

Конкурентный федерализм и экономический рост

И.ЗУЛЬКАРНАЙ

Последнее десятилетие ознаменовалось фронтальным наступлением центра на институты федерализма, в котором наиболее значимыми явлениями представляются: в экономической сфере – кардинальное перераспределение финансовых источников в пользу федерального центра, в политической сфере – отмена выборности глав субъектов Федерации. Данная статья посвящена критическому переосмыслению этого тренда в развитии российской государственности с точки зрения вызовов глобализации.

В этих целях прежде всего необходимо обсудить альтернативные формы федерализма в части межтерриториальной экономической конкуренции с точки зрения решения задачи ускорения экономического роста всей страны. При всем многообразии моделей федерализма, реализуемых в мировой практике, наиболее распространенной является их классификация на конкурентный и фискальный федерализм. При этом под фискальным федерализмом подразумевается разграничение в национальном законодательстве расходных обязательств и налоговых источников между федеральным правительством и субнациональными правительствами [11]. Это разграничение обеспечивает каждый иерархический уровень (и соответствующее этому уровню правительство) собственными источниками доходов в рамках определенного перечня функций, но не предоставляет значимых возможностей для вертикальной и горизонтальной конкуренции. Причина – в характерном для фискального федерализма приоритете национального налогового законодательства, жестко закрепляющего функции и источники доходов и сужающего перечень инструментов осуществления собственной политики, которые доступны субнациональным правительствам.

Конкурентный федерализм представляет собой своеобразный антипод фискальному федерализму, так как подразумевает такой порядок организации бюджетного процесса и межбюджетных отношений, согласно которому национальное законодательство определяет только федеральные (центральные) полномочия и обязательства, в то время как субнациональные правительства имеют практически полную свободу в назначении собственных налоговых источников и выборе функций, корреспондирующих предпочтениям населения¹.

Наряду с классификацией моделей федерализма на фискальный и конкурентный достаточно часто встречается их разделение на кооперативный и конкурентный [5]. В разрезе последней классификации суть кооперативного федерализма легче всего

Зулькарнай Ильдар Узбекович, д-р экон. наук, доцент, заведующий сектором прогнозирования территориального развития Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН

¹ США и Швейцария, как правило, приводятся как примеры реализации данной концепции конкурентного федерализма. Так, функции и даже налоговые источники федерального правительства описаны в Конституции США, которая содержит некоторый список запретов для штатов, как, например, запрет на введение штатами таможенных пошлин, но в целом список функций и источников доходов штатов не приведен. Последний определяется конституциями штатов, что вносит различия в налоговые источники территорий и создает почву для конкуренции.

пояснить на примере Германии, в которой «кооперативность» федерализма воплощается в двух смыслах. Во-первых, федеральное законодательство страны является результатом работы федеральных законодателей и законодателей земель, так как закон должен быть одобрен двумя палатами парламента – Бундестагом и Бундесратом. Если в первом парламентарии представляют общенациональные интересы, то во втором – интересы отдельных земель. Во-вторых, требование Конституции Германии о необходимости предоставления на всей территории страны одинаковых условий жизни вынуждает земли кооперировать между собой по горизонтали, а также по вертикали – с федеральным правительством. Именно эти две особенности германской модели федерализма дают основание многим исследователям и политикам относить российскую модель к кооперативному федерализму.

Но существует трактовка конкурентного федерализма и в другом понимании – не столько как модели, сколько как обозначения определенной стадии развития федерализма, выделение которой особенно четко просматривается на примере американской системы отношений центра со штатами. Так, наиболее часто встречающаяся периодизация этих стадий (см. напр., [6]), включает в себя: дуальный федерализм (Dual federalism), кооперативный (Cooperative) федерализм, креативный (Creative) федерализм, новый (New) федерализм и конкурентный (Competitive) федерализм (рис. 1). Каждая из этих стадий выражает различный характер отношений центра со штатами, который имел место с 1787 года до наших дней. Например, кооперативный федерализм в основном связывается с политикой, заложенной Президентом Ф.Рузвельтом по модификации государства и экономики в ответ на Великую Депрессию¹. Относимый к периоду 1930-х – 1950-х годов кооперативный федерализм последовал после дуального федерализма, он характеризовался значительной зависимостью правительств штатов от федерального центра и предшествовал креативному федерализму, когда роль федерального правительства еще более возросла. Политика децентрализации, начатая Президентом Р.Никсоном и получившая при Р.Рейгане название «нового федерализма», ознаменовала начало масштабного сужения роли федерального центра, которое сформировалось в так называемый конкурентный федерализм наших дней.

Отношение к конкурентному федерализму как к периоду в развитии федерализма, характеризующемуся высокой степенью свободы принятия решений штатами и органами местного самоуправления, не противоречит трактовке фискального федерализма как системы перераспределения средств между субнациональными бюджетами через централизованные фонды при наличии у субнациональных правительств значительных собственных источников. Фискальный федерализм как метод перераспределения финансов между территориями применялся в различных формах в различные периоды развития федерализма в США: от кооперативного в начале 1930-х годов до конкурентного федерализма в наши дни.

Визуально результаты проведенного здесь краткого анализа можно представить в виде графика соотношения конкурентных и централизованных начал в США (рис. 1). В целях распространения рассуждений, сделанных на примере США, на сравнительный анализ разных стран введем градацию остроты межтерриториальной конкуренции: сильноконкурентный федерализм, среднеконкурентный федерализм и низкоконкурентный федерализм. Основой для разделения стран на эти три группы являются известные показатели субнациональной свободы: величина централизованных фондов перераспределения средств; зависимость собственных

¹ Суть американской модели кооперативного федерализма заключалась в том, что федеральная власть занималась распределением денег по федеральным программам, которые поступали в распоряжение штатов, а в прерогативу последних входило администрирование этих программ.

доходов бюджета от политики субнациональных правительств; свобода в определении объема и качества предоставляемых бюджетных услуг [3]. Как правило, эти показатели коррелируют между собой, но не всегда. В таблице продемонстрирован пример классификации стран по трем степеням развития конкурентных сил федерализма (для группы крупных стран, большая часть которых являются к тому же формально федеративными). Оценка отдельных показателей, помещенная в этой таблице, сделана нами на основе изучения бюджетных систем этих стран (см., напр., [17]), а также оценок, имеющих у ряда исследователей этих вопросов [1; 4; 8; 12; 13; 14; 16].

Данные таблицы позволяют провести суждения об отнесении исследованных государств к моделям «снизу-вверх» и «сверху-вниз». Очевидно, с точки зрения организации финансовой свободы и общественного сектора экономики по совокупности признаков Россию следует отнести к модели «сверху-вниз», а США и Китай – к модели «снизу-вверх». У Австралии и Канады при довлеющем значении модели «снизу-вверх» определенную роль играет и модель «сверху-вниз». Германия демонстрирует примерно равновеликое присутствие элементов обеих моделей.

Вывод, вытекающий из этого анализа относительно России, следующий: *модель федерализма, реализованная в России, относится к низкоконкурентному федерализму, то есть характеризуется низким развитием механизмов горизонтальной и вертикальной конкуренции.*

Страны, представленные в таблице, позиционированы на рис. 2 в координатах 20-летних средних темпов роста и степеней развития федерализма. Рисунок 2 дает нам возможность проследить следующую важную закономерность: *степень развития конкурентных сил федерализма положительно коррелирует со средними темпами экономического роста.*

Классификация стран по степени развития конкурентных сил на основе бюджетных характеристик

Страна	Величина централизованных фондов перераспределения средств	Зависимость собственных доходов бюджета от политики субнациональных правительств	Свобода в определении объема и качества предоставляемых бюджетных услуг	Степень развития конкурентных сил
Россия	Значительная	Очень низкая	Очень низкая	Низко-конкурентный федерализм
Германия	Значительная	Низкая	Низкая	
Канада, Австралия	Значительная	Высокая	Высокая	Средне-конкурентный федерализм
США	Незначительная	Высокая	Высокая	Высоко-конкурентный федерализм
Китай	Нет фондов	Высокая	Высокая	

Конечно, здесь рассмотрен весьма ограниченный круг стран, но данный вывод находится в русле результатов, полученных рядом исследователей этого вопроса [2; 7; 10]. В частности, авторы [8] установили положительную корреляционную связь между темпами экономического роста и степенью децентрализации стран на основе изучения десятков государств.

Развитие процессов глобализации, несомненно, трансформирует традиционные основы их функционирования в силу того, что, во-первых, возрастает роль наднациональных организаций, таких как ООН, Мировой Банк, ВТО и др., снижающих степень суверенизации государств на своих территориях; во-вторых, в рамках национальных государств происходит перераспределение центров ответственности

на субнациональный уровень и соответственно относительное увеличение суверенитета субнациональных правительств, основной функцией которых является формирование «среды обитания»; в-третьих, «размываются» этнические идентичности государств в связи с постепенным снятием преград на пути свободной миграции рабочей силы; в-четвертых, сужается область свободы принятия решений национальными правительствами, что обусловлено увеличением роли транснациональных компаний и уменьшением значимости национальных рынков для субнациональных территорий.

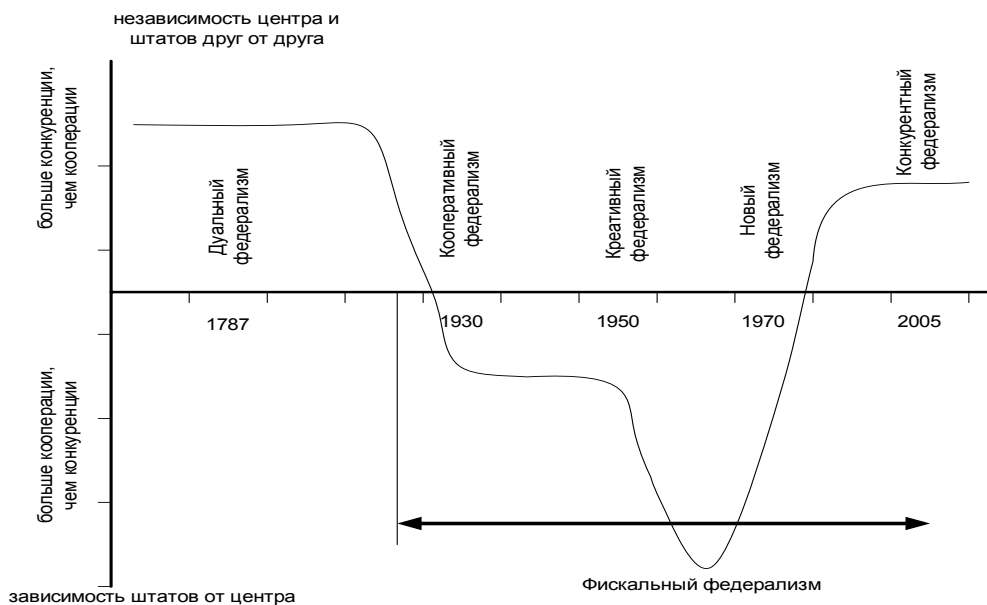


Рис. 1. Эволюция силы межтерриториальной конкуренции в США.

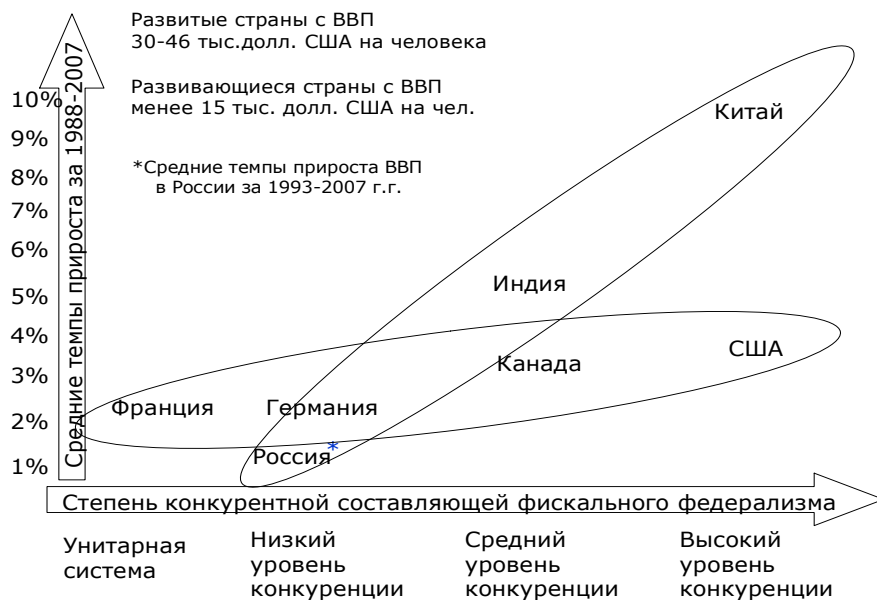


Рис. 2. Средние за 20 лет темпы роста и уровень межтерриториальной конкуренции.

Процессы трансформации традиционных национальных государств определяются как сутью глобализации, так и природой общественных услуг. Чистые общественные услуги неминуемо должны «перетекать» от национальных государств в ведение наднациональных органов в силу уменьшения противоречий между государствами, снижения степени их этнической самоидентификации, принятия ими общих норм организации государства и общих ценностей (как, например, рыночная экономика, демократические ценности, права человека, толерантность). Что касается локальных общественных услуг, то эти услуги, исходя из их экономического содержания, обеспечивают наибольшую степень удовлетворения потребителей при их предоставлении на уровнях как можно более приближенных к населению. В связи с данным обстоятельством предоставление локальных услуг либо сохраняется в ведении субнациональных правительств, либо «перетекает» от вышестоящих к нижестоящим уровням, если центральные правительства ранее (может быть, по идеологическим причинам) занимались их предоставлением.

Тем самым развитие национальных государств, с одной стороны, сопровождается процессами передачи части функций от национальных правительств наднациональным органам (например, в части обороны, все в большей степени «переходящей» в ведение военно-политических союзов, или добычи нефти, решения ОПЕК об объемах которой являются законом для участников этой организации), с другой – характеризуется усилением субнациональных правительств, что переводит межстрановую конкуренцию в конкуренцию субнационального уровня, фактически оформляя ее рамками конкурентного федерализма.

Из всего этого вытекают два фундаментальных, на наш взгляд, вывода.

1. Вовлечение России в процессы глобализации делает неминуемой в будущем необходимость для регионов страны вести межтерриториальную конкуренцию если не в мировом масштабе, то по крайней мере в масштабе Евразии.

2. Низкоконкурентная модель федерализма, выбранная Россией в настоящее время, определяет экономическое отставание отдельных ее территорий и страны в целом от других стран, что ставит под угрозу перспективы развития российской цивилизации.

В этой связи уместен вопрос: Какая модель федерализма нужна России? Из предыдущего анализа напрашивается следующий ответ на этот вопрос: с точки зрения стратегической задачи достижения высоких темпов экономического роста Россия нуждается в такой модели федерализма, которая бы обеспечивала наиболее сильные стимулы для субнациональных правительств расширять налогооблагаемую базу на своих территориях (что означает всяческое содействие развитию экономики) и всемерно повышать эффективность предоставления бюджетных услуг. Вместе с тем эта модель должна обеспечивать эффективное «давление снизу» на федеральное правительство, побуждая его к повышению эффективности всех бюджетных услуг, особенно чистых общественных услуг, которые стимулируют экономическое развитие.

Не претендуя на исчерпывающее описание модели федерализма, которая удовлетворяла бы данным условиям, попробуем определить основные черты этой модели, апеллируя к известным в мире реализованным моделям.

Из предыдущего анализа видно, что к наиболее высококонкурентным моделям относятся американская и китайская. Причем, если рассматривать эти модели в историческом ракурсе, то первая из них создает цивилизованные условия для жесткой конкуренции в обществе, исторически обладающем конкурентными навыками, а также навыками участия в процедурах принятия коллективных решений, тогда как вторая модель как бы пробуждает и «воспитывает» силы конкуренции.

Если говорить о России, то является достаточно очевидным, что в нашей стране экономические институты капитализма (в терминологии Оливера Вильямсона) [15], включая и институты конкуренции, не получили должного развития не только в XX веке, но и в более ранний период. Исходя из этого Россия остро нуждается в «воспитании» предпринимательских качеств на всех уровнях общества и, следовательно, в модели фискального федерализма, создающей наиболее сильные

стимулы для конкуренции. Базовой конструкцией такой модели могла бы быть одноканальная система фискальных отношений по вертикали, аналогичная китайской, но модифицированная к российским условиям.

Ценность китайской модели федерализма с точки зрения развития конкурентных рынков в общеэкономическом смысле (межфирменной конкуренции) вытекает из работ известного теоретика федерализма Вейнгаста, который характеризует китайскую модель как «федерализм, сохраняющий рынок» (market-preserving federalism), ставя ее в один ряд с системой высокой свободы местных сообществ, имевшей место в Англии. По мнению Вейнгаста, «экономические эффекты политической свободы местных сообществ в Китае демонстрируют поразительные параллели с эффектами, которые имели место в Англии XVIII века» [13], в то время как Аргентина, Бразилия, Индия, будучи «де-юре федеральными системами, не являются системами, сохраняющими рынок» [13]. Эти исследования являются основой для отнесения нами китайского федерализма к модели «снизу-вверх», хотя с точки зрения политической структуры общества это, конечно, модель «сверху-вниз». Но данный пример показывает, что для экономического роста необходимо построение финансовых отношений «снизу-вверх», а политические решения могут быть централизованы.

Конечно, Китаю было намного легче сформировать высококонкурентную модель федерализма, так как он не был обременен и до сих пор не является обремененным социальными обязательствами перед своими гражданами. России, в которой население привыкло к перераспределительным отношениям, это сделать намного сложнее. Представляется, что именно наследие советской эпохи в области минимальных социальных стандартов жизни вызвало у власти соблазн еще раз, после принятия советов Вашингтонского консенсуса в 1992 году, последовать советам Мирового Банка, но уже в середине и конце 1990-х. Это нашло свое выражение в использовании в течение 1990-х годов советской системы, постепенно трансформируемой по рекомендациям Мирового Банка в формализованную модель межбюджетных отношений. Суть этих рекомендаций сводилась к формированию среднеконкурентной модели по типу модели, реализованной в Канаде и Австралии. Но в российском варианте данная модель была трансформирована в модель слабоконкурентного федерализма, так как российские реформаторы, приняв рекомендации в части формализации перераспределения финансов, проигнорировали предложения по созданию эффективных конкурентных сил, основанных на широкой децентрализации. По оценкам Дж. Мартинез-Вазкеза и Э.Мак-Наба, непосредственно принимавших участие в консультировании Правительства РФ в 1998–2000 гг., «Путин толкнул маятник фискального федерализма дальше от оптимума в направлении централизации и только время покажет, насколько далеко маятник качнется» [9].

К сожалению, последующие за этим высказыванием годы показали, что маятник качнулся довольно далеко в сторону централизации, как мы считаем – неоправданно далеко. Сейчас, когда федеральный центр восстановил утерянную в 1990-е годы управляемость экономикой, настало время для шагов в направлении продуманной децентрализации политической и экономической власти в стране, что будет способствовать развитию конкурентных механизмов во всех звеньях социально-экономической системы Российской Федерации и ускорит ее экономическое развитие.

Литература

1. Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов. – М.: Пионер-Пресс, 2002. – 425 с.
2. Aroney N. Fiscal Competition. In the book *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*. – St.Gallen, Switzerland, 2002. – 600 p.
3. Bahl R. Implementation Rules for Fiscal Decentralization. Working Paper 99-1, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. 1999. – 34 p.

4. Bird R., Ebel R., Wallich C. Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies. The International Bank of Reconstruction and Development/The World Bank/Washington D.C/ Second printing. 1999, October. – 443 p.
5. Breton A. Competitive Governments: an Economic Theory of Politics and Public Finance. – Cambridge: University Press, 1998. – 385 p.
6. Ferejohn J.A., Weingast B.R. «The New Federalism: Can the States Be Trusted? – Stanford University, Stanford, California. 1998. – 24 p.
7. Lin J., Liu Z. Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. Economic Development and Cultural Change, 2000. 49(1). pp. 1–22.
8. Martinez-Vazquez J. and McNab R. Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance. Working Paper №5, Georgia State University, Atlanta, Georgia, 1997, October. – 43 p.
9. Martinez-Vazquez, J. and McNab, R. Russia's Transition to a New Federalism. – Washington, DC: World Bank, 2001. – 99 p.
10. Oates W.E., Schwab R.M. Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?. Journal of Public Economics, 1988, 35. pp. 33–53.
11. Ter-Minasian T. (Ed.). Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, DC: World Bank, 1997. – 701p.
12. Wasylenko M. Fiscal Decentralization and Economic Development. Public Budgeting and Finance 7. 1987. pp. 57–71.
13. Weingast B.R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, Law, Economic and Organization. Vol.11. 1995. No.1. pp. 3–31.
14. Weingast B.R. Constitutions as Governance Structures: The Political Foundation of Secure Markets. JITE, 149/1. 1993. pp. 286–307.
15. Williamson O. The Economic Institutions of Capitalism, Free Press, New York, 1985. – 445 p.
16. Zhang T., Zou H. Fiscal Decentralization, Public Spending and Economic Growth in China, Journal of Public Economics 67(2). 1998.
17. Zulkarnay I. Fiscal Equalization Policy in the Russian Federation // Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries. – Budapest, OSI/LGI, 2003. pp. 60–120.