



# Влияние федерализма на экономический рост: институциональная перспектива

УДК 338.1 (494)

*Многие государства включают в свое название обозначение «федерация», исходя из чего следует предположить, что большинство людей имеет позитивные представления о федерализме как форме государственного управления. Швейцария и некоторые другие государства показали, с какой пользой для общества может работать фискальный федерализм на практике. В то же время государства, которые пытаются копировать этот, несомненно, положительный опыт, как правило, сталкиваются с существенными трудностями. В статье показано, каким образом фискальный федерализм может повлиять на экономический рост государства, и объяснено, почему «работающий» федерализм встречается настолько редко.*

**Ключевые слова**

Федерализм, разделение власти, демократия, кантон, вертикаль власти, фискальный федерализм, государственный долг, институциональная экономика, федеративное государство, региональная конкуренция.

**Автор**

Тыминский Владимир Георгиевич – сотрудник аппарата правления Akademforum OHG Hannover.

**Ф**едерализм — такая форма государственного устройства, при которой отдельные субъекты обладают определенной самостоятельностью [1]. Конкретно это означает, что территория государства делится на несколько областей (кантонов, штатов, провинций), которые имеют собственную законодательную, судебную и исполнительную власть. Можно представить себе два различных оформления федеральных политических институтов: когда регионы принимают участие в общеполитических решениях (обычно через верхнюю палату парламента; в России это, как известно, Совет Федерации) или когда они не участвуют в процессе принятия федеральных законов, но при этом имеют собственные компетенции на региональном уровне, и в них центральная власть вмешиваться не может. На практи-

*Небольшие государства существуют для того, чтобы наибольшее количество граждан чувствовало себя в них гражданами в полной мере.*

**Якоб Буркхардт,**  
швейцарский историк культуры,  
культуролог

### **Фискальный федерализм гарантирует регионам определенные права при решении региональных или федеральных проблем, но не право взимать собственные налоги.**

ке ни первой, ни второй в чистом виде не существует, и регионы в большей или меньшей степени влияют и на федеральную, и на региональную политику государства.

При планировании структуры федерализма очень важно определить те цели, которые должны быть достигнуты с его помощью. Максимальный положительный эффект, связанный с таким государственным устройством, имеет место благодаря конкуренции между субъектами Федерации, а необходимым условием конкуренции определено является возможность автономно формировать региональный бюджет, другими словами, наличие

права не только на собственные расходы, но и на взимание собственных налогов, так как только в этом случае возможна горизонтальная конкуренция между отдельными субъектами Федерации. Только с ее помощью можно изменить взаимоотношения между предпринимательством и коммерцией, так же как и между гражданами и государством.

Однако создать политическую архитектуру, при которой цена такой межрегиональной горизонтальной конкуренции будет не слишком высока для обще-

ства, очень непросто [2]. Для этой цели требуются политические условия, которые оставляют нижним правительствам субъектов Федерации свободу для собственной политики, прежде всего свободу взимать налоги и определять прерогативы местных расходов. Но при этом центральное правительство в определенной степени ограничивает участие региональных властей в делах, касающихся всего государства.

Возможно, уже стало понятно, что фискальный федерализм — это на деле более развитая форма федерализма, которая гарантирует регионам определенные права при решении региональных или феде-

ральных проблем, но не право взимать собственные налоги. Фискальный федерализм нужен уже для того, чтобы он сам по себе воспринимался серьезно гражданами, предпринимателями и государством [3]. Фискальный федерализм, прописанный в Конституции, — это в первую очередь определенная гарантия конституционного обещания относительно того, что государство является Федерацией [4]. Ведь право регионов взимать собственные налоги и есть доказательство наличия реальной власти у субъектов Федерации, как и экономической самостоятельности и потенциала, необходимого, чтобы одержать победу в возможном противостоянии с центральной властью. Таким образом, фискальный федерализм является реальной гарантией того, что региональная независимость будет существовать достаточно длительный срок и не будет фактически отменена центральной властью в случае ее укрепления.

Но основная польза фискального федерализма все-таки заключается в том, что при горизонтальной конкуренции субъектов Федерации у регионов появляется возможность своеобразной торговли региональными и локальными общественными благами [5]. Покупателями в данном случае выступают граждане и предприятия, которые оплачивают услуги своего региона налогами. При этом рынок общественных благ становится тем совершеннее, чем меньше административно-политические единицы, предлагающие эти услуги. С возрастани-

ем числа административно-политических «продавцов» аналогично рынку обычных товаров сокращаются монопольные сверхприбыли (в данном случае монопольные сверхприбыли государства). Мобильные граждане (те, кто готов в случае недовольства региональным уровнем общественных благ переехать в другой регион) и представители бизнеса выбирают наиболее подходящий для них «ассортимент» общественных благ, таких, например, как дороги, образование или развлечения. Региональные и локаль-

Поскольку индивиды пытаются максимально увеличить свой доход, а бюрократы усилить свое влияние, региональные расходы также имеют тенденцию к постоянному росту [6]. Но как регион, не имеющий собственного дохода, может увеличить расходы? Только через дополнительные средства из центра или накапливая долги. Таким образом, регионы без собственных доходов имеют свойство увеличивать свои траты за счет всего государства. С пользой только для одного региона. Очевидно, что такая си-

гой регион, где условия для их деятельности благоприятнее. Это, например, более независимые суды, ниже коррупция или лучше дороги. А хорошими условиями для обычных граждан могут быть, например, более высокий уровень медицинского обслуживания, низкий уровень преступности и прочие характеристики качества жизни населения. Привлекая людей, регион богатеет, его доходы растут, соответственно правительство этого субъекта Федерации имеет возможность тратить больше средств (на нужды граждан). Кроме того, фискальный федерализм может создать своего рода лабораторию и разнообразить формы политического и экономического устройства Федерации, при этом внимание государства концентрируется на проблемах регионов, то есть оно становится ближе к реальным нуждам обычных граждан [7].

### **Регионы без собственных доходов имеют свойство увеличивать свои траты за счет всего государства.**

ные правительства вынуждены предоставлять свои товары с минимальными издержками и повышать их разнообразие, чтобы привлечь новых клиентов (граждан и бизнес). Регионам приходится бороться за людей и капитал, что, конечно же, способствует увеличению эффективности государственного сектора экономики в целом и тем самым повышению качества управления и косвенно благосостояния граждан.

Наличие фискальных полномочий у региональных правительств интересно и с точки зрения (совершенствования) демократии, так как региональный парламент, не имеющий собственных доходов, может только перераспределять данные ему «сверху» средства и не в состоянии в полной мере представлять волю своего населения, так как гражданам приходится покупать общественные блага по фиксированной цене (общегосударственным налогам) [5]. Таким образом, при «нефискальном федерализме» потребительские и иные права граждан на приобретение общественных благ нарушены.

туация не является оптимальной, так как оплачивать эту дополнительную пользу придется всей Федерации.

Кроме того, субъект Федерации, получающий бюджетные средства из центра, не имеет достаточной мотивации быть защитником частной собственности на территории своей юрисдикции, так как независимо от того, какой доход получит центр за счет налогов от данного региона, основная часть этих средств останется у центра, а регион так или иначе получит свою часть пирога. Напротив, имея право взимать собственные региональные налоги, региональное правительство может предложить наилучшие условия для частного капитала и простых граждан, так как объем региональной казны и финансовое благополучие региона в этом случае взаимосвязаны. И, что еще важнее, эти благоприятные условия для своих граждан регион должен будет создавать за умеренную плату, то есть взимая не слишком высокие налоги с граждан и частных предприятий. В противном случае последние просто переедут в дру-

К сожалению, и фискальный федерализм не лишен недостатков, одним из которых является неравномерное развитие регионов [8]. Если это происходит достаточно долгое время, то разница в уровне жизни между ведущими и отсталыми регионами может стать очень большой. Центральная власть может отреагировать на это неравенство, введя трансферты бедным областям страны, но, к сожалению, это решение крайне проблематично, так как оно снова разрушает стимул привлекать людей и капитал и создавать для них лучшие условия в субъекте Федерации. Таким образом, определенное региональное неравенство есть неизбежное следствие федерализма, которое вытекает из экономического роста более успешных регионов и поэтому в принципе не является чем-то отрицательным. Так, например, в Швейцарии, где федерализм хорошо развит (официально это конфедерация), ВВП на душу населения самого бога-

того кантона (Цуг) по меньшей мере в 2,5 раза выше аналогичного показателя самого бедного (Ури) [9].

Чтобы конкуренция между субъектами Федерации проходила за счет качества и количества предлагаемых ими общественных благ и обязательно за собственный счет, то есть за счет региональных налогоплательщиков, важно не допустить перераспределения денежных средств между субъектами в большом объеме. В противном случае кон-



куренция во многом будет осуществляться за счет всего государства и не будет иметь смысла, так как за качество общественных благ одного региона будут платить другие. Кроме дотационных выплат опасность также представляют региональные долги, так как в случае дефолта одного региона его долги национализуются. Иначе говоря, как и при обычной рыночной конкуренции, при фискальном федерализме требуется идентичность получателя и покупателя этих благ, в ином случае цены (налоги) не будут отражать реальную стоимость общественных благ [10].

Кроме того, что фискальный федерализм может повысить эффективность и разнообразие общественных благ в широком понимании этого слова (и таким образом снизить налоговое бремя), огромную роль играет функция дополнительного вертикального разделения власти, так как горизонтальное разделение между судебной, законодательной и исполнительной властью, как правило, недостаточно, чтобы «усмирить» вышедшего из-под контроля «левафана» (в странах с сильной

исполнительной властью) или неограниченную власть парламентского большинства (в странах с традиционно сильными парламентами) [3]. Из-за этого существует опасность авторитаризма или же, напротив, такой формы демократического режима, при которой лучше организованные группы влияния за счет большинства устанавливают для себя монополии или другие ограничения для конкурентов и потребителей. И в том и в другом случае фискальный федерализм может быть противоядием как от непропорциональной исполнительной власти центра, так и от лоббирования федеральных депутатов. Лоббирование интересов даже десяти региональных парламентов будет и дороже, и труднее для групп влияния.

Не давая автократам и группам влияния чрезмерно укрепить свою власть или привилегии, фискальный федерализм дополнительно может защитить свободный рынок в целом и свободу каждого потребителя и каждого продавца в частности. Кроме того, обогащаясь разными правилами игры, Федерация в целом становится более устой-

чивой к потрясениям извне, что предотвращает, по крайней мере частично, отток населения из страны. Граждане, недовольные состоянием дел в одном субъекте Федерации, могут, не покидая пределов страны, переехать в другой регион, где политическая ситуация для них более благоприятна.

Читатель может задать себе вопрос: не породит ли федерализм региональные диктатуры

могут просто не потянуть некоторые виды государственных благ. Насколько реален этот аргумент, сказать трудно, но очевидно, что иметь, например, 15 армий скорее всего неэффективно. Иначе говоря, нужно понимать, предоставление каких благ оставить центру, а какие можно передать на региональный уровень.

Другая проблема, которая может поставить под вопрос

собственный университет, выигрывает, потому что может понизить налоги и дополнительно привлечь людей и капитал [12]. Так как такой «свободный проезд» приведет к сокращению средств на высшее образование в предлагающем его регионе (если «бесплатных» студентов из соседнего региона невозможно исключить), то регион, не предлагающий высшее образование, должен компенсировать соседнему часть издержек, чтобы бесплатное образование и дальше существовало в актуальном объеме.

Поскольку договор, касающийся компенсационных вы-

### **Определенное региональное неравенство есть неизбежное следствие федерализма, которое вытекает из экономического роста более успешных регионов и поэтому в принципе не является чем-то отрицательным.**

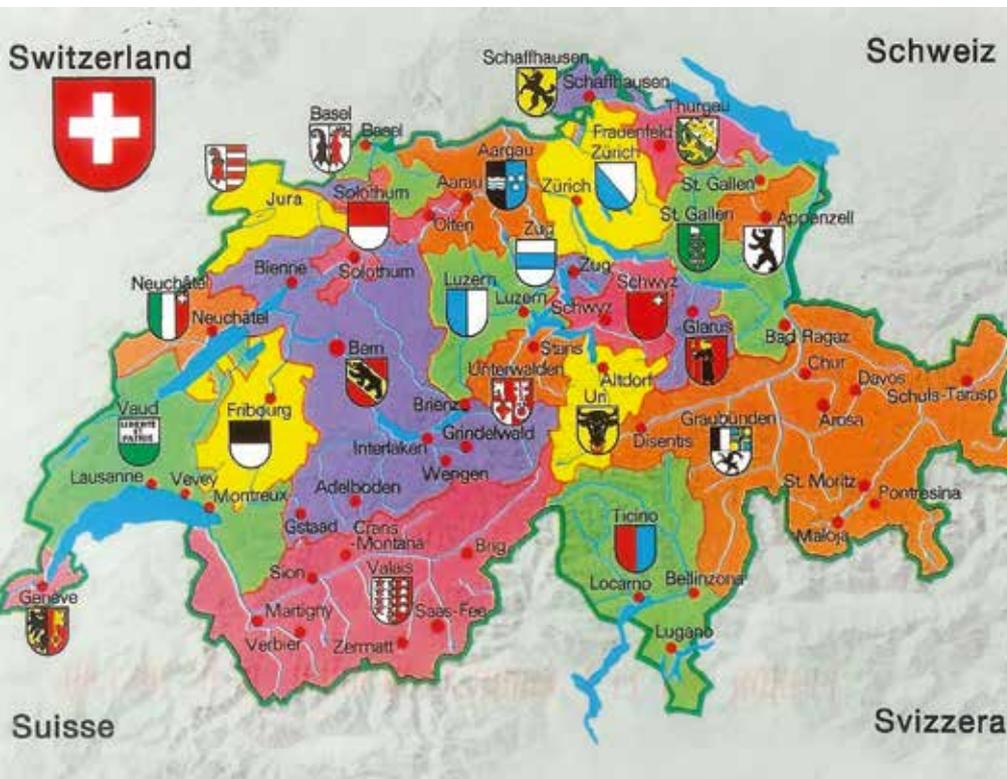
при умеренном федеральном режиме? В принципе исключить этого нельзя, но при свободном передвижении граждан и капитала развитие событий должно привести такой регион в упадок, по крайней мере в том случае, если региональная диктатура будет снижать прибыли местных домохозяйств и частных фирм.

После того как были показаны потенциальные преимущества фискального федерализма, необходимо показать, с какими проблемами могут столкнуться страны, проводящие соответствующие реформы. Помимо уже названной проблемы — социального расслоения регионов вероятны проблемы, связанные с неэффективным предоставлением общественных благ. Этот пункт открыто противоречит тому, что было сказано выше, и причина достаточно тривиальна: если минимум маргинальных издержек находится очень далеко «справа» по ценовой функции, то есть если требуется произвести чего-то очень много, чтобы это стало дешево, то региональные правительства

существование федеральной структуры государства, — это межфедеральные выплаты, когда траты одного субъекта приносят пользу или наносят вред соседним субъектам Федерации [11]. Это могут быть самые разные вопросы от экологии до образования. Можно представить себе ситуацию, когда из двух субъектов Федерации только один предлагает высшее (и бесплатное) образование. В этом случае регион, который не тратит средства на



плат между двумя региональными правительствами, может быть урегулирован двусторонне, федеральное правительство может взять на себя роль координатора по вопросам, затрагивающим все или несколько регионов, и в таком случае играть роль независимого судьи, создающего условия для конкуренции между регионами, не давая одним регионам решать



свои проблемы за счет других, более слабых. Из этого вытекает, что федеральное правительство при фискальном федерализме вовсе не является мало значащим. Напротив, оно объединяет субъекты, гарантируя определенную централизацию в вопросах государственного масштаба, и следит за выполнением договоров между субъектами Федерации. Кроме того, федеральное правительство может взять на себя те вопросы, которые региональные правительства решали бы не так эффективно [13].

Однако даже фискальный федерализм как форма государственного управления еще ничего не говорит о том, каким способом решаются политические вопросы на территории одного кантона, края или земли. Ведь, например, средневековый феодализм (от слова *feudum* — «договор о землевладении», кстати, тот же корень, что и в *feodus* — «договор», «союз») — это тоже форма федерализма, так как княжеские

земли вполне могли иметь частичный суверенитет, собственные законы и другие атрибуты власти, но о демократии тогда, как известно, и речи не было. Другими словами, федерализм вполне может существовать при самых разных формах как диктатуры, так и при демократии, но обычно на региональном уровне просто копируется политическая система правления федерального уровня.

Очень любопытна в этом плане швейцарская система, при которой для решения основных проблем на уровне кантонов проводятся референдумы, когда, не выходя за рамки конституции кантона, граждане делают тот или иной выбор. Этот пример не исключение: во многих странах с развитой системой федерализма (например, в Норвегии, США или Люксембурге) достаточно часто проводятся референдумы. Это говорит о том, что право местного самоуправления (федерализм) очень хорошо дополняется правом

населения региона принимать участие в выборе политических решений.

ПЭС 14017/28.02.2014

## Литература

1. Frey, B., & Stutzer, A. The Role of Local Democracy and federalism in Local Power. Working Paper, 2004, № 25, P. 65
2. Treisman, D. State Corroding Federalism: Interjurisdictional Competition and the Weakening of Central Authority. Unveröffentlicht. University of California, Los Angeles, 2001.
3. Weingast, B. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 2009, Vol. 65, № 3, p. 279–293.
4. Feld, L., & Kirchgässner, P. Sustainable fiscal policy in a federal system — Switzerland as an example. University of St. Gallen Department of Economics Working Paper, 2004, № 9.
5. Tiebout, C. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 64, № 5, p. 416–424.
6. Careaga, M., & Weingast, B. R. Fiscal Federalism, Good Governance, And Economic Growth in Mexico. In D. Rodrik, In search of prosperity: Analytic narratives on economic growth. Princeton Univ. Press, 2003.
7. Hayek, F. A. *Die Anmaßung des Wissens*. Tübingen: Mohr, 1996.
8. Prud'homme, R. The dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, № 2, p. 201–220.
9. Vasquez und McNab. Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development*, 2003, Vol. 31, № 9, p. 1597–1616.
10. Oates, W. E. An Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, Vol. 37, № 3, p. 1120–1149.
11. Feld, L. *Krise der Staatsfinanzen: Institutionelle Rahmenbedingungen für eine solide Finanzpolitik*. Heidelberg, 2010.
12. Taleb N. *Antifragility* Knaus, 2013.
13. Robinson J., Acemoglu D. *Why nations fail* Fischer, 2013.