

ФАКТОРЫ ФИСКАЛЬНОЙ МОТИВАЦИИ ПОВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 В.С. Игнатъев

кандидат экономических наук

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

Отсутствие необходимых стимулов для региональных властей по совершенствованию межбюджетных отношений в части увеличения эффекта финансовой самодостаточности консервирует мотивы их фискального поведения и задерживает пребывание субъектов РФ на стадии экономической депрессии. В статье рассматриваются механизмы воздействия грантов из федерального центра на расходы региональных органов власти, а также причины возникновения эффекта “липучки” (flypaper effect).

Ключевые слова: бюджеты органов власти субъектов РФ, бюджетный федерализм, профицит бюджета, дефицит бюджета, межбюджетные трансферты, фискальное поведение, оппортунистическое поведение.

В 2000-х гг. в Российской Федерации было положено начало реализации важных мероприятий в сфере реформирования межбюджетных отношений. Речь идет о Концепциях реформирования межбюджетных отношений в РФ (в 1999-2001 гг.) и разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений (в мае 2002 г.), о Реформе основ местного самоуправления (в 2003 г.) и Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г., а также о Концепциях реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2005 гг. и межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г.¹ Планировалось, что в конечном итоге значительные полномочия по законодательному регулированию системы финансовой обеспеченности субнациональных бюджетов будут закреплены за региональным уровнем при условии наделения субъектов РФ необходимыми инструментами корректировки бюджетной обеспеченности территорий.

Однако финансовый кризис 2008-2009 гг. не позволил достигнуть значимых результатов в решении проблемы адекватного финансового обеспечения расходов региональных бюджетов. Более того, наращивание дефицита федерального бюджета в 2009-2010 гг. сделало архиважной проблему поиска источников финансирования дефицитов бюджетов субъектов РФ в целом и выполнения региональными органами власти растущих расходных обязательств в социальной сфере в частности.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость переосмысления традиционной для российской действительности точки зрения о вертикальной несбалансированности бюджетной системы, вызванной чрезмерным сосредоточением налоговых доходов в федеральном бюджете. Эта проблема усугубляется сложившейся в последние годы практикой финансовой поддержки региональных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов из федерального центра, от стабильности поступлений которых зависело выполнение государством своих обязательств в регионах. В результате в условиях кризиса и посткризисного развития финансовая и социальная стабильность в субъектах РФ стала напрямую коррелироваться с бюджетными поступлениями из центра, что и предопределило фискальное поведение региональных органов власти.

В достаточно сжатые сроки (практически с ноября 2008 г.) правительством была разработана и реализована система антикризисных мер, беспрецедентных как по разнообразию форм и методов воздействия государства на экономику и социальную сферу, так и по объемам выделенных федеральным центром ресурсов. В результате с конца 2010 г. в российской экономике проявились признаки финансовой стабилизации как результат крупномасштабного предоставления бюджетных средств финансовым и нефинансовым организациям.

Что же касается финансовой поддержки региональных органов власти в их борьбе с негативными социальными последствиями финансо-

вого кризиса на местах, то они были вынуждены опираться на собственные налоговые доходы и межбюджетные трансферты из федерального центра, масштабы которых сокращались по мере падения экономической активности хозяйствующих субъектов в регионах и наращивания дефицита федерального бюджета. В итоге, несмотря на массивное обеспечение мер антикризисной фискальной политики финансовыми ресурсами из центра, макроэкономический эффект оценивался абсолютным падением ВВП РФ в 2009 г. почти на 8 % (по официальным оценкам) и сохранением инфляции на уровне 10-11 % (по разным оценкам).

В данных условиях многократно возрастает научная и практическая значимость проблемы адекватного финансового обеспечения расходных обязательств региональных органов власти на разных стадиях макроэкономической динамики с целью устранения негативных последствий их фискального поведения, проявившихся в отсутствии стимулов экономической активности экономических агентов на территориях субъектов РФ как основы увеличения налоговых доходов их бюджетов. При этом неадекватная реализация принципов сбалансированности бюджетов всех уровней, общего (совокупного) покрытия бюджетных расходов, а также результативности и эффективности использования бюджетных средств препятствует обеспечению востребованного в современных условиях уровня социальных расходов в регионах, основная масса которых имеет устойчивый бюджетный дефицит². А между тем в условиях финансовой нестабильности обеспечение социально незащищенных слоев населения напрямую зависит от масштабов социальных расходов региональных бюджетов и от внедрения действенных механизмов укрепления их финансовой базы.

Модели бюджетного федерализма связаны с функционированием государства как центрального института в национальной экономической системе. Методологические основы реализации его функций связаны, прежде всего, с теорией общественных финансов (*public finance*), которая, в свою очередь, является составной частью теоретических концепций, трактующих механизм развития экономики общественного (публичного) сектора (*public sector economics*).

Фундаментальные работы Ч. Тиббу³, Р. Масгрейва⁴ и У. Оутса⁵ легли в основу теории бюджет-

ного федерализма, которая к началу 1970-х гг. сформировалась в качестве самостоятельного направления теории экономики общественного сектора. В ее основу американский экономист У. Оутс положил *теорему децентрализации*, в соответствии с которой помимо общественных благ, предназначенных для всего общества, существуют локальные общественные блага, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством всего населения.

Уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств для удовлетворения местных нужд. Это позволяет субнациональным органам власти адекватно учитывать конкретные потребности местного населения и получать выгоды от реализации этих услуг путем оптимизации налоговых платежей в субфедеральные бюджеты и расходов на производство локальных общественных благ.

Практический опыт свидетельствует, что закрепление расходных функций и распределение обязанностей по оказанию услуг целесообразно осуществлять в соответствии с “зоной их использования” (см. таблицу).

Общенациональные органы власти нацелены на решение вопросов, связанных непосредственно с удовлетворением потребностей граждан независимо от места их проживания, финансируя данные услуги⁶. К общегосударственным функциям, как правило, относят оборону, почтовую службу и систему связи, дороги общегосударственного значения, гражданскую авиацию. Кроме того, сюда относят также законодательную систему и суды, правоохранительные органы национального уровня, внешнюю политику, научно-исследовательские работы, защиту окружающей среды и пр.

На субфедеральные уровни власти целесообразно передать те виды услуг, производство которых обеспечивает “экономия на масштабах” или расширение “зоны использования”, но по единым общегосударственным нормам. К расходам региональных органов власти целесообразно относить строительство междугородных шоссе, т.е. общественные услуги и блага, которые локализируются лишь на определенной территории.

Традиционно считается, что децентрализация приводит к росту эффективности предоставления общественных благ. Преимущества децен-

**Теоретическое представление о распределении расходных полномочий
и функций между уровнями бюджетной системы в странах мира**

Статья расходов и функция	Политика, стандарты и контроль	Осуществление и управление
Оборона	Ф	Ф
Международные отношения	Ф	Ф
Международная торговля	Ф	Ф
Кредитно-денежная политика	Ф	Ф
Межрегиональная торговля	Ф	Ф
Трансферты населению	Ф	Ф
Субсидии предприятиям и отраслям	Ф	Ф
Иммиграция	Ф	Ф
Страхование по безработице	Ф	Ф
Воздушное и железнодорожное сообщение	Ф	Ф
Налогово-бюджетная политика	Ф, Р	Ф, Р, М
Регулирование экономической деятельности	Ф	Ф, Р, М
Природные ресурсы	Ф	Ф, Р, М
Окружающая среда	Ф, Р, М	Р, М
Промышленность и сельское хозяйство	Ф, Р, М	Р, М
Образование	Ф, Р, М	Р, М
Здравоохранение	Ф, Р, М	Р, М
Социальное обеспечение	Ф, Р, М	Р, М
Полиция	Р, М	Р, М
Водоснабжение, канализация, утилизация отходов	М	М
Пожарная охрана	М	М
Парки и места общественного отдыха	Ф, Р, М	Ф, Р, М
Дороги федерального значения	Ф	Р, М
Региональные дороги	Р	Р, М
Местные дороги	М	М
Финансовая помощь	Ф, Р	Ф, Р

Источник. Составлено по: *Musgrave R.A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, Public Finances: Needs, Sources and Utilization. National Bureau of Economic Research. N.Y., 2005. P. 97-122.*

трализованной модели бюджетного федерализма реализуются при достижении соответствия обязанностей по расходам тем целям, которые ставятся при закреплении той или иной услуги. При этом целесообразно придерживаться следующих принципов: закрепление полномочий по расходам за уровнями бюджетной системы должно быть обусловлено четырьмя критериями: экономической эффективностью, бюджетной справедливостью, политической подотчетностью и административной действенностью (см. рисунок).

Согласно данным характеристикам расходные полномочия должны закрепляться за теми структурами управления, которые могут: (1) предоставить услугу при минимально возможной стоимости; (2) финансировать ту или иную функцию при максимально возможном бюджетном выравнивании; (3) предоставлять услугу при достаточном общественном контроле; а также (4)

исполнять ту или иную функцию авторитетно, квалифицированно и обеспечивая учет интересов потребителей.

Однако практика проведения децентрализации показала, что максимальный рост эффективности достигается лишь при отсутствии экстерналий и оппортунистического поведения субнациональных властей по отношению к центральным органам власти. В противном случае проблемы, связанные, в числе прочего, и с наличием мягких бюджетных ограничений, приводят к сокращению ожидаемых от децентрализации выгод. Эти негативные последствия и названы теоретиками эффектом “липучки” (*flypaper effect*): он реализуется в непропорциональном влиянии федеральных трансфертов на величину региональных расходов. Это обусловлено тем, что децентрализация расходных полномочий органов власти различных уровней не всегда связана с выгодами, так как она со-



Рис. Превышение финансовой помощи регионам, предусмотренной законом о бюджете, принятым перед окончанием финансового года, по сравнению с помощью, предусмотренной законом о федеральном бюджете, принятым перед началом финансового года

Источник. Редакции законов о федеральном бюджете на 2002-2007 гг.

проводятся внешними фискальными эффектами. В данном случае межбюджетные трансферты используются в качестве механизма, компенсирующего возникающие экстерналии, обеспечивая вертикальную и горизонтальную сбалансированность бюджетной системы.

Специфика межбюджетных отношений в России обусловлена тем, что они функционируют в рамках модели, которую можно охарактеризовать как корпоративный федерализм⁷ и которая существенно отличается от структур, апробированных в развитых федеративных государствах. Отличительной ее чертой является значительная централизация ряда важнейших полномочий и финансовых ресурсов в руках федерального центра, который обладает широкими полномочиями, устанавливает единообразное законодательство по всем важнейшим вопросам, обеспечивает единство налоговой системы для всей Федерации. Эта система дополняется административно-политическим контролем за субнациональными властями, которые воспринимаются федеральным центром в основном как филиалы корпорации, перед которыми ставятся централизованно стратегические цели и дается оценка региональных властей по результатам их работы.

2005 г. стал годом окончательного оформления данной системы: вступил в силу Закон об

изменении порядка выборов глав субъектов РФ (в результате чего прямые выборы губернаторов населением были отменены) и был проведен ряд выборов-назначений по новой схеме выборов глав субъектов РФ; федеральный центр принял ряд односторонних решений по “монетизации льгот”, осуществлению административной реформы и проведению национальных проектов, при этом субнациональным властям досталась роль “ответственных исполнителей” отдельных мероприятий, спланированных, профинансированных и контролируемых федеральным центром.

Ситуация, при которой федеральные власти при распределении финансовых ресурсов не придерживаются заранее заявленных принципов и оказывают дополнительную помощь регионам, в которых наблюдаются финансовые трудности, а регионы, в свою очередь, могут влиять на объемы получаемых трансфертов, в мировой литературе называется мягкими бюджетными ограничениями⁸.

Можно выделить два источника мягких бюджетных ограничений в период формирования модели корпоративного федерализма. Во-первых, это пересмотр в течение финансового года объемов межбюджетных трансфертов и выделение дополнительной финансовой помощи регионам. Во-вторых, это выделение межбюджетных трансфертов,

чье распределение между регионами не зафиксировано в законе о федеральном бюджете на начало финансового года и (или) не осуществляется по объективным и прозрачным критериям.

Проблема мягких бюджетных ограничений остро стояла в 1990-е гг., когда федеральное правительство постоянно вынуждено было оказывать регионам финансовую помощь не на основании четких критериев и заранее определенных лимитов, а “в ручном” режиме. Главным источником мягких бюджетных ограничений в те годы были средства, переданные по взаимным расчетам (например, в 1994 г. объем данных средств достиг 2,54 % ВВП), и бюджетные ссуды (0,64 % ВВП в 1997 г.). В 1998 г. был взят курс на ужесточение бюджетных ограничений: расчеты между федеральным и региональными бюджетами и бюджетные ссуды были почти полностью заменены на более прозрачные и объективные механизмы финансовой помощи. Однако с 2003 г. ситуация вновь обострилась (см. рисунок).

Сложившаяся ситуация оказывает самое негативное влияние на стимулы региональных властей к проведению эффективной бюджетной политики. На практике это означает, что в ситуации, когда региональные власти имеют основания ожидать получения дополнительной финансовой помощи по сравнению с объявленными первоначально объемами, могут наблюдаться несколько видов негативных эффектов. Во-первых, региональные власти могут принимать на себя повышенные риски при осуществлении как бюджетных программ, так и заимствований. Во-вторых, вероятность получения дополнительного финансирования позволяет региональным властям принимать на себя дополнительные обязательства в виде кредиторской задолженности, а также не принимать меры по повышению эффективности бюджетных расходов в регионе. В-третьих, зная по опыту предшествующих лет примерный перечень показателей, на основании которых федеральные власти будут распределять между регионами дополнительную финансовую помощь, региональные власти могут оказывать влияние на значение соответствующих индикаторов (например, уровень кредиторской задолженности в регионе, уровень задолженности по заработной плате в бюджетном секторе, уровень задолженности бюджетных учреждений по коммунальным платежам и т. д.).

В результате на первый взгляд благоприятное для населения регионов - получателей финансовой помощи решение о предоставлении дополнительной финансовой помощи может привести к последствиям, имеющим негативный эффект не только для жителей конкретных регионов, но и для страны в целом (для состояния ее государственных финансов). При этом вероятность наступления таких эффектов возрастает, если получение дополнительной финансовой помощи наблюдается периодически.

Анализ межбюджетных трансфертов выявил искажающее влияние помощи на фискальные стимулы региональных властей с точки зрения снижения налоговых доходов будущих периодов и прироста налоговых доходов. Речь идет о формировании эффекта “липучки” и мотивировании региональных властей на фискальное поведение. Это обусловлено тем, что методика расчета трансферта ФФПР не содержит в себе механизма, стимулирующего регион увеличивать фискальные усилия и развивать собственную налогооблагаемую базу. Даже официальная методика Министерства финансов РФ, по сути, предполагает покрытие дефицита регионального бюджета, при этом фактически размер трансферта базируется на своих прошлых значениях.

Обосновано отсутствие положительных фискальных стимулов, что проявляется в незначимой зависимости между улучшением экономического положения региона и объемом предоставляемой помощи. Очевидно, это положение является следствием неэффективных расходов как на функционирование государственного аппарата, так и на развитие промышленности.

Осуществляя расходы и проводя фискальную политику, региональные власти ориентируются на конкретные показатели эффективности - объем собираемых налогов, уровень собираемости налогов, налоговые доходы на душу населения (в том числе с учетом стоимости потребительской корзины), налоговые доходы на единицу налогооблагаемой базы. Таким образом, усилия региональных властей направляются не на развитие налогооблагаемой базы, а на выполнение другой задачи - обеспечение удельной собираемости не ниже определенного уровня. Все это и предопределяет фискальное поведение региональных органов власти.

В целом, анализ показывает, что быстрее растут регионы с благоприятными исходными ус-

ловиями, а положительной зависимости экономического роста от объема трансфертов не обнаружено. Чем больше исходная обеспеченность ресурсами (что в значительной степени отражает высокий ВРП на душу населения), тем выше темпы экономического роста, темпы прироста промышленного производства и т.д. В то же время связь темпов роста ВРП и промышленности как с трансфертами из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), так и с трансфертами прочих фондов незначительна. Таким образом, влияние политики выравнивания незначительно, а бюджетная политика в целом неэффективна⁹.

Неравномерное распределение природно-климатических ресурсов и промышленного потенциала, с одной стороны, и потребителей бюджетных услуг - с другой, приводит к необходимости, помимо вертикального, проводить и горизонтальное выравнивание, для того чтобы возможности региональных властей по мобилизации доходов совпали с расходными потребностями. Такое прямое регулирование - выравнивание бюджетной обеспеченности регионов - является основной задачей ФФПР.

Одна из основных проблем такого выравнивания заключается в том, что финансирование указанных услуг из федерального центра может, в принципе, ослаблять стимулы регионального руководства к осуществлению усилий по развитию налоговой базы регионов. Ведь если нужды населения данного региона обеспечиваются за счет перераспределения, т.е. фактически усилий других регионов, то действия, направленные на развитие экономического потенциала данного региона, оказываются для регионального руководства избыточными. Иными словами, горизонтальное выравнивание в состоянии оказывать негативное искажающее воздействие на стимулы региональных властей к развитию экономики региона. Такое искажение в теории обычно трактуется в категориях эффекта "липучки" и связывается с фискальной мотивацией поведения субфедеральных властей.

Для того чтобы воздействие трансферта стало стимулирующим, а регионы-реципиенты переклонились с пассивной стратегии на стратегию развития налоговой базы, необходим другой механизм распределения финансовой помощи. Методика определения трансферта должна включать поощрение за увеличение налоговых доходов или экономический рост, т.е. размер предоставляемо-

го трансферта должен быть привязан не только к дефициту регионального бюджета, но и к приросту налоговых доходов. Например, включение в трансферт отчислений от федеральных регулирующих налогов (как это принято в большинстве стран), могло бы создать стимулы для увеличения собираемости налога. Кроме того, такое включение позволит более точно оценивать степень централизации доходов в России. В этом смысле большими возможностями обладает не столько трансферт ФФПР, сколько трансферты прочих фондов, поскольку они не связаны с необходимостью компенсировать выпадение доходов регионального бюджета. Таким образом, данные трансферты могут зависеть не только от того, насколько плохо экономическое положение региона, но и от показателей роста экономики или увеличения эффективности расходов.

В противном случае лимиты финансирования бюджетополучателей будут и впредь определяться в основном по нормативам, которые в лучшем случае не зависят от качества предоставляемых бюджетных услуг, а в худшем - будут оказываться тем больше, чем хуже их качество. Собственно, такова форма проявления фискального поведения региональных органов власти в условиях российской модели бюджетного федерализма, которая наиболее ярко проявилась в период посткризисного развития российской экономики.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 авг. 2009 г. № 1123-р.

² Волков А.В. Автоматические стабилизаторы и реализация социальных функций государства на региональном уровне в РФ // *Вопр. экономики и права*. 2011. № 1.

³ Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // *J. of Political Economy*. October 2006. № 64. P. 416-424.

⁴ Musgrave R. *The Theory of Public Finance*. N.Y., 2000.

⁵ Oates W. *Fiscal Federalism*. N.Y., 2002.

⁶ Волков А.В. Система федеральных трансфертов и фискальное поведение региональных властей в РФ // *Экон. науки*. 2011. № 1 (74).

⁷ Подробнее см.: Назаров В. Эволюция моделей федерализма - российский и зарубежный опыт // *Экон. политика*. 2007. Март.

⁸ См., например: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack (eds). Cambridge, 2003.

⁹ Валитова Л.А. Влияние межбюджетных отношений на экономические стимулы регионов. М., 2005.