

РЕФОРМА ФИСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ: ПРОБЛЕМА МЯГКИХ БЮДЖЕТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Павел КАДОЧНИКОВ

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией ИЭПП

Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ

доктор экономических наук,
заместитель директора ИЭПП

Илья ТРУНИН

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией ИЭПП

Сергей ЧЕТВЕРИКОВ

научный сотрудник ИЭПП

Оіковочіа • Політіка

ОΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΡΟΛΙΤΤΙΚΑ

Как уже отмечалось в нашей предыдущей статье¹, недобросовестное поведение субнациональных властей связано с объективным противоречием, заложенным в принципах функционирования государства с многоуровневым бюджетным устройством и децентрализованными полномочиями по предоставлению общественных благ. С одной стороны, в целях повышения эффективности предоставления общественных благ и соответствия деятельности органов власти региональным предпочтениям, удовлетворения требований политических сил и распределения ответственности между уровнями власти национальные власти осуществляют децентрализацию полномочий по сбору налогов и предоставлению общественных благ, предоставляют региональным и местным властям различную степень суверенитета в принятии налоговых и бюджетных решений. Децентрализация, как правило, сопровождается декларациями о том, что субнациональные власти должны нести полную ответственность за решения, принимаемые в рамках их компетенции.

Однако, с другой стороны, избиратели субнациональных властей одновременно являются избирателями и национальных властей, поэтому при возникновении финансовых затруднений на субнациональном уровне для национальных властей по разным причинам может оказаться оптимальным решением нарушить первоначально объявленные

¹ См.: Виньо М., Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей: теория, практика и выводы для России // Экономическая политика. 2006. № 2.

принципы распределения ответственности между уровнями власти и предоставить дополнительную, не предусмотренную первоначальными условиями финансовую поддержку субнациональным бюджетам. Это, в свою очередь, создает стимулы для построения субнациональными властями такой стратегии поведения в области предоставления общественных благ, налогообложения и привлечения займов, которая базируется на ожидании дополнительной финансовой поддержки и в конечном счете не только приводит к неоптимальному по объему предоставлению общественных благ в масштабах всей совокупности регионов и страны в целом, но и способствует повышению вероятности возникновения финансового кризиса².

Разумеется, как и в случае с предприятиями, предоставление финансовых ресурсов субнациональным властям само по себе нельзя считать неэффективным с общественной точки зрения. Национальные власти могут передавать финансовые трансферты субнациональным властям с целью выравнивания их возможностей по предоставлению общественных благ, а также для увеличения предложения на субнациональном уровне тех общественных благ, которые обладают положительными экстерналиями, не учитываемыми субнациональными властями³.

Однако при анализе результатов воздействия межбюджетных трансфертов на поведение властей важное значение имеют не только их виды и способы расчета их объемов, но и правила выделения, которые оказывают влияние на поведение получателей финансовых ресурсов, создавая в ряде случаев стимулы для принятия последними неэффективных решений, что может быть интерпретировано как проблема мягких бюджетных ограничений.

В настоящей статье мы попытаемся оценить состояние системы межбюджетных отношений с точки зрения актуальности проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей.

1. Теоретический анализ модели мягких бюджетных ограничений региональных властей

Анализ проблемы мягких бюджетных ограничений российских региональных властей в данной статье производится путем изучения условий и последствий получения субъектами Российской Федерации нерегулярной (не предусмотренной первоначальными бюджетными проектировками на очередной финансовый год) финансовой поддержки из федерального бюджета, которая может расходоваться на финансирование дополнительных расходов региональных бюджетов. При этом речь идет как о получении финансовых средств в рамках особых каналов финансовой поддержки, так и об увеличении предоставляемых ресурсов в виде выравнивающих трансфертов.

Моделирование поведения региональных властей

Как правило, недобросовестное поведение субнациональных властей большинства стран с многоуровневым бюджетным устройством определяется

² См.: *Inman R. P. Transfers and Bailout: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism / Rodden J., Eskeland G. S., Litvack J. (eds.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Cambridge: MIT Press, 2003.*

³ Подробнее о причинах существования межбюджетных трансфертов и правилах их выделения см.: *King D. N. Local Government Economics in Theory and Practice. London: Routledge, 1992; Musgrave R. A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill, 1959;* а также *Кадочников П., Синельников-Мурьев С., Трунин И. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей / Региональная экономика. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. 2002.*

с учетом возможности принятия на субнациональном уровне решений в области осуществления расходов, привлечения заимствований, увеличения или снижения налоговых ставок. Несмотря на то обстоятельство, что российские региональные власти, как правило, не могут в современных условиях привлекать значительные заимствования и существенно менять налоговые ставки, специфика российской бюджетной системы заключается, среди прочего, в возможности наращивания на региональном и муниципальном уровнях кредиторской задолженности соответствующего бюджета перед населением и предприятиями-поставщиками общественных благ или продуктов и услуг, потребляемых бюджетными учреждениями. Такие действия наряду с привлечением заимствований являются важнейшим способом финансирования осуществляемых расходов.

Рассматривая кредиторскую задолженность как возможность финансирования производства общественных благ, необходимо отметить, что такой способ отличается от традиционных заимствований бюджета, поскольку в данном случае власти занимают средства у поставщиков товаров и услуг, производителей и потребителей общественных благ фактически без их предварительного согласия. При этом происходит снижение благосостояния многих слоев населения региона, кредитуящих бюджет, что отрицательно сказывается на их оценке деятельности региональных властей.

Для построения модели, описывающей возможный спектр решений российских региональных властей в различных условиях, мы предположили, что действия органов власти описываются функцией полезности, при которой по аналогии с нашей предыдущей моделью⁴ увеличение расходов бюджета на финансирование общественных благ при заданном уровне доходов бюджета приводит к росту полезности репрезентативного потребителя в регионе и соответственно к росту полезности региональных властей. Другими словами, мы предполагаем заданной и одинаковой для всех регионов монотонную производственную функцию, ставящую в соответствие расходам бюджета некоторый объем производства общественных благ (то есть чем выше объем бюджетных расходов в регионе, тем больше объем предоставляемых общественных благ).

С учетом данной предпосылки мы предполагаем, что функция полезности региональных властей в i -ом регионе (i меняется от 1 до N) в некоторый период (например, год) имеет следующий вид:

$$u_i = u_i^{RC} (E_i^+, D_i^-) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \quad (1)$$

где: u_i^{RC} — функция полезности региональных властей в i -ом регионе, отражающая предпочтение репрезентативного потребителя, причем $\frac{\partial^2 u_i^{RC}(E_i, D_i)}{\partial E_i^2} < 0$, $\frac{\partial^2 u_i^{RC}(E_i, D_i)}{\partial D_i^2} < 0$; E_i — объем расходов бюджета в i -ом регионе; D_i — объем кредиторской задолженности в i -ом регионе (задолженности, накопленной за рассматриваемый период).

Как уже говорилось выше, основным фактором, оказывающим влияние на поведение субнациональных властей, в рамках исследуемой нами проблемы мягких бюджетных ограничений является наличие в бюджетной системе нерегулярных трансфертов из центрального бюджета, направленных на финансирование дополнительных расходов региональных властей

⁴ См.: Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей.

(так называемые дискреционные трансферты)⁵. Можно предположить, что целью национальных властей при выделении дополнительной финансовой помощи выступает движение к оптимуму общественного благосостояния, характеристиками которого, входящими в функцию полезности национальных властей, являются объемы частных и общественных благ, предоставляемых национальными и субнациональными властями, и масштабы использования на региональном уровне такого способа финансирования производства общественных благ, как наращивание регионом кредиторской задолженности.

При этом бюджетное ограничение региональных властей может иметь следующий вид:

$$\begin{aligned} E_i &\leq T_i + D_i + G_i \\ E_i &\geq 0, T_i \geq 0, D_i \geq 0, G_i \geq 0, \end{aligned} \quad (2)$$

где: G_i — объем дискреционных трансфертов, полученных i -ым регионом; T_i — доходы бюджета, включая налоговые поступления и регулярную федеральную финансовую помощь, объем которой определяется по заранее известным правилам, в i -ом регионе.

При этом предполагается, что расходы и налоговые доходы регионального бюджета, величина кредиторской задолженности и величина финансовой помощи неотрицательны, то есть мы исключаем возможность отрицательных расходов, отрицательных налоговых доходов (чистого предоставления субсидий частному сектору), отрицательных трансфертов (то есть предполагаем, что федеральные власти самостоятельно обеспечивают поступление налоговых доходов в собственный бюджет) и отрицательной кредиторской задолженности (предоплаты предоставляемых общественных благ).

В условиях, когда налоговые доходы регионального бюджета фиксированы и величина трансферта из федерального бюджета также является постоянной и заданной, равновесные значения расходов и кредиторской задолженности в статической модели (1)—(2) определяются из условий первого порядка, предполагающих равенство предельной полезности от увеличения расходов на общественные блага и снижения кредиторской задолженности бюджета и зависящих от вида функции полезности региональных властей. При этом нетрудно заметить, что с ростом экзогенно заданных собственных доходов и финансовой помощи происходит увеличение равновесных в данной задаче значений расходов на финансирование общественных благ и сокращение кредиторской задолженности.

Данная модель дает возможность проследить изменение бюджетных ограничений субнациональных властей — выделение центром финансовой помощи региональным властям приводит к тому, что расходы регионального бюджета могут выходить за пределы, заданные величиной собственных налоговых доходов. Однако в настоящей работе⁶ под проблемой мягких бюджетных ограничений мы будем понимать более сложный для изучения класс ситуаций, когда величина выделяемой из федерального бюджета финансовой помощи определяется под влиянием решений, принимаемых региональными властями в области бюджетной политики.

⁵ При проведении теоретического анализа мы будем предполагать, что возможности регионов по предоставлению общественных благ выравнены с помощью системы регулярной финансовой помощи (распределяемой с учетом факторов дифференциации налогового потенциала, равенства прилагаемых налоговых усилий и расходных потребностей).

⁶ В продолжение работы *Виньо М., Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С.* Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей: теория, практика и выводы для России.

Так, если региональные власти, снижая уровень налогообложения (и тем самым повышая уровень потребления частных благ), могут оказать влияние на федеральный центр с целью увеличения объемов предоставляемой финансовой помощи, то наблюдаются отрицательные фискальные стимулы региональных властей⁷. Аналогично, если региональные власти, увеличивая расходы регионального бюджета (увеличивая объемы предоставления общественных благ) сверх собственных доходов за счет наращивания регионального долга⁸ или кредиторской задолженности, рассчитывают на их погашение за счет трансфертов из федерального бюджета и тем самым оказывают влияние на решения федеральных властей о предоставлении дополнительной финансовой помощи, то имеет место ситуация мягких бюджетных ограничений.

Поведение региона в этом случае подобно поведению других экономических агентов: предприятия, рассчитывающего в случае возникновения финансовых трудностей на помощь со стороны кредитующего его банка или поддерживающего его государства⁹; банка, рассчитывающего на помощь центрального банка в ситуации кризиса¹⁰; застрахованного лица, когда возникают риски постконтрактного недобросовестного поведения (классическая проблема «moral hazard»¹¹) и т. д.

Существуют различные, связанные с политикой в области региональных расходов механизмы воздействия региона на решения центрального правительства о выделении финансовой помощи. Все такого рода механизмы объединяет то, что наращивание (или снижение) расходов региональных бюджетов одновременно с увеличением (уменьшением) объема предоставления общественных благ в регионе приводит к возникновению каких-либо явлений, негативно оцениваемых центральным правительством, которое вынуждено принимать меры по компенсации их отрицательного эффекта. Среди таких механизмов: непредоставление властями регионов проживающим в них гражданам необходимого объема общественных благ или трансфертов, за которые де-юре или де-факто несет субсидиарную ответственность центральное правительство (зарплата работникам бюджетной сферы, услуги жилищно-коммунального хозяйства), предоставление общественных благ, финансируемых за счет наращивания регионального долга (что чревато опасностью дефолта) и/или кредиторской задолженности бюджета (переходящей в просроченную задолженность, для погашения которой требуется

⁷ См., например: *Aizenman J.* Soft budget constraints, taxes and the incentive to cooperate // *International Economic Review*. 1993. November. P. 819—832.; *Pettersson-Lidbom P., Dahlberg M.* An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints / Uppsala University. Department of Economics. Working Paper Series № 28. 2003.

⁸ См., например: *Qian Y., Roland G.* Federalism and the Soft Budget Constraint // *American Economic Review*. 1998. Vol. 88, № 5. December. P. 1143—1161.

⁹ *Kornai J.* The Road to a Free Economy. Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary. New York: W. W. Norton, Budapest: HVG Kiadó, 1990. На венгерском языке: *Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében.* (A Passionate Pamphlet in the Cause of Hungarian Economic Transition.) Budapest: HVG Kiadó, 1989; *Qian Y. Y., Xu C. G.* Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Nonstate Sector // *The Economics of Transition*. 1993. Vol. 1, № 2. June. P. 135—170.

¹⁰ *Dewatripont M., Roland G.* The Design of Reform Packages under Uncertainty // *American Economic Review*. 1995. Vol. 85(5). P. 1207—1223.

¹¹ *Bolton P., Dewatripont M.* Contract Theory. Cambridge: MIT Press, 2005; *Dewatripont M., Maskin E.* Contract Renegotiation in Models of Asymmetric Information // *European Economic Review*. 1990. Vol. 34(2—3). P. 311—321; *Mirrlees J.* The Theory of Moral Hazard and Unobservable Behavior // *Review of Economic Studies*. 1999. Vol. 66. P. 3—21; *Tirole J.* Incomplete Contracts: Where Do we Stand? // *Econometrica*. 1999. Vol. 67(4). Vol. 741—782.

вмешательства федерального центра), начало капитального строительства без наличия должных ресурсов в расчете на дальнейшую поддержку федеральным центром возникшего долгостроя и т. д.

Ниже мы сосредоточимся на ситуации, когда регион может воздействовать на решение центра о выделении ему нерегулярной финансовой помощи путем наращивания объема предоставляемых населению общественных благ, финансируемых за счет накопления кредиторской задолженности бюджета перед производителями данных благ (включая бюджетные учреждения и их задолженность поставщикам и работникам), задолженности по заработной плате перед государственным служащими и задолженности по трансфертам населению. Как отмечалось выше, при этом регион может рассчитывать на то, что наиболее вероятной реакцией центрального правительства на рост задолженности будет увеличение суммы выделяемых межбюджетных трансфертов, поскольку увеличение объема накопленной кредиторской задолженности бюджета отрицательно влияет на функцию полезности центра, снижая уровень поддержки центральных властей населением региона.

При анализе рассмотренной ситуации необходимо иметь в виду, что предпочтения региональных властей могут отличаться от предпочтений репрезентативного потребителя из-за наличия собственных интересов региональной бюрократии¹². Другими словами, политика региона в области бюджетных расходов, направленная на увеличение объемов получаемой финансовой помощи, может быть обусловлена различными причинами. Поэтому, анализируя задачи регионального правительства, мы будем рассматривать две различных подзадачи, в которых функция полезности региональных властей (1) отражает предпочтения репрезентативного потребителя (ее максимизация соответствует максимизации общественного благосостояния в регионе) или (2) учитывает предпочтения репрезентативного потребителя, но помимо этого региональная бюрократия стремится увеличить региональный бюджет в соответствии с гипотезой Нисканена. Предельная полезность расходов для такой функции выше, чем в первом случае.

Соответствующие модификации функций полезности будем обозначать следующим образом:

$$1. u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i} \quad (3)$$

$$2. u_i = v_i^B(E_i, D_i) \rightarrow \max_{E_i, D_i}, \quad \frac{\partial v_i^B}{\partial E_i} > \frac{\partial u_i^{RC}}{\partial E_i} \text{ при тех же } E_i \text{ и } D_i \quad (4)$$

Моделирование поведения федеральных властей

При построении модели поведения центрального правительства мы предполагаем, что федеральные власти самостоятельно осуществляют сбор федеральных налогов и финансирование федеральных бюджетных расходов. С учетом предпочтений потребителей, получающих полезность от частных и общественных благ, увеличение расходов на финансирование федеральных общественных благ и снижение налогов (увеличение потребления частных благ населением) приводят к увеличению полезности федерального правительства:

¹² Niskanen W. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review Papers and Proceedings. 1968. Vol. 58. P. 293–305.

$$U = U^F \left(E_0^+, E_1^+, \dots, E_n^+, D_1^-, \dots, D_n^- \right) \rightarrow \max_{E_0, G_1, \dots, G_n}, \quad (5)$$

где: $U^F(E_0, E_1, \dots, E_n, D_1, \dots, D_n)$ — функция полезности федеральных властей; E_0 — расходы федерального правительства на предоставление федеральных общественных благ; E_i — расходы региональных властей на предоставление региональных общественных благ; D_i — объем кредиторской задолженности в i -ом регионе; G_i — объем финансовой помощи i -му региону.

Бюджетное ограничение федерального правительства предполагает, что собираемые федеральные налоги используются для финансирования расходов на производство федеральных общественных благ, а также для оказания финансовой помощи региональным властям. При анализе мы будем исходить из того, что центральное правительство осуществляет финансовую поддержку регионов путем распределения некоторого объема средств в виде нерегулярной (дискреционной) помощи. Как отмечалось выше, регулярные (выравнивающие) трансферты мы не рассматриваем, считая их экзогенными и включенными в T . Расходы центра на предоставление федеральных общественных благ и предоставление нерегулярной финансовой помощи регионам связаны следующим тождеством:

$$E_0 = T_0 - \sum_{i=1}^N G_i, \quad E_0, T_0, G_i \geq 0, \quad (6)$$

где: T_0 — налоговые доходы федерального бюджета; G_i — объем финансовой помощи i -ому региону.

Далее, при проведении анализа и нахождении равновесных значений финансовой помощи, расходов и кредиторской задолженности, мы будем предполагать, что кривые всех рассматриваемых функций полезности вогнуты и имеют непрерывные вторые производные по аргументам, бюджетное ограничение выполняется как равенство (в противном случае можно увеличить значение полезности, повысив расходы), а прочие ограничения не являются связывающими. То есть условия первого порядка одновременно являются достаточными условиями оптимума.

При моделировании рассматривались два варианта функции полезности центра: (1) функция полезности центра включает полезность от расходов федерального правительства и функции полезности региональных правительств (базовая функция полезности федерального правительства), (2) функция полезности федерального центра в дополнение учитывает возможные экстерналии, важные для федерального центра при осуществлении региональных расходов¹³:

$$\begin{aligned} 1. \quad U &= U \left(u_0^{RC}(E_0), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_n, D_n) \right) \rightarrow \max_{E_0, G_1, \dots, G_n}, \quad \frac{\partial U}{\partial u_i} > 0 \\ 2. \quad U &= U \left(v_0^{Ext}(E_0, E_1, \dots, E_n), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_n^{RC}(E_n, D_n) \right) \rightarrow \max_{E_0, G_1, \dots, G_n} \quad (7) \\ &\frac{\partial v_0^{Ext}}{\partial E_0} = \frac{\partial u_0^{RC}}{\partial E_0}, \quad \frac{\partial v_0^{Ext}}{\partial E_i} > 0 \quad \text{для } i = 1, \dots, N \end{aligned}$$

¹³ Осуществление региональных расходов помимо повышения полезности репрезентативного потребителя в регионах сопряжено с дополнительными положительными экстерналиями для страны в целом, которые не учтены в функции полезности региональных властей, а также в функции полезности федерального центра в первом варианте. Один из возможных вариантов учета этих экстерналий состоит в том, чтобы дополнительно учесть региональные расходы в функции полезности центра помимо полезности региональных властей u_0 .

При сравнении приведенных двух вариантов функции полезности центра видно, что необходимость оказания финансовой помощи регионам возникает как следствие нескольких причин. Во-первых, центр учитывает положительные экстерналии от общественных благ, предоставляемых регионами, и потому стремится стимулировать регионы к росту расходов. Во-вторых, из имеющихся предпосылок следует необходимость межрегионального выравнивания предельных полезностей региональных бюджетных расходов и кредиторской задолженности бюджетов, а также выравнивания предельной полезности собственных бюджетных расходов с предельной полезностью бюджетных расходов регионов. Другими словами, наблюдается стремление центра найти оптимальное распределение своих бюджетных расходов между предоставлением федеральных общественных благ и региональных общественных благ во всех регионах.

*Очередность действий, возможные равновесия,
условия возникновения мягких бюджетных
ограничений региональных властей*

Моделирование стратегического взаимодействия федерального правительства и региональных властей можно провести в виде игры с одновременными или последовательными ходами игроков. Стратегиями региональных властей в таких игровых моделях являются расходы региональных бюджетов на предоставление общественных благ и величина кредиторской задолженности. Стратегией федерального правительства — набор величин финансовой помощи, выделяемой регионам, и величина расходов на общественные блага, предоставляемые центром.

При взаимодействии федеральный центр и региональные власти решают свои задачи, максимизируя собственные функции полезности, описанные выше, и находят оптимальные для себя значения расходов федерального бюджета и финансовой помощи (центральное правительство) и расходов и кредиторской задолженности региональных бюджетов (региональные правительства). Равновесия в такой модели зависят от очередности решения собственных задач региональными властями и федеральным правительством, а также от распределении информации о результатах выбора между участниками.

Возможны три ситуации, которые ниже будут проанализированы с помощью соответствующих игровых моделей.

(А) Модель взаимодействия с первым ходом федерального правительства. С большой степенью условности бюджетные процедуры, касающиеся распределения финансовой помощи между регионами, могут быть описаны следующей последовательностью принятия решений:

1. Федеральный центр прогнозирует собственные налоговые доходы и доходы региональных бюджетов, которые в нашей модели считаются заданными. На основе этой информации федеральный центр определяет величину трансфертов регионам. При определении величины финансовой помощи федеральные власти учитывают возможную ответную реакцию региональных властей на выделение трансфертов, которая может проявляться в выборе величин региональных бюджетных расходов и кредиторской задолженности бюджета в результате получения финансовых ресурсов.

2. Выработанное на предыдущем шаге решение федерального центра доводится до регионов, и региональные власти на этой основе принимают решения о величинах расходов регионального бюджета и кредиторской задолженности в соответствии с тем, как это было предугадано федеральным центром.

3. В течение финансового года региональные власти осуществляют расходы, направленные на производство общественных благ, финансируя их за счет собственных налоговых доходов, финансовой помощи и кредиторской задолженности, при этом федеральный центр осуществляет собственные бюджетные расходы и выделяет регионам финансовую помощь в предусмотренных ранее размерах.

В описанной модели взаимодействия центра и регионов ситуация недобросовестного поведения региона, то есть поведения в расчете на выделение гранта, не возникает. При этом реакция региональных властей на действия федерального центра полностью соответствует его первоначальным представлениям.

Описанные действия органов власти различных уровней в рамках данной модели осуществления межбюджетных отношений в России можно рассматривать как ситуацию, при которой федеральные власти в ходе бюджетного цикла (при составлении проекта федерального бюджета на очередной финансовый год, которое предшествует разработке регионами собственных бюджетных планов) точно прогнозируют показатели, характеризующие бюджетные решения субъектов Федерации. При этом фактическое поведение региональных властей также не отличается от прогнозируемого центром при составлении бюджета.

(Б) Модель одновременного взаимодействия федерального правительства и региональных властей. Рассмотрим ситуацию, когда последовательность описанных выше шагов 1—3 варианта (А) изменяется таким образом, что и центр, и регионы принимают бюджетные решения одновременно (центр — о величине выделяемой центром финансовой помощи и осуществлении им собственных расходов, регионы — об объемах региональных расходов и кредиторской задолженности).

В этом случае региональные власти в ответ на выделение некоторой суммы гранта (это может быть, например, равновесное или неравновесное значение гранта, полученное на предыдущем этапе взаимодействия, значение гранта, полученное в ходе предварительных переговоров с федеральным центром и др.) решают собственную задачу и находят оптимальные при заданном значении финансовой помощи величины расходов и кредиторской задолженности. При этом региональные власти могут найти собственные функции реакции — зависимость расходов регионального бюджета или кредиторской задолженности от величины финансовой помощи, — решив задачу максимизации собственной функции полезности при заданном параметре — выделяемой центром финансовой помощи.

Для простоты мы будем предполагать, что выделяемая дополнительно финансовая помощь полностью расходуется на погашение кредиторской задолженности. В такой ситуации функцией реакции федерального центра является зависимость федеральной финансовой помощи от величины расходов регионального бюджета. При этом по результатам выделения гранта происходит корректировка кредиторской задолженности в соответствии с изменившимся бюджетным ограничением, то есть грант направляется на погашение кредиторской задолженности регионального бюджета.

Интерпретация процесса достижения равновесия при одновременном выборе параметров бюджетной политики регионами и центром может предполагать как итеративный процесс схождения к равновесию, при котором итерации соответствуют годовым циклам бюджетного планирования, так и процесс определения равновесия в ходе одного бюджетного цикла за счет осуществления переговоров и выявления возможного поведения контрагента при заданном

поведении других участников игры. В описанной ситуации при отличии функции полезности региональных властей от функции полезности репрезентативного потребителя в регионе расходы региональных властей могут превышать общественно оптимальное значение. В то же время, если региональные власти отражают предпочтения репрезентативного потребителя, то достигается общественный оптимум расходов и кредиторской задолженности.

В рамках рассматриваемой модели реакция региональных властей на выделение дополнительной финансовой помощи не может быть полностью предугадана федеральными властями при распределении финансовой помощи. Однако при этом региональные власти не могут поставить федеральный центр в ситуацию, когда для последнего наилучшим решением является выделение дополнительного финансирования. В терминах межбюджетных отношений в России это означает, что политика федеральных властей может создавать предпосылки для завышения бюджетных расходов органами власти субъектов Федерации, однако решения региональных властей не являются определяющими для выделения финансовой помощи — в процессе бюджетного торга происходит учет различных параметров поведения региональных властей и в случае, если в ходе переговоров региональным властям удастся убедить федеральные власти в необходимости выделения трансфертов с целью финансирования погашения кредиторской задолженности, то успех подобной практики отражается на уровне бюджетных расходов и кредиторской задолженности бюджета в регионах.

(В) Модель взаимодействия с первым ходом региональных властей.

1. На первом этапе региональные власти прогнозируют собственные налоговые доходы, которые в модели считаются заданными, и выбирают величину расходов на предоставление региональных общественных благ, а также объем кредиторской задолженности бюджета с учетом возможной с их точки зрения реакции федеральных властей на этот выбор. Другими словами, региональные правительства решают задачу центрального правительства и определяют, как федеральный центр отреагирует на решения региональных властей, либо предугадывают непосредственно функцию реакции федерального центра.

2. На втором этапе региональные власти осуществляют соответствующие расходы на предоставление общественных благ, финансируя их за счет собственных налоговых доходов и наращивания кредиторской задолженности бюджета.

3. Федеральный центр определяет величину финансовой помощи на основании доступной ему информации о доходах и расходах регионов в соответствии с тем, как это предугадывали региональные власти, и выделяет финансовую помощь, которая используется последними на погашение кредиторской задолженности.

В приведенной выше модели бюджетного планирования мягкие бюджетные ограничения возникают из-за того, что действия региональных властей (в данном случае — увеличение расходов и кредиторской задолженности) могут вызвать увеличение гранта со стороны федерального правительства. Региональные власти осуществляют расходы (за счет собственных налоговых доходов и кредиторской задолженности), предугадывая поведение федерального правительства и рассчитывая на погашение кредиторской задолженности бюджета за счет получения дополнительной финансовой помощи от федерального правительства.

Эта ситуация может рассматриваться как недобросовестное (оппортунистическое) поведение региональных властей, которые предполагают,

что при наращивании ими расходов, финансируемых за счет накопления задолженности, центральное правительство не допустит значительного роста такой задолженности и выделит дополнительные объемы финансовой помощи региону.

Таким образом, данной моделью описывается ситуация, при которой федеральные власти принимают решения о распределении финансовой помощи полностью под влиянием положения дел на уровне субъектов Федерации, а органы власти субъектов Федерации пользуются знанием возможной реакции федеральных властей с целью получения более высоких объемов финансовой помощи, то есть имеет место классический случай проблемы мягких бюджетных ограничений.

Частным случаем варианта (В) является модель, в которой региональные власти знают функцию реакции федерального центра или, другими словами, региону известны правила выделения федеральным центром нерегулярной финансовой помощи в зависимости от параметров региональной бюджетной политики, то есть расходов регионального бюджета и накопленной кредиторской задолженности (например, на основании предшествующей практики бюджетного планирования регионы могут сделать вывод о том, что распределение финансовой помощи осуществляется пропорционально величине накопленной кредиторской задолженности бюджета).

Приведенная выше классификация ситуаций взаимодействия между уровнями власти, основанная на очередности действий (ходов) федерального правительства и региональных властей, накладывает на следующие особенности взаимодействия между ними, которые могут быть учтены в модели:

- предпочтения региональных властей отражают предпочтения потребителей, проживающих в регионе, либо предпочтения бюрократии;
- взаимодействие происходит в условиях определенности либо неопределенности правил выделения финансовой помощи.

Кроме отмеченных вариантов моделей в следующем разделе для сравнения также будут рассмотрены модели центрального планировщика, в которых его функция полезности — это функция полезности федерального центра. Функция полезности центра может быть представлена либо как функция полезности репрезентативного потребителя ($U=U(u_0^{RC}(E_0), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_N, D_N))$), либо как функция, дополнительно учитывающая экстерналии от предоставления региональных общественных благ ($U=U(v_0^{Ext}(E_0, E_1, \dots, E_N), u_1^{RC}(E_1, D_1), \dots, u_N^{RC}(E_N, D_N))$). Бюджетное ограничение в этой модели представляет собой сумму расходов федерального и региональных бюджетов, которая не должна превышать сумму доходов федерального и региональных бюджетов и накопленной в регионах кредиторской задолженности.

Анализ моделей взаимодействия региональных властей и федерального правительства при выборе бюджетной политики

Приведенные выше предпосылки позволяют рассмотреть несколько отличающихся вариантов теоретической модели, провести анализ равновесных значений расходов, кредиторской задолженности и финансовой помощи в этих моделях, сравнить характеристики равновесий между собой.

В таблице 1 представлены результаты структуризации рассмотренных моделей.

В модели *М0* предполагается, что функция максимизации общественного благосостояния совпадает с функцией полезности федерального репре-

Т а б л и ц а 1

Варианты модели взаимодействия федерального правительства и региональных властей

Модели максимизации общественного благосостояния			
Функция общественного благосостояния (функция полезности федерального центра)			
совпадает с предпочтениями (федерального) репрезентативного потребителя $U = U(u_0^{RC}(E_0), \dots)$		учитывает экстерналии от предоставления региональных общественных благ $U = U(v_0^{RC}(E_0), \dots)$	
Модель M0		Модель M0э	
Модели взаимодействия федеральных и региональных властей			
	Предпочтения федерального центра отражают предпочтения (федерального) репрезентативного потребителя $U = U(u_0^{RC}(E_0), \dots)$		
	Предпочтения региональных властей		
	отражают предпочтения (регионального) репрезентативного потребителя $u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i)$	отражают предпочтения бюрократии $u_i = v_i^B(E_i, D_i)$	отражают предпочтения (регионального) репрезентативного потребителя $u_i = u_i^{RC}(E_i, D_i)$
	Взаимодействие в условиях определенности выделения финансовой помощи		Взаимодействие в условиях неопределенности выделения финансовой помощи
(А) Первый ход федерального центра	Модель M1	Модель M4	Модель M7
(Б) Одновременное взаимодействие	Модель M2	Модель M5	Модель M8
(В) Первый ход региональных властей	Модель M3	Модель M6	Модель M9
(В-а) выделение финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности	Модель M3а	Модель M6а	Модель M9а
(В-б) распределение общего фонда финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности	Модель M3б	Модель M6б	Модель M9б

зентативного потребителя¹⁴, при этом максимизация осуществляется при общем бюджетном ограничении — суммарные расходы федерального и региональных бюджетов не превышают суммы доходов федерального и региональных бюджетов и прироста кредиторской задолженности региональных бюджетов за период.

Условия первого порядка в такой модели представляют собой условия равенства предельной полезности от увеличения федеральных расходов, от увеличения региональных расходов, а также от сокращения кредиторской задолженности на региональном уровне, которая выравнивается за счет перераспределения средств между регионами путем выделения финансовой помощи.

Модель M0э аналогична модели M0 с тем отличием, что функция полезности федерального центра дополнительно учитывает положительные экстерналии от

¹⁴ Понятие федерального репрезентативного потребителя введено по причине того, что в отличие от регионального репрезентативного потребителя, выбирающего между расходами и кредиторской задолженностью регионального бюджета, федеральный репрезентативный потребитель делает такой выбор в отношении федеральных расходов, а также расходов и кредиторской задолженности всех регионов.

предоставления общественных благ на региональном уровне. Учет положительных экстерналий означает более высокую предельную полезность от предоставления общественных благ на региональном уровне по сравнению с функцией полезности репрезентативного (регионального) потребителя; условия первого порядка в этой модели, так же, как и в модели $M0$, — это условия равенства предельной полезности от увеличения расходов на всех уровнях и от сокращения кредиторской задолженности на региональном уровне. Следствием более высокой предельной полезности региональных бюджетных расходов в этой задаче будет более высокий уровень расходов и кредиторской задолженности региональных бюджетов и более низкие расходы федерального бюджета.

В модели $M1$ в соответствии с описанной выше схемой взаимодействия (вариант А) предполагается, что федеральный центр при выделении финансовой помощи принимает во внимание функцию реакции региональных властей на выделяемый им объем федеральной финансовой помощи и решает собственную задачу с учетом их функций реакции.

Используемая форма функции полезности федеральных властей, в которую входят функции полезности региональных властей, в системе взаимодействия с первым ходом федерального центра позволяет достичь общественного оптимума — условия первого порядка и оптимальные значения федеральных и региональных расходов, а также региональной кредиторской задолженности совпадают с общественным оптимумом: $E_i^{M1}=E_i^{M0}$, $D_i^{M1}=D_i^{M0}$, $G_i^{M1}=G_i^{M0}$. Это означает, что если федеральный центр (как и региональные власти) в своей функции полезности учитывает непосредственно функции полезности региональных репрезентативных потребителей, то децентрализация принятия бюджетных решений при использовании правила первого хода федеральным центром (то есть выделение финансовой помощи и дальнейший выбор региональных властей при заданном значении финансовой помощи) не приводит к снижению общественного благосостояния. При оптимальном значении выделяемой федеральной финансовой помощи региональные власти финансируют расходы оптимальным образом.

В модели $M2$ в условиях одновременного взаимодействия (вариант Б) равновесные значения федеральной финансовой помощи, федеральных и региональных расходов, а также кредиторской задолженности на региональном уровне определяются исходя из пересечения кривых реакции федерального центра на расходы и кредиторскую задолженность регионов.

Условия первого порядка в этой модели совпадают с условиями модели максимизации общественного благосостояния $M0$: $E_i^{M2}=E_i^{M0}$, $D_i^{M2}=D_i^{M0}$, $G_i^{M2}=G_i^{M0}$. Такой результат в данном случае опять же получается из-за того, что в ситуации, когда регионы максимизируют полезность регионального репрезентативного потребителя и соответствующая функция полезности учитывается в функции полезности федерального центра, оптимальные значения выбора региональных властей и федерального центра совпадают. Расходы в получаемом равновесии соответствуют оптимальным расходам при максимизации общественного благосостояния.

В модели $M3$ региональные власти, использующие право первого хода, при решении своей задачи принимают во внимание функцию реакции федерального центра. В этой ситуации, если федеральная финансовая помощь не зависит от фактических расходов региональных бюджетов, то расходы региональных бюджетов и значения кредиторской задолженности совпадают с общественно оптимальными, соответственно, расходы федерального бюджета и объемы выделяемой финансовой помощи также общественно оптимальны. В рассматриваемой модели величина выделяемой финансовой

помощи (как функция реакции центра на расходы региональных бюджетов) в общем случае положительно зависит от расходов региональных бюджетов. Это означает, что оптимальные значения расходов регионального бюджета в данной модели выше, чем общественно оптимальные. Другими словами, в случае первого хода региональных властей учет реакции федерального центра на увеличение расходов региональных бюджетов приводит к тому, что региональные власти завышают собственные расходы и кредиторскую задолженность, предполагая выделение дополнительного трансферта из федерального бюджета и впоследствии получая его. Таким образом, в этой модели региональные власти находятся в ситуации мягких бюджетных ограничений: недобросовестное поведение региональных властей приводит к увеличению выделяемой им финансовой помощи и смещению региональных расходов в сторону увеличения по сравнению с общественно оптимальными.

В моделях *M3a* и *M3б* рассматривается поведение региональных властей в условиях заранее заданных правил выделения финансовой помощи, а финансовая помощь выделяется пропорционально кредиторской задолженности¹⁵. При этом мы предполагаем, что финансовые возможности федерального центра ограничены и выделяемой финансовой помощи хватает на погашение только части задолженности, то есть коэффициент пропорциональности в формуле выделения финансовой помощи меньше единицы. При накоплении регионами задолженности федеральный центр выделяет трансферт, пропорциональный задолженности, но меньший по величине. В модели *M3a* зафиксирована доля погашаемой кредиторской задолженности, в модели *M3б* — общий фонд финансовой помощи. Проблема общего фонда финансовой помощи региональных властей проявляется в том, что увеличение помощи одному региону возможно только за счет сокращения помощи остальным. Это приводит к тому, что оптимальные значения расходов региональных бюджетов выше расходов в отсутствие грантов, но ниже расходов в модели *M3a*. Такое положение объясняется тем, что в дополнение к условию пропорциональной зависимости финансовой помощи от кредиторской задолженности регионы сталкиваются с проблемой ограниченности общего фонда финансовой помощи.

Модели *M4–M6* аналогичны моделям *M1–M3*, но здесь региональные власти имеют функцию полезности, которая отличается от функции полезности репрезентативного избирателя большей предельной полезностью от осуществления региональных бюджетных расходов.

Результаты анализа условий первого порядка и равновесий в рассматриваемых задачах взаимодействия показывают, что равновесные расходы региональных бюджетов в модели *M1* первого хода федерального центра совпадают с равновесными расходами в модели *M2* одновременного взаимодействия, но эти расходы меньше, чем равновесные расходы в модели *M3* первого хода региональных властей. Если функция полезности региональных властей имеет большую предельную полезность от региональных расходов по сравнению с функцией полезности репрезентативного потребителя, то равновесные расходы региональных бюджетов в этом случае увеличиваются:

$$E_i^{M0} = E_i^{M1} = E_i^{M2} < E_i^{M4} = E_i^{M5} < E_i^{M6}; \quad (8)$$

$$E_i^{M0} < E_i^{M3} < E_i^{M6}; \quad E_i^{M3a} < E_i^{M6a}; \quad E_i^{M3б} < E_i^{M6б} < E_i^{M6a}.$$

¹⁵ Модели *M3a* и *M3б* вытекают из модели *M3*, если при решении задачи региональных властей предполагается заданной функция реакции федерального центра — выделение финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности.

Увеличение расходов региональных бюджетов во всех случаях соответствует сокращению расходов федерального бюджета и росту федеральной финансовой помощи, а также росту кредиторской задолженности на региональном уровне.

Графическая иллюстрация проанализированных выше моделей приведена на рисунке 1. Прямые линии $G_i = G_i(E_i)$ и $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ — это кривые реакции федерального центра и региональных властей соответственно. Угол наклона кривой реакции федерального правительства $G_i = G_i(E_i)$ к оси G_i больше 45° , так как при увеличении расходов региональных властей на 1 руб. финансовая помощь увеличивается на меньшую величину. Угол наклона кривой реакции региональных властей $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ к оси E_i также превышает 45° , так как при увеличении финансовой помощи региональным властям на 1 руб. часть этих средств используется для погашения кредиторской задолженности, и региональные расходы растут на меньшую сумму.

Равновесие в модели *M1* первого хода федерального правительства совпадает с равновесием одновременного взаимодействия федерального центра и региональных властей (модель *M2*) — точкой пересечения кривых реакции федерального правительства $G_i = G_i(E_i)$ и региональных властей $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ в случае, если предпочтения региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя. Эта точка обозначена на рисунке как I. Такое совпадение равновесий с первым ходом федерального правительства и одновременного взаимодействия означает, что кривая постоянной полезности федерального правительства $U = \bar{U}$ касается кривой реакции региональных властей $E_i = E_i^{RC}(G_i)$ в точке ее пересечения с кривой реакции федерального правительства $G_i = G_i(E_i)$. Эта точка в соответствии с приведенными выше результатами анализа совпадает с точкой максимизации общественного благосостояния в модели *M0*.

В модели первого хода региональных властей *M3* они максимизируют свою функцию полезности на кривой реакции федерального центра $G_i = G_i(E_i)$. Соответствующая точка обозначена на рисунке как II, для нее характерны более высокие по сравнению с точкой I значения расходов и федеральной финансовой помощи.

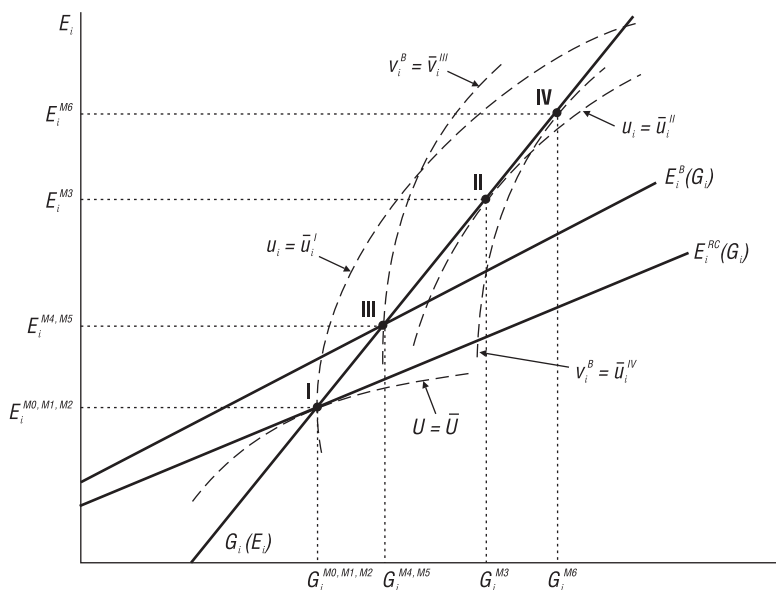


Рис. 1

В случае если предпочтения региональных властей отражают предпочтения бюрократии, то соответствующие равновесия характеризуются более высокими значениями расходов при тех же объемах финансовой помощи — кривая реакции региональных властей сдвигается вверх $E_i = E_i^B(G_i)$. Соответственно равновесие в модели *M4* первого хода федерального центра и в модели *M5* одновременного взаимодействия характеризуется более высокими значениями расходов (точка III). Значения расходов в модели *M6* первого хода региональных властей в этом случае (точка IV) также выше, чем в модели *M3* (точка II).

Модели *M7–M9* отличаются от моделей *M1–M3* тем, что в них предполагается выделение финансовой помощи с некоторой заранее заданной и известной региональным властям вероятностью p , при этом с вероятностью $(1-p)$ реализуется ситуация, в которой финансовая помощь не выделяется¹⁶. В этих моделях равновесные значения расходов, финансовой помощи и кредиторской задолженности в условиях неопределенности лежат между значениями в условиях отсутствия финансовой помощи и равновесными значениями в аналогичной модели в условиях определенности, причем, чем ниже вероятность выделения финансовой помощи, тем меньше расходы регионального бюджета и кредиторская задолженность.

Полученные результаты в частности означают, что введение неопределенности в моделях, где имеет место завышение расходов региональных бюджетов при наличии мягких бюджетных ограничений или при завышении расходов из-за соответствующих предпочтений региональных властей, может сдвинуть равновесные значения расходов региональных бюджетов к оптимальным.

Интерпретация результатов анализа

Приведенные выше модификации предложенной теоретической модели, позволяющие выделить условия, при которых появляются ситуации мягких бюджетных ограничений, представлены в таблице 2.

Из таблицы следует, что ситуации мягких бюджетных ограничений возникают при оппортунистическом поведении регионов, когда они учитывают поведение центрального правительства в моделях первого хода региональных властей (модели *M3*, *M6* и *M9*): увеличение расходов региональных бюджетов и кредиторской задолженности приводит к росту федеральной финансовой помощи. Кроме того, рассматривается два частных случая первого хода регионов: (1) финансовая помощь центра выделяется пропорционально кредиторской задолженности (модели *M3a*, *M6a* и *M9a*), (2) общий фонд финансовой помощи распределяется пропорционально кредиторской задолженности (модели *M3б*, *M6б* и *M9б*). Все остальные ситуации описывают в нашей терминологии жесткие бюджетные ограничения. В случае, когда региональные власти отражают предпочтения населения, при первом ходе центра (модель *M1*) и при одновременном взаимодействии центра и регионов (модель *M2*) достигается общественный оптимум. Ситуации превышения региональными расходами оптимального уровня возникают в рассматриваемых моделях при сдвиге предпочтений региональных властей в сторону увеличения расходов (модели *M4–M6*).

В терминах, более приближенных к реальному процессу взаимодействия федерального правительства с регионами Российской Федерации, полученные результаты могут быть интерпретированы следующим образом.

¹⁶ Можно предположить, что с вероятностью $(1-p)$ реализуется тип действий центральной власти, который не предполагает выделение финансовой помощи.

**Результаты моделирования взаимодействия федерального правительства
и региональных властей**

	<i>Предпочтения федерального центра отражают предпочтения (федерального) репрезентативного потребителя</i> $U=U(u_0^{RC}(E_0), \dots)$		
	Предпочтения региональных властей		
	<i>отражают предпочтения (регионального) репрезентативного потребителя</i> $u_i = u_i^{RC}(E_p, D_i)$	<i>отражают предпочтения бюрократии</i> $u_i = v_i^B(E_p, D_i)$	<i>отражают предпочтения (регионального) репрезентативного потребителя</i> $u_i = u_i^{RC}(E_p, D_i)$
	<i>Взаимодействие в условиях определенности выделения финансовой помощи</i>		<i>Взаимодействие в условиях неопределенности выделения финансовой помощи</i>
(А) Первый ход федерального центра	Достигается общественный оптимум (модели <i>M1</i> и <i>M2</i>)	Происходит завышение расходов региональных бюджетов (модели <i>M4</i> и <i>M5</i>)	Достигается общественный оптимум (модель <i>M7</i>)
(Б) Одновременное взаимодействие			Происходит снижение расходов по сравнению с общественно оптимальным уровнем (модель <i>M8</i>)
(В) Первый ход региональных властей (В-а) выделение финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности (В-б) распределение общего фонда финансовой помощи пропорционально кредиторской задолженности	Возникает ситуация мягких бюджетных ограничений (модели <i>M3</i> , <i>M3a</i> и <i>M3б</i>)	Возникает ситуация мягких бюджетных ограничений, усугубляемая дополнительным завышением расходов (модели <i>M6</i> , <i>M6a</i> и <i>M6б</i>)	Возникает ситуация мягких бюджетных ограничений, но с меньшими значениями расходов по сравнению с условиями полной определенности (модели <i>M9</i> , <i>M9a</i> и <i>M9б</i>)

Взаимодействие в модели *M1* (первый ход федерального правительства) предполагает, что федеральное правительство располагает информацией о функции полезности региональных властей (регионального репрезентативного избирателя) и бюджетном ограничении региональных властей. Соответственно федеральный центр может решить задачи максимизации полезности регионов и определить, какую финансовую политику регионы будут проводить в ответ на то или иное значение величины финансовой помощи. Поскольку функция полезности федерального правительства в этом случае совпадает с функцией максимизации общественного благосостояния, а предпочтения региональных властей — с предпочтениями регионального репрезентативного потребителя, результатом такого взаимодействия является достижение общественного оптимума.

В моделях *M2* и *M3* федеральный центр не знает и не может определить функции реакции региональных властей на выделяемую им финансовую помощь. В модели одновременного взаимодействия *M2* приближение к равновесию может происходить в процессе постепенного определения точки пересечения кривых реакции федерального центра и региональных властей либо при переходе от одного бюджетного года к другому, либо в рамках одного бюджетного года при обсуждении бюджетных проектировок в ходе иерархического торга. Поскольку в данном случае мы предполагаем, что как федеральный центр, так и региональные власти максимизируют

функцию полезности репрезентативного потребителя, равновесные значения расходов и финансовой помощи будут соответствовать общественно оптимальным. При этом децентрализация бюджетных полномочий не приводит к отклонению от общественного оптимума только в том случае, если предпочтения региональных властей отражают предпочтения репрезентативного потребителя.

При указанных условиях (модель *M2*) выделение финансовой помощи, так же, как и в модели *M1*, можно интерпретировать как инструмент федерального центра, обеспечивающий достижение общественного оптимума. Это означает, что в условиях, когда предпочтения региональных властей отражают предпочтения региональных избирателей и региональные власти не совершают оппортунистических действий, направленных на получение дополнительной финансовой помощи от федерального центра, децентрализация расходных полномочий не приводит к отклонению от общественного оптимума.

В описанной ситуации регионы не имеют возможности заранее определить свою политику в области бюджетных расходов таким образом, чтобы получить дополнительные финансовые ресурсы сверх определенных ранее. Однако подобная ситуация практически не встречается ни в российской, ни в мировой практике. Региональные власти всегда в той или иной степени имеют возможность оказать влияние на решения, принимаемые на федеральном уровне, в том числе в области предоставления дополнительных финансовых ресурсов региональным властям. Аналогичная ситуация наблюдается и в России, где представители региональных властей принимают самое активное участие в процессе бюджетного торга уже после одобрения закона о федеральном бюджете на текущий год (например, по поводу распределения дополнительных бюджетных доходов).

Модель *M3* первого хода региональных властей отличается от модели одновременного взаимодействия тем, что региональные власти знают функцию реакции федерального центра (они могут прогнозировать, сколько будет выделено финансовой помощи в зависимости от выбираемых параметров регионального бюджета). В отличие от модели *M1* первого хода федерального правительства, в которой федеральное правительство располагает информацией о параметрах бюджетной политики и предпочтениях региональных властей, в модели *M3* первого хода региональных властей вряд ли можно предположить, что региональные власти могут сформировать функцию реакции федерального центра, решая соответствующую задачу. Более вероятным является постепенное определение функции реакции (не точки пересечения функций реакции, а именно функции реакции федерального центра, то есть зависимости выделяемой финансовой помощи от параметров бюджетной политики региональных властей) в ходе переговоров о выделении дополнительной финансовой помощи между региональными властями и федеральным центром или исходя из анализа поведения центра в предыдущие годы по отношению к решениям различных региональных властей.

Отклонения расходов и финансовой помощи в модели, описывающей оппортунистическое поведение регионов, от оптимальных значений модели с первым ходом федерального центра определяются тем, насколько успешно региональным властям удастся вести переговоры с федеральным центром, насколько федеральный центр реагирует на те аргументы в пользу выделения дополнительной финансовой помощи, которые выдвигают региональные власти, то есть в какой степени региональным властям удастся диктовать федеральному центру стратегию поведения (в терминах модели — обосновывать необходимость поддержки центра для финансирования кредиторской

задолженности путем принятия бюджетных решений, которые становятся известны центру до момента выделения финансовой помощи регионам).

Другими словами, право первого хода региональных властей при формировании системы распределения федеральной финансовой помощи региональным властям обусловлено степенью их влияния на процесс принятия решений по поводу правил распределения средств и (или) объемов межбюджетных трансфертов конкретным регионам.

Для того чтобы не допустить возникновения ситуации мягких бюджетных ограничений, федеральному центру (в терминах проанализированных моделей) следует предотвращать возможность выявления региональными властями функции реакции центра. Вступление центра в переговоры с регионами в ходе текущего бюджетного периода не должно давать региональным властям необходимой информации о возможном выделении финансовой помощи в ответ на те или иные параметры бюджетной политики регионов. Преждевременная декларация центром своих намерений относительно выделения нерегулярной дополнительной финансовой помощи, а также правил ее выделения (в случае, если эти правила основаны на использовании индикаторов, зависящих от решений региональных властей) тождественна объявлению своей функции реакции — это приводит к тому, что регионы получают возможность использовать право первого хода. Одновременно центр должен приобрести такую репутацию, которая не позволит регионам на основе опыта прошлых лет с достаточной надежностью прогнозировать реакцию центра на те или иные бюджетные решения региональных властей.

Разумеется, рассмотренные модели в чистом виде неприменимы к российской практике. В исследуемом периоде значительная часть расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации определялась федеральными властями в виде федеральных расходных мандатов. Региональные органы власти в России не имеют возможности исключительно по собственной инициативе выбирать уровни финансирования многих видов расходных обязательств. Более того, в некоторых ситуациях возникновение кредиторской задолженности может быть вызвано не наличием собственной стратегии, направленной на получение дополнительной финансовой помощи, а увеличением расходных обязательств по решению федеральных властей в рамках соответствующих расходных мандатов.

Введение в модель неопределенности выделения финансовой помощи приводит к тому, что региональные власти вынуждены снижать кассовые расходы собственных бюджетов во избежание сохранения значительной кредиторской задолженности в случае, если финансовая помощь не будет выделена. Причем в ситуации, когда финансовая помощь используется в качестве инструмента достижения общественного оптимума, это приводит к снижению расходов ниже оптимального уровня. Однако в случае проведения недобросовестной бюджетной политики важным фактором возникновения мягких бюджетных ограничений является вероятность получения финансовой помощи (чем меньше такая вероятность, тем ближе возникающее равновесие к общественному оптимуму). Оценка такой вероятности может быть получена на основе информации о прошлом опыте получения дополнительной финансовой помощи, прогнозе доходов федерального центра и ресурсов, направляемых центром на поддержку регионов, и др.

Проведенный анализ предпосылок возникновения проблемы мягких бюджетных ограничений субнациональных властей позволяет предположить, что устройство системы межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также тенденции в распределении финансовой помощи из федерального

бюджета субъектам Федерации в определенные периоды способствовали возникновению ситуации, аналогичной той, которая описывается моделью с первым ходом региональных властей.

В период до 1998 года в Российской Федерации отсутствовали четкие, основанные на объективных характеристиках правила распределения финансовой помощи между субъектами Федерации, причем это распределение осуществлялось достаточно сложным образом. Региональные власти для изменения объемов финансовой помощи из федерального бюджета использовали механизмы лоббирования, которые действовали через несколько каналов влияния — как на этапе составления закона о федеральном бюджете, так и при обсуждении в парламенте и в ходе исполнения.

Таким образом, в период до 1998—1999 годов происходил бюджетный торг между региональными и федеральными властями, и ситуация в российской бюджетной системе была ближе к ситуации первого хода региональных властей (субъектам Федерации были известны основные характеристики реакции федерального правительства на их требования о предоставлении финансовой помощи, поэтому основные направления бюджетной политики на региональном уровне вполне могли формироваться с учетом этого фактора).

Ситуацию 1998—1999 годов, когда вследствие финансового кризиса доходы бюджетов всех уровней резко сократились и влияние региональных властей уменьшилось, можно охарактеризовать как взаимодействие в условиях неопределенности. Резкое падение бюджетных доходов нарушило тенденции, складывавшиеся в предыдущие годы, и взаимодействие центра и регионов в этот период, по-видимому, можно описать моделью с первым ходом центра или моделью одновременного взаимодействия с неопределенностью.

С начала 2000 года и вплоть до настоящего времени финансовая помощь, распределяемая при составлении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, рассчитывается с применением заранее известных методик, причем объем межбюджетных трансфертов регионам не находится в прямой зависимости от характеристик их бюджетных доходов и кредиторской задолженности. Однако распределение дополнительных (сверхплановых) доходов, в том числе и на цели предоставления дополнительных межбюджетных трансфертов региональным властям, приводит к тому, что последние вновь получают возможность предполагать, что существует взаимосвязь между характеристиками их бюджетной политики и объемом выделяемой финансовой помощи из федерального бюджета, и пытаться влиять на распределение финансовой помощи. Как представляется, современную ситуацию целесообразно описывать моделью взаимодействия с первым ходом регионов, характеризуемой неопределенностью; аргументом в пользу получения дополнительной финансовой помощи в этом случае является угроза возврата к накоплению задолженности по финансированию общественных благ (заработной платы служащих).

Одновременно следует отметить, что в связи с переходом к назначению глав исполнительной власти субъектов Федерации создаются предпосылки к противодействию такой ситуации за счет увеличения влияния центра на решения региональных властей в области бюджетной политики. Другими словами, центр в новых политических условиях может получить право первого хода не вследствие проведения жесткой политики отказа от распределения нерегулярной финансовой помощи, компенсирующей бюджетные решения региональных властей, а за счет большей финансовой дисциплины назначаемых губернаторов по сравнению с избираемыми региональными руководителями (последнее соображение, разумеется, не означает рациональности отказа от выборности губернаторов).

3. Эмпирическая проверка некоторых гипотез относительно мягких бюджетных ограничений субнациональных властей

Способы оценки состояния бюджетных ограничений субнациональных властей

В настоящее время вопрос о влиянии межбюджетных трансфертов на финансовое поведение субнациональных властей достаточно подробно изучен¹⁷. При проведении такого анализа принято считать, что субнациональные власти характеризуются мягкими бюджетными ограничениями, если они принимают решения о расходах и заимствованиях, исходя не из соображений экономической или социальной эффективности соответствующих решений самих по себе, а в большей степени рассчитывая на получение финансовой помощи от центрального правительства при возникновении финансовых затруднений. Вследствие этого прямая оценка степени жесткости бюджетных ограничений органов власти практически невозможна, поскольку основная сложность состоит в том, чтобы выявить у субнациональных властей такого рода ожидания. По этой причине в целях проведения эмпирических оценок, как правило, разрабатываются различные косвенные индикаторы ожиданий власти.

В числе работ, посвященных проблеме мягких бюджетных ограничений, следует выделить работу У. Моузена и Ф. ван Коуэнберга¹⁸, в которой эта проблема рассматривается с точки зрения возможности региональных властей осуществлять заимствования. Любое финансирование бюджетных расходов не за счет налоговых доходов приводит к снижению налоговой цены общественного блага, а следовательно, любой грант или заем рассматривается как смягчающий бюджетные ограничения¹⁹. Таким образом, чем больше в некоторой стране децентрализованы расходные полномочия, тем, по мнению авторов, меньше расходы консолидированного бюджета, поскольку региональные власти имеют меньше возможностей осуществлять заимствования.

На основе оценок по выборке стран сделан вывод о том, что чем большую долю в расходах расширенного правительства составляют расходы субнациональных властей (то есть чем выше степень бюджетной децентрализации), тем меньше общая величина расходов расширенного правительства в этих странах. По мнению авторов, фискальная децентрализация ужесточает бюджетные ограничения и тем самым противодействует увеличению размеров государственного сектора за счет того, что региональные правительства, по

¹⁷ См.: *Rubinfeld D.* The Economics of the Local Public Sector // Auerbach A. J., Feldstein M. S. Handbook of Public Economics. Vol. II. Amsterdam. 1987; *Borcharding Th. E., Deacon R. T.* The Demand for the Services of Non-federal Governments // American Economic Review. 1972. Vol. 62. P. 891–906; *Deacon R. T.* Private Choice and Collective Outcomes: Evidence from Public Sector Demand Analysis // National Tax Journal. 1977. December. Vol. 30. P. 371–386; *Bowen H.* The Interpretation of Voting in the Allocation of Economics Resources // Quarterly Journal of Economics. 1943. Vol. 58. P. 27–49; *Barr J. L., Davis O. A.* An Elementary Political and Economic Theory of the Expenditures of Local Governments // The Southern Economic Journal. 1966. Vol. 33. P. 149–165; *Inman R. P., Rubinfeld D. L.* The Political Economy of Federalism // Mueller D. C. (ed.). Perspectives on Public Choice Theory. New York: Cambridge University Press, 1997.

¹⁸ *Moesen W., van Cauwenberge Ph.* The status of the budget constraint, federalism and the relative size of government: a bureaucracy approach // Public Choice. 2000. Vol. 104. P. 207–224.

¹⁹ Наряду с этой гипотезой в работе отмечается, что бюджетные ограничения регионов ослабляются в результате получения грантов (при этом авторы полагают, что целью выделения грантов в большинстве случаев является стимулирование роста расходов).

сравнению с центральным, имеют меньше возможности прибегать к займам. Это дополняет классическую гипотезу, согласно которой децентрализация бюджетной системы позволяет обеспечить условия для развития фискальной конкуренции между регионами за счет межрегиональной миграции, приводящей к равновесию с относительно низким уровнем налогообложения при высокой эффективности бюджетных расходов²⁰.

Результаты оценок, приведенные в работе М. Дальберга и П. Петтерсон-Лидбома²¹, базируются на том, что ожидания получения финансовой помощи формируются у субнациональных властей на основании собственного опыта в предыдущем году и опыта соседних регионов.

Было проведено исследование по проблеме наличия мягких бюджетных ограничений в 286 регионах Швеции в 1974—1992 годах. Результаты показали, что уровень регионального долга увеличивается в среднем на 6—10%, если региональное правительство ожидает получения финансовой помощи от центрального правительства, исходя из собственного прошлогоднего опыта, в то время как ожидания финансовой помощи, основанные на опыте получения помощи соседними регионами в предыдущий год, увеличивают региональный долг в среднем на 25—30%.

Оценки, приведенные в работе Дж. Роддена²², построены на предположении о том, что, не рассчитывая на получение финансовой помощи от центрального правительства в кризисной ситуации, субнациональные власти уменьшают свои расходы в случае непредвиденного уменьшения доходов. Именно это явление (снижение расходов при непрогнозируемом уменьшении доходов), по мнению автора модели, и должно характеризовать жесткость бюджетных ограничений. В модели исследуется, как решения субнациональных властей в области определения бюджетных расходов изменяются в зависимости от ожидаемых и неожиданных изменений доходов, безработицы и ВВП. Оценки производились для земель ФРГ.

Для определения ожидаемых значений переменных в модели используются прогнозные значения, полученные на основе авторегрессионных моделей. При этом разница между действительными и прогнозными значениями переменных трактуется как неожиданное изменение — шок.

На основании этих данных оценивается зависимость изменения бюджетных расходов земель от ожидаемых значений бюджетных доходов, безработицы и ВВП, а также их шоковых изменений. При этом считается, что в случае жесткого бюджетного ограничения субнациональные власти при отрицательном шоковом изменении доходов должны уменьшать свои расходы, то есть коэффициент при переменной, характеризующей шоковое изменение доходов в регрессии расходов, должен быть положительный. Поскольку немецкие земли обладают небольшими налоговыми полномочиями, доходы в модели считались экзогенно заданными.

В работе немецкие земли разделены на две группы: одни получали дополнительную (оперативно выделяемую в течение бюджетного года) финансовую помощь достаточно редко на протяжении исследуемого промежутка времени, другие — достаточно часто. Автор называет их соответственно «сильными» и «слабыми» землями. Отмечается, что «слабые» земли не уменьшают свои

²⁰ См.: *Tiebout Ch.* A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416—424; *Oates W.* Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

²¹ *Pettersson-Lidbom P., Dahlberg M.* An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints. Uppsala University. Department of Economics. Working Paper Series № 28. 2003.

²² *Rodden J.* The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World. Mimeo. Department of Political Studies. MIT. 2001.

расходы в ответ на непредвиденное уменьшение доходов, то есть они заимствуют деньги в случае неожиданных финансовых трудностей, а «сильные» при положительном шоковом изменении доходов не увеличивают расходы. Причем уменьшение реальных доходов на 100 DM в расчете на душу населения сопровождается снижением на 56 DM реальных расходов на душу населения. Это свидетельствует о том, что «сильные» земли неохотно заимствуют деньги в случае финансовых затруднений.

Таким образом, ожидание дополнительной финансовой помощи из центрального бюджета (измеряемое частотой ее получения) оказывает положительное влияние на объем заимствований в случае непредвиденного снижения доходов. Вместе с тем отказ от снижения бюджетных расходов при непредвиденном снижении доходов, связанный с ожиданием дополнительной финансовой помощи, не оказывает существенного стабилизирующего влияния на экономику региона, то есть по результатам исследований не было получено выводов, свидетельствующих в пользу того, что уровень бюджетных расходов связан с темпами роста ВВП или уровнем безработицы.

В своей работе А. Бевилакуа²³ тестировал гипотезу о положительной зависимости между финансовой помощью, которая выделялась штатам Бразилии в кризисной ситуации, и бюджетными расходами штатов. Положительная зависимость между этими величинами, по мнению автора, свидетельствует о том, что штаты, которые получали в предыдущие кризисные периоды большую экстренную финансовую помощь, осуществляли более высокие расходы, не боясь кризиса и ожидая помощи от центрального правительства. Для исследования использовались панельные данные по 27 бразильским штатам за два периода: с 1991 по 1994 годы и с 1995 по 1998 годы.

Автор рассматривает три кризиса в Бразилии — в 1989, 1993 и 1997 годах. Результаты исследования свидетельствуют в пользу гипотезы о том, что штаты, которые получали более высокую экстренную финансовую помощь, имели более высокий уровень бюджетных расходов. Это говорит о возможности наличия у бразильских штатов мягких бюджетных ограничений.

Основные гипотезы и ограничения проведения эмпирического анализа

Результаты проведенного анализа исследований проблемы мягких бюджетных ограничений на региональном уровне, практики зарубежных стран в области построения межбюджетных отношений, а также выводы из анализа теоретической модели взаимодействия между федеральным и региональным уровнями власти в России позволяют сформулировать ряд гипотез, которые далее будут тестированы с использованием выборки данных об исполнении бюджетов субъектов Федерации и другой доступной нам региональной статистики.

Как показал анализ исследований проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей, основным подходом к проверке наличия таких ограничений является оценка зависимости действий региональных властей от факта выделения нерегулярной дополнительной финансовой помощи в предыдущих периодах. Однако в реальной ситуации выделение причинно-следственных связей между финансовой помощью центра и действиями региональных властей оказывается существенно затрудненным по ряду при-

²³ Bevilaqua A. State-Government Bailouts in Brazil. Mimeo. Inter-American Development Bank. 2000.

чин, среди которых наиболее важной является влияние других, в том числе объективных факторов на величины как кредиторской задолженности, так и финансовой помощи²⁴.

В эмпирической части настоящей работы проверяются две основных гипотезы. Во-первых, гипотеза о наличии зависимости величины финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета, от величины кредиторской задолженности субнациональных бюджетов. Подобным образом тестируется вывод о том, что федеральные власти в России склонны оказывать дополнительную финансовую поддержку регионам, находящимся в затруднительном финансовом положении, а именно — с высоким объемом накопленной кредиторской задолженности региональных бюджетов.

Во-вторых, гипотеза о том, что по некоторым расходным статьям кредиторская задолженность бюджета погашается при получении финансовой помощи из федерального бюджета, а не за счет собственных доходов. Это позволяет проверить вывод о том, что региональные власти склонны использовать величину кредиторской задолженности бюджета по отдельным статьям в качестве аргумента для получения дополнительных финансовых трансфертов из федерального бюджета, не финансируя соответствующие расходы за счет собственных доходов, а накапливая кредиторскую задолженность в расчете на получение дополнительной финансовой помощи, которая и идет на погашение этой задолженности.

Разумеется, даже в совокупности проверка этих двух гипотез не позволяет утверждать о наличии проблемы мягких бюджетных ограничений региональных властей в России. Их проверка позволяет говорить о наличии зависимостей, которые могут являться следствием существования мягких бюджетных ограничений российских региональных властей.

Моделирование влияния кредиторской задолженности на величину финансовой помощи

Проверка гипотезы о влиянии накопленной на начало года кредиторской задолженности на величину финансовой помощи предполагает оценку модели, описывающей величину финансовой помощи, выделяемой центром регионам, с включением в такую модель показателя кредиторской задолженности. Как показано в работе П. Кадочникова, С. Синельникова-Мурылева и И. Трунина²⁵, на величину финансовой помощи в России в период после 1995 г. оказывают влияние показатели расходов и налоговых доходов реги-

²⁴ В частности, сложно дать ответ на вопрос, произошло ли увеличение объемов предоставления общественных благ в регионе и их финансирование за счет прироста кредиторской задолженности в результате намеренных действий региональных властей с целью последующего получения непредусмотренной дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета (т.е. имела место проблема мягких бюджетных ограничений), либо это увеличение расходов было вызвано объективными причинами (например, решениями, принятыми вышестоящими властями). Строго разделить данные ситуации на основании имеющихся годовых статистических данных не представляется возможным, поэтому ниже значительная часть гипотез для тестирования сформулирована так, чтобы оценить наличие или отсутствие определенных явлений, которые предположительно могли быть вызваны мягкими бюджетными ограничениями. Наличие этих явлений выступает необходимым условием для вывода о существовании мягких бюджетных ограничений, то есть в случае мягких бюджетных ограничений соответствующие последствия будут иметь место, но не наоборот: возможны ситуации, когда аналогичная динамика показателей может быть вызвана другими причинами.

²⁵ Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей.

ональных бюджетов, которые должны быть включены в модель, при этом показатель финансовой помощи в свою очередь влияет на величину расходов и кредиторской задолженности. Это означает, что такие показатели, как кредиторская задолженность, федеральная финансовая помощь и расходы бюджета оказывают взаимное влияние друг на друга, поэтому необходимо оценивать систему одновременных уравнений, включающих помимо уравнения для финансовой помощи также и уравнения для доходов, расходов регионального бюджета и кредиторской задолженности.

При построении соответствующей системы уравнений дополнительно были учтены два обстоятельства. Во-первых, спецификация и предварительная оценка модели в такой форме (в соответствии с результатами, полученными в названной выше работе) показала, что в отсутствие негативных фискальных стимулов налоговые доходы не зависят от федеральной финансовой помощи, поэтому соответствующее уравнение было исключено из системы. Во-вторых, оценки уравнения для кредиторской задолженности в рассмотренной системе уравнений показали, что значимые коэффициенты в этом уравнении наблюдаются только при показателях, отражающих результаты голосования регионов на выборах Президента России и в Государственную думу (регионы, проголосовавшие за В. Путина и партию «Единая Россия», накопили большую кредиторскую задолженность). Кроме того, значимый и положительный коэффициент наблюдался при переменной, отражающей разрыв между рассчитанными нами нормативами расходных потребностей и налоговым потенциалом региона²⁶, то есть, фактически, бюджетную недообеспеченность региона. Фактические расходы и финансовая помощь оказались незначимыми. Соответственно, в данном уравнении для кредиторской задолженности объясняемая переменная оказалась независимой от других эндогенных переменных системы, поэтому данное уравнение при проведении оценок было из системы исключено.

Таким образом, итоговая модель оценивалась в форме системы двух уравнений для расходов регионального бюджета и получаемой финансовой помощи. В уравнение для расходов регионального бюджета помимо финансовой помощи и налоговых доходов были также включены показатели, характеризующие бюджетную сеть.

Для расчетов использовались панельные данные по 88 регионам Российской Федерации (кроме Чеченской Республики); источник данных о доходах и расходах региональных бюджетов, а также о совокупной величине финансовой помощи, полученной из федерального бюджета²⁷, — отчеты

²⁶ Нормативы расходных потребностей рассчитывались в соответствии с результатами моделирования как расчетные значения расходов регионов в условиях выравнивания их доходов, а значения налогового потенциала — как расчетные налоговые доходы регионов в условиях выравнивания их налоговых усилий; подробнее см.: *Кадочников П., Синельников С., Трунин И.* Оценка налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации. М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

²⁷ В оценках мы использовали данные по совокупной финансовой помощи, полученной бюджетами субъектов Российской Федерации из федерального бюджета. Вместе с тем для более корректных оценок следовало бы разделить финансовую помощь на две составные части — ресурсы, объем которых определяется на основании объективных формул и критериев, и ресурсы, которые тем или иным образом зависят от показателей доходов, расходов и бюджетной задолженности на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. К сожалению, несмотря на тот факт, что основной источник трансфертов — дотации из Фонда финансовой поддержки регионов — в последние годы рассчитываются на основании утвержденной фиксированной формулы, по крайней мере два соображения не позволяют выделить объем указанных дотаций в качестве формализованной финансовой помощи. Во-первых, формула в чистом виде применяется лишь несколько лет, до 2001—2002 годов,

Министерства финансов Российской Федерации об исполнении региональных бюджетов, прочие статистические данные взяты из открытых публикаций Федеральной службы статистики Российской Федерации, сборника «Регионы России». При проведении оценок использовались данные в расчете на душу населения в сопоставимых между регионами и между годами ценах за период с 2000 по 2004 годы. Ограничение периода рассмотрения 2000 годом обусловлено тем, что данные о кредиторской задолженности были доступны только с конца 1999 года. Оценки проводились с учетом того, что используемые данные имеют панельную структуру.

Панельные данные позволяют оценить коэффициенты модели, различающиеся по годам и по регионам, однако для того, чтобы это стало возможным, необходимо изначально наложить ограничения на равенство коэффициентов (для оценки полной матрицы коэффициентов недостаточно степеней свободы), исходя из содержательных соображений. На первом шаге мы предполагали, что коэффициенты (как константа, так и угловые коэффициенты) оцениваемой модели одинаковы для всех регионов, но могут различаться по годам. Соответственно модель оценивалась отдельно для каждого года. На втором шаге при помощи F-теста проверялась гипотеза о равенстве коэффициентов моделей для отдельных лет между годами (одновременные ограничения равенства для соответствующих пар коэффициентов для разных лет). В результате была принята модель, в которой коэффициенты одинаковы для всех рассматриваемых пяти лет (2000—2004 годы). Исключение составил только коэффициент при кредиторской задолженности на начало года в уравнении для финансовой помощи — результаты тестов показали статистически значимое его изменение в 2004 году, далее была использована соответствующая фиктивная переменная.

На третьем шаге были проведены оценки на панельных данных с использованием фиксированных индивидуальных эффектов. Однако, поскольку в модели используются показатели бюджетной сети, которые незначительно меняются от года к году, результаты оценок также указали на значительную корреляцию фиксированных эффектов с показателями бюджетной сети. Исходя из результатов предварительных оценок была выбрана модель с сохранением показателей бюджетной сети, но объединением фиксированных эффектов в общую константу.

Результаты проверки гипотезы о равенстве всех угловых коэффициентов и констант F-тестом между годами тем не менее не исключают наличия временных эффектов в отношении константы. Поэтому на четвертом шаге отдельно проверялось равенство временных эффектов между годами. В первом уравнении для расходов региональных бюджетов соответствующая гипотеза не отвергалась, поэтому временные эффекты также были объединены в общую константу. Во втором уравнении для финансовой помощи тесты показали статистически значимые изменения временных эффектов от года к году, поэтому в этом уравнении временные эффекты были сохранены.

С учетом описанных выше соображений при проверке гипотезы о влиянии величины кредиторской задолженности на начало года на финансовую помощь оценивалась следующая система уравнений:

даже несмотря на наличие формулы, определение объема трансфертов во многом носило дискреционный характер. Во-вторых, в последние годы совокупный объем трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов по итогам года включает в себя трансферты, выделенные за счет распределения дополнительных бюджетных доходов в середине и конце финансового года, в результате чего возникает связь между бюджетной ситуацией в регионах и объемом распределяемой финансовой помощи.

$$\begin{cases} E_{i,t} = b_{0,t} + b_1 \cdot T_{i,t} + b_2 \cdot Tr_{i,t} + b_3 \cdot \Delta D_{i,t} + \sum_k b_k \cdot B_{i,t}^k + \varepsilon_{i,t}^E \\ Tr_{i,t} = c_{0,t} + c_1 \cdot T_{i,t} + c_2 \cdot E_{i,t} + c_{3,t} \cdot D_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}^{Tr}, \end{cases} \quad (9)$$

где: $E_{i,t}$ — среднедушевые кассовые расходы бюджета i -го региона в период t в сопоставимых ценах; $T_{i,t}$ — налоговые поступления в бюджет i -го региона в период t в расчете на душу населения в сопоставимых ценах; $Tr_{i,t}$ — суммарная федеральная финансовая помощь i -му региону в период t в расчете на душу населения в сопоставимых ценах; $D_{i,t-1}$ — кредиторская задолженность бюджетных учреждений по состоянию на начало года в расчете на одного жителя i -го региона в сопоставимых ценах; $\Delta D_{i,t}$ — изменение кредиторской задолженности бюджетных учреждений за год в расчете на одного жителя i -го региона в сопоставимых ценах; $B_{i,t}^k$ — переменные, характеризующие бюджетную сеть и численность работников бюджетных учреждений в i -м регионе в период t (в качестве таких переменных по результатам оценок моделей по отдельным статьям расходов, см. раздел 3.3, использовались количество школ на душу населения и численность среднего медицинского персонала на душу населения).

Результаты оценки системы приведены в таблице 3 (в скобках под коэффициентами приведены p -value t -статистики).

Т а б л и ц а 3

Результаты оценки системы уравнений (9)

Уравнение 1

Объясняемая переменная	Кассовые расходы регионального бюджета
Количество наблюдений	440
Объясняющие переменные	2000—2004
Константа	-2,875 (0,002)
Налоговые поступления в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	1,361 (0,000)
Федеральная финансовая помощь	1,365 (0,000)
Количество школ*	-0,136 (0,813)
Численность среднего медицинского персонала*	0,137 (0,056)
Прирост кредиторской задолженности бюджетных учреждений за период	-2,635 (0,000)
R ² adjusted	0,832

Уравнение 2

Объясняемая переменная	Финансовая помощь				
Количество наблюдений	440				
Объясняющие переменные	2000	2001	2002	2003	2004
Константа	1,019 (0,000)	1,357 (0,000)	1,518 (0,000)	1,793 (0,000)	2,214 (0,000)
Налоговые поступления в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации	-0,678 (0,000)				
Кассовые расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации	0,442 (0,000)				
Кредиторская задолженность бюджетных учреждений на начало периода	0,206 (0,011)				0,143 (0,669)
R ² adjusted	0,677				

* В связи с тем, что при проведении оценок данные за 2004 год по этим показателям были недоступны, для 2004 года использовались данные 2003 года.

Приведенные в таблице результаты оценок показывают, что в первом уравнении для кассовых расходов основными факторами, влияющими на величину расходов, являются налоговые доходы федерального бюджета и финансовая помощь, при этом гипотеза о равенстве этих коэффициентов между собой не отвергается²⁸. Это подтверждает приведенные выше соображения и указывает на то, что на основе моделирования зависимости совокупных расходов региональных бюджетов от различных факторов не удастся оценить преимущественное использование финансовой помощи на погашение кредиторской задолженности в ситуации мягких бюджетных ограничений — необходимы оценки по отдельным статьям расходов (см. ниже). Кроме того, по результатам оценок можно отметить следующее:

1. В уравнении для финансовой помощи положительное влияние на ее величину имеют расходы регионального бюджета и отрицательное — собственные налоговые доходы региона. Результаты проверки искомой гипотезы о наличии мягких бюджетных ограничений, приведенные в таблице, показывают, что кредиторская задолженность по состоянию на начало года в 2000—2003 годах имеет значимое положительное влияние на величину выделяемой финансовой помощи. Это означает, что если один регион имел на начало года на 1 руб. больше кредиторской задолженности, чем другой регион, то при прочих равных условиях первый регион получал на 0,2 руб. больше финансовой помощи. При этом отношение выделяемой финансовой помощи к задолженности на начало года (коэффициент в модели) в эти годы по результатам тестов статистически значимо не изменяется и составляет около 20%. Это, в свою очередь, соответствует результатам теоретического анализа модели, в которой имеет место недобросовестное поведение региональных властей, использующих накопление большего объема кредиторской задолженности для обоснования получения дополнительной финансовой помощи, то есть присутствуют мягкие бюджетные ограничения. В 2004 году коэффициент при кредиторской задолженности по результатам тестов изменился и оказался незначимым, по-видимому, по причине общего улучшения финансовой ситуации и существенного сокращения кредиторской задолженности к этому времени.

2. Из показателей, характеризующих бюджетную сеть и численность работников бюджетных учреждений, оказался значимым (на уровне 10%) коэффициент при численности среднего медицинского персонала (на душу населения), при этом количество школ (на душу населения) оказалось незначимым. Также в соответствии с высказанной гипотезой о связи кассовых расходов и погашения задолженности бюджетных учреждений оказался значимым коэффициент при изменении кредиторской задолженности: чем больше в одном регионе погашение задолженности в данном году (прирост задолженности с обратным знаком) по сравнению с другим регионом, тем выше в первом регионе кассовые расходы.

Как было отмечено выше, приводимые оценки соответствующих зависимостей не являются, строго говоря, проверками гипотезы о наличии мягких бюджетных ограничений. Положительные результаты проверки соответствующей гипотезы указывают на некоторые явления, которые можно трактовать как последствия мягких бюджетных ограничений, что выступает необходимым, но не достаточным условием вывода о существовании мягких бюджетных ограничений.

²⁸ Оцененное уравнение близко к бюджетному тождеству, однако им не является, поскольку в нем не учитываются неналоговые доходы и источники финансирования дефицита/профицита региональных бюджетов. Коэффициенты корреляции между расходами и налоговыми доходами составляют 0,78, между расходами и финансовой помощью — 0,52.

Исходя из анализа теоретических моделей, можно предположить, что одним из факторов возникновения мягких бюджетных ограничений является вероятность получения дополнительной финансовой помощи. Для того чтобы дополнительно учесть возможное наличие такого эффекта, в оцененные ниже модели подставлялись переменные, отражающие вероятность получения финансовой помощи (доля финансовой помощи в доходах федерального бюджета, доля дополнительной финансовой помощи в общем объеме выделяемой финансовой помощи в текущем и в прошлом году). Однако с учетом того, что в соответствии с теоретической моделью вероятность выделения финансовой помощи (замещающие переменные для этого показателя) предполагалась постоянной при оценках для всех регионов и меняющейся только по годам, соответствующие переменные оказались незначимыми и были исключены из рассматриваемых моделей на этапе предварительных оценок.

Оценка зависимости расходов региональных бюджетов от собственных доходов и федеральной финансовой помощи

Проверка гипотезы о том, что для социально значимых для федерального центра статей расходов региональных бюджетов коэффициент при финансовой помощи выше, чем при собственных налоговых доходах (в результате получения дополнительной финансовой помощи, погашения за счет нее части кредиторской задолженности и увеличения кассовых расходов по этим статьям) проводилась путем оценки соответствующих моделей для основных статей расходов²⁹.

При построении модели мы предполагали, что помимо собственных налоговых доходов и величины финансовой помощи расходы по различным статьям зависят также от объема предоставляемых общественных благ, параметров сети бюджетных учреждений и других характеристик региона (доли городского населения, долей населения моложе и старше трудоспособного возраста и т. п.). Необходимо учитывать и обратные связи: не только предоставляемый объем общественных благ наряду с показателями бюджетной сети влияет на величину расходов, но и расходы оказывают влияние на объем предоставляемых общественных благ. Соответственно оценки проводились в форме системы уравнения для эндогенных переменных расходов региональных бюджетов по отдельным статьям и переменных, отражающих объем предоставления общественных благ. В качестве экзогенных переменных использовались различные характеристики региона, в том числе показатели бюджетной сети, структуры населения и др.

Оценки проводились для следующих статей расходов бюджетов субъектов Федерации: жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование, культура и искусство, социальная политика, транспорт, правоохранительная деятельность, государственное управление. Для расходов

²⁹ Разумеется, следует учитывать, что предполагаемый характер зависимости кассовых расходов от финансовой помощи может быть вызван и другими причинами помимо мягкости бюджетных ограничений. Так, в условиях законодательной необходимости предоставления некоторого набора общественных благ (в частности, содержания действующей бюджетной сети с выплатой заработной платы в объеме, установленном федеральными властями) регионы с низкой бюджетной обеспеченностью вынуждены предоставлять этот набор за счет наращивания кредиторской задолженности и оплачивать ее после получения средств из федерального бюджета, т.е. вынуждены исполнять федеральные мандаты независимо от наличия финансовых средств.

на здравоохранение, образование, а также на культуру и искусство оценки проводились в виде приведенной выше системы уравнений. Для остальных статей расходов (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная политика, транспорт, правоохранительная деятельность и государственное управления) построить систему одновременных уравнений не удалось, и оценивалось одно эконометрическое уравнение зависимости расходов от налоговых доходов, финансовой помощи и других факторов. Для устранения межрегиональных различий переменные в стоимостном выражении использовались в расчете на душу населения с корректировкой на индекс стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг.

Для расчетов использовались панельные данные по 88 регионам Российской Федерации (кроме Чеченской Республики); источник данных о доходах и расходах региональных бюджетов, а также о совокупной величине финансовой помощи, полученной из федерального бюджета, — отчеты Министерства финансов Российской Федерации об исполнении региональных бюджетов; прочие статистические данные взяты из открытых публикаций Федеральной службы статистики Российской Федерации, сборника «Регионы России». К сожалению, данные Федеральной службы статистики Российской Федерации за 2004 год к моменту проведения исследования оказались недоступны, поэтому расчеты ограничиваются периодом 1995—2003 годов.

При построении моделей расходов использовались следующие переменные. Во-первых, показатели, характеризующие развитость бюджетной сети: количество школ, больниц, детских дошкольных учреждений, библиотек, численность персонала и т. п. Во-вторых, демографические факторы и факторы размещения населения — доля городского населения, доли населения старше и моложе трудоспособного возраста. В-третьих, доходы бюджетов — собственные налоговые доходы и федеральная финансовая помощь. В модель расходов также включалась переменная, отражающая численность населения в регионе. Можно ожидать, что с увеличением численности населения среднедушевые расходы регионального бюджета падают вследствие эффекта масштаба. Окончательная спецификация модели выбиралась по результатам предварительных оценок, которые проводились методом наименьших квадратов.

Оценки осуществлялись по следующей схеме. На первом шаге проводились оценки уравнений для отдельных лет. На втором шаге при помощи F-теста проверялась возможность объединения уравнений (систем) для отдельных лет в панель (тест на равенство всех коэффициентов моделей для разных лет между собой). В соответствии с полученными результатами выбирались подпериоды оценивания. На третьем шаге отдельно для выбранных подпериодов были проведены оценки на панельных данных с использованием индивидуальных фиксированных эффектов³⁰. Аналогично оценкам предыдущего раздела, поскольку в модели используются показатели бюджетной сети, которые незначительно меняются от года к году и коррелируют с фиксированными эффектами, в конечную модель фиксированные эффекты не включались³¹. На четвертом шаге осуществлялась проверка гипотез о равенстве коэффициентов при налоговых доходах регионального бюджета и финансовой помощи.

³⁰ Чтобы учесть случайные эффекты, которые могли возникнуть в данной постановке из-за неточности измерения, модель со случайными эффектами также оценивалась, при этом тест Хаусмана указал в пользу модели с фиксированными эффектами.

³¹ Объединение фиксированных эффектов позволяет оценить индивидуальные угловые коэффициенты по регионам, однако в данной работе такие оценки не проводились — мы предполагали, что угловые коэффициенты модели по регионам одинаковы.

Т а б л и ц а 4

Результаты оценки коэффициентов при финансовой помощи и налоговых доходах региональных бюджетов для различных статей расходов*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Расходы на здравоохранение</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,089	0,089	0,089	0,113	0,097	0,093	0,093	0,089	0,089
Финансовая помощь	0,100	0,100	0,100	0,119	0,067	0,086	0,086	0,086	0,086
<i>Расходы на образование</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,147	0,147	0,096	0,164	0,146	0,110	0,110	0,155	0,155
Финансовая помощь	0,151	0,151	0,138	0,152	0,124	0,099	0,099	0,146	0,146
<i>Расходы на культуру и искусство</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,016	0,016	0,016	0,016	0,021	0,023	0,023	0,019	0,019
Финансовая помощь	0,012	0,012	0,012	0,011	0,021	0,011	0,011	0,015	0,015
<i>Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,167	0,167	0,167	0,167	0,134	0,134	0,082	0,082	0,098
Финансовая помощь	0,252	0,252	0,252	0,252	0,057	0,057	—	—	0,059
<i>Расходы на транспорт</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,026	0,026	0,026	0,026	0,026	0,026	—	0,016	0,024
Финансовая помощь	—	—	—	—	—	—	—	—	0,016
<i>Расходы на правоохранительную деятельность</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета		0,018	0,018	0,014	0,014	0,014	0,014	0,014	0,018
Финансовая помощь		0,008	0,008	0,007	0,007	0,007	0,007	—	0,000
<i>Расходы на социальную политику</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета	0,072	0,072	0,072	0,086	0,116	0,061	0,061	0,053	0,051
Финансовая помощь	—	—	—	0,038	—	0,031	0,031	—	—
<i>Расходы на государственное управление</i>									
Налоговые доходы регионального бюджета		0,017	0,012	—	—	—	—	—	0,076
Финансовая помощь		0,052	0,047	0,074	0,074	0,051	0,051	0,051	0,141

* Прочерком отмечены незначимые коэффициенты, при суммировании они рассматривались как равные нулю.

Итоговые результаты оценки коэффициентов при налоговых доходах региональных бюджетов и финансовой помощи приведены в таблице 4.

Для 1995 г. суммирование оцененных коэффициентов не проводилось, поскольку для этого года при оценках оказались недоступны данные по расходам на правоохранительную деятельность и государственное управление.

Оценки, приведенные для описанных выше моделей по отдельным статьям расходов, позволили получить ряд результатов, касающихся влияния налоговых доходов и финансовой помощи на различные статьи расходов региональных бюджетов.

1. Оценки моделей расходов на жилищно-коммунальное хозяйство показывают, что для этой статьи расходов в 1995—1998 годах коэффициент при финансовой помощи выше коэффициента при налоговых доходах. Это согласуется с гипотезой о том, что наращивание кредиторской задолжен-

ности по расходам на жилищно-коммунальное хозяйство использовалось в качестве аргумента для получения дополнительной финансовой помощи, поскольку при ее выделении часть кредиторской задолженности погашалась и увеличивались кассовые расходы.

Аналогичные результаты (более высокий коэффициент при финансовой помощи, чем при налоговых доходах) были получены и для расходов на государственное управление в 1995—2002 годах.

2. Оценки для расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в последующие годы показывают, что в период 1999—2002 годов коэффициент при налоговых доходах превышал коэффициент при финансовой помощи. В соответствии с высказанной гипотезой это указывает на то, что в этот период регионы — в терминах описанной выше теоретической модели взаимодействия различных уровней власти — перестали использовать право первого хода и не накапливали кредиторскую задолженность с целью получить дополнительную финансовую помощь для ее погашения³².

3. Оценки моделей для здравоохранения и образования показали, что для этих статей расходов не наблюдается различий в коэффициентах при финансовой помощи и собственных налоговых доходах региональных бюджетов. Это не согласуется с высказанной гипотезой и указывает на то, что накопление задолженности по этим статьям не использовалось для получения дополнительной финансовой помощи. Одним из объяснений может служить то обстоятельство, что данные статьи расходов обладают достаточно высоким приоритетом для самих региональных властей и финансируются независимо от того, наполняется региональный бюджет за счет собственных налоговых доходов или финансовой помощи. Кроме того, недофинансирование здравоохранения и образования (за исключением заработной платы) в отличие от ЖКХ не приводит в краткосрочном периоде к очевидным последствиям, а значит, использование этих статей в целях получения дополнительной помощи для региональных властей менее эффективно по сравнению с ЖКХ, плохое функционирование которого, особенно в зимний период, вызывает массовые проявления недовольства граждан.

Свидетельства в пользу мягких бюджетных ограничений в расходах на государственное управление, по-видимому, указывают на то, что накопление задолженности по этой статье соответствовало накоплению задолженности по заработной плате в бюджетных учреждениях (не было значительного перекоса в сроках выплат заработной платы госслужащим и работникам бюджетных учреждений), при этом общая задолженность по заработной плате служила важным аргументом для переговоров с федеральным центром о выделении дополнительной финансовой помощи.

4. Для прочих статей расходов (правоохранительная деятельность, социальная политика, транспорт, а также культура и искусство) в период с 2000 года были получены более высокие коэффициенты при собственных налоговых доходах, чем при финансовой помощи. Такой результат не согласуется с гипотезой о том, что накопление кредиторской задолженности по этим статьям использовалось для получения дополнительной финансовой помощи. Это может объясняться тем, что задержки с финансированием данных статей

³² С 2001 года часть расходов по статье «Жилищно-коммунальное хозяйство» перераспределена в другие статьи расходов (в 2001 году доля расходов на ЖКХ в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизилась до 10,5% с 21,5% в 2000 году). Это могло, в частности, привести к тому, что региональные власти стали в меньшей степени использовать задолженность по оставшимся в данной статье расходам для получения дополнительной финансовой помощи.

расходов менее важны для федерального правительства, чем, например, расходов на жилищно-коммунальное хозяйство или государственное управление (финансирование заработной платы работникам бюджетной сферы).

* * *

Результаты проведенного авторами эмпирического тестирования свидетельствуют в пользу гипотезы о том, что в 2000—2003 годах величина кредиторской задолженности региональных бюджетов оказывала существенное влияние на величину выделяемой из федерального бюджета финансовой помощи. Такая зависимость может быть следствием существования мягких бюджетных ограничений.

Сделан также вывод о том, что за счет финансовой помощи осуществлялось погашение кредиторской задолженности региональных бюджетов, в первую очередь по таким расходным статьям, как жилищно-коммунальное хозяйство (в 1995—1998 годах) и государственное управление. Подобные результаты говорят о том, что гипотеза о недобросовестном поведении региональных властей согласуется с эмпирическими данными.

На основе проведенного исследования также можно сделать некоторые выводы о характеристиках такой экономической политики, которая могла бы привести к ужесточению бюджетных ограничений региональных властей в России. По нашему мнению, для этого необходимо сочетание мер, осуществляемых в двух направлениях: во-первых, повышение уровня фискальной децентрализации (в области как налоговых, так и расходных полномочий региональных и муниципальных властей) в той степени, в какой это возможно при существующей межрегиональной дифференциации налогового потенциала и расходных потребностей, и, во-вторых, повышение ответственности региональных и муниципальных властей за принимаемые решения. В частности, целесообразно расширить применение инструмента внешнего финансового управления регионом, то есть в случае возникновения кризисной ситуации лишать региональные власти ряда полномочий в области распоряжения финансовыми ресурсами в обмен на предоставление дополнительных финансовых средств. Также возможно использование инструмента стабилизационных трансфертов — в случае возникновения кризисной ситуации предоставление дополнительной финансовой помощи должно быть обусловлено выполнением получателем комплекса мер в области реформирования системы управления общественными финансами и реструктуризации общественного сектора (по аналогии со стабилизационными кредитами МВФ).

Возможные мероприятия в области повышения фискальной децентрализации многократно обсуждались авторами в других работах³³, здесь лишь необходимо отметить, что принятое в 2004 году решение о новом порядке наделения полномочиями глав администраций субъектов Российской

³³ См. ежегодные обзоры Института экономики переходного периода «Российская экономика: тенденции и перспективы», а также: Экономика переходного периода (Очерки экономической политики посткоммунистической России 1998—2002). М.: Дело, 2003; *Стародубровская И., Славгородская М., Юдин А. и др.* Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2003; Опыт и перспективы реализации программ реформирования региональных финансов: Материалы Всероссийского совещания (Чебоксары, 6—8 февраля 2003 г.) / Под ред. А. М. Лаврова, Н. В. Смирнова. Чебоксары: РГУП «ИПК Чувашия», 2003; Бюджетный федерализм: проблемы, теория, опыт. М.: Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

Федерации значительно снизило степень самостоятельности региональных властей и привело к усилению зависимости региональных властей от федерального правительства.

Однако и после перехода к назначению губернаторов остается целесообразным принятие мер по ужесточению бюджетных ограничений. Выше мы уже приводили соображения о том, что большое значение имеют как формальные характеристики распределения финансовых ресурсов между субнациональными бюджетами (наличие установленных правил распределения межбюджетных трансфертов, законодательно утвержденный порядок действий органов власти в случае возникновения финансового кризиса по вине региональных властей и т.д.), так и неформальные характеристики поведения федеральных властей в области распределения финансовой помощи. С этой точки зрения, необходимо жестко придерживаться законодательных актов, регламентирующих порядок распределения финансовой помощи из федерального бюджета, а также по возможности избегать принятия решений о предоставлении финансовой поддержки региональным властям при распределении дополнительных доходов федерального бюджета с целью подготовки к зимнему сезону, повышения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и т.д.

Особо следует отметить порядок предоставления регионам нерегулярной финансовой помощи, источником которой в последние годы являются дополнительные доходы федерального бюджета, возникающие при превышении фактических бюджетных доходов над тем уровнем, который прогнозировался при составлении проекта закона о федеральном бюджете. Как представляется, ужесточению бюджетных ограничений региональных властей будет способствовать исключение множественности каналов предоставления межбюджетных трансфертов и распределение дополнительных трансфертов по правилам, которые бы по возможности исключали воздействие на их объем факторов, зависящих от региональных властей. Например, целесообразным было бы принятие и закрепление в бюджетном законодательстве решения, согласно которому в случае получения в течение финансового года непредусмотренных бюджетных доходов дополнительные межбюджетные трансферты распределяются пропорционально объемам, зафиксированным в законе о федеральном бюджете. Для того чтобы не нарушать принципы, заложенные в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов, целесообразно ввести положение о пересчете в определенный срок размеров таких дотаций на основании фактически полученных бюджетных доходов. При этом следует ограничить перечень случаев нерегламентированного предоставления дополнительной финансовой помощи лишь чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями.

В заключение необходимо указать на то, что создание условий жестких бюджетных ограничений для региональных властей является долгосрочной задачей, решение которой зависит как от конкретных законодательных решений в области бюджетной политики, так и от общей стратегии федеральных властей. Преодоление мягких бюджетных ограничений возможно только в том случае, когда на основании многолетнего опыта межбюджетных отношений региональные власти будут уверены в том, что ответственность за последствия недобросовестной финансовой политики полностью ложится на тот уровень власти, который принимал решения.