



Асимметричный федерализм

В регионах, поддерживающих Кремль, остается больше финансовых средств, оппозиционные же регионы, напротив, наказываются рублем

Владимир Попов (Профессор Российской экономической школы и Высшей школы международного бизнеса Академии народного хозяйства при правительстве РФ, доктор экономических наук)

В какой мере межбюджетные финансовые потоки отражают объективные условия - различия в налоговом потенциале регионов и их финансовых потребностях для предоставления среднероссийского уровня общественных благ, а в какой мере они формируются под воздействием политических факторов, таких как статус отдельных регионов и характер взаимоотношений с центром?

История реформирования межбюджетных отношений хорошо известна и вкратце сводится к трем этапам. 1992-1993 годы были временем "переговорного федерализма" - с каждым регионом в отдельности заключались соглашения о нормативах расщепления налоговых поступлений и обговаривались масштабы финансовой помощи из центра. В 1994 году прошла первая реформа - были унифицированы пропорции распределения налоговых поступлений между федеральным бюджетом и региональными и введена формула расчета выравнивающих трансфертов из созданного тогда Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Формула, правда, базировалась на фактических бюджетных поступлениях и фактических расходах за прошлые годы, а не на расчете налогового потенциала и бюджетных потребностей. Однако в 1999-2000 годах прошла вторая реформа, и этот недостаток был исправлен. Теперь трансферты из ФФПР зависят от бюджетной обеспеченности в сравнении со среднероссийским уровнем, которая, в свою очередь, исчисляется на основе индексов налогового потенциала (ИНП) и индексов бюджетных расходов (ИБР). ИНП рассчитывается как валовой региональный продукт (ВРП) в расчете на душу населения, скорректированный на отраслевую структуру производства (последнее необходимо, так как, скажем, в нефтегазовой промышленности налоговая нагрузка - отношение всех выплаченных налогов к добавленной стоимости - намного больше, чем в сельском хозяйстве). Он показывает, насколько налогов регион фактически собрал в прошлом, а сколько мог бы собрать при среднероссийском уровне собираемости налогов. ИБР рассчитывается как стоимость предоставления госуслуг в регионе (стоимость корзины товаров, составляющих прожиточный минимум, стоимость топлива и т. п.) и корректируется на множество других факторов, которые могут потребовать больших или меньших расходов для предоставления среднероссийского уровня общественных благ. Эти факторы включают климатические и природные условия, возрастную структуру населения, долю городского населения, степень развития инфраструктуры и т. д. и охватывают все основные расходные статьи региональных бюджетов - от расходов на ЖКХ до финансирования образования, здравоохранения, социального вспомоществования, охраны порядка, административного аппарата и других.

Изменились ли фактические финансовые потоки после этих реформ? Да, изменились, но не всегда так, как ожидалось. Дело в том, что попытка применить

формулу в 2000 году вызвала резкую оппозицию регионов и привела к непредсказуемым результатам - соответствие фактических трансфертов идеальным ухудшилось, вместо того чтобы улучшиться. Поэтому индексы бюджетных расходов для бюджета на 2001 год под давлением региональных лоббистов были рассчитаны таким образом, чтобы инкорпорировать фактически сложившиеся ранее межбюджетные финансовые потоки так, чтобы не пришлось резко изменять финансирование отдельных регионов.

Это не значит, что после реформы 1999-2000 годов в бюджетном федерализме все осталось по-прежнему. Нет, изменения произошли, причем отнюдь не косметические, и централизация явно усилилась. Доля федерального правительства в консолидированном бюджете заметно возросла, особенно в доходах, доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах региональных бюджетов возросла еще больше, а налоговые доходы региональных бюджетов попали под контроль центра еще и потому, что получают они в основном от налогов, ставка и база которых определяются исключительно на федеральном уровне. Однако итоговые направления межбюджетных финансовых потоков, похоже, изменить не удалось - фактические трансферты к идеальным не приблизились, но сохранили направленность 1995-1999 годов.

Как свидетельствовали прежние исследования, межбюджетные финансовые потоки в России либо отражали в основном объективные реальности (больше помощи бедным регионам), либо благоприятствовали оппозиционным регионам с целью их умиротворения. На самом деле, похоже, все наоборот. Наш анализ показывает, что больше финансовых средств остается в регионах, поддерживающих центр (и в основном богатых), тогда как оппозиционные регионы (как правило, бедные), напротив, наказываются рублем. Так, регионы, голосовавшие за лидеров и за партии, которые противопоставляли себя политике центра и у которых было больше трений в отношениях с Москвой, получали относительно меньше средств из федеральной казны (или вынуждены были платить туда больше) в 1994-1999 годах и в 2001 году.

Если в Австро-Венгерской империи асимметричность федерализма сказывалась в уступках, делавшихся центром в отношении наиболее настойчивых недовольных и беспокойных регионов, так что центральное правительство отступало, усиливая децентрализацию, то в России, напротив, федеральный центр, похоже, наступает, наказывая оппонентов и вознаграждая сторонников. В противовес "джентльменской" политике баланса сил и искусства возможного габсбургской монархии российское федеральное правительство с середины 90-х годов подавляло сопротивление оппозиционных регионов "железной рукой без лайковой перчатки".

С полной версией статьи можно ознакомиться на сайте РЭШ:
<http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov-rus.htm>