

ЭВОЛЮЦИЯ МОДЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛИЗМА — РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Владимир НАЗАРОВ
заведующий лабораторией
бюджетного федерализма ИЭПП

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

1. Бюджетный федерализм: выгоды и издержки

Характерной чертой современно-го государственного устройства является наличие нескольких уровней государственного управления: центрального правительства, отвечающего за постановку и достижение общенациональных целей и задач, и других уровней власти, осуществляющих свои функции на субнациональном уровне и/или на уровне муниципального образования. Даже формально унитарные государства делегируют часть своих бюджетных полномочий субнациональным и местным органам власти¹.

Индекс федерализации — это интегральный показатель уровня независимости региональных и местных властей в том числе и в области бюджетной политики, рассчитанный на основе экспертных оценок и принимающий значения от 0 до 4. Индекс федерализации строится на основе следующих показателей и характеристик:

1) финансовые показатели: доля расходов федерального бюджета в консолидированном бюджете, доля расходов на потребление (государственные закупки товаров и услуг) федерального бюджета в консолидированном бюджете;

2) характеристики политической системы: степень конкуренции между политическими партиями, демократичность законодательства о поли-

¹ Примером формально унитарного государства со значительной степенью децентрализации бюджетных полномочий может служить Китайская Народная Республика (см.: *Weingast B. R. The Theory of Comparative Federalism and Emergence of Economic Liberalization in Mexico, China and India / Stanford University. 2000*).

тических партиях, степень разделения властей, порядок замещения государственных должностей (по конкурсу или без него), ограничения для высшего исполнительного органа (имеют ли нормативные акты высшего исполнительного органа власти подчиненный характер по отношению к законам);

3) характеристики децентрализации власти: формальное государственное устройство (унитарное или федеративное), наличие или отсутствие выборов в региональные органы исполнительной власти, наличие или отсутствие выборов муниципальных властей, возможность федерального центра отстранять глав исполнительной власти регионов от власти и/или изменять решения, принятые на региональном уровне, возможность региональных и местных властей самостоятельно собирать налоги, степень дотационности региональных и местных властей.

Как видно из рисунка 1, в большинстве регионов мира начиная с 1980-х годов происходит устойчивый процесс федерализации.

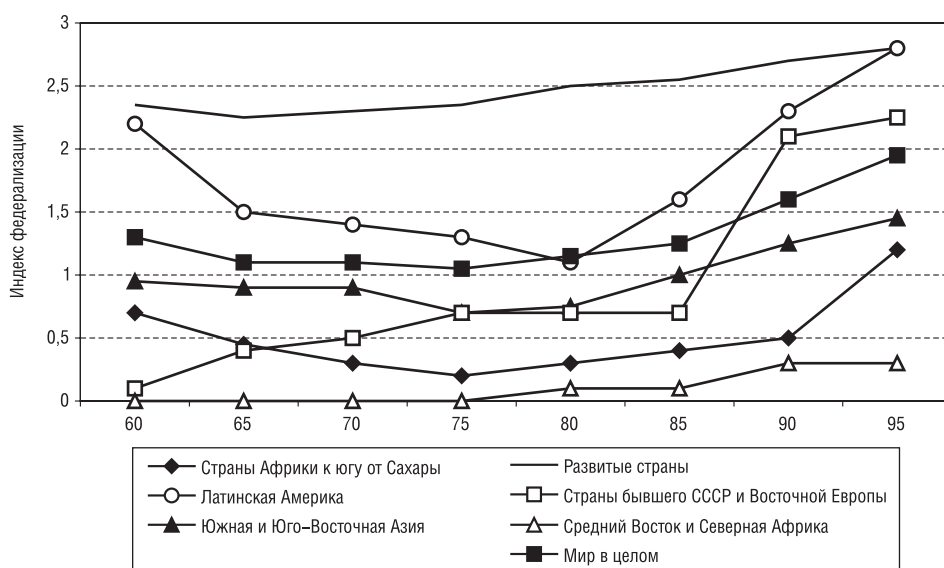


Рис. 1. Динамика индекса федерализации различных регионов мира в 1960–1995 годах

Источник: Arzaghi M., Henderson J. V. Why countries are fiscally decentralizing // Journal of Public Economics. 2005. Vol. 89. No 7. P. 1186–1188.

В исходном пункте анализа данного явления необходимо определить преимущества федеративной системы — привести аргументы, объясняющие, почему федеративная форма государственного устройства или, как минимум, делегирование полномочий национального правительства субнациональным и/или местным органам власти становятся все более востребованными в различных регионах мира.

1) Децентрализация позволяет оптимизировать вертикальную структуру общественного сектора, передать фискальные полномочия и обязательства по предоставлению общественных благ на уровень, обладающий наибольшими возможностями для их исполнения. Как отметил А. Токвиль более века назад: «Федеративная система была создана для того, чтобы объединить преимущества больших и малых наций»². Взгляды А. Токвиля получили

² Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. С. 102–103.

дальнейшее развитие в работах Дж. Бьюкенена. На основании экономической теории сообществ Дж. Бьюкенена можно сделать вывод о том, что эффективность предоставления общественных благ зависит не только от характеристик функции полезности и цен на общественные блага, но также и от численности их потребителей. Можно предположить, что для определенного набора общественных благ оптимальный объем производства достигается при численности их потребителей, меньшей, чем численность населения государства. Тогда в целях достижения эффективности необходимо определять границы предоставления некоторых общественных благ, то есть выделять в составе государства административно-территориальные образования. Органы власти таких административно-территориальных образований должны располагать полномочиями по определению объема предоставления тех общественных благ, для которых значения оптимальной численности населения находятся на низких уровнях³.

2) Местные власти имеют больше информации о местных условиях и предпочтениях, чем национальное правительство, а значит, принимают лучшее решение⁴. Позднее была сформулирована теорема о децентрализации: при отсутствии экстерналий и экономии на масштабе децентрализация бюджетных решений всегда предпочтительнее или, по крайней мере, эквивалентна централизации. Чем больше отличаются между собой предпочтения населения отдельных территорий и чем менее способны центральные власти по сравнению с региональными выявить приоритеты населения в области финансовой политики, тем больший выигрыш можно получить от децентрализации⁵.

3) Фискальная децентрализация приводит к возникновению конкуренции между субнациональными образованиями. Такая конкуренция приводит к оптимальному распределению ресурсов: потребители-избиратели получают возможность выбирать тот регион, который предложит им оптимальный набор общественных благ за наименьшую плату в виде налогов⁶.

4) Фискальный федерализм при соблюдении определенных условий создает ситуацию, когда уровни государственной власти взаимно ограничивают друг друга по поводу вмешательства в функционирование рыночной экономики. Ни один из уровней власти при грамотном распределении полномочий не обладает монополией по регулированию экономики⁷.

Однако, как явствует из рисунка 1, даже экономически развитые страны не получили наивысший балл по степени федерализации. Во многом это связано с тем, что бюджетная децентрализация имеет свои издержки:

1) Некоторые общественные блага могут производиться в одном регионе, а потребляться жителями другого региона, которые не платили за производство этих благ никаких налогов. Поэтому центральные власти должны определять некие обязательные во всех регионах минимальные уровни обеспечения населения общественными благами в области здравоохранения, образования, инфраструктуры и пр. Это означает, что права регионов на самостоятельную финансовую политику в той или иной мере ограничиваются и соответственно снижается степень децентрализации.

³ Buchanan J. M. An Economic Theory of Clubs // *Economica*. New Series. Vol. 32. No 125. P. 1–14.

⁴ Hayek F. A. The Use of Knowledge in Society // Hayek F. A. *Individualism and Economic Order*. London: Routledge & Kegan Paul, Ltd, 1948.

⁵ Oates W. A. *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

⁶ См.: Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Government Expenditures // *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416–424.

⁷ Weingast B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // *Journal of Law Economics and Organization*. 1995. No 11. P. 1–31.

2) Требования социальной справедливости предполагают необходимость оказания финансовой помощи бедным регионам. В такой системе роль федерального центра в перераспределительных процессах должна быть усилена.

3) Мобильность налоговых баз приводит к возникновению налоговой конкуренции между регионами. Такая конкуренция может приводить к нерациональному размещению производства (когда предприниматель ориентируется не на рыночные преимущества того или иного региона, а на налоговые льготы) и/или к занижению уровня региональных расходов. Противодействовать этому можно за счет гармонизации (унификации) налогообложения в регионах при организации системы финансовой помощи центрального правительства, то есть за счет некоторой централизации.

В целом, касаясь экономических предпосылок распределения полномочий по предоставлению общественных благ (расходных полномочий) между уровнями государственной власти и управления, следует отметить, что в рамках теоретических моделей невозможно дать ответ на вопрос о том, полномочия по финансированию каких государственных услуг и в какой степени должны быть закреплены за субнациональными бюджетами. Для каждой страны существует присущий только ей, причем в конкретной исторической ситуации, баланс между выгодами и издержками от децентрализации. Решение указанной проблемы во многом зависит от способа взаимодействия между уровнями государственной власти (конкуренция, кооперация, административное подчинение).

2. Модели федерализма: конкурентный и кооперативный

Любая федерация — это набор правил игры для субъектов, в нее входящих. В зависимости от порядка установления этих правил можно выделить две модели федерализма — конкурентный и кооперативный.

Конкурентный федерализм — правила игры определяются каждым участником самостоятельно. Возникает конкуренция между субъектами федерации за мобильные ресурсы с помощью установления наиболее выгодных правил игры.

Кооперативный федерализм — правила игры формулируются всеми участниками (федеральным центром и региональными властями) сообща.

Концепция конкурентного федерализма впервые была представлена в работах канадского политолога А. Бретона⁸. Участники федеративных отношений (центр и субфедеральные правительства) рассматриваются в качестве игроков, которые приспосабливаются к меняющимся условиям. Труд и капитал мобильны, и владельцы этих факторов производства могут выбирать наиболее выгодные правила игры, используя процедуру выборов (федеральных, региональных и местных), менять место жительства или адрес юридической организации, сосредотачивать деятельность в регионах с наиболее благоприятным инвестиционным климатом. Региональные и местные власти «продают» фирмам и населению, находящимся на их территории, определенные общественные блага (обеспечивают закон и порядок, создают инфраструктуру, несут бремя социальных расходов) в обмен на собираемые налоги, которые выступают своего рода ценами, уплачиваемыми потребителями услуг. Задача в этом случае заключается в том, чтобы разработать систему правил конкуренции между органами власти — вместо того, чтобы

⁸ *Bretton A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. Cambridge, 1996.*

искать оптимальную и, следовательно, статичную систему разграничения доходных и расходных полномочий. В качестве примера страны с конкурентной моделью федерализма нередко приводится США.

Известный немецкий экономист Х. Зиберт⁹ определил кооперативный федерализм, который, по его мнению, существует в Германии, как переговорный федерализм, когда все стороны каждый раз собираются и договариваются, в том числе о разделении доходных источников и расходных обязательств. По мнению Зиберта, кооперативный федерализм имеет один существенный недостаток: компромисс на переговорах между центром и регионами всегда достигается за счет ущемления интересов будущих поколений, так как они в этих переговорах участия не принимали.

В таблице 1 представлена сравнительная характеристика конкурентного и кооперативного федерализма.

Т а б л и ц а 1

Сравнительная характеристика конкурентного и кооперативного федерализма

Элемент сравнения	Конкурентный федерализм	Кооперативный федерализм
Распределение полномочий	Четкое разграничение полномочий, автономия федерации и регионов друг от друга	При формально четком разграничении полномочий центр нередко вмешивается в дела регионов, часто используется принцип «совместного решения». Центр при осуществлении своих полномочий вынужден считаться с интересами регионов, а регионы должны придерживаться федеральных норм и стандартов
Налоговая система	Каждый регион имеет право устанавливать и собирать собственные налоги	Унифицированная система установления и взимания налогов
Бюджетные расходы	Каждый регион самостоятельно определяет направления расходования средств	При расходовании средств региональные власти должны гарантировать соответствие социальным стандартам, финансировать обязательства, установленные федеральным центром
Роль межбюджетных трансфертов	1) Небольшая доля межбюджетных трансфертов в доходах субъектов федерации 2) Отсутствуют (или минимальны) дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности 3) Отсутствует финансирование федеральных мандатов в силу отсутствия самих федеральных мандатов	1) Значительная доля межбюджетных трансфертов в доходах субъектов федерации 2) Большая значимость проблемы финансового выравнивания — как горизонтального, так и вертикального. Могут существовать трансферты, выделяемые богатыми территориями бедным непосредственно, без участия федерального центра 3) Значительные объемы финансирования федеральных мандатов и/или острая проблема нефинансируемых федеральных мандатов
Ограничения субнациональных заимствований, установленные федеральным центром	Отсутствуют	Существуют жесткие ограничения
Политическая система	Правительства (федеральное и региональные) формируются при поддержке большинства	Правительства (федеральные и региональные) формируются на основе коалиций

⁹ Зиберт Х. Эффект Кобры: Как можно избежать заблуждений в экономической политике. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2003. С. 76.

Необходимо отметить, что в чистом виде не существует ни кооперативного, ни конкурентного федерализма. С одной стороны, невозможно сделать единые правила игры всеобъемлющими. Всегда останутся определенные «зазоры», которые будут заполнены субъектами федерации, а следовательно, возникнет конкуренция за наиболее удачное дополнение и/или исполнение общенациональных правил игры. С другой стороны, даже абсолютно независимым друг от друга и от федерального центра субъектам федерации придется вести переговоры по установлению общенациональных правил игры (например, *Collecting Tax Agreement* в Канаде). Следовательно, говоря о конкурентном или кооперативном федерализме в какой-либо стране, необходимо понимать, что речь идет только о преобладании того или иного принципа в построении федеративных отношений. В этой связи Германия и США — это не «чистые» типы соответственно конкурентного и кооперативного федерализма, а страны, где два эти принципа наиболее ярко выражены.

В Германии доминирует кооперация между уровнями власти, хотя там, безусловно, существует и конкуренция между землями. А в США наиболее ярко выражены принципы конкуренции штатов друг с другом и с федеральным центром, хотя существует также и кооперация между различными уровнями власти. В других федеративных государствах принципы кооперации и конкуренции применяются более равномерно, чем в двух названных странах.

Соотношение принципов конкуренции и кооперации различается не только по странам, но и в зависимости от исторических условий существования одного и того же государства. США традиционно считаются страной с конкурентным федерализмом, однако термин кооперативный федерализм возник именно в США применительно к практике федеративных отношений, сложившихся в этой стране в 1950—1960-х годах (в этот период федеральный центр совместно с регионами осуществлял приоритетные национальные проекты: строительство дорог между штатами, строительство жилья и т. д.). Но даже в этот период в США были сильны черты конкурентного федерализма: власти штатов сохраняли права самостоятельного осуществления расходов и установления собственных налогов. Следует иметь в виду, что данная классификация моделей федерализма, как и любая другая, является относительной: федерализм в США в 1950—1960-х годах можно назвать кооперативным по сравнению с конкурентным федерализмом в этой же стране в XIX веке. Однако, если сравнить федерализм США с германским федерализмом, очевидно, что в американской модели всегда доминировал принцип конкуренции над принципом кооперации.

Таким образом, доминирование принципов конкуренции или кооперации в построении федеративных отношений зависит от исторических условий. Необходимость решать общенациональные задачи (участвовать в войнах, обустроить страну после войны, развивать общенациональную инфраструктуру, осуществлять масштабные социальные проекты и т. д.) делает более адекватной кооперативную модель федерализма, тогда как для обеспечения устойчивых темпов экономического роста, учета местной специфики в организации общественного сектора, проведения масштабных институциональных реформ следует предпочесть принципы конкурентного федерализма.

3. Плюсы и минусы региональной конкуренции

Доминирование конкурентных начал между регионами имеет свои выгоды и издержки. В случае, когда издержки от региональной конкуренции пре-

вышают выгоды, региональным властям целесообразно действовать сообща, в том числе и прибегая к посредническим услугам федерального центра.

К выгодам от конкуренции между регионами относятся:

1) наиболее приемлемое соотношение государственных расходов и налогового бремени в каждом регионе (гипотеза Тибу)¹⁰. Однако, для того чтобы конкуренция между регионами обеспечивала эффективное равновесие, согласно Тибу, необходимо соблюдение ряда условий, например, должны отсутствовать экстерналии региональной бюджетно-налоговой политики, что в полной мере не достижимо;

2) стимулирование инноваций в предоставлении государственных услуг. Региональная конкуренция заставит субнациональные власти предложить наиболее эффективный механизм предоставления населению государственных услуг с учетом местной специфики. Отсутствие конкуренции неизбежно приводит к определенной унификации государственных программ. Модернизация же унифицированной государственной программы представляется гораздо более сложным мероприятием, чем децентрализованное совершенствование данной услуги различными способами в различных регионах. Этому можно найти несколько объяснений. Во-первых, инновация государственной программы может быть выгодна в основном какому-то одному региону (или группе регионов). Следовательно, среднестатистическое увеличение полезности от совершенствования данной услуги в этом регионе будет гораздо выше, чем в целом по стране. Таким образом, если существует унифицированная государственная программа, стремление усовершенствовать ее будет существовать ниже. Во-вторых, регионы могут различаться в своих стремлениях по усовершенствованию государственной программы. В случае кооперации между регионами и федеральным центром наилучшим решением окажется сохранение *status quo*;

3) ограничение влияния государства на экономику и недопущение ущемления демократических прав граждан¹¹;

4) противодействие непоследовательной политике властей. При изменении ситуации власти любой страны испытывают искушение отойти от ранее провозглашенных принципов. Например, власти объявили о снижении налогового бремени на определенный период. Бизнес, отреагировав на это заявление, начинает увеличивать инвестиции. Государство, столкнувшись с первоначальным снижением налоговых поступлений и/или испытывая потребность в значительном увеличении расходов, начинает увеличивать налоги (как минимум, на имущество предприятий), не дожидаясь окончания обещанного льготного налогового периода. Жесткая конкуренция со стороны соседних регионов заставит региональные власти проводить последовательную бюджетно-налоговую политику¹².

Однако региональная конкуренция имеет и свои недостатки:

1) налоговая конкуренция может привести к занижению эффективных ставок и, что еще хуже, к неравенству налогового бремени для предприятий резидентов и нерезидентов данного региона. Есть вероятность также использования индивидуальных региональных налоговых льгот с целью привлечения

¹⁰ См.: *Tiebout C. M.* A Pure Theory of Local Government Expenditures. P. 416—424.

¹¹ О преимуществах союза городов-государств, защищающих демократические права граждан, подробно писал Монтескье. Обобщение и анализ взглядов Монтескье на данную проблему см. в: *Beer S.* To make a Nation: The Rediscovery of American Federalism. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993.

¹² См.: *Boadway R.* Recent Developments in the Economics of Federalism published in Canada the State of the Federation: Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federation / Institute of Intergovernmental relations. 2000. P. 53.

того или иного бизнеса. Все это негативно сказывается как на доходах региональных бюджетов, так и на общей эффективности экономики страны;

2) регионы могут использовать экспорт налогового бремени. Теоретически негативные последствия экспорта налогового бремени нивелируются при однородности структуры производства и потребления в различных регионах. Однако если регионы неоднородны по производству и потреблению, если значительно различаются показатели эластичности спроса на ввозимые и вывозимые товары, то в условиях конкуренции между регионами нельзя исключить нарушения принципов справедливости и эффективности налоговой системы. Например, если регион экспортирует товары преимущественно с низкой эластичностью спроса по цене, то региональные власти имеют возможность ввести повышенные налоги для данной экспортной отрасли, так как большая часть налогового бремени ляжет на потребителей в других регионах. Регион же, предприятия которого экспортируют товары с высокой эластичностью спроса по цене, лишен этой возможности;

3) регионы, конкурируя друг с другом, могут пытаться выиграть за счет расходных программ соседей. Региональные власти будут стремиться снизить расходы, не имеющие «прямого доходного потенциала» (большинство социальных расходов), в пользу расходов, «имеющих доходный потенциал» (субсидии производству);

4) свободная конкуренция между регионами может подорвать общенациональный рынок: региональные власти начнут предоставлять общественные блага только своим жителям, льготы — местному капиталу, создавать торговые барьеры и т. д.

Таким образом, региональная конкуренция имеет свои плюсы и минусы, а сами модели конкурентного и кооперативного федерализма могут использоваться в основном для анализа сложившихся федеративных систем, а не в качестве целей реальной политики.

4. Формирование российской модели федерализма

Вопросы становления и направлений развития федеративных отношений в России в новейший период ее истории были и являются предметом дискуссий, к настоящему времени еще не законченных. С одной стороны, процессы децентрализации властных полномочий, активно происходившие в начале 1990-х годов, способствовали сохранению социально-экономической и политической стабильности при переходе к новым принципам регулирования экономической деятельности. С другой стороны, структура распределения полномочий и предметов ведения между органами власти и управления различных уровней, сложившаяся (во многом стихийно, во многом — под воздействием необходимости решения текущих политических задач) ко второй половине 1990-х годов, оказалась не соответствующей целям и принципам необходимых экономических реформ. В целом можно утверждать, что федеративная реформа начала 1990-х годов, основные итоги которой были закреплены в Конституции 1993 года, осуществлялась в отсутствие единой концепции структуры Российской Федерации как государства с многоуровневым устройством. Не удалось четко определить место центра, субъектов Федерации и муниципальных образований в системе распределения налогового-бюджетных полномочий между властями различного уровня¹³.

¹³ Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России. 1998—2002. М.: Дело, 2003. С. 231.

Следует, однако, иметь в виду, что современные представления о федерализме не предполагают жестких формальных критериев, позволяющих нормативно определить структуру и конкретный перечень полномочий органов власти различных уровней в государстве с федеративным устройством. Как правило, называются следующие основные характеристики федеративного государства¹⁴:

— существование двух уровней государственной власти, каждый из которых осуществляет свою деятельность непосредственно от имени своих избирателей;

— закрепленная конституционным актом автономия каждого уровня государственной власти в решении вопросов в сфере своей компетенции;

— наличие специального института, обеспечивающего участие субнациональных властей в решении вопросов общенационального характера (как правило, в виде палаты парламента);

— невозможность внесения изменений в конституционный акт без одобрения этих изменений большинством субъектов федерации, а также наличие институтов, в функции которых входит разрешение споров между уровнями государственной власти и решение вопросов по предметам совместного ведения уровней государственной власти.

С формальной точки зрения положения российской Конституции 1993 года удовлетворяют практически всем перечисленным критериям. Однако важно не столько декларативное оформление административно-территориального устройства в федерацию, сколько то, как именно разграничены полномочия между властями (концепция «федерализма, сохраняющего рынок»¹⁵). Основными параметрами названной модели являются:

1) *Региональная автономия*. Региональным властям принадлежит приоритетное по сравнению с федеральным центром право регулирования региональной экономики. Кроме того, региональные власти имеют достаточно доходных источников для исполнения своих расходных обязательств.

2) *Общенациональный рынок*. Федерация имеет достаточно полномочий, чтобы создать и поддерживать единый национальный рынок товаров и услуг. Единство общенационального рынка подразумевает отсутствие барьеров по перемещению капитала и трудовых ресурсов между регионами, отсутствие внутренних торговых барьеров, использование одной валюты во всех регионах. Иногда понятие «общий рынок» имеет расширительное толкование, предусматривающее помимо выше перечисленных черт еще и некоторую унификацию налогообложения и процентных ставок.

3) *Жесткие бюджетные ограничения*. Федеральный центр не должен создавать у регионов иллюзий, что в случае их непродуманной финансовой политики им гарантирована помощь за счет федерального бюджета. На федеральном уровне устанавливаются ограничения для субнациональных заимствований и/или разрабатывается процедура банкротства региональных властей.

4) *Институционализация полномочий*. Разделение полномочий между уровнями государственной власти четко закрепляется в Конституции или в иных нормативно-правовых актах, одностороннее изменение которых невозможно ни со стороны федерального центра, ни со стороны регионов.

При формально федеративном устройстве в России в 1990-х годах не был создан федерализм, сохраняющий рынок. Прежде всего, из-за по-

¹⁴ См.: *Watts R. L. Comparing Federal Systems*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. P. 7.

¹⁵ *Weingast B. R. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development // Journal of Law Economics and Organization*. 1995. No 11. P. 1—31.

литического противостояния между исполнительной и законодательной ветвями власти в 1993—1999 годах не удалось институционализировать полномочия различных органов власти. В результате у федеральных и региональных властей осталось множество возможностей влиять на конкретное наполнение полномочий, закрепленных в Конституции. При отсутствии четкого законодательного распределения полномочий рано или поздно нарушаются и все остальные принципы федерализма, сохраняющего рынок. Это и произошло в России.

Региональная автономия большинства регионов существенно ограничивалась, так как, с одной стороны, создавались неоправданно благоприятные налогово-бюджетные условия для отдельных субъектов Федерации, а, с другой стороны, при отказе от резкого снижения бюджетных расходов существенная часть бюджетных обязательств была переложена на региональные и местные бюджеты. Кроме того, бюджетная система позволяла регулярно перераспределять финансовые потоки между бюджетами различных уровней с помощью нежестких правил распределения налоговых доходов и финансовой помощи. Принцип общего рынка нарушался, федеральное бюджетное и налоговое законодательство зачастую игнорировалось в отдельных субъектах Федерации, нередко возникали торговые барьеры между различными территориями. Это приводило к разрушению единого экономического пространства страны. В отсутствие четкого разграничения полномочий центр сознательно пошел на смягчение бюджетных ограничений — трансферты регионам в значительной степени предоставлялись путем бюджетных ссуд и взаимных расчетов в отсутствие прозрачных, заранее утвержденных методик. Например, в 1994 году средства, переданные по взаимным расчетам, составили 75% от общего объема средств, переданных бюджетам других уровней власти¹⁶.

Впоследствии — в результате налоговой, бюджетной и федеративной реформ 1999—2005 годов — ситуация кардинально изменилась. Детально разработанные и регулирующие почти все стороны межбюджетных отношений Налоговый и Бюджетный кодексы, соответствующие поправки к ним, методики распределения средств Федерального фонда поддержки регионов и других фондов, задействованных в межбюджетных отношениях, закон об общих принципах местного самоуправления, знаменитый федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и другие нормативно-правовые акты стали реальной базой для построения и развития в России федерализма, сохраняющего рынок.

При этом легко заметить маятниковый характер развития российского федерализма: жесткая унитарная структура советского общества сменилась значительной децентрализацией 1990-х годов. Однако затем снова возобладала тенденция централизации. Можно выделить несколько причин усиления тенденций централизма в России:

1) Отсутствие в Конституции четкого и исчерпывающего определения прав и обязанностей субъектов Российской Федерации, отнесение к «совместной компетенции» значительной части государственных полномочий, жизненно важных для общества. В результате институциональная среда российского федерализма оказалась несформированной. В этой связи баланс распределения властных полномочий мог быть легко нарушен как в сторону даль-

¹⁶ См.: Трунин И., Катмадзе А., Назаров В. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2004 г. // Российская экономика в 2004 г.: Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2005.

нейшей децентрализации (вплоть до распада страны), так и в сторону централизации (вплоть до де-факто унитарного государства). Дальнейший ход событий зависел от того, кто сумеет сосредоточить в своих руках решающие финансовые и властные ресурсы — федеральный центр или регионы. Далее перечислены факторы, объясняющие, почему шаткое равновесие 1990-х годов сменилось именно централизацией государства.

2) Отсутствие у многих регионов необходимых финансовых ресурсов для реализации полученных от центра полномочий в условиях экономических кризисов (в начале 1990-х годов и в 1998 году) и неравномерного размещения производства. В этих обстоятельствах центр приобрел дополнительные властные полномочия по перераспределению ресурсов между регионами, поскольку большинство регионов было заинтересовано в таком перераспределении, а значит, в усилении власти федерального центра. Кроме того, в условиях спада производства и снижения налогооблагаемой базы в руках федерального центра были сосредоточены различные доходные источники, полностью или частично недоступные региональным властям: инфляционный сеньораж, приватизация крупнейших объектов государственной собственности, внешние и внутренние заимствования.

3) Несовпадение, доходящее до конфликта, интересов многих регионов, их неспособность выработать единую позицию по распределению полномочий и отстоять ее перед федеральным центром.

4) Необходимость проведения общенациональных реформ и решения общенациональных проблем (таких, как огромный национальный внешний долг, угроза распространения терроризма и др.) увеличили в глазах общества ценность единства политического и экономического пространства.

Таким образом, в России постепенно сформировалась своеобразная национальная модель федерализма. В этой модели уникально сочетаются принципы кооперации и конкуренции. С одной стороны, регионы конкурируют друг с другом за размещение на их территории наиболее прибыльных предприятий и получение финансовой помощи из центра. С другой — важнейшие полномочия и финансовые ресурсы сосредоточены в руках федерального центра. Федеральное правительство обладает широкими полномочиями, устанавливает единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, обеспечивает единство налоговой системы для всей Федерации. Все это характерные черты кооперативного федерализма немецкого типа. Однако в Германии субнациональные власти через партийную систему и Бундесрат имеют возможность оказывать значительное влияние на формирование политики федерального центра (поэтому немецкий федерализм кооперативный — переговорный). В России же слабость политических механизмов (в основном неразвитость партийной системы) поставила перед федеральным центром трудноразрешимую задачу: с помощью административных методов обеспечить эффективность регионального управления. При этом федеральный центр вынужден рассматривать регионы как филиалы корпорации, ставить перед ними стратегические цели и оценивать региональные власти по результатам их работы.

2005 год стал годом окончательного оформления этой системы: вступил в силу закон об изменении порядка выборов глав субъектов РФ; федеральный центр принял ряд односторонних решений — о «монетизации льгот», административной реформе и национальным проектам, при этом субнациональным властям досталась роль «ответственных исполнителей» отдельных мероприятий, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

5. Тенденции и перспективы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации

Централизация финансовых ресурсов в федеральном бюджете. В целях анализа основных тенденций в области отношений между бюджетами различных уровней рассмотрим структуру доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и ее динамику в течение последних лет (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Доля налоговых доходов, доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992–2005 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Налоговые доходы	44,2	53,1	53,4	47,6	49,5	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9
Доходы*	44,1	53,1	52,9	47,6	49,5	53,1	54,0	48,9	45,4	40,1	37,4	37,6	34,1	33,8
Расходы	34,0	40,3	37,7	43,4	45,4	48,1	54,1	51,9	54,4	54,2	49,3	50,0	50,8	49,5

* Без учета финансовой помощи из федерального бюджета (за исключением сальдо непогашенных ссуд из федерального бюджета), а также доходов целевых бюджетных фондов.

Источник: Назаров В., Трунин И. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2005 г. // Российская экономика в 2005 г.: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2006. С. 86.

Из данных, приведенных в таблице 2, видно, что в сфере доходов рассматриваемый период четко делится на 2 подпериода: если в 1992—1998 годах наблюдалась неустойчивая тенденция роста их доли в консолидированном бюджете, то начиная с 1999 года доля всех доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете России снизилась с 54% в 1998 году до 33,8% в 2005 году, примерно так же сократилась доля налоговых доходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете — соответственно с 56,6 до 30,9%. Необходимо обратить внимание на то, что в 2005 году по сравнению с 2004 годом резко снизилась доля налоговых доходов субъектов РФ в консолидированном бюджете России — на 5,2 пп. В то же время доля расходов бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете РФ с 1998 года практически не изменилась и составила в 2005 году 49,5%.

На основании этих данных можно сделать вывод о значительной централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете в ущерб бюджетам субъектов Федерации: налоговая нагрузка в целом по стране возросла, однако это увеличение затронуло в основном федеральный бюджет. В то же время федеральная финансовая помощь регионам, рассчитанная как доля ВВП, стабильно сокращалась начиная с 2003 года: с 3,03% до 2,25% ВВП в 2005 году¹⁷. Все это говорит о возросшем вертикальном дисбалансе в распределении доходных источников и закреплении расходных обязательств между федеральным и региональными уровнями власти.

Если тенденция централизации налоговых доходов в федеральном бюджете сохранится, возникнет реальная угроза нарушения региональной автономии, которая является одним из важнейших признаков федерализма, сохраняющего рынок.

Унификация законодательства как важнейший фактор создания общенационального рынка и институционализации полномочий всех уровней власти. Как было отмечено выше, в результате налоговой, бюджетной и федеративной

¹⁷ См.: Назаров В., Трунин И. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы в 2005 г.

реформ в 1998—2005 годах была создана нормативно-правовая база, которая позволила унифицировать налоговое законодательство и сделать отношения между центром и регионами более прозрачными и прогнозируемыми.

Ужесточение бюджетных ограничений. Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, испытывающим финансовые трудности, в мировой литературе называется ситуацией мягких бюджетных ограничений¹⁸. Как показывает мировой опыт, мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей приводят к возникновению целого ряда негативных экономических эффектов — к превышению эффективного уровня бюджетных расходов, созданию препятствий для увеличения частных инвестиций, росту количества неэффективных инвестиционных проектов повышенного риска.

Проблема мягких бюджетных ограничений ослабляла бюджетную систему России на протяжении всей ее постсоветской истории. В период с 1992—1998 годов от 20 до 70% средств, переданных бюджетам других уровней, приходилось на взаимные расчеты, которые осуществлялись без заранее утвержденных объективных и прозрачных методик. В 1997 году к взаимным расчетам добавилась массовая кампания по выдаче региональным бюджетам федеральных бюджетных ссуд на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы.

Начиная с 1998 года был взят курс на ужесточение бюджетных ограничений: взаимные расчеты между федеральным и региональными бюджетами и бюджетные ссуды были почти полностью заменены на более прозрачные и объективные механизмы финансовой помощи региональным бюджетам. Однако ситуация мягких бюджетных ограничений вновь обострилась начиная с 2003 года. В 2003—2005 годах объем финансовых ресурсов, распределяемых в виде финансовой помощи между бюджетами субъектов Российской Федерации, значительно превышал тот объем финансирования, который был изначально предусмотрен законом о федеральном бюджете на данный финансовый год и доведен до сведения региональных властей.

На рисунке 2 представлены данные, характеризующие разницу между объемом финансовой помощи регионам, заложенным в закон о федеральном



Рис. 2. Финансовая помощь регионам (млрд руб.)

Источник: законы о федеральном бюджете на 2002, 2003, 2004, 2005 годы в различных редакциях.

¹⁸ См., например: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints / Rodden J., Eskeland G., Litvack J. (eds.). Cambridge: MIT Press, 2003.

бюджете, принятый парламентом и подписанный президентом перед началом финансового года, и объемом финансовой помощи, зафиксированным законом о федеральном бюджете, действовавшим на конец финансового года, то есть с учетом изменений и дополнений, которые были внесены в данный закон в течение года.

Из рисунка 2 видно, что в 2003—2005 годах увеличение объема финансовых ресурсов, распределяемых дополнительно к предусмотренному в первоначальном варианте закона о федеральном бюджете объему, достигло значительных величин. Если закон о федеральном бюджете на 2002 год предусматривал для распределения между бюджетами субъектов Федерации в конце 2002 года лишь на 4,2% больше средств, чем было заявлено перед началом финансового года, то по итогам 2003 года этот показатель достиг 34,8%, в 2004 году — 26,7%, а в 2005 году — 17,7% по отношению к сумме, предусмотренной законом о бюджете. В этой связи представляется актуальным продолжение реформы межбюджетных отношений, направленной на построение в России федерализма, сохраняющего рынок. Одним из основных направлений этой реформы может стать ужесточение бюджетных ограничений для региональных властей при увеличении их финансовой автономии.

Модернизация механизмов управления. Существующая в настоящее время российская модель федерализма нуждается в повышении, с одной стороны, эффективности, а с другой — гибкости, с тем чтобы без социальных потрясений и экономического застоя (а затем и кризиса) перейти к более конкурентной модели федерализма

Иными словами, необходимо обеспечить баланс между специфической («суверенной») моделью российского федерализма (восприятие регионов федеральным центром как филиалов единой корпорации) и принципами кооперативного и конкурентного федерализма. В нынешней российской модели федерализма институт прямых выборов глав субъектов Российской Федерации заменен неким механизмом оценки эффективности их деятельности федеральным центром. Соблюдение принципов кооперативного федерализма диктует необходимость совместной разработки такого механизма федеральным центром и регионами. Сравнение же регионов по определенным параметрам, отражающим наилучшие социально-значимые результаты деятельности региональных властей, создает поле для конкуренции между ними, что является принципом конкурентного федерализма

* * *

Повышение эффективности суверенной модели федерализма неразрывно связано с необходимостью ее модернизации, в том числе и институциональной. Так, важнейшим направлением усиления конкурентных черт российского федерализма должно стать развитие местного самоуправления: обеспечение его финансовой и политической независимости от региональных и федеральных властей.

Общенациональные проекты должны быть совместно разработаны федеральными и субнациональными властями, а не спускаться регионам сверху в виде субсидий и субвенций с обязательством отчитаться в расходовании выделенных средств. Долговременное доминирование одних принципов федерализма делает переход к другим принципам все более желательным: при успешном выполнении приоритетных национальных проектов в рамках кооперативного федерализма важно вовремя переориентироваться на конкурентные принципы построения федеративных отношений, а не скатиться к унитарному государству.