

**Рамазанов Руслан Раисович****Ramazanov Ruslan Raisovich**

младший научный сотрудник Лаборатории современных проблем региональной экономики Центра стратегических и междисциплинарных исследований Уфимского федерального исследовательского центра РАН

Junior Research Fellow, Laboratory of Contemporary Problems of Regional Economics, Center for Strategic and Interdisciplinary Studies, Ufa Branch of the Russian Academy of Sciences

## ПРИНЦИПЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ [1]

## PRINCIPLES OF DISTRIBUTION OF POWERS BETWEEN LEVELS OF GOVERNMENT [1]

---

### Аннотация:

В статье обсуждается подход к формализации схем распределения расходных полномочий по оказанию общественных услуг населению между уровнями государственной власти. Актуальность исследования обусловлена необходимостью поиска оптимальных форм взаимодействия между государством и населением в процессе обеспечения последних чистыми и смешанными (локальными) общественными благами. В качестве методологии исследования предлагается использование относительно нового направления имитационного моделирования – агент-ориентированного подхода. Агентное моделирование направлено на репрезентацию сложных социально-экономических феноменов «снизу – вверх», когда глобальная динамика системы объясняется через локальные действия и взаимодействия элементарных субъектов, составляющих тело моделируемого объекта. Моделирование открывает широкие возможности для имитационного анализа объектов, реальные эксперименты с которыми невозможны по техническим, этическим или экономическим причинам.

### Ключевые слова:

распределение полномочий, расходные полномочия, уровни государственной власти, федерализм, унитаризм, агент-ориентированный подход, агентное моделирование, конкуренция юрисдикций, чистые общественные блага, смешанные общественные блага.

---

---

### Summary:

The paper discusses the approach to formalizing the distribution of expenditure powers for the provision of public services to the population between levels of government. The relevance of the study is determined by the need to find optimal forms of interaction between the state and the population in the process of providing citizens with pure and mixed (local) public goods. As a research methodology, the use of agent-based approach is proposed, as relatively new direction of simulation modeling. Agent-based modeling aims to represent the complex social and economic phenomena from the bottom up, when the global dynamics of the system is explained through local actions and interactions of elementary entities that make up the body of the simulated object. Modeling opens wide possibilities for simulation analysis of objects with which real experiments are impossible for technical, ethical or economic reasons.

### Keywords:

distribution of powers, expenditure powers, levels of government, federalism, unitarism, agent-based approach, agent modeling, competition of jurisdictions, pure public goods, mixed public goods.

---

Проблемы государственного строительства продолжают оставаться одними из самых важных для современной России. Не теряет своей актуальности задача оптимального распределения полномочий между уровнями государственного управления. Так, на передний план выходят вопросы развития институтов местного самоуправления, непосредственно влияющих на формирование качества локальных общественных благ (городские дороги, освещение улиц), а также частных благ, предоставляемых местными властями и потребляемых коллективно. В качестве примера последних необходимо прежде всего назвать услуги начального и общего среднего образования, а также коммунальные услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями. Обсуждение этих вопросов ведется с позиции рассмотрения государства как специфического института общества, обладающего монополией на насилие и предоставляющего общественные услуги, а также как корпорации – фирмы, с применением к ней методов микроэкономического анализа [2].

Исследуя проблему эффективности производства общественных услуг/благ, американский экономист У. Оутс сформулировал теорему о децентрализации, согласно которой, в силу проблемы асимметрии информации, обеспечивать население локальными общественными услугами эффективнее на местном уровне [3]. Централизация может существенно ограничивать потенциал эффективности федеральных инициатив, однако вместе с тем позволит экономить на масштабе, а мобилизованная сверху работа бюрократического аппарата способствует более

быстрому и с меньшими транзакционными издержками осуществлению массовых социально-экономических преобразований. В связи с этим особую актуальность приобретает исследование схем и принципов распределения полномочий между уровнями государственной власти.

Предметом настоящего исследования является процесс распределения полномочий между уровнями государственной власти по оказанию общественных услуг населению. Цель работы состоит в теоретической концептуализации и формализации моделей распределения полномочий «сверху – вниз» и «снизу – вверх».

Проблемам взаимоотношений национальных и субнациональных уровней государственной власти посвящено множество исследований. Нормативную теорию федерализма и децентрализации активно развивали У. Оутс, Р. Масгрейв [4], Ч. Тибу [5]. Разработкой позитивной теории занимается американский экономист Б. Вайнгаст, известный своей концепцией федерализма, сохраняющего рынок [6]. Примером страны, успешно практикующей принципы данной концепции в качестве инструмента стимулирования экономического развития, он называет Китай, что отмечают и другие авторы [7].

В работе «Квазирыночная модель государства» И. Зулькарнай предлагает позитивную концепцию разграничения предметов ведения внутри федеративного государства [8]. В его модели государство предоставляет населению различные услуги через муниципальный, региональный и федеральный уровни. За каждый вид услуги граждане платят определенный налог. Полезность и стоимость одной и той же услуги, предоставляемой разными уровнями государства, могут сильно различаться.

Используя элементы концепции И. Зулькарнай, рассмотрим два подхода к распределению полномочий между уровнями власти внутри федеративного государства. Первый подход – «сверху – вниз» – присущ государствам авторитарного типа и предполагает, что субъектом в данном процессе выступает центр – федеральный уровень власти. От его решений зависит фактическое распределение полномочий между муниципальным, региональным и федеральным уровнями. Второй подход – «снизу – вверх» – характерен для демократически ориентированных государств. Субъектом в процессе распределения полномочий при этом подходе выступает население (индивиды), а не государство.

В рассуждениях будем исходить из предположения о способности индивидов дифференцировать полезность каждой услуги по источнику предоставления. Другими словами, полезность условной услуги  $X$ , предоставляемой муниципальным, региональным или федеральным уровнями, будет отличаться для каждого отдельного индивида. Соответственно, индивиды различаются по признаку предпочитаемого источника. Реализация схемы «сверху – вниз» предполагает, что государство императивно закрепляет полномочие за одним из уровней исходя из соображения минимизации издержек производства. В демократических государствах каждый гражданин может самостоятельно определить субъект делегирования полномочия в соответствии со своими индивидуальными предпочтениями – таким образом реализуется схема «снизу – вверх». Если государство при распределении полномочий стремится минимизировать издержки, то индивиды стремятся максимизировать полезность услуг. Представим формальное описание каждой концепции.

**«Сверху – вниз».** Этот принцип распределения полномочий характерен для обществ авторитарного типа, в которых неразвитые институты гражданского общества не позволяют индивидам оказывать влияние на решения государства. Целевая функция авторитарной бюрократии (для обозначения которой существует специальный термин – «номенклатура») ориентирована на максимизацию политической и экономической власти государства, а не общественной полезности. Решения номенклатуры могут не согласовываться с общественными интересами, а структура распределения полномочий может быть искажена в пользу федерального центра.

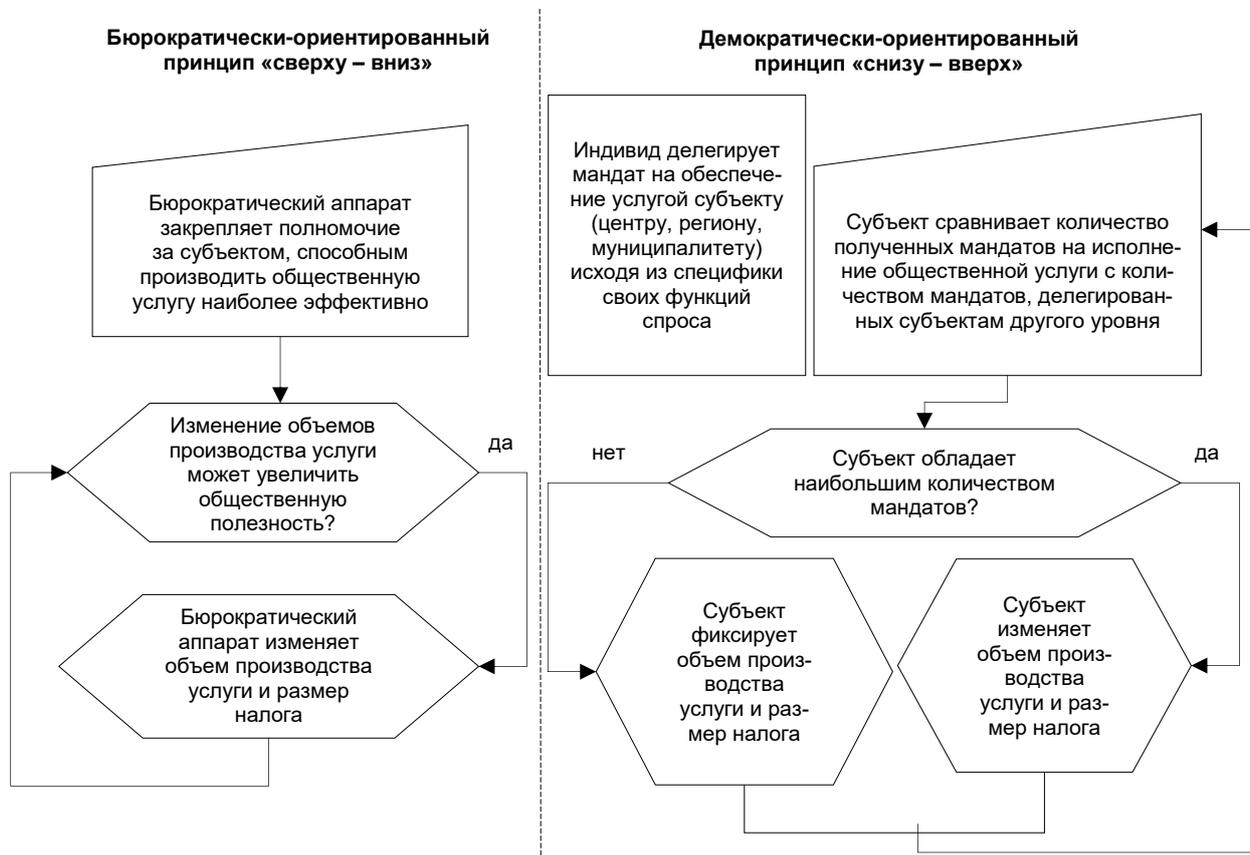
В концептуальной схеме «сверху – вниз» государство имеет возможность императивно устанавливать размер налога и назначать уровень исполнения услуги – полномочие закрепляется за субъектом, способным при прочих равных производить услугу с наименьшими издержками. Слабым местом принципа «сверху – вниз» является ограничение возможностей индивидов выбирать источник обеспечения услугой.

**«Снизу – вверх».** Система, функционирующая на основе этого демократического принципа, предполагает возможность прямого или представительского взаимодействия исполнительной власти с населением. Бюрократия лишается субъектности и выполняет исключительно инструментальные функции наемного менеджмента в руках общества. Вертикальная и горизонтальная структуризация аппарата исполнительной власти отражает общественные, а не номенклатурные интересы бюрократии.

В принципиальной схеме «снизу – вверх» каждый уровень власти (муниципалитет, регион, центр) самостоятельно устанавливает размеры налогов и объемы производства общественных услуг. Индивиды выбирают субъект обеспечения исходя из чистой полезности, которую они могут

извлечь из потребления. Получив мандат от большинства индивидов, муниципалитет/регион/центр оставляет размер налога неизменным. Не получив мандат от большинства индивидов, субъект изменяет размер налога. Таким образом осуществляется конкуренция между юрисдикциями разного уровня за полномочия по обеспечению населения общественными услугами: субъекты, неэффективно исполняющие полномочия, рискуют столкнуться с отзывом мандатов и, соответственно, лишиться налоговых доходов.

Схематическое описание реализации принципов распределения полномочий между уровнями власти представлено на рисунке 1.



**Рисунок 1 – Алгоритмы распределения полномочий между уровнями государственной власти [9]**

Анализ эффективности рассматриваемых в работе принципов распределения полномочий предлагается осуществить на основе агент-ориентированного подхода. Последний является относительно новым направлением имитационного моделирования [10]. Суть агентного подхода заключается в репрезентации феноменов реального мира в виде совокупности множества субъектов (или агентов), обладающих индивидуальной целевой функцией. Агенты стремятся максимизировать (минимизировать) свою целевую функцию через взаимодействие с окружающей средой и/или другими агентами по установленным исследователем правилам. Из локальных взаимодействий агентов возникает глобальная динамика системы, представляющая особый интерес для исследования.

Таким образом, в качестве агентов в приведенных схемах выступают субъекты разного уровня (муниципального, регионального, федерального) и индивиды. Субъекты являются производителями общественной услуги, индивиды – потребителями. Каждый  $j$ -й субъект обладает производственной функцией  $Q_{jh}(T_{jh})$ , устанавливающей взаимосвязь между объемом производства ( $Q$ ) условной услуги  $h$  и размером налога ( $T$ ), взимаемого с каждого индивида за единицу услуги. В свою очередь, каждый  $i$ -й индивид обладает функцией спроса  $D_{ijh}(T_{jh})$  на каждую общественную услугу  $h$ , предоставляемую условным субъектом  $j$ . Динамика имитационной модели раскрывается в процессе регулирования субъектами налоговых ставок и выбора индивидами уровня обеспечения услугой.

Реализация представленных схем на основе имитационного моделирования позволит сравнить их эффективность с точки зрения формирования качественных и количественных характеристик локальных и чистых общественных благ и, возможно, сделать некоторые полезные выводы относительно практики их применения.

### Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена в рамках выполнения плана НИР УФИЦ РАН по государственному заданию Министерства науки и высшего образования РФ № 075-00326-19-00 от 27 декабря 2018 г.
2. Зулькарнай И.У. Государство как фирма по предоставлению общественных услуг // *Общество и экономика*. 2006. № 5. С. 74–115.
3. Oates W.E.: 1) An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37, no. 3. P. 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120> ; 2) *Fiscal Federalism*. N. Y., 1972. 256 p.
4. Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. N. Y., 1959. 628 p.
5. Рамазанов Р.Р. Моделирование межрегиональной миграции при дифференциации характеристик одной локальной общественной услуги [Электронный ресурс] // *Искусственные общества*. 2019. Т. 14, вып. 1. URL: <https://artsoc.jes.su/s207751800005114-4-14/> Доступ для зарегистрированных пользователей (дата обращения: 05.11.2019) ; Tiebout Ch.M. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, no. 5. P. 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>.
6. Weingast B.R.: 1) Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. 2006. 66 p. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1153440> ; 2) The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // *The Journal of Law, Economics, and Organization*. 1995. Vol. 11, no. 1. P. 3–31. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861>.
7. Зулькарнай И.У. Стимулы экономического развития, создаваемые бюджетной системой Китая для всех уровней государственного и местного управления // *Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика*. 2016. № 4 (18). С. 16–21.
8. Зулькарнай И.У. Квазирыночная модель государства : монография. Уфа, 2005. 200 с.
9. Рамазанов Р.Р. Агентное моделирование распределения полномочий между уровнями государства [Электронный ресурс] // *Искусственные общества*. 2019. Т. 14, вып. 3. URL: <https://artsoc.jes.su/s207751800006877-3-1/> Доступ для зарегистрированных пользователей (дата обращения: 05.11.2019).
10. Рамазанов Р.Р. Сравнительная характеристика подходов имитационного моделирования общественных процессов // *Вестник УГНТУ. Наука, образование, экономика. Серия: Экономика*. 2017. № 2 (20). С. 67–77.

### References:

- Musgrave, RA 1959, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, 628 p.
- Oates, WE 1972, *Fiscal Federalism*, New York, 256 p.
- Oates, WE 1999, 'An Essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149, <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>.
- Ramazanov, RR 2017, 'Comparative Characteristics of Approaches to Simulation of Public Processes', *Vestnik UGNTU. Nauka, obrazovanie, ekonomika*, no. 2 (20), pp. 67-77, (in Russian).
- Ramazanov, RR 2019a, 'Agent-based Modeling of the Distribution of Powers Between State Levels', *Iskusstvennye obshchestva*, vol. 14, no. 3, viewed 05 November 2019, <<https://artsoc.jes.su/s207751800006877-3-1/>>, (in Russian).
- Ramazanov, RR 2019b, 'Modeling of Inter-Regional Migration with Differentiation of Characteristics of One Local Public Service', *Iskusstvennye obshchestva*, vol. 14, no. 1, viewed 05 November 2019, <<https://artsoc.jes.su/s207751800005114-4-14/>>, (in Russian).
- Tiebout, ChM 1956, 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, pp. 416-424, <https://doi.org/10.1086/257839>.
- Weingast, BR 1995, 'The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development', *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 11, no. 1. pp. 3-31, <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036861>.
- Weingast, BR 2006, *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, 66 p., <https://doi.org/10.2139/ssrn.1153440>.
- Zulkarnay, IU 2005, *Quasi-Market State Model: Monograph*, Ufa, 200 p., (in Russian).
- Zulkarnay, IU 2006, 'The State as a Public Service Company', *Obshchestvo i ekonomika*, no. 5, pp. 74-115, (in Russian).
- Zulkarnay, IU 2016, 'The Incentives for Economic Development Created by the Budget System of China for All Levels of State and Local Government', *Vestnik UGNTU. Nauka, obrazovanie, ekonomika*, no. 4 (18), pp. 16-21, (in Russian).

Редактор: Тальчук Калерия Сергеевна  
Переводчик: Ездина София Александровна