

РЕФОРМА БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ: ГРУСТНАЯ ПОВЕСТЬ О ФИНАНСОВОЙ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ С ПЕЧАЛЬНЫМ КОНЦОМ*

В. Попов**

*Бюджетный федерализм в России: Роль политических факторов в формировании финансовых потоков между центром и регионами (<http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov-rus.htm>) [English](#)

**Российская экономическая школа, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ

В какой мере межбюджетные финансовые потоки отражают объективные условия – различия в налоговом потенциале регионов и различия в 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 (ассиметричный федерализм)? И если политические факторы воздействуют на финансовые потоки между центром и регионами, то в каком направлении? Какие регионы получают больше денег от центра (перечисляют меньше денег в центр) – лояльные, или, наоборот, оппозиционные, вовлеченные в конфликты с Москвой? Есть работы, доказывающие, что в первой половине 90-х годов центр явно пытался «подкупить» недовольные и оппозиционные регионы, давая им больше финансовых ресурсов, чем положено; так в Австро-Венгерской империи Вена пыталась погасить недовольство национальных окраин через предоставление им налоговых льгот, создание там дополнительных рабочих мест, строительство новых веток железных дорог, и т. д.

Действительно, в первой половине десятилетия, вслед за памятным ельцинским призывом «берите столько самостоятельности, сколько сможете проглотить», баланс сил в федерации явно сдвинулся в пользу регионов. Но во второй половине 90-х годов тенденция к централизации, похоже возобладала. Многие обозреватели расценили возвышение Путина и его партии «Единство» во время парламентских 1999г. и президентских 2000г. выборов как победу «бедных» регионов над «богатыми», регионов-получателей федеральной помощи над регионами-донорами. Последние, объединенные в основном в примаковско-лужковский блок «Отечество – Вся Россия», как известно, не смогли добиться успеха на выборах. Смог ли федеральный изменить направления финансовых потоков?

Идеальные и фактические трансферты

История реформирования межбюджетных отношений хорошо известна и вкратце сводится к трем этапам. 1992-93гг. были временем «переговорного федерализма» – с каждым регионом в отдельности заключались соглашения о нормативах расщепления налоговых поступлений и обговаривались масштабы финансовой помощи из центра. В 1994г. 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 1999-2000гг. 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 валовый 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, не сколько 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 (которые составляют от 20 до 50% общих расходов региональных бюджетов) до финансирования образования, здравоохранения, социального вспомоществования, охраны порядка, административного аппарата, и других.

В общем теперь у нас, как говорится, не хуже, чем у людей – в западных странах выравнивающие выплаты рассчитываются в принципе так же, разве что менее детально. Изменились ли фактические финансовые потоки после этих реформ? Да изменились, но не всегда так, как ожидали. Сравним *фактические* чистые трансферты и *идеальные*. Итоговые фактические чистые финансовые потоки между регионами и центром должны исчисляться как разница между общими доходами всех уровней власти, собранными на данной территории, и расходами региональных и местных властей. Большинство регионов, таким образом оказывается донорами центра (федерального правительства), так как именно перечисления налоговых сборов из регионов составляют основу доходов федерального бюджета. (Кроме того, часть доходов федерального правительства, такие как таможенные пошлины или поступления от приватизации объектов федеральной собственности, не разбивается по регионам.) В среднем каждый российский регион в 1996г. перечислял в центр 1,1 млн. руб. на душу населения, что было эквивалентно примерно 8% национального ВВП, или среднему доходу за 1,5 месяца.

Отклонение от средней величины - размах вариации - были, однако, поистине огромными: если Москва в 1996г. перечисляла в центр 6 млн. руб. в расчете на одного жителя (что эквивалентно средненациональному душевому доходу за 8 месяцев), то Чукотка, напротив, получала из федерального бюджета 2,8 млн. руб. в расчете на 1 жителя (почти 4 месячных средненациональных дохода). Другими словами, Москва, как и большинство других регионов, перечисляла в центр больше, чем получала из центра (6 млн. руб. в расчете на 1 москвича), тогда как, Чукотка, напротив, была чисто дотационным регионом: собранных на территории Чукотки налогов, не хватало не только для того, чтобы поддерживать федеральное правительство, но даже для финансирования расходов самой региональной администрации и местных властей, так что приходилось еще получать чистую субсидию из федерального бюджета, эквивалентную почти

3 млн. руб. на 1 жителя.

Отметим еще раз, что прямые и явные субвенции центра регионам составляют только малую часть всех финансовых потоков между федеральным правительством и регионами; другая часть этих потоков складывается из налоговых перечислений регионов в центр, которые в свою очередь, определяются нормативами распределения налоговых поступлений между региональными и федеральным.

Тем не менее и эти *чистые* финансовые потоки нельзя использовать без соответствующих корректировок для измерения степени дотационности отдельных регионов. Продолжим сравнение Москвы и Чукотки. Налоговый потенциал Москвы явно больше, чем Чукотки, так как Москва богаче и поскольку сосредоточенные в Москве производства генерируют больше налоговых поступлений. С другой стороны, стоимость предоставления стандартного набора госуслуг на Чукотке выше, чем в Москве – как потому что на Чукотке выше стоимость жизни, так и потому что климатические и другие условия менее благоприятны (скажем, требуется больше энергии для обогрева больниц, школ, и т. д.). Таким образом, необходимо скорректировать как объемы налоговых поступлений, так и расходы регионального правительств.

В данной работе используется понятие *идеальных трансфертов* на душу населения (ИТнас), которые рассчитываются как разница между всеми налоговыми сборами (федеральными и региональными) в расчете на одного жителя в среднем по России (НАЛДОХнас), скорректированными на *индекс налогового потенциала* в данном регионе (ИНП), и среднероссийскими подушевыми расходами региональных правительств (РЕГРАСХнас), скорректированными на *индекс бюджетных расходов* (ИБР):

$$\text{ИТнас} = \text{НАЛДОХнас} * \text{ИНП} - \text{РЕГРАСХнас} * \text{ИБР}$$

Если определять *идеальные трансферты* таким образом, оказывается, что они фактически являются разницей между всеми налогами, которые регион может собрать (при среднероссийских налоговых ставках и уровне собираемости налогов и с поправкой на объективные условия, определяющие налоговый потенциал), и расходами, но не фактическими, а такими, которое региональное правительство должно бы было произвести, чтобы обеспечить среднероссийский стандарт предоставления общественных благ местным жителям. Иначе говоря, *идеальные трансферты* гарантировали бы полное выравнивание бюджетных возможностей регионов и реализацию принципа «от каждого по способностям – каждому по среднероссийским потребностям»: каждый регион вносил бы в федеральную казну в соответствии со своими объективными возможностями (налоговым потенциалом), а получал бы из федеральной казны столько средств, сколько нужно для поддержания среднероссийского уровня обеспеченности госуслугами.

Продолжая пример с Москвой и Чукоткой, для расчета идеальных трансфертов необходимо принять во внимание, что ИНП для Москвы и для Чукотки равен примерно 2, а ИБР для Москвы (около 1) в несколько раз ниже, чем для Чукотки (от 4 до 8 – по разным подсчетам).

Иначе говоря, налоговый потенциал как Москвы, так и Чукотки вдвое больше среднероссийского, однако, чтобы предоставить один и тот же объем бюджетных услуг в Москве требуется примерно столько же денег, сколько и в среднем по России, тогда как на Чукотке – в 4-8 раз больше.

Расчет идеальных трансфертов показан в таблице 1. В 1997г. Москва и Чукотка имели одинаковый налоговый потенциал - 7756 руб. на душу населения, однако расходы на предоставление одного и того же среднероссийского объема государственных услуг составляли 3030 руб. на одного жителя в Москве и 18180 руб. на Чукотке. Поэтому в идеале Москва должна была выплачивать в федеральный бюджет 4726 руб. в расчете на каждого жителя (7756-3030), но в действительности выплачивала 8311 руб., тогда как Чукотка в идеале должна была получать из федерального бюджета 10424 руб. в расчете на одного жителя (7756-18180), хотя в действительности получала только 7596 руб. Эта разница, «переплата» Москвы (3555 руб. на одного жителя) и «недофинансирование» Чукотки (2828 руб.) – может быть (а может и не быть) связана с политическими факторами.

Таблица 1.Примерный расчет идеальных трансфертов для Москвы и Чукотки в 1997г.

Регион	ИНП, среднее значение из разных оценок	Налоговый потенциал на душу населения, руб.	ИБР, среднее значение из разных оценок	Скорректированные на ИБР бюджетные расходы на душу населения, руб.	Идеальные трансферты из региона в центр на душу населения, руб.*	Фактические трансферты из региона в центр на душу населения, руб.	Разница между фактическим и идеальными трансфертами на душу населения, руб.
(1)	(2)	(3)=3878*(2)	(4)	(5)=3030*(4)	(6)=(3)-(5)	(7)	(8)=(7)-(6)
В среднем по России	1	3878	1	3030	858	1166	308
Москва	2	7756	1	3030	4726	8311	3555
Чукотка	2	7756	6	18180	-10424	-7596	2828

*Фактические чистые трансферты на душу населения в среднем по России (1166 руб.) не равны идеальным трансфертам (858 руб.), так как идеальные трансферты рассчитаны без учета неналоговых доходов; часть таких доходов (как, например, доходы от приватизации федеральной собственности) не разбивается по регионам.

В каждом федеративном государстве фактические трансферты отличаются от идеальных, так как полное выравнивание бюджетных возможностей региональных правительств никогда не

производится и, видимо, не должно производиться даже с чисто теоретической точки зрения. Неспособность отдельных региональных правительств предоставить среднероссийский стандарт бюджетных услуг может быть следствием недостаточного развития инфраструктуры – в этом случае имеет смысл предоставлять помощь из федерального бюджета не на текущие, а на капитальные проекты, через совместные проекты (финансируемые вкладчину федеральным и региональными правительствами), как это делается во многих федеративных государствах. Однако расчет идеальных трансфертов и сопоставление этих идеальных трансфертов с фактическими чистыми перечислениями из регионов в центр позволяет выяснить, в какой мере финансовые потоки соответствуют объективным принципам бюджетного федерализма, а в какой мере они подвержены воздействию политических факторов.

Сравнение фактических трансфертов с идеальными (таблица 2) в целом показывает, что в 1992-94гг. и в 2000г. фактические не слишком соответствовали идеальным, а в 1995-99гг. и в 2001г. – наоборот, довольно хорошо соответствовали. Рост соответствия в 1995г. и далее, конечно, объясняется первой реформой межбюджетных отношений 1994г. И в этом смысле реформу следует признать очень успешной. А вот снижение соответствия в 2000г., а затем только восстановление этого соответствия в 2001г. до прежнего уровня выглядит подозрительно: почему-то реформа 1999-2000г., проводившаяся для того, чтобы приблизить финансовые потоки к идеальным, привела на практике к расхождению фактических и идеальных трансфертов? И почему в 2001г. они снова сблизились?

Таблица 2. Коэффициенты корреляции между фактическими (в ценах 1997г.) и идеальными чистыми финансовыми потоками из регионов в центр в 1992-2001гг. (88 наблюдений)

Чистые финансовые перечисления на душу населения в ценах 1997г.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Идеальные финансовые перечисления для 1997г.
1992	1										
1993	0.87	1									
1994	0.92	0.96	1								
1995	0.81	0.79	0.77	1							
1996	0.58	0.45	0.51	0.83	1						
1997	0.60	0.49	0.54	0.84	0.96	1					
1998	0.50	0.43	0.49	0.74	0.93	0.94	1				
1999	0.54	0.43	0.49	0.78	0.95	0.97	0.96	1			
2000	0.33	0.20	0.32	0.58	0.59	0.57	0.57	0.54	1		
2001	0.45	0.40	0.39	0.71	0.74	0.71	0.66	0.74	0.18	1	
Идеальные финансовые перечисления для 1997г.	0.46	0.39	0.40	0.83	0.78	0.74	0.71	0.73	0.51	0.82	1

Политические факторы в межбюджетных финансовых потоках

Более корректный статистический анализ (регрессионный) выявляет, что чистые

межбюджетные перечисления зависели не только от идеальных трансфертов, но и от политических факторов – в частности, от количества голосов, поданных за Ельцина на президентских выборах 1991г. и 1996г. и за демократические партии (и против левых партий) на парламентских выборах 1993, 1995 и 1999гг. Собственно говоря, результаты этих выборов сильно коррелированы – электоральные предпочтения избирателей в российских регионах оставались довольно стабильными и вдобавок сильно зависели от уровня жизни; более бедные регионы голосовали за коммунистов и аграриев, более богатые – за демократов (таблица 3). Есть только одно крупное исключение из этого правила – голосование за Путина, которое не коррелируется с итогами предшествующих выборов. Но поддержка Путина, как известно, феномен не идеологический, а политехнологический. Если взять отношение голосов, поданных за Явлинского, к голосам, поданным за Зюганова, на тех же президентских выборах 2000г., корреляция с итогами предыдущих выборов налицо.

Для 1995-99гг., например, когда результаты особенно устойчивы и надежны, получается, что, как минимум, три политических фактора позволяли регионам сократить свои взносы в федеральный бюджет по отношению к объективно обусловленным величинам в 1996-98гг.: (а) голосование за Ельцина в 1996г. и за про-кремлевские партии в 1995г., (б) более сильные позиции по отношению к центру, измеряемые индексом влияния региональных администраций, (в) меньшая напряженность в отношениях с центром (есть и такой индекс). Иначе говоря, про-кремлевское голосование на выборах и умение ладить с Москвой были экономически выгодны и материализовывались в форме меньших чистых взносов в федеральный бюджет или больших чистых трансфертов из федерального бюджета – в сравнении с идеальными чистыми трансфертами, исчисленными только исходя из экономических показателей. Каждый дополнительный процентный пункт голосов, отданных в данном регионе за Ельцина во втором туре президентских выборов 1996г., оборачивался уменьшением чистых трансфертов в центр в размере 15-22 рубля на 1 жителя в год.

Только в 2000г. эта зависимость нарушилась – оппозиционным регионам разрешили платить в центр меньше (тогда как раньше их вынуждали платить больше), а процент вариаций фактических финансовых потоков, объясняемый уравнением, снизился вдвое. Но в 2001г. все вернулось на круги своя: межбюджетные финансовые перечисления 2001г. очень похожи на картинку 1995-99гг. и совсем не похожи на картинку 2000г. Почему так произошло?

Дело в том, что попытка применить формулу в 2000г. 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 2001г. под давлением региональных лоббистов были рассчитаны таким образом, чтобы инкорпорировать фактически сложившиеся ранее межбюджетные финансовые потоки, так чтобы не пришлось резко увеличивать/уменьшать финансирование отдельных регионов.

Таблица 3. Коэффициенты корреляции между результатами президентских и парламентских выборов (для парламентских выборов – отношение голосов поданных за ДВР/СПС, «Яблоко» и НДР к голосам, поданным за коммунистов, аграриев и «Трудовую Россию – 68 наблюдений

ВЫБОРЫ	% голосов за Ельцина в 1991г.	Парламентские выборы 1993г.	Парламентские выборы 1995г.	% голосов за Ельцина в 1996г. (2-ой раунд)	Парламентские выборы 1999г.	2000-Явлинский/Зюганов**	% голосов за Путина в 2000г.	ВРП на душу населения в 1996г.
% голосов за Ельцина в 1991г.	1							
Парламентские выборы 1993г.	0.42	1						
Парламентские выборы 1995г.	0.47	0.85						
% голосов за Ельцина в 1996г. (2-ой раунд)	0.37	0.79	0.78	1				
Парламентские выборы 1999г.	0.50	0.84	0.86	0.84	1			
2000-Явлинский/Зюганов	0.43	0.74	0.88	0.76	0.87	1		
% голосов за Путина в 2000г.	0.12	0.34	0.31	0.52	0.36	0.22	1	
ВРП на душу населения в 1996г.	0.27	0.68	0.51	0.60	0.56	0.46	0.17	1

Как уже отмечалось, официальный ИБР на 2001г. рассчитывается с наибольшим числом корректировок – не только на межрегиональные различия в стоимости жизни, но и в расходах на ЖКХ, в доле населения, живущего на крайнем Севере и в Арктике, в доле населения, живущего за чертой бедности, в возрастной структуре населения (доле молодежи и престарелых), в уровне развития инфраструктуры и т. д. Процедура расчета этого официального ИБР сложна и

громоздка, а сам расчет очень непрозрачен, так что трудно установить, чем именно объясняются различия между официальным ИБР и всеми другими. Однако нетрудно показать, что идеальные трансферты, рассчитанные с применением официального ИБР, значительно больше совпадают с фактическим распределением трансфертов в 1995-99гг., чем идеальные трансферты, рассчитанные с любыми другими комбинациями ИБР и ИНП, включая и официальный ИНП для расчета выплат из ФФПР в 2001г. Собственно говоря, это соотношение наглядно демонстрирует таблица 4: коэффициенты корреляции между фактическими и идеальными трансфертами особенно высоки, когда идеальные трансферты рассчитываются с применением официального ИБР для бюджета РФ на 2001г.

Таблица 4. Коэффициенты корреляции между фактическими чистыми трансфертами из регионов в центр в 1996-98гг. и различными измерителями идеальных трансфертов

ПЕРЕМЕННАЯ	Ид. трансф., ИНП= ВРП на душу, ИБР= прож. мин.	Ид.трансф., ИНП=ВРП на душу + отр. стр., ИБР= Методика (2000)	Ид.трансф., ИНП =нал.база* средн. нал. ставки, ИБР= Мето-дика (2000)	Ид.трансф., ИНП =ВРП на душу + отр. стр., ИБР= прож. мин.	Ид. трансф., ИНП =Минфин 1998, ИБР=прож. мин.	Ид.трансф., ИНП, ИБР – Минфин 1998
Факт. Чистые трансф., 1996г.	0.7728	0.7201	0.7863	0.7627	0.7462	0.9116
Факт. Чистые трансф., 1997г.	0.7724	0.6752	0.7632	0.7186	0.7459	0.9270
Факт. Чистые трансф., 1998г.	0.7250	0.6674	0.7266	0.7100	0.6861	0.8605

Так, например, во всех 7 регионах, в которых официальный ИБР оказался в 4 и более раз выше, чем среднероссийский уровень (Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский АО, республика Саха, Чукотский и Корякский АО, Магаданская область) доля голосов, поданных за Ельцина во втором туре президентских выборов 1996г., была выше среднероссийского показателя – 62-74% против 54%. Верно, что все это удаленные от центра северные, сибирские и дальневосточные регионы с высокой стоимостью жизни. Однако другие «дорогие» регионы, в том числе и непосредственные соседи семи названных, но с менее впечатляющей поддержкой Ельцина на выборах 1996г., не получили таких высоких официальных ИБР.

Другими словами, расчет официальных трансфертов на 2001г. благоприятствовал Москве,

автономиям и регионам, голосовавшим за демоератов, – эти регионы должны были платить относительно меньше в федеральную казну. С другой стороны, новые официальные трансферты были приведены в большее соответствие с фактическими в 1995-99гг., то есть тем регионам, которые раньше платили больше в федеральную казну, предлагалось продолжать в том же духе и в будущем, хотя по объективным основаниям их платежи должны были быть уменьшены.

Это не значит, что после реформы 1999-2000гг. 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 получаются в основном от налогов, ставка и база которых определяются исключительно на федеральном уровне. Однако вот итоговые направления межбюджетных финансовых потоков, похоже, изменить не удалось – фактические трансферты к идеальным не приблизились, но сохранили направленность 1995-99гг. Чем больше все меняется, тем больше все остается по старому?

История в общем до боли знакомая: уже не в первый раз казалось бы досконально продуманные и самые благонамеренные реформы на российской почве дают непредсказуемые результаты. Основанная на валютном корридоре макроэкономическая стабилизация 1995-98гг. привела к повсеместному распространению бартера и неплатежей и закончилась валютным кризисом августа 1998г. А законодательство 1998г. о банкротстве, считавшееся даже более решительным и последовательным, чем в западных странах, в смысле защиты интересов кредиторов, вылилось в захват самого института банкротства региональными администрациями.

Выводы: куда ведет ассиметричный федерализм

Как свидетельствовали прежние исследования, межбюджетные финансовые потоки в РФ либо отражали в основном объективные реальности (больше помощи бедным регионам), либо благоприятствовали оппозиционным регионам с целью их умиротворения. На самом деле, похоже, все наоборот: 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 1994-99гг. и в 2001г. Разница в выводах в сравнении с предыдущими исследованиями объясняется отчасти использованием показателя *чистых* финансовых трансфертов из регионов в центр (а не отдельных частных показателей типа выплат из ФФПР или доли налоговых доходов, оставляемых в регионе). Отчасти же эта разница обусловлена тем обстоятельством, что финансовые потоки между регионами были скорректированы на межрегиональные различия в налоговом потенциале и в стоимости предоставления

государственных услуг.

Период 1992-93гг., считается временем децентрализации, когда центр старался умиротворять, а не подавлять оппозиционные регионы. Примечательно, однако, что жесткое поведение федерального центра по отношению к регионам в финансовой сфере прослеживается уже с 1994г. (и остается таковым до1999г.), то есть до кампании по централизации и выстраиванию властной вертикали, которая ассоциируется с приходом к власти Путина в 2000г. Примечательно также, что расчет официальных трансфертов из ФФПР на 2001г. был произведен таким образом, что закрепил существовавшее прежде неравномерное распределение: официальный индекс бюджетных расходов, призванный учесть различия в стоимости предоставления государственных услуг, «поглотил» и большую часть вариаций в трансфертах, связанных с чисто политическими факторами.

Представляется, что из сказанного можно сделать, как минимум, два заключения, имеющих отношение к обсуждению в литературе проблем бюджетного федерализма. **Во-первых**, модель российского бюджетного федерализма ставит интересные теоретические вопросы. Если в Австро-Венгрии 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 подавляло в конце 90-х годов сопротивление оппозиционных регионов «железной рукой без лайковой перчатки».

Если асимметричный федерализм российского образца (благоприятствующий про-федералистским регионам) рассматривать как состояние неустойчивого равновесия, то, очевидно, он может эволюционировать в несколько типов более стабильного равновесия: (1) *авторитарный симметричный федерализм*, складывающийся в результате успешного подавления оппозиционных регионов центром (как только в этих регионах приходят к власти лояльные центру силы, их недофинансирование центром прекращается); (2) *демократический симметричный федерализм*, возникающий в результате прекращения дискриминации оппозиционных регионов центром и их недофинансирования; (3) *децентрализация федерации вплоть до распада*, являющаяся следствием победы оппозиционных регионов над центром при их нежелании оставаться в федерации и неспособности центра навязать свою волю «сепаратистам». Вопрос, естественно, состоит в том, при каких именно условиях каждый их трех вариантов становится более или менее вероятным.

Во-вторых, довольно понятно, что из-за политического давления изменить в одночасье сложившееся асимметричное распределение финансовых средств между регионами невозможно. Постепенное исправление диспропорций и приближение к симметричному федерализму является, видимо, единственным политически проходимым вариантом. Тем не менее, корректировка коэффициентов бюджетных расходов (ИБР) таким образом, чтобы скрыть диспропорции в

бюджетном федерализме и представить ассиметричную схему в симметричном виде, – наихудший из возможных вариантов, так как в данном случае теряется прозрачность и само ощущение диспропорциональности. Предпочтительным вариантом является упрощение процедуры расчета выплат из ФФПР, в особенности ИБР, так чтобы несоответствие фактических и идеальных трансфертов стало явным, и постепенное движение в сторону приближения к идеальным трансфертам.