

1

Динамика децентрализации в Российской Федерации

Отношения между органами власти различных уровней составляют на сегодня, пожалуй, наиболее спорный вопрос в Российской Федерации. Сложные, запутанные проблемы, влияющие на состояние федеральной бюджетно-налоговой системы, включают в себя недавний распад Советского Союза, войну в Чечне, этнические, языковые, религиозные и исторические различия, существующие на огромной территории Российской Федерации, значительная неравномерность в наделенности полезными ископаемыми, растущие экономические и бюджетные различия между регионами и местными правительствами, а также распространенное убеждение в том, что некоторые регионы смогут улучшить свое положение, выйдя из состава Федерации. Сохранение Российской Федерации зависит от наличия работоспособной и приемлемой системы межбюджетных отношений.

Во время провозглашения независимости в 1991 г. общепринятым считалось, что единственной политической системой, которая соответствовала бы размерам и разнообразию России, будет федеративное устройство государства (Polishchuk, 1996). С момента образования Российской Федерации в ней постоянно присутствуют требования децентрализации. Это стремление обрести большую автономию на региональном и местном уровне диктовалось как позитивными, так и негативными мотивами: с одной стороны, наблюдалось желание обеспечить более эффективную и справедливую работу государства, с другой — отмечалось отсутствие общенациональной солидарности, из-за чего действия ряда регионов противоречили общегосударственным интересам. В условиях политической нестабильности и переходной экономики основное влияние на развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации оказывали негативные мотивы.

Установленная в законодательном порядке система бюджетных отношений между различными уровнями власти сильно отличается от реального положения дел. В годы, прошедшие после распада Советского Союза, на бумаге появились прозрачные и симметричные компоненты таких отношений. Прежде дифференцированные доли поступлений от долевых налогов были стандартизированы; на смену системе договорных трансфертов пришел механизм выравнивания, в основе которого лежала определенная формула. Статьи 71 и 72 Конституции 1993 г. Российской Федерации распределяют ответственность за расходы между федеральным правительством и «субъектами Федерации». Однако на деле межбюджетные отношения страдают от общей неразберихи, неудовлетворенности, а иногда — и открытого политического конфликта между федеральным правительством и регионами, а в ряде случаев — между региональными и местными органами власти. Начиная с провозглашения независимости от Советского Союза, центральное правительство боролось за власть с региональными структурами. Нечеткость положений, определяющих ответственность за расходы и закрепленных в Конституции 1993 г., а также наличие многочисленных двусторонних соглашений между федеральным правительством и отдельными регионами привели к снижению заложенной изначально прозрачности и симметрии межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Движущие силы децентрализации в Российской Федерации

В соответствии с положениями Конституции 1993 г., в состав Российской Федерации входят 89 субнациональных регионов, или «субъектов Федерации», в том числе 49 *областей*, 21 республика, 6 *краев* и 2 города (Москва и Санкт-Петербург). Кроме того, в Российской Федерации имеется 11 округов, которые являются подразделениями в составе более крупных областей, но имеют собственные бюджеты. За исключением Чечни, которая не является членом Федерации, национальное правительство поддерживает регулярные бюджетные отношения с 88 регионами.

Главный экономический аргумент в пользу децентрализации в России (сходным с теми, что приводятся в других странах с переходной экономикой) заключается в крахе социалистической модели экономики и централизованного государственного контроля, который она представляла. Бюджетная децентрализация в России поддерживается убежденностью в том, что децентрализация является действенным способом повышения эффективности правительства и укрепления демократических институтов. До недавнего времени политики практически не обращали внимания на риски, связанные с этим процессом, в частности более неравное распределение ресурсов и возможную угрозу макроэкономической стабильности.

Борьба за бюджетные полномочия

Децентрализация в Российской Федерации шла «сверху вниз»: федеральное правительство делегировало регионам ряд полномочий по расходам. Кроме того, центральное правительство ввело для органов власти регионального и местного уровней жесткие положения относительно расходов, одновременно предоставив им ограниченные возможности по сбору доходов (Igudin, 1988). В качестве средства децентрализации делегирование обеспечивало непрерывный централизованный контроль за расходами и помощь из федерального бюджета. Однако Конституция 1993 г. предоставила региональным властям конституционное право управлять собственными делами, формулировать и исполнять собственные бюджеты практически без вмешательства со стороны федеральных властей. Считалось, что такая передача ответственности (или подход «снизу вверх») придала Российской Федерации черты федеративного государства.

Это смешение моделей децентрализации явно выражено в Конституции 1993 г., где исходная точка бюджетной власти намеренно обозначена нечетко (Teague, 1996). В реальности эти полномочия делятся между центром и регионами, но решения относительно их распределения пока не принято. «Механизм безопасности», предусмотренный в Конституции 1993 г., позволял федеральному правительству заключать двусторонние договоры с региональными властями. Когда в 1994 г. были заключены первые такие договоры, стало понятно, что регионы смогут обходить положения Конституции 1993 г. (OECD, 1997a; Teague, 1996). Неуважение к федеральным законам проявлялось в принятии конституций и законодательных актов региональными законодательными собраниями. McLure, Wallich, and Litvack (1996) отмечали, что российское государство является федерацией только по своему названию. Авторы обращали внимание на незначительные правовые полномочия регионов и практическое отсутствие у них независимости в вопросах доходов. В то же время многие регионы объявили о том, что им принадлежат такие полномочия, которые по сути существуют в конфедеративном государстве: они отказывались переводить налоговые поступления в центральный бюджет или брали на себя полномочия федерального правительства в регионе. Бюджетные отношения, для кото-

рых были характерны конфронтация, а иногда хаотичная борьба за власть, получили в Российской Федерации название «бюджетного феодализма» (Lavrov, 1998).

Кроме того, благоприятные условия, предоставленные Российской Федерацией национальным республикам, таким как Татарстан и Башкортостан, привели к зависти и спровоцировали со стороны многих других регионов попытки подражания¹. Лояльность федерального центра к национальным регионам спровоцировала асимметричное развитие федерализма, когда одни регионы оставляли за собой больше ресурсов, чем другие.

Политические факторы

Реформирование системы межбюджетных отношений в Российской Федерации включает в себя массу экономических и технических вопросов, однако децентрализация остается прежде всего политическим процессом. Политическая природа бюджетной децентрализации в Российской Федерации, безусловно, связана с огромными размерами территории страны, глубокими различиями в уровне промышленного развития и наличия ресурсов, а также национальным и языковым разнообразием. Эти факторы провоцируют центробежные стремления, противостоять которым можно лишь при наличии интегрированной экономики, позволяющей регионам быть более благополучными в том случае, если бы они оставались частью Российской Федерации, нежели чем при существовании в качестве независимых государств. По состоянию на 1999 г. переход к рынку не обеспечил экономического роста и процветания для всех регионов или хотя бы для большинства из них.

Российская Федерация была создана в 1991 г., когда Россия и другие бывшие республики СССР отказались перечислять налоги в союзный бюджет, заявили, что их законы предшествуют союзным, и в конечном итоге объявили о своей независимости. Вследствие данного дезинтеграционного процесса начальная политическая позиция России оказалась слабой; возник прецедент, на основании которого российские регионы стали требовать все большей автономии (Teague, 1996). В период 1992–1993 гг., когда президент Борис Ельцин и парламент сами были вовлечены в борьбу за власть, регионы (особенно национальные республики) стали все более агрессивны «захватывать» полномочия.

В качестве временного решения проблемы в марте 1992 г. был подписан Федеративный договор, призванный отрегулировать отношения между федеральными и региональными властями, однако Татарстан и Башкортостан отказались подписать этот документ. Федеративный договор не снял вопросы относительно разделения власти между федеральными и региональными; ответов на них не было и в последовавшей за ним Конституции 1993 г. Краткая хронология основных событий в переходный период в России представлена в табл. 1.1.

Позиции относительно вопросов и стратегий федеративного устройства все больше расходились между «богатыми» и «бедными» регионами. Регионы-доноры отдавали в виде налогов больше, чем получали в виде долей от налоговых поступлений и трансфертов, в то время как дотационные регионы получали из Москвы чистый приток средств. Состав группы регионов-доноров был несколько неоднородным, с точки зрения политики трансфертов и деления налоговых поступлений, и включал в себя Москву, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Самарскую, Свердловскую, Волгоградскую, Тюменскую области, Ханты-Мансийский округ, Красноярский край и Республику Саха (Якутия).

¹ Заявить о том, что большинство их населения составляют представители основной национальности, из 21 национальной республики могут лишь шесть.

Таблица 1.1. Хронология важнейших событий в России в переходный период

<i>Дата</i>	<i>Событие</i>
Июнь, 1991	Борис Ельцин становится первым общенародно избранным президентом России
Октябрь, 1991	Вводится в действие закон «Об основных принципах бюджетной системы и бюджетного процесса»
Декабрь, 1991	Россия, Украина и Беларусь объявляют о роспуске СССР и создают Содружество независимых государств
Декабрь, 1991	Введен в действие закон «Об основных принципах налоговой системы в Российской Федерации»
Март, 1993	Съезд народных депутатов голосует за наделение себя полномочиями отстранять президента от власти за неконституционные действия и приостанавливать действие президентских указов
Апрель, 1993	Введен в действие закон «Об основах бюджетных прав и прав формирования и использования внебюджетных фондов»
Декабрь, 1993	В ходе референдума принята новая Конституция; проведены выборы в парламент; усиливается поддержка представителям национальных образований
Август, 1995	Введен в действие закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации
Декабрь, 1995	Проведены выборы в парламент; значительный успех КПРФ
Июль, 1996	Проведены президентские выборы; Ельцин побеждает кандидата от коммунистов Зюганова
Сентябрь, 1997	Введен в действие Закон о финансовых основах деятельности органов местного самоуправления
Апрель, 1998	Ельцин отправляет в отставку Черномырдина и назначает премьер-министром Кириенко
Июль, 1998	Правительство достигает договоренности с МВФ о предоставлении крупного антикризисного пакета займов. Государственная Дума одобряет Бюджетный кодекс, но не принимает остальные компоненты антикризисной программы
Август, 1998	Правительство объявляет о девальвации рубля и приостанавливает выплаты по государственным облигациям
Сентябрь, 1998 – август, 1999	Кириенко отправлен в отставку; последовательно назначаются и отправляются в отставку несколько премьер-министров
Декабрь, 1999	Ельцин уходит; премьер-министр Путин становится исполняющим обязанности президента

Источник. Авторы.

За формальное объединение этих регионов выступал мэр Москвы Юрий Лужков. Несмотря на то, что для «торга» с федеральным центром регионы создавали широкие объединения по географическому признаку (например, Северо-Западное, Поволжское, Центрально-Черноземное, Уральское и Сибирское региональные объединения), основным фактором политического процесса все чаще становится разрыв между регионами-донорами и дотационными регионами.

По мере развития демократических институтов на региональном и местном уровнях все большую роль в процессе децентрализации стала играть передача полномочий. Значительные изменения в балансе власти между федеральным правительством и регионами произошли после принятия Конституции 1993 г. и последующего закона, который требовал, чтобы во всех субъектах Российской Федерации к окончанию 1996 г. все главы исполнительной власти были назначены по результатам общенародного голосования. К установленному сроку эту задачу выполнили все субъекты, кроме пяти; к 1997 г. данная система распространилась на все субъекты

Федерации без исключения. До выборов многие регионы послушно выполняли распоряжения; однако после губернаторских выборов федеральным властям пришлось с каждым регионом вступать в индивидуальные переговоры.

Негативные тенденции набирали силу частично и вследствие того, что федеральные власти не обеспечили региональные правительства достаточными средствами для оказания базовых услуг, а региональный электорат был уверен в том, что в Москве процветали злоупотребления, мошенничество и кумовство. Сепаратистские требования и открытое противодействие федеральным властям после 1993 г. получили значительное подкрепление в условиях вакуума власти, который образовался во время финансового кризиса 1998 г., когда было отправлено в отставку правительство Кириенко. На этот раз (как и раньше в переходный период) несколько регионов заявили о том, что они прекращают перечислять средства в центральный бюджет. В ряде других регионов ввели меры контроля за ценами и запретили вывоз продовольствия. В Калининграде даже намеревались ввести режим чрезвычайного положения.

Асимметричный федерализм

Реагируя на сопротивление регионов и центробежные силы, федеральные власти систематически предоставляли «политически сложным» регионам больше преимуществ и льгот, чем «лояльным»; из-за этого система федерализма оказалась асимметричной (Wallich, 1994). Многие исследователи отмечали закономерность, которая в явном виде стала проявляться в 1992 г.: преимущественный подход в отношении 21 национальной республики, выразившийся в более значительной государственной поддержке, разрешении оставлять за собой большую часть налоговых доходов, а также в выпуске специальных указов, предоставляющих экономические льготы (Lavrov, Treisman, 1996, 1998b).

Асимметричный федерализм, принимающий форму конкретных политических и экономических положений, нередко воспринимается как гибкая политика, учитывающая особенности регионов, и успешно применяется в Канаде и Испании (McLure, Wallich, and Litvack, 1996). Он также провозглашался удачным инструментом для решения проблемы, связанной со все большим противоречием интересов и расхождением между богатыми регионами, обладающими более крепкой экономической базой и более сильными стимулами для сопротивления межрегиональному перераспределению, и более бедными регионами, которые все сильнее зависят от федеральных трансфертов (Freinkman, Titov, and Treisman, 1998).

Неопределенность Статей 71 и 72 Конституции 1993 г. в отношении разделения полномочий между федеральным правительством и субъектами Федерации, а также положения, позволяющие федеральным властям заключать двусторонние соглашения с отдельными регионами, указывают на законность асимметричного федерализма. Двусторонние соглашения служат договорной основой, на которой подробно выстраиваются договоренности о функциональных обязанностях центра и региона, в том числе в сфере бюджетных отношений, закрепления доходов и ответственности за расходы, государственного имущества, отраслевого регулирования, а также о правах собственности и использования природных ресурсов, положения о защите окружающей среды и региональной миграции. До 1995 г. такие соглашения использовались для прояснения межбюджетных отношений, существовавших между Российской Федерацией и национальными республиками.

Хотя такие двусторонние соглашения носят законный характер, они были довольно негативно восприняты в регионах с однородным национальным составом. Начиная с 1995 г., договорные положения стали распространяться и на другие типы регионов, такие как области, края,

округа, а также города. Соответственно, федеральным властям пришлось одновременно вести целый ряд переговоров, в ходе которых уступки одному региону вступали в конфликт с теми, что предоставлялись другим регионам. Результаты оказались асимметричными, так как не все участники обладали равной убедительностью и весом в ходе переговоров (Solnick, 1995), причем наиболее строптивные регионы Москва скорее поощряла, чем наказывала.

В итоге все регионы были заинтересованы в том, чтобы не слишком строго следовать федеральным законам и требовать особого к себе отношения. Практика асимметричного федерализма привела к ослаблению государства и ухудшению экономической ситуации во всех регионах (Treisman, 1996). Почему федеральные власти остановили свой выбор на механизме, который вызывает раздор и недовольство со стороны регионов, что в конечном итоге грозит распадом Российской Федерации? Согласно Solnick (1995), федеральное правительство могло пойти на заключение отдельных двусторонних соглашений, рассматривая этот шаг в качестве более оптимального решения потому, что было не способно ввести единые правила и требовать их соблюдения. Иначе говоря, необходимость для федерального правительства «покупать» согласие регионов могла быть вызвана политической реальностью. До введения в действие системы двусторонних соглашений некоторые региональные правительства постоянно сопротивлялись федеральной фискальной дисциплине. Можно считать, что двусторонние соглашения ослабили скоординированные действия и требования национальных республик и предотвратили выход Татарстана из состава России. В итоге асимметричный федерализм, с одной стороны, подпитывал центробежные силы в России, а с другой — помогал с ними бороться. Двусторонние соглашения — лишь одна из нескольких причин низкой фискальной заинтересованности и собираемости доходов на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований.

Начиная с 1993 г. в Российской Федерации отсутствует стройное представление о децентрализации. Наличие разных точек зрения у регионов делает невозможным достижение консенсуса. В Российской Федерации сохраняются трудности при реализации общей стратегии реформ и поиске верного сочетания основных целей децентрализации: справедливости в распределении ресурсов между регионами, стимулировании экономического роста и сохранении макроэкономической стабильности и бюджетной и кредитно-денежной дисциплины.

Обзор межбюджетных отношений в 1992–1998 гг.

Децентрализация государственных функций является неотъемлемой частью процесса перехода Российской Федерации к рынку; в ней можно выделить три этапа: а) ранние годы перехода (1992–1993), б) процесс реформ, начавшийся в 1994 г., и в) недавние реформы (1997–1998). После данного обзора будет рассмотрена роль политических обстоятельств, которые имели очень большое значение при оформлении каждого этапа политики децентрализации.

Ранние годы перехода, 1992–1993 гг.

Наиболее яркой характеристикой раннего этапа децентрализации было продолжение подходов и методик, унаследованных от бывшего Советского Союза, когда для финансирования всех бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований использовались индивидуальные доли участия в налоговых поступлениях и договорные трансферты. Однако в процессе перехода ответственность за расходы во многих областях (в том числе оказание государственной поддержки при обеспечении продуктами питания и медицинскими услугами, дотации предприятиям общественного транспорта и коммунальных услуг, что раньше было сферой ответственности федерального правительства) была переведена на уровень органов власти муниципальных обра-

зований. Это означало значительное расширение участия властей этого уровня в экономике. Кроме того, в Российской Федерации регионам были делегированы полномочия по осуществлению многих программ социального обеспечения и инвестиционных программ.

Рост ответственности органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований за расходы сопровождался увеличением их доли в общих государственных расходах и повышением важности межбюджетных трансфертов. Эти изменения происходили на фоне резкого сокращения участия государства в экономике; совокупные государственные расходы сократились с 52% валового внутреннего продукта (ВВП) в 1992 г. до 42% в 1994 г. (Freinkman, Titov, and Treisman, 1998).

Региональные власти получали средства из трех различных источников: доходы от региональных и местных налогов, доли в поступлениях от основных налогов, от налога на доход предприятий (НДП), подоходного налога с физических лиц, налога на добавленную стоимость (НДС) и акцизов, а также трансферты. Регионы имели ограниченную бюджетную автономию, что было главным фактором, препятствовавшим полной децентрализации². Региональные и местные органы власти не только не располагали сколько-нибудь значительными полномочиями по сбору доходов; они находились в двойном подчинении у федеральных властей и властей субъектов Федерации и муниципальных образований.

На протяжении всего советского периода доли участия в поступлениях от основных налогов сохранялись на достаточно низком уровне и большинство регионов получали ежегодные субвенции из союзного бюджета. В начальный период перехода федеральное правительство сохранило свои традиционные полномочия по регулированию доли отчислений по крайней мере одного основного налога, тем самым фактически сократив объем средств, поступающих в *области* с широкой налоговой базой, и увеличив приток средств в регионы с более узкой базой. В 1992 и 1993 гг. доли участия в налоговых поступлениях были увеличены до такой степени, что общие субвенции из федерального бюджета требовались меньшему числу областей. Однако в одном лишь 1993 г. доля участия в поступлениях менялась трижды. Трансферты в 1992–1993 г. осуществлялись в форме договорных субвенций, которые использовались в том случае, когда доходов из двух других источников не хватало для покрытия оговоренных минимальных требуемых расходов бюджета.

На местном уровне в *районах* (единицы административно-территориального деления, сходные с округами в США) и городах имелась сходная общая структура источников финансирования, а доли от доходов и субвенции из регионального бюджета они получали тем же образом, что и региональные власти — из центрального бюджета. Каждый орган местной власти имеет собственную долю в налоговых поступлениях применительно хотя бы к одному основному налогу, доходы от которого делятся между региональными и местными властями. Такой регулирующий принцип в разделе налоговых доходов позволил вышестоящим властям перераспределять средства в пользу образований, располагающих меньшими доходами. «Платой» за возможность «регулировать» доходы таким образом стало устранение бюджетной автономии нижестоящего уровня государственной власти и формирование отрицательных фискальных стимулов. В частности, региональные органы власти нередко возвращали (или «выцарапывали») себе излишки средств в местном бюджете за предыдущий год или нивелировали любое увеличение местных доходов (например, благодаря улучшению собираемости), просто сокращая местную долю в подлежащих разделу налоговых поступлениях.

² Полная децентрализация была предоставлена в 1991 г. законом «Об основных принципах бюджетной системы и бюджетного процесса» и в 1993 г. — законом «Об основах бюджетных прав».

В период с 1991 по 1993 г. ряд законов, которые были приняты для регулирования бюджетных вопросов, также предвосхищали положения Конституции 1993 г.: закон «Об основных принципах бюджетной системы и бюджетного процесса» (октябрь 1991 г.), закон «Об основных принципах налоговой системы в Российской Федерации» (декабрь 1991 г.), закон «Об основах бюджетных прав и прав формирования и использования внебюджетных фондов» (апрель 1993 г.). Многие их положения (особенно те, что были предусмотрены Законом «Об основных принципах налоговой системы») не выполнялись (Igudin, 1998; Lavtov, 1998; Wallich, 1994). Хотя случаи несоблюдения национальных законов регионами имели место и в советское время, из-за продолжающегося сопротивления часть этих положений превратились в декларации. В итоге возник прецедент «избирательного соблюдения» федеральных законов регионами.

Вскоре после распада СССР некоторые национальные республики (прежде всего Саха (Якутия), Татарстан и Башкортостан) прекратили перевод налогов в Москву и стали настаивать на введении «одноканальных отношений», согласно которым регионы оставляли бы у себя все доходы от налогов и совершали бы в федеральный бюджет единственный платеж, размер которого определялся бы в ходе переговоров. Либо из-за того, что шла напряженная борьба между законодательной и исполнительной властью, либо вследствие отсутствия действенных инструментов, позволявших обеспечить исполнение законов, единственной реакцией федерального правительства на эти требования стала передача регионам ответственности за осуществление всех федеральных программ.

Итак, в период 1992–1993 гг. продолжала действовать советская система. Региональные и местные бюджеты фактически являлись продолжением инструментов национального уровня, а для системы межгосударственных отношений была характерна жесткая централизация финансов. Участие в налоговых поступлениях и межбюджетные трансферты, размер которых определялся в номинальном выражении исходя из норм расходов, устанавливаемых в ходе переговоров, по-прежнему использовались как инструменты учета для балансировки бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований. Из того небольшого числа изменений, которые были внесены в бюджетную систему на начальном периоде перехода, самым существенным стало значительное перемещение ответственности за расходы с федерального на уровень субъектов федерации и муниципальных образований. Такое перераспределение полномочий частично объяснялось необходимостью сбалансировать федеральный бюджет, а также попытками прекратить предоставление субсидий и услуг, на которые у государства больше не было средств.

Реформы 1994–1997 гг.

В период 1994–1997 гг. региональные органы власти приобрели большую бюджетную независимость, и федеральное правительство прекратило практику бессистемной передачи ответственности за расходы органам власти субъектов Федерации и муниципальных образований, которая была характерна для более ранних этапов перехода. Однако обязанности разных уровней власти по-прежнему не были определены удовлетворительным образом, а федеральное правительство по-прежнему предоставляло полномочия органам власти субъектов Федерации и муниципальных образований, не подкрепляя их соответствующими финансовыми возможностями. При распределении доходов доли в отношении всех основных налогов, которые делились между федеральным правительством и региональными властями, были стандартизированы для всех регионов и оставались практически неизменными все десять лет. Для компенсации отмены регулируемых долей участия в поступлениях в 1994 г. был введен механизм выравнивания, в основе которого лежала определенная формула. Кроме того, региональные власти получили еще большую

независимость в области формирования поступлений, — положения федеральных законов разрешали им вводить новые местные/региональные налоги. Также регионам было разрешено сократить ставку налога на доход предприятий (НДП) в пределах с 22 до 0%.

Реформы, осуществленные в 1994 г., не смогли обеспечить прозрачной, стабильной и рациональной системы бюджетных отношений между органами власти разных уровней. Единообразные положения об участии в налоговых поступлениях соблюдались регионами не всегда, а право вводить новые налоги, предоставленное региональным/местным властям, привело к появлению огромного числа мелких налогов, что вызвало существенные экономические искажения. Кроме того, не были решены фундаментальные проблемы с закреплением доходов. Например, базой для деления поступлений от НДС по-прежнему являлось место его уплаты, а не место производства добавленной стоимости.; поступления от НДП делились в зависимости от того, где располагалась головная контора предприятия-плательщика. Из-за ограниченности финансирования и серьезных проблем, присущих механизму выравнивания, способность новой системы трансфертов, основанной на расчетной формуле, выровнять расходы по регионам, была ограниченной. Новая формула была предназначена для устранения разрыва между уровнем собираемости и размерами нормативных расходов, а не для выравнивания фискальных возможностей и фактических потребностей в расходах. Недовольство регионов данной формулой заставило законодательную власть все чаще пускаться в политические переговоры относительно результатов, полученных при использовании формулы. Федеральное правительство так и не дополнило трансферты, предоставляемые по расчетной формуле, системой категориальных или условных дотаций, призванной отвечать отраслевым целям. Вместо этого федеральное правительство сохранило бессистемный и непрозрачный механизм взаимных расчетов. Такие не указанные в бюджете и формируемые главным образом на договорной основе фонды определяются на стадии исполнения бюджета. Кроме того, федеральное правительство по-прежнему предоставляло региональным властям ссуды, которые часто не возвращались.

Положения Конституции 1993 г. и реформы 1994 г. укрепили позицию федерального правительства по отношению к регионам и обеспечили определенный порядок и стабильность в отношениях разных уровней власти. Двусторонние договоры, которые первоначально подписывались с национальными республиками (Татарстан, Республика Саха (Якутия) и Башкортостан), упорядоченным образом передавали часть полномочий регионам. Реформы, прошедшие в период 1992–1994 гг., позволили успешно решить проблему регионального сепаратизма, сохранив все регионы (за исключением Чечни) в составе Российской Федерации.

На этом промежуточном этапе практически единственной областью реформ были бюджетные отношения между федеральными и региональными властями. Региональным властям было позволено строить отношения с местными властями по своему усмотрению. По большей части бюджетные отношения внутри регионов закрепляли советскую модель.

Реформы 1997 и 1998 гг.

Начиная с конца 1997 г. и вплоть до девальвации рубля и финансового кризиса в августе 1998 г. правительство осуществляло масштабные реформы, основанные на проекте Налогового кодекса, Бюджетном кодексе, законе «О финансовых основах деятельности органов местного самоуправления», а также Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации. В Бюджетном кодексе, принятом в 1998 г., рассматривались вопросы расходов и бюджета, в проекте Налогового кодекса — вопросы закрепления доходов. Концепция реформы, разработанная межведомственной рабочей группой во главе с представителями Министерства финан-

сов, продемонстрировала готовность федерального правительства упорядочить бюджетно-налоговые системы внутри самих регионов. В частности, региональные власти должны были согласовывать средние минимальные коэффициенты долевого участия в налоговых поступлениях для основных налогов с местными властями. Концепция реформы также требовала серьезных изменений в системе трансфертов, однако в этой области содержащаяся в ней программа, несмотря на ее амбициозность, была неполной и недостаточно скоординированной.

Роль политики в процессе децентрализации

В Российской Федерации в процессе разработки и осуществления отношений между разными уровнями власти в бюджетной сфере политика присутствует постоянно. Однако наблюдатели существенно расходятся во мнении относительно того, какое влияние оказала политика на общие результаты деятельности системы. Согласно одной точке зрения, неспособность политической системы учесть чрезвычайно разнообразные экономические и политические интересы регионов провоцировала конфликт и способствовала росту экономической нестабильности в России в переходный период (Ordeshook, 1995; Polishchuk, 1996). По другому мнению, политическая система успешно предотвратила распад страны, прибегнув к практическим решениям, таким как предоставление особого бюджетного статуса территориальным образованиям, благодаря чему все регионы (за исключением Чечни) отказались от выхода из состава Российской Федерации (Freinkman, Titov, and Treisman, 1998; Treisman, 1996, 1998a, 1998b).

Половина из 450 депутатов Государственной Думы была избрана по общенациональным партийным спискам. Соответственно, Государственная Дума не представляла в достаточной степени региональные интересы, которые впоследствии преследовались региональными администрациями почти исключительно через Совет Федерации. Согласно некоторым заявлениям, депутаты из менее экономически развитых регионов постоянно «скупались» представителями национальных сил, которые контролировали значительные ресурсы и собственность (Ordeshook, 1995; Polishchuk, 1996).

Влияние политического процесса на содержание межбюджетных отношений можно поделить на три четких периода: а) до принятия Конституции (1992–1993), б) после принятия Конституции (1993–1996) и в) рост озабоченности политиков в связи с увеличением «стоимости» двусторонних налоговых договоров (1997–1998). Совпадение по времени политических периодов и этапов в развитии межбюджетных отношений подчеркивает важность политики в деле формирования бюджетно-налоговых отношений между разными уровнями власти в России.

Период до принятия Конституции, 1992–1993 гг.

До принятия Конституции 1993 г. для политических отношений между федеральным и региональными правительствами была характерна политическая «дерзость» со стороны регионов по отношению к федеральным властям. Ряд национальных республик развернули политические кампании (так называемый «парад суверенитетов»), направленные на получение особого статуса, и впоследствии подписали с федеральным правительством двусторонние договоры.

В этот период центральное правительство в одностороннем порядке перевело в регионы ответственность за расходы и определенные мандаты; при этом, с точки зрения регионов, не было обеспечено в достаточном объеме дополнительное финансирование. В ответ на этот шаг региональные власти пригрозили прекратить перечисление в федеральный бюджет налоговых поступлений, собранных на их территории. Несмотря на то, что в начале 1992 г. перечисление до-

ходов в бюджет прекратили или сильно сократили только Татарстан, Чечня, Саха (Якутия) и Башкортостан, к концу этого года отказались платить налоги 20 регионов, а к 1993 г. еще 10 регионов задерживали у себя средства, причитающиеся федеральному бюджету (Wallich, 1994). Коллективный вес регионов по сравнению с федеральным правительством выражался также в том, что регионы фактически отказались следовать положениям о закреплении доходов, которые были включены в закон «Об основных принципах налоговой системы» от декабря 1991 г. Среди прочих мер данный закон предусматривал исключительное закрепление НДС, налогов на внешнеторговые операции и некоторых акцизов за федеральным правительством, а личный подоходный налог и налог на доход предприятий передавал регионам.

Подходы в период после принятия Конституции, 1993–1996 гг.

Второй период начался с принятия новой (1993 г.) Конституции и с применения жестких мер со стороны федерального правительства по отношению к консервативному Верховному Совету и недовольным регионам. Конституция 1993 г. предоставляла существенные полномочия федеральной исполнительной власти по сравнению с законодательной властью и регионами, однако не дала четкого определения полномочий и не разрешила прежние споры между центром и регионами. Конституция также предоставляла федеральному правительству возможность заключать со многими регионами двусторонние соглашения. Несмотря на то, что конфронтация между федеральным центром и некоторыми регионами по-прежнему подвергала Российскую Федерацию «проверке на прочность» в посткоммунистический период, природа разногласий изменилась: на смену центробежным стремлениям на разных уровнях власти пришло соперничество между регионами за особое к себе отношение и получение наиболее выгодного фискального режима.

Все чаще напряженность между регионами усиливалась из-за имевшихся между ними экономических и бюджетных различий. В то время как бедные регионы поддерживали более высокие ставки федеральных налогов и увеличение объемов трансфертов, более богатые резко возражали против таких действий. Несмотря на то, что политические противоречия встречаются не только в России, здесь сложилась особенно опасная ситуация: не совпадающие экономические и политические интересы могли быть четко обозначены региональными границами, что создавало благоприятные условия для развития сепаратистских настроений (Polishchuk, 1996).

С учетом постоянного давления со стороны недовольных регионов сформировалась более организованная и долгосрочная форма договорных отношений между национальными органами власти и властями субъектов Федерации и муниципальных образований. Федеральный центр, получив полномочия согласно Конституции 1993 г., заключил с регионами ряд двусторонних договоров, пытаясь найти равновесие между региональными целями и национальными интересами. Регионы, сначала используя националистические лозунги, а затем угрозы и требования, старались получить (и получили) льготный фискальный режим, предусматривающий, помимо прочего, договорные налоговые положения, создание свободных экономических зон и принятие программ регионального развития. В то же время более бедные регионы требовали увеличить перераспределение доходов между регионами; ряд регионов требовал от федеральных властей снова взять на себя финансирование многочисленных общественных благ и услуг, ответственность за которые прежде была передана регионам.

Эти требования регионов в наиболее явной форме удовлетворялись выделением трансфертов. Lavrov (1995) and Treisman (1996, 1998a, 1998b), среди прочих исследователей, обнаружили, что федеральные трансферты чаще предоставлялись в ответ на политическое давление, а не для достижения таких целей, как выравнивание или обеспечение справедливости. Федеральное пра-

вительство систематически использовало трансферты, чтобы «задобрить» своих региональных оппонентов и недовольных. Так, те регионы, которые не поддержали Бориса Ельцина и его сторонников на выборах, или на раннем этапе перехода объявили о своем суверенитете, получили больше средств, чем «лояльные» регионы.

Опасения относительно двусторонних соглашений, 1997–1998 гг.

В период, последовавший за принятием Конституции, темпы инфляции сдерживались благодаря рестриктивной кредитно-денежной политике, однако федеральное правительство решало противоречащие друг другу бюджетные требования путем привлечения внутренних, а впоследствии и внешних заимствований для того, чтобы финансировать растущий дефицит бюджета. Высокие процентные ставки и «короткая» природа заимствований привели к значительному росту платежей по обслуживанию долга, а в конечном итоге к девальвации рубля и дефолту в августе 1998 г. Помимо растущего давления на бюджет, предоставление многим регионам особого бюджетного режима сопровождалось и другими издержками. Среди этих неденежных издержек — недовольство и обиды между регионами, компрометация цели по созданию единого национального рынка, а также появление условий, которые позволяли требовать особых условий практически любому региону, где органы исполнительной и законодательной власти (теперь избираемые по демократической процедуре) не могли не защищать узких, местных интересов своих избирателей.

Однако в период с 1997 по 1998 г. среди федеральных властей росло понимание негативных последствий таких двусторонних соглашений для федеральной бюджетной политики. Помимо большого числа налоговых льгот и освобождений, предоставленных Российской Федерацией в ранние годы перехода, двусторонние соглашения рассматривались как фактор, который обуславливал неудовлетворительную собираемость федеральных налогов. Впрочем, устранить ущерб, нанесенный двусторонними соглашениями, оказывается гораздо сложнее, чем отменить налоговые льготы и освобождения.

Приведение двусторонних соглашений в соответствие с общей законодательной базой обеспечило бы наделение всех регионов стандартными коэффициентами долевого участия в поступлениях от основных налогов. Не совсем ясно, была ли в какой-то мере выполнена эта задача. Главным инструментом, с помощью которого федеральные власти добиваются соблюдения соответствующих положений, является удержание выравнивающих средств, предназначенных для Фонда финансовой поддержки регионов, и других трансфертов. Однако даже если правительство попыталось бы ограничить объемы финансирования регионов, немалое число регионов (включая наиболее проблемные в политическом отношении) не почувствует эффекта от этой меры; они не получают выравнивающих трансфертов, а в рамках взаимных расчетов им поступают лишь незначительные средства.

Аспекты бюджетной децентрализации в Российской Федерации

Ниже приведен подробный анализ различных аспектов российской системы бюджетных отношений между разными уровнями власти. В каждой главе рассматривается какой-то один конкретный компонент бюджетной децентрализации в Российской Федерации. Представление российской системы таких отношений в дальнейших главах подкрепляется данными эмпирического анализа. Большинство данных, использованных для этой цели, поступили из Министерства финансов Российской Федерации. Здесь, что типично для стран с переходной экономикой, надежность бюджетных данных представляется ограниченной, поскольку в России широко применя-

ются такие методы государственного финансирования, которые не отражены в сообщаемых цифрах бюджета и включают в себя частое использование неденежных бюджетных операций. Например, органы власти нередко осуществляют взаимные расчеты, в рамках которых задолженность по предоставлению бюджетных средств обменивается на задолженность по налоговым платежам. Кроме того, в январе 1997 г. была проведена деноминация рубля: один новый рубль стал соответствовать 1000 «старых». Там, где об этом не сообщено дополнительно, все суммы приведены в «старых», неденоминированных рублях.

