

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)**

А.А. МИХАЙЛОВА, Е.Н. ТИМУШЕВ

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
В ГОСУДАРСТВЕ**

МОСКВА 2021

Аннотация

Вопрос осуществления децентрализации в системе государственного управления в России приобрел новую **актуальность** в условиях кризиса 2020 г. С аналогичными новыми вызовами столкнулись и другие страны мира, прежде всего, с федеративным устройством. **Объектом** исследования является система разграничения полномочий между регионами и центром в федеративном государстве. **Цель** исследования заключается в определении принципов и ограничений делегирования полномочий от вышестоящих органов власти нижестоящим (децентрализации), потенциальных выгод от делегирования и условий их реализации. В данной работе проводится обширный обзор литературы на тему децентрализации в странах мира. По результатам обзора с использованием таких **методов**, как анализ известных результатов по рассматриваемой теме и их синтез, формируются теоретические представления о том, каким образом необходимо распределять полномочия внутри бюджетной системы, а также о том, как связаны децентрализация и экономический рост. **Научную новизну** формирует общее определение перспективных направлений исследования проблем делегирования полномочий с точки зрения стимулирования экономического роста. Установлено, что децентрализация и тесная взаимозависимость доходов и расходов бюджетов территорий формирует благоприятные стимулы для развития частного сектора экономики. При этом риски неэффективности данной модели бюджетного устройства связаны с характером системы межбюджетных отношений, направленной на минимизацию негативных эффектов децентрализации. Децентрализацию и экономический рост связывает гипотеза Оутса; ее суть заключается в том, что экономический рост и децентрализация положительно связаны, так как рост степени децентрализации позволяет качественнее преломлять государственную политику под местные условия. Наибольшим потенциалом обладает режим налоговой децентрализации, особенно если качество госуправления выше среднего, а принципы нейтральности и справедливости налогообложения соблюдаются. В то же время эмпирические оценки данной связи не являются однозначными. Ряд ученых находят отрицательную связь, а ряд – положительную связь или ее отсутствие. В связи с этим комплексный характер проблемы взаимосвязи децентрализации и роста с учетом условий бюджетной системы Российской Федерации требует дальнейших исследований.

Ключевые слова: децентрализация, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, разграничение полномочий, доходные источники, бюджеты регионов, налоговые полномочия, экономический рост.

JEL: R12, H77.

Михайлова Анна Александровна – к. э. н., доцент, ведущий научный сотрудник Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, ORCID: 0000-0003-0831-2554, e-mail: aam@irof.ru

Тимушев Евгений Николаевич – к. э. н., научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера ФИЦ Коми научного центра Уральского отделения РАН, ORCID: 0000-0002-5220-3841, e-mail: evgeny_timushev@mail.ru

A.A. MIKHAYLOVA, E.N. TIMUSHEV

THEORETICAL BASIS OF STATE DECENTRALIZATION

MOSCOW 2021

Abstract

The issue of decentralization in the public administration system in Russia has acquired new urgency in the context of the 2020 crisis. Other countries of the world have faced similar new challenges. The **object** of the research is the system of separation of powers between regions and the center in a federal state. The **purpose** of the study is to determine the principles and limitations of authority delegation from higher to lower tiers (i.e. decentralization), potential benefits and prerequisites of delegation. This research provides an extensive review of the literature on decentralization around the world. Based on the analysis of findings and their synthesis, theoretical ideas are formed as to how to distribute powers within the budgetary system, as well as how decentralization and economic growth are connected. **Scientific novelty** of the paper lies in revealing the prospective areas of research on the problems of authority delegation and economic growth. It is established that decentralization and close interdependence of revenues and expenditures of territorial budgets promotes private sector development. At the same time, the risks of inefficiency of

this model are associated with the system of intergovernmental relations aimed at minimizing the negative effects of decentralization. Decentralization and economic growth are linked by the Oates hypothesis, which states that economic growth and decentralization are positively related, since an increase in the degree of decentralization allows better implementation of public policy. The tax decentralization regime has the greatest potential, especially when the quality of public administration is high, and the principles of neutrality and fairness of taxation are maintained. At the same time, empirical assessments of this relationship are ambiguous. Several papers find a negative correlation, others claim the connection is positive or absent. In this regard, the complex nature of the relationship between decentralization and growth under the conditions of the budgetary system of the Russian Federation requires further research.

Key words: decentralization, fiscal federalism, intergovernmental fiscal relations, separation of powers, revenue sources, regional budgets, tax powers, economic growth.

JEL: R12, H77.

Anna Mikhaylova – PhD in economics, associate professor, leading researcher. Institute of applied economic research, RANEPА

Evgeny Timushev – PhD in economics, researcher, Institute of Socio-Economic and Power Problems of the North, Federal research center Komi Science center of the Ural branch of the Russian Academy of Sciences

Введение

В условиях федеративного устройства и децентрализации государственного управления у органов власти появляется выбор между централизованным и децентрализованным предоставлением общественных благ. Передача права осуществления государственных услуг региональным или местным органам власти может основываться на различных соображениях, таких как экономия от масштаба (феномен снижения издержек и повышения эффективности при централизации управления за счет экономии на сборе информации и координации), внешние эффекты, близость к налогоплательщикам, предпочтения потребителей, гибкость в отношении структуры государственных расходов и т.д. В частности, выгоды от экономии на масштабе и контроля над экстерналиями для той или иной

государственной услуги обуславливают централизованное производство общественного блага. Если же осуществление бюджетных расходов на местном уровне не приводит к росту издержек (нет экономии на масштабе), соответствующие выгоды локализованы в рамках сообщества (нет проблемы экстерналий), и в то же время предпочтения у жителей разных территорий различаются, то производство общественного блага и его финансирование должно быть децентрализовано.

Вместе с тем, эффективность децентрализации на практике зависит от механизмов конкретной бюджетной системы и межбюджетных отношений (институциональных правил и особенностей бюджетного устройства). Поиск работающих институтов и того, какие стимулы они вызывают у участников межбюджетных отношений, составляет обширную исследовательскую проблему. Она рассматривается в огромном числе работ, однако по объективным причинам должна изучаться «по частям», с разбивкой на более частные проблемные вопросы. Это неизбежно формирует узость предмета исследований. Поэтому обобщение полученных в различных работах результатов и выводов и рассмотрение их в комплексе также весьма актуально. **Цель данной работы** – сформулировать основные принципы эффективной децентрализации, выгоды, которые она может принести с точки зрения влияния на экономическое развитие, и условия реализации этих выгод. Гипотеза исследования состоит в том, что, несмотря на общее положительное влияние децентрализации на экономическое развитие, возможно проявление и ее негативных эффектов. В связи с этим необходимо сосредоточить научный поиск на выявлении причин и обстоятельств их возникновения и способов минимизации.

В представленной работе в рамках поставленной цели решаются следующие **задачи**: обсуждаются плюсы и минусы использования межбюджетных трансфертов, формулируются известные в литературе правила оптимального закрепления источников налоговых доходов и анализируются результаты исследований на тему влияния децентрализации на экономический рост. Особое внимание уделяется непосредственно роли межбюджетных трансфертов и фактору долга публично-правового образования. Характер задач определил метод, используемый в данной работе – анализ опубликованных результатов по рассматриваемой теме и синтез уже известных выводов. Определение перспективных направлений исследования проблем делегирования полномочий и реализации положительного потенциала

децентрализации для стимулирования экономического роста формирует научную новизну работы.

1 Взаимосвязь между расходами и доходами в децентрализованных системах

Большинство научных исследований на тему эффективности государственного управления приходят к выводу, что подотчетность органов власти перед налогоплательщиками лучше всего достигается путем установления четкой и тесной связи между затратами и выгодами по предоставлению государственных услуг. Идеальная ситуация состоит в том, чтобы в децентрализованной бюджетной системе общая величина расходов того или иного уровня управления соответствовала сумме доходов, которые данный уровень может самостоятельно аккумулировать. Таким образом, одна из особенностей идеальной бюджетной системы федеративного государства – это взаимная зависимость доходов и расходов бюджетов, когда адресаты местных бюджетных расходов являются местными налогоплательщиками [1]. Обратная ситуация, например, в случае экспорта налоговой нагрузки, ведет к снижению цены производства и приводит к превышению эффективного уровня расходов [2]. Напротив, финансирование расходов собственными доходами вызывает положительные фискальные стимулы вследствие связанности параметров бюджета, приобретения расходами свойства самофинансирования. Важность взаимозависимости налоговых доходов и расходов, означающей конкурентный тип федерализма и ведущей к минимизации перераспределения бюджетных средств, особенно подчёркивается в теории общественного выбора [3]. Теоретические основы преимущества собственных доходов над межбюджетными трансфертами можно найти и в теории бюджетного федерализма второго поколения.

С одной стороны, принцип зависимости доходов и расходов нарушается, если применяются межбюджетные трансферты. С другой стороны, региональные, а тем более местные бюджеты с точки зрения оптимального закрепления источников налоговых доходов могут претендовать только на налоги, характеризующиеся относительно стабильной, территориально равномерно распределённой, менее подверженной влиянию негативных факторов налоговой базой [4]. А основные расходные обязательства обычно закрепляются на местном уровне. В связи с этим оптимальные способы распределения налоговых доходов и расходных обязательств в

многоуровневой налогово-бюджетной системе не могут обеспечить вертикальную сбалансированность [5]. Именно по этой причине в децентрализованной системе столь важна роль межбюджетных трансфертов – формы межбюджетного выравнивания, применяемого с целью нейтрализации несбалансированности. Для непосредственно межбюджетного выравнивания преимущественно используются нецелевые трансферты, тогда как для учёта положительных внешних эффектов предназначены целевые трансферты [6]. При использовании целевых межбюджетных трансфертов осуществляется так называемая интернализация внешних эффектов – то есть, полное вовлечение всех участвующих субъектов в процессы производства и потребления для достижения оптимального производства благ и распределения ресурсов.

Цель нейтрализации (или выравнивания) несбалансированности состоит в том, чтобы каждый бюджет имел достаточно ресурсов для предоставления сопоставимого уровня общественных благ без увеличения местной налоговой нагрузки [7]. В ситуации территориальной дифференциации в уровне экономического развития выравнивание горизонтальной несбалансированности для сближения фискальных выгод лиц, проживающих в разных регионах, – это и есть основная задача трансфертов [8]. Под фискальными выгодами здесь понимается доход лица с учётом издержек налогообложения и преимуществ, связанных с получением общественных благ. Использование трансфертов можно рассматривать как компромисс между централизацией налогово-бюджетной системы и требованием минимизации перераспределения в рамках модели Ч. Тибу [9].

Кроме нейтрализации негативных последствий децентрализации, положительная сторона использования межбюджетных трансфертов, которая, впрочем, не часто находит упоминание даже в академических исследованиях, состоит в росте экономической эффективности распределения бюджетных средств. Рост эффективности происходит из-за выравнивания предельных издержек производства общественных благ на разных уровнях бюджетной системы [10]. Исходя из теории, принимается, что спрос на местные расходы выше, чем на федеральные, а предложение местных расходов, наоборот, меньше, чем федеральных расходов. Соответственно, без трансфертов предельные издержки федерального уровня в таких условиях будут меньше, чем предельные издержки местного уровня. После выделения трансферта предельные издержки федерального уровня увеличатся (тот будет нести

больше расходов и в условиях сокращения финансовых ресурсов ему будет сложнее выбрать, какое направление расходов профинансировать), а местного уровня – уменьшатся (станет больше возможностей для финансирования различных направлений расходов, и бюджет будет в состоянии профинансировать и то, и другое). Рост предложения местных благ станет ответом на высокий спрос, и экономическая эффективность бюджетной системы увеличится.

Альтернатива межбюджетным трансфертам – прямые расходы бюджета, – осуществляются в рамках расходных полномочий и политики донора, с использованием преимуществ экономии на масштабе и контроля над внешними эффектами, но с малым учётом местных особенностей [11]. Иными словами, прямые расходы не могут считаться альтернативой трансфертам в строгом смысле слова. Кроме этого, при замещении трансфертов прямыми расходами возникают издержки в форме произвольного выбора секторов-бенефициаров и искажения рыночной структуры экономики [12].

2 Распределение налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы

Органы государственной власти и местного самоуправления полагаются на широкий спектр налоговых инструментов с целью удовлетворения потребности в бюджетных доходах. Например, налоги традиционно классифицируются на прямые и косвенные, общие и специальные, коммерческие и индивидуальные и т.д. Рассмотрим вопрос о том, какие типы налогов лучше использовать на каждом уровне бюджетной системы.

Распределение налоговых доходов в модели бюджетного федерализма тесно связано с главными целями государственного управления – экономической эффективностью, социальной справедливостью и макроэкономической стабильностью. Первую рекомендуется исполнять на местном уровне, вторую и третью – на уровне центрального правительства [13]. Влияние распределения доходов на перспективы достижения этих целей служит критерием выбора оптимальной модели закрепления доходных источников за уровнями бюджетной системы. Так, например, общее правило таково, что налог должен поступать в тот бюджет, который реализует соответствующий аспект государственной политики.

В литературе выделяют три возможных варианта распределения налоговых полномочий [14]. Первый вариант предусматривает, что у региона накапливаются все налоговые доходы, он регулирует их аккумуляцию, а затем часть доходов передает центру. Минус такой модели – недостаточное выравнивание и разрозненность в политике макроэкономической *стабильности*. *Второй вариант* предполагает, что в центре концентрируются все налоги, и затем он передает часть из них регионам через трансферты. Минусы второй модели – потеря связи между источником дохода государства и источником принятия решений по расходам. Данная связка является одной из основных предпосылок эффективной системы межбюджетных *отношений*. *Третий (компромиссный) вариант* – промежуточный, когда часть доходов регулируется субъектами федерации, и в случае возникновения вертикального разрыва осуществляется компенсация через долгосрочные нормативы распределения либо с помощью трансфертов по определённым формализованным механизмам. На практике используется именно третий вариант, с различными модификациями, в основном с помощью нормативов налоговых отчислений и последующим перераспределением в форме межбюджетных трансфертов.

Распределение налогов по юрисдикциям частично зависит от сочетания различных налогов, используемых в стране в целом. В теории государственных финансов, к сожалению, вопрос об идеальной структуре налогов даже в унитарном государстве не получил широкого распространения. На практике правительства почти повсеместно используют сбалансированные налоговые системы, отличающиеся тем, что разные налоги применяются в основном к одной и той же базе. Например, общие налоги с продаж, налоги на заработную плату и налоги на прибыль имеют существенно совпадающие основы. С точки зрения эффективности можно было бы обходиться единой общей налоговой базой. Но ни одно правительство не ведет себя подобным образом. Обычно это объясняется высокой значимостью вопросов администрирования взимания налогов. Сочетание разных видов налогов сохраняет ставку по каждому из них на низком уровне, тем самым уменьшая стимул уклоняться от уплаты. Более того, при использовании комбинации налогов налогоплательщики, которые в противном случае могли бы избежать налогообложения одного типа, оказываются в ловушке другого типа, что делает налоговую систему более справедливой. Однако важность различных налогов в общем сочетании остается вопросом для обсуждения.

Подход к распределению налоговых полномочий, который в теории бюджетного федерализма стал основным, можно сформулировать единым (хотя и довольно громоздким) предложением следующим образом: *налогообложение со стабилизирующими и распределительными эффектами, а также основывающееся на мобильной, неравномерно распределенной и зависящей от экономического цикла налоговой базе должно быть централизовано*. Здесь речь идет о зачислении налоговых доходов, а не налоговом администрировании, организация которого по уровням налогово-бюджетной системы представляет отдельный вопрос. Более подробно основной подход к распределению налоговых полномочий состоит из группы тезисов, при следовании которым достижимы все три главных цели государственного управления (эффективность, справедливость и стабильность):

- налоги с наименее мобильной базой (например, налог на имущество) следует закреплять за местным уровнем, налоги с наиболее мобильной базой (например, налог на прибыль) – за федеральным уровнем,

- налоги с неравномерно распределенной налоговой базой (например, налог на добычу полезных ископаемых) следует закреплять за федеральным уровнем,

- налоги с целью перераспределения доходов (в том числе налог на доходы физлиц) должны поступать на федеральный уровень либо региональный, но при условии администрирования налоговой базы и ставки на федеральном уровне,

- налоги с целью макроэкономической стабилизации (например, налог на прибыль) - должны поступать на федеральный уровень, а региональные налоги должны быть устойчивы по отношению к колебаниям конъюнктуры,

- налоги, экспортируемые в другие регионы (например, налог на добавленную стоимость, туристский сбор с приезжающих в регионах-курортах) – должны поступать на федеральный уровень,

- сборы, доходы от платных услуг публичных учреждений, зависящие от качества оказания государственных услуг, могут поступать в бюджеты всех уровней управления.

Ч. Маклюр [15] подчеркивает историческую обусловленность принципов основного подхода и, соответственно, возможность их пересмотра с течением времени исходя из практики применения.

В долгосрочной перспективе универсальным критерием качества налоговой политики считается соблюдение двух принципов налогообложения – нейтральности и справедливости.

Принцип справедливости основывается на концепции «способности оплаты». А именно, налоговая система должна исходить из того, что лица в одинаковой экономической позиции должны иметь равные налоговые обязательства. В такой формулировке принцип справедливости можно встретить в [11]. Дело в том, что налоговые отношения не имеют той природы обмена, которая присутствует в рыночных отношениях, то есть уплата налога не порождает встречной обязанности государства совершить действия в пользу налогоплательщика.

Принцип нейтральности соблюдается, если налогообложение никак не влияет на стимулы и поведение налогоплательщика в экономике [16]. С данным принципом очень часто вступает в противоречие принцип справедливости (при интерпретации последнего как равных обязательств для равных позиций). Причина этого состоит в том, что достижение справедливого налогообложения приводит к тому, что траектория производства и потребления отклоняется от той, на которой оно бы находилось в случае отсутствия налогообложения вовсе, а это по определению противоречит принципу нейтральности. Кроме этого, аргументы в отношении нейтральности и справедливости должны быть гармонизированы с административными соображениями.

При всей важности следования принципам налогообложения основная проблема с установлением налогов заключается в том, что они, как правило, не обеспечивают достаточных доходов для бюджетов нижнего уровня. Отчасти по этой причине региональные власти и органы местного самоуправления во многих странах взимают различные специальные (акцизные) налоги на азартные игры, автомобили и т. д. Однако такие сборы редко приносят доход, необходимый для финансирования значительной части основных расходов, таких как образование и здравоохранение, которые часто возлагаются на субнациональные органы власти.

3 Децентрализация и экономический рост

В научной литературе долгие годы ведется дискуссия о том, как связаны децентрализация и экономический рост. Одно из умозрительных заключений о значимости децентрализации для роста экономики можно вывести, например, из той

логики, что децентрализация бюджетной системы влияет на структуру бюджетных расходов [17]. В свою очередь, состав расходов бюджетной системы влияет на факторы экономического роста (постулаты теории эндогенного экономического роста). Данные наблюдения позволяют сделать вывод, что децентрализация бюджетной системы может рассматриваться как инструмент стимулирования роста. Действительно, замечено, что в условиях децентрализации сравнительно меньше ресурсов расходуется на государственное потребление, и больше – на капитальные вложения [40]. Это обеспечивает больше возможностей для экономического роста [41]. Однако отсутствие фактической децентрализации – когда вышестоящий бюджет вправе изменять элементы налогов нижестоящих бюджетов, осуществлять нормативно-правовое регулирование и финансирование предоставления благ, – часто означает увеличение общественного сектора и административных расходов [42]. Однако данный вопрос, как и большинство из тем, затрагивающих эффекты децентрализации, не имеет однозначного ответа. Так, в исследовании Форнасарри и др. [43] показывается на примере 32 развивающихся и индустриальных стран, что в целом рост децентрализации расходов приводит к росту размера государственного сектора экономики. Даже рост налоговой децентрализации, хотя и снижающий величину федерального сектора в экономике, может увеличивать размер регионального (местного), и общее присутствие государства в экономике из-за этого может даже увеличиться [44]. В целом же выводы о характере зависимости, как и об остальных спорных взаимосвязях, критически зависят от определения децентрализации, техники и периода оценки, характера выборки.

Децентрализацию и экономический рост связывает гипотеза У. Оутса [18]. Ее суть заключается в том, что экономический рост и децентрализация положительно связаны, так как рост полномочий органов местной власти позволяет учитывать местные особенности и адаптировать общую государственную политику к местным условиям. В то же время эмпирические оценки данной связи не являются однозначными. Ряд ученых находят отрицательную связь (Давуди и Цзоу [19] и Чжан и Цзоу [20]), а ряд – положительную связь или ее отсутствие (Лими [21]).

В некоторых работах характер взаимосвязи между степенью децентрализации и экономическим ростом объясняется через социально-экономические различия между регионами. Например, есть подтверждения тому, что когда регионы слишком различаются по возрастной структуре, то рост децентрализации будет способствовать

экономическому росту. Это объясняется увеличением стимулов для накопления и инвестирования в человеческий капитал (Брюкнер [22]).

Одним из определяющих признаков децентрализации бюджетной системы является налоговая децентрализация. Широкие налоговые (а с ними – и расходные) полномочия местных и региональных органов власти вносят значительные выгоды в функционирование бюджетной системы, в том числе с точки зрения благоприятного влияния на рост экономики. Подтверждено появление положительных эффектов налоговой децентрализации, при этом частичная децентрализация (расходная децентрализация с частичной опорой на межбюджетные трансферты) в лучшем случае не существенна с точки зрения воздействия на рост. А. Родригес-Пос и Р. Эзкурра [23] так же считают, что налоговая децентрализация всё же более работоспособна с точки зрения создания условий для роста экономики, чем расходная. Обычно указывается на сравнительное преимущество налоговой децентрализации перед режимом частичной децентрализации, когда в условиях второй присутствует вертикальная несбалансированность и широко применяются межбюджетные трансферты. Считается даже, что расходная децентрализация без адекватного уровня налоговых полномочий вкупе с использованием межбюджетных трансфертов негативно связаны с ростом экономики [24].

В исследовании под руководством Калина Аркалеана рассматривается оптимальная степень фискальной децентрализации в динамичной федеральной экономике. В рассматриваемой ими модели правительства определяют размер бюджета и его распределение между двумя типами расходов: расходами на образование и на инфраструктуру [25]. С точки зрения авторов, данные типы расходов характеризуют политику, формирующую накопление капитала в экономике. Согласно полученным результатам, абсолютная централизация налоговой и расходной политики оптимальна, когда инфраструктура имеет одинаковую производительность в разных регионах. Когда различия не слишком велики, оптимальна частичная централизация. При сильных различиях оптимальной становится полная децентрализация. Таким образом, в условиях полной децентрализации объем национального стабильного производства, как правило, является самым высоким.

Другим важным аспектом влияния степени децентрализации на социально-экономическое развитие является взаимосвязь между ее уровнем и уровнем государственного долга. Известно, что уровень децентрализации в среднем выше и

имеет тенденцию повышения при общем динамичном развитии экономики, особенно в долгосрочном периоде. Известные данные о прямой взаимосвязи децентрализации и уровня доходов, таким образом, можно использовать для анализа взаимосвязи децентрализации и размера долга. Важно отметить, что **опасность роста долга региональных правительств является одной из угроз для эффективной бюджетной децентрализации.**

В контексте концепции эндогенного роста – в рамках которой анализируется взаимодействие набора инструментов налогово-бюджетной политики с точки зрения стимулирования роста экономики, в том числе режима фискальной децентрализации, – одним из важных каналов негативного влияния долга выступает снижение положительного потенциала бюджетной политики. Это объясняется, в частности, тем, что повышенный уровень долга сокращает сбережения молодого поколения с целью выплаты процентных платежей и поддержания финансовой устойчивости сектора государственных финансов [25]. Действительно, большая часть академических работ указывает на негативное влияние долговой нагрузки правительств на рост экономики, однако однозначность в выводах избегается. С негативным влиянием долга федерального или регионального правительства на общую экономическую динамику отчасти можно связать часто наблюдаемую обратную взаимосвязь между децентрализацией и долгом. Впоследствии это транслируется в стимулы к консолидации и централизации бюджетных ресурсов (или, что то же самое, снижению децентрализации).

Непосредственно вопрос о характере взаимосвязи долга и уровня децентрализации является дискуссионным. С одной стороны, относительно недавнее исследование, проведенное на группе из 17 стран ОЭСР [27], показало, что рост расходной децентрализации негативно влияет на рост государственного долга, в то время как рост налоговой децентрализации и вертикального дисбаланса нейтрален. С другой стороны, ранее теоретические работы говорили о том, что рост автономности субнациональных властей может повлиять на то, что региональные правительства будут наращивать государственный долг. Это происходит через канал мягких бюджетных ограничений, вызываемых теми или иными причинами. Например, в модели Годсприда [28] предполагается, что существует два периода. И что в первом периоде субнациональные власти принимают решение о том, финансировать ли расходы за счет налогов или за счет заимствований, которые придется отдавать в

конце второго периода. В то же время интерес федеральных властей заключается в том, чтобы в конце второго периода выиграть выборы. А удовлетворение населения в регионах зависит от уровня благосостояния. Таким образом, когда региональные власти берут в долг, федерация принимает решение выделить некоторое количество трансфертов для погашения таких долгов. Региональные власти об этом знают и принимают свои решения исходя из этой информации.

При изучении взаимосвязи долга, децентрализации и экономического развития важно то, что при анализе долговой бюджетной политики регионов часто наблюдаются пространственные внешние эффекты. Данный феномен фиксируется, когда соседние муниципалитеты или регионы, участвующие в горизонтальной конкуренции в налогово-бюджетном аспекте, проводят и долговую политику с ориентацией друг на друга [29]. В частности, повышая свой уровень долга при росте показателя в соседнем регионе.

Долговую устойчивость публично-правовых образований во многом определяет эффективность мер долговой политики. В частности, в сфере сглаживания воздействия внешнего макроэкономического фона (контрциклической бюджетной политики). Анализ возможностей контрциклической политики в децентрализованных бюджетных системах показал, что совокупные расходы общественного сектора в них более проциклически за счёт параметров нижестоящих уровней системы [32]. Так, хотя местные расходы могут быть малоэластичны от местных доходов, последние (налог на доходы физических лиц) эластичны от конъюнктуры экономики. В отличие от местных *собственных* доходов, местные расходы высокоэластичны от межбюджетных трансфертов. А последние, как правило, зависят от общенациональной (или даже внешней) конъюнктуры.

В условиях децентрализации реализация положительного потенциала контрциклической бюджетной политики на местном и региональном уровнях связана со стимулами в направлении развития местной экономики, а также федеральной политикой межбюджетных отношений. Развитые муниципалитеты (в состоянии меньшей налоговой конкуренции и с лучшими институтами управления) и их расходы более эластичны по местным доходам. Они могут быть проциклически, в том числе в силу высокой величины собственных доходов. Данные муниципалитеты несут большую ответственность в рамках федеральной макроэкономической политики, и позитивную роль будут играть бюджетные правила и определённая ограниченность

их налоговых полномочий [33]. Наоборот, в малых муниципалитетах с более мобильным населением, и в муниципалитетах в состоянии большей налоговой конкуренции, параметры бюджетов могут быть менее процикличны, в силу межбюджетных трансфертов, и поэтому их бюджетная политика в этом смысле более эффективна для создания условий для роста экономики. Однако замечено, что местные бюджетные инвестиции процикличны вне зависимости от уровня развитости муниципалитета, поэтому данный факт необходимо учитывать в рамках федеральной политики стимулирования роста экономики в долгосрочной перспективе по каналу инвестиций общественного сектора.

Формированию не только фискальной дисциплины, но и предпосылок для роста экономики в целом в условиях децентрализации способствует эффективная система межбюджетных трансфертов, в том числе выравнивающих, и консервативная федеральная макроэкономическая политика [30]. При таких условиях децентрализованное строение ужесточает принцип экономного использования бюджетных ресурсов. Дж. Родден [31], например, предостерегает, что широкое использование межбюджетных трансфертов увеличивает рост риска задолженности, если бюджетные правила и фискальная самостоятельность – основные инструменты ограничения роста задолженности нижестоящих бюджетов в децентрализованной бюджетной системе, – не установлены или не выполняются.

Негативные стороны межбюджетных трансфертов хорошо известны в литературе. Б. Вангайт, в частности, показывает [39], что вся система распределения вертикальных межбюджетных трансфертов стимулирует нижестоящие уровни к тому, чтобы выглядеть дефицитными, так как тогда больше шансов получить дополнительное финансирование от вышестоящего уровня. Негативные эффекты трансфертов, например, продемонстрировали в своей статье и Х. Агава и С. Якита [34]. В их работе анализируется бюджетная децентрализация и выравнивающие трансферты в модели эндогенного роста, где есть два региона. В модели рассматриваются два уровня управления с разными целями: органы местного самоуправления максимизируют полезность жителей региона, а центральное правительство осуществляет выравнивающие трансферты, чтобы закрыть пробелы в фискальных возможностях между регионами, и обращает внимание на темп экономического роста. Результаты показали, что на предпочтительную ставку налога, выбранную местным правительством, положительно влияет масштаб фискальной

децентрализации. Если мы посмотрим на этот результат с противоположной точки зрения, то система выравнивающих трансфертов создает слабые стимулы для местных органов власти для увеличения собственных доходов. Это отражает «сдерживающие» эффекты выравнивающих трансфертов.

Общеизвестно, что чем выше межрегиональная дифференциация, тем ниже эффективный уровень децентрализации, так как на первый план в такой ситуации выдвигаются вопросы социальной справедливости и макростабильности. Однако снижению межрегиональной дифференциации, теоретически, может способствовать эндогенный механизм конвергенции, срабатывающий, в частности, в силу уменьшающейся отдачи от капитала на более развитых территориях [35]. Более того, работы по межтерриториальным неравенству и дифференциации в государстве часто рассматривают качество государственного управления как промежуточный элемент во влиянии бюджетной децентрализации на снижение межрегиональной дифференциации (см., например, [36]). Механизм снижения регионального неравенства в рамках децентрализации работает через налоговую децентрализацию, и он эффективен только при высоком качестве государственного управления. Эффективная федеральная политика усиливает положительные эффекты налоговой и политической децентрализации и снижает ее отрицательные эффекты, «изменяет» структуру расходов нижестоящих бюджетов в ответ на местный спрос [37]. В условиях же институтов государственного управления среднего качества смягчить негативное влияние децентрализации на неравенство может ре-централизация, в том числе через политику целевых межбюджетных трансфертов [38].

Заключение

При наличии дифференциации предпочтений налогоплательщиков относительно размера и направлений расходования бюджетных средств наиболее эффективной формой организации бюджетной системы является децентрализация. Она предполагает распределение полномочий по разным уровням бюджетной системы и возможности их эффективной реализации. В связи с этим необходимы исследования практического применения теоретических моделей децентрализации и ее взаимосвязи с социально-экономическими показателями в условиях функционирования бюджетной системы Российской Федерации.

Тем не менее уже сейчас для разработки предложений по развитию децентрализации в России могут быть полезны следующие теоретические выводы на основе представленного исследования. Взаимная зависимость доходов и расходов бюджета в условиях децентрализации, в отличие от ситуации централизованного финансирования органа власти территории в форме межбюджетных трансфертов, способствует росту его подотчетности перед местными налогоплательщиками и увеличению значимости интересов последних. В свою очередь это благоприятно влияет на стимулы к развитию частного сектора экономики и способствует экономическому росту. В то же время недостатки децентрализации, прежде всего, несбалансированность бюджетов регионов и муниципалитетов, «изнутри» сдерживают ее эффективность. Для их минимизации необходимо обеспечить эффективную систему межбюджетных отношений и распределения межбюджетных трансфертов. Создание и функционирование подобной системы составляет самостоятельный вопрос и образует широкий массив как уже проведенных, так и перспективных научных исследований. Таким образом, дальнейшая разработка темы децентрализации государственного управления на базе уже полученных научным сообществом результатов и в условиях бюджетной системы Российской Федерации крайне актуальна.

Несмотря на большой объем проведенных исследований, тема оптимального распределения полномочий внутри бюджетной системы, в том числе налоговых полномочий, не может считаться до конца исследованной и имеющей однозначный ответ. Ее плодотворная разработка требует, как минимум, учета особенностей конкретной бюджетной системы. Это же справедливо и для темы о связи децентрализации и экономического роста. Эмпирические оценки не являются однозначными и разнятся для разных государств и методов оценки. Основным каналом создания положительных стимулов, а также механизмом снижения регионального неравенства в рамках децентрализации считается налоговая децентрализация. Однако данный механизм работает в «полную силу» лишь при высоком качестве государственного управления. Россию пока что можно отнести, скорее, к стране со средним уровнем качества государственного управления (по данным международных рейтингов). Поэтому актуальным является исследование способов повышения эффективности сложившейся системы межбюджетных отношений.

Проблема влияния разграничения полномочий внутри бюджетной системы на экономическое развитие комплексна, поэтому в рамках данной работы удалось осветить лишь основные результаты. В то же время опора на них в дальнейшем поможет сформулировать направления углубленных исследований.

Благодарности

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список источников

1. Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers. In: Ter-Minassian T. (ed.). Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, DC: International Monetary Fund, 1997, pp. 73–107.
2. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Синельников-Мурылев С. и др. М.: Ин-т Гайдара, 2006. 300 с.
3. Теоретические аспекты распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями государственной власти / Трунин И. и др. // Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / Кол. авт. М.: Институт Гайдара, 2001. С. 122–161.
4. Martinez-Vazquez J. Revenue Assignments in the Practice of Fiscal Decentralization // Bosch N., Duran J.M. (eds.). Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada. Edward Elgar Publ., 2008, pp. 27–55.
5. Martinez-Vazquez J., Searle B. Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers. In: Martinez-Vazquez J., Searle B. (eds.). Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. Springer US, 2007, pp. 3–10.
6. Dahlby B. The Optimal Taxation Approach to Intergovernmental Grants. University of Alberta Working Paper, 2009, No. 2009-16, March.
7. Назаров В. Международный опыт эволюции методик распределения выравнивающих трансфертов [Электронный ресурс]. 2013. URL: <http://ssrn.com/abstract=2264208>.
8. Blöchliger H., Charbit C. Fiscal equalization. OECD Economic Studies, 2008, Vol. 2008, Issue 1, pp. 1–22.

9. Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 64, No. 5, pp. 416–424.
10. Brennan G., Pincus, J.J. Is Vertical Fiscal Imbalance So Inefficient? Or: the Flypaper Effect Is Not An Anomaly. The University of Adelaide Department of Economics Working Paper. 1998. № 98-6.
11. Oates W.E. The Theory of Public Finance in A Federal System. *The Canadian Journal of Economics*, 1968, Vol. 1, No. 1, February, pp. 37–54.
12. Гуриев С., Плеханов А., Сонин К. Экономический механизм сырьевой модели развития // *Вопросы экономики*. 2010. № 3. С. 4–23.
13. Shah A. Fiscal Decentralization and Fiscal Performance. World Bank Policy Research Working Paper, 2005, 55 pp.
14. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: «Дело» РАНХиГС, 2011.
15. McLure С.Е. The tax assignment problem: Ruminations on how theory and practice depend on history. *National Tax Journal*, 2001, 54(2), pp. 339–363.
16. Mises L. von. Human action. A treatise on economics / The First edition reissued, The scholar's edition. Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 1998. 913 pp.
17. Grisorio M.J., Prota, F. The short and the long run relationship between fiscal decentralization and public expenditure composition in Italy. *Economics Letters*, 2015, 130, pp. 113–116. doi: 10.1016/j.econlet.2015.03.021.
18. Oates W. Fiscal Federalism. Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, 1972, No. 46, pp. 237-43.
19. Davoodi H., Zou H. Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 1998, No. 43, pp. 244-57.
20. Zhang T., Zou H. Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. *Journal of Public Economics*, 1998, No. 67, pp. 221-40.
21. Limi A. Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban Economics*, 2005, No. 57, pp.449-61.
22. Brueckner J. Fiscal decentralization with distortionary taxation: Tiebout vs. tax competition. *International Tax and Public Finance*, 2004, vol. 11, issue 2, 133-153.

23. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 2011, No. 11(4), pp. 619-643. doi: 10.1093/jeg/lbq025.
24. Gemmell N., Kneller R., Sanz I. Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization. *Economic Inquiry*, 2013, No. 51(4), pp. 1915–1931. doi: 10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x.
25. Arcalean C., Glomm G., Schiopu I. Suedekum J. Public budget composition, fiscal (de)centralization, and welfare. *The Canadian Journal of Economics*, 2010, Vol. 43, No. 3, pp. 832-859.
26. Teles V.K. Cesar Mussolini, C. Public debt and the limits of fiscal policy to increase economic growth. *European Economic Review*, 2014, 66, pp. 1–15. doi: 10.1016/j.euroecorev.2013.11.003.
27. Thushyanthan B. On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, 2010, Vol. 145, No. 3/4, pp. 351-378.
28. Goodspeed T.J. Bailouts in a federation. *International Tax and Public Finance*. 2002 9(4), 410-421.
29. Borck R., et al. Race to the debt trap? - Spatial econometric evidence on debt in German municipalities. *Regional Science and Urban Economics*, 2015, 53, pp. 20–37. doi: 10.1016/j.regsciurbeco.2015.04.003.
30. Akin Z., Bulut-Cevik Z.B., Neyapti B. Does Fiscal Decentralization Promote Fiscal Discipline? *Emerging Markets Finance and Trade*, 2016, 52(3), pp. 690–705. doi: 10.1080/1540496X.2015.1012920.
31. Rodden J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, 2002, 46(3), pp. 670–687. doi: 10.2307/3088407.
32. Hines, J.R. State Fiscal Policies and Transitory Income Fluctuations // *Brookings Papers on Economic Activity*, 2010, pp. 313–350. doi: doi:10.1353/eca.2010.0017.
33. Rattso, J. Fiscal Adjustment under Centralized Federalism: Empirical Evaluation of the Response to Budgetary Shocks // *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*. Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, 2004, 60(2), pp. 240–261. Available at: <http://www.jstor.org/stable/40913039>.

34. Ogawa, H., Yakita, S. Equalization Transfers, Fiscal Decentralization, and Economic Growth. *Public Finance Analysis*, 2009, Vol. 65, No. 1, pp. 122-140.
35. Barro, R.J., Sala-i-Martin, X. Convergence // *Journal of Political Economy*, 1992, 100(2), pp. 223–251. doi: 10.1086/261816.
36. Kyriacou, A.P., Muinelo-Gallo, L., Roca-Sagalés, O. Regional inequalities, fiscal decentralization and government quality // *Regional Studies*, 2017, 51(6), pp. 945–957. doi: 10.1080/00343404.2016.1150992.
37. Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis // *Journal of Economic Geography*, 2010, 10(5), pp. 619–644. doi: 10.1093/jeg/lbp049.
38. Song, Y. Rising Chinese regional income inequality: The role of fiscal decentralization // *China Economic Review*, 2013, 27(Supplement C), pp. 294–309. doi: <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2013.02.001>.
39. Weingast, B., Shepsle, K., Johnsen, C. The political economy of costs and benefits: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 1981, 89(4), 642-664.
40. Sorens, J. Fiscal federalism, jurisdictional competition, and the size of government // *Constitutional Political Economy*, 2014, No. 25(4), pp. 354–375. doi: 10.1007/s10602-014-9164-0.
41. Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I. Fiscal decentralization and economic growth: Spending versus revenue decentralization // *Economic Inquiry*, 2013, No. 51(4), pp. 1915–1931. doi: 10.1111/j.1465-7295.2012.00508.x.
42. Fiva, J.H. New Evidence on Fiscal Decentralization and the Size of Government // CESifo Working Paper, 2005, Series No. 1615, December, Available at SSRN, URL: <http://ssrn.com/abstract=875312>.
43. Fornasan, F, Webb, S. B., Zou, H. The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence. *Annals of Economics and Finance*, 2000, 1(2), 403-433.
44. Cassette, A. Paty, S. Fiscal decentralization and the size of government: A European country empirical analysis // *Public Choice*, 2010, 143(1), pp. 173–189. doi: 10.1007/s11127-009-9496-x.