

Бюджетный федерализм в России: сценарии развития

Рубен Ениколопов, Екатерина Журавская, Сергей Гуриев*

2002

* Рубен Ениколопов – РЭШ, ЦЭФИР
Екатерина Журавская – ЦЭФИР, СЕРР
Сергей Гуриев – РЭШ, ЦЭФИР

Содержание

Краткое содержание	3
1. Введение	5
2. Российский федерализм: начальные условия	8
2.1. Наследие	8
2.2. Нарушение необходимых условий эффективной системы бюджетного федерализма	10
2.3. Основные проблемы децентрализации	14
2.4. Нереализованные плюсы децентрализации	16
3. Сценарии развития федерализма:	19
3.1. Реализуемые сценарии:	19
I. «Региональный феодализм».....	19
II. «Мексиканское чудо»: эффективная централизация	22
III. «Демократический централизм»: избыточная централизация.....	26
3.2. Нереализуемые сценарии:	29
IV.«Китайское чудо»: политическая централизация в совокупности с экономической децентрализацией.	29
V. Германский путь: «Централизованная децентрализация».	31
4. Заключение.....	34

Краткое содержание

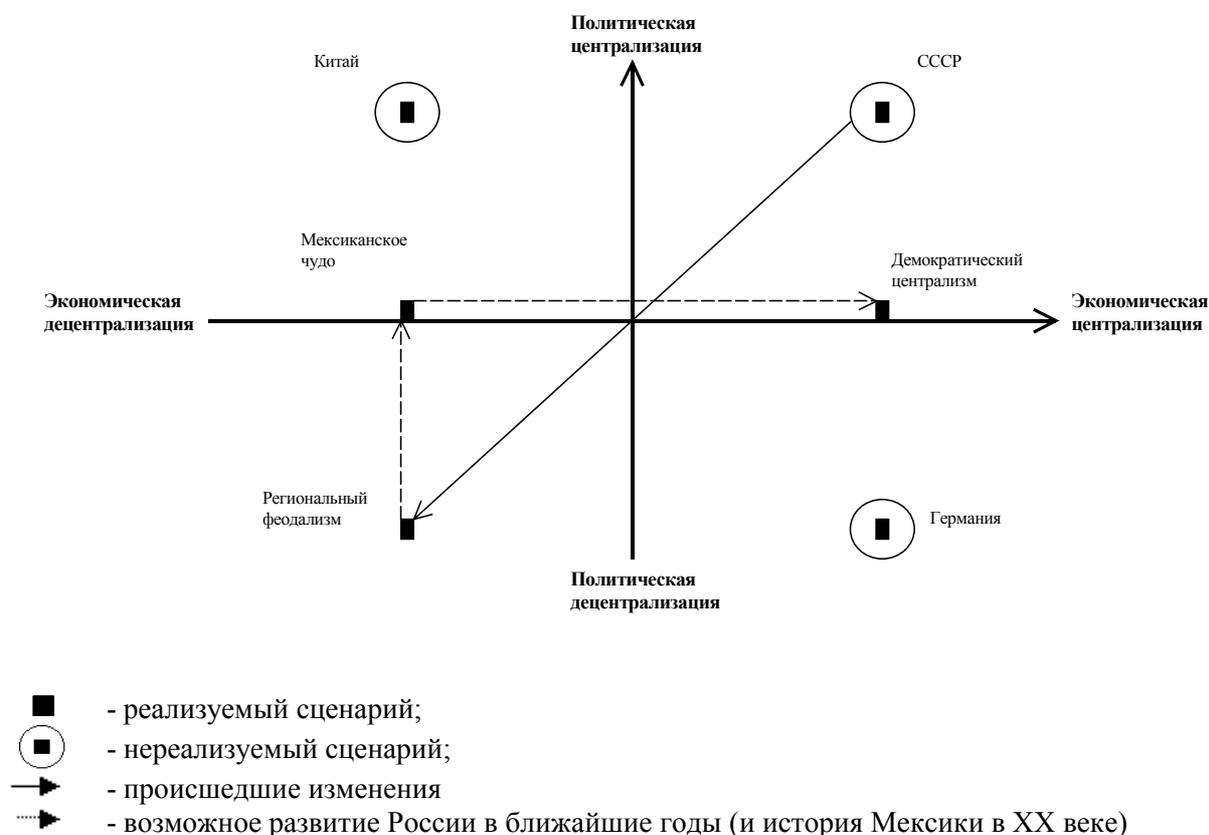
- Российская Федерация – огромное и очень разнородное государство, поэтому для успешного развития страны необходима эффективная система бюджетного федерализма. Существующая система не может решить проблем, стоящих перед страной. Ее недостатки обусловлены как неверной постановкой целей, так и собственно ее структурой, которая делает невыгодным для ее участников достижение заявленных целей.
- Основной ошибкой в постановке целей существующей системы федерализма является то, что ее функционирование направлено на выравнивание уровня жизни граждан, вместо того, чтобы предоставить гражданам России равные *возможности* вне зависимости от места проживания.
- Поэтому необходимо изменить существующую систему бюджетного федерализма, более того, расширить предмет идущего обсуждения о ее реформировании. Цель реформы – не в том или, по крайней мере, не только в том, чтобы оптимальным образом организовать торг регионов за средства центра (то есть, в конечном счете – за средства друг друга).

В России, унаследовавшей имперскую бюджетную систему Советского Союза, сложилась ситуация, при которой выделение трансфертов регионам происходит в основном по политическим мотивам. Отношения между различными уровнями власти строятся на основе неформальных договоренностей. При этом, как региональные, так и местные власти играют «с правилами», а не «по правилам». В случае местных органов власти это объясняется крайне низким уровнем их самостоятельности, вынуждающим их использовать любые возможные пути проведения самостоятельной политики.

- Главный вопрос – создание стимулов к проведению эффективной политики для региональных и местных властей. В таком огромном государстве как Россия ключевым источником стимулов является экономическая децентрализация. В России, впрочем, отсутствуют практически все условия, необходимые для эффективности децентрализованной системы, например, законодательно ограниченная политическая централизация. В работе рассматриваются меры, необходимые для создания таких условий, а также обсуждается опасность чрезмерной централизации.
- Возможности и издержки политической и экономической централизации отчетливо видны на пяти сценариях, первые три из которых могут быть реализованы в России:
 1. «Региональный феодализм» – сценарий по которому шло развитие в последнее время. Он ведет к возникновению неэффективной системы, в которой слабая центральная власть не обеспечивает целостность экономического пространства страны.
 2. «Мексиканское чудо» – оптимальный сценарий, в котором эффективность экономической децентрализации обеспечивается центральной властью, задающей единые правила игры и следящей за их выполнением.
 3. «Демократический централизм» – сценарий, в котором происходит чрезмерное увеличение влияния федеральной власти, приводящее к возникновению неэффективной централизованной системы.
 4. Китайский сценарий – сочетание экономической децентрализации с политической централизацией. Его реализация в России невозможна из-за отсутствия существующего в Китае много веков особого отношения к власти.

5. Германский сценарий – сочетание высокой централизации доходов и децентрализации расходов, направленное на обеспечение единого жизненного уровня во всей стране. В России этот сценарий нереализуем как из-за отсутствия высококвалифицированной бюрократии, так и из-за высокого уровня неравенства между регионами.
- После распада Советского Союза развитие ситуации шло по неэффективному сценарию «Регионального феодализма» (см. рисунок 1). При отсутствии реальных реформ в области бюджетного федерализма в сочетании с судебной и административной реформами, а также изменениями в избирательной системе, развитие ситуации будет продолжать идти по этому пути. Однако некоторый рост политической централизации может позволить осуществить переход к значительно более эффективному сценарию «Мексиканское чудо». При этом следует учитывать опасность излишней экономической централизации, которая приведет к реализации менее эффективного сценария «Демократический централизм». Возможность такого развития была продемонстрирована в Мексике, которая прошла путь от регионального феодализма (1920-30 гг.) через «мексиканское чудо» (1950-60 гг.) до «демократического централизма» (1980-90 гг.).

Рисунок 1. Россия располагает возможностями для перехода к эффективному сценарию «Мексиканское чудо». Однако если рост централизации не остановится на оптимальном уровне и пойдет слишком далеко, возможен переход к варианту «Демократический централизм». На рисунке представлены шесть сценариев развития федерализма, в зависимости от степени экономической и политической централизации. Из них три могут быть реализованы в России, а три нет. В девяностых годах произошел переход от системы, существовавшей в Советском Союзе, к варианту «Регионального феодализма».



1. Введение

Мы рассматриваем возможные сценарии развития бюджетного федерализма в России в долгосрочной перспективе. В данной работе предлагается широкий взгляд на проблемы бюджетного федерализма, что иногда приводит к тому, что обсуждаемые вопросы выходят за рамки собственно проблем бюджетного федерализма в строгом смысле этого термина. При этом предполагается, что при реализации этих сценариев может использоваться широкий набор инструментов, включая изменения в законодательстве, в том числе Конституции.

Основной целью на данном этапе является инициирование дискуссии относительно необходимых изменений в системе государственной власти и местного самоуправления. Любые предложения, комментарии, возражения приветствуются.

Постановка задачи: С одной стороны, высокоцентрализованные правительства в крупных странах оказываются неэффективными в предоставлении общественных благ на местном уровне и в быстрой адаптации к изменяющимся внешним условиям.¹ Стремительное развитие современной мировой экономики делает последнее ограничение особенно значимым. С другой стороны, чрезмерная децентрализация приводит к нарушению единого экономического пространства страны, отсутствию координации экономической политики различных уровней власти, росту коррупции. Задача состоит в построении эффективной системы бюджетного федерализма с оптимальным уровнем централизации/децентрализации.

Основными целями построения эффективной системы бюджетного федерализма являются:

- **экономическая** — экономический рост страны за счет развития малого и среднего бизнеса и реструктуризации крупных предприятий (включая как реформирование существующих, так и создание новых предприятий, в том числе за счет прямых иностранных инвестиций), повышение качества предоставления общественных благ, повышение адаптивности системы (т.е. ее возможности противостоять внешним шокам);
- **социальная** — обеспечение равенства *возможностей* населения на территории всей страны при гарантированном минимальном уровне жизни всех граждан;
- **политическая** — сохранение целостности государства.

Необходимо особо подчеркнуть, что целью является обеспечение равенства именно *возможностей* всех граждан, а не их *уровня жизни*. Последнее должно определяться, прежде всего, усилиями самих граждан, а не политикой государства. Равенство возможностей подразумевает

- обеспечение мобильности населения в пределах страны (с тем, чтобы каждый гражданин мог свободно выбирать место жительства и работы);

¹ Под общественными (публичными) благами (public goods) понимаются: законодательная среда, правоохранительные органы, судебная система, здравоохранение, образование, инфраструктура (дороги, телефонная связь и т.д.), жилищно-коммунальное хозяйство, фундаментальная наука и т.д. Не все из этих благ предоставляются на местном уровне. Так, общепризнанным является тот факт, что наиболее эффективным является обеспечение национальной обороны на федеральном уровне.

- возможность получения необходимого образования (за счет полной или частичной оплаты государством, предоставления специальных кредитов);
- минимальный набор бюджетных услуг (в таких областях как начальное и среднее образование, здравоохранение, инфраструктура), которые должны предоставляться всем гражданам без исключения.

Шаги, необходимые для достижения указанных целей, включают:

- построение эффективной федеральной системы (достижение необходимого уровня децентрализации/централизации);
- конструирование адекватных механизмов мотивации и ограничений для различных уровней власти;
- расширение взаимодействия между органами власти и гражданским обществом,² включая приватизацию предоставления ряда общественных благ.

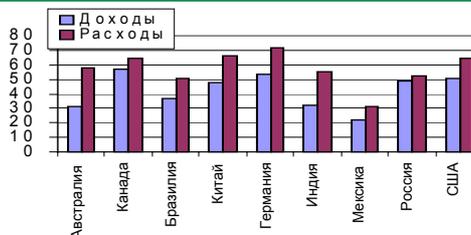
² Под гражданским обществом понимаются все граждане и организации, не подчиняющиеся непосредственно и не зависящие напрямую от поддержки органов государственной власти, включая как коммерческие, так и некоммерческие организации.

Децентрализация

Потенциально мощным средством предоставления стимулов является децентрализация. Под децентрализацией понимается структурная децентрализация, децентрализация полномочий, децентрализация ресурсов, выборная (политическая) и институциональная децентрализация.³

1. **Структурная децентрализация** — количество уровней власти в стране. В России, из-за особенностей формирования местных органов власти, количество уровней власти в зависимости от региона меняется от трех до пяти. И если трехуровневая система является стандартной для федераций, то пятиуровневая система свидетельствует о высоком уровне структурной децентрализации⁴.
2. **Децентрализация полномочий** — круг вопросов, которые субнациональные власти⁵ могут решать независимо от центрального правительства. Децентрализация расходных полномочий в России находится на очень высоком уровне. Децентрализация доходных полномочий *de facto* также находится на достаточно высоком уровне, так как, несмотря на то, что субнациональные власти обладают незначительными формальными полномочиями по проведению самостоятельной фискальной политики, они полностью компенсируют это широким применением неформальных методов.
3. **Децентрализация ресурсов** — распределение ресурсов (финансовых средств и человеческого капитала) между центральными и субнациональными властями. Децентрализация денежных ресурсов в России находится на достаточно высоком уровне, в то время как децентрализация человеческого капитала остается достаточно низкой.

Рисунок 2. Децентрализация финансовых ресурсов в России находится на высоком уровне. На графике представлены доли субнациональных бюджетов в доходах (до осуществления межбюджетных трансфертов) и расходах консолидированных бюджетов.⁶



4. **Выборная (политическая) децентрализация** — процедура назначения представителей субнациональных властей (назначаются ли они центральными властями или же избираются жителями соответствующих регионов). Политическая децентрализация в России находится на высоком уровне. Формально, центральные власти не могут повлиять на назначение представителей субнациональных властей. Несмотря на то, что в последнее время наблюдается рост влияния центральных властей на исход выборов губернаторов, полного контроля над их результатом они не имеют⁷.
5. **Институциональная децентрализация** — степень формального участия местных представителей в процессе принятия решений центральными властями. Произошедшие в последнее время изменения в работе верхней палаты парламента понизили степень институциональной децентрализации, которая, однако, остается на достаточно высоком уровне.

2. Российский федерализм: начальные условия

Государство – это громадная фикция, посредством

³ Treisman, D. (2000), “Decentralization and the Quality of the Government”, Mimeo, UCLA.

⁴ В состав Российской Федерации входят 89 субъектов (49 областей, 21 республика, 6 краев, два города федерального значения, 10 автономных округов и одна автономная область). На территории Российской Федерации имеется около 29500 местных администраций, из которых 12261 официально зарегистрированы в качестве муниципальных образований, но только в 11691 имеются выборные представительные органы, 11209 наделены муниципальной собственностью и лишь около 4400 имеют полностью самостоятельный бюджет.

⁵ Под субнациональными властями понимаются все органы власти за исключением центральных, то есть региональные и местные.

⁶ Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. (2000) «Реформа межбюджетных отношений в России: “Федерализм, создающий рынок”». *Вопросы экономики*, 4, 32-51.

2.1. Наследие

Современная Россия унаследовала имперскую систему построения финансовых отношений между центром и регионами, при которой метрополия осуществляла финансовые вливания в свои провинции, покупая тем самым их лояльность. Подобная система существовала в царской России, и она же сохранилась в Советском Союзе, где РСФСР являлась чистым донором, а практически все остальные союзные республики — реципиентами. Перечисление средств из центра в регионы объяснялось исключительно политическими мотивами и обеспечивало значительную политическую централизацию. В начале девяностых годов президенту Ельцину пришлось столкнуться с резким противодействием проводимым реформам со стороны влиятельных групп элиты того времени.⁸ Чтобы обеспечить себе политическую поддержку, он был вынужден покупать благосклонность региональных лидеров, добившись их поддержки в обмен на существенное увеличение их финансовой и политической автономии (именно в то время в Татарии была произнесена историческая фраза «берите столько суверенитета, сколько можете проглотить»). Передача полномочий от центра регионам происходила в процессе неформального торга, который и определил стиль взаимоотношений между региональными и федеральными властями. В итоге в стране сложилась ситуация, при которой субнациональные органы власти играют «с правилами», а не «по правилам». Их основные усилия направлены на отыскание пробелов и лазеек в законодательстве, которые позволили бы им использовать неформальные методы проведения фискальной политики. Таким образом возник странный гибрид имперской системы выделения денег центром и значительной политической децентрализации, в котором федеральный бюджет выделяет финансовые средства регионам в обмен на политическую поддержку, зачастую не получая таковой взамен.

Одной из особенностей сложившейся системы межбюджетных отношений является крайняя слабость *местных органов власти*. Отсутствие собственных источников доходов, которые могли бы обеспечить их финансовую самостоятельность, ставит их практически в полную зависимость от региональных властей (в 1999 году региональные трансферты обеспечивали в среднем четверть доходов больших городов, в то время как в остальных муниципалитетах они составляли более половины всего бюджета). Но даже имеющиеся в распоряжении местных органов власти инструменты не используются должным образом из-за отсутствия у них стимулов к развитию экономики на вверенной им территории.⁹ С одной стороны, дополнительные доходы, полученные ими в результате проведения эффективной политики, полностью экспроприируются региональными властями. С другой стороны, также как и в отношениях между регионами и федеральным центром, в случае

⁷ В 1991 г. были избраны главы регионов в Москве, Санкт-Петербурге и 6 республиках, а также состоялись непризнанные выборы Президента Чеченской Республики. В конце года был установлен пятилетний мораторий на проведение выборов глав регионов, назначение которых осуществлялось президентом. В течение этого периода в двух регионах состоялись несанкционированные президентом выборы и в 31 регионе выборы были проведены с его согласия. Начиная с 1996 года выборы в регионах проводились 143 раза. За период с 1991 по 2001 год, лишь в 10 из 186 случаев главы регионов не принимали участия в выборах. В 118 случаях выборы выигрывал бывший глава региона или его приемник. Из 58 случаев, когда глава региона или его приемник проигрывали выборы, в 9 случаях они занимали место ниже второго.

⁸ Shleifer, A. and Treisman, D. (1999) *Without a map: political tactics and economic reform in Russia*, MIT Press.

⁹ Zhuravskaya, E. (2000) *Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism Russian Style*, *Journal of Public Economics*, 76 (3).

неудачи местные власти могут рассчитывать на финансовую помощь со стороны вышестоящего бюджета. Таким образом, отсутствуют как кнут, так и пряник, которые могли бы способствовать проведению местными органами власти эффективной политики. *Выбивать деньги у вышестоящих властей оказывается намного выгодней, чем развивать свою экономику.*

Основой отношений между уровнями власти, унаследованной с советских времен, является поддержание существующего положения вещей, а не развитие. Получение трансфертов от вышестоящих уровней власти достигается в процессе торга, а не обусловлено наличием конкретных проектов. Усилия руководителей регионов направляются на то, чтобы выбить побольше денег из федерального бюджета и израсходовать их не на развитие экономики региона, а на всевозможные социальные выплаты и «виртуальные» общественные блага,¹⁰ которые позволили бы им добиться переизбрания. Отношения с бизнес - элитой строятся по тому же принципу — в обмен на поддержку во время выборов, региональные власти обеспечивают ряду приближенных фирм привилегированное положение и обеспечивают им защиту от конкуренции.

Необходимые условия эффективной бюджетной системы.¹¹

1. **Четкая иерархия.** Должна существовать иерархия уровней власти с четким разграничением полномочий, при котором каждый из уровней власти является независимым от других в пределах своих полномочий;
2. **Субнациональная автономия.** Должна соблюдаться высокая степень автономии региональных и местных властей в проведении экономической политики на вверенной им территории;
3. **Единый рынок.** Центральная власть должна обладать достаточными полномочиями для обеспечения единства экономического пространства страны, которое означает отсутствие административных и экономических барьеров на пути перетока товаров, капитала и рабочей силы в пределах страны;
4. **«Жесткие бюджетные ограничения».**¹² Распределение доходов и заимствований между уровнями власти должно происходить в соответствии с жесткими бюджетными ограничениями;
5. **Институциональная устойчивость.** Центральное правительство не должно иметь возможности изменять распределение полномочий и ответственности ни в одностороннем порядке, ни под давлением субнациональных властей.

¹⁰ «Виртуальными» общественными благами мы называем не реально предоставленные населению общественные блага, а иллюзию эффективной работе органов власти, формируемые средствами массовой информации.

¹¹ Parikh, S., Weingast, B. (1997) “A Comparative Theory of Federalism: India”, *Virginia Law Review*, 83(7), 1593-1615.

¹² Наличие жестких бюджетных ограничений означает, что субнациональные власти не могут рассчитывать на то, что вышестоящие органы власти придут к ним на помощь в случае возникновения финансовых затруднений (например, недосбора налогов). Мягкие бюджетные ограничения возникают в случае, когда представители региональных и местных властей ожидают, что в случае подобных финансовых затруднений им будет оказана помощь со стороны вышестоящего бюджета.

2.2. Нарушение необходимых условий эффективной системы бюджетного федерализма

В существующей на данный момент в России системе бюджетного федерализма нарушаются большинство необходимых условий ее эффективного функционирования.

1. **Нечеткая иерархия.** Существующая система характеризуется недостаточно четким разграничением полномочий и ответственности между различными уровнями власти и неясностями относительно процедуры формирования местных органов власти.

Значительная часть государственной деятельности, включая всю социальную и экономическую политику, находится в сфере совместного ведения различных уровней власти без четкого разграничения обязанностей и полномочий каждого из уровней, а некоторые области деятельности, находящиеся в сфере ведения субнациональных властей, воспринимаются населением и представителями этих властей как находящиеся в ведении федеральных органов власти. В результате нарушается принцип четкого разделения полномочий и ответственности между различными уровнями власти.

Характерным примером являются нефинансируемые мандаты, то есть дополнительные расходы нижестоящих органов власти, возникающие в результате решений вышестоящих властей и не сопровождающиеся соответствующим увеличением доходов. Особую роль в расходах как региональных, так и местных властей играют федеральные мандаты на социальные выплаты и льготы отдельным категориям граждан. Подобные льготы и выплаты устанавливаются более чем 150 федеральными законодательными актами, 45 из которых приняты еще до 1992 года и до сих пор остаются в силе (наиболее ярким примером является постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 г. «О льготах квалифицированным работникам в сельской местности и рабочих поселках»). При этом объемы федеральных мандатов заведомо не реалистичны. Для финансирования всего объема обязательств по федеральным мандатам требуется около 22% ВВП или 170% доходов консолидированного бюджета регионов. Средний уровень финансирования федеральных мандатов на уровне регионов составляет около 35%.¹³

Существующее законодательство практически не ограничивает размеры населенного пункта, на территории которого образуется муниципалитет. В результате в некоторых регионах произошло формирование местного самоуправления по поселенческому типу, когда муниципалитеты формируются не только в границах районов и крупных городов, но и в границах сельских советов, состоящих из нескольких сельских поселений. Это приводит к возникновению огромного количества муниципальных образований (в Оренбургской области их число доходит до 578), а также к их значительной неоднородности по размеру и населению. В результате большинство местных органов власти оказываются практически не в состоянии осуществлять самостоятельную политику, и региональным органам власти приходится формировать промежуточные уровни власти и брать на себя часть полномочий местных властей.¹⁴

2. **Отсутствие субнациональной автономии.** Региональные и местные власти по закону имеют достаточно ограниченные возможности по проведению самостоятельной экономической политики. Практически полное отсутствие самостоятельности при определении уровня налогообложения и налоговой базы на подведомственной им территории лишает субнациональные власти возможности использовать фискальные методы воздействия на экономику. В их руках остаются лишь возможности по формированию законодательной среды, выделению субсидий, развитию местной инфраструктуры. В результате как регионы, так и местные власти используют многочисленные неформальные методы проведения фискальной политики.

¹³ «Исследование нефинансируемых федеральных мандатов в Российской Федерации» (2001), Фонд «Институт экономики города».

¹⁴ Г.В. Курляндская Е.И. Николаенко (2000) "Межбюджетные отношения на субфедеральном уровне", Центр Фискальной Политики.

К числу неформальных методов проведения фискальной политики относятся использование денежных суррогатов, внебюджетных фондов, преднамеренных процедур банкротства, заключение сделок с предприятиями, влияние на фискальные органы, осуществляющие сбор налогов.¹⁵

- Денежные суррогаты (векселя, зачеты, неплатежи, гарантии) позволяют решать проблему нехватки денежных средств, устанавливать прямой контроль над распределением ресурсов через выстраивание бартерных цепочек, понижать прозрачность финансовой деятельности, заключать индивидуальные налоговые договоренности с предприятиями.
- Средства во внебюджетные фонды поступают в виде «добровольных» пожертвований со стороны предприятий. Особенно сильно страдают от подобных поборов представители малого бизнеса. Такие методы воздействия на предприятия, как контроль над лицензированием и сертифицированием, проведением всевозможных административных инспекций, предоставлением коммунальных услуг, контроль над правоохранительными органами, могут использоваться региональными и местными властями для извлечения ренты, в частности, для принуждения к уплате взносов во внебюджетные фонды.
- Установление контроля над судами позволяет региональным властям осуществлять процедуры преднамеренного банкротства, которые становятся мощным оружием в их руках. Так, например, вступая в сговор с менеджерами предприятий, они могут инициировать процедуру банкротства с целью защиты предприятия от представителей федеральных властей и внешних инвесторов.¹⁶
- Возможности по заключению индивидуальных налоговых договоренностей позволяют вступать в сделки с предприятиями, в соответствии с которыми органы власти предоставляют предприятиям явные и скрытые налоговые льготы взамен на предоставление таких услуг как строительство жилья, дорог, спортивных сооружений, благоустройство территории и т.д. Кроме того, большинство крупных промышленных предприятий продолжает финансировать такие унаследованные от советских времен объекты социальной инфраструктуры как больницы, детские сады, жилье.
- Влияние региональных властей на фискальные органы приводит к тому, что они уделяют значительно больше внимания сбору тех налогов, которые поступают целиком в региональные бюджеты, в ущерб другим видам налогов. Особенно явно это проявляется в тех случаях, когда различные уровни власти конкурируют за одну и ту же налоговую базу. В такой ситуации налоговые задолженности перед федеральными и местными властями оказываются существенно больше. Кроме того, это влияние иногда даже позволяет региональным властям получать доходы по налогам, которые в соответствии с законодательством должны поступать другим уровням власти.

3. Отсутствие единого рынка. На данный момент единого экономического пространства не существует как из-за наличия административных барьеров на пути перемещения товаров, так и из-за крайне низкой мобильности труда и капитала. Особенно остро стоит вопрос о наличии барьеров для перетока факторов производства, так как это препятствует перемещению ресурсов из регионов и секторов производств, где они используются менее эффективно, в те регионы и сектора производства, где они будут использоваться более эффективно, что, в свою очередь, тормозит развитие экономики в целом и способствует сохранению межрегионального неравенства. Многие регионы (например, Татарстан и Краснодарский край) стараются сделать свою экономику как можно менее зависимой от соседей, не используя свои сравнительные преимущества.

Несмотря на то, что законодательство запрещает регионам принимать какие-либо решения, ведущие к нарушению единого экономического пространства страны, руководство регионов постоянно нарушает эти требования. Наиболее распространенными нарушениями являются запрет на вывоз определенных продуктов из региона и введение региональных

¹⁵ “OECD Economic Survey: Russian Federation” (2000).

¹⁶ Lambert A., Sonin C., Zhuravskaya E. (2000) Capture of Bankruptcy: a Theory and Evidence from Russia., CEPR DP #2488.

сертификационных марок, цена которых отличается в зависимости от того, произведен ли товар внутри или вне региона.

Более 40 регионов, в первую очередь зернопроизводящих, вводили те или иные ограничения на вывоз продовольствия. Волгоградская область, Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область, Оренбург, Челябинская область, Алтайский край вводили прямой запрет на вывоз зерна за территорию региона и подключали правоохранительные органы к контролю над выполнением этих запретов. Помимо прямого запрета, региональные власти могут настолько затруднить оформление сопроводительных документов, необходимых для вывоза сельскохозяйственных продуктов, что их экспорт из региона становится невыгодным.

Кроме запрета на вывоз сельскохозяйственных продуктов, ряд регионов устанавливал ограничения на вывоз древесины. К числу таких регионов, как ни странно, относится и считающаяся во многих отношениях примером Новгородская область, где было запрещено перевозить лес по дорогам области, не получив соответствующего разрешения администрации района области, где он был заготовлен. Данный запрет был отменен лишь в начале 2001 года.

Помимо контроля над вывозом, многие регионы вводят ограничения на ввоз продукции из других регионов. Так, в Удмуртии ставка налога с продаж установлена в размере 4 процентов от суммы реализации товаров, выполненных работ и оказанных услуг. Согласно вступившему в действие с 1 января 2001 г. местному закону "Об особенностях взимания налога с продаж на территории Удмуртской Республики" продукция товаропроизводителей этого региона (за исключением алкоголя), а также все услуги, реализуемые на территории республики, этим налогом не облагаются. Он распространяется только на продукцию, завезенную из других регионов России, и импорт.

Многие регионы самостоятельно осуществляют маркирование продукции специальными голограммами, защищенными от подделок. При этом их стоимость, как правило, устанавливается неодинаковой в отношении товаров, произведенных в самом регионе, и товаров, поступающих из других регионов. Чаще всего подобная дискриминация касается алкогольной продукции. Так, в Саратовской области был введен специальный местный акцизный сбор на привозную водку. А администрация Великого Новгорода выпустила рекомендательное письмо, в котором настоятельно советовала предприятиям розничной торговли продавать алкогольную продукцию местного производства, зорко следя за тем, чтобы торговцы следовали их советам. Во многих регионах Поволжья фуры с водкой, идущие с юга, попросту разворачивались сотрудниками ГИБДД.

Кроме того, наблюдается крайне низкая мобильность факторов производства. В случае рынка капитала это происходит в основном за счет общей неразвитости финансовой инфраструктуры и проблем корпоративного управления, хотя важную роль играют и сознательные действия руководителей регионов. В случае рынка труда основными причинами являются административные барьеры, неразвитость рынка жилья, отсутствие информации. Кроме того, мобильность рабочей силы понижается за счет сознательных действий крупных предприятий. Многие из предприятий стараются уменьшить долю заработной платы, выдаваемой наличностью, предлагая взамен непосредственное предоставление социальных услуг. Это приводит к недостатку денежных средств на руках у работников предприятия, и, следовательно, делает переезд невозможным.¹⁷

- 4. «Мягкие бюджетные ограничения».** Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей являются следствием отсутствия четких формальных правил определения размера средств, получаемых от вышестоящего бюджета, или их невыполнение. В таких условиях размеры этих средств во многом определяются переговорной силой нижестоящего уровня власти, которая увеличивается с ростом разрыва между расходными обязательствами и доходными возможностями. Основной причиной возникновения мягких бюджетных ограничений у регионов является неспособность федеральных властей брать на себя обязательства не предоставлять дополнительных трансфертов, которые серьезно воспринимались бы руководителями

¹⁷ Friebel, G., Guriev, S. (2001) "Should I stay or can I go? Worker attachment in Russia.", CEFIR WP #2.

регионов (lack of credible commitment)¹⁸. Региональные власти требуют выделения дополнительных трансфертов на финансирование расходов, на которые у них не хватает средств, несмотря на то, что эта нехватка может являться следствием их неэффективных действий. Местные органы власти используют те же приемы для получения дополнительных средств из регионального бюджета. При этом бюджетные ограничения местных властей являются еще менее жесткими, поскольку механизмы распределения средств между региональными и местными бюджетами являются еще менее прозрачными.

Одним из наиболее показательных примеров мягких бюджетных ограничений стала ситуация с задолженностью по заработной плате бюджетников в середине девяностых. Региональные власти сознательно накапливали такую задолженность, шантажируя центральное правительство массовым недовольством работников бюджетной сферы. В канун президентских выборов 1996 года федеральное правительство выделило регионам 19 миллиардов рублей (0.8% ВВП) на погашение задолженностей по заработной плате, что привело к практически полному исчезновению данного вида неплатежей. Но и после этого, вплоть до кризиса 1998 года, регионы продолжали накапливать подобные задолженности, регулярно получая от центрального правительства дополнительные трансферты на их погашение.

Еще одним ярким примером наличия мягких бюджетных ограничений была ситуация в Приморье, где региональные и местные органы власти постоянно тратили не по назначению средства, предназначенные на подготовку к отопительному сезону, после чего угроза энергетического кризиса вынуждала федеральные власти выделять им в экстренном порядке дополнительные средства.

Недостаточная четкость разделения доходов между регионами и муниципалитетами во многом связана с тем, что около 40% всех доходов местных органов власти составляют отчисления от регулирующих налогов. Распределение средств от этих налогов между муниципалитетами находится целиком на усмотрении региональных властей. Лишь несколько регионов (включая Нижегородскую, Новгородскую, Новосибирскую области) заключили (и выполнили) долгосрочные договоры о разделении доходов с местными властями. Единственным формальным ограничением при распределении средств между муниципалитетами является условие, что общая сумма средств, выделенных всем муниципалитетам данного региона, должна быть не ниже определенной доли от всех поступлений по данному налогу. В результате, мягкость бюджетных ограничений местных властей связана не только с возможностью получения дополнительных средств в случае финансовых затруднений, но и с опасностью экспроприации дополнительных доходов вышестоящими властями, что самым негативным образом сказывается на стимулах к проведению эффективной политики.

5. Институциональная неустойчивость. Опыт показывает, что сложившаяся в РФ федеральная система не обладает достаточной институциональной устойчивостью. Распределение обязанностей и полномочий между различными уровнями власти существенно изменялось в зависимости от конкретной политической и экономической ситуации, как под давлением центра, так и под давлением регионов¹⁹.

Как уже отмечалось выше, в течение девяностых годов под давлением регионов происходило изменение распределения обязанностей и полномочий между уровнями власти, приведшее к ослаблению центральной власти. В последнее время наблюдается обратная тенденция увеличения роли центральных властей и уменьшения влияния регионов. Основными шагами в этом направлении были изменения в работе верхней палаты парламента и учреждение федеральных округов. Первая из этих мер позволила снизить влияние губернаторов в сфере федерального законодательства, а вторая — в сфере исполнения этого самого законодательства.

¹⁸ Qian, Y., Roland, G. (1998), "Federalism and the Soft Budget Constraint." *American Economic Review*, 88(5), 1143-1162.

¹⁹ Стоит, однако, отметить, что институциональная устойчивость является благом только при наличии эффективных институтов. В противном случае она может оказаться препятствием на пути проведения реформ, ведущих к росту эффективности федеральной системы.

В обоих случаях наблюдается изменение распределения полномочий между уровнями власти за счет односторонних действий центральной власти.

2.3. Основные проблемы децентрализации

Оказавшись перед выбором из двух зол он выбирает оба.
Оскар Уайлд (1856-1900)

Неэффективность существующей системы бюджетного федерализма приводит к тому, что Россия в полной мере столкнулась со всеми возможными проблемами, связанными с децентрализацией. К числу таких проблем относятся: утрата центральным правительством монополии на денежную эмиссию, рост бюрократизации, увеличение коррупции, нехватка человеческого капитала на местах, недостаточная прозрачность деятельности субнациональных властей, сложности налогового администрирования, рост неравенства между регионами.²⁰

- 1. Утрата центральным правительством монополии на денежную эмиссию.** Децентрализация уменьшает возможности центрального правительства по проведению стабилизационной монетарной политики, в то время как у региональных властей отсутствуют необходимые стимулы для ее проведения, так как расходы по ее проведению целиком лежат на них, в то время как дивиденды делятся между всеми регионами. Эта проблема стояла особенно остро в середине девяностых годов, когда широкое распространение получили всевозможные денежные суррогаты. Практически, выпуская всевозможные векселя и зачеты, субнациональные власти осуществляли денежную эмиссию. К настоящему времени эта проблема стоит не столь остро, хотя в руках субнациональных властей по-прежнему остаются некоторые инструменты, позволяющие осуществлять скрытую денежную эмиссию.
- 2. Увеличение количества уровней власти - рост бюрократизации.** Увеличение количества уровней власти привело к росту количества чиновников, регулирующих экономику, что, в свою очередь, привело к росту избыточного регулирования и связанной с ним коррупции. «Хуже монополии могут быть только две последовательные монополии».
- 3. Рост коррупции и «захвата»²¹ власти.** Помимо роста коррупции, связанного с увеличением количества регулирующих органов (см. выше), происходит рост коррупции вследствие того, что на местном уровне чаще нарушается анонимность во взаимодействии власти и экономических агентов.²² Сложнее отказать в просьбе своему соседу или родственнику, чем незнакомому человеку. Кроме того, на местном уровне выше вероятность осуществления «захвата» власти локальными элитами. Проведенные исследования свидетельствуют о том, что уровень захвата власти в России находится на очень высоком уровне, определяя политику значительной части местных органов власти.

В декабре 1997 года Брянской Областной Думой был принят закон "О временном регулировании реализации алкогольной продукции...", в соответствии с которым оптовой поставкой любого алкоголя в область могли заниматься только аккредитованные для этого

²⁰ Prud'homme, R. (1995) "On the Dangers of Decentralization", *World Bank Research Observer*, 10 (2), 201-26.

Tanzi V. (2000) "Some Politically Incorrect Remarks on Decentralization and Public Finance", in "Governance, Decentralization and Reform in China, India and Russia", J.-J. Dethier eds., Kluwer Academic Publishers.

²¹ Под захватом власти подразумевается возможность бизнес-элит влиять на формирование институтов, то есть на правила игры (принятие законов, бюджета юрисдикции и т.д.)

²² Hellman, J., Jones, G., Kaufman, D. (2000) «Seize the State? Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies,» World Bank Policy Research Working Paper No. 2402.

фирмы. Аккредитацию давала только специальная комиссия областной администрации. Условия аккредитации были очень жесткие - фирма должна уже проработать на алкогольном рынке не менее двух лет, иметь складские помещения не меньше определенной площади и т.д. Аккредитованная фирма имела право наклеивать на алкоголь новую специальную марку. Спиртное без этой марки подлежало уничтожению. Из всех действующих на алкогольном рынке фирм под эти условия попадала только одна, руководителями которой, по словам участников конфликта, были "лица, крайне дружественные местной власти". Другой пример – туристическая фирма «Кречет» на Камчатке, которая, благодаря своим тесным связям с местными властями, получила эксклюзивное право организовывать экскурсии в Долине Гейзеров. Монопольное положение крайне негативно отразилось на качестве предоставляемых этой фирмой услуг.

4. **Недостаток человеческого капитала на местах.** Центральная власть более привлекательна в плане карьеры, поскольку обычно предлагает бóльшие зарплаты и более заманчивые карьерные перспективы. Поэтому наиболее подготовленные кадры идут именно в центральное правительство, а местным властям просто не хватает человеческого капитала. Несмотря на высокий средний уровень образования в целом по стране, практически все квалифицированные специалисты работают в крупных городах. Кроме того, уровень специалистов в области финансов остается достаточно низким в среднем по стране. Свою лепту вносит и отсутствие сильных партий, которые могли бы предложить достаточно заманчивые карьерные перспективы представителям местных властей (как это происходит, например, в США).
5. **Недостаточная прозрачность деятельности местных властей.** Местные власти обычно с меньшей охотой, чем центральные, публикуют данные о своей деятельности. Ни региональные, ни местные власти не считают себя обязанными отчитываться о проделанной работе перед избирателями, а средства массовой информации находятся под их же контролем. Эта проблема может быть решена как с помощью прямого давления из центра, так и за счет растущей потребности местных властей в привлечении внешних инвестиций.

Исследования электоральных циклов в России подтверждают разрыв между реальными результатами деятельности региональных и местных органов власти и представлениями о них у избирателей. В большинстве стран для того, чтобы повысить качество своей работы в глазах избирателей, органы власти увеличивают расходы на предоставления общественных благ при приближении выборов. В России же, наоборот, в год перед выборами наблюдается сокращение предоставления общественных благ, поскольку финансовые средства бюджета используются на подкуп средств массовой информации и создание «виртуальных» общественных благ.

6. **Сложности налогового администрирования.** Фискальная децентрализация приводит к тому, что агентства по сбору налогов начинают уделять больше внимания тем налогам, которые идут в бюджет того уровня власти, которому они непосредственно подчинены или от которого реально зависят, в ущерб другим налогам. Существующая на данный момент система сбора налогов делает упор на сбор налогов, поступающих преимущественно в региональные бюджеты, в ущерб другим видам налогов.²³

Сбор всех налогов, за исключением таможенных платежей, осуществляет Государственная налоговая служба. Официально чиновники ГНС подчиняются исключительно федеральным властям. Однако работники региональных отделений ГНС изначально отбирались из числа чиновников региональной администрации. Из-за недостаточного финансирования, отсутствия карьерных перспектив и территориальной ротации реально они попадают в зависимость от

²³ Ponomareva, M., Zhuravskaya, E. (2000) "Do governors protect firms from paying federal taxes?", *CEFIR Discussion Paper #10, 2001*.

региональных властей.²⁴ В результате они уделяют значительно большее внимание сбору тех налогов, доходы от которых идут преимущественно в региональные бюджеты и умудряются даже зачислять в региональные бюджеты средства от налогов, которые по закону должны зачисляться целиком в местные бюджеты. Так, например, данные 1999 года свидетельствуют о том, что региональные бюджеты получали доходы по налогу с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, которые в соответствии с законодательством должны полностью перечисляться в местные бюджеты.

- 7. Рост неравенства между регионами и тенденция к сепаратизму (особенно при наличии неравномерного распределения природных ресурсов).** Децентрализация налоговых ресурсов привела к уменьшению ресурсов центрального правительства, направляемых на выравнивание доходов местных бюджетов, что послужило причиной роста неравенства между регионами, негативно отразившегося на развитии всей страны в целом. Проблема регионального сепаратизма стояла особенно остро в девяностые годы, когда регионы, богатые ресурсами, старались оставить себе как можно большую часть доходов, полученных за счет этих ресурсов. На данный момент угроза выхода из состава страны даже наиболее обеспеченных регионов практически отсутствует, что, однако, не исключает возможность ее появления в будущем. В настоящее время большее значение приобретает рост неравенства между регионами и муниципалитетами.

Исследования показывают, что рост фискальной децентрализации в России приводит к росту неравенства между муниципалитетами. Причем это происходит в основном за счет того, что бедные муниципалитеты становятся еще беднее. Одной из основных причин роста неравенства является отсутствие развитых рынков капитала, способствующих перетоку ресурсов из муниципалитета в муниципалитет. Рост межрегионального неравенства опасен не только в связи с проблемой социальной справедливости – высокий уровень неравенства между регионами отрицательно сказывается на экономическом развитии страны в целом.

2.4. Нереализованные плюсы децентрализации

Неэффективность существующей системы бюджетного федерализма приводит к тому, что Россия не только испытывает на себе все отрицательные последствия децентрализации, но и не использует ее потенциальные положительные стороны, к которым относятся гибкость, конкуренция между юрисдикциями, возможности проведения экономических экспериментов, большая политическая ответственность субнациональных властей, взаимное ограничение различных уровней власти.

- 1. Гибкость.** Субнациональные власти лучше информированы относительно того, какие бюджетные услуги и каким способом следует предоставлять на вверенной им территории. Кроме того, при наличии соответствующих экономических и политических стимулов, они способны быстрее адаптироваться к меняющимся нуждам населения, однако, отсутствие экономических и политических стимулов, а также низкая самостоятельность местных органов власти не дает возможности в полной мере использовать данное преимущество.

В сложившейся на данный момент ситуации у местных органов власти нет стимулов к проведению более эффективной политики на вверенной им территории. Любые усилия, направленные на повышение эффективности экономики, приводят к тому, что все издержки ложатся на местные власти, в то время как получаемые выгоды практически полностью экспроприируются региональными властями. Проведенные исследования показывают, что из

²⁴ Treisman, D. (1999) "Tax Evasion and Regional "Fiscal Protection" in Federal States: A Model with Evidence from Russia", Mimeo.

одного рубля дополнительных налоговых доходов, полученных местными властями, девяносто копеек изымается в вышестоящий бюджет.

Отсутствие политических стимулов связано с тем, что не существует развитой партийной системы, при которой у представителей местных властей появляются перспективы карьерного роста, связанного с эффективностью их работы.

2. **Конкуренция между юрисдикциями.**²⁵ Это преимущество децентрализации может быть реализовано только при строгом соблюдении экономического единства страны, так как конкуренция имеет место только при высокой мобильности капитала и рабочей силы. Как уже указывалось выше, единое экономическое пространство страны на данный момент отсутствует. Низкая мобильность труда и капитала существенно ослабляет конкуренцию между юрисдикциями, нивелируя данное преимущество децентрализации.
3. **Возможность проведения экономических экспериментов.** При проведении реформ, отсутствие информации о том, какие именно действия органов власти являются оптимальными, делает возможность проведения локальных экспериментов крайне важными. Цена в случае неудачи не столь большая, а положительный опыт может быть заимствован другими регионами. Подобная практика часто использовалась в Китае. Указанное выше отсутствие у субнациональных властей стимулов к проведению каких-либо реформ не позволяет в полной мере использовать данное преимущество децентрализации.

Однако существуют свидетельства того, что некоторые руководители регионов хотят использовать опыт своих коллег в проведении реформ. Так, губернатор Псковской области Евгений Михайлов указывал на то, что одним из основных достоинств межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Северо-запад» является возможность обмена информацией и опытом между руководителями регионов. В частности, он говорил о том, что использует в своей работе опыт своего коллеги Михаила Прусака, добившегося значительных успехов в развитии экономики Новгородской области.

4. **Большая политическая ответственность субнациональных властей при обеспечении прозрачности их деятельности.** Местные власти «ближе к народу». Население более отчетливо видит результаты работы местных органов власти, что увеличивает зависимость между хорошей работой на своем посту и вероятностью быть избранным. Однако для этого необходимо знать, кто и что именно сделал, т.е. должна быть обеспечена прозрачность деятельности местных органов власти и четкое разграничение полномочий, известное населению. На данный момент, политическая ответственность региональных и местных властей крайне низка из-за недостаточной прозрачности их деятельности. Если на федеральном уровне наблюдается достаточно большое количество независимых средств массовой информации, то на региональном и местном уровне они чаще всего находятся под контролем властей, что не позволяет избирателям получать объективную информацию о результатах деятельности органов власти.
5. **Взаимное ограничение различных уровней власти (механизм "сдержек и противовесов"— checks & balances).**²⁶ Конфликт интересов различных уровней власти может ограничить рентоориентированное (rent-seeking) поведение как субнациональных, так и центральных органов власти. Однако для этого необходимо

²⁵ Roland, G. (2000) *Transition and Economics: Politics, Markets and Firms*, The MIT Press.

²⁶ Persson, T., Roland, G., Tabellini, G. (1997) "Separation of Powers and Political Accountability", *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1163-1202.

наличие соответствующих институтов, так как в противном случае может наблюдаться противоположный эффект, приводящий к росту рентоориентированного поведения из-за наличия сговора или, наоборот, отсутствия координации между уровнями власти. В России соответствующие институты развиты достаточно слабо. Как следствие, несмотря на то, что в определенной степени конфликты интересов действительно ограничивают деятельность различных уровней власти, направленную на извлечение ренты, гораздо более актуальной является проблема роста рентоориентированного поведения из-за отсутствия координации между уровнями власти. При извлечении ренты, каждый из уровней учитывает негативный эффект подобной деятельности на экономику и ограничивает себя (чтобы не заморить до смерти дойную корову). Недостаток координации приводит к тому, что каждый из уровней власти не учитывает в полной мере негативное влияние рентоориентированного поведения всех уровней, что ведет к большему давлению на экономику, чем в случае наличия договоренности между ними.²⁷

Кроме того, в России практически отсутствует механизм сдержек и противовесов за счет конфликта интересов различных ветвей власти, поскольку и законодательная, и судебная власти, и средства массовой информации находятся в значительной степени под контролем исполнительной власти (или «захвачены» теми же людьми, что и исполнительная власть).

²⁷ Berkowitz, D., Li, W. (2000) "Tax rights in transition economies: a tragedy of the commons? ", *Journal of Public Economics* 76:3, 369-397.

3. Сценарии развития федерализма:

Мы рассматриваем пять стилизованных сценариев развития системы бюджетного федерализма, из которых три первых могут быть реализованы в современной России, в то время как два последних являются нереализуемыми. Безусловно, далеко не все существующие и существовавшие системы бюджетного федерализма можно описать при помощи данных сценариев. Однако, во многих крупных (по населению и территории) странах система бюджетного федерализма в большей или меньшей степени приближалась к описанным сценариям в различные исторические промежутки. Эти сценарии могут служить лишь в качестве ориентиров при описании возможных вариантов развития системы бюджетного федерализма в крупном федеративном государстве.

3.1. Реализуемые сценарии

I. «Региональный феодализм»

(плохой сценарий; Россия 90^x, Мексика 20^x–30^x)

Высокий уровень децентрализации при слабой центральной власти приводит к нарушению единого экономического пространства страны и росту регионального протекционизма. Конкуренции между регионами препятствует нарушение мобильность товаров и факторов производства. Осуществляется «захват» власти на уровне региональных властей и полное подчинение региональной политики интересам местных элит. Отсутствие координации между различными уровнями власти приводит к чрезмерной налоговой нагрузке на экономику, а также к чрезмерной бюрократизации. Регионы стараются сделать свою экономику самодостаточной, не используя свои сравнительные преимущества. Развитие ситуации в России в 90^x годах и в Мексике в 20^x-30^x годах шло именно по этому сценарию²⁸. Пример современной Аргентины также показывает возможные макроэкономические последствия этого сценария²⁹.

Результат:

- Низкий уровень бюджетных услуг;
- Отсутствие развития малого и среднего бизнеса;
- Задержка реструктуризации крупных предприятий;
- Низкая адаптивность системы.

Реализация в России

Этот сценарий в России воплощался в жизнь на протяжении 90^x годов. В последнее время ситуация стала изменяться к лучшему, однако нет гарантий, что развитие событий не пойдет вновь по этому сценарию.

Слабая центральная власть. При реализации этого варианта центральная власть оказывается неспособной обеспечить соблюдение федеральных законов всеми регионами, что позволяет последним устанавливать налоговые и административные барьеры на пути

²⁸ Careaga, M., Weingast, B. (2000) “The Fiscal Pact with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing and Good Governance”, Mimeo.

²⁹ Tomassi, M., Saiegh, S., Sanguinetti, P. (2001) “Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform”, *Economia*, Spring, 147-201.

перемещения товаров и факторов производства. В наибольшей степени это касается трудовых ресурсов, переток которых между регионами практически прекратился.

Неограниченная власть региональных властей. Регионы фактически превращаются в самостоятельные княжества, где власть губернатора практически ничем не ограничена:

- федеральная власть не имеет достаточно сил для осуществления реального контроля над деятельностью губернаторов;
- законодательная и судебная власть остаются столь же слабыми, как и сейчас, находясь под контролем губернаторов и никак не ограничивая их действия;
- низкая мобильность населения регионов не дает людям возможности бежать.

Косметическая реформа межбюджетных отношений. Проводимые в области бюджетного федерализма реформы ограничиваются незначительными изменениями в разграничении полномочий и распределении трансфертов и налогов, однако при этом по-прежнему сохраняется положение, при котором предписанные законом расходные обязательства субнациональных властей заведомо превышают их доходные возможности. Тем самым у них остается возможность в любой момент переложить ответственность на центральные власти, требующие от них невозможного, и сохраняется оправдание того, что они продолжают широко использовать полуправильные методы проведения фискальной политики. Поведение субнациональных властей по-прежнему характеризуется «игрой с правилами», а не «игрой по правилам», что, помимо всего прочего, способствует расцвету коррупции на региональном уровне.

Мягкие бюджетные ограничения регионов. Федеральный центр рассматривается регионами практически исключительно в качестве источника дополнительных финансовых ресурсов, которые можно «выбить» в процессе политического торга. Еще одним дополнительным источником доходов становится невидимая денежная эмиссия в виде накопления неплатежей и использования денежных суррогатов. И то и другое приводит к поддержанию мягких бюджетных ограничений регионов и нарушению макроэкономической стабильности в стране, что, в совокупности с большой ролью неформальных личных связей в функционировании экономики, приводит к возрождению широкого использования бартера.

Отсутствие политической ответственности. Отсутствие четкого и понятного населению разграничения сфер ответственности между различными уровнями власти и полная непрозрачность их деятельности в совокупности с захватом средств массовой информации приводит к тому, что руководители регионов практически не несут ответственности за проводимую ими политику. Сроки пребывания губернаторов на своем посту увеличиваются, а ограничения по количеству сроков снимаются. Успех на выборах зависит не от их реальной деятельности, а от производства «виртуальных» общественных благ.³⁰ Такая деятельность требует мобилизации колоссальных средств в момент выборов, что приводит к практическому сращиванию бизнес-элит с властью. Регионы делятся на те, где произошел захват бизнеса властью, и те, где произошел захват власти бизнесом. В первом случае выделяется ряд «избранных» предприятий, пользующихся благосклонностью властей, находящихся под их контролем и бережно охраняемых от конкуренции в обмен на предоставление необходимых средств в момент проведения

³⁰ Akhmedov, A., Ravichev, A., Zhuravskaya, E. (2002) "Electoral Cycles: Real Policy vs. Virtual Campaign. Evidence from Russia's Regions", CEFIR, Mimeo.

выборов. В других регионах, прежде всего входящих в сферу непосредственных интересов крупных ФПГ, происходит захват власти бизнесом и подчинение политики всего региона интересам крупного бизнеса.

В 20^е - 30^е годы Мексика переживала период хаотичной децентрализации, крайне негативно отразившийся на ее экономике. В современной Аргентине политика субнациональных властей послужила одной из причин макроэкономического кризиса

Мексиканская конституция, принятая после революции 1910-1917 гг., должна была способствовать восстановлению порядка и финансовой стабильности. Конституция упорядочивала налоговые полномочия штатов и центрального правительства и запрещала введение любых налогов и ограничений, которые препятствовали бы торговле между штатами. Однако указанные цели не были достигнуты. Вплоть до конца 40^х годов вся налоговая система оставалась в состоянии хаотичной децентрализации. Штаты и местные власти возводили торговые барьеры, препятствовавшие внутренней торговле, устанавливали многочисленные противоречащие конституции и перекрывающиеся (то есть взимаемые с одной налоговой базы) налоги, а центральное правительство оказывалось не в силах обеспечить выполнение конституции и соблюдение единого экономического пространства страны. Так, в то время тремя уровнями власти было введено 80 различных налогов на промышленность и торговлю и 32 налога на капитал. Заведомая невыполнимость всех налоговых предписаний приводила к расцвету коррупции в фискальных органах.

В Аргентине практически неограниченные возможности субнациональных властей осуществлять заимствования привели к накоплению значительной задолжности, в том числе и в виде задолжностей по выплате заработной платы. До кризиса 1995 года положение усугублялось тем, что региональная исполнительная власть имела значительное влияние на региональные отделения государственного банка, что практически позволяло регионам осуществлять денежную эмиссию независимо от центрального правительства. После кризиса подобные возможности региональных властей были существенно ограничены, но они продолжали накапливать существенную задолжность, что в условиях жесткой привязки курса аргентинского песо к американскому доллару привело к крайне нежелательным макроэкономическим последствиям и послужило одной из причин разразившегося кризиса.

Неэффективное развитие экономики. Нарушение единого экономического пространства страны приводит к крайне низкому уровню конкуренции и стагнации промышленности, ориентированной на внутренний рынок. Функционирование всей экономики держится на работе экспортных, прежде всего ресурсных, отраслей (газ, нефть, алюминий и т.д.). Функционирующие в этой сфере крупные ФПГ осуществляют «захват» власти в тех регионах, где располагаются наиболее крупные предприятия, обеспечивая свое спокойное существование. При этом стремление регионов к самодостаточности ведет к существованию в стране неэффективно большого количества предприятий в этой сфере (например, в Нигерии из-за противоречий между двумя регионами было построено два гигантских металлургических завода в каждом из них). Не происходит развития высокотехнологичных производств, и качественное отставание российской экономики от мировой продолжает расти.

Развитие сценария. Падение цен на ресурсы ведет к упадку всей экономики и еще большему ослаблению центра. Развитие ситуации выводит систему в неустойчивое состояние, выход из которого ведет либо к появлению сильной центральной власти («Демократический централизм»), либо к развалу страны и самостоятельному развитию отдельных регионов, некоторые из которых оказываются способными вписаться в мировую экономику в качестве самостоятельных агентов, а некоторые оказываются выброшенными на периферию.

Шаги, необходимые для реализации сценария

Описанный выше сценарий является наиболее легким для реализации, так как для этого практически ничего не надо делать. Достаточно лишь законсервировать существующую ситуацию и не проводить никаких реформ, направленных на увеличение эффективности системы бюджетного федерализма. Для того чтобы этот сценарий не реализовался, необходимо проведение целого комплекса реформ, не ограничивающихся изменениями лишь в системе собственно бюджетного федерализма (см. следующий сценарий).

II. «Мексиканское чудо»: эффективная централизация (хороший сценарий; Мексика 50^x –70^x)

Чудеса иногда случаются, но над этим приходится очень много работать.
Хаим Вейцман (1874-1952)

Централизация, происшедшая в Мексике в 50^e-70^e годы, позволила восстановить экономическое единство страны и ограничить коррупцию и рентоориентированное поведение на уровне штатов, что послужило основой быстрого экономического роста. Одним из наиболее примечательных уроков мексиканского опыта является то, что централизация может быть достигнута с использованием экономических средств. Сложившаяся в то время в Мексике система бюджетного федерализма близка к системе, существующей в таких странах как США, Австралия, Канада.³¹ Во всех этих странах значительная децентрализация сочетается с сильной центральной властью, которая создает институциональную среду и способствует конкуренции между регионами. У местных властей имеются сильные стимулы к развитию своей налоговой базы. Обеспечиваются жесткие бюджетные ограничения местных органов власти. Прозрачность деятельности местных властей способствует увеличению политической ответственности.

Результат:

- Высокий уровень предоставляемых бюджетных услуг;
- Развитие малого и среднего бизнеса;
- Давление на крупные предприятия, стимулирующее их реструктуризацию;
- Высокая адаптивность системы.

Реализация в России

Развитие ситуации по этому сценарию требует проведения целого комплекса реформ, не ограничивающихся исключительно вопросами бюджетного федерализма, включая судебную и административную реформы, а также изменения в избирательной системе. Проводимые реформы позволяют направить усилия государства не на поддержание единого уровня жизни населения страны, а на обеспечение равных возможностей всех граждан. При этом продолжается начавшееся усиление центральной власти, которое, однако, останавливается на таком уровне, который обеспечивает эффективную с экономической точки зрения децентрализацию. Усиление федеральной власти позволяет восстановить единое экономическое пространство страны и обеспечить свободное передвижение товаров, факторов производства, а главное, мобильность населения, являющуюся необходимым условием обеспечения равенства возможностей граждан.

³¹ Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт (2001), CEPRA, Москва.

Ревизия государственных обязательств. Производится инвентаризация всех расходных обязательств государственной власти и происходит четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти. При этом при определении статей, которые должны финансироваться из бюджета, наконец осознаются причины, по которым те или иные статьи вообще должны финансироваться именно из бюджета (а не просто продолжается выделение средств по инерции), что приводит к их резкому сокращению. Влияние федерального центра возрастает за счет четкого выполнения всех функций, находящихся в его компетенции. При этом количество таких функций не возрастает, а наоборот, уменьшается. Увеличивается роль федеральной власти в качестве органа, осуществляющего контроль над деятельностью субнациональных органов власти.

Реформирование системы межбюджетных отношений направлено на создание стимулов к развитию экономики как на региональном, так и на местном уровне. На основании оценок расходных обязательств происходит разделение налогов по принципу «один налог - один бюджет». Происходит разделение налоговых баз между различными уровнями бюджетной системы, исключая возможность налогообложения различными уровнями одной налоговой базы. При этом региональные и местные власти получают полную свободу в определении налогов, взимаемых с соответствующих баз, и их ставок.

В 50^е – 60^е годы центральное правительство в Мексике смогло, используя экономические методы, произвести централизацию существующей в стране системы бюджетного федерализма

В 20^е – 30^е годы в Мексике сложилась чрезмерно децентрализованная и крайне неэффективная система бюджетного федерализма. После 1947 начался активный процесс централизации власти. Штаты заключали с центральным правительством договор, в соответствии с которым они признавали исключительное право федерального правительства взимать определенные виды налогов (например, подоходный) в обмен на трансферты и федеральные инвестиционные проекты. Не вступившие в договор штаты могли продолжать сами взимать указанные налоги, однако они не получали трансфертов от центрального правительства, несмотря на то, что федеральные налоги продолжали собираться на их территории. Дополнительным стимулом к заключению подобных договоров лидерами штатов являлись заманчивые карьерные перспективы в федеральном правительстве, предлагаемые правящей партией (PRI). В результате практически все штаты заключили подобные договоры с центральным правительством.

Возросшая финансовая зависимость штатов от центрального правительства позволила последнему оказывать существенное влияние на их налоговую политику, обеспечивая единое экономическое пространство страны и отсутствие перекрывающихся налогов. Результатом упорядочивания налоговой системы и подавления протекционизма стал значительный рост экономики.

Эффективные системы бюджетного федерализма имеют несколько общих черт. Вопросы торговли и мобильности факторов производства между регионами должны находиться в исключительном ведении центрального правительства. Федеральные власти используют безусловные гранты для обеспечения горизонтального выравнивания и условные гранты для обеспечения своего влияния на политику субнациональных властей. Центральное правительство финансирует программы, направленные на увеличение мобильности капитала, рабочей силы и информации.

Трансферты. Безусловные трансферты необходимы для обеспечения минимального уровня предоставления общественных благ всем гражданам и предоставляются в зависимости от бюджетной обеспеченности региона, вычисляемой на основе объективных

критериев (как это происходит в настоящий момент при распределении средств ФФПР). Все остальные трансферты предоставляются на конкурсной основе. Конкурсы проводятся по простым и ясным правилам и являются открытыми для общественного контроля. На конкурсе предпочтение отдается межрегиональным проектам, которые подразумевают кооперацию нескольких регионов. При этом проекты могут представляться не только органами исполнительной власти регионов, но и законодательными собраниями. Таким образом, обеспечивается отсутствие системы «исполнительного федерализма», при которой процесс выделения трансфертов осуществляется в результате переговоров между представителями исполнительной власти регионов и центра, в которых представители региональной исполнительной власти формулируют нужды своего региона в целом, получая исключительное право решать, какие именно программы могут претендовать на получение федеральной помощи.

Субнациональные заимствования как у частного сектора, так и у вышестоящих бюджетов могут делаться только для финансирования капитальных вложений (включая строительство дорог), которые ведут к последующему увеличению бюджетных доходов, и не могут идти на обеспечение текущих потребностей. Необходимость привлечения инвестиций будет стимулировать региональные власти к развитию благоприятного экономического климата в регионе.

Банкротство органов власти. Вводится механизм банкротства субнациональных органов власти, происходящего только на основе решения Верховного суда с временной передачей полномочий вышестоящему уровню власти и назначением региональных (местных) выборов на ближайшую возможную по законодательству дату с тем, чтобы не нарушались основополагающие принципы демократии. При этом процедура объявления какого-либо органа власти банкротом является простой и прозрачной, а подобные судебные процессы являются полностью открытыми для общественного контроля.

Контроль над качеством бюджетных услуг. Происходит разделение функций определения объема и качества необходимых услуг, их финансирования, предоставления и контроля над качеством. При этом контроль над качеством по возможности передается самим потребителям услуг. В программах социальной помощи это означает не непосредственное предоставление услуг, а оказание прямой помощи нуждающимся слоям населения в виде денежных пособий и специальных талонов, дающих им возможность самим определять, у кого приобретать необходимые услуги.

Приватизация предоставления бюджетных услуг. Происходит полная или частичная приватизация предоставления некоторых бюджетных услуг (с обязательным установлением стандартов и контролем над их соблюдением), существенно увеличивающая эффективность их предоставления. К числу наиболее важных из подобных услуг относятся:

- образование (как высшее и профессиональное, в особенности в области бизнеса, юриспруденции, дополнительного образования служащих, так и среднее)
- жилищно-коммунальное хозяйство (уборка мусора, доходные дома в городах и т.д.);
- инфраструктура (дороги и т.д.);
- здравоохранение.

Миграция. Государство организует масштабную программу по облегчению межрегиональной миграции, которая позволяет людям уезжать из наименее

привлекательных регионов, которые не могут обеспечить необходимый уровень общественных благ. Это увеличивает мобильность трудовых ресурсов и не позволяет крупным предприятиям использовать свое монопольное положение на рынке труда для экспроприации работников.

Прозрачность. В целом прозрачность работы органов государственной власти существенно увеличивается за счет развития eGovernance. Все расходы и доходы органов власти, объявляемые ими конкурсы и тендеры в обязательном порядке регулярно освещаются в Интернете. Независимость законодательной и судебной власти, а также средств массовой информации, приводит в действие механизм сдержек и противовесов, который также способствует росту прозрачности. Важную роль также играет развитие институтов гражданского общества.

Органы местной власти получают большую финансовую самостоятельность. Муниципалитеты различных размеров наделяются различными полномочиями. Основой их доходов становится налог на недвижимость, уплачиваемый на основании рыночной стоимости, что служит стимулом к развитию рынка недвижимости и к проведению мер, направленных на увеличение рыночной стоимости недвижимости (например, развитие инфраструктуры).³²

Судебная система. Проводится судебная реформа, позволяющая выстроить сильную и полностью независимую от других ветвей власти судебную систему (например, происходит другое территориальное деление судов). Судебная власть выступает в качестве окончательного арбитра в спорах между органами власти различных уровней, решения которого окончательны и приводятся в исполнение независимо от политической обстановки в стране.

Политическая система. Выборы в законодательные органы власти происходят исключительно по мажоритарной системе. Это способствует развитию нескольких сильных партий, что обеспечивает более длинный горизонт планирования у представителей законодательной и исполнительной власти, так как у них увеличивается вероятность быть переизбранными. Этому же способствует отмена ограничений на количество переизбраний и право губернатора назначать дату выборов по своему усмотрению. Кроме того, развитие сильных партий дает им возможность продолжить активную политическую жизнь даже в случае проигрыша выборов, что уменьшает ставки в предвыборной гонке.

Шаги, необходимые для реализации сценария

Некоторые из шагов, необходимых для реализации этого сценария, прежде всего в вопросах финансовых взаимоотношений между центральными и региональными властями, уже сделаны, но многие шаги еще предстоит сделать. К ним относятся:

- инвентаризация всех обязательств государственной власти;

³² В некоторых странах на переходном этапе, при отсутствии развитого рынка недвижимости и хорошего кадастра используется метод самооценивания (self-assessment). Так, например, в столице Колумбии Боготе владелец сам заявляет цену своего имущества, в соответствии с которой начисляется налог. Назначение слишком маленькой цены ограничивается возможностью государства выкупить недвижимость, основываясь на этой цене. Однако, при высокой коррупции данная процедура позволяет представителям муниципальных властей вступать в сговор с владельцами недвижимости с целью выкупа недвижимости по завышенной стоимости или невыкупа при заниженной цене.

- четкое выполнение всех функций, находящихся в компетенции федеральной власти;
- сокращение числа функций, находящихся в компетенции федеральной власти;
- усиление контролирующих функций федеральных органов власти;
- введение системы «один налог – один бюджет»;
- увеличение самостоятельности местных органов власти;
- создание программы по стимулированию миграции;
- переход на систему предоставления социальной помощи в денежном, а не натуральном виде;
- увеличение роли механизма сдержек и противовесов;
- увеличение прозрачности работы органов власти;
- обеспечение автономии субнациональных властей в пределах установленных законодательством полномочий.

III. «Демократический централизм»: избыточная централизация («слишком хороший» сценарий; Мексика 80^x –90^x)

Шаг вперед, два шага назад.
В.И. Ленин (1870-1924)

Происшедший в Мексике в период экономического расцвета «захват» федеральной власти одной партией (PRI) привел к созданию крайне централизованной системы, в которой местные власти были практически лишены стимулов развивать экономику, а усилия центральных властей были в основном направлены на извлечение ренты и укрепление собственной власти. Развитие международной экономики привело к существенному росту издержек от пребывания в такой системе. Это послужило причиной усиления борьбы штатов за децентрализацию и в конечном итоге привело к потере власти правящей партией. Таким образом, мексиканский опыт дает еще один урок: демократические институты могут спасти от чрезмерной централизации. Развитие событий на Украине в последние десять лет протекает по похожему сценарию чрезмерной централизации.

Результат:

- Низкий уровень бюджетных услуг;
- Отсутствие развития малого и среднего бизнеса;
- Задержка реструктуризации крупных предприятий;
- Низкая адаптивность системы.

Реализация в России

Межбюджетные отношения. При пересмотре полномочий существенно урезаются налоговые возможности региональных органов власти и резко возрастает вертикальное неравенство. Большая часть всех налоговых доходов идет в федеральный бюджет и затем выделяется регионам в виде трансфертов. Практически все расходные полномочия, находящиеся на данный момент в совместном ведении федеральной и региональной власти, формально переходят в исключительное ведение центра. Их финансирование осуществляется из федерального бюджета, но их предоставление делегируется региональным властям. При этом возникают мощные структуры, подчиненные центральной власти, осуществляющие контроль над качеством предоставляемых

бюджетных услуг на всех уровнях власти. Растет бюрократизация бюджетного процесса и, соответственно, связанная с этим коррупция.

Политическая система. Формируется одна «партия власти», лидером которой является президент, и которая полностью контролирует законодательные органы на всех уровнях власти, поскольку у кандидатов, не входящих в правящую партию, не хватает ресурсов на проведение широкомасштабной кампании, а население боится голосовать за оппозицию, так как вполне обосновано опасается финансовых санкций со стороны вышестоящих властей.

Манипулирование процедурой банкротства органов власти. Вводится процедура банкротства субнациональных властей, при которой решение о банкротстве принимается президентом, что ставит руководителей региональных и местных властей практически в полную зависимость от федеральной власти.

Шаги, необходимые для реализации сценария

- рост доли федеральной составляющей в консолидированном бюджете;
- уменьшение расходных полномочий субнациональных властей;
- формирование единой «партии власти»;
- манипулирование процедурой банкротства субнациональных органов власти федеральным центром.

Для того чтобы избежать реализации данного сценария, необходимо:

- обеспечение защиты самостоятельности субнациональных властей в пределах установленных законодательством полномочий;
- обеспечение защиты выборности субнациональных органов власти;
- усиление контролирующих функций центральных органов власти и уменьшение функций непосредственного предоставления общественных благ;

Победы на местных выборах послужили основой, позволившей оппозиции в 90^х годах нарушить многолетнее господство правящей партии в Мексике

Оказавший на первом этапе столь благотворное влияние на экономический рост, процесс централизации в Мексике не остановился и пошел дальше. Методом «кнута и пряника» практически все штаты были включены в систему, при которой центральное правительство собирало почти все налоги и затем возвращало их штатам в виде трансфертов. Подобная система позволяла PRI удерживать свою власть и наказывать неугодные местные власти. Однако она самым негативным образом сказалась на экономике страны, поскольку при такой системе разделения доходов местным властям оказывались невыгодными усилия по развитию местной экономики, так как затраты целиком ложились на их плечи, в то время как дивиденды делились поровну между всеми. В результате уровень коррупции местных властей резко повысился, поскольку большую часть своих усилий они направляли на извлечение ренты.

Долговой кризис восьмидесятых годов нанес удар по сложившейся системе, резко сократив объем ресурсов, которые PRI могло направлять на поддержку своих сторонников. Появление новых возможностей на международных рынках увеличивало издержки поддержания сложившейся системы, а общая либерализация экономики дала возможность многим местным властям напрямую развивать свои связи с внешним миром, уменьшая их зависимость от центральных властей. Все это привело к появлению и росту влияния на севере Мексики оппозиционной партии PAN.

Эта партия состояла в основном из представителей малого и среднего бизнеса, не участвовавших до этого в политической деятельности. Их основной целью стали борьба с коррупцией, увеличение эффективности предоставления общественных благ и развитие торговых отношений с США. Когда PAN победила на местных выборах в нескольких муниципалитетах, центральное правительство урезало финансирование этих муниципалитетов. Однако сокращение издержек предоставления таких общественных благ как местная полиция, вывоз мусора, водоснабжение, а также существенное уменьшение уровня коррупции позволили компенсировать эти потери. Кроме того, местное население, видя эффективность работы новых местных властей, согласилось выплачивать более высокие местные налоги. В результате, доля местных налогов в доходах муниципалитетов за несколько лет выросла с 30% до 70%.

Популярность PAN продолжала расти, в то время как вера во всемогущество PRI, которая служила основой его могущества до тех пор, неуклонно снижалась. Дополнительным ударом по правящей партии стал кризис 1994 года и последовавший за этим экономический спад. В результате к концу девяностых годов PRI практически потеряла власть. Число членов конгресса, принадлежащих к оппозиции, выросло с 8% в 1994 году, до более 50% в 1997. В 2000 году президентские выборы выиграл кандидат от оппозиции, ознаменовав окончательную потерю власти PRI.

3.2. Нереализуемые сценарии:

IV.«Китайское чудо»: политическая централизация в совокупности с экономической децентрализацией.

Одно из объяснений беспрецедентно высокого экономического роста в Китае в последние двадцать лет связывает экономические успехи Китая с реформой межбюджетных отношений.³³ После проведения реформ в начале 80^х годов, субнациональные органы власти в Китае получили значительную экономическую самостоятельность в пределах своей юрисдикции. Вследствие этого, налоговая система обеспечила местным властям сильные стимулы к увеличению своей налоговой базы. Проведенные в середине 90^х годов реформы значительно ужесточили бюджетные ограничения местных властей.

Экономическая децентрализация сочетается в Китае с очень значительной политической централизацией, которая позволяет центральному правительству следить за сохранением единого экономического пространства страны и ограничивать рентоориентированное поведение.³⁴

Результат:

- существенное улучшение качества бюджетных услуг, предоставляемых местными властями;
- бурный рост малых и средних предприятий;
- увеличение экономического давления на крупные государственные предприятия, способствующее их реструктуризации;
- сохранение политической и территориальной стабильности в стране.

Невозможность реализации в России

«Китайский» сценарий является достаточно эффективным для достижения заявленных экономических целей, но при этом он не обеспечивает равенства возможностей и минимального уровня жизни всех граждан. В Китае наблюдается высокий уровень неравенства между центральными и прибрежными районами страны и практически отсутствует миграция.

Для реализации этого сценария требуется как наличие авторитарной центральной власти, ставящей перед собой цель экономического развития, так и существование особой культуры, необходимой для поддержания подобной системы. Возможность существования подобной системы в Китае во многом объясняется особым отношением населения к власти, складывавшимся в течение многих веков.

Вероятность возникновения в России такой центральной власти достаточно мала. Но даже в случае ее появления, любая попытка восстановить столь жесткую авторитарную вертикаль власти из-за отсутствия необходимой культуры неизбежно приведет к тому, что развитие страны пойдет по уже гораздо менее эффективному сценарию «Демократический централизм» или «Региональный феодализм».

³³ Qian, Y., Weingast, B. (1997) "Federalism as a Commitment to Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.

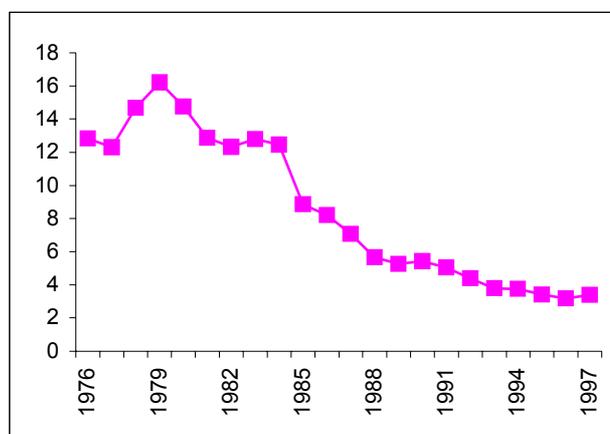
³⁴ Blanchard, O., Shleifer, A. (2000) "Federalism with and without Political Centralization. China versus Russia" NBER Discussion Paper # W7616.

Китайские реформы привели к значительной экономической децентрализации при сохранении политической централизации

Реформы начала 80^х годов в Китае привели к значительному росту экономической децентрализации. Несмотря на то, что Китай является унитарным государством, сложившаяся бюджетная система фактически является федеративной. Местные органы власти получили значительную экономическую самостоятельность. Схема разделения доходов между центральным правительством и провинциями стимулирует усилия последних, направленные на увеличение собственных доходов за счет расширения налоговой базы.

До реформы, проведенной в 90^х годах, органы власти провинций несли ответственность за сбор на своей территории налогов, доходы от которых поступали как в бюджет провинции, так и в бюджет центральных органов власти. Между центральным правительством и провинциями раз в несколько лет (обычно 5 лет) заключались договора о разделении доходов на основе специальных формул, учитывающих особенности отдельных провинций. При этом у органов власти провинций имелись возможности увеличить долю доходов, поступающую в их бюджет. Подобное устройство бюджетных отношений привело к существенному падению расходов центрального правительства (в % к ВВП), а также стимулировало активность провинциальных властей, направленную на перевод своих доходов в разряд внебюджетных.

Рисунок 3. Расходы федерального бюджета Китая (в % ВВП). Реформа межбюджетных отношений в начале 80^х привела к резкому сокращению расходов федерального бюджета, которое было остановлено лишь после еще одной реформы в начале 90^х.



Децентрализация коснулась не только налоговых отношений. В юрисдикции местных властей находятся три четверти государственных предприятий (по объему выпуска). Местные власти также отвечают за значительную долю государственных инвестиций - изначально в промышленность, но во все большей степени в инфраструктуру. Местные власти обладают значительными полномочиями в области регулирования экономики на своей территории. Кроме того, они несут ответственность за предоставление местных общественных благ, таких как школы, здравоохранение, органы правопорядка, инфраструктура и т.д., обеспечивающих экономический рост. В частности, они играют важную роль в привлечении иностранных инвестиций.

Схема разделения доходов всячески стимулировала развитие местными властями местной экономики, что послужило одной из причин роста всей экономики в целом. К негативным аспектам децентрализации можно отнести наличие недостаточно жестких бюджетных ограничений у местных властей (в основном за счет коммерческих заимствований). Помимо дестабилизации макроэкономической обстановки (инфляция), это ведет к неэффективно большим инвестициям в промышленность.

В 1994 году была проведена налоговая реформа, существенно изменившая механизм разделения доходов между центральными и местными органами власти. Был введен принцип «один налог - один бюджет». Лишь налог на добавленную стоимость и налог на торговлю ценными бумагами разделяются между центральным и местными бюджетами в пропорциях 75:25 и 50:50 соответственно. При этом 30% от роста доходов центрального правительства по налогу на добавленную стоимость и по налогу на потребление возвращается обратно в соответствующие местные бюджеты. Также было проведено разделение агентств по сбору налогов на центральные (собирающие также и разделяемые налоги) и местные. Кроме того, были наложены строгие ограничения на заимствования как местных, так и центральных властей, и была основана система независимого аудита бюджетов, что сделало бюджетные ограничения значительно более жесткими. Результатом реформы явилась приостановка тенденции падения доли государственных доходов в ВВП. Однако осталась проблема неравенства между провинциями. Интервенции центрального правительства все меньше и меньше помогают в выравнивании.

V. Германский путь: «Централизованная децентрализация».

Что немцу хорошо, то русскому – смерть.
(перефразированная русская поговорка)

Стремление к обеспечению единых стандартов жизни населения на всей территории федерации приводит к существенной централизации доходов, которая сочетается со значительной децентрализацией расходных полномочий. Законодательная централизация сочетается со значительной административной и институциональной децентрализацией. Вся система функционирует за счет постоянного «торга» и достижения компромисса между представителями различных уровней и ветвей власти, что делает ее достаточно гибкой и способной к быстрой адаптации. Однако высокая централизация доходов приводит к ослаблению стимулов субнациональных властей к развитию местной экономики, что негативно отражается на росте экономики в целом. «Германский» сценарий обеспечивал эффективное развитие при низком уровне неравенства между регионами, но оказался крайне неэффективным при росте неравенства после присоединения Восточной Германии³⁵.

Функционирование данной системы основывается на наличии высококвалифицированной бюрократии и способности различных уровней и ветвей власти договариваться. В отсутствие этих условий столь запутанная система обречена на крайне низкую эффективность.

Результат:

- высокий и единый для всей страны уровень бюджетных услуг;
- низкая адаптивность.

Невозможность реализации в России

«Германский» сценарий оказывается неэффективным при столь высоком уровне межрегионального неравенства, который имеется в России, что делает нежелательным его реализацию. Кроме того, он не реализуем в российских условиях. Основой развития по «германскому» сценарию является наличие высококвалифицированной бюрократии и общей политической культуры³⁶. Ни того, ни другого в России не было и нет. Федеральная система со столь запутанными отношениями между уровнями власти не будет стабильной и в конечном итоге развитие ситуации пойдет по одному из альтернативных сценариев.

³⁵ Wurzel, E. (1999) “Towards More Efficient Government: Reforming Federal Fiscal Relations in Germany”, OECD Economic Department Working Paper №209.

³⁶ La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. (1998) “The Quality of Government”, Mimeo.

Германская система федерализма крайне запутана, и ее работа основывается на высочайшем профессионализме бюрократии

Отличительной чертой германской модели федерализма является стремление к обеспечению единых стандартов жизни населения на территории федерации. Стремление к единообразию стало системообразующей силой во взаимоотношениях между уровнями власти, что делает германский федерализм одним из самых «унитарных». Поскольку доходы Земель (особенно после воссоединения с Восточной Германией) характеризуются высокой степенью неравенства, стремление к единообразию приводит к росту трансфертов как от федерального правительства Землям, так и от более богатых Земель к более бедным.

Германская модель федерализма характеризуется высокой степенью централизации доходов, сочетающейся со значительной децентрализацией расходных полномочий, а законодательная централизация сочетается с административной децентрализацией. Это связано с тем, что законодательные полномочия практически полностью принадлежат федеральному правительству, в то время как правительства Земель несут ответственность за администрирование исполнения как федерального, так и земельного законодательства.

Необходимо также отметить очень сильную институциональную децентрализацию, присущую германской системе федерализма. Верхняя палата парламента (Бундесрат), в состав которой входят члены земельных правительств, обладает правом абсолютного вето в отношении всего принимаемого нижней палатой федерального законодательства в части, затрагивающей полномочия субнациональных властей. На практике это составляет примерно 60% всего законодательства, так как в компетенцию земельных властей входит администрирование всего федерального законодательства в сферах совместного ведения. Кроме того, в полномочия Бундесрата входит назначение половины состава Конституционного суда.

Вся система характеризуется высокой степенью законодательной, административной и финансовой взаимозависимости двух уровней власти. Кроме того, она показала свою высокую степень адаптивности за счет использования процедуры конституционных поправок, пересмотра законодательства и через механизмы взаимодействия между органами власти различных уровней.

Для функционирования столь запутанной системы необходимо наличие высококвалифицированной бюрократии и общей политической культуры, позволяющей работать за счет постоянного достижения компромисса как между органами власти различных уровней, так и между законодательной и исполнительной властью. Проведенные исследования качества работы органов власти показывают, что германская модель характеризуется значительной степенью вмешательства государства в экономику. Негативные аспекты такого вмешательства компенсируются высоким уровнем эффективности работы государственных органов, связанного с наличием высококвалифицированной бюрократии, корни которой восходят еще к системе государственного управления Пруссии при Фридрихе Великом. Ни одна из стран мира не может похвастаться столь высоким уровнем своей бюрократии.

Но даже и при наличии столь высококвалифицированной бюрократии, экономическая эффективность подобной системы вызывает сомнения, так как высокий уровень централизации доходов лишает местные власти стимулов к развитию экономики. Ряд исследований указывает на отсутствие подобных стимулов как на одну из основных причин, по которой до сих пор не удалось достичь выравнивания экономического положения западных и восточных Земель.

Рисунок 4. Сравнение сценариев по средней скорости роста ВВП показывает, что до сих пор Россия развивалась по наихудшему из возможных сценариев. Оптимальным сценарием является «Мексиканское чудо».

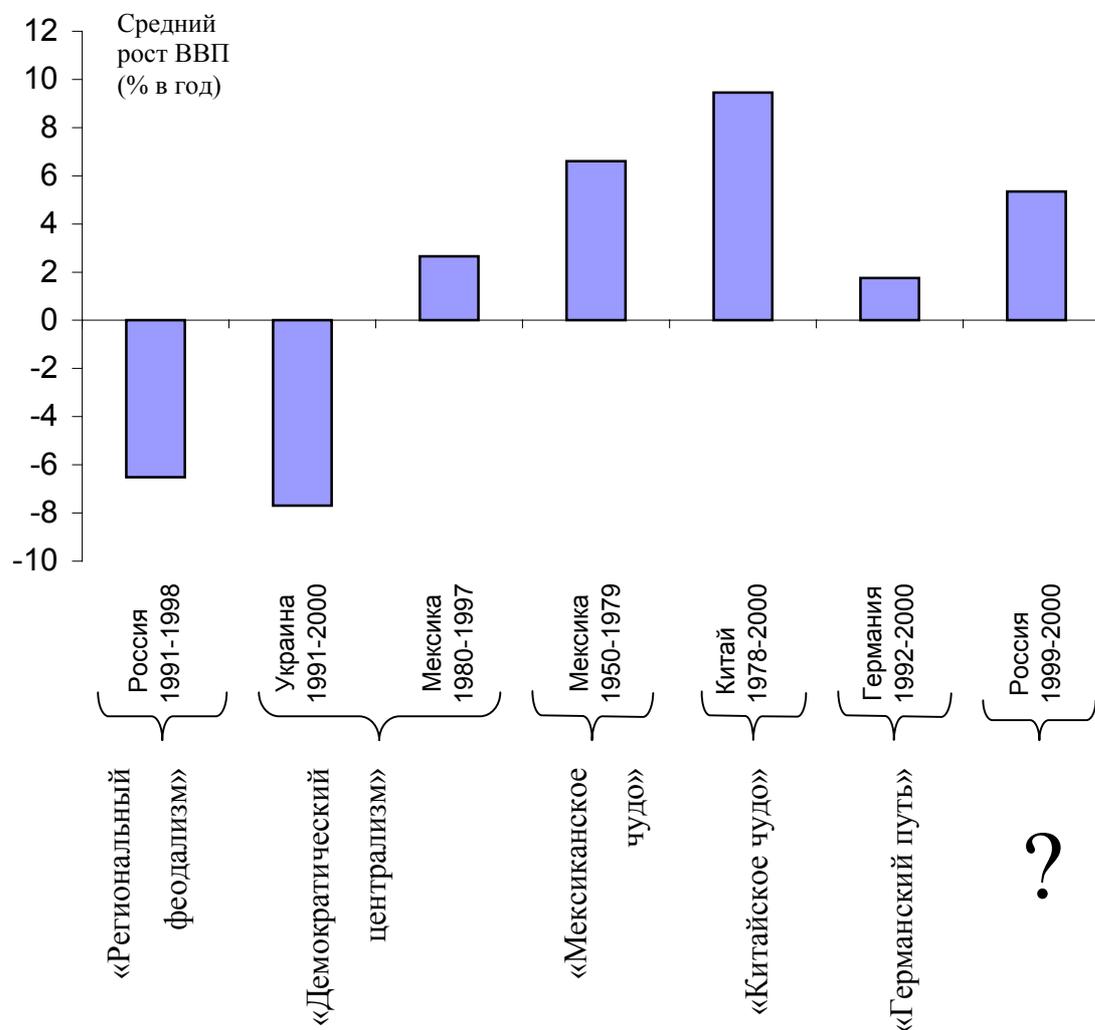


Таблица 1. Сравнение уровня коррупции в странах, развивающихся по различным сценариям, согласно данным Transparency International за 2001 год (обзор 93 стран, где в каждой из стран уровень коррупции оценен по десятибалльной шкале, где 10 соответствует минимальному уровню).

Сценарий	Страна	Место (2001 г.)	Баллы (2001 г.)
«Мексиканское чудо»	США	16	7.6
	Канада	11	8.5
	Австралия	7	8.9
«Демократический централизм»	Мексика	51	3.7
	Украина	83	2.1
«Региональный феодализм»	Россия	79	2.3
«Китайское чудо»	Китай	57	3.5
«Германский путь»	Германия	20	7.4

4. Заключение

Если вы не думаете о будущем, у вас его и не будет.
Джон Голсуорси (1867-1933)

- Реформирование системы межбюджетных отношений является необходимым условием успешного развития страны. Новая система бюджетного федерализма должна обеспечивать не единый уровень жизни населения, а равенство возможностей всех граждан. На данном этапе основной задачей является установление новых правил игры для региональных и местных органов власти, которые обеспечили бы сильные стимулы к развитию экономики на вверенной им территории и способствовали бы развитию конкуренции между ними.
- Необходимым условием эффективного функционирования подобной системы является формирование сильной центральной власти, которая могла бы обеспечить четкое выполнение правил игры всеми участниками процесса. При этом стоит иметь в виду, что чрезмерный рост влияния федеральных властей может привести к возникновению неэффективно централизованной системы. Для предотвращения этого процесса требуется обеспечить законодательную защиту регионов от попыток центральных властей вмешиваться в вопросы, находящиеся в сфере полномочий субъектов федерации.
- Защиту местных органов власти от «излишней заботы» региональных властей реализовать значительно сложнее. Главной проблемой является невозможность эффективного контроля за соблюдением законодательства, защищающего местные органы власти от вмешательства в их деятельность региональных властей. В связи с этим следует обратить особое внимание на то, чтобы система бюджетного федерализма была устроена таким образом, что региональным властям оказывалось невыгодным снижение самостоятельности местных органов власти. Регионы будут более заинтересованы в предоставлении сильных стимулов органам местного самоуправления при осуществлении таких реформ, как установление жестких бюджетных ограничений на региональном уровне, увеличение конкуренции, ведущее к снижению возможностей для захвата власти в регионах, увеличение прозрачности и эффективности выборных механизмов.

В настоящее время Россия стоит на распутье. Наиболее простой путь – «проторенная дорожка регионального феодализма» – является и самым нежелательным, так как этот путь цели не достигает, а ведет в тупик (см. рисунок 4 и табл. 1). Возможно также свернуть на другую тропу, гораздо более сложную и извилистую, по которой мы уже сделали несколько шагов – «тропу структурных реформ и частичной политической централизации». Если не заблудиться, она приведет к экономическому росту и процветанию. Этот сложный путь таит много опасностей, главными из которых являются две: во-первых, велик соблазн свернуть на полпути к простой и широкой проторенной дорожке, а во-вторых, можно уйти по этой тропе слишком далеко и зайти «в болото излишней централизации», выбраться из которого если и возможно, то только в исходную точку – на то же самое распутье. Следует помнить, что от того, какой путь мы выберем, зависит развитие России на долгие годы.