

Система федеральных трансфертов и фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации

© 2011 А.В. Волков

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

В статье речь идет о сложившейся в России в предкризисный период практике финансовой поддержки региональных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В результате фискальное поведение органов власти субъектов РФ напрямую зависело от стабильности финансовых поступлений из центра, а последнее обуславливало адекватность выполнения государством своих социальных обязательств в регионах.

Ключевые слова: федеральные трансферты, фискальное поведение, бюджеты субъектов РФ, дефицитность региональных бюджетов.

В начале XXI в. на уровне государства были запланированы важные мероприятия по реформированию межбюджетных отношений (Концепция разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений (май 2002 г.), Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг., Реформа основ местного самоуправления (2003 г.), Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г., Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2005 гг. и пр.), однако финансовый кризис 2008-2009 гг. не позволил достигнуть значимых результатов в решении проблемы адекватного финансового обеспечения социальных расходов региональных бюджетов. Более того, наращивание дефицита федерального бюджета в 2009-2010 гг. сделало архиважной проблему поиска источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов РФ в целом и выполнения региональными органами власти растущих расходных обязательств вообще и в социальной сфере в частности.

Кризисные тенденции усилили консолидацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете во многом за счет лишения дополнительных источников финансирования субнациональных бюджетов: налоговая нагрузка в целом по стране возрастает, однако параллельный рост доходов в текущих ценах происходит только на уровне федерального центра. При этом открытой остается проблема его дефицитности и усиливающегося фискального поведения региональных властей в условиях экономической неопределенности в среднесрочной перспективе.

В данных условиях многократно возрастает научная и практическая значимость проблем оптимизации распределения налоговых доходов и разграничения расходных полномочий в социальной сфере между уровнями бюджетной сис-

темы и воздействия грантов, выделяемых федеральным правительством, на фискальную политику региональных властей. Именно эти обстоятельства предопределили приоритетность исследования механизмов воздействия грантов из федерального центра на расходы субнациональных бюджетов, и причин возникновения эффекта "липучки" (*flypaper effect*).

Характерной чертой современного государственного устройства большинства стран мира является наличие двух уровней государственного управления: центрального правительства, ответственного за достижение определенных целей и решение задач на уровне всего государства в целом, и территориальных (субнациональных) органов государственной власти, функционирующих на уровне региона, штата, провинции и располагающих доходными полномочиями в рамках делегированных им законодательством расходных обязательств.

Традиционно считается, что децентрализация приводит к росту эффективности предоставления общественных благ. Однако практика проведения децентрализации показала, что максимальный рост эффективности достигается лишь при отсутствии экстерналий и оппортунистического поведения субнациональных властей по отношению к центральным органам власти. В противном случае проблемы, связанные в том числе с наличием мягких бюджетных ограничений, приводят к сокращению ожидаемых от децентрализации выгод.

Межбюджетные трансферты (или гранты) являются важным инструментом реализации бюджетной политики в государстве с многоуровневой бюджетной системой, так как с их помощью удается реализовать предпочтения центральных органов власти по расширению производства общественных благ, выравниванию расходов суб-

национальных бюджетов, а также по более эффективному использованию базы федеральных (национальных) налогов без применения директивных методов управления субнациональными властями и вторжения в их компетенцию. Объектом теоретических исследований механизмов межбюджетных трансфертов являются, как правило, вопросы применения различных видов грантов в зависимости от преследуемых грантодателем целей, анализ влияния выделяемых трансфертов на бюджетные решения, принимаемые их получателями, а также разработка критериев распределения суммы грантов между территориями или уровнями государственной власти¹.

Одной из основных предпосылок традиционных моделей анализа эффектов, оказываемых межправительственными грантами, является предположение о соответствии принципов принятия решений субнациональных властей принципам поведения некоего представителя сообщества индивидумов-избирателей, формирующих данные органы власти. То есть предполагается, что субнациональные власти, как и индивидумы, стремятся максимизировать свою функцию полезности, выбирая между потреблением некоторых наборов благ (общественных и частных), располагая при этом доходами в виде налоговых поступлений и межбюджетных трансфертов. Традиционные модели воздействия грантов на поведение их получателей основаны на максимизации либо полезности медианного избирателя, либо благосостояния всего сообщества избирателей в целом, что в конечном итоге приводит к получению аналогичных результатов.

В своей работе Брэдфорд и Оутс при рассмотрении паушальных грантов местным сообществам выделили классы политических процессов, при которых такие паушальные гранты эквивалентны по своим аллокативным и перераспределительным эффектам прямым паушальным грантам отдельным членам этих сообществ². Так, при принятии ряда предпосылок (принятие решений в области общественных финансов методом простого большинства голосов, отсутствие прогрессивного налогообложения и т.д.) можно показать, что выделение паушального гранта местному бюджету эквивалентно (по своему эффекту с точки зрения выбора между объемами потребления частных и общественных благ) выделению грантов отдельным членам местного сообщества, которые в сумме равны паушальному гранту, выделяемому бюджету, и распределены между членами сообщества пропорционально доле налоговых платежей от каждого члена сообщества в совокупном объеме налоговых доходов бюджета сообщества.

Именно в данной связи актуализируются такие направления исследования, как непропорциональное влияние федеральных трансфертов на величину региональных расходов, несоответствие между типом получаемого гранта и характером решений о расходах, которые и определяют фискальное поведение региональных органов власти.

В работе Оутса³ было сделано предположение о том, что субнациональные власти устанавливают объем расходов бюджета в соответствии с предпочтениями медианного избирателя, однако при этом органы власти не предоставляют избирателям всей полноты информации о состоянии государственных финансов в регионе.

В рамках данной модели при получении гранта региональные власти могут вводить избирателей в заблуждение относительно условий предоставления центром соответствующих средств. Если предположить, что население региона выбирает уровень производства общественных благ на основании их субъективной оценки, представляющей собой их “налоговую цену” (отношение налоговых обязательств к объему предоставления общественных благ в регионе), то в случае соответствия предпочтений населения и властей получение паушального гранта рассматривается региональными властями как общее увеличение дохода регионального бюджета. В этом случае повышается объем производства общественных благ (на величину, зависящую от эластичности спроса на общественные блага по доходу), одновременно вследствие сохранения прежней налоговой цены (при постоянных средних издержках предоставления общественного блага) снижается уровень налогообложения.

В модели Ромера и Розенталья⁴, как и в модели Нисканена⁵, предполагается, что субнациональные органы власти максимизируют размер собственного бюджета, вовлекая, однако, в процесс определения объемов производства общественных и частных благ избирателей.

Ромер и Розенталья предполагают следующий механизм определения суммы бюджетных расходов: органы власти ежегодно самостоятельно устанавливают расходы собственного бюджета на некотором уровне (равном, например, уровню предшествующего периода), если избиратели не проголосовали за иной уровень расходов на референдуме. При этом референдум назначается чиновниками, которые располагают информацией о предпочтениях избирателей, этими же чиновниками на голосование представляется набор вариантов, содержащий возможные уровни расходов бюджета на очередной год.

Гипотеза авторов данной модели состоит в том, что с целью максимизации собственного

бюджета референдум об изменении расходов регионального бюджета созывается субнациональными чиновниками только в том случае, если фактические расходы бюджета финансируются на уровне ниже оптимального для избирателей (который определяется точкой касания бюджетного ограничения и кривой безразличия медианного избирателя), т.е. референдум проводится только по поводу одобрения избирателями увеличения бюджетных расходов. При этом органы власти вносят предложение об установлении нового уровня расходов, превышающего оптимальный. В таких условиях (когда фактический уровень бюджетных расходов ниже оптимального) избиратели одобряют представленный вариант увеличения расходов даже с учетом того, что предлагаемый уровень расходов выше оптимального, так как такой уровень является единственной альтернативой существующему положению среди выносимых на референдум вариантов.

В гипотезе относительно особенностей выбора субнациональных властей, предложенной в работе Брейка⁶, предполагается, что избиратели субнационального образования одновременно являются избирателями и для федеральных властей, которые распределяют межбюджетные трансферты. Субнациональные власти (избиратели), даже имея намерение повысить уровень бюджетных расходов при росте индивидуальных доходов, могут опасаться негативных эффектов, связанных с повышением субнациональных налоговых доходов (например, снижения суммы финансовой помощи). В этой ситуации рост собственных доходов избирателей не приводит к принятию решений о повышении расходов субнациональных бюджетов, однако эквивалентный прирост объема грантов большей частью направляется на увеличение уровня бюджетных расходов.

Современная российская система межбюджетных взаимоотношений стала формироваться в начале 1994 г., когда были установлены единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в нижестоящие бюджеты во всех субъектах Российской Федерации. На начальном этапе данного процесса региональные власти обладали широкой самостоятельностью по большинству ключевых вопросов своей расходной политики, в том числе в выборе общего размера финансируемых расходов и, соответственно, уровня предоставления общественных услуг на своей территории. Одновременно основные параметры организации региональной фискальной системы и, в частности, распределение суммарных расходов между муниципальными и региональным бюджетами также преимущественно определялись самими региональными властями.

Следующий этап реформы фискального федерализма в России (1998–2001) характеризовался дополнительной централизацией налоговых доходов на федеральном уровне и ростом зависимости региональных бюджетов от федеральных трансфертов: доля федеральных трансфертов в доходах регионального бюджета увеличилась с четверти в 1998 г. до трети в 2001 г. В то же время распределение федеральных трансфертов в этот период постепенно становилось более прозрачным и прогнозируемым.

Третий этап реформирования межбюджетных отношений начался в 2002 г. на основе принятой в августе 2001 г. федеральной государственной программы. С 2002 г. в России действует значительно более централизованная, чем раньше, система фискального федерализма.

Важной особенностью последнего периода является значительно более высокая централизация газовых и нефтяных доходов страны на федеральном уровне. В 1990-х гг. регионы с большими нефтяными и газовыми ресурсами находились в преимущественном положении по сравнению с остальными, так как имели возможность получать прямые фискальные выгоды от разработки соответствующих месторождений.

Такие регионы получали дополнительные доходы через различные каналы, а именно:

- налог на прибыль, прежде всего на прибыль нефтяных компаний (доля налога на прибыль в консолидированном региональном бюджете РФ превышала 60 %);
- НДС;
- специфический налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), в первую очередь на добычу углеводородного сырья.

После проведения реформ 2001–2002 гг. нефтяная рента, получаемая регионами, значительно снизилась. НДС был полностью централизован на федеральном уровне, а региональная доля поступлений от НДПИ снизилась с 60 до 20 %⁷.

Среди важнейших событий последних лет в области фискального федерализма необходимо отметить прежде всего вступление в силу двух базовых законов, касающихся разграничения полномочий между тремя уровнями власти – федеральной, региональной и местной. Речь идет о новой редакции федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, а также о законе “О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”.

Помимо законодательного определения рамок федеративной реформы, явившейся, без сомнения, основным событием первой половины первого десятилетия в области межбюджетных отношений и субнациональных финансов, существенное влияние на характеристики бюджетной системы на региональном и местном уровнях оказали меры, принятые в ходе налоговой реформы. Речь идет прежде всего об отмене в 2003 г. налога с продаж и о мерах по компенсации выпадающих в результате этого решения доходов региональных бюджетов, а также о принятии новой главы Налогового кодекса Российской Федерации, определяющей конструкцию налога на имущество организаций - одного из наиболее значимых региональных налогов. Оба этих законодательных решения вступили в силу 1 января 2004 г.

2005 г. стал годом окончательного оформления в России нынешней модели корпоративного федерализма: вступил в силу закон о фактической отмене выборности глав субъектов РФ и был проведен ряд выборов-назначений губернаторов по новой схеме; федеральный центр принял односторонние решения по "монетизации льгот", осуществлению административной реформы и проведению национальных проектов, при этом субнациональным властям досталась роль "ответственных исполнителей" отдельных мероприятий в рамках соответствующих реформ, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

В целом, нынешняя российская модель межбюджетных отношений характеризуется доминированием федерального центра. Центр отвечает за стратегию экономического и политического развития страны, а субнациональные власти имеют в основном организационно-исполнительские полномочия. Муниципальный же уровень власти, призванный по представлению федерального центра отражать локальные интересы граждан и способствовать развитию демократии снизу, пока находится в зачаточном состоянии.

Вместе с тем в первой половине 2000-х гг. в сфере межбюджетных отношений продолжались реформы, направленные на создание более эффективной и прозрачной системы финансовых потоков между различными уровнями власти.

Так, в 2005 г. власти добились значительного прогресса в части сокращения масштабов "нефинансируемых федеральных мандатов", вступили в силу поправки к Бюджетному и Налоговому кодексам, была разработана и принята Концепция и методика формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов РФ на 2006 г. и на среднесрочную перспективу. Однако эти положительные сдвиги в фискальной области несколько деформируются политическими особенностями российской модели федерализма.

Итак, наличие значительного и устойчивого эффекта "липучки" в практике распределения федеральной бюджетной поддержки регионам свидетельствует о том, что политика федеральных трансфертов является достаточно эффективной: предоставление федеральной помощи в среднем не сопровождается компенсационными действиями региональных властей, направленными на ослабление своих налоговых усилий. Это означает, что основная цель политики федеральных трансфертов достигается: федеральная помощь приводит к росту бюджетных расходов ее получателей и, соответственно, к дополнительному финансированию общественных услуг в менее обеспеченных собственными доходами и услугами регионах.

¹ Идрисова В., Фрейнкман Л. Влияние федеральных трансфертов на фискальное поведение региональных властей. М., 2010.

² Bradford D.F., Oates W.E. Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants // The American Economic Review. 1971. Vol. 61. No. 2. P. 440-448.

³ Oates W.E. Fiscal Federalism in Theory and Practice: Applications to the European Community // Report of the Study Group of the Role of Public Finance in European Integration. Vol. II. Commission of the European Communities. April 1977. P. 279-320.

⁴ Romer T., Rosenthal H. An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants // National Tax J. 1980. Vol. 33 (December). P. 451-458.

⁵ Niskanen W.A. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. 1968. Vol. 58 (Supplement). May. P. 293-305.

⁶ Break G. Financing Government in a Federal System. Washington, D.C., 1980.

⁷ URL: minfin.ru.

Поступила в редакцию 09.12.2010 г.