers No. 462. ECO/WKP(2005)49. Organisation for Economic Co-operation and Development.
86. Le Lidec (2004). *Les Maires dans la République, L' Association des Maires de France Eléments constitutifs des régimes politiques français depuis 1907*.
87. Le Lidec Christian (2001). *Les Maires Dans La République, L' Association Des Maires De France Eléments Constitutifs Des Régimes Politiques Français Depuis 1907* // (Université de Paris 1, 2001).
88. LGI reports: R5, *Local government service production in the capital region*, by Robert L. Bish, Professor Emeritus, School of Public Administration, University of Victoria, April 1999. Available at: <http://web.uvic.ca/padm/cpss/lgi>.
89. LGI reports: R6, *The efficiency of residential recycling services in Canadian local governments: National survey report*, by Dr. James C. McDavid & Verna Laliberté, School of Public Administration, University of Victoria, June 1999.
90. Lindahl E (1919). *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Universitäten von Lund .
91. Logan J. and Molotch H. (1987). *Urban Fortunes*. University of California Press.
92. Ma Jun (1997). *Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries: Lessons for Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank – Economic Development Institute, Macroeconomic Management and Policy Division.

93. Maioni Antonia (1999). Decentralization in Health Policy: Comments on the Access Proposals, in Young, Robert, *Stretching the Federation*, Queens University Press: Kingston.
94. Malibeau A. (1989). *Political Participation in Britain and France*. Cambridge University Press.
95. Malinvaud E. (1971). A Planning Approach to the Public Good Problem // *Swedish Journal of Economics* 11, p. 96–112.
96. Manesse Jacques (1998). *L'aménagement Du Territoire* (Paris: LGDJ).
97. Marion G. Wrobel (1998). *Fiscal Policy in Canada: The Changing Role of Thefederal and Provincial Governments*. Jean Soucy, Economics Division.
98. Masquet Brigitte, Isabelle Domergue and Charif Kiwan (2002) (eds.). *Décentralisation, Regard sur l'actualité* (Paris: La documentation Française).
99. McLean Iain (2002). *Fiscal Federalism in Australia*. Working Paper 2002-W28. Nuffield College Working Papers in Politics.
100. McLean Ian W., Taylor Alan M. (2001). *Australian Growth: A California Perspective* (August 2001). NBER Working Paper No. W8408.
101. McMillan Melville L. (2004). *Financial Relationships between Regional and Municipal Authorities: Insights from the Examination of Five OECD Countries: An Essay on Local Government Organization, Responsibilities and Finance*, a paper prepared for the World Bank Institute (Washington, D.C.) and used in an International Seminar on Local Public finance and Governance, Dali, China, July 2004.
102. Medina L.F. (2003). *Is Fiscal Federalism Distributively Neutral?* // University of Chicago. August 4. 2003.
103. Mendelson Michael (2003). *Accountability Versus Conditionality: The Future of the Canada Social Transfer*. Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy.
104. Migaud Didier (2003). *Un transfert du déficit de l'état sur le dos du contribuable local*, *Pouvoirs Locaux* 59. N° 4.



105. Moreau Jacques (1978). *Administration régionale, locale et municipale* (Paris: Dalloz – Mementos Dalloz).
106. Mueller J.E. (1979). Public Expectations of War During the Cold War // *American Journal of Political Science*. Vol. 23. No. 2 (May, 1979), p. 301–329.
107. Mueller W. (1997). Centers of Triangles of Fixed Center: Advantures in Undergraduate Research // *Mathematic Magazine*. Vol. 70. No. 4 (Oct., 1997), p. 252–262.
108. Musgrave R.M. (1959). *The Theory of Public Finance*, NY: McGraw-Hill.
109. Nicoud R., Sbergami F. (2002). Home-market vs. Vote-market Effect: Location Equilibrium in a Probabilistic Voting Model, *European Economic Review* 48, p. 155–179.
110. Niskanen W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton Press.
111. Niskanen W.A. (1968). The Peculiar Economics of Bureaucracy // *The American Economic Review* Vol. 58. No. 2. Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1968), p. 293–305.
112. Niskanen W.A. (1996). *Bureaucracy and Public Economics – 2<sup>nd</sup> ed.* Cheltenham: Edward Eldar, p. 269–283.
113. Niskanen, W. (1975). Bureaucrats and Politicians // *Journal of Law and Economics*. Vol. 18 (December), p. 617–643.
114. Nordhaus W. (1975). The Political Business Cycle // *Review of Economic Studies*. Vol. 42, p. 169–189.
115. Oates W., Schwab R. (1991). The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. In: *Competition Among States and Local Governments*. Kenyon D., Kincaid J. (eds.). Washington, DC: Urban Institute, p. 127–145.
116. Oates W.A. (1972). *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
117. Oates W.A. (1996). *Estimating the Demand for Public Goods: The Collective Choice and Contingent Valuation Approaches*, U.S. Department of Energy, U.S. Environmental Agency, Oak Ridge Laboratory.

118. Oates W.A. (1999). An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. Vol. 37. No. 3 (Sep., 1999), p. 1120–1149.
119. Oates, W.A. (1998). On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization, U. Maryland Econ. Dept. WP 98–05.
120. Olson, M. (1986). Toward a More General Theory of Government Structure, *American Economic Review*, Papers and Proceedings. May 1986. Vol. 79, p. 120–125.
121. Osborne David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
122. Persson T. and G. Tabellini (1990). *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. London: Harwood.
123. Persson T., Tabellini G. (2000). *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge and London.
124. Pestieau P. (1977). The Optimality Limits of the Tiebout Model – The Political Economy of Fiscal Federalism.
125. Peters, Guy and Donald Savoie (1994). Civil Service Reform, Misdiagnosing the Patient // *Public Administration Review*. 54(5), p. 418–425.
126. Peters, Guy and Donald Savoie (1996). Managing Incoherence: The Coordination, Empowerment Conundrum // *Public Administration Review*. 56(2), p. 281–290.
127. Peterson Paul (1981). *City Limits* (University of Chicago Press), particularly Chapter 7.
128. Piore Michael and Charles Sable (1984). *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (Basic Books: New York).
129. Plott C. R. (1967). A Notion of Equilibrium and its Possibility Under Majority Rule // *American Economic Review*, p. 788–806.
130. Porter Michael (1990). *The Competitive Advantage of Nations* (MacMillan: London).
131. Prud'homme R. (1995). The dangers of fiscal decentralization // *The World Bank Research Observer*. Vol. 10. № 2 (August), p. 201–220.

132. Reese Laura (1997). *Local Economic Development Policy: The United States and Canada*, Garland Reference Library of Social Science. Vol. 1109.
133. Reese Laura, Rosenfeld Raymond (2002). *The Civic Culture of Local Economic Development* (Sage Publications).
134. Remond Bruno (2002). *Décentraliser: vraiment? Enfin! // Pouvoirs Locaux* 55. № 4.
135. Richmond Dale and David Siegel (Eds.) (1994). *Agencies, Boards and Commissions in Canadian Local Government*, Toronto: IPA.
136. RM Bird, NE Slack (1983). *Urban public finance in Canada*. Toronto: Butterworths.
137. Rodden Jonathan (2001). *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World*.
138. Rogoff K. (1990). *Equilibrium Political Budget Cycles // American Economic Review*. Vol. 80, p. 21–37.
139. Rogoff K., Sibert A. (1988). *Elections and Macroeconomic Policy Cycles // Review of Economic Studies* 55, p. 1–16.
140. Romer T., Rosenthal H. (1979). *Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Recourse Allocation by Direct Democracy // The Quarterly Journal of Economics* 93(4), p. 563–587.
141. Rothblatt Donald, Andrew Sancton (1999). *Metropolitan Governance*, Institute of Governmental Studies, UC Berkeley Press.
142. Rubinfeld D.R. (1987). *The Economics of the Local Public Sector*, in *Handbook of Public Economics*, Vol. II. Alan Auerbach and Martin Feldstein, eds. Amsterdam: North-Holland.
143. Samuelson Paul A. (1954). *The Pure Theory of Public Expenditure // The Review of Economics and Statistics*. Vol. 36. No. 4 (Nov., 1954), p. 387–389.
144. Sancton Andrew (1994). *Governing Canada's City Regions*, IRPP.

145. Saskia Jung (2005). German Federalism – Still a Model of Symmetry? // Asymmetry Series 2005(11). IIGR, School of Policy Studies, Queen’s University.
146. Saskia Sassen (1996). Losing Control (Columbia University Press).
147. Sauvageot Frederic (2003). Les nouvelles garanties financières des collectivités, in Edmond Maestri (2003) Décentralisation, histoire, bilan, évolutions. Paris, France; l’Harmattan.
148. Sbragia Alberta (1997). Debt Wish, Pittsburgh Press.
149. Sbragia Alberta. (1996). The Debt Wish (University of Pittsburgh Press).
150. Schneider M. (1989). The Competitive City (University of Pittsburgh Press).
151. Searle Bob (2002). Federal Fiscal Relations in Australia – 2001. ICER Working Paper 01-2002. International Centre for Economic Research.
152. Seitz Helmut, Gerhard Kempkes (2005). Fiskal Federalism and Demography, Discussion-Paper. TU Dresden.
153. Sen O. (1970). Collective Choice and Social Welfare. Edinburg: Holden-Day, 307 p.
154. Shah Anwar (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Washington D.C.: The World Bank.
155. Shah Anwar (2003). Intergovernmental Fiscal Arrangements – Lessons from International Experience. Washington D.C.: The World Bank.
156. Sharpe Steven A. (1990). Switching costs, market concentration, and prices: the theory and its empirical implications in the bank deposit market, Finance and Economics Discussion Series 138. Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.).
157. Sinelnikov S. (1998). Fiscal Crisis and Macroeconomic Policy in Russia Communist Economies & Economic Transformation. Vol. 10. No. 2. M. (co-author: G. Trofimov).
158. Smith Michael Peter (1988). City, State and Market. Blackwell Publishers.

159. Smith Patrick and Kennedy Stewart (1998). Making Accountability Work in B.C., Report for the Ministry of Municipal Affairs and Housing (June, 1998).
160. Stauffer Thomas (2001). Fiscal Federalism in Switzerland. International Research and Consulting Center of the Institute of Federalism.
161. Stiglitz J.E. (1977). The Theory of Local Public Goods, in The Economics of Public services. M. Feldstein and R. Inman, eds., NY: MacMillan.
162. Stone C. (1989). Regime Politics – Governing Atlanta (Lawrence: University of Kansas Press).
163. Sunderland Gail L., Jimmy Kim (2004). Expansion of Federal Power in American Education: Federal-State Relationships Under the No Child Left Behind Act, Year One. The Civil Rights Project, Harvard University.
164. Thoeng Jean Claude (1992). La décentralisation 10 ans après. Pouvoir 60.
165. Tiebout C.M. (1956). A Pure Theory of Local Government Expenditures // Journal of Political Economy. 64(4), p. 416–424.
166. Tindall Richard (2000). Local Government in Canada, Nelson.
167. Trevor Salmon and Michael Keating (1999). The Dynamics of Decentralization – Canadian Federalism and British Devolution (School of Policy Studies, Queens University, Kingston, ON).
168. Tronquoy Philippe (2004). Décentralisation, Etat, Et Territoires. Cahiers Français – La documentation française, № 318.
169. Tufte E. (1975). Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections // American Political Science Review. Vol. 69, p. 812–826.
170. Vaillancourt, François and Richard M. Bird (2005). Expenditure-Based Equalization Transfers. ITP Paper 0512. International Tax Program, Institute for International Business. Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
171. Veiga F. (2002). Political Business Cycles and Inflation Stabilization, NIPE Working Papers.

172. Vickrey William (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders, *Journal of Finance*, 16, p. 8–37.
173. Vigneault Marianne (2005). Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint. Working Paper 2005(2). IIGR, Queen's University.
174. Vigoda E. (Ed.) (2002). *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New-York: Marcel Decker.
175. Watts Ronald L. (1999). *Comparing Federal Systems*. 2nd Ed. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
176. Watts, Ronald L., Paul Hobson (2000). *Fiscal Federalism in Germany*. Association of Universities and Colleges of Canada.
177. Weingast Barry R. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // *Journal of Law Economics, and Organization*. 11, 1, p. 1–31.
178. Werner Jan (2003). *The German Fiscal Federalism in a State of Flux*. Johann Wolfgang Goethe-University.
179. Wicksell Knut (1896). *Finanztheoretische Untersuchungen*. Jena: Gustav Fischer. A New Principle of Just Taxation. In *Classics in the Theory of Public Finance*, edited by Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock, p. 72–118. London: Macmillan.
180. Wilson James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, NY: Harper Collins Publishers, preface and chapters 4–6.
181. World Bank (2000). *Entering the 21st century*. World Development Report 1999/2000. New York: Oxford University Press for the World Bank.
182. Worms Jean Pierre and Pierre Gremion (1968). *Aménagement du territoire et développement régional*, 2 vols. Vol. 1 (Grenoble: Institut d'Etudes Politiques).
183. Young Robert (1999). *Stretching the Federalism* (Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, Kingston, ON).

184. Young Robert (1999). *Stretching the Federation: The Art of the State in Canada* (Institute of Intergovernmental Relations, Queens McGill University Press).
185. Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С., Виньо М. (2005). Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений региональных властей. СЕРРА. М.: ИЭПП.