

Санкт-Петербургский государственный университет

А.В.Белов

Реформа «бюджетного социализма» вертикальный аспект



Издательство Санкт-Петербургского университета
2002

Рецензенты :

Заведующий кафедрой теории кредита
и финансового менеджмента
Экономического факультета СПбГУ
док.экон.наук, профессор

Иванов В.В.

Зам. зав. Института региональной экономики и управления
Экономического факультета СПбГУ
к.э.н., доцент

Гузов Ю.Н.

Белов А.В. Реформа «бюджетного социализма» : вертикальный аспект. – СПб.,
Издательство С.-Петербургского университета, 2002. – 220 с.

Работа посвящена актуальным вопросам теории общественных финансов и бюджетного федерализма. Подробно проанализированы особенности бюджетно-финансовой системы СССР и процесса ее реформирования. Рассматриваются различные аспекты взаимодействия государственных, региональных и муниципальных финансов в условиях рыночной экономики и перспективы их развития в современной России. Особое внимание уделено сравнительному исследованию бюджетных систем и процессов экономического развития Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов. Разработаны методы комплексной оценки финансовых потоков между федеральным и региональными бюджетами, выделены перспективные направления реформы межбюджетных связей Российской Федерации.

Книга предназначена для работников системы государственной службы, хозяйственных руководителей и менеджеров, а также для преподавателей и аспирантов экономических и финансовых факультетов и вузов.

УДК 336 (470.23)

ББК 65.261

Андрей Васильевич Белов

РЕФОРМА «БЮДЖЕТНОГО СОЦИАЛИЗМА» : ВЕРТИКАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

СОДЕРЖАНИЕ :

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

- 1.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ
- 1.2. НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

ГЛАВА 2. ЦЕНТР И РЕГИОНЫ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ СССР

- 2.1. НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОВЕТСКОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ (С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ)
- 2.2. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ИСТОРИИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
 - 2.2.1. Территориальное распределение государственных доходов и расходов в России конца XIX в.
 - 2.2.2. Основные этапы развития связей центра и регионов в бюджетной системе СССР

ГЛАВА 3. СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- 3.1. ПЕРЕХОДНЫЙ ХАРАКТЕР БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
 - 3.1.1. Направления бюджетной реформы в 1992-2000 г.
 - 3.1.2. Проблемы развития современной бюджетной системы
- 3.2. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
 - 3.2.1. Этапы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации
 - 3.2.2. Органы бюджетной системы и соглашения федеральных и региональных властей по бюджетно-финансовым вопросам
 - 3.2.3. Доходы, расходы, межбюджетные отношения
 - 3.2.4. Деятельность регионов в рамках сложившейся системы бюджетного федерализма
- 3.3. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
 - 3.3.1. «Традиционный подход» к исследованию количественных аспектов межбюджетных отношений
 - 3.3.2. «Нормативный подход»
 - 3.3.3. Баланс финансовых потоков между федеральным и субнациональным уровнями бюджетной системы в 1996-1998 гг.
- 3.4. БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ВНУТРИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ : РЕГИОН И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ
 - 3.4.1. Организация местного самоуправления и бюджетных отношений внутри субъекта федерации
 - 3.4.2. Доходы и расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения
 - 3.4.3. Проблемы бюджетных отношений внутри субъекта федерации
- 3.5. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
 - 3.5.1. Концепция реформы межбюджетных отношений

- 3.5.2. Реформа межбюджетных отношений в программе действий российского правительства
- 3.5.3. Бюджеты Российской Федерации на 2001 и 2002 г. и межбюджетные отношения

ГЛАВА 4. САНКТ-ПЕТЕРБУРГ КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

- 4.1. ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИКИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА, ВЛИЯЮЩИЕ НА СОСТОЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ
 - 4.1.1. Общая характеристика экономики Санкт-Петербурга
 - 4.1.2. Динамика экономики Санкт-Петербурга в 1990-е годы и ее факторы
 - 4.1.3. Санкт-Петербург в центре Северо-Западного федерального округа
 - 4.1.4. Некоторые показатели бюджетной сферы
- 4.2. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА В 1990-Е ГОДЫ
 - 4.2.1. Начальный период рыночных реформ (1992-1993 гг.)
 - 4.2.2. Кризис городского бюджета (1994-1996 гг.)
 - 4.2.3. Реформа и стабилизация бюджетной системы Санкт-Петербурга (1997-2000)
- 4.3. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО И ГОРОДСКОГО БЮДЖЕТОВ
 - 4.3.1. Традиционный подход
 - 4.3.2. Нормативный подход
 - 4.3.3. Расширенный подход
- 4.4. ПЕТЕРБУРГСКАЯ МОДЕЛЬ ФИНАНСОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ
- 4.5. ПРИОРИТЕТЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА (2001-2004 ГГ.)

ГЛАВА 5. ДАЛЬНИЙ ВОСТОК РОССИИ (ДВР) В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

- 5.1. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО РЕГИОНА
 - 5.1.1. Исторические модели регионального развития
 - 5.1.2. Особенности экономики Дальнего Востока
 - 5.1.3. Проблемы дальневосточной экономики и состояние бюджетной системы
- 5.2. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДВР
 - 5.2.1. Традиционный подход
 - 5.2.2. Нормативный подход
 - 5.2.3. Расширенный подход
 - 5.2.4. Особенности положения ДВР в бюджетной системе страны
- 5.3. РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РАЗВИТИИ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ТАБЛИЦЫ

СПИСОК ТАБЛИЦ

- 1.1. Виды общественных благ
- 2.1. Некоторые характеристики госбюджета СССР (% ВВП)
- 2.2. Доходы госбюджета СССР (млрд руб.)
- 2-3. Расходы госбюджета СССР (млрд руб.)
- 2.4. Распределение расходов государственного бюджета СССР (%)
- 2.5. Структура и распределение доходов госбюджетов республик СССР в 1990 (%)
- 2.6. Распределение доходов госбюджета СССР по уровням бюджетной системы в 1989 г. (%)
- 2.7. Распределение расходов госбюджета СССР по уровням бюджетной системы в 1989 г. (%)
- 3.1. Операции расширенного правительства РФ в 1992-1999 гг. (% ВВП)
- 3.2. Структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета по уровням бюджетной системы РФ в 1992-1999 гг. (%)
- 3.3. Доходы и расходы консолидированного бюджета РФ в 1999 г.
- 3.4. Структура доходов и расходов бюджетов субъектов РФ в 1999 г. (%)
- 3.5. Изменения в распределении доходов (% от сбора доходов, поступающего в субнациональные бюджеты)
- 3.6. Структура доходов региональных и местных бюджетов (%)
- 3.7. Структура финансовой помощи регионам (%)
- 3.8. Доходы и расходы бюджетов субъектов РФ в 1995 и 1999 г.
- 3.9. Некоторые показатели неравномерности распределения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на душу населения
- 3.10. Показатели бюджетной обеспеченности и сравнительной стоимости оказания бюджетных услуг в субъектах Федерации в 2001 г.
- 3.11. Баланс финансовых потоков между центром и регионами в 1996-1998 гг.
- 3.12. Корреляция некоторых показателей состояния экономики и бюджетной сферы субъектов Федерации в 1998 г.
- 3.13. Некоторые характеристики баланса финансовых потоков между федеральным и региональным уровнями финансовой системы в 1998 г. (% к ВРП)
- 3.14. Доходы и расходы местных бюджетов РФ в 2000г. (%)
- 3.15. Некоторые характеристики доходов и расходов местных и региональных бюджетов в 1998 г.
- 3.16. Общая схема разграничения некоторых расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ к 2005 г.
- 3.17. Общая схема разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ к 2005 г.
- 3.18. Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ
- 4.1. Основные социально-экономические показатели Санкт-Петербурга и ДВР
- 4.2. Валовой региональный продукт в 1994-1998 гг.
- 4.3. Доля регионов в общероссийских показателях в 1999 г. (%)
- 4.4. Отраслевая структура ВРП в 1998 г. (%)
- 4.5. Распределение среднегодовой численности занятых по отраслям экономики в 1999 г.
- 4.6. Динамика среднегодовой численности занятых по отраслям экономики (%)
- 4.7. Физический объем промышленного производства по отраслям промышленности (%)

- 4.8. Отраслевая структура промышленности по объему продукции (%)
- 4.9. Некоторые показатели деятельности малых предприятий (МП)
- 4.10. Некоторые показатели статистики правонарушений в 1999 г.
- 4.11. Некоторые индикаторы деятельности теневого сектора экономики (%)
- 4.12. Инвестиционный потенциал и инвестиционный риск в 2000-2001 гг.
- 4.13. Некоторые показатели динамики денежных доходов и расходов населения (%)
- 4.14. Некоторые характеристики инвестиционной и внешнеэкономической деятельности в 1998 г. (%)
- 4.15. Перспективный финансовый план администрации Санкт-Петербурга на 2001-2004 гг.
- 4.16. Основные показатели бюджета Санкт-Петербурга
- 4.17. Проектируемые расходы бюджета Санкт-Петербурга на 2001-2003 гг.
- 5.1. Величина прожиточного минимума в ДВР (в среднем на душу населения в месяц)
- 5.2. ВРП на душу населения с учетом прожиточного минимума в ДВР (%)
- 5.3. Производство некоторых видов продукции в ДВР
- 5.4. Физический объем промышленного производства ДВР (1990=100 %)
- 5.5. Изменение численности населения ДВР (% от пред. периода)
- 5.6. Товарная структура экспорта и импорта ДВР в 1999 г. (млн долларов)
- 5.7. Основные социально-экономические показатели Сахалинской области
- 5.8. Федеральная доля в общем объеме налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ (%)
- 5.9. Налоговые доходы и расходы бюджетов всех уровней ДВР
- 5.10. Финансовый баланс ДВР в 1998 г. (% к ВРП)

ВВЕДЕНИЕ

Общественные (или публичные) финансы можно определить как комплекс отношений, связанных с образованием и использованием денежных фондов для создания и предоставления общественных благ. В процессе движения фондов возникают серьезные экономические проблемы. Во-первых, сбор доходов и расходование средств влияют на распределение ресурсов и изменяют тенденции экономического развития. Во-вторых, из множества вариантов использования фондов необходимо выбрать тот, который позволит наилучшим образом удовлетворить общественные потребности. Решением этих задач и занимается теория общественных финансов. Основные ее элементы связаны не только с финансовыми, но и с трудовыми, и с материальными ресурсами. Именно поэтому следует говорить не об общественных финансах, а об «экономике общественного сектора» или о «государственном секторе экономики». Мы рассматриваем теорию общественных финансов в самом узком смысле, как науку о доходах и расходах бюджета государства, внебюджетных фондов и органов местного самоуправления. В центре внимания предлагаемой книги находятся микроэкономические последствия государственной деятельности, т.е. влияние на распределение экономических ресурсов и доходов. Анализ макроэкономических эффектов, например воздействие на темпы роста, уровень инфляции, безработицы и т.д., выходит за рамки нашего исследования. Частным аспектом теории общественных финансов является проблема бюджетного федерализма, или децентрализации бюджетных ресурсов с целью более эффективного их использования, чему и посвящена наша работа.

С позиций теории общественных финансов, бюджетно-финансовая система СССР имела ряд ярких особенностей. Такую форму организации бюджетных отношений, в которой государство играет роль главного объекта и субъекта экономической деятельности, где выбор вариантов распределения общественных ресурсов производится методами, отличными от механизма представительной демократии, а равновесие поддерживается в условиях мягких бюджетных ограничений и финансы государства слиты с финансами предприятий – мы называем «бюджетным социализмом». Рыночные реформы 1990-х годов привели к появлению в современной России общественных финансов переходного типа, специфической чертой которых, как нам кажется, является сохранение элементов «бюджетного социализма» на субнациональном уровне и практически полное их исчезновение на федеральном уровне бюджетной системы. В результате, федеральный, региональные и местные бюджеты начали развиваться по различным законам, а межбюджетные отношения превратились в «черный ящик», непрозрачный для экономического анализа. Почему реформы запаздывают на нижних этажах бюджетной системы, и что характерно для вертикальных межбюджетных связей, как перестроить бюджеты регионов, муниципальных органов и межбюджетные отношения? В ходе нашего исследования мы попытаемся ответить на эти вопросы.

Предпосылкой анализа общественных финансов является наличие конкурентной среды, институтов рынка и рациональное поведение экономических агентов. Если этих условий нет, то теоретический багаж и набор аналитических инструментов теории общественных финансов невозможно применить на практике. Именно такая ситуация и сложилась в конце 1990-х гг.

вокруг межбюджетных отношений Российской Федерации. С точки зрения теории и практики наибольший интерес представлял сбор и обработка первичной информации о тенденциях развития бюджетной системы. С учетом этого, мы не ставили задачу провести строгое экономическое исследование, направленное на установление точных количественных взаимосвязей. Наша работа представляет собой скорее неформальное описание реформы «бюджетного социализма», а конкретнее – процесса возникновения, основных пропорций и институциональных основ современной российской модели вертикальных бюджетных отношений.

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ В ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

1.1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Перечислим основные понятия теории общественных финансов, которые потребуются нам для анализа межбюджетных отношений Российской Федерации.¹

Представления об оптимальной модели государственного вмешательства в экономику, о параметрах деятельности бюджетного сектора связаны с взглядами на взаимоотношения человека и государства. Разнообразные точки зрения по данному вопросу можно разделить на две большие группы. Первая группа - «органический подход» к государству - объединяет концепции, рассматривающие человеческое общество как единый организм. Государство является его неотъемлемым составным элементом, а человек имеет значение только как часть единого целого. Направления общественного развития определяются государством, которое ведет общество по избранному пути. Целью может стать, например, и поддержание чистоты арийской расы, и «большой скачок», и «развитие с опорой на собственные силы», и экспортно-ориентированная индустриализация страны и многое другое. Такое разнообразие целевых установок ставит множество вопросов, а именно : кто и как должен выбирать ориентиры, какие задачи «достойны» стать приоритетом государственной политики, что можно считать «естественной» функцией государства и т.д. Отметим, что все эти, как и подобные им вопросы, являются предметом вечных дискуссий. Вторая группа – «механистический подход» - состоит из представлений о государстве как об организации, созданной людьми для помощи в достижении их индивидуальных целей, или, другими словами, для блага каждого отдельного члена общества. Отсюда немедленно следует вопрос о том, что считать благом, а, соответственно, должно ли государство обеспечивать лишь минимальные условия жизнедеятельности (либеральные представления о роли государства), или необходимо более широкое государственное вмешательство (социал-демократические теории). В рамках этого подхода существует множество различных взглядов. Выбор его в качестве отправной точки исследования еще ничего не говорит о том, нужно ли государственное вмешательство вообще и каким оно должно быть в каждом конкретном случае. В нашей работе мы отталкиваемся именно от механистических представлений о государстве,

¹ Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций/ М., 1995; Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора/ М., 1997; Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики/ М., 2000; Buchanan J.M., Musgrave R.F. Public Finances and Public Choice/ MTI. 2000; Rosen H.S. Public Finance./ Irwin-McGraw Hills. 1999.

доминирующих в современной англо-саксонской философии и социологии.

Основным элементом теории общественных финансов является понятие общественного блага, которым мы называем особый товар или услугу, обладающую признаками неконкурентности и неисключаемости в потреблении. Это означает, что благо неделимо и потребляется совместно, а потребление одним человеком не сокращает и не исключает потребления другого (например, национальная оборона). Чаще всего, общественные блага являются смешанными, т.е. несут в себе одновременно черты конкурентности и неконкурентности, исключаемости и неисключаемости. В зависимости от комбинации этих факторов можно выделить несколько разновидностей общественных благ (см. табл. 1.1).

В рамках рыночного сектора невозможно эффективно организовать производство и предоставление общественных благ. В этой сфере экономической деятельности рынок «проваливается», возникает необходимость государственного вмешательства. Неисключаемость общественного блага ведет к появлению своеобразных «внешних эффектов», распространяющихся на множество потребителей, с которых становится слишком сложно или дорого взимать плату (например, трудно заставить прохожих платить за красоту памятника или судовладельцев – за пользование сигналами маяка). Более того, рациональным поведением вообще становится потребление без оплаты. Возникает так называемая «проблема безбилетника», разрешить которую можно лишь с использованием методов государственного принуждения. Возможность не платить самому заставляет каждого человека подозревать других в том же самом : глупо тратить деньги, если остальные не делают этого. Следовательно, кооперативное поведение может быть невыгодно для индивида в том случае, если нет гарантий сотрудничества с другой стороны («дилемма заключенного»). Очень часто для максимизации эффекта общественного блага требуется сознательное взаимодействие людей, которое может противоречить их индивидуальным интересам. Если же добровольные коллективные действия невозможны, то создание общественного блага требует вмешательства государства. Роль его состоит в обеспечении принудительного сотрудничества. Отметим, что в рыночном секторе для установления равновесия сознательного взаимодействия не требуется : оптимальное распределение ресурсов достигается стихийно, причем каждый их участников рыночного обмена преследует частные интересы.

«Провалы рынка» не исчерпываются предоставлением общественных благ. Рынок не может эффективно распределять ресурсы в условиях монополии, при недостатке информации у продавца или покупателя (например, в здравоохранении или образовании потребитель платит авансом, но не имеет объективных данных о качестве услуг), а также в случае предоставления некоторых видов обычных товаров, имеющих большой социальный эффект (производство и продажа лекарств несет положительный эффект, а табака и алкоголя – отрицательный). Собственное обоснование экономического вмешательства государства дает институциональная теория, теория экономического развития и некоторые другие области экономической науки. Каждая из отраслей экономических знаний по-своему определяет роль государственного сектора экономики и государственных финансов. Однако, как

правило, основными их функциями считают поддержание макроэкономического равновесия, перераспределение доходов, а также распределение ресурсов в сфере создания благ для общественного потребления. В нашей работе мы сосредоточимся на последней, так называемой «аллокационной функции» общественных и государственных финансов.

Общественные (или публичные) блага отличаются от частных способами определения спроса. Потребность в общественных благах выявляется косвенно, т.е. с помощью механизма общественного выбора (голосование избирателей-налогоплательщиков, коллективные договоренности потребителей и т.д.). Каждый потребитель получает одно и то же количество блага, а различие предпочтений проявляется в том, что индивиды проявляют разную готовность платить (уплачивать налоги). Теоретически, вполне возможно найти равновесные цены на общественное благо, соответствующие значениям предельных готовностей потребителей платить за него («равновесие Линдаля»). Однако, использование публичного блага не носит конкурентного характера, а значит рынок не заставляет потребителей выявлять их действительные предпочтения, т.е. платить за получение блага предельно возможную для каждого из них цену (сумму налога). Получается, что ни в производстве, ни в потреблении общественных благ нет автоматически действующего и основанного на индивидуальных интересах механизма выявления предпочтений и определения равновесных цен.

Равновесие в общественном секторе достигается за счет целенаправленной бюджетно-финансовой политики, т.е. путем бюджетного равновесия. Последнее имеет ярко выраженные особенности по сравнению с равновесием в частном секторе, а именно : учет соотношения социальных, а не частных затрат и выгод; принудительный и сознательный, а не добровольный и автоматический характер установления финансовой сбалансированности; большой разрыв во времени и пространстве между оплатой (уплатой налогов) и потреблением общественных благ; одновременное выполнение государством и муниципальными органами функций установления цены (налогов), сбора оплаты и производства общественных благ; отсутствие обратной связи с потребителем и т.д. В целом, бюджетное регулирование спроса и предложения в секторе экономики, связанном с производством публичных благ, имеет много общего с ситуацией на монопольном рынке в условиях негибких цен (использование норм и стандартов потребления, установление списка очередников, «голосование ногами», теневой рынок, злоупотребления, коррупция).

В оплате общественных благ, а значит и в финансировании общественного сектора, основную роль играет налоговая система. Ее анализ является самым большим и, пожалуй, лучше всего разработанным разделом теории общественных финансов. Налоги представляют собой принудительные изъятия части дохода граждан и предприятий в заранее установленном законом порядке. Налоги выполняют следующие функции : фискальную (мобилизация доходов в бюджет), распределительную (перераспределение доходов), стимулирующую (стимулы к труду и предпринимательской деятельности, воздействие на инфляцию и экономическую конъюнктуру), социальную (влияние на предоставление товаров, имеющих большой социальный эффект) и

учетную (контроль объема и структуры доходов, производства, финансовых потоков). Для выполнения этих функций налоговая система должна базироваться на принципах гласности и открытости, гибкости, эффективности и справедливости. Самые большие сложности в теории и на практике представляет собой сочетание двух последних требований.

Эффективность налоговой системы выражается отношением налоговых поступлений к затратам на сбор налогов. Затраты понимаются очень широко и включают, например, «упущенную выгоду», т.е. потенциальные потери бюджета от сокращения выпуска из-за высоких налогов. Существует два принципиальных подхода к эффективности налоговой политики. Первый, или нейтралистский подход, исходит из минимального влияния налоговой системы на экономические действия потребителя, инвестора и предпринимателя. В итоге, это позволяет увеличить налогооблагаемую базу и добиться роста поступлений при снижении ставок и отмене льгот. Эмпирические исследования действительно подтверждают связь поступлений налогов и ставок налогообложения («кривая Лаффера»). Второй, интервенционистский подход к эффективности, основан на использовании множества ставок и льгот при общем высоком уровне налогообложения для стимулирования конкретных видов экономической деятельности. В теории общественных финансов разработана подробная классификация льгот и создано множество моделей, описывающих их влияние на выпуск, применительно к условиям той или иной страны. Как правило, в реальной налоговой политике сочетаются нейтралистские и интервенционистские элементы.

Принцип справедливости налогообложения связан с необходимостью равномерного распределения налогового бремени между гражданами, уровнями управления, регионами страны и поколениями налогоплательщиков. Проблема справедливости, если сформулировать ее в экономических терминах, заключается в равном распределении налоговой нагрузки на лиц (предприятия, территории и т.д.), имеющих разную платежеспособность. Решение проблемы осложняется множеством факторов. Так например, неравенство доходов означает, что для «бедных» налогоплательщиков одна и та же ставка налога представляет большую нагрузку, чем для «богатых». Прямые и косвенные налоги не только по-разному влияют на экономическую деятельность, но и могут, при определенных условиях, фактически превращаться один в другой, т.е. производители имеют возможность перекладывать налоговую нагрузку на потребителей и наоборот. Механизм принятия решений, основанный на представительной демократии и всеобщем равном избирательном праве, приводит к маятниковым колебаниям в сфере налоговой политики. Как правило, действует тенденция к достижению «большого равенства», пока это не оборачивается притуплением стимулов к труду и предпринимательской деятельности, а затем и снижением налоговых поступлений. Возникает необходимость налоговой реформы и восстановления оптимального соотношения экономической эффективности и социальной справедливости.

Определение понятия «оптимальности» является самостоятельной задачей теории общественных финансов. В рыночном секторе экономики используется критерий оптимальности Парето. В соответствии с ним, ресурсы распределены оптимально в том случае, если никто не может улучшить

положение одного участника рынка, не ухудшая положение других. Однако, здесь речь идет только о распределении ресурсов, но не доходов. Но государственное вмешательство как правило и означает улучшение положения одних за счет других, а это может привести к нарушению условия Парето и неэффективному использованию ресурсов. Ответ на вопрос о том, в каких пределах возможно перераспределение доходов и одновременное повышение эффективности дает «критерий Калдора-Хикса», согласно которому перераспределение будет иметь смысл до того момента, пока часть населения с увеличивающимся в результате государственных мер благосостоянием сможет компенсировать проигрывающей части все потери и при этом все равно получать дополнительную выгоду. Таким образом, группы населения находятся в состоянии поиска своеобразного компромисса, связанного с распределением доходов. Применение условия Калдора-Хикса вводит принципиально новые элементы в оценку эффективности общественного сектора.

При анализе структуры бюджетных расходов теория общественных финансов сталкивается с тремя основными проблемами. Во-первых, исследуется соотношение трансфертных и нетрансфертных платежей («классификация Пигу»), т.е. расходов, связанных с простой передачей доходов от налогоплательщиков получателям с одной стороны, и затрат по обслуживанию рынка факторов производства и товаров с другой. Трансфертные платежи влияют на структуру потребления, а значит и на структуру производства потребительских товаров. Нетрансфертные расходы (государственные заказы, муниципальные закупки) перераспределяют ресурсы из частного потребления в общественное, и, в определенной степени, ведут к вытеснению рыночного сектора. Во-вторых, изучается комплекс вопросов, связанных с государственным долгом. Имеется в виду справедливость распределения налоговой нагрузки между поколениями налогоплательщиков, поскольку долг, в сущности, представляет собой отложенный налог. Соблюдение принципа справедливости требует размещения займов только для финансирования капитальных расходов, равенства дефицита и бюджетных капиталовложений и других мер. В-третьих, большое значение придается анализу конкретных форм бюджетных расходов, прежде всего субсидий. В центре внимания находится влияние субсидирования на спрос и предложение общественных благ, оптимальное соотношение субсидий производителям и потребителям, а также поиск эффективных форм субсидирования (укрупненное нормативное финансирование производителей, косвенное финансирование путем предоставления налоговых льгот, разделение функций производства и оплаты общественных благ, субсидирование потребителей через систему социальных ваучеров и т.д.).

В общественном секторе экономики используется специфический механизм распределения ресурсов – механизм общественного выбора. Широкая трактовка этого понятия связывает его с борьбой различных концепций государственной деятельности. В узком смысле выбор общества определяется как политический рынок, на котором избираемые представители и чиновники, преследуя собственные цели и увеличивая личное благополучие, обеспечивают реализацию общественных интересов. Процесс выбора в общественной сфере имеет ряд серьезных отличий от рыночного механизма. Действительно, общественный выбор основан на принципе равенства избирателей, а рынок

допускает разнообразные виды неравенства. Кроме того, в общественном секторе выбор базируется на коллективном принятии решений, ориентируется на голосование по укрупненным альтернативным программам, а также предполагает принудительный порядок уплаты налогов для финансирования общественных благ. Рыночная система, напротив, опирается на индивидуальные мнения потребителей, учитывает итоги каждой отдельной сделки и основана на добровольности совершения операций. И, наконец, функционирование общественного сектора связано с формированием иерархических государственных структур, которые не могут получать полную информацию об экономических процессах, тогда как свободные цены в рыночной экономике являются самым эффективным средством передачи и обработки информации о состоянии спроса и предложения.

Действие механизма общественного выбора приводит к появлению ситуаций, допускающих неэффективное распределение ресурсов. В этом случае мы имеем дело с «провалами общественного выбора» или «провалами государства» в общественном секторе экономики. Чаще всего под ними понимают зависимость принятия решений от стадий политического цикла, несовершенство механизма голосования и влияние процедуры на результаты, рост бюрократии и превращение ее в особый слой общества. Устранение таких провалов государства связано с развитием конституционно-правовых основ государственности и гражданского общества. Особое значение в этой области имеет улучшение демократического механизма, оптимизация отношений между властями различных уровней, укрепление местного самоуправления и т.д. Очевидно, что большинство этих проблем выходит за рамки теории общественных финансов.

1.2. НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

До сих пор мы рассматривали общественные финансы как совокупность денежных фондов, находящихся в руках одного субъекта (государства). В действительности, существует ряд уровней государственной власти и местного самоуправления, которые могут собирать доходы и распоряжаться полученными денежными средствами. Между ними складывается сложная система отношений, изучением которых и занимается теория бюджетного (или фискального) федерализма. Следовательно, бюджетный федерализм не связан с федеративной формой государственного устройства, а является атрибутом бюджетной системы любой страны.

В России под бюджетным федерализмом чаще всего понимается разделение полномочий между органами власти федерального центра, субъектов Федерации и местного самоуправления в области бюджета и финансов.² Имеются трактовки бюджетного федерализма, определяющие его

² Напр. : Бюджетная система России/ Под ред. Г.Б.Поляка. М., 1999. С.25; *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы/ М., 1999. С.164; Большой экономический словарь/ Под ред. А.Н.Азриляна. М., 1998. С.778 и др.

как форму функционирования или организации бюджетной системы, а также ставящие знак равенства между федерализмом и самой бюджетной системой определенного типа.³ Любое из данных определений может стать объектом как похвал, так и критики. По мнению некоторых ученых, в строгом научном смысле теории бюджетного федерализма и точного определения этого понятия вообще не существует.⁴ Действительно, невозможно учесть влияние на межбюджетные отношения всех исторических, социальных, политических и других факторов. Тем не менее, теория общественных финансов и бюджетного федерализма оперирует набором критериев для поиска тенденций в хаосе постоянно происходящих событий, позволяет установить пределы, в которых выбор тех или иных вариантов действий будет рациональным. В нашей работе мы используем термин «бюджетный федерализм» в наиболее простом его значении – как синоним вертикальной децентрализации общественных финансов, обладающей рядом перечисленных ниже свойств.

Проблема бюджетного федерализма начала привлекать особое внимание экономистов-теоретиков с конца 1950-х годов. Анализ вертикальной структуры финансовых и бюджетных полномочий в статической рыночной экономике позволил сделать следующий вывод : в крупных странах бюджетная децентрализация может привести к повышению эффективности и увеличению национального богатства за счет лучшего использования ресурсов на местном уровне.⁵ Теория общественных финансов предложила несколько объяснений этого явления. Прежде всего, децентрализация всегда имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Ее плюсами считается более тесная координация предоставления общественных благ с потребностями населения на нижних уровнях бюджетной системы, развитие конкуренции субнациональных органов, возможность экспериментов и нововведений в небольших административных единицах. Минусы децентрализации связаны с тем, что в публичном секторе существует сильный эффект экономии на масштабах, но местные органы не способны его получить. Кроме того, некоторые функции общественных финансов (например, макроэкономическая стабилизация) вообще могут осуществляться только на национальном уровне. В целом ряде стран экономическое развитие ведет к созданию условий, в которых положительные стороны финансовой децентрализации начинают преобладать над отрицательными. Децентрализация приобретает самостоятельную ценность, а потребность в ней растет по мере увеличения дохода на душу населения.⁶

³ Подробный обзор российской литературы см. : *Сомоев Р.Г.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации/ СПб., 1999.

⁴ *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ// Вопросы Экономики. 1999. № 3. С.19.

⁵ *Musgrave R.* The Theory of Public Finances : A Study in Public Economy/ McGraw-Hill.1959; *Oates W.* Fiscal Federalism/ Harcourt Brace. 1972.

⁶ *Tanzi V.* On fiscal federalism : issues to worry about/ Presented to the Conference on Fiscal Decentralisation, sponsored by the IMF Fiscal Affairs Department (FAD), IMF Headquarters, Washington, D.C., November 20–21, 2000. P.2.//

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>)

В этом случае речь идет об управленческой (или административной) децентрализации в рамках иерархической структуры, т.е. об изменении отношений агента и принципала. Сущность данного вида децентрализации состоит в том, что агент получает от принципала дополнительные полномочия и в определенных условиях это приводит к повышению эффективности распределения ресурсов. В то же время, федерализм ни в политическом, ни в правовом, ни в экономическом плане не сводится к административной децентрализации. Региональные власти проводят политику в интересах местного электората и на основе собственных законов, но в рамках ограничений, налагаемых центральным правительством. Следовательно, в системе бюджетного федерализма регион выступает «двойным агентом», действующим в интересах двух принципалов. В каких случаях это будет оправдано и какие функции может эффективно выполнять такой агент ?

Напомним, что к функциям общественных финансов относится макроэкономическая стабилизация, перераспределение доходов и распределение экономических ресурсов в сфере создания общественных благ. По-видимому, задачи макроэкономической стабилизации могут выполнять только государственные финансы и общенациональное правительство, хотя состояние субнациональных финансов, как показывают современные исследования, серьезно влияет на макроэкономическую ситуацию.⁷ Перераспределение доходов, вероятно, может осуществляться на всех уровнях власти. Когда же укрепление единства страны требует предоставления ряда общественных услуг и социальных гарантий на всей ее территории, ведущую роль в перераспределении должны играть центральные органы. А вот в области распределения ресурсов и создания общественных благ существует и теоретическая, и практическая возможность принятия решений на региональном уровне. Дело в том, что выгоды от потребления многих общественных благ замыкаются в определенных территориальных рамках и распространяются на ограниченное количество людей. В зависимости от уровня «замыкания» или «интернализации» эффекта общественные блага можно разделить на национальные, региональные и местные. Разумеется, границы между ними очень условны, но, тем не менее, эта классификация дает объективную основу для распределения обязанностей по предоставлению благ между уровнями общественных финансов.

На практике, распределение полномочий имеет смысл лишь тогда, когда позволяет лучше удовлетворять потребности населения. Для этого необходимо, чтобы территориальные единицы частично (или полностью) покрывали расходы по предоставлению общественных благ за счет собственных доходов. Только в этом случае появится связь между пользой для граждан и их налоговыми платежами, или, другими словами, возникнет «фискальная эквивалентность». Именно связь выгод и затрат может создать возможности для более эффективного производства и предоставления общественных благ. Чем однороднее потребности жителей региона, тем выше окажется фискальная эквивалентность, а значит, тем сильнее будут стимулы для лучшего распределения ресурсов. Отсюда можно вывести три основных условия эффективной бюджетной децентрализации. К ним относится, во-первых,

⁷ Russia and the Challenge of Fiscal Federalism/ Edited by C.I.Wallich. The World Bank, 1994. P.68.

пространственное ограничение эффекта общественного блага, во-вторых, локализация издержек и достижение определенной фискальной эквивалентности, и, в-третьих, ограниченность внешних ресурсов и необходимость поддерживать баланс собственных доходов и расходов («жесткие бюджетные ограничения»). При выполнении данных условий, децентрализованное принятие решений о производстве и распределении локальных общественных благ, будет более (или, по крайней мере, не менее) эффективно, чем централизованное. Строгое математическое доказательство этого утверждения дает так называемая «теорема о децентрализации».

Полная фискальная эквивалентность возможна лишь для очень узкого круга общественных благ, у которых совпадают территориальные границы локализации и издержек, и выгод. В реальности, очень сложно увязать удовлетворение потребностей в локальных благах с налогами именно тех граждан, которые их потребляют. По этой причине становится необходимо перераспределение средств между звеньями бюджетной системы. Любые поступления в бюджеты, обусловленные законодательными решениями «чужих», т.е. не относящихся к данным территориям органов или уровней власти, мы будем называть «бюджетными трансфертами».⁸ Движение средств, составляющих трансферт, может замыкаться в пределах конкретной территории, но чаще всего происходят межбюджетные перечисления денег, или «денежные трансферты». Обычно трансферты поступают сверху вниз, хотя теоретически возможно любое направление их перемещения. Можно выделить два основных типа межбюджетных трансфертов: «расщепление доходов» между уровнями бюджетной системы и «бюджетные гранты» (безвозмездные перечисления). В теории общественных финансов разработана подробная классификация видов расщепляемых доходов и грантов, описано их влияние на поведение получателей в сфере создания локальных благ.

В зависимости от доли трансфертов в бюджетных доходах территорий различаются американская и германская модели бюджетного федерализма. В первой модели в региональных бюджетах преобладают доходы, определяемые собственной налоговой политикой. Во второй модели наибольшее значение имеют трансферты, т.е. доходы, получаемые на основе решений, принятых вышестоящим органом власти. Соотношение полномочий и количественные пропорции бюджетов различных уровней серьезно зависят от выбора той или иной модели бюджетного федерализма. В странах, ориентирующихся на американскую модель, бюджетная самостоятельность субнациональных органов и их удельный вес в доходах и расходах консолидированного бюджета, как правило, выше, чем в государствах, развивающихся по германскому пути. Ситуация в Российской Федерации, которую можно считать исключением из этого правила, подробно рассматривается в третьей главе нашей работы.

Нетрудно заметить, что до сих пор мы говорили о целесообразности бюджетной децентрализации, но не касались конкретного механизма, с помощью которого она может привести к лучшему удовлетворению

⁸ Существует несколько определений межбюджетных трансфертов. Но для того, чтобы избежать словесной путаницы, мы используем только одно из них. См.: Fiscal Federalism in Theory and Practice/ Edited by T. Ter-Minassian. IMF. 1997. P.11.

потребностей в общественных благах. Одно из объяснений работы этого механизма, получившее наиболее широкое распространение и вошедшее во все учебники общественных финансов, описано в модели Ч.Тибу.⁹ Суть ее можно сформулировать так : свободное перемещение налогоплательщиков-потребителей между регионами и муниципалитетами может создать подобный рыночному механизм распределения общественных финансовых ресурсов. В условиях абсолютной мобильности жителей и достаточного количества конкурирующих между собой единиц местного самоуправления бюджетная децентрализация будет способствовать оптимальному (по Парето) распределению ресурсов, поскольку позволит полностью выявить и реализовать предпочтения потребителей локальных благ. Разумеется, существует множество факторов, препятствующих возникновению рыночно-подобной конкуренции территориальных образований за привлечение налогоплательщиков (трудности смены места жительства, перераспределение доходов, политические и бюрократические препятствия и т.п.). Кроме того, приток новых жителей может привести к ухудшению положения уже имеющегося населения, т.е. встает проблема оптимизации не только общественных благ, но и числа потребителей. Решением ее занимается теория клубов, которая рассматривает регионы по аналогии с добровольными объединениями людей для удовлетворения их индивидуальных потребностей. Тем не менее, эмпирические данные по странам с интенсивной внутренней миграцией, в определенной мере подтверждают предположение Ч.Тибу. Его модель говорит о прогрессирующем увеличении выгод от децентрализации и устанавливает влияние на эти процессы характера межтерриториальной конкуренции и интересов регионов и налогоплательщиков. Система отношений национального и субнациональных правительств, использующая механизм конкуренции для повышения эффективности производства и предоставления общественных благ получила название «конкурентного федерализма».¹⁰

Какими чертами должен обладать конкурентный федерализм, чтобы стать инструментом развития общественного сектора и экономики в целом ? Ответ на этот вопрос попыталась дать институциональная теория. Исследования экономики Голландии XVI-XVII вв., Англии XVIII вв., США конца XIX-первой половины XX в., а также современного Китая выявили положительную связь экономического роста и децентрализации бюджетных ресурсов.¹¹ В этих странах темпы роста ускорялись, когда вертикальное распределение общественных фондов приобретало следующие черты : 1) четкая система распределения полномочий между уровнями власти; 2) реальная возможность субнациональных правительств решать проблемы, относящиеся к их компетенции; 3) способность центрального правительства сформировать

⁹ *Tiebout Ch. A pure theory of local expenditures// Journal of Political Economy. № 64. 1956. P.416-424.*

¹⁰ *Kasper W., Streit M.E. Institutional Economics/ Edward Edgar Publishing. 1998. P.406.*

¹¹ *North D., Weingast B. Constitutions and Commitment : The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeen-Century England// Journal of Economic History. December. 1989; Weingast B. The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Growth// Journal of Law, Economics and Organization. Spring. 1995, etc. (Cited in : Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD. 2000).*

единый национальный рынок; 4) жесткие финансовые ограничения в процессе распределения доходов и расходных полномочий; 5) устойчивые и прозрачные процедуры распределения полномочий и ответственности. Все это позволило сделать вывод о том, что децентрализация благоприятствует развитию экономики в том случае, если она сопровождается формированием соответствующей институциональной среды, которая получила название «федерализма, сохраняющего рынок» («market preserving federalism»).

С помощью институционального анализа было также установлено, что в России нет ни одной из перечисленных характеристик. Действительно, в России чрезвычайно низка территориальная мобильность населения, практически отсутствует конкуренция местных органов, имеется большое количество разнообразных субъектов межбюджетных отношений, резко различаются бюджетные возможности регионов, слабы горизонтальные механизмы бюджетного выравнивания, а собственные доходы явно недостаточны для выполнения расходных обязательств в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований.¹² Много говорит о том, что в российских условиях невозможно использовать преимущества «федерализма, сохраняющего рынок», поскольку важные элементы и федерализма, и рынка пока отсутствуют. В России речь идет не о сохранении, а о создании рынка, поэтому актуален федерализм не «сохраняющий», а «создающий» рынок («market creating federalism»)¹³. Более того, анализ реально складывающейся в России системы бюджетного федерализма выявил ряд негативных последствий децентрализации. Например, обоснована возможность потери контроля за национальной финансово-кредитной политикой в странах с реформируемой и переходной экономикой вообще, и в России в частности, отмечена взаимосвязь передачи полномочий на нижние уровни бюджетной системы и ухудшения сбора налогов, установлена зависимость децентрализации и ухудшения положения субнациональных бюджетов, получены противоречивые результаты относительно распределения бюджетных ресурсов в вертикальном разрезе. В России сложилась довольно типичная ситуация, когда бюджетная система сначала была децентрализована, и только потом правительство приступило к поискам оптимальной модели вертикального распределения доходных и расходных полномочий.¹⁴ Это позволяет сделать важные выводы относительно перспективных направлений российской политики в области межбюджетных отношений. С одной стороны, в течение определенного времени в бюджетной системе России может быть целесообразен обратный процесс, т.е. некоторая централизация ресурсов в руках федерального органов. С другой стороны, цель этого – не подавление инициативы и ответственности субнациональных правительств, а предоставление им реальной бюджетной автономии. Только таким путем можно

¹² См. : Любимцев Ю. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений// Экономист. 2000. № 6. С.21-22.

¹³ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000/ OECD. 2000. P. 116.

¹⁴ Tanzi V. On fiscal federalism ... P.6.

создать эффективную бюджетную систему, основанную на получивших признание принципах «федерализма, сохраняющего рынок».¹⁵

Итак, под бюджетным федерализмом мы понимаем децентрализацию доходных источников и расходных обязательств, отвечающую требованиям фискальной эквивалентности, жестких бюджетных ограничений и протекающую в такой институциональной среде, которая способствует появлению конкуренции субъектов межбюджетных отношений или подчиняет их деятельность решению важных задач общественного развития. Какие разделы теории общественных финансов и бюджетного федерализма наиболее актуальны для реформирования российской бюджетной системы? По-видимому, для ответа на этот вопрос необходимо выделить нерешенные проблемы вертикальных бюджетных связей. Во-первых, использование понятий общественного блага, функций государственных финансов, бюджетного равновесия, механизма общественного выбора позволяет точнее определить особенности бюджета СССР и специфические черты переходного периода, переживаемого общественными финансами Российской Федерации. Во-вторых, классификация общественных благ по территориальной локализации эффекта формирует теоретическую основу распределения доходов, а анализ межбюджетных трансфертов – расходов и финансовой помощи между уровнями бюджетной системы. В-третьих, концепции «конкурентного федерализма», «федерализма, сохраняющего рынок» и «федерализма, создающего рынок» позволяют назвать институциональные условия, в которых межбюджетные отношения могут превратиться в фактор развития национальной экономики. Именно эти теоретические положения составляют методологическую базу нашего дальнейшего исследования.

¹⁵ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) . Париж. Январь. 2001 // (<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>)

ГЛАВА 2.

ЦЕНТР И РЕГИОНЫ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ СССР

2.1. НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СОВЕТСКОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ (С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ)

Анализ специфики бюджетного сектора в централизованно-планируемой экономике представляет собой сложную научную задачу. Попробуем коротко описать советскую бюджетную систему в терминах теории общественных финансов, приведенных в первой главе. По-нашему мнению, тип государства и масштабы государственной экономической деятельности, функции общественных финансов, доходы и расходы, механизмы общественного выбора и поддержания равновесия – все эти элементы бюджета и финансов СССР имели яркие особенности и формировали особый комплекс отношений, который мы называем «бюджетным социализмом».

В советской философии и социологии господствовал «органический подход» к государству, которое считалось неотъемлемым элементом социального организма. Главную цель государственной деятельности В.И. Ленин сформулировал так : «привести весь народ к социализму ... выполняя роль учителя, проводника, наставника всех рабочих и угнетенных людей».¹⁶ Взгляды на характер и задачи социалистического государства постепенно развивались, но сохранялся неизменным принципиальный подход к нему как к организации, отражающей интересы общества в целом и обладающей правом собственности на основную часть общественного богатства. Соответственно, организация экономической деятельности, наряду с производством и предоставлением общественных благ, считалась важнейшей функцией государства-собственника.

Следствием «органического подхода» можно считать высокую степень огосударствления бюджетной и финансовой деятельности СССР. Это понятие имело несколько граней. Прежде всего, госбюджет был основной формой проявления бюджетно-финансовых отношений. Разумеется, существовали личные финансы, финансы колхозно-кооперативного сектора, общественных организаций, но вряд ли кто-нибудь ставит под сомнение государственное доминирование в этих областях. Страхование, социальное и пенсионное обеспечение, сберегательное и банковское дело осуществлялись исключительно государством. По некоторым данным, соотношение доходов госбюджета и национального дохода в 1970-1980-е годы достигало 60-70 % (10-20 % в крупных развитых капиталистических странах).¹⁷ В то же время, доля расходов бюджета в ВВП в 1985-1990 гг. колебалась в пределах 49,5-52 %, т.е. была

¹⁶ Lenin on Politics and Revolution/ Edited by J.E.Connor. Bobbs-Merril. 1968. P.184.

¹⁷ Экономические реформы в России. Итоги первых лет. 1991-1996/ Под ред. В.П. Логинова. М., 1997. С.120-121.

вполне сопоставима с показателями таких европейских стран как ФРГ, Франция, Швеция (см. табл. 2.1). Однако, разумеется, этим не исчерпывалась роль советского государства в перераспределительных процессах. К приведенным цифрам необходимо прибавить субсидии государственным предприятиям из централизованных фондов отраслевых министерств (5,5 % ВВП в 1989 г.), поддержку сельскохозяйственных цен (1 % ВВП) и некоторые другие виды косвенных субсидий, вынесенные за пределы бюджета и финансируемые за счет взносов предприятий и кредитов Госбанка.¹⁸ Формой субсидирования можно считать также и кредитование правительства Госбанком СССР по заниженным ставкам (субсидированные кредиты). В 1988-1990 гг. процентные платежи по кредитам составляли всего около 1-1,2 % в расходах государственного бюджета, что несопоставимо с реальным значением банковского кредитования в покрытии бюджетного дефицита тех лет. Действительно, дефицит госбюджета находился на уровне 8-10 % ВВП и покрывался, в основном, за счет кредитов Госбанка¹⁹. Таким образом, в советской экономике действовал мощный механизм перераспределения финансовых ресурсов, включавший кредиты, субсидии, цены, курс рубля, сберегательные вклады и т.д. Бюджет был не более чем составной частью данного механизма. В целом, по самым минимальным оценкам, через бюджетно-финансовую систему СССР перераспределялись ресурсы, составляющие почти 60 % ВВП, что заметно превышает показатели стран ОЭСР. В конце 1980-х в большинстве социалистических государств данный показатель колебался в пределах 60-65 % ВВП.²⁰

Перераспределительная деятельность в таких крупных масштабах указывает на важную качественную характеристику советского государства. В современной смешанной экономике общественная сфера, как правило, осуществляет функции, которые рынок выполнить не может или делает это недостаточно эффективно. В СССР же государство, в определенном смысле, было «самодостаточным», т.е. могло существовать самостоятельно. Государственный сектор экономики занимал доминирующее положение и увеличивался в размерах до «общенародного», производство общественных благ превращалось в «общественное производство». Доля частного сектора в производстве ВВП в середине 1980-х годов не превышала 1 %. Проблемы формирования особой общественной сферы, в отличие от частной, практически не стояло. Можно сказать, что и «общественных финансов» в нашем понимании тоже не существовало, поскольку эта категория имеет смысл только в противопоставлении финансам «частным». Кроме того, важной характеристикой государственной экономической деятельности является использование элементов принуждения, в то время как рынок предполагает добровольность заключения сделок. Следовательно, преобладание государственного сектора в социалистической экономике означало распространение принуждения на все основные виды экономической деятельности. С государственным принуждением тесно связаны «провалы

¹⁸ A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991. P.265.

¹⁹ Ibid. P.54-55.

²⁰ Russia and the Challenge of Fiscal Federalism/ Edited by C.I.Wallich. The World Bank. Washington DC (USA), 1994. P.34.

государства», которые в большинстве стран компенсируются рыночным сектором и демократическими способами учета предпочтений граждан. В СССР подобные компенсационные функции по отношению к «провалам государства» выполняли партийные, профсоюзные и другие общественные органы и организации.

По-видимому, в советской экономической системе понятие «общественного блага» (товара или услуги, обладающих свойствами неконкурентности и неисключаемости в потреблении) обладало иными свойствами, чем в странах с рыночной экономикой. Во-первых, круг общественных благ ощутимо расширился, хотя бы потому, что государство использовало в своих интересах значительно большую долю национального богатства. Признаки неисключаемости и неконкурентности становились свойственны не только таким «традиционным» благам, как национальная оборона, здравоохранение и социальная инфраструктура, но даже товарам, которые в рыночной экономике всегда жестко ограничены и предоставляются на конкурентной и платной основе. В качестве примера можно назвать кредиты Госбанка СССР правительству и предприятиям. Теоретически, кредиты были адресными, платными и возвратными. Однако, на практике, ни предприятия, ни правительство нельзя было исключить из кредитования, а конкуренция за объемы и условия кредитов отсутствовала. Ставки кредитов были очень низкими, а зачастую и отрицательными в реальном выражении. Следовательно, кредиты имели все признаки «клубных» общественных благ, предоставляемых членам ограниченного сообщества потребителей. Во-вторых, экономическая деятельность вообще, а значит производство и предоставление общественных благ в частности, практически являлись государственной монополией. С одной стороны, это позволяло получать значительную экономию на масштабах производства. С другой стороны, «общественные блага» становились «государственными благами», а государство лишалось такого важного средства повышения эффективности и лучшего удовлетворения запросов населения как размещение заказов в негосударственных организациях. В-третьих, большое количество государственных предприятий и организаций предоставляли общественные блага для своих работников. В этом случае монополия государства (принципала) на производство благ превращалась в монополию агента (министерства, ведомства, предприятия, леспромхоза, военной части), а большинство жителей, не связанных с агентом, исключалось из потребления. В 1989-1990 гг. вклад государственных предприятий в производство общественных благ оценивался в 3-5 % ВВП, а в отдельных территориях страны достигал 40 % расходов местных бюджетов на социальные нужды.²¹ Выполнение предприятиями, в сущности, государственных функций требовало компенсации затрат, которая принимала форму прямого и косвенного субсидирования. Осуществление предприятиями и организациями несвойственных им видов деятельности, использование государственных средств для предоставления благ ограниченному кругу потребителей можно считать признаками неэффективного распределения ресурсов. Перечисленные выше модификации общественных благ в экономике СССР приводили к серьезным модификациям в механизме общественного выбора, поддержания равновесия и оценке эффективности общественного сектора.

²¹ Ibid. P.126.

Основными функциями общественных финансов мы называли макроэкономическую стабилизацию, перераспределение доходов и распределение ресурсов для производства общественным благ. В сущности, такие же задачи стояли и перед бюджетно-финансовой системой СССР. Тем не менее, если в странах с рыночной экономикой общественные финансы играют главную роль в решении указанных проблем, то в советской экономике приоритет имели не финансовые, а планово-директивные методы управления. Что касается макроэкономической стабилизации, основные пропорции народного хозяйства закладывались на этапе планирования, а бюджетная политика была полностью подчинена плановым установкам в области выпуска продукции, цен, социального развития, обороны и т.д. Формирование и исполнение бюджета, внебюджетная финансовая деятельность являлись составной частью единого планового процесса. В условиях гарантированной занятости, полного контроля над доходами, ценами, количеством продукции, а также прямого изъятия финансовых ресурсов предприятий, использование бюджетных инструментов теряло свое значение. Примерную сбалансированность госбюджета позволяло поддерживать простое соответствие плану. В сущности, то же самое относится и к перераспределительной, и к аллокационной функции финансов : перераспределение доходов населения и выделение ресурсов для производства общественных благ в экономике СССР осуществлялось различными методами, среди которых бюджет и финансы играли подчиненную роль. Вероятно поэтому в советском государстве не существовало особого бюджетного законодательства, казначейских систем исполнения бюджета и других атрибутов бюджетной системы, обязательных для подавляющего большинства несоциалистических государств.

Налоговые и неналоговые доходы рассматриваются теорией общественных финансов как затраты налогоплательщиков на оплату общественных благ. Это предполагает эквивалентный обмен, т.е. тенденцию к установлению равенства налогов и полезности приобретаемых товаров и услуг. В общественном секторе рыночно-ориентированных стран основной формой достижения баланса затрат и результатов является бюджетное равновесие. В экономике советского типа для распределения ресурсов, в основном, применялись не бюджетно-финансовые, а плановые и директивные инструменты. Эквивалентность затрат (налогов) и результатов (полезности общественных благ) в одном лишь бюджетном секторе была недостижима ни в теории, ни на практике. Соответственно, менялась сущность и экономическая роль налоговых платежей. Социалистическое государство не нуждалось в специальной системе сбора и распределения доходов, поскольку могло просто направить определенную часть общественного продукта на обеспечение собственных потребностей в рамках планового механизма. В такой ситуации налоги превращались в дополнительное средство перераспределения ресурсов между видами деятельности и устранения дисбаланса, возникающего по причине необоснованных цен. Государству не требовалась ни специальная система сбора налогов, ни налоговое законодательство, ни казначейство, поскольку функции установления налогов выполняли административные органы, а сбор налогов осуществлялся Госбанком.

В доходах советской бюджетной системы основное место занимали

поступления от прибыли предприятий, налог с оборота, доходы от внешней торговли и подоходные налоги (см. табл. 2.2). До введения единого налога в январе 1991 г. поступления от прибыли включали несколько различных компонентов, таких как платежи из прибыли, фиксированные платежи, взносы свободного остатка от прибыли и т.д. Как правило, размер поступлений устанавливался индивидуально для групп предприятий и являлся предметом переговоров директоров и управляющих органов. Значительная часть поступлений от прибыли представляла собой «отчисления», размер и порядок внесения которых регулировался не законодательными, а административными способами. Отметим также, что в конце 1980-х годов было введено несколько специфических видов обложения, целью которых являлось регулирование деятельности предприятий, не встречающееся в странах с рыночно-ориентированной экономикой: налоги на сверхплановую прибыль, на превышение фонда заработной платы и премиального фонда.

Налог с оборота представлял собой разницу плановой розничной и оптовой цены (за вычетом торговой наценки), т.е. для каждого товара устанавливался свой «уровень налогообложения». Налоги на внешнюю торговлю также являлись элементом механизма выравнивания цен. Их роль заключалась в изъятии прибыли внешнеторговых организаций, возникающей в результате разницы международных цен (пересчитанных в рубли по официальному курсу) и оптовых цен внутри страны. Сбор названных видов налогов не представлял особых трудностей, поскольку государство имело информацию о ценах и объемах всех операций, предприятиям и организациям разрешалось иметь только один счет в единственном банке, а количество самих агентов экономической деятельности было сравнительно невелико. Единые и жестко фиксированные ставки фактически отсутствовали. По этим причинам перечисленные виды советских налогов нельзя было сравнивать с соответствующими видами налогообложения в странах с рыночно ориентированной экономикой.

Единственный «сравнимый» элемент налоговой системы СССР представлял подоходный налог. Однако, в условиях контроля за уровнем заработной платы и другими денежными доходами населения, основная роль подоходного налога состояла, скорее всего, не в аккумуляции бюджетных доходов и воздействии на поведение налогоплательщиков, а в поддержании равновесия в сфере наличного денежного обращения. Удельный вес его был относительно небольшим – 10,8 % доходов госбюджета СССР в 1989 г., что примерно равно поступлениям от обложения алкоголя. Кроме того, применялся особый механизм взимания налога – 90 % поступлений составляли автоматические вычеты из заработной платы и лишь 10 % приходилось на расчетное обложение других доходов, например от индивидуальной трудовой деятельности и т.д. Все это делало советский подоходный налог очень своеобразным видом налогообложения граждан.

В расходах госбюджета СССР наибольшие отличия от стран с рыночной экономикой имели три статьи: субсидии, расходы на оборону и социальное обеспечение (см. табл. 2.3). Размер бюджетных субсидий производителям и потребителям в 1988-1990 гг. достигал 13,5-15 % ВВП, из них 9,7-10,5 % направлялось на субсидирование АПК, 0,8-0,9 % – тяжелой

промышленности, 0,8-1,1 % – для субсидирования внешнеторговых цен.²² Как отмечалось выше, прямые бюджетные субсидии, измеряемые величиной денежных переводов или налоговых льгот, не включали ряд внебюджетных операций, перекрестное субсидирование предприятий из централизованных министерских фондов и субсидированные кредиты в финансовом секторе. Размер субсидий зависел от множества факторов, и прежде всего – от уровня оптовых и розничных цен и рентабельности производителей. В 1990-1991 гг. проблему координации цен, субсидий и прибыльности решить не удалось. Неудивительно, что рост субсидий (по некоторым данным на 50 % в 1991 г.) стал важным фактором бюджетно-финансовой нестабильности.

Расходы на оборону впервые получили более или менее полное отражение в бюджете 1989 г. Общий их уровень составлял 8 % ВВП, но в соответствии с классификацией ООН к оборонным расходам необходимо было отнести большую часть затрат на научные исследования и обеспечение внутренней безопасности. В этом случае оборонные расходы возрастали до 9,6 % ВВП. На реальную величину военных расходов влияло также предоставление услуг оборонному сектору по заниженным ценам, перекрестное субсидирование предприятий и т.д. С учетом всех перечисленных факторов максимальные оценки военных расходов достигали 20 % ВВП 1989 г.²³ Тем не менее, такие гигантские оборонные затраты не оказывали прямого влияния на состояние бюджета, поскольку финансирование искусственно заниженных цен и субсидий в значительной мере велось из внебюджетных источников.

Среди особенностей расходов на социальное обеспечение следует назвать : 1) практически всеобщий характер системы социального обеспечения; 2) консолидацию в бюджете всех расходов (первые внебюджетные фонды – пенсионный и социального страхования – были созданы только в 1991 г.); 3) финансирование за счет взносов предприятий в зависимости от фонда оплаты труда; 4) подвижные ставки социальных платежей для плательщиков (средний взнос – 9 %, колебания в пределах 4-14 % в зависимости от предприятия, отрасли и региона); 5) выплаты без компенсаций падения покупательной способности; 6) отсутствие важных элементов социального обеспечения, свойственного большинству стран с рыночной экономикой (поддержка безработных, индивидуальное медицинское страхование и т.д.). Все эти особенности советской системы социального обеспечения сделали ее чрезвычайно неустойчивой в период рыночных реформ. Так, например, сокращение занятости и снижение реальной заработной платы уменьшило базу исчисления социальных взносов, обложение фонда оплаты труда привело к увеличению налоговой нагрузки на предприятия, а всеобщий характер социальных гарантий стал непосильной ношей для общественных финансов, поскольку социальные выплаты получали все слои населения независимо от доходов.

Анализ предоставления общественных благ, доходов и расходов бюджета позволяет нам сделать важные выводы относительно отношений

²² A Study of the Soviet Economy... P.291.

²³ Ibid. P.266.

предприятий и государства. Предоставление предприятиями общественных услуг, изъятие части доходов предприятий в бюджет и внебюджетные фонды, большие масштабы прямого и косвенного субсидирования свидетельствуют о том, что финансы предприятий и государства были тесно связаны между собой. Характер этой взаимосвязи можно считать важнейшей отличительной чертой бюджетно-финансовой системы СССР. С одной стороны, все существенные виды производственной, финансовой, кредитной, сбытовой, социальной деятельности предприятий контролировались государством. С другой стороны, предприятия предъявляли практически неограниченный спрос на ресурсы и тем самым, в значительной мере, определяли приоритеты экономической политики. Обеспечение финансовых потребностей предприятий путем субсидий, кредитов, перераспределения средств в рамках отраслевых министерств и т.д. становилось главной задачей государственной деятельности в области бюджета и финансов.

Выбор вариантов распределения экономических ресурсов для производства общественных благ в СССР не был основан на демократических процедурах и широком участии избирателей. Существовали отдельные элементы демократического механизма, но отсутствовали разделение ветвей власти, важные блоки законодательной системы, свобода слова и собраний, независимая пресса и т.д., без чего невозможна эффективная представительная демократия. Решающую роль в бюджетном и плановом процессе играли административные органы. Так например, в 1985-1990 гг. к исполнению государственных бюджетов приступали до одобрения его Верховным Советом СССР, а отчеты об исполнении законодательными органами власти либо не рассматривались вообще, либо не публиковались. Теоретически, оптимальное распределение ресурсов в плановой экономике возможно и без демократического учета предпочтений населения, но на практике в решении этой задачи имелось слишком много информационных, идеологических, кадровых и других препятствий. Особенности советского планирования часто приводили к «двойной неэффективности» – постановке неоправданных, с точки зрения экономического развития, целей и достижению их высокочатратными методами.

Приведем лишь два примера, которые кажутся нам прямым следствием «провалов общественного выбора» в советской экономике. Во-первых, по некоторым оценкам, неравенство в распределении доходов населения СССР (с учетом различных привилегий) в середине 1970-х годов было наибольшим среди восточноевропейских социалистических стран и примерно соответствовало показателям США, Канады и ФРГ.²⁴ В 1987-1988 гг. коэффициент Джини для РСФСР составлял 35 % (средний уровень стран ОЭСР), а в остальных советских республиках, кроме Прибалтики, превышал этот показатель.²⁵ Во-вторых, экономический потенциал, социальная инфраструктура, инвестиционные и потребительские ресурсы крайне неравномерно распределялись по территории страны вне зависимости от размещения и потребностей населения. Например, в среднеазиатских республиках, где проживало 17,3 % населения страны, в 1985 г.

²⁴ Gardner S.H. Comparative Economic Systems/ The Dryden Press (USA). 1998. P.471.

²⁵ From Plan to Market. World Development Report. 1996/ The World Bank. New York, 1996. P.69.

использованный национальный доход на душу населения составлял 1284 руб., при среднем уровне 2080 руб.²⁶ Распределение душевых бюджетных расходов, особенно инвестиций и затрат на социальное обеспечение, также было неравномерным. В ряде исследований установлено, что более развитые в экономическом отношении территории имели сравнительно высокие показатели бюджетных расходов.²⁷ По-видимому, если учесть полный контроль государством экономической деятельности и эгалитарную риторику, принятую в СССР на всех уровнях управления, реальный уровень личного и территориального неравенства был намного выше, чем могли бы позволить себе страны с демократической формой правления.

Следующей особенностью бюджетно-финансовой системы СССР мы считаем специфические методы поддержания бюджетного равновесия. Напомним, что теория общественных финансов рассматривает равновесие в общественном секторе как соответствие предложения общественных благ и готовности потребителей оплачивать их в виде налогов. В плановой экономике имелось несколько особенностей, по-разному влияющих на достижение равновесия. С одной стороны, предпочтения потребителей общественных благ подменялись плановыми показателями производства и плановыми ценами. Различие плановых оценок и реальных потребностей в общественных благах не оказывало существенного влияния на механизм равновесия. Действительно, практически отсутствовала связь потребления благ и налоговых платежей, основная масса бюджетных доходов поступала из источников, лишь отдаленно напоминающих налоговые, а государство жестко контролировало цены, доходы и выпуск продукции. Для поддержания равновесия достаточно было лишь приблизительно следовать плану, что значительно упрощало и понятие равновесия, и поиск равновесного состояния.

С другой стороны, в социалистической экономике действовал мощный механизм избыточного спроса на ресурсы, связанный с характером так называемых бюджетных ограничений (“budget constraints”). Как указывал Я.Корнаи, в ситуации, когда решения об инвестициях принимают не инвесторы, а органы государственного управления, со стороны предприятий «спрос на капиталовложения не лимитирован боязнью убытков или краха. Это логически следует из того, что претенденты получают капиталовложения как подарок».²⁸ Экономически рациональным поведением становилось постоянное стремление к расширению производства и получению все новых инвестиций. Увеличить свою долю в ресурсах возможно было путем «бюрократического торга», который постоянно шел между предприятиями и плановыми органами и являлся важнейшей поведенческой характеристикой экономических агентов в социалистической экономике. В результате, денежные расходы каждого из них не обязательно должны соответствовать его денежным доходам. В этом смысле «бюджетные ограничения» становились «мягкими», что, в итоге, определяло относительно низкую экономическую эффективность использования ресурсов.

²⁶ Вишневецкий А. Серп и рубль/ М., 1998. С.295.

²⁷ Russia and the Challenge of Fiscal Federalism... P.108.

²⁸ Корнаи Я. Дефицит/ М., 1990. С.213.

Таким образом, в бюджетно-финансовой системе СССР предприятия и административные единицы действовали по одним и тем же законам. Следовательно, к характеристике поведения субъектов бюджетного процесса, т.е. государственных органов, отвечающих за формирование и исполнение бюджетов всех уровней, вполне можно применить термин «мягкие бюджетные ограничения».

Поддержание экономического равновесия в такой системе потребовало создания весьма сложного механизма. Распределение инвестиционных ресурсов дополнялось системой натуральных ограничений (фондированием). В бюджетных органах эту роль исполняли натуральные и расходные нормативы. Естественно, что фонды сразу попадали в разряд хронически дефицитных, а в отношении нормативов начиналась борьба за их повышение. Инвестиционный спрос предприятий частично ограничивался применением различных систем стимулирования, использующих показатели прибыльности, рентабельности и т.п. В сфере личного потребления, где применение натуральных ограничений было затруднено или нецелесообразно, с помощью инструментов заработной платы, наличного денежного оборота, рынка потребительских товаров социалистического типа и т.п. моделировалась ситуация, близкая к «жестким бюджетным ограничениям». Каждый потребитель должен был самостоятельно поддерживать баланс своих денежных доходов и расходов, а значит его поведение становилось экономически рациональным. Это требовало полного разделения «жесткой» и «мягкой» сферы, которое возникало в виде разграничения наличного и безналичного денежного оборота. Инвестиционные ресурсы неизбежно направлялись в ту область, где бюджетные ограничения являлись более мягкими, т.е. на создание продукции инвестиционного назначения. Если государственные органы не принимали компенсационных мер (целевые капиталовложения, расширение импорта, гибкая ценовая политика и др.), появлялась устойчивая нехватка потребительских товаров. Так формировалась и функционировала «экономика дефицита». Причем понятие «дефицит» указывало не столько на превышение спроса над предложением в потребительской или инвестиционной сфере, сколько обозначало особый – дискретный, основанный на субъективных критериях – метод поддержания равновесия производства и потребления.

Перечислим некоторые особенности бюджетного равновесия в «экономике дефицита», которые проявились в период перехода к иным принципам организации экономической деятельности. Во-первых, механизм поддержания равновесия включал различные элементы, среди которых бюджетные рычаги занимали подчиненное положение. Нетрудно предположить, что разрушение одного из блоков (барьера между наличным и безналичным денежным оборотом, фондирования материальных ресурсов и т.п.) должно было привести к быстрой потере устойчивости и распаду всей системы. Во-вторых, постоянно расширялся спрос на ресурсы со стороны предприятий и бюджетных органов, действующих в условиях мягких бюджетных ограничений. Это неизбежно вело к расширению кредитной эмиссии. В определенном смысле, такой вид эмиссии был децентрализован, а предприятия и составители бюджетов действовали как своеобразные эмиссионные центры. В-третьих, разделение наличного и безналичного денежного оборота давало возможность увеличивать личное потребление (обналичивать средства) без всякой связи с

результатами работы. Извлечение выгод из существования двух сфер денежного обращения, изобретение разнообразных технологий обхода государственных норм и правил можно считать элементом традиционного поведения экономических агентов. Все это свидетельствовало о том, что деятельность предприятий и бюджетных органов, основанная на «мягких бюджетных ограничениях», должна была иметь определенную устойчивость и способность к воспроизводству. Названные тенденции могли только усилиться при общем нарушении макроэкономического равновесия, слабости государственных институтов, попытках централизованного ограничения эмиссионной деятельности и т.п. Именно такая ситуация и возникла в России в ходе радикального реформирования экономики.

Итак, характер государства и государственной экономической деятельности, понятие общественного блага, доходы и расходы бюджета, механизм общественного выбора и поддержания равновесия в СССР значительно отличались от общественных финансов стран с рыночно-ориентированной экономикой.

2.2. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ИСТОРИИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В первой главе мы рассматривали бюджетный федерализм как децентрализацию доходных источников и расходных обязательств, основанную на принципах фискальной эквивалентности и жестких бюджетных ограничений (осуществляемую в институциональной среде, благоприятной для развития конкуренции бюджетных органов или решения важных задач общественного развития). Попытаемся проанализировать географический и вертикальный аспект бюджетных отношений именно в этом контексте. Какие особенности существовали в распределении полномочий между уровнями российской и советской бюджетной системы, какое влияние оказывало распределение доходов и расходов на состояние экономики страны, какую роль сыграли межбюджетные отношения в процессе распада государственных институтов СССР ?

2.2.1. Территориальное распределение государственных доходов и расходов в России конца XIX в.

Процесс создания четко очерченных административно-территориальных единиц, управляемых центральным правительством на основе единого законодательства, начался в эпоху Петра I (1672-1725). Первоначально в Российской империи было образовано 8 губерний, которые затем постепенно разукрупнились. Во второй половине XVII века, в период правления Екатерины II (1729-1796), появилась внутригубернская административная структура, включавшая уезды и волости. К октябрю 1917 г. существовала 81 губерния, из которых в пределах нынешней России находилось 39, ближнего зарубежья и Балтии – 25, Польши и Финляндии – 17 губерний. Кроме того, имелось 18 областей, причем 9 располагались на территории России, а остальные – стран ближнего зарубежья. Области, чаще всего, формировались в окраинных районах и обладали особым статусом : в них не было дворянских собраний и земств (т.е.

органов местного самоуправления), но действовали крупные казачьи общины. Смежные губернии и области объединялись в 9 генерал-губернаторств, из которых 4 находились в современной России (Московское, Степное, Иркутское, Приамурское), 3 – в ближнем зарубежье (Киевское, Туркестанское, Кавказское) и 2 – в Польше и Финляндии.²⁹ Следовательно, административно-территориальные образования Российской империи имели различный статус и неодинаковые полномочия, в том числе и в бюджетной сфере. Важно отметить, что с 1864 г., после выхода «Положения о земских губернских и уездных учреждениях», начала складываться мощная система местного самоуправления в виде земств. Российские земства располагали собственной доходной базой (в основном – налогообложение недвижимого имущества) и удовлетворяли потребности местного населения в здравоохранении, образовании, путях сообщения, снабжении продовольствием, торговле и т.д. Деятельность земств активизировалась после реформы 1890 г., когда в ходе избирательной реформы они получили некоторые рычаги воздействия на органы власти. В 1914 г. земства действовали в 43 губерниях Европейской России. В таких административных рамках к концу XIX в. сложилась система распределения бюджетных полномочий и бюджетных ресурсов по территории страны.

Среди работ экономистов XIX в. мы обнаружили очень интересную книгу, посвященную географическому распределению средств государственного бюджета Российской империи.³⁰ Профессор Киевского Императорского университета Святого Владимира Н.Л.Яснопольский проанализировал данные ряда государственных органов за 1868-1892 гг. о географическом распределении доходов и расходов. Работа Н.Л.Яснопольского была опубликована в 1890 г. (Часть 1 – «Доходы») и 1896 г. (Часть 2 – «Расходы») и является, насколько нам известно, первым примером изучения территориального аспекта государственных финансов России. Некоторые выводы исследования могут представлять интерес и сегодня. В этой связи, нам кажется полезным познакомить читателей с основными положениями работы российского ученого.

Экономическая и финансовая ситуация в России в 1870-1880-х годах, по свидетельству многих источников, была весьма сложной и противоречивой. С одной стороны, в 1870-е годы происходил бурный рост экономики, частного и государственного предпринимательства. Как отмечал министр финансов России М.Х.Рейтерн в 1877 г., «...это принесло обильные финансовые и экономические плоды : огромное возвышение доходов, возрастание торговли, увеличение цен на недвижимую собственность и проч.».³¹ Вместе с тем, подобное развитие вызвало ответную реакцию, которая проявилась в виде банковского кризиса, оттока иностранных капиталов, расстройств денежного обращения, а также

²⁹ Алиев Э. Административно-территориальное деление России (историческая справка)// Федерализм. 1999. № 2. С.265.

³⁰ Яснопольский Н.Л. О географическом распределении государственных доходов и расходов в России/ Киев, 1890.

³¹ Февраль 1877 г. – «Финансовое духовное завещание» М.Х.Рейтерна// Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999. С.161.

негативно сказалась на положении торговли, промышленности, транспорта и других отраслей экономики. В начале 1870-х годов государственный бюджет на короткое время удалось сбалансировать, но уже с 1875 г. расходы начали устойчиво превышать доходы.

В 1880 г. видный ученый и государственный деятель Н.Х.Бунге в записке императору Александру II «О финансовом положении России» выделил возрастание дефицита и долга в качестве главной проблемы государственного бюджета и предложил комплекс мер «для устранения причин, имеющих вредное влияние на положение финансов».³² В 1882-1886 гг. Н.Х.Бунге занимал пост министра финансов, а затем был назначен председателем Кабинета министров, который и возглавлял до своей кончины в 1895 г. Политика Бунге была направлена на оздоровление финансовой сферы путем содействия развитию сельского хозяйства, торговли и обрабатывающей промышленности, железнодорожного хозяйства. В налоговой сфере проводилась реформа двух наиболее архаичных видов доходов – подушной подати и соляного налога – и постепенная замена их на подоходный налог, налог с капитала и другие доходные источники. Подушная подать была полностью отменена (кроме Сибири) в 1887 г. Однако, с подушной податью были связаны многие другие виды сборов на нужды земств, волостей и сельских общин, а потому ее отмена серьезно отразилась на финансовом положении бюджетов нижнего уровня. В России началась быстрая дифференциация региональных бюджетных доходов. Программа Бунге по сокращению бюджетных расходов включала, во-первых, административные преобразования губернских и некоторых центральных учреждений, и, во-вторых, усиление контроля за соблюдением правил государственного счетоводства в ходе исполнения бюджета и распределения дополнительных («сверхсметных») расходов. Очевидно, что любые шаги в этой области должны были основываться на анализе существовавшего в то время территориального распределения государственных бюджетных средств.

По-видимому, именно меры Н.Х.Бунге по стабилизации государственных финансов дали толчок к исследованиям географического аспекта в распределении бюджетных доходов и расходов. Такую работу и выполнил в 1885-1889 гг. Н.Л.Яснопольский. У нас нет прямых сведений о взаимоотношениях этих двух ученых, но оба закончили Киевский Императорский университет, долгое время работали в нем и являлись профессорами политической экономии и финансов (Бунге – с 1850 по 1880 г., Яснопольский – в 1870-1890-гг.).³³ Судя по всему, они не могли не знать о научной деятельности друг друга. Вполне вероятно, что идеи Бунге о переустройстве государственных финансов, его политика в качестве главы финансового министерства и необходимость научного обобщения проведенных

³² 20 сентября 1880 г. – Программная записка Н.Х.Бунге Александру II «О финансовом положении России»// Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999. С.173.

³³ В 1834-1920 гг. Киевский университет носил официальное название «Киевский Императорский университет Святого Владимира». Эти данные любезно сообщила Л.Круглова, главный хранитель фондов музея истории Киевского государственного университета им. Т.Г.Шевченко. Мы приносим благодарность г-же Кругловой предоставленные сведения.

реформ стали основой для пионерной работы Яснопольского о территориальном распределении бюджетных средств.

В 1885 г. доходы государственного бюджета Российской империи составляли 834 млн. рублей, расходы – 913 млн. рублей. Дефицит достигал 79 млн. рублей или 9,4 % доходной части. Государственное потребление центрального правительства находилось на уровне 420 млн. рублей (46 % расходов), потребление местных правительств – 114 млн. рублей (12,4 % расходов).³⁴ Подчеркнем, что бюджеты местных правительств включались в состав государственного бюджета. Следовательно, так называемая «бюджетная вертикаль», которая является одним из признаков советской бюджетной системы, существовала в России задолго до начала социалистического периода. Местное самоуправление, как показывают приведенные выше цифры, было относительно неразвитым и не имело существенных финансовых основ деятельности. Все эти факторы накладывали заметный отпечаток на географическое распределение доходов и расходов бюджетной системы.

По данным Яснопольского, в структуре доходов государственного бюджета за 1887 г. наибольшая часть приходилась на «питейные сборы» – 31,2 %, таможенные сборы составляли 13,0, государственные пошлины – 6,8, выкупные платежи государственных крестьян – 5,5, выкупные платежи с помещиков – 5,2, подушные подати – 4,9, налог на право торговли – 3,4 % и т.д. По сравнению с бюджетами Западной Европы и Северо-Американского Союза в России была очень велика доля питейных сборов, а также сохранялись давно отмененные там подушные подати и соляной налог. Удельный вес доходов от имущества и подоходных налогов в российском бюджете был относительно низок. Следовательно, бюджетный потенциал того времени, или «платежная сила» территории зависели, прежде всего, от количества жителей, и, в значительно меньшей степени, от «распределения хозяйственных средств» (промышленного производства, доходов населения, торгового оборота и т.п.).

Реальное распределение доходов свидетельствовало о существовании больших территориальных различий. В среднем по России доходы бюджета в расчете на душу населения равнялись 6,21 руб. При этом, в Санкт-Петербургской губернии они доходили до 62,63 руб., в Московской губернии до – 23,23 руб., а в наименее обеспеченном Туркестане составляли всего 1,55 руб. на душу населения. Соответственно, максимальные доходы превышали минимальные более чем в 40 раз. По данным за 1879-1881 гг., две столичные губернии давали 13,6 % всех государственных доходов. Уровень удельных доходов в них был в 4,2 раза выше, чем в среднем по России. И все же, по расчетам Н.Л. Яснопольского, даже такой вклад столичных губерний был несколько ниже их общих «доходных возможностей». Кроме Санкт-Петербургской и Московской губерний, прибалтийская, польская, южная и азиатские губернские группы оказывались «обложенными по сравнению с хозяйственными средствами слабее других». Высшую степень обложения имели юго-западные, средне-черноземные, северо-западные и северные европейские (включая Финляндию) губернии.

³⁴ Богомазов Г.Г., Дроздова Н.П. Роль государства в экономике России в конце XIX-начале XX в. // История финансовой политики в России. СПб, 2000. С.35.

Расходы государственного бюджета также распределялись крайне неравномерно. В период 1879-1892 гг. на душу населения в Санкт-Петербурге приходилось 211 руб. государственных расходов. Наименьшие удельные расходы были отмечены в Олонецкой губернии – 9,29 руб. Соответственно, максимальное и минимальное значения различались в 22,7 раза. Такая концентрация расходов в северной столице была связана с тем, что значительная доля расходной части бюджета приходилась на погашение и обслуживание государственного долга. Общая сумма всех видов государственных обязательств в 1880 г. превышала 1300 млн. рублей.³⁵ Долговые платежи осуществлялись исключительно в Санкт-Петербурге. Кроме того, примерно треть бюджета того времени тратилась на военные цели (большинство этих расходов также учитывалось в столице). В целом, в Санкт-Петербургской губернии производились 47,6 % всех государственных расходов. Удельный вес Московской губернии выглядит значительно скромнее – 4,2 %. Общая доля двух столичных губерний превышала половину всей расходной части государственного бюджета. 33,2 % бюджетных расходов приходилось на «окраинные губернии», в составе которых выделяются польская, южная и кавказская группы (17,6 %), отдаленные губернии европейской России (10,9 %), Сибирь и Туркестан (4,7 %). Остальные 15 % бюджета расходовались в пределах «внутренних» губерний.

В распределении бюджетных ресурсов по территории России конца XIX в. существовали заметные межрегиональные различия. Доля столичных и окраинных губерний в доходах была намного меньше, чем в расходах. По-видимому, это говорит о географическом направлении перераспределительной деятельности государственного бюджета того времени. Регионы центральной европейской части России играли роль источника средств для финансирования общегосударственных расходов, осуществляемых в Санкт-Петербурге, а также для экономического и военного укрепления отдаленных рубежей империи.

Разумеется, результаты исследования Н.Л.Яснопольского неприменимы для объяснения ситуации в сегодняшней России. За сто с лишним лет, прошедших со времени публикации книги киевского ученого, изменились основы государственного устройства страны, административно-территориальное деление, роль бюджета в экономической деятельности государства, структура бюджетных доходов и расходов, методы оценки бюджетного потенциала и т.д. Тем не менее, такие характеристики как особая роль столицы в государственных финансах, концентрация доходов в компактной группе регионов с относительно высоким уровнем промышленного развития, финансовая поддержка удаленных и окраинных территорий – все это наверняка вызовет интерес у исследователей современной бюджетной системы.

2.2.2. Основные этапы развития связей центра и регионов в бюджетной системе СССР

После октября 1917 г. в административно-территориальном устройстве

³⁵ 20 сентября 1880 г. – Программная записка Н.Х.Бунге Александру II ... С.173.

страны начался процесс постоянных изменений. Примерно до 1931 г. преобладал территориальный подход к управлению экономикой. Прежние российские губернии были укрупнены до 8 краев и 6 областей, выполнявших важные управленческие функции. Впоследствии, территориальные принципы управления были вытеснены отраслевыми, сформировались наркоматы, а затем произошла и соответствующая перекройка административных границ. В 1931-1936 гг. новый элемент в территориальном делении появлялся в среднем каждые 49 дней, а в 1936-1941 гг. – даже каждые 19 дней. Всего за 1927-1973 гг. были созданы 184 области, преобразовано 26 и упразднено 74. Кроме того, постоянно изменялись очертания краев, автономных округов и областей, автономных республик. В итоге, как отмечают некоторые исследователи, к середине 1970-х годов после многих лет «административно-территориальной вакханалии» в СССР сложилась территориальная структура, близкая к той, что существовала еще во времена Екатерины II.³⁶ И все же, в советский период появилась важная отличительная черта, связанная с национальным принципом образования ряда административных единиц. Государственное устройство приобрело некоторые формальные признаки федерации. В состав СССР входили национальные союзные республики, которые, в свою очередь, включали два десятка национальных автономий и большое количество других образований, выделенных по территориальному признаку. Именно такая «смешанная» структура была закреплена во всех советских конституциях и, впоследствии, унаследована Российской Федерацией.

Очевидно, что административно-территориальное деление СССР приспособлялось к нуждам планового управления экономикой. Важной отличительной чертой бюджетно-финансовой системы того времени стало появление уникальной вертикальной структуры, в которой нижестоящие бюджеты включались в бюджеты вышестоящего уровня. Формирование ее началось в 1922-1924 гг. и завершилось в 1936-1938 гг. В соответствии с первой Конституцией СССР в 1924 г. был образован бюджет союзного государства, куда вошли бюджеты союзных республик. В распределении доходных источников и расходных обязательств применялся принцип подведомственности, а именно : предприятиям союзного подчинения предписывалось вносить платежи из прибыли и получать финансирование из союзного бюджета, предприятия республиканского подчинения были замкнуты на бюджеты республик и т.д. За республиками была закреплена часть общесоюзных доходов (99 % от сельскохозяйственного, промыслового и подоходного налогов, 50 % прибылей предприятий союзного значения, 50 % доходов от общесоюзных концессий и другие).³⁷ После налоговой реформы 1930-1932 гг. увеличилось количество государственных доходов, передаваемых в бюджеты нижестоящего уровня (налог с оборота, поступления от реализации государственных займов и т.д.). В составе бюджетных доходов появилось деление на собственные и регулирующие, причем доля последних достигала 75-80 %. Изменение нормативов отчислений от регулирующих источников впоследствии превратилось в главный метод достижения финансовой обеспеченности и сбалансированности территориальных бюджетов.

³⁶ Алиев Э. Административно-территориальное деление ... С.266.

³⁷ Финансы/ Под ред. М.В.Романовского. М., 2000. С.164.

Конституция СССР 1936 г. предоставила союзным органам власти право определять виды и доли налогов, поступающих в бюджеты нижестоящих уровней.

Важнейшей отличительной чертой советской «бюджетной вертикали» являлся особый механизм сбора налогов и их распределения между звеньями бюджетной системы. Как известно, в большинстве стран центральное правительство самостоятельно взимает налоги и часть из них отдает региональным и местным бюджетам. В советской бюджетной системе доходы собирались регионами, а затем перечислялись «наверх». За сбор налогов отвечали финотделы – органы министерства финансов Союза ССР, которые имелись в каждом регионе и находились в двойном подчинении – союзного министерства и региональной администрации. Назначение руководителей финотделов производилось министерством финансов по согласованию с региональными властями, финансирование заработной платы велось из союзного бюджета, а регион предоставлял помещения и обеспечивал другие необходимые условия для их работы. Как показала история, советская система сбора и распределения налогов могла выполнять свои функции только в условиях полного подчинения исполнителей вышестоящим органам. В период ослабления институтов союзного государства налоговые отношения быстро превратилась в набор непрозрачных, субъективных и необязательных договоренностей, влияние которых на состояние бюджетных отношений было просто невозможно оценить. По мнению ряда исследователей, подобный механизм сбора налогов стал одной из причин распада СССР, когда большинство союзных республик в 1991 г. прекратили перечисление доходов в союзный бюджет. Аналогичная система передачи налогов «наверх» существовала также в социалистической Югославии, Китае и Вьетнаме. Известно, что первая страна развалилась, а две последние с начала 1990-х годов приступили к широким налоговым реформам.

Местное самоуправление в советском государстве существовало в зачаточном виде и не имело серьезных финансовых основ. В 1918-1924 гг. статус местных бюджетов (бюджеты автономных республик, краевые, областные, городские, районные и сельские) несколько раз менялся. К 1938 г. они полностью утратили самостоятельность и были окончательно включены в состав государственного бюджета СССР. Последний приобрел жесткую вертикальную структуру. Его составными частями стали союзный бюджет, бюджет государственного социального страхования и бюджеты союзных республик, в которые, по принципу матрешки, включались бюджеты нижестоящих уровней. Следовательно, государственный бюджет СССР, по нашему мнению, не был консолидированным. Он представлял собой единый государственный финансовый документ, а не результат простого агрегирования отдельных бюджетов, входящих в состав бюджетной системы страны.

В распределении финансовых ресурсов между бюджетами четко выделяются два периода : во-первых, жесткой централизации (1936-1946 гг.) и, во-вторых, увеличения бюджетных полномочий союзных республик (1955-1965 гг.) (см. табл. 2.4). В целом, за 60 лет (с 1926 по 1990 гг.) доли расходов союзного бюджета и бюджетов союзных республик в изменились незначительно – с 48,1 % и 51,9 % до 49,5 % и 50,5 %. А вот удельный вес

расходов местных бюджетов в госбюджете СССР ощутимо сократился – с 34,3 % до 16,7 %.

Понятие «расширенного правительства» СССР в конце 1980-х годов объединяло высшие органы исполнительной власти союза, 15-ти союзных, 20-ти автономных республик и более чем 52000 местных органов (областей, округов, краев, районов, городов), возглавляемых советами народных депутатов. На каждом из перечисленных уровней государственного управления составлялись бюджеты. Централизация бюджетной системы ярко проявлялась в полном контроле союзных властей за установлением налогов и распределением прибыли предприятий, а также в формировании плановых показателей бюджетных расходов, спускаемых Госпланом СССР и конкретизируемым на нижестоящих уровнях управления. Каждый уровень власти наряду со своим собственным формировал еще и суммарный бюджет всех нижестоящих уровней. Вышестоящие бюджеты устанавливали ближайшим нижестоящим минимальный уровень доходов и максимальный уровень расходов. Следовательно, вертикальное построение бюджетной системы предполагало ответственность вышестоящих органов за сбалансированность бюджетов нижнего уровня. Последним гарантировалось исполнение в минимальных пределах, рассчитанных на основе нормативов бюджетной обеспеченности. Величина нормативов и, соответственно, минимальных бюджетов, была предметом так называемого «бюрократического торга» территориальных и союзных властей, т.е. подвергалась корректировке по субъективным соображениям. В случае, если территориальному бюджету собственных доходов не хватало для финансирования минимальных потребностей, корректировались нормативы отчислений от регулирующих доходов или оказывалась финансовая помощь из бюджета ближайшего вышестоящего уровня. Профицит республиканских (местных) бюджетов мог быть переведен в вышестоящие бюджеты, или перенесен на следующий год с одобрения руководства. Дефицит, если он и имел место, концентрировался на союзном уровне и покрывался за счет плановой эмиссии, кредитов Госбанка СССР, государственных займов и т.д. Требования балансировки доходов и расходов, оптимизации бюджетных расходов по экономическим критериям либо отсутствовали вообще, либо носили весьма приблизительный характер.

Приведем некоторые конкретные данные о распределении доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы СССР. В конце 1980-х годов республикам и местным органам ежегодно устанавливалась доля налоговых и неналоговых доходов, собираемых на их территории и зачисляемых в соответствующие бюджеты. Объем доходов, определяемых таким образом, примерно соответствовал плановым бюджетным расходам. Все доходы от внешнеэкономической деятельности и большую часть поступлений от прибыли забирало союзное правительство. Республики получали 70-100 % налога с оборота, 50-100 % подоходного налога и около 20 % поступлений от налога на прибыль союзных предприятий. Наиболее благоприятный режим разделения доходов существовал в среднеазиатских и прибалтийских республиках (табл. 2.5). Кроме этого, союзный бюджет выделял республиканским правительствам средства для субсидирования сельскохозяйственной продукции, а правительствам республик Средней Азии – региональные субсидии. В среднем, трансферты союзного бюджета составляли

17 % от общих доходов бюджетов союзных республик, но в отдельных случаях, например в Туркменистане, превышали 30 % (табл. 2.6).

Что касается расходов, то на первый взгляд, существовало вполне логичное и оправданное распределение полномочий. Союзный бюджет полностью финансировал затраты на оборону, внешнеэкономическую и правоохранительную деятельность, субсидии предприятиям союзного значения и осуществлял основную долю бюджетных инвестиций (61 % от общего объема). Местные органы отвечали за наибольшую часть государственных расходов на здравоохранение (86 %) и образование (66 %). Удельный вес союзных республик был наиболее высок в расходах на социальное страхование (100 %) и субсидирование цен (76 %) (табл. 2.7). Однако, на практике, республиканские и местные правительства не могли определять ни уровень, ни структуру предоставляемых ими общественных благ. Все наиболее значимые решения принимались на уровне союза, а субнациональные правительства являлись не более, чем исполнителями бюджета, т.е. играли пассивную роль. То же самое относится и к инвестиционному процессу. Капитальные расходы осуществлялись, в основном, через союзный бюджет. Все решения, связанные с такими бюджетными инвестициями, принимал Госплан СССР. Только небольшая часть проектов финансировалась непосредственно союзным Министерством финансов. В этом случае определенная сумма денег переводилась в республиканский, областной или районный бюджет, а в их расходах появлялась инвестиционная статья. Создается впечатление, что в советской системе распределения расходных обязательств республиканские и местные органы предоставляли локальные общественные блага, но не имели стимулов ни для повышения эффективности использования средств, ни для лучшего учета запросов населения.

Бюджетная система СССР без принципиальных изменений просуществовала с конца 1930-х до начала 1990-х годов, обеспечивая работу гигантского народнохозяйственного комплекса. Уже один этот факт позволяет назвать ее вполне работоспособной. Тем более необходимо внимательное отношение к таким принципам, как вертикальная подчиненность бюджетов, формирование единого государственного бюджета, гарантии исполнения бюджетов в пределах не ниже минимально необходимых, распределение доходных и расходных полномочий на основе классификации предприятий и организаций по уровням подчиненности, общность доходных источников, использование расщепления доходов в качестве инструмента регулирования бюджетной обеспеченности и т.д. И все же, вертикальные бюджетные связи, особенно на рубеже 1990-х годов, не отвечали ни одному из выделенных нами признаков эффективного бюджетного федерализма (фискальная эквивалентность, жесткие бюджетные ограничения, соответствующая институциональная среда). Действительно, собственные источники составляли незначительную долю доходов бюджетов союзных республик и местных органов и были недостаточны для выполнения возложенных на них обязательств. Дефицит покрывался перечислениями из вышестоящих бюджетов, т.е. на республиканском и местном уровнях проблема балансирования доходов и расходов практически не стояла. Анализ институциональной среды говорит о том, что правила межбюджетных отношений не обладали признаками объективности, прозрачности и не признавались всеми их субъектами в

качестве обязательных норм экономической деятельности. Принципы межбюджетных отношений не были закреплены в конституции или других основополагающих законах. То же самое относится и к распределению государственной собственности, накопленных активов и пассивов советского государства.

В середине 1980-х годов начался процесс снижения роли союзного правительства и ослабление централизованного контроля в бюджетно-финансовой сфере. Общая экономическая ситуация в СССР ухудшилась – упали темпы роста экономики, усилилось давление военных расходов, с 1985 г. резко сократились поступления от экспорта нефти и продажи алкоголя. Экономические реформы, начавшиеся в 1987-1988 гг. серьезно повлияли на отдельные функциональные блоки бюджетно-финансовой системы, но не изменили ни принципиальных основ ее деятельности, ни общего экономического климата. Распространение идей «регионального хозрасчета» в 1988-1990 гг., «парад суверенитетов», противостояние российского и союзного руководства в 1990-1991 гг. привели к сокращению доходов союзного бюджета, но, по существу, не затронули распределения расходных обязательств. Политизация бюджетных отношений, региональный бюджетный сепаратизм, прямые переговоры с центральным правительством для получения индивидуальных налоговых и других льгот фактически разрушили действовавшую систему распределения бюджетных средств на основе нормативов минимальной обеспеченности, но не уменьшили общего давления на союзный бюджет по поводу предоставления финансовых ресурсов. Предприятия и население получили большую степень экономической свободы, не приняв соответствующей нагрузки по финансированию важнейших расходов, а значит сохранялось прямое и косвенное дотирование производства и потребления за счет бюджета. В экономической политике правительства также были допущены ошибки, которые еще более ухудшили ситуацию в сфере государственных финансов.

В итоге, к концу 1980-х – началу 1990-х гг. внутренние стабилизаторы бюджетно-финансовой системы страны оказались разрушены. Расходы устойчиво превышали доходы, начался быстрый рост внутренней и внешней задолженности. Дефицит бюджета СССР находился в пределах 2-3 % ВВП в начале 1980-х гг., но превысил 6 % в 1986 и 9 % в 1988 г.³⁸ В 1991 г. бюджет СССР был сведен с дефицитом, равным примерно 20 % ВВП, а Российской Федерации – около 32 % ВВП. Государственный долг СССР увеличился с 25,6 млрд. долларов в 1984 до 80 млрд. долларов в 1990 г. Что касается Российской Федерации, то к концу 1991 г. ее задолженность составила 98 % по отношению к ВВП³⁹. Государственные финансы оказались в состоянии глубокого кризиса. Главные его причины, по всей видимости, состоят не в принципиальной нежизнеспособности существовавшей системы, а в распаде важных ее элементов, ответственных за поддержание баланса доходов и расходов, территориальное перераспределение бюджетных средств, соотношение

³⁸ A Study of the Soviet Economy... P.55.

³⁹ Илларионов А.Н. Попытки финансовой стабилизации в СССР и в России// Вопросы Экономики. 1995. № 7. С.4-9.

наличного и безналичного денежного обращения и др.

Все это дало толчок к резкому усилению деструктивной активности агентов межбюджетных отношений. В деятельности правительств союзных республик и местных органов проявились, пожалуй, все виды «оппортунистического поведения», описанные теорией общественных финансов : стремление увеличить расходы и передать доходы на другие уровни бюджетной системы, отказ от коллективных действий, сепаратизм и т.д. В результате, сформировалась институциональная среда, не только не способствующая «созданию» или «сохранению» появляющегося рынка, но и направленная в прямо противоположном направлении – к разрушению единого экономического пространства и существовавшей системы поддержания бюджетного равновесия. Возник особый тип децентрализации бюджетных отношений, который вполне можно назвать «федерализмом, разрушающим рынок».

В апреле 1990 г. принятым законом Союза ССР и несколькими указами президента были установлены новые принципы финансовых взаимоотношений между центральным правительством, союзными и автономными республиками. Республики получили право вводить собственные налоги и устанавливать обязательные платежи, контролировать цены на товары и услуги, выделять субсидии, определять условия инвестирования и правила использования прибыли и т.д. На них была возложена полная ответственность за формирование и исполнение республиканских бюджетов. Тем не менее, указанные направления реформы не получили всеобщего признания, например, путем закрепления в новом союзном договоре или конституции, и не были детализированы в законодательных и подзаконных актах. В течении 1990 г. многие республики и местные органы фактически присвоили себе право распоряжаться большей долей финансовых ресурсов, чем это позволял закон о государственном бюджете. Бюджет 1991 г. был подготовлен отдельно союзным и республиканскими правительствами. Практически все союзные республики, и даже некоторые местные органы, приступили к созданию собственных налоговых систем. Отношения с союзным бюджетом по поводу перечисления доходов стали строиться на основе неформальных договоренностей. К середине 1991 г. обычным явлением стал отказ от перечисления налогов в союзные органы. Начался неуправляемый процесс распада вертикальных бюджетных связей.

В Российской Федерации собственная государственная налоговая служба появилась в 1991 г. Тем самым, российское руководство получило возможность контроля всех бюджетных доходов, собираемых на территории страны. В начале 1991 г. правительство России заключило с союзными властями соглашение о перечислении в течении года 90 млрд руб., но фактически внесло 23 млрд, а 1 ноября полностью перестало выполнять обязательства перед союзным бюджетом.⁴⁰ Развал «бюджетной вертикали» приобрел необратимый характер. С ноября 1991 г. бюджет советского государства прекратил свою деятельность. Вот на таком фоне в России началось формирование принципиально новой системы общественных финансов.

⁴⁰ Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies/ Edited by R.M.Bird, R.D.Ebel, C.I.Wallich. The World Bank. Washington DC (USA), 1995. P.382.

Мы закончили краткое описание «бюджетного социализма». Под этим термином мы понимаем существовавшую в СССР систему бюджетно-финансовых отношений, которая обладала следующими признаками : огосударствление бюджетной и финансовой деятельности; большие масштабы перераспределения общественного продукта; превращение значительной части товаров и услуг в «общественные блага»; выполнение бюджетом и финансами только функций перераспределения доходов и аллокации ресурсов, но не макроэкономической стабилизации; невозможность достижения баланса затрат (налогов) и результатов (полезности общественных благ) одними лишь методами бюджетного равновесия; распределение подавляющей части расходов на неконкурентной и неисключаемой основе; отсутствие демократического учета предпочтений потребителей в процессе общественного выбора; поддержание равновесия в условиях мягких бюджетных ограничений; тесная взаимосвязь финансов предприятий и государства и т.д. Для вертикальных отношений в системе «бюджетного социализма» были характерны такие особенности, как отсутствие прямой связи доходных источников и расходных потребностей, мягкие бюджетные ограничения на всех уровнях и институциональная среда, в последние годы существования СССР не отвечавшая принципам объективности, прозрачности и общепризнанности всеми субъектами межбюджетных связей. В течении нескольких десятков лет «бюджетный социализм» был составной частью механизма централизованного планирования и управления. Распад экономических, политических и социальных институтов планового хозяйства быстро превратил его в хаотичный набор отдельных блоков, каждый из которых оказался внутренне устойчивым, но построенным на иных принципах, чем предполагает теория общественных финансов. Все это говорит о том, что реформа «бюджетного социализма», начавшаяся в 1992 г., должна была представлять собой длительный и чрезвычайно сложный процесс.

ГЛАВА 3.

СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современная бюджетная система России представляет собой уникальное явление : в ней переплетаются черты, унаследованные от советского периода, особенности, привнесенные в процессе перехода к рынку и элементы общественных финансов различных стран, послуживших моделью для российских реформ. Попытаемся выделить лишь те аспекты ее развития, которые непосредственно связаны с формированием межбюджетных отношений и участием в них отдельных регионов Российской Федерации.

3.1. ПЕРЕХОДНЫЙ ХАРАКТЕР БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Бюджетный социализм являлся отправной точкой реформы российских общественных финансов. Что можно считать конечной целью, какие задачи стояли и стоят перед реформаторами, каким требованиям должны отвечать бюджетные отношения страны с переходной экономикой и относительно низким (по стандартам ОЭСР) уровнем экономического развития ? В настоящее время можно дать только самый приблизительный ответ на эти вопросы. По-видимому, эффективная бюджетная система предполагает :

- бюджетные институты (формальные и неформальные организации, правила и нормы деятельности), способствующие выполнению традиционных функций общественных финансов;
- социальные программы, ориентированные на стимулирование трудовой и предпринимательской деятельности;
- доходные источники, не создающие избыточной нагрузки на частный сектор;
- распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами, уровнями исполнительной власти, повышающее качество производства и распределения общественных благ.⁴¹

Все эти общие положения, разумеется, невозможно считать критериями оценки бюджета и финансов. И все же, попытаемся учесть их при анализе процесса реформирования бюджетной системы России.

3.1.1. Направления бюджетной реформы в 1992-2000 гг.

⁴¹ *Tanzi V., Tsibouris G. Fiscal Reform Over Ten Years of Transition// IMF Working Paper WP/00/113. IMF. June 2000. P.12.*

Радикальная реформа советской модели «бюджетного социализма» проводилась по схеме, общей для всех европейских стран с переходной экономикой. В то же время, высокая степень огосударствления финансов в советский период, распад государственных институтов, недееспособность исполнительной власти и сильная разбалансированность бюджетной и финансовой сферы – все это сделало переходный процесс в России более сложным и длительным, чем в ряде других стран. По нашему мнению, основные направления бюджетной реформы были связаны, во-первых, с принципиальным изменением экономической роли государства, во-вторых, с формированием «жестких бюджетных ограничений», и, в-третьих, с перестройкой социалистической «бюджетной вертикали». Попробуем проанализировать количественные характеристики проведенной реформы именно с этих позиций. Соответственно, в центре нашего внимания окажутся показатели, связанные с сокращением государственной экономической деятельности, устранением несоответствия доходов и расходов, а также децентрализацией бюджетной системы.

Сокращение экономической деятельности государства

Наиболее заметным элементом реформирования стало резкое сокращение экономической деятельности государства, которое в течение считанных лет отказалось от роли основного собственника средств производства и перешло к выполнению функций предоставления общественных благ. Разумеется, это серьезно повлияло на состояние государственного бюджета и публичных финансов. Роль государства в переходной экономике достаточно трудно измерить, поскольку отсутствует полная статистика государственных расходов, ограничено применение понятия «расширенного правительства», распространены неденежные расчеты, и, наконец, государственное воздействие на деятельность частного сектора не находит полного отражения в официальной статистике. Тем не менее, все имеющиеся данные убедительно говорят о сокращении фактических расходов расширенного правительства в странах с переходной экономикой. Быстрее всего этот процесс протекал в 1990-1992 гг., т.е. в начальный период рыночных реформ. Впоследствии, в 1993-1998 гг., отношение государственных расходов к ВВП в восточноевропейских государствах, граничащих с Европейским Союзом, стабилизировалось на уровне 43-46 %, в странах Балтии – увеличилось с 35 % до 41 %, а в остальных государствах бывшего СССР, включая Россию, уменьшилось с 43 % до 35 %. Занятость в государственном секторе экономики переходных стран снизилась в среднем с 7,9 % трудоспособного населения в 1992 до 6,0 % в 1999 г. Одновременно произошло увеличение оплаты государственных служащих, поэтому доля государственных расходов на зарплату возросла, соответственно, с 3,7 % до 6,3 % ВВП.⁴²

В России расходы расширенного правительства (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, местные бюджеты, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов) составляли 57,7 % ВВП в 1992 и 39,4 % в 1999 г. (табл. 3.1). По имеющимся прогнозам в 2000 г. они должны

⁴² Gupta S., Leruth L., Mello de L., Charkavarti Sh. Transition Economies : How Appropriate Is the Size and Scope of Government ?// IMF Working Paper WP/01/55. IMF. May 2001. P.11-17.

были достигнуть 38,8 %, а в 2001 г. – 34,3 % ВВП⁴³. Занятость в российском бюджетном секторе сократилась с 9,3 % в 1992 до 4,3 % в 1999 г. Доля оплаты труда российских государственных служащих в ВВП составляла 1,7 % в 1992, а в 1999 г., по всей вероятности, несколько возросла. Отметим, что в указанный период в странах ОЭСР удельный вес работников бюджетного сектора экономики увеличился с 6,5 % до 7,8 %, а отношение заработной платы госслужащих к ВВП осталось неизменным в пределах 3,3 %.⁴⁴

Дальнейшее сокращение или увеличение расходной деятельности государства представляет собой принципиальный вопрос развития страны. В проекте «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.» («Программа Г.Грефа», май 2000 г.) предлагалось в течение 10 лет довести уровень расходов расширенного правительства до 30 % ВВП.⁴⁵ В правительственных решениях, связанных с обсуждением «Стратегии», в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (март 2001 г.) и других документах конкретные количественные ориентиры не приводятся, т.е. четкая правительственная позиция по этому вопросу не объявлена. МВФ прогнозирует средний уровень доходов федерального правительства в 2006-2015 гг. в размере 16,8 % ВВП (13,4 % в 1999 г.).⁴⁶ С учетом этого, предложенный в «Программе Г.Грефа» уровень 30 % кажется нам несколько заниженным. В любом случае, принятие курса на снижение расходов до 30-35 % ВВП означало бы как устранение сохраняющихся в России элементов социалистического патерналистского общества, так и отказ от модели «социального государства» свойственной большинству стран ОЭСР.⁴⁷

Относительно определения масштабов экономической деятельности государства нам хотелось бы сделать всего два самых общих замечания. Во-первых, теория общественных финансов подчеркивает, что эта проблема выходит далеко за экономические рамки. Ее решение должно осуществляться не только на основе оптимизации распределения ресурсов для производства и предоставления общественных благ, но и с учетом исторического опыта, политических тенденций и предпочтений.⁴⁸ В ряде современных исследований установлено влияние на масштабы государственной экономической деятельности таких чрезвычайно разнородных факторов, как степень интеграции в мировую экономику (для смягчения неблагоприятных

⁴³ Russian Federation : Report on Post-Program Monitoring Discussions// IMF staff country report № 01/102. May 2001. P.22.

⁴⁴ Gupta S., Leruth L., Mello de L., Charkavarti Sh. Transition Economies... P.16.

⁴⁵ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект. Фонд «Центр стратегических разработок». 15 мая 2000 г. Раздел 2.1.1.1. (<http://www.kommersant.ru/Docs/>)

⁴⁶ Russian Federation : Report on Post-Program Monitoring ... P.29.

⁴⁷ По данным Мирового банка с 1989 по 1994 г. отношение государственных расходов к ВВП в странах ОЭСР увеличилось с 46 до 51 % (см. : From Plan to Market. World Development Report 1996/ IBRD-WB. 1996. P.113).

⁴⁸ Rosen H. S. Public Finance/ Irwin-McGraw Hills.1999. P.6-7.

воздействий мирового рынка требуется большее государственное вмешательство), деловые и политические циклы (государственные расходы в большинстве стран растут в период, предшествующий выборам), демографические переменные (высокая доля пенсионеров и сложная этническая структура населения, как правило, ведут к повышению государственных расходов), развитость бюджетных институтов (слабые институты в бюджетной сфере могут привести к завышению затрат), степень однородности предпочтений налогоплательщиков и избирателей (в странах с неравномерным распределением доходов и высокой долей трансфертов и субсидий повышается общая величина бюджетных расходов), степень децентрализации правительства (в условиях высокой подвижности жителей может появиться конкуренция местных правительств за привлечение налогоплательщиков, что даст толчок к сокращению государственных расходов). С учетом этого многие ученые подчеркивают, что, вероятно, невозможно найти универсальный критерий оптимального размера государства.⁴⁹

Во-вторых, роль и размеры государства должны соответствовать его возможностям. Оценку эффективности государства и ее повышение вообще можно считать одной из важнейших задач современного мирового развития.⁵⁰ В странах с переходной социально-экономической системой государство, прежде всего, занято формированием важнейших общественных институтов и выполняет несколько иные функции, чем в обществах, развивающихся на стабильной основе. Соответственно, ко всем сторонам государственной деятельности предъявляются особые требования. По мнению специалистов МВФ, в 1999 г. в большинстве переходных стран, несмотря на сокращение государства, размер расходов и масштабы вмешательства в экономику продолжали оставаться слишком высокими. Об этом говорил, в частности, рост государственного долга, распространение неплатежей, сохранение регулирования во многих областях экономической деятельности. Но самое важное, сопоставление стоимости привлечения доходов и результатов осуществления расходных мероприятий свидетельствовало об относительно низкой эффективности государства. Специально разработанные индексы государственной задолженности, «качества государственного управления» и «регулирующей нагрузки на экономику» (затраты) устойчиво превышали прогресс в области продолжительности жизни, уровня образования и «эффективности государственного управления» (эффект).⁵¹ Отсюда можно заключить, что в переходных странах оптимизацию размеров государства следует связывать не столько с сокращением расходов, сколько с повышением результативности социальных программ, оптимизацией вертикального распределения полномочий, формированием институциональной среды, в которой сокращение общественного сектора приводило бы к росту частного, а также другими «качественными» факторами. На этой основе каждая страна,

⁴⁹ Gupta S., Leruth L., Mello de L., Charkavarti Sh. Transition Economies... P.4-5.

⁵⁰ Именно так оценивают важность данной проблемы специалисты Мирового Банка (см. : The State in a Changing World. World Development Report. 1997/ World Bank. 1997).

⁵¹ Gupta S., Leruth L., Mello de L., Charkavarti Sh. Transition Economies... P.27-31.

включая и Россию, должна самостоятельно определить наиболее приемлемые параметры государства.

Проблема несоответствия государственных доходов и расходов

Второй элемент российской бюджетной реформы связан с устранением несоответствия доходов и расходов («revenue gap»). В той или иной степени с этой проблемой столкнулись практически все страны с переходной экономикой, которым в течение 1990-х годов пришлось одновременно решать противоречивые задачи макроэкономической стабилизации, либерализации экономики и государственного строительства. В результате, в период радикальных экономических реформ бюджетные доходы упали намного ниже прогнозируемого уровня, а быстрое сокращение расходов невозможно было осуществить по политическим и социальным причинам.

Главными причинами падения доходов можно считать глубокий экономический спад и неадекватность налоговой системы. Сокращение промышленного производства в период с 1989 г. до начала подъема составило в среднем около 40 %, причем в странах Центральной и Восточной Европы этот показатель равнялся 28 %, Балтии – 43 %, бывшего СССР – 53 %. Как отмечают многие исследователи, спад оказался значительно сильнее, чем можно было предположить в начале рыночных реформ и по глубине, и по продолжительности, и по количеству затронутых отраслей. К 1997 г. большинству стран удалось преодолеть кризисное падение производства, а в 1999 г. экономический рост возобновился в 20 из 25 государств с переходной экономикой. В 1999 г. реальный ВВП превысил показатели 1989 г. в Польше (121,6 %), Словении (107,6 %) и Словакии (101,5 %). Средняя величина ВВП по странам Восточной Европы достигала 99,3 % по отношению к 1989 г. В странах бывшего СССР (кроме Балтии) ВВП находился на отметке 54,3 %. Средневзвешенное значение для всех стран с переходной экономикой составляло 71,3 % от уровня 1989 г.⁵²

Существует множество объяснений неодинаковой глубины экономического спада. Как правило, большинство исследователей указывают на различные стартовые условия, внешние воздействия, разрушение государственных институтов, неоднозначное влияние демократизации, экономической политики, внутренних и международных военных конфликтов и т.д. Соответственно, появилось несколько заметно отличающихся национальных моделей кризиса, депрессии и перехода к экономическому росту.⁵³ Тем не менее, общим для всех переходных стран можно считать падение производительности факторов производства, снижение объемов применения труда и капитала, а также разрушение инвестиционного механизма и снижение инвестиций до уровня, который не обеспечивал даже простого

⁵² Kolodko G.W. Globalization and Catching-Up : From Recession to Growth in Transition Economies// IMF Working Paper WP/00/100. IMF. June 2000. P.10.

⁵³ Ibid. P.13.

возобновления основных средств.⁵⁴ По-видимому, это и стало основной причиной «великой депрессии» в период рыночной трансформации.

В Российской Федерации сложилась ситуация, которая значительно усложнила преодоление «трансформационного спада». Для российской экономики в начале 1990-х годов были характерны, во-первых, глубокие структурные несоответствия (высокий уровень накопления и низкая факторная производительность, большие оборонные расходы, неразвитый сектор услуг, резкие различия в производительности труда и капитала между добывающими и обрабатывающими отраслями, зависимость от кооперации с республиками бывшего СССР и т.д.), и, во-вторых, недееспособность государственных институтов, приведшая к появлению неблагоприятной среды для экономической деятельности.⁵⁵ Неудивительно, что в условиях быстрой либерализации в России оказались особенно велики масштабы перемещения капитала из сферы накопления в сферу потребления, из производственного сектора – в сектор услуг, от инвестиций внутри страны – к производительным или непроизводительным вложениям за рубежом. Все это привело к нарушению воспроизводственного процесса и стало причиной глубокого и продолжительного экономического кризиса.⁵⁶ Российский ВВП в 1999 г. составил 56,1 % по сравнению с 1989 г. Минимальный уровень промышленного производства был зарегистрирован в 1998 г., падение за истекшие десять лет достигло 45,1 %. «Трансформационный спад» привел к сжатию традиционной налоговой базы (прибыль государственных предприятий и торговых компаний) и тем самым дал толчок к обострению проблемы несоответствия доходов и расходов. Доходы расширенного правительства в России сокращались вплоть до 1999 г. Если в 1992 г. их объем составлял 39,3 % ВВП, то к 1998 г. он уменьшился до 33,4 %.⁵⁷

Особенности налоговой системы также стали одной из причин разрыва доходов и расходов. В переходный период правительство утратило источники информации о количестве и ценах произведенных товаров, традиционные базы налогообложения резко сократились, существенно возросло число предприятий и организаций, расширились масштабы индивидуальной экономической деятельности, появились разнообразные формы платежей, начался быстрый рост отраслей, которые в социалистической системе либо не существовали вообще, либо не давали существенных бюджетных поступлений (финансовые рынки, сфера услуг, посредническая деятельность и т.д.). Потребовалось создавать принципиально новую для экономики социалистического типа

⁵⁴ *De Broek M., Koen V.* The Great Contractions in Russia, the Baltics and the Other Countries of the Former Soviet Union : A View from the Supply Side// IMF Working Paper WP/00/32. IMF. March 2000. P.22.

⁵⁵ *Transition and Institutions. The Experience of Gradual and Late Reformers/ Edited by G.Cornia, V.Popov.* Oxford University Press. 2001. P.30.

⁵⁶ Тэнкан ки но Росиа кейзай. Сидзе кейзай ико то тоукей сисутему (Российская экономика в период трансформации. Переход к рынку и система статистики. *На японском языке*)// Под ред. М.Кубонива, С.Табата. Токио (Япония), 1999. С.31-37.

⁵⁷ Russian Federation : Selected Issues// IMF staff country report № 00/150. November 2000. P.79.

систему сбора доходов. Вдобавок ко всему, во многих переходных странах к налоговой системе начали предъявлять завышенные требования : ее рассматривали не только как инструмент аккумуляции бюджетных доходов, но и как средство поддержки предприятий, регулирования занятости и решения многих других задач. В некотором смысле, налоговая система заменила план в качестве основного инструмента экономической политики. В итоге, распространились налоговые льготы, ставки налогов оказались подвижными, а правительственные органы начали уделять больше внимания работе с отдельными крупными налогоплательщиками, чем совершенствованию налоговой системы в целом.

Некоторые из перечисленных проблем удалось разрешить относительно быстро. Достаточно назвать введение налога на прибыль, инфляционно-защищенного и ориентированного на все стадии воспроизводства НДС, современного подоходного налога, платежей в социальные фонды, увеличение обложения имущества и т.д. Уже в 1992 г. в большинстве стран, включая Россию, сложилось соотношение основных видов налоговых платежей, которое, в общих чертах, существует до сих пор. Несмотря на это, налоговые доходы во всех странах с переходной экономикой сократились с 28,7 % ВВП в 1992 до 27,5 % в 1998 гг. Причем в государствах Восточной Европы средние цифры составляли, соответственно, 33,8 % и 33 %, в странах бывшего СССР – 25,1 % и 23,9 %, а в России – 35,9 % и 29,2 %.⁵⁸ С 1993 до начала 2000 г. в составе российских налоговых доходов не произошло серьезных изменений, за исключением, пожалуй, некоторого сокращения налога на прибыль, повышения удельного веса акцизов и налогов на экспорт и импорт. К 1999 г. структура налоговых поступлений России по отношению к ВВП не отличалась принципиально от показателей ОЭСР и других европейских стран с переходной экономикой. Российская специфика заключалась в иных пропорциях прямых и косвенных налогов : несколько большей значимости налога на прибыль (превышение средних показателей двух названных групп стран на 1,5-2 % ВВП), меньшем удельном весе подоходного налога (на 4 % ВВП), высокой доле налогов на торговлю и некоторых мелких налогов, вводимых на субнациональном уровне (на 5 % ВВП).⁵⁹

Принципиальные отличия ситуации в России состояли не в видах и структуре налоговых платежей, а в уровне их собираемости, существовании различных зачетных схем и других явлениях, которые отражают состояние институциональной и общей экономической среды функционирования налоговой системы. Совокупная налоговая нагрузка на экономику, рассчитанная по методологии МВФ, в 1999 г. достигала 36 % ВВП, что выше средних показателей и стран ОЭСР (33 %), и стран с переходной экономикой (28 %).⁶⁰ Предельные ставки по многим налогам в России были относительно высоки и велико количество мелких налогов. На протяжении 1990-х годов характерной чертой российской налоговой системы было наличие множества

⁵⁸ *Tanzi V., Tsibouris G. Fiscal Reform ...* P.18.

⁵⁹ *Russian Federation : Selected Issues...* P.66-72.

⁶⁰ *Ibid.* P.71-72.

налоговых льгот и большая налоговая задолженность. Из этого нетрудно заключить, что налоговое бремя распределялось крайне неравномерно, а нагрузка на добросовестных плательщиков заметно превышала средние цифры. Улучшение положения дел в институциональной сфере, а также отказ от налоговых зачетов, полная ликвидация задолженности крупнейших налогоплательщиков, сокращение до минимума бюджетных неплатежей и другие положительные перемены произошли только в 1999 г. Доходы расширенного правительства достигли 35,6 % ВВП, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 2,2 %.⁶¹ В 2000-2001 гг. положительные тенденции в области налоговой системы получили дальнейшее развитие.

Разумеется, были и другие факторы, оказавшие влияние на сокращение доходной части : инфляция, низкие поступления от распродажи государственного имущества, быстрая приватизация в секторах, традиционно являвшихся источниками наполнения бюджета и т.д. Мы перечислили лишь несколько наиболее важных причин падения налоговых доходов, связанных с глубоким экономическим спадом и неадекватностью налоговой системы. А теперь обратимся к расходной деятельности государственного бюджета.

Сжатие расходов в России, также как и в других переходных странах, чаще всего следовало за снижением доходных поступлений, т.е. носило вынужденный характер. В среднем, расходы расширенного правительства во всех рассматриваемых государствах сократились с 47,2 % ВВП в 1992 до 35,3 % в 1998 г. В пределах бывшего СССР эти цифры составили, соответственно, 47,5 и 31,9 %, а в России – 59,7 и 39,5 %. В Российской Федерации расходы сильнее всего упали в 1992-1993 гг. (с 57,7 до 43,6 % ВВП по данным МВФ). К 1999 г. был достигнут уровень в 39,4 %, в 2000 и 2001 г. расходы продолжали сокращаться. Это произошло, прежде всего, за счет отказа от многих видов субсидирования экономики (по некоторым данным – с 14 % ВВП в 1992 до 4-5 % в 1998 г.⁶²), снижения военных затрат и государственных инвестиций. Уменьшение прочих статей, по-видимому, было не результатом планомерной деятельности, а итогом политического компромисса. Такие элементы структуры расходов как образование, здравоохранение и социальная защита, уменьшились незначительно, по крайней мере по отношению к ВВП. В период политической нестабильности и одновременного изменения стабилизационной политики в 1993-1998 гг., снижение расходов происходило в неявном виде : нарастали бюджетные неплатежи, расходные обязательства произвольно передавались бюджетам нижестоящих уровней. Наряду со снижением некоторых видов расходов увеличились процентные платежи и затраты по обслуживанию государственного долга, а также ассигнования на социальные цели (в период приватизации многие предприятия передали бюджетам объекты социальной инфраструктуры). Кроме того, ряд натуральных льгот, предоставляемых социалистическим государством, получил денежное выражение и был включен в расходную часть бюджета. Все это замедлило сокращение расходов и достижение баланса с доходными поступлениями.

⁶¹ Ibid. P.79.

⁶² *Tanzi V., Tsibouris G. Fiscal Reform ... P.23.*

Положение в общественных финансах стабилизировалось только в 1999 г., когда возникла уникальная ситуация : сокращение расходов сопровождалось увеличением доходов, причем эти процессы происходили весьма неравномерно на различных уровнях бюджетной системы. Доходы расширенного правительства выросли на 2 % ВВП (наибольший рост был зафиксирован на федеральном уровне), а непроцентные расходы упали на 4 % (в основном, за счет субфедеральных бюджетов). Соответственно, первичный дефицит (-3,4 % ВВП в 1998 г.) расширенного правительства превратился в профицит (2,5 % ВВП). Непосредственными причинами стало продолжение жесткого контроля за расходами, начатого в 1998 г., наряду с получением дополнительных доходов от обложения экспорта, изменениями в системе уплаты налогов крупными плательщиками и эффективной деятельностью федерального казначейства. Впоследствии проявились некоторые другие важные и долгосрочные тенденции : сформировались основы политического консенсуса по вопросу о балансировании бюджета, начала функционировать новая институциональная структура бюджетной системы, было достигнуто соглашение о реструктуризации части внешней задолженности, постепенно улучшилась общая экономическая обстановка. В 1999 г. окончательный баланс доходов и расходов расширенного правительства по-прежнему был отрицательным и составлял -3,2 %, причем федеральное правительство имело дефицит в -4,7 %, субнациональные бюджеты – нулевой баланс, а государственные внебюджетные фонды – профицит в размере +1,3 % ВВП (табл. 3.1). Однако, начался быстрый экономический рост и повышение бюджетных доходов. В 2000-2001 гг. дефицит перестал играть роль главного источника напряженности в системе общественных финансов.

И все же, по нашему мнению, проблему разрыва доходов и расходов пока не удалось полностью разрешить. Фактически, устранены лишь ее наиболее явные ее проявления – дефицит федерального бюджета и инфляционные методы финансирования, большинство видов бюджетных неплатежей и неденежных расчетов. Тем не менее, в период 1992-1999 гг. непрерывно рос внутренний и внешний государственный долг. После августовского кризиса 1998 г. был объявлен частичный дефолт по внутренним обязательствам. Значительная часть расходных полномочий федерального правительства была передана на нижние уровни бюджетной системы, а региональные правительства и муниципальные образования оказались не в состоянии их финансировать. «Поток» государственных доходов и расходов удалось примерно сбалансировать, но одновременно с этим произошло увеличение «запаса» накопленных обязательств расширенного правительства. Следовательно, первый, наиболее трудный этап стабилизации общественных финансов остался позади, однако создание условий для устойчивого и самостоятельного развития бюджетной системы в будущем потребует немалых затрат времени и сил.

Децентрализация бюджетной системы

Бюджетная децентрализация представляет собой сложнейшую научную проблему. В данном разделе мы на время оставим в стороне рассуждения о формах и эффективности децентрализации, влиянии ее на экономическое и социальное развитие и попытаемся ответить лишь на один вопрос : произошло

ли в пореформенной России расширение доходных и расходных полномочий нижних уровней бюджетной системы? Степень децентрализации, как правило, измеряется с помощью двух показателей: доли доходов и расходов субнациональных бюджетов в консолидированном и степени обеспеченности субнациональных бюджетов «собственными» доходами, т.е. полученными на территории региона и полностью определяемыми решениями региональных властей. Первый из этих индикаторов говорит о том, что российскую бюджетную систему, сложившуюся к концу 1990-х годов, можно считать децентрализованной (по крайней мере до уровня субъектов Федерации). В период 1992-1998 г. доля субнациональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета страны (без трансфертов) постепенно увеличилась с 40 до 56 %, но затем снова сократилась до 49 % в 1999 г. (табл. 3.2). Сокращение продолжалось и в 2000 г., поскольку происходил рост доходов федерального бюджета за счет поступлений от внешней торговли. Несмотря на это, в настоящее время (конец 2001 г.) удельный вес субнациональных органов в общих доходах существенно превышает 40 %. Примерно такой же уровень в 1990-х годах был характерен, например, для Китая, Германии, США и некоторых других государств. Особенностью России является сравнительно низкая доля финансовой помощи федерального бюджета, передаваемой на субнациональный уровень. В 1999 г. все виды передачи средств в доходах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований составляли примерно 15 %, в то время как в Китае, Мексике, Бразилии они колебались вокруг отметок 25-30 %. Соответственно, в России доли субнациональных бюджетов в доходах и расходах различались значительно меньше, чем в перечисленных странах. Получается, что российские региональные и местные бюджеты были лучше обеспечены доходами, собираемыми на их собственной территории, что также свидетельствует об относительно высокой степени децентрализации.⁶³

В определенной степени этот тезис подтверждают и данные МВФ (см. табл. 3.1). В 1992 г. доходы федерального бюджета, чистые (без трансфертов) доходы субнациональных бюджетов (т.е. бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований) и внебюджетных фондов достигали, соответственно 16,6, 11,9 и 10,9 % ВВП. В 1999 г. указанные величины составили уже 13,4, 14,0 и 8,2 %. Таким образом, за семь лет федеральный бюджет «потерял» 3,2 % доходов, внебюджетные фонды – 2,7 %, а бюджеты регионов и муниципальных образований увеличили долю своих доходов в ВВП на 2,1 %. Что касается расходов, на три уровня расширенного правительства в 1992 г. приходилось 27, 12 и 8,4 % ВВП, а в 1999 г. – 18,1 %, 15,9 % и 7,5 %. Нетрудно заметить, что только для субнациональных бюджетов увеличилось соотношение к ВВП и доходов, и расходов. Это является прямым свидетельством передачи полномочий нижестоящим бюджетам.

⁶³ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Париж, январь 2001. (<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>). Журнальный вариант данной статьи опубликован в «Вопросах Экономики» (№ 4. 2001. С.34-51).

Тем не менее, внимательный анализ механизма межбюджетных отношений приводит к весьма противоречивым выводам. Во-первых, процесс децентрализации, если судить по доле региональных бюджетов в консолидированном, происходил лишь в 1992-1994 гг. В последующий период наблюдалось хотя и неравномерное, но довольно устойчивое снижение доли субнациональных бюджетов в доходах и, одновременно, повышение в расходах. Кроме того, с 1994 по 1998 г. с 35,2 до 37,1 % увеличилась доля федерального бюджета в налогах и других обязательных платежах, собираемых на территории регионов. Параллельно сократились относительные объемы финансовой помощи федерального бюджета субнациональным правительствам, т.е. уменьшилось отношение передаваемых из центра средств к собираемым на территории регионов доходам федерального бюджета. Если в 1994 г. этот своеобразный «процент возврата» для всех видов переданных регионам средств достигал, по некоторым сведениям, 73,1 % налоговых доходов, то к 1998 г. в регионы возвращалось всего 20,7 % собранных средств (последняя цифра отражает только финансовую помощь федерального бюджета).⁶⁴ Обеспеченность субнациональных бюджетов собственными доходами, действительно, несколько возросла, но это произошло в условиях сокращения реального объема ресурсов, имеющих их распоряжении.

Во-вторых, существенно различалась степень формальной и реальной децентрализации. Несмотря на то, что значительные объемы доходов и расходов были формально переданы на нижние этажи бюджетной системы, федеральное правительство сохранило и даже усилило контроль за налоговой системой и расходной деятельностью региональных и местных бюджетов. Например, в области доходов на уровне Федерации решаются вопросы расщепления основных источников налоговых доходов на федеральную и региональную части, ограничиваются ставки, устанавливаются базы и порядок введения многих региональных и местных налогов. В целом, по существующим оценкам, до 85 % всех доходов региональных и местных бюджетов так или иначе регулируется федеральным правительством, и лишь 15 % полностью определяется региональными и местными властями.⁶⁵ Похожая ситуация складывается и в сфере бюджетных расходов. Следовательно, если судить по этим показателям, реальной децентрализации рычагов управления бюджетной системой не произошло.

В-третьих, перераспределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы носило явно несбалансированный характер. Действительно, прирост доходов субнациональных бюджетов за период 1992-1999 гг. (2,7 % ВВП), (см. табл. 3.1) отставал от увеличения их расходов (3,9 %). В 1992 г. бюджеты имели профицит в размере 1,5 %, а с 1995 по 1998 г. расходы превышали доходы от -0,3 до -1,2 % ВВП. Следовательно, субнациональные бюджеты с определенным временным лагом также столкнулись с проблемой несбалансированности доходов и расходов. Их реакция заключалась в расширении кредиторской задолженности, задержке перечисления доходов в

⁶⁴ Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Под ред. А.М.Лаврова. М., 1999 г. С.167-172.

⁶⁵ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000/ OECD. 2000. P. 127.

национальный бюджет, передаче части расходов местным органам без соответствующего ресурсного обеспечения, применении неденежных форм расчетов, заимствованиях на внутреннем и внешнем кредитном рынке, выводе части доходов во внебюджетные фонды и т.п. Фактически, субнациональные бюджеты копировали политику центрального правительства по отношению к ним, а многие проблемы оказались просто перенесены с верхнего на нижние уровни бюджетной системы. Сбалансировать консолидированные доходы и расходы субъектов Федерации и муниципальных образований удалось только в 1999 г. Важно отметить, что произошло это за счет падения расходов (на 1,5 % ВВП), которое обогнало сокращение и собственных доходов (0,2 %), и федеральной финансовой помощи (0,2 %). Повысилась устойчивость субнациональных бюджетов, рассматриваемая с точки зрения соотношения доходов и расходов, но влияние этого процесса на реальное состояние бюджетной сферы оказалось негативным.

В итоге, оказывается совсем непросто ответить на элементарный вопрос : произошла ли в пореформенной России децентрализация бюджетной системы ? Скорее всего, на него надо дать положительный ответ. Но при этом необходимо подчеркнуть, крайнюю противоречивость этого процесса. По-видимому, только в период 1992-1994 гг. можно было говорить о безусловной децентрализации по всем рассматриваемым параметрам. Впоследствии, распределение доходов и расходов, а также полномочий по управлению бюджетной системой приобрело чрезвычайно неустойчивый характер, с преобладанием тенденции к усилению роли федерального бюджета.

Мы перечислили лишь некоторые направления бюджетной реформы в России и в странах с переходной экономикой. Разумеется, этим не исчерпывались изменения в системе общественных финансов в течении 1990-х годов. Достаточно упомянуть структурную перестройку доходов и расходов на всех уровнях, создание нового институционального механизма межбюджетных отношений, развитие современной методики формирования бюджетов и многое другое. Реформирование бюджетной системы Российской Федерации продолжается. И все же, нетрудно заметить, что к 2001 г. на каждом из направлений были достигнуты важные результаты : стабилизировалось соотношение доходов и расходов расширенного правительства, сложились более или менее устойчивые пропорции распределения средств между уровнями бюджетной системы, сформировались основные блоки институциональной структуры. По-видимому, в развитии бюджета и финансов наступил новый этап, который условно можно назвать этапом эволюционного развития.

3.1.2. Проблемы развития современной бюджетной системы

Уже к 2000 г. в России появились важнейшие элементы новой бюджетно-финансовой системы, которая принципиально отличается от существовавшей в советский период. Тем не менее, пока сохраняется ряд крупных проблем, таких как наличие у государства невыполнимых социальных обязательств, неэффективная структура доходов и расходов, отсутствие важных блоков бюджетно-финансового механизма и т.д. Разрешение этих проблем

становится приоритетным направлением развития системы общественных финансов.

Обязательства государства

В прогнозах на 2000 г. российские официальные органы оценивали общий объем обязательств расширенного правительства в размере 62-65 % ВВП.⁶⁶ Это намного превышало средний уровень в странах ОЭСР, который, по данным Мирового Банка, в середине 1990-х годов составлял около 51 %. Интересно, что в 1996 г. по расчетам российского госкомстата ВВП на душу населения в пересчете по паритету покупательной способности составлял в России 6742 доллара, что сопоставимо с показателем Мексики (7181 доллар).⁶⁷ В известном смысле, Россия представляла собой страну с мексиканским уровнем душевого ВВП, которая пыталась поддерживать, скажем так, шведскую систему социального обеспечения. В то же время, почти третья часть всех обязательств российского бюджета существовала только на бумаге, но в реальности не выполнялась, причем такая ситуация воспроизводилась в течение нескольких лет. Большой разрыв между юридически оформленными расходными обязательствами (62-65 % ВВП) и фактическими расходами (35,8 %), а также доходными ресурсами (38,8 % в 2000 г.), (см. табл. 3.1) – это важнейшая особенность и крупнейший недостаток российской бюджетно-финансовой системы. Для его устранения требуется, прежде всего, текущее балансирование бюджета расширенного правительства и использование всех возможностей для повышения доходов. Так, например, по мнению составителей «Программы Г.Грефа», в ближайшие 10 лет возможна реструктуризация задолженности и снижение долговых платежей до 4-5 % ВВП в 2005-2010 гг. против 7-8 % в 1999-2000 гг. Повышение доходов от использования государственного имущества до 2-3 % (1 % - 2000 г.) способно принести дополнительно 1-2 % ВВП. Вполне вероятно и постепенное расширение заимствований до 2-4 % ВВП (0 % - 2000 г.). Как показывают элементарные арифметические подсчеты, за счет перечисленных мер полностью решить проблему невозможно. Поэтому, по мнению правительственных экспертов, главным методом балансирования общественных финансов должен стать отказ от фактически не выполняемых государственных социальных обязательств в размере 16-20 % ВВП.⁶⁸ Отметим, что большинство из них сконцентрировано на субнациональном уровне бюджетной системы.

Бюджет и внебюджетные финансовые ресурсы

Значительная часть доходов и расходов российских общественных финансов не отражена в бюджетах. Во-первых, в России существуют огромные государственные внебюджетные фонды : пенсионный, занятости (с 2001 г. консолидирован в бюджете), социального и медицинского страхования. Общая

⁶⁶ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект. Раздел 2.1.1.1. (<http://www.kommersant.ru/Docs/>).

⁶⁷ Российский статистический ежегодник/ М., 2000. С.608.

⁶⁸ Стратегия развития Российской Федерации ... Раздел 2.1.1.1.

величина доходов и расходов внебюджетных фондов в 1992-1999 гг. составляла 7-9 % ВВП (примерно треть федерального бюджета). В 1999 г. на них приходилось 23 % доходов и 19,5 % расходов расширенного правительства. Теоретически, внебюджетные фонды имеют собственные источники доходов и расходные обязательства, но в действительности между бюджетом и фондами происходит движение средств, часто выходящее за пределы официальной статистики и бюджетного контроля. Работа данного сектора общественных финансов вызывает такое количество претензий, что федеральные власти ставят задачу консолидации в бюджете и централизации ресурсов большинства фондов. В сущности, этот процесс уже идет и в подтверждение достаточно привести только одну цифру : с 1992 по 1999 г. в расходах бюджета расширенного правительства доля фондов увеличилась с 14,5 до 19,5 %, а в доходах упала с 27,7 до 23 %⁶⁹. Внебюджетные фонды существуют также и на субнациональном уровне бюджетной системы, однако об их величине нет точных данных.

Во-вторых, в бюджеты включена лишь небольшая часть доходов и расходов государственных и муниципальных предприятий, а также поступлений и затрат, связанных с эксплуатацией имущества. Так, например, квартирная плата за муниципальное жилье была впервые включена в доходы в 2000 г., а многие виды аналогичных поступлений до сих пор не отражены в соответствующих бюджетах. Неудивительно, что доля доходов от использования государственной собственности в 1995-1999 гг. составляла незначительную величину – 2-4 % доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации.⁷⁰

В-третьих, с 1995 г. в России создаются органы местного самоуправления, формально не входящие в систему государственного управления страной. Муниципальные органы формируют собственные бюджеты и располагают значительными финансовыми ресурсами. В 1998 г. их удельный вес в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации достигал 64,6 % (6,1 % ВВП).⁷¹ Принципы распределения собственности, бюджетных ресурсов, доходных и расходных полномочий между государственной бюджетной системой и муниципальными органами представляют собой одну из самых запутанных проблем российских общественных финансов.

Доходы и налоговая система

Особенности системы доходов Российской Федерации, как правило, связывают с чрезмерной налоговой нагрузкой на экономику, неразвитостью институциональной среды и структурой доходных поступлений. Основой правительственной политики в этой области является снижение налоговых изъятий, упрощение системы налогов, повышение эффективности налогового

⁶⁹ Russian Federation : Selected Issues... P.79.

⁷⁰ Российский статистический ежегодник... С.504.

⁷¹ Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений. Министерство финансов Российской Федерации. М., 2000. (<http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>).

механизма, гарантии стабильности налоговой системы и другие меры. Попытаемся выделить несколько наиболее важных структурных характеристик доходной части российских общественных финансов.

В доходах бюджетной системы преобладают косвенные налоги (налоги на обращение и потребление) (табл. 3.3). В 1996 г., например, на косвенные налоги приходилось 71 %, а на прямые налоги (налоги на прибыль и доход) – 29 % доходов консолидированного бюджета. В большинстве стран ОЭСР складывалось прямо противоположное соотношение. Доля налога на прибыль в России составляла 20 %, а в Японии – 21, США и Великобритании – 10, Германии – 4 %. Подоходный налог с граждан приносил в доходы бюджета России 1,8 %, в США – 45, Японии – 42, Великобритании – 40 % и т.д.⁷² Следовательно, в части прямых налогов основную налоговую нагрузку в России несли предприятия, а не частные лица. Кроме того, в России преобладало налогообложение доходов, а налогообложение имущества давало незначительные суммы. В большинстве стран налоги на доходы граждан и недвижимое имущество принадлежат региональным и местным бюджетам. Однако, в России поступления от этих налогов были относительно невелики, а значит регионы и муниципальные органы не имели прочной финансовой базы.

И прямое, и косвенное налогообложение имеет свои преимущества и недостатки. Положительными чертами косвенных налогов считается простота взимания, защита от инфляции, создание благоприятных условий для инвестирования и сбережений, а также обезличенный характер налогообложения, позволяющий снизить сопротивление населения увеличению налоговой нагрузки. Отрицательные стороны связаны с тем, что косвенные налоги не ориентированы на справедливое распределение доходов и слабо связаны с процессами общественного выбора, т.е. их механизм не заставляет государство постоянно доказывать соответствие собранных доходов объему предоставленных благ. Поэтому изменения структуры налогообложения отражают процессы демократизации общества, а увеличение доли косвенных налогов нередко становится свидетельством скрытой бюрократизации общественного устройства и отчуждения государства от граждан-налогоплательщиков.⁷³

При обсуждении проблем в сфере доходов нельзя не отметить их зависимость от внешней торговли, и, прежде всего, от экспорта товаров сырьевой группы. Отметим, что в 2000 г. стоимость экспорта тридцати основных сырьевых товаров составила 29,4% ВВП, десяти основных товаров – 26,9% ВВП, трех основных товаров – нефти, нефтепродуктов и газа – 21,5% ВВП.⁷⁴ В 1993-1996 гг. налоговые поступления (акцизы, экспортные пошлины,

⁷² Россия на зясей (Бюджетная система России. *На японском языке*) / Под ред. М.Кубониwa. Экспортно-импортный банк Японии. Исследовательский материал № 28. Токио (Япония), 1996. С.24-25.

⁷³ Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций / М., 1995. С.66.

⁷⁴ Илларионов А. Экономическая политика в условиях открытой экономики со значительным сырьевым сектором. (<http://www.polit.ru/documents/413251.html#i1>).

плата за пользование природными ресурсами, налог на прибыль, НДС и др.) от экспорта нефти и газа давали 14-20 % налоговых доходов консолидированного бюджета страны⁷⁵. Изменение условий торговли, международных цен на российское сырье приводит к таким резким колебаниям доходов, что их становится невозможно учесть в текущем бюджетном планировании. Отсюда вполне понятно желание защитить финансовую систему от колебаний конъюнктуры на внешних рынках. Для этого в Бюджетном послании 2001 г. Президента России Федеральному собранию предложено разделить федеральный бюджет на две части.⁷⁶ Первая его часть должна строиться на основе минимально возможных цен на товары российского экспорта, поскольку эти доходы обеспечивают финансирование государственных расходов независимо от влияния внешнеэкономической конъюнктуры. Вторая часть федерального бюджета (стабилизационный фонд) формируется за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен (она накапливается в валюте и расходуется на погашение государственного долга страны). Первые шаги по созданию фонда получили отражение в бюджете 2002 г.

Следующая «структурная болезнь» доходной части российских общественных финансов связана с демонетизацией экономики, получившей наибольшее распространение в середине 1990-х годов. В 1996 г. 25 % всех доходов федерального бюджета поступило в неденежной форме. На субнациональном уровне степень распространения неденежных инструментов была примерно в два раза выше. Федеральному бюджету удалось полностью решить данную проблему в 1999 г., тогда как в регионах в указанный период неденежное исполнение консолидированных региональных бюджетов в отношении к налоговым поступлениям составляло 34,2 %. Только в 2000 г. этот показатель сократился до 5,6 % в среднем по России⁷⁷, хотя примерно четвертая часть субъектов Федерации от 10 до 30 % доходов продолжала собирать в виде различных денежных суррогатов. Векселя, чеки и другие безналичные средства используются крайне неэффективно и приводят к появлению ряда сбоев в бюджетном процессе. Несмотря на это, полное вытеснение неденежных инструментов из системы общественных финансов может продлиться до 2003-2004 гг.

Структура расходов

Расходы российских общественных финансов также имеют ряд специфических черт (см. табл. 3.3). Существенную нагрузку создает обслуживание и погашение государственного и муниципального долга. К 1999 г.

⁷⁵ *Tabata S.* The distribution of oil and gas export earnings among Russian regions// Presented on the Slavic Research Center's Annual Winter Symposium (Jan 25-26, 2001). Hokkaido University. Sapporo (Japan). (<http://src-home.slav.hokudai.ac.jp/sympo/2000winter/2000winter.html>).

⁷⁶ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию "О бюджетной политике на 2002 год". (<http://strana.ru/state/kremlin/2001/04/20/987776763.html>).

⁷⁷ Россия после кризиса 1998 г. Доклад Всемирного банка// Вопросы Экономики. № 12. 2001. С.81.

суммарный внешний долг России достигал 178,7 млрд долларов (97,4 % ВВП). Государственный внешний долг составлял 154,6 млрд долларов (84,3 % ВВП). Из последней суммы долг бывшего СССР, ответственность за который приняла на себя Россия, составлял 103,5 млрд долларов, а собственно российская задолженность, возникшая в период 1992-1999 гг. – 51,1 млрд долларов. Внутренний долг в 1999 г. был относительно небольшим – 583,6 млрд руб. (12,8 % ВВП). Примерно 97,5 % российского внешнего и внутреннего долга приходилось на федеральное правительство. В области обслуживания и погашения долга российские власти проводили следующую политику : государственный внешний долг Российской Федерации, как правило, обслуживался в установленные кредитными договорами сроки, внутренний долг выплачивался на условиях правительства, а советский внешний долг погашался с большим опозданием, поскольку в его отношении постоянно велись переговоры о списании и реструктуризации. Суммарная долговая нагрузка на экономику неуклонно возрастала и достигла максимума в 1999 г. В 1992-1999 гг. долговые расчеты отнимали от 2 до 7 % ВВП или 15-20 % расходов расширенного правительства. Обслуживание федеральной части долга увеличились с 2,0 % ВВП в 1994 до 6,3 % в 1999 г. (35,1 % доходов и 31,8 % расходов федерального бюджета). В 2003, 2005 и 2008 г., независимо от решения проблемы советской задолженности, наступают пики погашения внешних долгов России, когда придется направить на эти цели, соответственно, 27,5, 20,9 и 21 % бюджетных расходов.⁷⁸ Неудивительно, что с 1999 г. федеральный бюджет использует все возможности для концентрации ресурсов и накопления валютных резервов. Тем более, что 19 января 2001 г. российское правительство официально объявило о проведении политики обслуживания и погашения долга в соответствии с официальным графиком платежей и впервые за последние 10 лет приступило к выполнению своих внешних обязательств в полном объеме.⁷⁹

В расходах консолидированного бюджета 80 % приходится на социальную сферу, экономику, оборону и другие общественные услуги. Их планирование, чаще всего, ведется от достигнутого уровня, оценка эффективности отсутствует. Правительство считает наименее эффективными ассигнования на экономику (8 % ВВП в 2000 г., включая поддержку жилищно-коммунального хозяйства - ЖКХ) и, с учетом этого, предлагает почти полное их сокращение в период до 2005 гг.⁸⁰ Структура расходов различается в зависимости от уровня бюджетной системы. Так, например, в федеральном бюджете на социальные расходы приходится всего лишь 13 %, а в региональных – около 40 %. Основная часть неэффективно используемых и намеченных к урезанию расходов приходится именно на региональные бюджеты. Нетрудно сделать вывод, что сокращения по данной схеме приведут к резким вертикальным изменениям в распределении бюджетных ресурсов.

⁷⁸ Russian Federation : Report on Post-Program Monitoring ... P.29.

⁷⁹ *Илларионов А.* Платить или не платить ? Альтернативные стратегии снижения бремени государственного внешнего долга// Вопросы Экономики. № 10. 2001. С.5.

⁸⁰ Стратегия развития Российской Федерации ... Раздел 2.1.1.1.

С позиций необходимости реформ и возможности сокращения бюджетных расходов наибольшее внимание привлекают дотирование ЖКХ и предоставления коммунальных услуг (в среднем, 17 % расходов региональных и местных бюджетов, или около 2,7 % ВВП в 1999 г.).⁸¹ Государственным жильем и коммунальными услугами, а значит и дотациями, пользуется подавляющее большинство населения России, независимо от уровня доходов. Распределение бюджетных средств между предприятиями не носит конкурсного характера, эффективность использования дотаций очень низка. По-видимому, они представляют собой элемент социалистической бюджетной системы, сохранившийся с 1950-х годов. Реформа финансирования ЖКХ неоднократно предлагалась российским правительством, но постоянно откладывалась по политическим и социальным мотивам. Однако, только после решения этой проблемы можно будет говорить о формировании в системе общественных финансов России структуры расходов, близкой к странам ОЭСР.

Бюджетно-финансовый механизм

Особой проблемой российских общественных финансов является незавершенность создания бюджетно-финансового механизма. В бюджетном планировании не выработано действенных методик экономического прогнозирования и контроля расходных обязательств, поэтому постоянно возникает проблема секвестирования бюджета или, наоборот, распределения дополнительных доходов. На стадии исполнения бюджета нет надежной информации о поступлениях и ассигнованиях по времени, территориям и отраслям. Невозможен также полный учет средств внебюджетных фондов и финансовых потоков между уровнями бюджетной системы. Не существует единой системы управления государственным долгом, объемы долговых обязательств региональных и муниципальных бюджетов точно не известны.

Исходя из этого, правительство намечает самые разнообразные меры по совершенствованию бюджетного механизма. Их центральным звеном является развитие казначейской системы, т.е. создание универсального органа, который в перспективе должен обеспечивать движение всех общественных финансовых ресурсов. В формировании современного казначейства консультанты МВФ выделяют четыре этапа :

- образование в составе министерства финансов особого подразделения, ответственного за сбор доходов и осуществление бюджетных платежей;
- концентрация государственных финансовых ресурсов на едином казначейском счете в Центральном банке;
- введение стандартизированного учета бюджетных средств на основе общей книги казначейских счетов («Treasury General Ledger»);
- создание комплексной системы финансового управления и планирования государственного сектора.

В октябре 2000 г., Россия находилась на втором этапе создания казначейской системы.⁸² Более конкретно это означало, что через Федеральное

⁸¹ Russian Federation : Selected Issues... P.90.

⁸² *Potter B.H., Diamond J. Setting Up Treasuries in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union/ IMF Occasional Paper № 198. Oct.3, 2000. P.4.*

казначейство проходило 100 % доходов и около 90 % расходов федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, велось исполнение бюджетов 7-ми высокодотационных субъектов Федерации и еще в 56-ти осуществлялось расходование федеральных средств, передаваемых на региональный уровень. С 1 октября 2001 г. планировалось перевести на казначейское обслуживание всех получателей федеральных бюджетных средств.

В создании казначейства возникло несколько серьезных препятствий. Некоторые из них можно считать чисто техническими – например недостаточная мощность вычислительных центров и компьютерных сетей, нехватка соответствующего опыта и специалистов в министерстве финансов и т.п. Другие препятствия связаны с общим уровнем бюджетной работы, и, прежде всего, с низким качеством формирования и исполнения бюджетов, исправить которые не могло бы даже самое развитое и технически совершенное казначейство. Третьи относятся к последовательности работ – в России, как и в большинстве переходных стран, первоначально появились механизмы контроля текущих бюджетных доходов и расходов, а учет расходных обязательств, финансовое планирование, составление реалистичных проектов бюджетов остались на втором плане. Все вместе это привело к значительно более медленному формированию казначейских систем по сравнению с первоначальными планами. Второй этап строительства современного казначейства должен был завершиться к концу 2001 г.

Сказанное выше позволяет заключить, что бюджетная система России носит переходный характер. Содержание этого понятия заключается в переходе от «бюджетного социализма» к модели общественных финансов, основанной на малом вмешательстве государства в экономику и низком уровне социальных обязательств. «Продвинутость» переходного процесса можно определить следующим образом : в 1992-1999 гг. путем радикальных реформ были сокращены масштабы экономической деятельности государства, достигнут примерный баланс доходов и расходов и перестроена их структура, расширены полномочия бюджетов субнациональных уровней, созданы институциональные основы новой бюджетно-финансовой системы. С 2000 г. в бюджетных реформах начался эволюционный этап, главной задачей которого является формирование условий для устойчивого и самостоятельного развития, а также повышение эффективности российских общественных финансов. Современные особенности перехода связаны с неодинаковой скоростью трансформации «бюджетного социализма» на различных этапах бюджетной системы. По нашему мнению, создание жестких бюджетных ограничений, изменения доходов и расходов, появление рыночной институциональной среды и многие другие реформы относительно быстро продвигались на федеральном, но запаздывали на субнациональном уровне. Это оказало существенное влияние на существовавшую «бюджетную вертикаль» : в отношениях центра и регионов России появился особый, переходный вариант межбюджетных связей.

3.2. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

3.2.1. Этапы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации

1991-1993 – перевернутая «бюджетная вертикаль»

В 1991-1993 гг. были предприняты первые попытки реформирования межбюджетных отношений. Законы РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» 1991 г. (действовал до 2000 г.), «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» 1991 г. (действовал до 2000 г.), «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов» 1993 г. (действовал до 2000 г.) установили принципы бюджетного федерализма, закрепили права регионов формировать и распоряжаться бюджетными средствами, заложили основы налоговой системы и распределения доходных источников. К сожалению, ни один из законов не был полностью реализован. Главной причиной этого стало сопротивление регионов и неспособность федеральных властей обеспечить выполнение законодательства. Планы реформирования межбюджетных связей превратились в пустую декларацию, а в деятельности субнациональных органов появился прецедент выборочного соблюдения важнейших федеральных законодательных решений.

В этих условиях, фактически, сохранялись социалистические принципы организации межбюджетных отношений. Продолжалась советская практика расщепления основных налогов по индивидуальным нормативам и покрытия дефицитов субсидиями вышестоящих бюджетов. Пропорции распределения доходов были несколько увеличены в пользу регионов, поэтому число нуждающихся в субсидиях сократилось. Правда, наряду с этим, федеральный бюджет регионам передал также и ответственность за финансирование большинства социальных и инвестиционных программ, субсидирование продовольствия, медикаментов и общественного транспорта. Объем сдвинутых «вниз» расходных обязательств, вероятно, приближался к 6-7 % ВВП, поскольку одни только субсидии в середине 1992 г. оценивались в размере 4 %.⁸³

Важнейшим отличием сложившейся системы от советской «бюджетной вертикали» было фактическое распределение полномочий. В СССР всеми бюджетными ресурсами распоряжались центральные органы, в то время как в новой России эти права все более «перетягивали» на себя регионы. Расщепление налогов и выделение финансовой помощи было предметом постоянного торга регионов с центром (только в 1993 г. ставки расщепления налогов изменялись три раза). Как правило, преимущества получали субъекты Федерации, оказывавшие на российское правительство сильное внеэкономическое давление. Наиболее ярким примером стала ситуация вокруг

⁸³ Russia and the Challenge of Fiscal Federalism/ Edited by C.I.Wallich. Washington DC (USA), 1994. P.24.

Республик Саха, Татарстан, Башкортостан и Чечня. В начале 1992 г. они прекратили перечисление доходов в федеральный бюджет и потребовали введения одноканальной системы сбора и распределения налоговых доходов, которая позволила бы ежегодно уплачивать Федерации заранее оговоренную фиксированную сумму. С руководством первых трех республик был достигнут компромисс, заключавшийся в том, что их бюджеты фактически получили все налоговые доходы, но центральное правительство сняло с себя ответственность за финансирование федеральных программ. Так были заложены основы для появления в России асимметричной модели бюджетного федерализма. Как отмечают некоторые ученые, чтобы приостановить политический распад страны, пришлось принести в жертву эффективность бюджетной системы.⁸⁴ Однако, центробежные силы продолжали действовать. К концу 1992 г. уже 20, а через год – 30 субъектов Федерации полностью или частично отказались от перечисления доходов в федеральный бюджет. Решающая роль в распоряжении доходными ресурсами перешла от центра к регионам, т.е. «бюджетная вертикаль» перевернулась с «ног на голову». Дальнейшее ее использование в условиях новой России оказалось невозможным, поскольку это вело не только к хаотичной и бессистемной децентрализации, но и к фактическому разрушению федеральных финансов.

1993-1998 гг. – «асимметричный федерализм»

Второй этап начался с подписания Федеративного договора и принятия российской Конституции 1993 г. Бюджетные отношения центра и регионов несколько упорядочились. Конституция подтвердила равенство субъектов Федерации и несколько упорядочила полномочия центра и регионов. В законе о федеральном бюджете 1994 г. были установлены единые нормативы расщепления налогов между уровнями власти до 1998 г. и закреплена их стабильность. Тогда же появился федеральный фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) стали распределяться по формализованным критериям. Эти элементы бюджетного федерализма с определенными модификациями сохраняются до настоящего времени. В 1994 г. по специальному указу президента регионы получили право введения собственных налогов (отменено в 1996 г.). Законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997 г.) установили, что муниципальные образования имеют собственные бюджеты, составляющие наряду с федеральным и региональным 3-й уровень. Российская бюджетная система приобрела формальные признаки федеративного государства.

В то же время, в развитии межбюджетных связей проявилось множество отрицательных моментов. Низкая инфляция, стабильный рубль, снижение дефицита федерального бюджета создали видимость макроэкономической стабилизации. Наряду с этим увеличился внутренний и внешний долг, возросла долговая нагрузка. Состояние и федеральных, и региональных финансов ухудшилось, массовый характер приобрело

⁸⁴ *Shleifer A., Treisman D. Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia/ London (England), 2000. P.141.*

использование неденежных инструментов, задержки зарплаты бюджетным работникам стали обычным явлением. Распределение полномочий между уровнями бюджетной системы оставалось неопределенным, а соглашения в этой области нарушались всеми уровнями власти. Федеральное правительство в массовом порядке продолжало передавать в регионы расходные полномочия без соответствующего подкрепления доходами. Часть бюджетного дефицита оказалась сдвинутой с федерального на региональный, а затем – на местный уровень. Расщепление налогов по единым ставкам привело к углублению неравенства регионов. Особенности российской налоговой системы (например, уплата налога на прибыль по месту регистрации головной компании, отсутствие географической связи между внесением НДС и процессом производства добавленной стоимости) усилили неравномерность распределения налогового потенциала. Воспользовавшись полученными правами, региональные власти ввели сотни разнообразных налогов и сборов, которые заметно ухудшили условия экономической деятельности. Трансферты из федерального бюджета, теоретически, распределялись по единым формулам, но фактически, согласовывались индивидуально для каждого региона. Механизм перечисления трансфертов работал в пользу местных руководителей, имеющих неформальные связи с федеральным правительством. Другие виды финансовых взаимоотношений между уровнями бюджетной системы, например, взаимные расчеты, дотации, субсидии, бюджетные ссуды и прямые расходы федерального бюджета распределялись на основе субъективных критериев и, чаще всего, были недоступны ни для бюджетного контроля, ни для научного анализа. Именно в этот период асимметричность, т.е. формальное и реальное неравенство регионов в финансовом взаимодействии с центром, превратилась в определяющий признак российских межбюджетных отношений.

Асимметричный федерализм часто рассматривается как положительный пример гибкой политики, хорошо зарекомендовавшей себя в решении этнических проблем (Канада, Испания), в отношениях с провинциями, значительно отличающимися по уровню экономического развития (Китай), в создании благоприятных условий включения ресурсно-обеспеченных штатов в бюджетную систему страны (США).⁸⁵ Юридические основы для появления асимметричного федерализма в России дают статьи 72 и 73 Конституции, в которых ряд государственных полномочий отнесен к совместному ведению Федерации и ее субъектов, а также указана возможность договорного распределения полномочий. Заключение договоров и соглашений стало главным направлением развития федеративных структур в 1994-1997 гг. Причины выбора Россией асимметричной модели, по всей видимости, связаны с тем, что в середине 1990-х годов центральное правительство не имело достаточного влияния для введения единых правил федеральных взаимоотношений и предпочло путь индивидуальных переговоров с отдельными регионами.

В научной литературе даются различные оценки российского асимметричного федерализма. Как правило, главным его достоинством называют ослабление сепаратистских тенденций, что позволило сохранить

⁸⁵ *Martinez-Vazques J., Boex J. Russia's Transition to a New Federalism/ Washington DC (USA), 2001. P.4.*

целостность Российской Федерации. В этом смысле Россия представляет собой уникальный образец сохранившегося федерального государства, основы которого были заложены при социализме, в то время как три другие «социалистические федерации» (СССР, СФРЮ и ЧССР) распались в первые годы демократических реформ.⁸⁶ К недостаткам асимметричного федерализма относится противоречие между формальными полномочиями и реальными возможностями регионов, неформальная практика региональных лидеров в отношениях с центром, усиление территориальной дифференциации, появление региональных ограничений на перемещение товаров, рабочей силы и капитала, финансовое давление на федеральное правительство и т.д. Но самое важное, в субъектах Федерации, добившихся особого статуса, ослабляются стимулы к проведению политических и экономических преобразований, а в бюджетной области – замедляется формирование жестких бюджетных ограничений, перестройка структуры доходов и расходов и других элементов «бюджетного социализма». Все это говорит о неизбежности замены асимметричного федерализма на иную модель вертикальных государственных отношений по мере появления политических, экономических и институциональных предпосылок.

1998-2001 гг. – эволюция межбюджетных отношений

Третий этап ведет отсчет от кризиса августа 1998 г. Во второй половине 1998-начале 1999 г. правительство взяло курс на отказ от внутренних и внешних заимствований, частичный дефолт по внутренним обязательствам и полную выплату государственного внешнего долга. В условиях девальвации рубля концентрация финансовых ресурсов потребовала большого напряжения сил и, в том числе, проведения чрезвычайно жесткой бюджетной политики. Немедленно развернулась работа по сокращению расходов и наведению порядка на всех уровнях бюджетной системы, чему способствовало улучшение внутренней и внешней экономической ситуации. Были приняты Бюджетный кодекс (введен в действие 1 января 2000 г.), первая и вторая части Налогового кодекса (первая введена 1 января 1999 г., вторая – вводится по частям с 1 января 2001 г.), Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации (одобрена в июле 1998 г.) и многие другие документы. В результате, удалось выработать единые требования к устойчивости региональных бюджетов, провести ревизию государственных расходных обязательств, создать прочный механизм распределения федеральной финансовой помощи, ускорить развитие казначейской системы. Это позволило устранить важнейшие недостатки асимметричного федерализма и разрешить наиболее острые противоречия межбюджетных отношений. После радикальных перемен в начале-середине 1990-х годов начался период эволюционного развития. Его главным направлением стало постепенное выравнивание формального и реального неравенства субъектов Федерации в отношениях с центром, т.е. переход от «асимметричного» к «равному» федерализму.

В 2000-2001 гг. в процессе развития вертикальных бюджетных связей возникли новые проблемы. Прежде всего, были внесены важные изменения в

⁸⁶ *Huges J.* From Federalisation to Recentralisation// *Developments in Russian Politics. Vol.5/ Edited by S.White, A.Pravda, Z.Gitelman. Palgrave (England). 2001. P.128.*

политические, юридические и административные основы федеративных отношений. Достаточно отметить такие меры как образование семи федеральных округов, назначение в них полномочных представителей президента (май 2000 г.), создание основ для федерального вмешательства в случае противоречия решений субнациональных властей российскому законодательству (июль 2000 г.), реформу Совета Федерации и формирование Государственного Совета (июль 2000 г.). Основной чертой новой федеративной модели стал равный подход ко всем регионам и концентрация властных полномочий в руках президента и центрального правительства. Неудивительно, что аналогичные изменения начались и в системе межбюджетных отношений. В 2000-2001 гг. усилилась концентрация доходных источников и расходных обязательств на федеральном уровне, завершилась перестройка порядка распределения трансфертов, практически все расчеты по доходам и расходам федерального бюджета были переданы в органы казначейства. Можно сказать, что принципы бюджетного федерализма были приведены в соответствие с новыми политическими, юридическими и организационными основами построения Российской Федерации. Усиление центрального правительства превратило российскую модель внутригосударственных отношений из «равного» в «централистский» федерализм.

К середине 2001 г. была разработана долгосрочная стратегия развития страны, закреплённая в «Основных направлениях социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (март 2001 г.) и других правительственных документах. Сформировалась более или менее определённая политика обслуживания государственного долга. Федеральный бюджет приступил к концентрации средств для осуществления внешних выплат. В области межбюджетных отношений был взят курс на предоставление субнациональным органам реальной бюджетной автономии, хотя и в значительно более узких рамках, чем это провозглашалось ранее. В «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» (май 2001 г.) намечено завершить распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, сократить многие виды расходов, и, прежде всего, на региональном и местном уровне, найти средства для эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и т.д. Фактически в 2001 г. началась очередная крупная бюджетная реформа, которая будет продолжаться в течение нескольких лет и приведёт к появлению в России принципиально новой модели межбюджетных отношений.

3.2.2. Органы бюджетной системы и соглашения федеральных и региональных властей по бюджетно-финансовым вопросам

Организация социалистической «бюджетной вертикали» базировалась на трёх принципах : во-первых, полный контроль вышестоящих органов за деятельностью нижестоящего звена бюджетной системы; во-вторых, двойное подчинение бюджетных органов; в-третьих, единый подход к построению «бюджетной вертикали» на всей территории СССР. Какие изменения произошли в Российской Федерации в период реформирования её бюджетной системы ?

Как правило, в организационной структуре российской бюджетно-финансовой системы выделяют три уровня : федеральный, региональный и местный. Строго говоря, местное самоуправление не входит в систему государственной власти, а значит и бюджеты муниципальных образований нельзя относить к системе государственных финансов. На практике их границы очень трудно определить. Более того, вероятно имеет смысл говорить о существовании четырех-пяти иерархических уровней бюджетной системы, поскольку отношения крупных субъектов Федерации и входящих в их состав 9-ти автономных округов, также как и взаимосвязи крупных городов, районов и других административных единиц внутри субъектов Федерации имеют целый ряд особенностей и могут рассматриваться как отдельное звено.⁸⁷ Государственные внебюджетные фонды имеют двухуровневую организацию (федеральный и региональный уровни). Все это свидетельствует о значительном усложнении организационной структуры современных общественных финансов по сравнению с периодом «бюджетного социализма».

Федеральные органы в регионе включают : контрольно-ревизионное управление Министерства финансов, управления федерального казначейства, отделения министерства по налогам и сборам, отделения налоговой полиции, отделения государственного таможенного комитета, отделения Центрального банка РФ и отделения государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости населения⁸⁸, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Федеральный дорожный фонд⁸⁹). Важнейшими функциями федеральных органов в регионе является сбор доходов всех видов, распределение их по уровням бюджетно-финансовой системы, осуществление расчетов, проведение бюджетных и налоговых инспекций. Юридически, региональные отделения федеральных бюджетно-финансовых органов не подчиняются региону, т.е. система двойного подчинения ликвидирована. Однако, региональные власти имеют мощные неформальные рычаги. Например, всем федеральным службам они обеспечивают технические условия для работы, предоставляют помещения, жилье и некоторые социальные льготы для работников. Общие затраты регионов на содержание федеральных органов могут значительно превышать правительственные ассигнования. Так, например, в 1997 г. центральное правительство выделило Ханты-Мансийскому управлению Министерства по налогам и сборам 60 млн руб., а общие его расходы составили 320 млн руб., из которых 260 млн руб. поступило от властей национального округа.⁹⁰ С учетом этого, нетрудно представить, какой силы может достигать воздействие отдельных регионов на деятельность федеральных финансовых служб.

⁸⁷ *Лаэров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М.* Межбюджетные отношения в России...

⁸⁸ Государственный фонд занятости населения ликвидирован с 1 января 2001 г.

⁸⁹ Дорожный фонд теоретически включен в бюджет, но сохраняет важные характеристики внебюджетных фондов : целевые доходные источники, самостоятельность в распределении расходов, собственную организационную структуру и т.д.

⁹⁰ *Shleifer A., Treisman D.* Without a Map... P.119.

Между органами федерального и регионального уровней сформировалась весьма сложная система взаимосвязей. Во-первых, в зависимости от политического веса региональных руководителей складывались различные модели взаимодействия федеральных и региональных учреждений. Влияние региональных руководителей на территориальные отделения федеральных финансовых органов начало сокращаться только с 2000 г., в результате проведенной административной реформы. Во-вторых, федеральные органы имели неодинаковые степени зависимости от властей региона. Например, отделения Центрального банка работали более автономно, чем подразделения Министерства по налогам и сборам и т.д. В-третьих, ряд важнейших функций, таких как сбор налогов, контрольно-ревизионная работа, техническое обеспечение бюджетных расчетов в рамках казначейской системы осуществлялся централизованно, практически без участия субнациональных властей. Собственную региональную систему сбора налогов до 2001 г. имел только Татарстан. В-четвертых, оказались тесно переплетены формальные и неформальные отношения, причем они действовали в различных направлениях : неформальное влияние использовалось для получения дополнительных полномочий или избавления от имеющихся обязательств. Все это говорит о том, что социалистическая система двойного подчинения хотя и была формально отменена, но в российских условиях превратилась в неформальную и одностороннюю зависимость территориальных подразделений федеральных финансовых служб от региональных властей.

К региональным бюджетно-финансовым органам относятся, прежде всего, финансовые отделы субъектов Федерации. Формально они имеют двойное подчинение : региональной администрации и Министерству финансов РФ. Подчиненность последнему означает обязанность предоставления информации на вышестоящий уровень и периодические инспекции. До 2000 г. практиковалось установление министерством рекомендаций по оплате работников региональных финансовых органов, а часть заработной платы ряда работников регионального уровня выплачивалась Министерством финансов. В настоящее время (конец 2001 г.) федеральное министерство не оказывает прямого влияния на деятельность финансовых органов, т.е. прежняя система двойного подчинения фактически исчезла.

Следующий элемент бюджетного федерализма России – это договоры и конкретизирующие их соглашения федерального правительства и субъектов Федерации по вопросам разграничения полномочий. Само существование договоров и соглашений, наряду с Конституцией РФ и федеральным законодательством, представляет собой отличительную черту формирования федеративной системы и отражает особенности политического процесса в России. Заключение договоров началось сразу после принятия Конституции 1993 г. и протекало наиболее активно в 1995-1996 гг. К середине 1999 г. было заключено 42 договора и 250 соглашений с 46 субъектами Федерации. Финансово-бюджетным вопросам посвящены 16 соглашений с 16 субъектами. Главный предмет соглашений – это распределение между центром и конкретным регионом собираемых налогов и расходных полномочий. Первыми заключили такие соглашения республики Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия). Они получили право оставлять у себя значительно большую, по сравнению с другими регионами, часть собираемых налогов и взяли

обязательства финансировать большую долю расходов. Фактически, эти соглашения легализовали особые бюджетные режимы, введенные названными республиками еще в 1991-1992 гг. Следуя их примеру, в 1995-1997 гг. еще 13 российских регионов заключили подобные соглашения. Причем Санкт-Петербург, Свердловская область и Краснодарский край сумели включить в их текст даже большее количество преимуществ, чем первые три республики. Особые отношения с федеральным бюджетом по поводу распределения доходов имели также республики Карелия и Ингушетия.

Тем не менее, подавляющее число привилегий, полученных по соглашениям, никогда не были реализованы на практике. Это относится ко всем регионам, за исключением Татарстана, Башкортостана и, в некоторой степени, Саха (Якутии). Начиная с 1998 г. правительство России весьма успешно проводило линию на установление единых норм в отношениях с регионами. Заключенные ранее договора по многим параметрам не соответствуют этому. Неудивительно, что большинство соглашений никогда не исполнялись федеральными властями. С истечением срока действия, по-видимому, они не будут продлены и просто утратят силу. Соглашение с Башкортостаном после окончания срока действия было возобновлено лишь «неформально», без подписания какого-либо документа. Соглашение с Татарстаном было возобновлено и подписано, но не как межправительственный, а как документ более низкого уровня. В 2000 г. были достигнуты договоренности о постепенном вхождении Татарстана и Башкортостана в единое бюджетное пространство Российской Федерации. С 2002 г. планировался полный переход этих республик на общероссийские принципы бюджетных отношений, хотя и с компенсацией им части «выпадающих доходов» в виде федеральных инвестиций.

Несмотря на заключение соглашений с отдельными регионами, во второй половине 1990-х годов реальное распределение доходов и расходов между регионами стало более равномерным, чем в начальный период рыночных реформ. Ситуация в Татарстане, Башкортостане и Саха (Якутии) вплоть до 1999 г. отличалась некоторыми особенностями, но эти отличия от других субъектов Федерации быстро уменьшались. В 1993-1998 гг. наибольший рост бюджетных доходов на душу населения наблюдался в богатых природными ресурсами автономных округах, а также Москве и Санкт-Петербурге. Следовательно, различия в бюджетной обеспеченности регионов в наибольшей степени определялись не их статусом, а имеющимся экономическим и налоговым потенциалом.

Мы уже отмечали, что в первой половине 2000 г. началась крупная реформа федеративных отношений. В структуре органов бюджетно-финансовой системы не произошло существенных изменений, а вот большинство заключенных договоров и соглашений центра и регионов объявлены противоречащими федеральному законодательству и подлежащими отмене или пересмотру (далее мы рассмотрим межбюджетный аспект реформ 2000-2001 гг. более подробно).

Попробуем оценить изменения в структуре российских бюджетных органов, произошедшие в ходе радикальных реформ. Наиболее важным

моментом нам кажется создание необходимых основ для полной централизации таких ключевых функций, как сбор доходов и бюджетные расчеты. В этих областях перевернувшаяся было «бюджетная вертикаль» полностью восстановилась и стала не менее прочной, чем была в советские времена. Регионы потеряли возможность задерживать перечисление доходов на счета федерального бюджета или произвольно менять пропорции расщепления налогов, как это было в начале-середине 1990-х годов. К приобретениям региональных властей можно отнести, пожалуй, только автономию повседневной деятельности их бюджетных подразделений. По-видимому, баланс потерь и приобретений сложился не в пользу регионов, особенно с учетом возросшей роли последних в системе федеральных отношений. Противоречие высокого формального статуса и небольших реальных организационных возможностей региональных властей заставило их искать пути компенсации и создало питательную среду для неформального влияния на работу территориальных отделений федеральных финансовых служб. Организационная структура бюджетной системы обросла сетью субъективных отношений, которые начали серьезно сказываться на ее эффективности.

3.2.3. Доходы, расходы, межбюджетные отношения

Как мы уже отмечали выше, имеющиеся данные о доходах и расходах бюджетов федерального и субнациональных правительств показывают, что в период рыночных реформ произошла децентрализация бюджетной системы. Несмотря на чрезвычайно противоречивый и неустойчивый ее характер, соотношение федерального и субнациональных бюджетов все же приблизилось к пропорциям, существующим в большинстве крупных стран-федераций. Тем не менее, одни только показатели доходов и расходов не позволяют понять суть действительных процессов, происходящих в системе российского бюджетного федерализма, а именно : в распределении доходной базы, расходных обязательств и межбюджетных отношениях.

Доходы

Теоретически, возможны три способа обеспечения субнациональных органов финансовыми ресурсами. Первый способ состоит в передаче им всех полномочий по взиманию доходов и установлению фиксированных взносов в национальный бюджет. Очень близкая система в 1980-х годах применялась в Югославии и Китае, а в 1991-1993 гг. ее элементы существовали также и в России. Второй способ заключается в полной централизации доходных функций и финансировании региональных потребностей с помощью трансфертов, грантов или расщепления некоторых налогов по решениям центрального правительства. Этот способ в чистом виде применялся в СССР и Венгрии, а в настоящее время используется во Франции, Италии, Нидерландах и других странах в отношении отдельных органов местного самоуправления. Третий, наиболее распространенный способ, предполагает разделение полномочий по сбору доходов между правительствами различных уровней и дополнительное использование межбюджетных трансфертов. Только в последнем случае возможно достижение определенной «фискальной эквивалентности», т.е. установление связи между объемом налоговых доходов и затратами на производство общественных благ, и, на этой основе, повышение экономической

эффективности. Применяя третий способ, необходимо распределить между уровнями бюджетной системы виды налогов и четыре типа налоговых полномочий (права определения базы, ставок, порядка взимания налогов и использования налоговых поступлений).⁹¹

Зарубежный опыт показывает, что в ряде стран доходной базой бюджетов каждого уровня являются «собственные налоги» (США, Япония, Франция, Швеция – «американская модель»). В этом случае «пакет», состоящий из налога и всех налоговых полномочий, принадлежит одному бюджетному органу. В других странах практикуется разделение указанного «пакета» между уровнями бюджетной системы (Германия, Австрия, Нидерланды, Мексика – «германская модель»). Возможно множество комбинаций в зависимости от набора налоговых полномочий предоставляемых конкретному бюджетному органу. В России, применяется смешанная модель, т.е., по крайней мере теоретически, существуют и собственные, и расщепляемые налоговые доходы. Однако, отсутствует точная классификация налоговых полномочий (содержание «пакета») и оценка их влияния на поведение налоговых органов и налогоплательщиков. В результате, по мнению российских специалистов, это ведет не столько к сложению положительных черт американской и немецкой модели, сколько к умножению их недостатков.⁹²

В структуре доходов консолидированных региональных бюджетов основную часть (свыше 75 %) составляют налоговые поступления (табл. 3.3, 3.4). Налоги и сборы в Российской Федерации, как известно, состоят из федеральных, региональных и местных. Эти налоги являются собственными доходами соответственно федерального, регионального и местных бюджетов. Такое деление установлено с 1991 г. и сохраняется до сих пор, хотя набор налогов несколько изменился. В Налоговом кодексе РФ (первая часть) установлены закрытые перечни налогов каждого уровня, т.е. введение не упомянутых налогов запрещено. Отметим, что предельные ставки всех налогов устанавливаются федеральным законодательством, а применяемые ставки и конкретные вопросы взимания налогов – законодательством соответствующего уровня.

Поступления от ряда федеральных налогов – регулирующих налогов (налог на прибыль организаций, НДС, акцизы, подоходный налог, платежи за пользование природными ресурсами, источники образования дорожных фондов) – могут распределяться между нижестоящими уровнями власти. Порядок распределения устанавливается, как правило, в бюджетном законодательстве, но может быть прямо указан в законодательстве о конкретных налогах, или регулироваться соглашениями правительства РФ и субъектов Федерации. Так, например, в законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» установлены предельные доли поступлений некоторых федеральных и региональных налогов, зачисляемых в местные бюджеты на постоянной основе (не менее 50 %

⁹¹ Fiscal Federalism in Theory and Practice/ Edited by T.Ter-Minassian. IMF. 1997. P.50-51.

⁹² Пронина Л.И. Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления// Финансы. № 5. 2000. С.20.

подходного налога с физических лиц, не менее 5 % налога на прибыль, не менее 10 % НДС, не менее 5 % акцизов на алкоголь и не менее 10 % акцизов на другие товары за исключением минерального сырья). Эти налоги носят название закрепленных. Регионы также могут передавать часть доходов (полученных от Федерации или собственных) на местный уровень.

Единые пропорции распределения регулирующих налогов между федерацией и регионами впервые были зафиксированы в бюджете 1994 г. и, за небольшим исключением, оставались постоянными до 1998 г. (табл. 3.5). С 1999 г. начался процесс пересмотра установленных соотношений, связанный с изменением денежной и финансово-бюджетной политики, а также налогового и бюджетного законодательства. Общим направлением изменений стала централизация в федеральном бюджете надежных и легко собираемых источников доходов и, прежде всего, НДС. Предполагалось, что сокращение доходов региональных бюджетов будет компенсировано введением нового регионального налога с продаж (правом его введения воспользовалось большинство регионов) и передачей на региональный уровень 50 % вновь введенного федерального налога на вмененный доход. Однако, в течение 1999 г. централизация доходов привела к сокращению поступлений в субнациональные бюджеты на 1 % ВВП, а введение новых налогов смогло дать 0,5 % дополнительных доходов.⁹³ Доля субнациональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета начала сокращаться.

В доходах региональных и местных бюджетов в первой половине 2000 г. налоговые поступления составляли 68-76 % (табл. 3.6). Из них наибольшая часть приходилась на федеральные налоги, распределяемые между уровнями власти – 53-58 %. Регулирующие налоги, определяемые законодательством федерального уровня, давали 23-39 %. Доля налогов, устанавливаемых ближайшим вышестоящим уровнем власти и зачисляемых в региональные или местные бюджеты по фиксированным ставкам, не превышала 4-13 %. Кроме того, 25 % налоговых доходов региональных бюджетов приходилось на региональную часть налога на прибыль. Теоретически регионы могли устанавливать собственную ставку обложения прибыли ниже федерального «потолка» (19 % в 2000 г.), но на практике этим пользовалось небольшое число субъектов Федерации. Трансферты из вышестоящих бюджетов составляли 18-28 % доходов. Получается, что примерно 85 % доходов региональных и местных бюджетов регулировалось вышестоящим уровнем власти. Только 15 % доходов можно было считать находящимися под контролем региона или муниципалитета. Но и они попадали под большое количество федеральных ограничений в отношении базы, ставок, порядка введения или взимания налогов. Следовательно, некоторое повышение доли субнациональных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы, происходившее в 1990-х годах, не было подкреплено соответствующей децентрализацией налоговых полномочий. Неудивительно, что в 1998 г. собственные доходы (закрепленные и регулирующие, без учета передачи средств из федерального бюджета) покрывали 70 % и более расходов только в 46 регионах. Из них в 13 регионах

⁹³ Russian Federation : Selected Issues... P.65.

собственные расходы достигали 85 % и более. Остальные субъекты Федерации имели показатель менее 60 %.⁹⁴

Тенденция к централизации налоговых полномочий еще более усилилась в 1999-2001 гг. Часть 1 и 2 Налогового кодекса ужесточила ограничения, налагаемые на деятельность субнациональных правительств в налоговой области. Перечень налогов, разрешенных для введения, по сравнению с предыдущим периодом существенно сократился. С 1 января 2000 г. регионы потеряли право предоставлять налоговые льготы по принадлежащим им частям разделяемых федеральных налогов, в том числе по налогу на прибыль. Все это показывает, что реальная децентрализация бюджетной системы России, прежде всего в области доходов, далеко не соответствовала формальной, т.е. той, о которой можно судить по объемным характеристикам бюджетных доходов различных уровней.

В сравнении с другими странами мира, субнациональные органы России обладают значительно меньшей автономией в налоговой сфере, чем такие развитые федерации как, например, Канада, США, Швейцария. В этих странах большинство решений по поводу базы, ставок, порядка введения и взимания местных налогов принимается на субнациональном уровне. Российская система распределения налоговых полномочий выглядит более централизованной также и по сравнению с Китаем, Индией или Бразилией. Наиболее близко российской модели соответствуют Германия и Мексика. Однако, по мнению ряда исследователей, чрезмерная централизация налоговых полномочий в двух последних государствах становится причиной неэффективной деятельности органов регионального и местного управления в бюджетной области.⁹⁵

В целом, распределение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации имеет следующие черты : во-первых, собственная доходная база региональных и местных бюджетов далеко недостаточна для покрытия расходов; во-вторых, подавляющая часть доходов субнациональных бюджетов регулируется органами власти вышестоящего уровня; в-третьих, распределение регулирующих доходов между уровнями бюджетной системы после стабилизации в 1996-1998 гг. снова приобрело тенденцию к централизации, несмотря на противоположные заявления федеральных властей. Фактически в области доходов бюджетная система России носит централизованный, т.е. вертикально-асимметричный характер.

Расходы

При обсуждении расходной деятельности субнациональных бюджетов мы выделим три основных проблемы : вертикальное распределение обязательств, влияние на региональную экономику и частный сектор, а также передачу расходов с федерального уровня (федеральные мандаты).

⁹⁴ *Сомоев Р.Г.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации/ СПб., 1999. С. 95.

⁹⁵ См. *Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М.* Межбюджетные отношения в России...

Если в распределении доходов между этажами бюджетной системы уже в 1996 г. была достигнута определенная стабильность и появилась некоторая юридическая база, то о расходах этого нельзя сказать до сих пор. Прежде всего, в законодательстве сохраняется крайне неопределенная категория «совместного ведения», «совместной ответственности» уровней власти за финансирование многих расходов. В итоге, на субнациональные бюджеты возлагаются обязательства по финансированию ряда федеральных обязательств и наоборот. Так, например, расходы на экономику, образование, здравоохранение, дорожное хозяйство, охрану правопорядка, и социальные цели включаются в бюджеты всех уровней. Принятие Бюджетного кодекса позволило упорядочить распределение расходных полномочий и составить более или менее обоснованный список полномочий различных уровней власти. Однако, проблемы прозрачности, стабильности и обоснованности их распределения остаются открытыми и ждут своего решения.

Сложившееся в Российской Федерации распределение расходов, по всей вероятности, наиболее тесно связано с географическим эффектом потребления общественных благ, предоставляемых различными уровнями бюджетной системы. Основными статьями расходов на федеральном уровне является обслуживание долга, выплата зарплаты государственным служащим, оборона и обеспечение безопасности, а также социальные трансферты населению и финансовая помощь регионам (табл. 3.3). Бюджеты регионов и муниципальных органов более половины средств направляют на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранение и образование. В период экономических реформ распределение расходов существенно изменилось. В 1992 г. по всем статьям функциональной структуры расходов, кроме образования и здравоохранения, основную роль играл федеральный бюджет. К 1997 г. на него приходилось более половины нагрузки только по финансированию административно-управленческого аппарата и оборонного комплекса. Субнациональные бюджеты покрывали 78,4 % российских расходов на национальную экономику, 86,8 % - на образование, 83,5 % - на культуру и СМИ, 88,2 % - на здравоохранение и физическую культуру и 58,7 % - на социальные цели. Интересно, что такое стихийно возникшее распределение вполне соответствует требованиям теории общественных финансов, за исключением, пожалуй, лишь некоторой части социальных расходов, в которых следует четко выделить перераспределительную (федеральную) и защитную (региональную) функции.⁹⁶

Взаимосвязь расходной деятельности субнациональных бюджетов и состояния региональной экономики можно проследить по нескольким показателям⁹⁷. Во-первых, с 1992 по 1997 г. существенно возросла территориальная неравномерность распределения валового регионального продукта (ВРП), доходов и расходов на душу населения. Коэффициенты вариации для ВРП увеличились с 0,87 до 1,04, для бюджетных доходов (после заключительных оборотов) – с 0,77 до 1,18, а расходов – с 0,83 до 1,17.

⁹⁶ *Martinez-Vazques J., Boex J. Russia's Transition ... P.29.*

⁹⁷ *Ibid. P.19-28.*

Регрессионный анализ показал, что значительную часть колебаний ВРП можно объяснить влиянием бюджетных расходов. Во-вторых, при повышении бюджетных доходов или трансфертов регионы неравномерно увеличивают ассигнования по отдельным статьям. Как правило, затраты на национальную экономику, т.е. на субсидирование предприятий, растут быстрее, чем на образование и здравоохранение. Очевидно, что такая модель расходной деятельности должна быть пересмотрена. В-третьих, региональные и местные бюджеты в значительных объемах финансируют частный сектор. В 1997 г. субнациональные правительства направляли около 32 % расходов на субсидии частным потребителям и производителям. Отмечалась также и тенденция к прямому участию региональных и местных правительств в предпринимательской деятельности с целью стимулирования занятости и экономической конъюнктуры. По-видимому, все это плохо совмещается с представлениями о роли субнациональных органов в регулируемой рыночной экономике и принципами эффективного производства общественных благ. Более того, по нашему мнению, исчезновение субсидирования в федеральном и расширение в региональных и местных бюджетах является одним из главных свидетельств неодинаковой скорости реформ «бюджетного социализма» на различных этажах системы общественных финансов.

С первых лет рыночных реформ федеральное правительство начало переносить часть расходных обязательств на региональные и местные органы, зачастую просто отказываясь от финансирования некоторых статей расходов. Субнациональные бюджеты оказались перегружены «федеральными мандатами», т.е. расходными обязательствами, переданными с федерального уровня, как правило, без какого-либо законодательного обоснования и доходного обеспечения. Требования по предоставлению льгот и субсидий населению содержатся более чем в 120 федеральных законодательных актов, 45 из которых приняты еще до 1992 г., но продолжают действовать. В 1999 г. министерство финансов РФ опросило 68 субъектов Федерации, которые заявили о существовании 63 законодательных и нормативных федеральных актов, обязывающих их выплачивать средства из своего бюджета. Общие обязательства по финансированию федеральных мандатов, указанных хотя бы одним субъектом, составляют около 22 % ВВП (170 % собственных доходов). Нагрузка по полному финансированию мандатов, упомянутых 7-ю и более субъектами Федерации (10 % от числа опрошенных) должна достигать 8 % ВВП (60 % собственных доходов). Среди них наибольший удельный вес имели привилегии, гарантированные законодательством ветеранам войны и труда, а также инвалидам – 1,6 % ВВП. В среднем, уровень реального финансирования федеральных мандатов в 1998 г. составлял примерно 30 %. При этом льготы по оплате жилья и коммунальных услуг финансировались на 28,5 %, по оплате проезда на городском транспорте – на 52 %, по обеспечению лекарствами – на 29,5 % и т.д.⁹⁸ Выбор мандатов для финансирования производился регионами на основе субъективных критериев.

Попытки решения проблемы нефинансируемых мандатов впервые были предприняты в 2000 г. В федеральном бюджете указано, что расходные обязательства, не подкрепленные источниками финансирования, не подлежат

⁹⁸ Беловодова Е.В. Проблемы нефинансируемых мандатов// Финансы. № 8. 2000. С.16-18.

исполнению. Однако средства отдельно по каждому виду федеральных мандатов не выделялись, поэтому оказалось невозможно определить, какие из них обеспечены финансированием, а какие нет. Более эффективные способы решения проблемы мандатов были предложены в 2001-2002 гг. Политика правительства России в этой области состоит в формировании специального бюджетного Фонда компенсаций и выделении из него субвенций регионам для покрытия отдельных наиболее крупных мандатов. Полное решение проблемы потребует проведения целого комплекса мероприятий, таких как четкое распределение расходных обязательств, запрет их передачи «вниз», составление полного списка и пересмотр существующих мандатов, активизация контрольной функции законодательных органов, кооперация ветвей и уровней государственной власти.

Кроме федеральных мандатов, на расходы региональных и местных бюджетов оказывает влияние большое количество государственных норм и правил, связанных с деятельностью бюджетных организаций, количеством работников, оплатой государственных служащих. На федеральном уровне также устанавливается минимальная заработная плата, к которой привязано большинство социальных и других платежей регионов. В итоге оказывается, что структура расходов субнациональных бюджетов в значительной мере формируется решениями федеральных властей. Это еще раз подтверждает вывод о централизованном и асимметричном характере российской модели бюджетного федерализма.

Передача средств из федерального бюджета

Все виды передачи средств между бюджетами, кроме расщепления налоговых доходов, можно разбить на три группы : 1) бюджетное выравнивание (трансферты, субвенции и дотации); 2) ссуды и передача средств в управление (ссуды и отсрочка их возврата, компенсации, взаимные расчеты, передача в управление регионов ранее выделенных средств); 3) целевое финансирование (субвенции и дотации из федерального дорожного фонда, финансирование федеральных целевых программ, целевые перечисления отдельным городам и регионам). Первые две группы часто объединяются понятием «финансовая помощь». В 1997 г. такая помощь составляла 14 % от консолидированных доходов субнациональных бюджетов. В регионах-получателях, в среднем, за ее счет формировалось 20 % доходной части, а в десяти субъектах Федерации эта доля превышала 40 %.⁹⁹

В первой главе любые виды межбюджетных перечислений, определяемых решениями «чужого» органа власти, мы называли трансфертами. В современной бюджетной классификации, бюджетной практике и научной терминологии значение понятия «трансферт» постоянно изменяется. И все же, в подавляющем большинстве случаев российские исследователи называют трансфертами перечисления из специальных бюджетных фондов, предназначенных для финансовой поддержки бюджетов нижестоящего уровня и распределяемых на основе единых для всех получателей критериев. Именно этим, наиболее узким определением мы будем пользоваться в дальнейшем.

⁹⁹ *Martinez-Vazques J., Boex J. Russia's Transition ... P.55.*

Дотациями называются средства, предоставляемые одним бюджетом другому на безвозвратной и безвозмездной основе без указания конкретной цели расходования. Отличительная черта субсидий и субвенций – предоставление их для финансирования конкретных расходов (субсидии – для долевого финансирования). Удельный вес субсидий и субвенций, по сравнению с нецелевыми формами бюджетной помощи, относительно невелик. С их помощью, чаще всего, финансируется исполнение федеральных законов и некоторых обязательств, переданных бюджетами вышестоящего уровня.

Труднее всего анализировать такие виды финансовой помощи как бюджетные компенсации, бюджетные ссуды, и, особенно, взаимные расчеты. Мы отнесли их ко второй группе («ссуды и передача бюджетных средств в управление»), но это не более чем частная попытка классификации наиболее сложных понятий в российских межбюджетных отношениях. В 1994 г. взаимные расчеты достигали 2,93 % ВВП и представляли собой самый крупный вид межбюджетной передачи средств.¹⁰⁰ Несмотря на огромные размеры, они не планировались в бюджетах и предназначались для передачи средств на цели, неучтенные при их составлении, например, в связи с принятием решений органами власти в течение бюджетного периода или появлением сезонных разрывов в кассовой обеспеченности. На практике, по статье «взаимные расчеты» передавались средства на финансирование ЖКХ или социальной сферы, списывались долги по бюджетным ссудам, предоставлялась целевая финансовая помощь, погашалась задолженность вышестоящих бюджетов по финансированию расходов на региональном или местном уровне. Данный вид межбюджетных отношений существовал еще в советский период и использовался для балансирования нижестоящих бюджетов. До сих пор взаимные расчеты, компенсации и ссуды сохраняют черты инструмента предназначенного для покрытия бюджетных дефицитов, сохранившегося со времен «бюджетного социализма». Вероятно, в 2002-2003 гг. они будут полностью замещены трансфертами и другими видами финансовой помощи, распределяемыми на основе единых критериев и утверждаемыми в бюджете.

В 1992-1998 гг. объем средств, переданных федеральным бюджетом на субнациональный уровень, колебался в пределах от 1,5 до 3,6 % ВВП, доля финансовой помощи в расходах федерального правительства – от 18,3 до 8,0 %, удельный вес помощи в доходах субнациональных бюджетов – от 11,1 до 20,1 %.¹⁰¹ Структура финансовой помощи постоянно изменялась : быстро росла доля трансфертов, достигшая 74,7 % от общего объема (табл. 3.7), или 1,1-1,3 % ВВП. Легко заметить, что разрыв доходов и расходов, существующий на всех уровнях бюджетной системы, значительно превышал последние цифры. Федеральный бюджет выделял для передачи на субнациональный уровень меньше ресурсов, чем требовалось для балансирования региональных и муниципальных бюджетов. Методика распределения испытывала давление со стороны регионов, желающих перетянуть на себя большую долю средств, а также со стороны федерального центра, в его попытках использовать распределение ресурсов для получения политических выгод. В 1999-2000 гг.

¹⁰⁰ Ibid. P.62.

¹⁰¹ Федеральный бюджет и регионы... С.54

федеральная финансовая помощь в отношении к ВВП сократилась. За счет этого субнациональные бюджеты потеряли -1,1 % ВВП в 1999 г. и -0,8 % в первой половине 2000 г.¹⁰² Следовательно, все указанные выше проблемы распределения помощи еще более обострились.

Негативные последствия были отчасти компенсированы изменениями методик распределения финансовой помощи и трансфертов. Это хорошо подтверждает пример федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Фонд был создан по рекомендации специалистов МБРР, занимавшихся в 1992-1993 гг. изучением проблем бюджетного федерализма в России. Впервые он появился в федеральном бюджете на 1994 г. В период до 1999 г. в законах о федеральном бюджете ежегодно утверждались принципы формирования фонда, общий объем и доли в нем каждого региона. Самое важное значение для формирования и распределения ФФПР имела группировка регионов по нуждаемости в трансфертах, степень выравнивания бюджетных доходов по отношению к среднему по России и определение базы для расчетов бюджетной обеспеченности. Точно выбрать все указанные параметры оказалось совсем непросто. Наибольшие нарекания вызывало «планирование от достигнутого», т.е. использование показателей налоговых поступлений и исполнения бюджетов предыдущих лет для определения бюджетного потенциала.

В 1994-1998 гг. в процессе распределения фонда выявился ряд крупных проблем. Начнем с того, что четких критериев необходимой величины фонда и постоянных источников его образования не было установлено. При утверждении закона о бюджете в распределенный по установленным правилам ФФПР вносились изменения. В ходе исполнения бюджета одни регионы получали меньшие, а другие – большие объемы трансфертов (по сравнению с плановыми). Все это трудно объяснить иначе, чем влиянием неэкономических факторов на процесс распределения ФФПР. В результате, оказалось невозможно однозначно определить влияние трансфертов на снижение разрыва в бюджетной обеспеченности регионов и показатели экономического развития регионов. Данной проблеме было посвящено большое количество исследований, но авторы зачастую делали совершенно противоположные выводы.¹⁰³ И, наконец, порядок распределения трансфертов был ориентирован (фактически) на возмещение бюджетного дефицита. В некотором смысле, трансферты ФФПР выполняли функции, близкие к подвижным ставкам расщепления доходов и другим методам регулирования бюджетной обеспеченности, существовавшим во времена «бюджетного социализма». В такой ситуации появилась мощная система негативных стимулов, уничтожившая заинтересованность регионов-получателей в развитии собственной доходной базы и заставившая их скрывать доходы, уводить налоговые поступления во внебюджетные фонды и с целью

¹⁰² Russian Federation : Selected Issues... P.89.

¹⁰³ *Le Houerou P., Rutkovski M.* Federal Transfers in Russia : Their Impact on Regional Revenues and Incomes// Comparative Economic Studies. № 38.1996. P.21-44; *Treisman D.* The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia// British Journal of Political Sciences. 1996. № 26. P.299-335; *McAuley A.* The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations : Equity or Political Influence// Europe-Asia Studies. 1997. № 49 (3). P.431-444; *Morozov A.* Intergovernmental Transfer Reform in Russian Federation/ Fiscal Policy Note. The World Bank. Washington DC (USA), 1998; *Martinez-Vazques J., Boex J.* Russia's Transition ... and others.

максимизации трансфертов завышать расходы. Подобная практика в 1996-1999 гг. применялась большинством дотируемых субъектов Федерации.

В 1998 г. правительство приняло трехлетнюю «Концепцию реформирования межбюджетных отношений Российской Федерации в 1999-2001 гг.». Концепция предусматривала довольно широкий круг мероприятий (обусловленность выделения средств из федерального бюджета, усиление ответственности регионов за использование федеральной помощи, особые режимы бюджетного содействия малообеспеченным регионам, избирательную инвестиционную поддержку территорий, совместное финансирование за счет федерального и региональных бюджетов и т.д.). Однако, главный элемент Концепции заключался в совершенствовании методики распределения ФФПР. С 1999 г. в основу расчетов по трансфертам был положен так называемый нормативно-долевой метод. Началось использование единого параметра – уровень потенциальных налоговых ресурсов на душу населения, скорректированный на стоимость оказания бюджетных услуг в конкретном регионе (для учета различий в заработной плате, транспортной доступности, уровне цен и т.д.). Следовательно, в отличие от 1994-1998 гг., распределение трансфертов перестало зависеть от сбора налогов и реального исполнения бюджетов в предыдущие годы. В принципе, такое нововведение должно устранить возмещающий характер трансфертов. После этого можно будет приступить к формированию среды, в которой интересы субнациональных властей окажутся направленными не на сокрытие доходов и завышение расходов, а на улучшение состояния региональных общественных финансов.

В 2000 г. размеры фонда и трансфертов впервые были утверждены не в процентном виде, а в абсолютных суммах. 80 % ФФПР стало направляться на выравнивание бюджетных доходов тех регионов, в которых бюджетная обеспеченность ниже среднероссийской. Наименее обеспеченные регионы получают большие суммы трансфертов, различия в бюджетной обеспеченности уменьшаются, но не исчезают, что стимулирует регионы к увеличению собственных доходов. После такого перераспределения еще раз выявляются субъекты Федерации с самыми низкими доходами, и между ними распределяются оставшиеся 20 % ФФПР. Цель второго перераспределения – дать наибольшему числу беднейших регионов единый минимум ресурсов – тот, который достижим при данном объеме ФФПР. Это позволяет уравнивать доходы в некотором числе регионов. Соответственно, распределение 80 % ФФПР носит стимулирующий, а 20 % – уравнивающий характер. В результате применения такого порядка в 2000 г., по информации Министерства финансов, удалось сократить разрыв бюджетных поступлений на душу населения между наиболее и наименее обеспеченными регионами с 20-25 до 4 раз, повысив реальные доходы наименее обеспеченных регионов до 68 % от среднероссийского уровня.¹⁰⁴ В федеральных бюджетах на 2001-2002 гг., в основном, сохранена указанная методика распределения ФФПР.

Пока еще трудно сказать, насколько удалось в долгосрочном плане решить такие принципиальные проблемы нормативно- долевого метода

¹⁰⁴ Максимова Н. Никакого произвола. Реформа межбюджетных отношений глазами Минфина// Эксперт. 2000. 4 сент. № 32. С.13.

распределения трансфертов как стимулирование регионов к расширению собственной доходной базы, эффективное выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, объективность распределения средств и т.д. Однако, по-видимому, на уровне методики ФФПР уже сделаны все возможные улучшения. Если и эта система окажется неэффективной, то, вероятно, следует рассмотреть вопрос о более глубоком изменении принципов распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Кроме того, в совершенствовании нуждается не только методика распределения, но и сам подход к оказанию финансовой помощи регионам. Так, например, необходимо ответить на вопросы о величине ресурсов, которые целесообразно направить на дотирование регионов, о допустимых пределах выравнивания их бюджетной обеспеченности. И наконец, может оказаться очень спорным принцип исчисления помощи на основе каких-либо заранее заданных нормативов – будь то минимальные социальные стандарты, нормы обеспеченности в области социальной инфраструктуры или любые другие. В сущности, именно на этих основах строился весь плановый процесс в системе «бюджетного социализма». Разумеется, нормативы необходимы, но они должны рассчитываться на базе имеющихся финансовых ресурсов, а не «минимальных» потребностей, выражаться в стоимостных, а не в натуральных единицах, а также быть простыми и понятными. Иначе невозможно избавиться от избыточной нагрузки на бюджетную систему, создать стимулы для эффективного использования средств и добиться заинтересованности налогоплательщиков в улучшении состояния общественных финансов.

3.2.4. Деятельность регионов в рамках сложившейся системы бюджетного федерализма

Как показывает проведенный анализ, существующая в России система бюджетного федерализма значительно сильнее централизована, чем можно судить по макроэкономическим данным. Права субнациональных бюджетов в области доходов и расходов контролируются вышестоящими уровнями власти, федеральные органы собирают налоги и определяют пропорции их расщепления между уровнями бюджетов, большое количество расходов передается с федерального уровня на субнациональный без обеспечения доходами. Реформирование «бюджетного социализма» запаздывает на региональном и местном уровнях, что проявляется в преобладании мягких бюджетных ограничений, большой доле субсидирования производства и потребления в расходах, фактическом сохранении «бюджетной вертикали» в обеспечении доходами. В этих условиях власти регионального и местного уровня теряют реальные возможности балансирования бюджетов и стимулы к проведению ответственной финансовой политики. В бюджетной системе на субнациональном уровне появляется ряд сложных проблем, среди которых мы отметим следующие: несоответствие доходных источников и расходных обязательств, неформальную деятельность субнациональных правительств и проблему задолженности региональных и муниципальных бюджетов.

Несоответствие доходов и расходов

Превышение расходов над доходами субнациональных бюджетов возникло в 1991 г. и достигло наибольших значений в 1996-1997 гг. В 1998 г.

произошло сокращение дефицита. Главную роль здесь сыграл финансовый кризис августа 1998 г., после которого на субнациональном уровне сократились заимствования и началось резкое снижение реальных расходов. По данным МВФ в 1995-1997 гг. доходы соответствующих бюджетов в среднем составляли 17 % ВВП, но к первой половине 2000 г. они упали до 15,8 %.¹⁰⁵ Наибольший вклад в сокращение доходов внесло сжатие налоговой базы, уменьшение федеральных трансфертов и перераспределение в пользу федерального правительства некоторых доходных источников. Последний фактор удалось отчасти компенсировать введением новых налогов на субнациональном уровне.

По-видимому, анализ величины дисбаланса должен учитывать не только официальные цифры дефицита субнациональных бюджетов, но и секвестирование расходов в течение года, накопление бюджетных неплатежей и налоговых недоимок. Так например, по данным специалистов ОЭСР дефицит субнациональных бюджетов на кассовой основе в 1996, 1997 и 1998 г. составлял -1,0 %, -1,2 и -0,4 % ВВП соответственно. В то же время, если учесть налоговые и бюджетные неплатежи, а также нефинансируемые федеральные мандаты, то окажется, что несбалансированность субнациональных бюджетов в 1998 г. даже увеличилась и достигла -5,6 %, -5,5 и -5,7 % ВВП для указанных лет.¹⁰⁶ Федеральные мандаты являются одной из главных причин дисбаланса доходов и расходов. Неудивительно, что неполное финансирование мандатов для региональных и местных властей представляет самый распространенный метод бюджетных сокращений.

Существуют исследования, показывающие, что федеративные страны с развивающейся и переходной экономикой зачастую попадают в ловушку несоответствия доходной базы субнациональных властей их расходным обязательствам. Децентрализация в них сопровождается ростом финансовой помощи федерального правительства и увеличением трудностей ее распределения по формализованным критериям. Пример России является не исключением, а подтверждением этого правила.¹⁰⁷ В таком случае, как показывает международный опыт, главным методом решения проблемы является создание адекватной налоговой базы региональных правительств.

Неформальная практика в бюджетной сфере

В России, как отмечалось выше, основные полномочия по регулированию доходов и расходов бюджетной системы принадлежат федеральному правительству. В то же время, у субнациональных властей имеются важные средства проведения активной экономической политики. Под их контролем находится лицензирование коммерческой деятельности, предоставление коммунальных услуг, возможность проведения зачетов платежей налогов и платы за коммунальные услуги, гарантии коммерческих

¹⁰⁵ Russian Federation : Selected Issues... P. 89.

¹⁰⁶ Russian Federation. OECD Economic Surveys... P.138.

¹⁰⁷ Bird R. Rethinking Subnational Taxes : A New Look at Tax Assignment/ IMF Working paper WP/99/165. 1999. Cited in : Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России...

займов и т.д. В большинстве случаев применение этих инструментов для бюджетного балансирования означает выход за пределы формальной системы правовых, налоговых и бюджетных отношений. Приведем примеры неформальной практики регионов.

Первый пример – это распространение неденежных инструментов в операциях региональных и местных бюджетов после 1994 г., прежде всего в форме взаимозачетов налоговых и бюджетных платежей. Заменители денег выгодны субнациональным властям по многим причинам. Действительно, применение зачетов к отдельным компаниям, расположенным в регионе, фактически создает индивидуальные налоговые льготы. Далее, неденежные инструменты позволяют увеличить поступление доходов в региональные бюджеты, поскольку они принимают платежи в суррогатной форме, а федеральный бюджет отказался от этого с 1998 г. Поэтому, фирмы, не имеющие наличности для уплаты налогов федеральному бюджету, могут полностью выполнять обязанности перед субнациональными бюджетами, рассчитываясь посредством неденежных зачетов. И, наконец, если регионы не финансируют федеральные мандаты, то граждане и региональные суды считают это незаконным. Начиная с 1997 г. получатели льгот возбудили ряд судебных исков против региональных и местных властей по неуплате платежей, гарантированных федеральным законодательством. Суды, как правило, принимали решения в пользу граждан, арестовывали счета бюджетных органов и направляли имеющиеся там средства на выплату федеральных мандатов. Применение неденежных инструментов и взаимозачетов позволяет субнациональным властям избежать подобной опасности.

Точные данные о распространении суррогатных форм бюджетных расчетов получить очень сложно. На федеральном уровне доля доходов, получаемых в неденежных формах достигла пика в 1996-1997 гг. – 25-30 % всех доходов или 36-41 % налоговых поступлений.¹⁰⁸ В 1998 г. бюджетные взаимозачеты и неденежные расчеты были запрещены, но сразу после августовского кризиса к ним снова вернулись. Только в 2000 г. зачеты полностью исчезли из практики федерального правительства. На субнациональном уровне процесс вытеснения заменителей денег протекает намного сложнее. В середине 1990-х годов, по информации специалистов министерства экономики России, большинство региональных и муниципальных бюджетов на 30-60 % исполнялось в неденежной форме.¹⁰⁹ Доля денежных суррогатов в 1996-1998 гг. составляла 42-52 % налоговых доходов. В январе 2000 г. взаимозачеты были прямо запрещены введенным в действие Бюджетным кодексом. Все операции по федеральным налогам были переданы органам Федерального казначейства. Это означало, что неденежные расчеты по ним осуществляться перестали. В конце 1999-начале 2000 года федеральное правительство подписало с большинством регионов-получателей финансовой помощи специальные соглашения, в которых выделение трансфертов из ФФПР

¹⁰⁸ См. Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России...

¹⁰⁹ Дмитришина Е.В., Хурсевич С.Н. Экономические и политические факторы обеспечения разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы// Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. М., № 6.1999. С.25.

было обусловлено целым рядом условий, в том числе и снижением доли неденежных инструментов в налоговых доходах. Но самое важное, центральное правительство изменило порядок исчисления и уплаты регулирующих налогов (НДС, налог на прибыль и др.). Доля Федерации стала исчисляться в процентах от общего поступления налоговых платежей, а не только от сумм, уплаченных наличными, как это было раньше. Следовательно, местные власти утратили стимулы к сбору налогов в неденежной форме. В результате, средняя доля неденежных доходов на субнациональном уровне, достигавшая 30 % в 1999 г., уже в первой половине 2000 г. упала в среднем до 12 %, а затем сократилась еще на половину, хотя в отдельных регионах данный показатель по-прежнему оставался на уровне 30 %.

Для большинства субнациональных органов это стало чрезвычайно тяжелым испытанием, поскольку, фактически, местные бюджеты начали сокращаться до уровня их денежной составляющей. Неудивительно, что региональные власти принялись изобретать разнообразные схемы использования денежных суррогатов, которые в отчетах министерству финансов выглядят как расчеты в наличной форме. С учетом этого, как отмечают специалисты ОЭСР и министерства финансов России, данные о почти полном вытеснении неденежных инструментов из бюджетных расчетов на региональном и местном уровне могут не вполне соответствовать действительности.¹¹⁰

Второй пример дает накопление бюджетной задолженности по выплате зарплаты и оплате услуг потребленных бюджетными организациями. Известно, что бюджеты не платят процентов по задержанным платежам, поэтому задержка выплаты выступает как бесплатный вариант финансирования бюджетного дефицита. Нечеткое разделение расходных полномочий также позволяет субнациональным властям переложить часть ответственности, например за задержки зарплаты, на федеральное правительство. Хорошей иллюстрацией этого стали попытки ликвидации задолженности по зарплате, предпринятые в середине 1996 г. в ходе предвыборной президентской кампании. Региональным бюджетам были предоставлены федеральные займы для погашения задолженности и ее размер удалось сократить. Как только кампания закончилась, задолженность стала расти снова и достигла к середине 1998 г. пика - 0,4 % ВВП, что эквивалентно средней задержке зарплаты бюджетникам на 2,6 месяца. Предоставление федеральных займов для ликвидации задолженности было продолжено при условии направления региональными бюджетами на эти цели не менее 40 % расходов, но эти меры имели ограниченный эффект. Только скачок инфляции и соответствующий рост доходов в 1999 г. позволили сократить задержки с выплатой зарплаты.

Третий пример связан с существованием внебюджетных фондов. Их можно разделить на три группы : территориальные отделения федеральных внебюджетных фондов, внебюджетные фонды субъектов Федерации и фонды местных властей. Первая группа включает региональные отделения государственного пенсионного, медицинского страхования, социального страхования, а до недавнего времени также и фонда занятости и дорожных

¹¹⁰ См. Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России...

фондов. Общие размеры их по отношению к доходам субнациональных бюджетов постоянно увеличивались и в 1999 г. превышали 50 %. Размеры этих фондов не учитывались при определении сумм финансовой помощи региону. Кроме того, региональные власти имели значительные полномочия по распоряжению, например, дорожными фондами. Это создавало и создает стимулы к концентрации средств в отделениях фондов.

Точные данные о фондах второй и третьей группы, т.е. о внебюджетных фондах региональных и, особенно, местных властей отсутствуют. По данным опроса 68 регионов, проведенного Минфином РФ в 1999 г., существование региональных фондов признал 41 субъект Федерации. Средний размер внебюджетных фондов составил 2 % региональных бюджетных доходов¹¹¹. Кроме внебюджетных фондов, департаменты региональных и местных властей имеют большое количество внебюджетных счетов («суммы по поручениям»), куда поступают внебюджетные и часть сверхплановых бюджетных доходов. В 1999 г. 42 опрошенных субъекта Федерации подтвердили наличие в каждом из них в среднем по 37 таких внебюджетных счетов, на которых концентрируются суммы, приблизительно равные 5 % налоговых доходов региона. Разумеется, эту цифру нужно рассматривать как минимальную оценку. Очевидно, что на нижних уровнях государственной власти существует разветвленная инфраструктура сбора и использования внебюджетных доходов и фондов. Надежных источников информации о размере этих фондов пока нет. В соответствии с Бюджетным кодексом, вступившим в силу с 1 января 2000 г., внебюджетные фонды должны быть консолидированы в бюджетах соответствующих уровней. Однако по просьбе ряда губернаторов окончательное решение данного вопроса оказалось отодвинуто на 2001-2002 гг.

Четвертый пример относится к финансированию некоторых объектов социальной инфраструктуры крупными предприятиями. В большинстве своем, ведомственное жилье, больницы, детские сады и т.п. формально переданы муниципалитетам, но прибыльные компании, как правило, продолжают их содержать. Более того, вполне типичным является прямое и косвенное субсидирование региональной экономики в виде строительства дорог, поддержки убыточной торговли и бытового обслуживания, спортивных сооружений и других подобных объектов. В качестве компенсации за оказание подобной поддержки, предприятия могут получать от администрации различные привилегии, например явные или скрытые налоговые льготы, защиту от банкротства и конкуренции и т.д. Основным стимулом для региональных властей вступать в такие двусторонние отношения является возможность укрыть часть доходов от разделения с федеральным бюджетом и обойти некоторые правительственные ограничения в расходной деятельности. В итоге, в распоряжении региональных администраций оказывается значительная часть «социальных бюджетов» контролируемых ими предприятий.¹¹²

Использование неденежных инструментов, неплатежи, внебюджетные фонды, льготы предприятиям в обмен за финансирование ими бюджетных услуг,

¹¹¹ Russian Federation : Selected Issues... P. 143.

¹¹² См. Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России...

участие в капитале частных фирм, влияние на работу региональных отделений федеральных финансовых служб и другую подобную практику трудно однозначно назвать «законной» или «незаконной». По-видимому, мы имеем пример неформальной реакции региональных властей на существующую асимметрию бюджетной системы. Деятельность на грани закона дает руководителям субнационального уровня мощные рычаги перераспределения бюджетных доходов, изменения структуры расходов и получения различных видов «административной ренты». Все это существенно искажает картину бюджетного федерализма, которую можно получить по доступным для формального анализа данным.

Комбинация контроля центрального правительства за бюджетной деятельностью регионов и фактическая автономия субнациональных бюджетов, чаще всего, приводят к повышению налоговой нагрузки на предприятия и инвесторов, а тем самым, ухудшают условия экономического развития. Об этом говорят расчеты с использованием модели отношений агента и принципала, предполагающей желание последнего контролировать финансовую деятельность агента, но не имеющего ресурсов для полного и всестороннего наблюдения. В такой ситуации затраты по привлечению доходов повышаются и для агента, и для принципала, причем оба перекладывают их на налогоплательщиков. Чтобы избавиться от этого недостатка, централизованный контроль должен быть «совершенным», т.е. настолько жестким, чтобы полностью устранить возможность неформальной практики. По-видимому, в условиях нынешней России это невозможно ни по экономическим, ни по политическим причинам. Единственный реальный путь решения проблемы состоит в предоставлении агенту (субнациональному правительству) полной самостоятельности в пределах некоторого четко очерченного круга полномочий, объем которых можно сократить до размеров имеющейся ресурсной базы.¹¹³ Вполне вероятно, что только это позволит излечить перечисленные выше хронические болезни российской финансовой системы.

Субнациональный долг

В условиях социалистической «бюджетной вертикали» субнациональные бюджеты не имели дефицитов и для покрытия временных кассовых разрывов прибегали к займам только от Министерства финансов СССР. Такая система сохранялась и в первые годы радикальных реформ. Тем не менее, начиная с 1992 г. и, по крайней мере, до второй половины 1998 г. происходил постоянный рост заимствований, накопленного долга и суммы выданных гарантий региональных и местных органов власти. Среди причин этого можно назвать несбалансированность бюджетной системы, передачу расходных обязательств на нижние уровни бюджетов, слабую заинтересованность региональных властей в соответствии доходов и расходов, низкую финансовую дисциплину, отсутствие концепции банкротства правительств субнационального уровня и механизма контроля расходных обязательств.

¹¹³ *Litwak J.M.* Central Control of Regional Budget : Theory With Applications to Russia/ OECD. Working Paper № 275. P.5-17.

Региональные и местные органы власти впервые получили официальные права заимствований и формирования долга с 1993 г. Федеральные законы «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов» (1993 г., действовал до 2000 г.) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), фактически, не содержали никаких ограничений на субнациональную деятельность в этой области. С 1996 г. федеральное правительство начало постепенно вводить лимиты и правила осуществления займов. В Законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997 г.) было указано, что годовые объемы заимствований не могут превышать 15 % бюджетных расходов. Бюджетный кодекс (1998 г.) установил более конкретные количественные ограничения : в отношении к расходам дефицит не должен превышать 5 % для региональных и 3 % для местных бюджетов, общий долг к собственным годовым доходам бюджета – 100 %, увеличение долга в текущем году – 30 %, а обслуживание долга – 15 %. Были предусмотрены также меры ответственности за нарушения, введено требование направления заемных средств только на инвестиционные цели, а права внешних заимствований предоставлены только федеральному правительству.

Существуют различные оценки величины дефицита и задолженности российских правительств субнационального уровня (табл. 3.8). В 1999 г. Министерство финансов провело опрос 53 регионов, на основании которого впервые были получены заслуживающие доверия цифры об уровне их долговых обязательств. К началу 1999 г. сумма внутреннего и внешнего долга, а также выданных гарантий составляла 8,4 % суммарного ВРП (в т.ч. гарантии – 2,8 %) или 68 % собственных доходов бюджетов. В большинстве опрошенных субъектов Федерации на 1 января 1999 г. сумма долга превышала собственные годовые доходы, т.е. по критериям Бюджетного кодекса они были неплатежеспособны. Более детальные исследования, проведенные в 1999 г. на базе 32 регионов показали, что только в одном из них расходы по обслуживанию долга составляли менее 15 % собственных доходов и соответствовали требованиям Бюджетного кодекса.¹¹⁴ В 1999-2000 гг. 35-40 % обязательств субъектов Федерации и муниципальных органов были просрочены.¹¹⁵

В принципе, отношение задолженности к ВРП, как отмечает большинство исследователей, по международным критериям совсем невелико. Проблема, как видно из приведенных данных, заключается не в величине, а в качестве долга : непрозрачной структуре, высокой стоимости обслуживания, краткосрочном характере, финансировании за его счет текущих расходов. С учетом неразвитости методик управления долгом, слабых возможностей по реструктуризации задолженности и других факторов, платежеспособность субнациональных властей вызывает серьезные опасения.

¹¹⁴ *Свистунов П.* Субнациональные заимствования в Российской Федерации// Неопубликованный отчет агентства EA Rating. 1999. Cited in : Russian Federation. OECD Economic Surveys ... P. 146.

¹¹⁵ См. *Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М.* Межбюджетные отношения в России...

В структуре субнациональной задолженности в конце 1990-х годов выделялось три элемента : бюджетные, коммерческие и неофициальные виды финансирования. Первый элемент, или бюджетное финансирование дефицита (бюджетные займы и ссуды), непрерывно увеличивался вплоть до 1998 г. В то же время, займы и ссуды сплошь и рядом не возвращались вовремя, а списывались и погашались с помощью различных видов взаимных платежей. В результате, российские финансовые работники и многие исследователи начали рассматривать их не в качестве формы финансирования дефицита, а как один из видов финансовой помощи. Второй элемент, или коммерческое финансирование, состоял из векселей, облигаций и банковских займов. Собственные векселя выпускались многими регионами еще с конца 1991 г., зачастую без необходимого юридического обеспечения. Использование их было запрещено законом в 1997 г., но обращение векселей продолжалась до конца 1998 г. Примерно треть задолженности субнациональных правительств приходилась на кредиты коммерческих банков. Эта область долговой деятельности справедливо считалась наименее прозрачной и более всего подверженной злоупотреблениям и коррупции. Облигации начали использоваться для финансирования дефицита с 1994 г. Пионерами выпуска региональных облигаций стали Санкт-Петербург, Москва и Татарстан. К началу 1998 г. выпуском и размещением облигаций занималось около 70 регионов, а доля облигаций в коммерческой задолженности превышала одну четверть. Ряд президентских указов от 1997 г. разрешил наиболее устойчивым в финансовом отношении регионам выпуск еврооблигаций, т.е. возможность размещения долговых обязательств на международных кредитных рынках. Подготовку к выпуску вели 12 регионов, но сумели осуществить ее только Москва, Санкт-Петербург и Нижегородская область. Третий элемент, или неофициальное финансирование, включал бюджетные неплатежи, гарантии администрации по коммерческим кредитам или ценным бумагам, заимствования через внебюджетные фонды и другие виды коммерческих финансовых инструментов, не отраженные в бюджетах. Причины появления таких видов финансирования, вероятно, связаны с неразвитостью методик подсчета бюджетных обязательств : дефицит исчислялся на кассовой основе, в значит в него не входили накопленные или невыполненные обязательства. Первый шаг к решению этой проблемы был сделан только в 1998 г., когда требование их учета в задолженности региона или местного органа власти было введено в Бюджетный кодекс. К сожалению, до сих пор нет точных данные о структуре неофициального финансирования.

Проблемы в области субнационального долга можно разделить на две группы. Первая группа связана с причинами появления долга, дефицита и несоответствия доходов расходам региональных и местных бюджетов. Вторая группа относится к улучшению использования заемных средств, развитию методик управления долгом и системы федерального мониторинга за заемной деятельностью субнациональных правительств, созданию юридической и процедурной основы банкротства региона, введению внешнего финансового управления (подробное рассмотрение этих проблем выходит за пределы нашей работы).

Сказанное выше позволяет дать общую характеристику российской

модели бюджетного федерализма. Прежде всего, он выступает как продукт взаимодействия исторических, социальных, политических, микро- и макроэкономических факторов. Традиционная экономическая теория описывает лишь одну сторону этого явления, а именно : оптимальное распределение бюджетных ресурсов между уровнями управления для максимизации предоставления общественных благ и стимулирования экономического роста («федерализм, сохраняющий рынок»). В период системных преобразований, как показал опыт России, оптимизация распределения по экономическим критериям была вряд ли возможна, поскольку связь выделения бюджетных ресурсов и предоставления общественных благ выглядела слишком неявной для того, чтобы на этой основе давать конкретные экономические рекомендации.

Неудивительно, что модель бюджетного федерализма, сложившаяся в России к концу 2001 г., оказалась результатом стихийного развития, а не итогом осознанного выбора. Главной чертой современной системы межбюджетных отношений, на наш взгляд, является ее асимметричный характер. Во-первых, формирование жестких бюджетных ограничений, перестройка структуры доходов и расходов и другие процессы реформы «бюджетного социализма» быстрее протекают на федеральном и запаздывают на региональном уровне («реформационный» аспект асимметрии). Во-вторых, смешиваются функции федерального и регионального уровней, поскольку федеральный бюджет занимается предоставлением локальных общественных благ и, наоборот, перекладывает свои обязательства на субнациональные бюджеты (функциональный аспект). В-третьих, сохраняется некоторое неравенство субъектов Федерации в бюджетных отношениях с центральным правительством (горизонтальный аспект). В-четвертых, расходные обязательства сдвинуты в сторону региональных, а доходные полномочия сконцентрированы в федеральном бюджете (вертикальный аспект). Финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на субнациональном уровне, но они заведомо недостаточны для решения поставленных задач. И расходная, и доходная деятельность региональных и местных властей жестко регламентирована федеральным законодательством. Система межбюджетных отношений, с юридической точки зрения, чрезвычайно централизована даже по меркам унитарных государств, т.е. процесс реальной децентрализации бюджетной системы не завершен. В-пятых, региональные и местные власти фактически обладают большими неформальными полномочиями («неформальный» аспект). Политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но в действительности, многие решения принимаются региональными и местными властями в рамках неформальных полномочий. Подобная деятельность регионов, направленная на компенсацию сложившейся асимметрии, не позволяет реализовать преимущества бюджетной децентрализации. Возникает серьезное противоречие между формальной централизацией бюджетной системы и неформальными полномочиями региональных властей.

Асимметричная система межбюджетных отношений не отвечает ни одному из выделенных нами признаков эффективного «бюджетного федерализма». Действительно, чрезвычайно низка «фискальная эквивалентность», т.е. степень соответствия собственных налоговых доходов

объему предоставляемых общественных благ. Конкуренция регионов ведет не к увеличению объема ресурсов и улучшению их использования, а к избыточному повышению налоговой нагрузки и ухудшению условий экономической деятельности. Это не только не способствует, но и затрудняет решение главной задачи экономики страны – создание условий для устойчивого, самостоятельного и сбалансированного развития.

Начиная с 2000 г. российская экономика и бюджетная система вступили в период эволюционных преобразований и приспособления к новым макроэкономическим пропорциям, сложившимся после кризиса 1998 г. Первым шагом федерального правительства в области межбюджетных отношений стало сокращение доходных и расходных, формальных и неформальных видов региональной автономии. Однако, в результате, региональные и местные власти потеряли заинтересованность в проведении рыночно-ориентированных реформ. Возможный «выигрыш» от их проведения (например, повышение бюджетных доходов) будет получен не сразу и наверняка изъят вышестоящими властями. В то же время, ответственность за издержки реформ придется нести руководству регионов и муниципалитетов. В этих условиях оказались искажены принципиальные основы экономической и бюджетной политики. Основные усилия устремились не на создание возможностей для экономического роста, а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание контроля над финансовыми потоками и экономическими агентами.¹¹⁶

Очевидно, что необходимо изменение тенденций развития межбюджетных отношений. Реформа в этой области должна быть направлена на создание эффективного «бюджетного федерализма», устранение асимметричного характера межбюджетных связей, разрешение существующих противоречий между политикой концентрации ресурсов и полномочий на федеральном уровне и потребностью в их децентрализации для лучшего использования общественных финансов. Конкретные мероприятия реформы могли бы включать, во-первых, сужение круга обязательств, во-вторых, создание адекватной доходной базы и, в-третьих, эффективную либерализацию деятельности правительств субнационального уровня, что в равной степени необходимо для выполнения их растущих обязанностей в российской бюджетной системе.

3.3. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

В предыдущих разделах нашей работы был проанализирован вертикальный срез бюджетной системы. Мы говорили о бюджетах регионов и муниципальных образований в самом общем виде, без указания конкретных субъектов Федерации. Такой подход дает возможность оценить распределение

¹¹⁶ Именно такая оценка сложившейся системы бюджетных отношений центра и регионов, совпадающая с нашей точкой зрения, была приведена в проекте Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г. (Стратегия развития Российской Федерации ... Раздел 2.3.1.).

полномочий между бюджетами различных уровней, но не позволяет представить размещение бюджетно-финансовых ресурсов по территории страны, неравенство в бюджетной обеспеченности регионов, зависимость отдельных территорий от федеральной финансовой поддержки. Более полная характеристика бюджетной системы и процесса ее реформирования предполагает исследование целого ряда географических аспектов. В центре нашего внимания должны оказаться такие вопросы как распределение доходов и расходов общественных финансов по субъектам Федерации, степень обеспеченности регионов собственными бюджетными ресурсами, вклад каждого из них в формирование федерального бюджета, территориальные аспекты расходной деятельности федерального правительства, особенности региональной бюджетной политики и т.д. Все это составляет географический (или горизонтальный) срез общественных финансов и позволяет дать количественную характеристику межбюджетных отношений.

Изучение географического аспекта в распределении доходов и расходов бюджетной системы является относительно новым для России (в известных нам публикациях о советском бюджете и финансах эта проблема не рассматривалась). Как правило, существующие учебники и монографии, посвященные современной бюджетной и финансовой системе, данный вопрос также не затрагивают. После публикации в конце XIX в. книги Н.Л.Яснопольского, процитированной нами во второй главе, первое подробное исследование территориального распределения доходов и расходов в системе общественных финансов Российской Федерации появилось лишь в 1999 г.¹¹⁷ Создается впечатление, что за минувшие сто лет российские ученые всего дважды обращались к серьезному анализу географического аспекта бюджетной системы. Можно уверенно заявить, что «финансовой географии» как раздела науки о финансах или особой части экономико-географических исследований, в России не пока сформировалось. В то же время, частные аспекты взаимодействия бюджетов различных уровней изучаются довольно активно. Попробуем обобщить имеющуюся у нас информацию по указанной проблеме.

Существует несколько вариантов количественного анализа межбюджетных отношений центра и регионов России. Достаточно условно их можно разбить на три группы и назвать традиционным, нормативным и расширенным подходами. Традиционный подход заключается в оценке распределения бюджетных доходов и расходов по территории страны, обеспеченности бюджетных потребностей региона за счет собственных источников, а также роли федерального бюджета в формировании региональных доходов. Нормативный подход отражен в современной методике распределения фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) федерального бюджета. Он состоит в сравнении среднероссийского и регионального бюджетного потенциала и стоимости предоставления бюджетных услуг. На этой основе делаются выводы о потребностях каждого из регионов в федеральной финансовой помощи и принимаются решения о распределении федеральных трансфертов. Расширенный подход предполагает сравнительный анализ всех видов поступлений и выплат системы общественных финансов на территории региона. По-видимому, формируется несколько вариантов

¹¹⁷ См.: Федеральный бюджет и регионы...

расширенного подхода, которые различаются полнотой охвата доходов и расходов. В нашей работе наиболее подробно рассматривается исследование коллектива московских ученых, выполненное на основе данных федерального казначейства и налоговых органов («казначейский подход»).

3.3.1. «Традиционный подход» к исследованию количественных аспектов межбюджетных отношений

Подход, который мы называем традиционным, состоит из двух частей и предполагает, во-первых, анализ распределения средств региональных бюджетов по территории России и, во-вторых, исследование обеспеченности расходов региональных бюджетов собственными доходами (т.е. закрепленными и регулирующими доходами без учета дотаций, трансфертов, субвенций и т.д.).

Статистические данные о размерах бюджетных доходов и расходов на душу населения свидетельствуют о постоянном росте территориальной неравномерности в распределении бюджетных ресурсов (табл. 3.9). За период с 1992 по 1998 г. отношение максимальных региональных бюджетных доходов к минимальным увеличилось с 16 до 186 раз, а расходов – с 16 до 112 раз. Превышение средних душевых доходов десяти наиболее обеспеченных в бюджетном отношении регионов над доходами десяти наименее обеспеченных субъектов Федерации увеличилось с 6 до 10 раз. Аналогичный показатель по расходам изменился с 7 до 11 раз. Коэффициент вариации по доходам с 55,4 % в 1992 г. вырос до 114,3 % в 1998, а по расходам – с 84,2 % до 115,4 %. Особенно заметным процесс усиления неравномерности стал с 1994 г., когда начали применяться единые для всех субъектов Федерации ставки расщепления налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Указанная тенденция имела место и в 1999-2001 гг.

Удельный вес федерального бюджета в собираемых на территории региона налогах в 1994-1998 гг. также существенно изменился. Если 1994-1995 гг. доля федерального бюджета повышалась (с 35,2 % в 1994 до 40,6 % в 1995 г.)¹¹⁸, то затем начался обратный процесс. В 1996 г. федеральный бюджет получал 43,6 % от всех собираемых в регионах налоговых поступлений, а в 1998 г. – уже 37,1 %. В 1998 г. наибольшая доля налогов зачислялась в федеральный бюджет с территорий Агинского Бурятского автономного округа (79,8 %), Республики Алтай (66,5 %), Республики Калмыкия (63,8 %), Москвы (57,7 %), Республики Ингушетия (50,4 %) и Московской области (47,6 %). В остальных регионах она не превышала 40 %.

Доля собственных доходов в бюджетных поступлениях субъектов Федерации возросла с 16,7 % в 1992 г. до 34 % в 1997 г. Правда, в 1998 г. она немного сократилась – до 30 %. И все же, судя по этому показателю, в начале-середине 1990-х гг. произошло повышение бюджетной обеспеченности российских регионов. Тем не менее, в 1998 г. только в 45 субъектах Российской Федерации собственные доходы покрывали расходы на 70 % и более (из них в 13 регионах – на 85 % и более). В то же время, в 42 регионах указанное

¹¹⁸ А.Самохвалов. Федеральный бюджет... С.10.

соотношение не превышало 60 %.¹¹⁹

Относительные объемы средств, передаваемых федеральным бюджетом на субнациональный уровень, постоянно сокращались. По некоторым данным, в 1994 г. за счет всех видов финансовых взаиморасчетов федеральный бюджет передал регионам 73,1 % поступивших в него налогов, а в 1995 г. эта цифра составила уже 30,3 %.¹²⁰ Отношение одной финансовой помощи федерального бюджета к поступающим из регионов доходам также уменьшалось с 29,1 % в 1996 до 20,7 % в 1998 гг. Средняя доля федеральной финансовой помощи в региональных бюджетных доходах снизилась с 18 % в 1996 г. до 11 % в 1998 г. При этом, между регионами существовали огромные различия по данному показателю. В 1998 г. Республика Башкортостан и Ямало-Ненецкий автономный округ вообще не получали никакой помощи, а в доходах бюджетов республик Ингушетия и Дагестан ее доля достигала 80,0 и 80,9 % соответственно.

Большие различия между российскими регионами по численности населения, уровню экономического развития и налоговому потенциалу приводят к тому, что значительная часть налоговых доходов федерального бюджета поступает из ограниченного числа регионов. На протяжении 1996-1998 гг. с территории Москвы поступало от 26 % до 36,1 % доходов. Доля первых пяти регионов (Москва, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Санкт-Петербург и Самарская область) в формировании налоговых поступлений федерального бюджета увеличилась с 47,3 до 55,1 %, а доля первых десяти регионов – с 59,6 до 65,4 %.¹²¹ Следовательно, в России сформировались стабильные по составу группы регионов, вносящих крупный вклад в федеральный бюджет, или, наоборот, полностью зависящих от федеральной финансовой помощи.

В принципе, эти данные говорят о параллельном развитии нескольких противоречивых процессов. Во-первых, начиная с 1994 г. существовала тенденция к некоторой концентрации доходов в федеральном бюджете. Во-вторых, сократились средства, передаваемые с федерального уровня в региональные и местные бюджеты, прежде всего в виде финансовой помощи. В-третьих, реальные объемы финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении субнациональных властей снизились, но одновременно с этим возрос уровень «самообеспеченности», т.е. доля собственных средств в общих доходах. Тем не менее, достигнутый Россией в середине 1990-х годов уровень обеспеченности региональных бюджетов был относительно низок в сравнении с показателями других стран. Так, например, коэффициент бюджетной обеспеченности, исчисленный как отношение собственных доходов к расходам в 1996 г. в России составлял 0,33, против 0,89 в Бразилии, 0,88 в США, 0,79 в Канаде, 0,79 в Германии и т.д.¹²²

¹¹⁹ *Сомоев Р.Г.* Бюджетный федерализм... С.84.

¹²⁰ *А.Самохвалов.* Федеральный бюджет... С.10.

¹²¹ *Федеральный бюджет и регионы...* С.49-52.

¹²² *Богачева О.В., Амиров В.Б.* Проблемы укрепления бюджетов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления// *Финансы.* № 9. 1997. С.17-19.

Даже такой краткий анализ показывает, насколько значительные и устойчивые различия по уровню удельных доходов и расходов, бюджетной обеспеченности, вклада в федеральный бюджет и зависимости от федеральной финансовой помощи существуют между регионами России. Это говорит о необходимости крупномасштабной перераспределительной деятельности федерального бюджета. Однако, по нашему мнению, на основе приведенной выше статистики никаких выводов об эффективности или возможных направлениях перераспределения средств сделать невозможно. Приведенные цифры отражают складывающееся в каждом конкретном периоде распределение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, но совершенно не учитывают причины появления различий в уровне бюджетной обеспеченности, а также объективность отнесения тех или иных доходных или расходных статей на региональный уровень. Иными словами, традиционный подход дает статическую картину межбюджетных отношений. Любое динамическое изменение в распределении доходов и расходов немедленно размывает критерий оценки уровня бюджетной обеспеченности. В этом и заключается принципиальный недостаток и ограниченность традиционного подхода.

3.3.2. «Нормативный подход»

Под нормативным подходом мы понимаем исследование территориального распределения бюджетных ресурсов, основанное на сравнении среднероссийских и региональных уровней бюджетной обеспеченности и стоимости предоставления общественных услуг. В сущности, измеряется отклонение частных признаков от некоторых средних величин, поэтому такой метод анализа логично было бы назвать «дисперсным», или «вариационным». Наименование «нормативный» мы применяем исходя из того, что данный метод используется для оценки регионов с точки зрения доступа всех граждан России к некоторому нормативному (минимальному) уровню потребления общественных благ.

Начиная с 1999 г. нормативный подход является основой для распределения федерального ФФПР, но его аналитические возможности выходят за рамки решения этой конкретной задачи. В ходе подготовки проекта федерального бюджета рассчитываются региональные показатели валовых налоговых ресурсов и сравнительной стоимости бюджетных услуг. Они содержат важную информацию, отражающую современное состояние территориального распределения бюджетных средств. Бюджетная обеспеченность оценивается по величине приведенных к сопоставимым условиям валовых налоговых ресурсов на душу населения. Это дает неплохое представление о распределении налогового потенциала по территории страны. Стоимость оказания бюджетных услуг в регионах отражается другим индикатором – индексом бюджетных расходов. Он показывает, насколько дороже или дешевле обходится предоставление единицы услуг в конкретном регионе по сравнению со среднероссийским уровнем. Отклонение регионального налогового потенциала и стоимости бюджетных расходов от

средних величин является критерием для предоставления трансфертов из ФФПР. В методиках распределения этого фонда на 2001 и 2002 г. подробно описываются способы расчета всех перечисленных составляющих.

Показатель удельных валовых налоговых ресурсов (ВНР) используется только в рамках методики распределения трансфертов и не является планируемой или рекомендуемой величиной. И все же, формулы расчета ВНР содержат наиболее полную оценку налогового потенциала отдельных регионов. Соответственно, подробный анализ абсолютных значений валовых налоговых ресурсов приводит к весьма интересным выводам. Попробуем развернуть данные министерства финансов Российской Федерации, связанные с расчетами на 2001 г., и подсчитать ВНР на душу населения и абсолютную величину ВНР для каждого из регионов (табл. 3.10).

Данные имеются для 88 субъектов Федерации, кроме Чеченской республики. Удельные ВНР каждого региона вычисляются как произведение прогнозируемого на среднего уровня налоговых доходов субъектов Федерации на душу населения (5413 руб.) и индекса налогового потенциала (ИНП) данного субъекта Федерации. ИНП представляет собой оценку возможностей экономики региона генерировать налоговые доходы, поступающие в региональный консолидированный бюджет, по сравнению со среднероссийским уровнем. ИНП рассчитывается как произведение двух величин: 1) отношения регионального и среднего по России показателя добавленной стоимости на душу населения, произведенной в основных отраслях экономики; 2) поправочного коэффициента на отраслевую структуру экономики данного субъекта Федерации (коэффициент вычисляется по довольно громоздкой формуле, сравнивающей региональные и среднероссийские отраслевые уровни налоговой нагрузки, доли отраслей в добавленной стоимости и т.д.). Наибольший ИНП (11,866) имел Ямало-Ненецкий автономный округ, наименьший (0,18) был зафиксирован в Ингушской республике. Минимальное и максимальное значения различались примерно в 66 раз. В 24 регионах уровень ИНП превышал среднероссийский. Средний ИНП для десяти регионов с наилучшими его значениями в 15 раз превышал аналогичный показатель для десяти «наихудших» регионов. Коэффициент вариации ИНП достигал 145%. Практически все статистические характеристики ИНП свидетельствовали о чрезвычайно неравномерном распределении налогового потенциала по территории страны.

Произведение ИНП на среднедушевые прогнозируемые валовые налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации (5413 руб. на чел.) дает нам еще одну интересную величину – прогнозируемые налоговые ресурсы регионального уровня бюджетной системы. Разумеется, межрегиональные различия по данному показателю полностью повторяют распределение ИНП. Показатель прогнозируемых налоговых ресурсов не несет новой информации, но является очень наглядным и хорошо понятным условным индикатором бюджетной обеспеченности. Минимальное значение его (974 рубля на человека) отмечалось в Ингушской республике, максимальное (64231 рубль на человека) – в Ямало-Ненецком автономном округе.

На основе имеющихся данных о населении регионов и прогнозируемых

удельных налоговых ресурсах можно подсчитать абсолютную величину ВНР каждого конкретного субъекта Федерации. Анализ ее также говорит об огромных различиях в экономическом и налоговом потенциале российских регионов. Примерно восьмая часть – 12,8 % – всех валовых налоговых ресурсов регионов России приходится на Москву (99864 млн руб.), еще около 12 % – на два нефтедобывающих автономных округа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий – 61710 и 32366 млн руб. соответственно), 47 % – на первые десять наиболее мощных в экономическом отношении субъектов Федерации. Наименьший налоговый потенциал имеет Эвенкийский национальный округ (58 млн руб.). Последние по налоговому потенциалу десять регионов располагают лишь 0,3 % общероссийского регионального налогового потенциала, последние двадцать – 2, последние тридцать – 5, а последние сорок субъектов Федерации – 10 %. Другими словами, примерно половина российских регионов, где проживает более трети населения страны, имеют всего одну десятую часть валовых налоговых региональных ресурсов. Легко представить, насколько сложной задачей является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и обеспечение равного доступа жителей России к основным социальным благам.

Показатели, связанные с валовыми налоговыми ресурсами характеризуют налоговый потенциал, т.е. возможности аккумуляции региональных доходов. Однако, реальные бюджетные потребности существенно зависят от структуры бюджетных расходов, особенностей социальной инфраструктуры, уровня цен и затрат в каждом. Эти величины определяют межрегиональные различия в стоимости предоставления единицы бюджетных услуг. Инструментом анализа стоимости бюджетных услуг является разработанный Министерством финансов индекс бюджетных расходов (ИБР), рассчитываемый как отношение региональных и среднероссийских суммарных бюджетных расходов на душу населения. Под суммарными бюджетными расходами понимается сумма бюджетных нормативных расходов, прогнозируемых на 2001 г. по таким статьям как финансирование жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, социальной защиты и социального обеспечения, культуры и искусства, общественного транспорта, правоохранительной деятельности, управления. Дополнительно учитываются расходы на реализацию федерального закона «О ветеранах». Нормативные расходы на ЖКХ исчисляются на основе федеральных стандартов предельной стоимости предоставляемых услуг на 1 кв. м общей площади жилья по экономическим районам страны. Расчет других видов нормативных расходов ведется по единой методологии с использованием коэффициентов удорожания стоимости бюджетных услуг (возникает из-за разницы в заработной плате, уровне цен, стоимости топлива и энергии, транспортной доступности) и различных поправочных коэффициентов. Большое количество учтенных переменных делает индекс бюджетных расходов уникальным источником информации о межрегиональных различиях в стоимости предоставления бюджетных услуг.

Минимальное значение индекса ИБР на 2001 г. составляло 0,751 и отмечалось в Саратовской области, максимальное – 9,737 – в Корякском автономном округе. Максимальная величина превышала минимальную примерно в тринадцать раз. Средние значения ИБР в десяти наиболее «дорогих» субъектах Федерации (максимальные ИБР) превышали соответствующий

показатель десятки «дешевых» регионов примерно в шесть раз. В 52 регионах значения индекса были ниже, в остальных – выше среднероссийского уровня. Коэффициент вариации региональных значений ИБР имел значение 99,5 %.

Нетрудно заметить, что российские регионы намного сильнее дифференцированы по индексу налогового потенциала, чем по индексу бюджетных расходов. Следовательно, различия в бюджетной обеспеченности субъектов Федерации больше зависят от распределения налоговых ресурсов, чем от разницы стоимости предоставления общественных услуг. По-видимому, это говорит о том, что политика бюджетного выравнивания в области доходов должна приносить больший эффект, чем попытки компенсации регионам повышенных затрат в бюджетной сфере экономики.

Отношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов позволяет сопоставить доходный потенциал и расходные потребности российских регионов. В методике Министерства финансов частное от деления двух указанных индексов называется «реальной бюджетной обеспеченностью». По нашему мнению, такое наименование очень хорошо отражает сущность приведенного индикатора. Сравнительная стоимость бюджетных расходов и бюджетная обеспеченность тесно связаны между собой. В ряде территорий, чаще всего расположенных в Сибири и на Дальнем Востоке, валовые налоговые ресурсы заметно выше средних по стране. Однако, сравнительная стоимость бюджетных услуг, отражаемая индексом бюджетных расходов, еще сильнее превышает средние показатели. В итоге, из-за высокого уровня цен, зарплаты, тарифов и т.п. такие регионы как Республика Саха, Хабаровский край, Камчатская область и многие другие имеют сравнительно низкую реальную бюджетную обеспеченность. Напротив, ряд субъектов Федерации, находящихся, как правило, в центральных областях России, имеет относительно небольшой налоговый потенциал, но несмотря на это, за счет дешевизны бюджетных услуг итоговый индекс бюджетной обеспеченности выглядит лучше среднероссийского. Попросту говоря, малые удельные затраты в бюджетном секторе переводят Нижегородскую, Ярославскую, Липецкую области и некоторых других субъектов Федерации в разряд бюджетно-обеспеченных.

Самая низкая реальная бюджетная обеспеченность на 2001 г. прогнозировалась в Эвенкийском автономном округе (0,098), наиболее высокая (4,475) – в Ямало-Ненецком автономном округе. Превышение максимальной величины над минимальной составляло 45 раз. Средние значения бюджетной обеспеченности для десяти самых благополучных регионов превышали аналогичную величину наиболее плохо обеспеченной десятки в 11 раз. Коэффициент вариации по признаку реальной бюджетной обеспеченности имел значение 86 %. Показатели 19 регионов были выше среднероссийского уровня, а в 69 субъектах Федерации уровень бюджетной обеспеченности находился ниже средних значений.

Последняя группа регионов, согласно методике распределения ФФПР на 2001 г., получала федеральную финансовую помощь в виде трансфертов. Чаще всего эти регионы называются «реципиентами» или «получателями» средств из ФФПР. Напротив, первые 19 регионов, не получавшие трансферты, считаются «донорами». Число регионов-доноров в приведенном определении

достигало 23 в 1994 г., но уменьшилось до 8 в 1997 г. В следующие два года донорами являлись 13 регионов, в 2000 г. круг «доноров» расширился до 18, и в 2001 г. – до 19 регионов. К началу 2000 г. в регионах-донорах проживало около трети населения страны, производилась половина суммарного ВРП и более половины промышленного производства. Они обеспечивали три четверти всех налоговых поступлений в федеральный бюджет. Вне всякого сомнения, именно эти субъекты Федерации составляли ядро экономической и бюджетно-финансовой системы России. Известно, что во второй половине 1990-х годов многие регионы-доноры использовали свое положение для оказания разнообразного внеэкономического давления на федеральное правительство. Само понятие «донорства» и «реципиентства» утратило точное значение и начало использоваться как инструмент в борьбе за неформальное перераспределение экономических ресурсов. С нашей точки зрения, термины «донор» и «реципиент» получили настолько сильную политическую окраску, что правильнее было бы вообще отказаться от них и заменить на более нейтральные выражения, например «бюджетно-избыточные» и «бюджетно-недостаточные» регионы.

Применение нормативного метода анализа межбюджетных отношений, по сравнению с традиционным, позволяет учесть новые массивы экономической информации, такие как степень использования имеющегося налогового потенциала и межрегиональные различия в стоимости оказания общественных услуг. Тем не менее, сохраняется принципиальный недостаток, отмеченный нами при описании традиционного подхода – статичность. Речь идет не только о том, что невозможно сравнивать нормативные оценки налогового потенциала за разные годы (методика постоянно изменяется). Наряду с этим, прогнозные расчеты в рамках нормативного подхода основаны на сложившемся в предыдущем периоде распределении полномочий между уровнями бюджетной системы. Следовательно, по-прежнему невозможно оценить последствия и объективность постоянного идущего в России вертикального перераспределения доходных источников и расходных обязательств. Сохраняется потребность более широкого количественного анализа движения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы.

3.3.3. Баланс финансовых потоков между федеральным и субнациональными уровнями бюджетной системы в 1996-1998 гг.

Проблему ограниченности традиционного и нормативного подходов можно в значительной мере разрешить, если для целей научного анализа вообще отказаться от выделения в составе доходов и расходов «региональных» и «федеральных» и попытаться составить баланс всех средств системы общественных финансов, обращающихся на территории субъекта Федерации. В сферу исследования должны попасть как минимум две пока неучтенные величины : во-первых, доходы и расходы федерального бюджета на территории региона, во-вторых, средства государственных внебюджетных фондов. Это и составляет сущность так называемого «расширенного подхода», который будет предметом нашего дальнейшего исследования. По-нашему мнению, его применение позволяет намного более объективно оценить финансовое

положение регионов.

В 1999 г. была опубликована первая известная нам научная работа, посвященная комплексной оценке финансовых потоков между уровнями бюджетной системы современной России.¹²³ Коллектив исследователей Московского центра международного института «Восток-Запад» обобщил информацию федерального казначейства и ряда других государственных органов о движении средств между федеральным и региональными бюджетами, а также о региональном распределении федерального бюджета и внебюджетных фондов. Указанная работа стала принципиально новым шагом в количественном исследовании межбюджетных отношений, поскольку впервые была проанализирована наиболее полная на сегодняшний день информация о движении средств между уровнями бюджетной системы, а исследование межбюджетных отношений пополнилось новыми и чрезвычайно важными понятиями. Ниже приводятся основные положения работы московских ученых с некоторыми нашими комментариями. Статистические данные нижеследующего раздела нашей работы также взяты из названной книги.

Баланс финансовых потоков между федеральным и субнациональным уровнями бюджетной системы

Если сравнить доходы и расходы федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов на конкретной территории, можно составить баланс финансовых потоков между центром и регионами, который дает важные количественные характеристики российского бюджетного федерализма. Идея, лежащая в основе баланса, заключается в делении всех федеральных доходов и расходов на две части : 1) имеющие территориальную привязку (инвестиции в конкретные объекты, выплата заработной платы государственным служащим, дотации жилищно-коммунальному хозяйству (ЖКХ), финансовая помощь региональным бюджетам и т.д.); 2) не имеющие отношения к конкретным территориям (внешнеторговые доходы, государственный долг, расходы на оборону и выполнение общегосударственных функций и т.д.). Следовательно, баланс представляет собой сравнительную оценку доходов, поступающих в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды с территории конкретного субъекта Федерации и расходов, производимых за их счет в пределах данного региона.

Доходы федерального бюджета, в основном, контролируют Государственный таможенный комитет и Министерство по налогам и сборам. Доходы от внешнеэкономической деятельности, по-видимому, невозможно привязать к конкретному региону, поэтому в балансе финансовых потоков они не учитываются. Часть неналоговых доходов поступает в федеральный бюджет минуя Министерство по налогам и сборам и также не может быть учтена при составлении баланса.

Расходы федерального бюджета, как отмечалось выше, делятся на две составляющие – осуществляемые в регионах и не имеющее региональной

¹²³ Имеется в виду уже неоднократно цитированная нами книга : Федеральный бюджет и регионы...

специфики. В первый тип расходов включается финансовая помощь федерального бюджета и прямые расходы федерального бюджета в регионах (финансирование федеральных объектов на территории региона, федеральные инвестиции и программы развития, выплата зарплаты государственным служащим и т.п., проводимые через федеральное казначейство). Именно расходы первого типа составляют основу баланса финансовых потоков. Ко второму типу расходов относятся расходы на оборону (около 15 % расходов федерального бюджета в 1998 г.), международную деятельность (5 %) и обслуживание государственного долга (30 %), в сумме составлявшие около половины расходной части. Кроме того, примерно 10 % расходов федерального бюджета осуществляется вне системы федерального казначейства и распределяется напрямую между получателями – министерствами и ведомствами. О региональных аспектах использования перечисленных сумм нет надежных данных и они не могут быть включены в расчеты.

В итоге, в балансе финансовых потоков учитывается приблизительно 50 % доходов и 40 % расходов федерального бюджета, имеющих отношение к конкретным регионам. Эти цифры можно рассматривать как своеобразный показатель «региональной направленности» доходов и расходов бюджета Федерации. Примерно половина доходов поступает в федеральный бюджет от источников, имеющих четкую региональную привязку, а из федерального бюджета в регионы возвращается несколько меньшая часть бюджетных средств. Как уже было сказано, средства возвращаются в регионы в виде финансовой помощи региональным бюджетам и в виде прямых расходов федерального бюджета. В 1998 г. прямые расходы федерального бюджета в регионах в среднем в четыре раза превышали суммы финансовой помощи. Это позволяет заключить, что распределение основной части расходующихся в регионах федеральных средств определяется федеральными властями.

Если сравнить, с одной стороны, собранные на территории региона и зачисленные в федеральный бюджет доходы и, с другой стороны, расходы федерального бюджета в регионе, мы получим «процент возврата» федеральных средств в регион. «Процент возврата», т.е. баланс движения средств между федерацией и регионом, теоретически можно рассчитать в трех вариантах: 1) для финансовой помощи федерального бюджета (средства федерального фонда финансовой поддержки регионов, дотации, субвенции, средства, перечисляемые в ходе взаимных расчетов бюджетов различных уровней и непогашенный на конец года остаток бюджетных ссуд); 2) для финансовой помощи плюс прямые расходы федерального бюджета на территории региона; 3) для финансовой помощи плюс прямые расходы плюс движение средств внебюджетных фондов (Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости населения, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, а также Федеральный дорожный фонд, формально включенный в бюджет, но сохраняющий важные признаки внебюджетных фондов). К сожалению, имеющихся данных недостаточно для составления представительного баланса по третьему варианту.

По первому варианту баланса (табл. 3.11) в 1996-1998 гг. процент возврата финансовой помощи был ниже 100 % в 50 регионах, т.е. они отдавали Федерации больше доходов, чем получали назад в виде финансовой помощи. В

24 регионах этот показатель превышал 100 %, и еще в 14 регионах он колебался вокруг 100 % отметки. Степень зависимости бюджетов отдельных регионов от федеральной финансовой помощи была очень велика. Так в Республике Тыва в 1998 г. объем федеральной финансовой помощи республиканскому бюджету в 18 раз превысил объем собранных и перечисленных в федеральный бюджет доходов. Превышение по Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу составило 14 раз, Республике Дагестан и Корякскому автономному округу – 12 раз, Чукотскому автономному округу – 10 раз и т.д. В общей сложности в 1998 г. 62 региона имели процент возврата менее 100 %. В то же время, 26 регионов имели процент возврата более 100 %, т.е. являлись нетто-получателями финансовой помощи. Последнее говорит о том, что даже если полностью оставлять в российских регионах все собираемые там налоговые доходы, то бюджеты примерно третьей части субъектов Российской Федерации будут нуждаться в федеральной финансовой поддержке.

Важно отметить, что в указанный период средний процент возврата в регионы средств федерального бюджета в виде финансовой помощи серьезно колебался и составлял 29,1 % в 1996, 31,2 в 1997 и 20,7 % в 1998 гг. Как мы уже отмечали, в 1994 г. из федерального бюджета по всем направлениям межбюджетных расчетов было передано «вниз» 73,1 % поступивших налоговых доходов, в 1995 г. – 30,3, а в 1996 г. – 19,8 %.¹²⁴ Показатели за 1994-1996 гг. рассчитаны по иной методологии и не вполне сопоставимы с цифрами последующих лет. И все же, начиная с 1994 г. можно уверенно говорить об относительном уменьшении федеральной финансовой помощи региональным бюджетам по сравнению с поступающими на федеральный уровень налоговыми доходами, а значит и о концентрации последних в федеральном бюджете.

Анализ второго варианта баланса (табл. 3.11), т.е. процента возврата в регион финансовой помощи плюс прямые расходы федерального бюджета в регионе, дает несколько иные данные. В 1996-1998 гг. процент возврата стабильно ниже 100 % имели 26 регионов («доноры» федерального бюджета по этому варианту баланса), стабильно выше 100 % – уже 48 регионов («получатели»), а еще в 14 показатель неустойчиво колебался вокруг 100-процентного уровня («доноры-получатели»). В 1998 г. 35 российских регионов отдали Федерации больше, чем получили назад в виде финансовой помощи и прямых расходов федерального бюджета на своей территории. Меньше всего средств вернулось в Ямало-Ненецкий (3,7 % от переданных доходов) и Ханты-Мансийский (5,3) автономные округа, Республику Башкортостан (8,7) и Самарскую область (17,1 %). Напротив, Республика Тыва получила в 25 раз больше средств по сравнению с перечисленными Федерации доходами. В Корякском, Усть-Ордынском Бурятском и Чукотском автономном округах и Республике Дагестан это превышение составляло примерно 16 раз. Процент возврата средств в Москву, являющуюся центром российской финансовой системы, составлял 7,8 % в 1996, 15,9 в 1997 и 83,2 % в 1998 г. Вполне возможно, что в 1998 г. указанные средства федерального бюджета не были полностью израсходованы на территории столицы, а просто поступили на счета федеральных организаций в Москве и дальнейшее их распределение оказалось невозможно проконтролировать.

¹²⁴ А.Самохвалов. Федеральный бюджет... С.10.

Средний уровень возврата в регионы средств в виде финансовой помощи и прямых расходов постоянно повышался и составлял 56,8 % в 1996, 61,6 в 1997 и 79,4 % в 1998 г. Если вычесть из этих цифр долю финансовой помощи (29,1, 31,2 и 20,7 % соответственно), мы получим отношение прямых расходов к территориальным доходам федерального бюджета : 27,7, 30,4 и 58,7 %. Заметно, что в течении трех лет расходная деятельность федерального бюджета, имеющая региональную привязку, постепенно переключалась с оказания практически безусловной финансовой поддержки на финансирование федеральных объектов и мероприятий. Объем помощи по сравнению с прямыми расходами неуклонно сокращался. Особенно резко их пропорции изменились в 1998 г., когда величина финансовой помощи по отношению к территориальным доходам оказалась почти в 2,9 раза ниже аналогичного показателя для прямых расходов. По нашему мнению, все это трудно оценить иначе, как серьезное изменение расходной политики федерального бюджета в отношении регионов.

Приведенные выше данные, как справедливо отмечается в цитируемом нами исследовании московских авторов, позволяют по-новому взглянуть на финансовую ситуацию в субъектах Федерации. Традиционно считается, что в России имеется всего около 10 регионов-доноров, а остальные относятся к категории реципиентов, или получателей финансовой помощи из федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Однако, во-первых, к финансовой помощи относятся не только трансферты из ФФПР, но и субвенции, дотации, средства по взаимным расчетам и непогашенный остаток бюджетных ссуд; во-вторых, значительная часть средств, примерно в три раза превышающая объемы федеральной финансовой помощи, возвращается в регионы в виде прямых расходов федерального бюджета; в-третьих, между регионом и федерацией происходит движение не только средств бюджета, но и федеральных внебюджетных фондов. Если сопоставить эти данные с поступающими из региона на федеральный уровень доходами, мы получим более точную характеристику регионов-доноров и регионов-реципиентов в Российской Федерации. В 1996-1998 гг. в России существовали 26 регионов, с территории которых в федерацию поступало больше доходов, чем возвращалось из федерального бюджета. Еще 14 регионов входили в эту группу в различные годы. Именно эти субъекты Федерации, в которых, кстати, проживает более 50 % населения страны, производится более половины ВВП и промышленного производства можно считать наиболее устойчивыми в экономическом и финансовом отношении.

Корреляция показателей состояния экономики региона и расходной деятельности федерального бюджета

Попытаемся несколько дополнить исследование московских ученых и обобщить количественную информацию о душевых расходах региональных бюджетов, прямых расходах федерального бюджета, федеральной финансовой помощи и расходах государственных внебюджетных фондов на территории конкретных субъектов Федерации. По-видимому, было бы интересно проследить силу взаимосвязи указанных величин и таких интегральных показателей региональной экономики как валовой региональный продукт (ВРП), промышленное производство и доходы на душу населения. Попробуем

произвести элементарную статистическую обработку данных и сделать расчет коэффициентов корреляции между ними. Это может дать важную информацию для нашего дальнейшего анализа (табл. 3.12).

Расходы региональных бюджетов, осуществляемые за счет собственных доходов, т.е. без учета федеральной финансовой помощи, весьма тесно коррелируют и с ВРП, и с промышленным производством, и с доходами населения. Соответствующие коэффициенты корреляции достигают 0,95, 0,85 и 0,74. Собственно говоря, это вполне очевидный результат, вытекающий из механизма формирования доходов и расходной деятельности региональных бюджетов. Подчеркнем, что мы имеем в виду только корреляцию, т.е. силу взаимосвязи, но никак не ее направление. Коэффициенты ничего не говорят об источниках корреляции (растет ли ВРП под влиянием расходов региональных бюджетов, или же, наоборот, высокий ВРП приводит к увеличению бюджетного потенциала и расходных возможностей на уровне региона). Наверняка, имеет место сложная зависимость, в которой участвует большое количество факторов.

Прямые расходы федерального бюджета в регионе на удивление слабо взаимосвязаны с промышленным производством (0,08). Это очень важный и интересный факт, характеризующий эффективность наиболее крупного вида федеральных расходов, имеющих территориальную привязку, тем более, что абсолютная и относительная величина прямых расходов в 1996-1998 гг. постоянно увеличивалась. Вероятно, какое-то объяснение такой слабой корреляции можно найти в отраслевой и географической структуре прямых расходов. По имеющимся данным за 1998 г., ассигнования на поддержку промышленности и сельского хозяйства составляли около половины и наибольшие суммы направлялись либо в слаборазвитые, либо в депрессивные регионы (на реструктуризацию предприятий угольной промышленности и т.д.). В ряде случаев прямые расходы вполне могли вести не к росту, а к сокращению промышленного производства (например, за счет закрытия убыточных шахт). Прямые расходы, даже направляемые на поддержку промышленности, выступали не столько инструментом промышленной политики, сколько дополнительным средством решения накопившихся ранее социальных проблем.

Интенсивность связи прямых расходов с ВРП отражается сравнительно высоким коэффициентом корреляции – 0,47. Тем не менее, отметим еще раз, это ничего не говорит о направлении и источнике связи двух явлений. Возможен как рост ВВП под влиянием прямых расходов, так и концентрация их в регионах с относительно высоким ВРП, а также и множество вариантов более сложной и многофакторной зависимости.

Самое большое значение коэффициент корреляции имеет для пары «прямые расходы федерального бюджета в регионах» – «денежные доходы населения» (0,81), что говорит о существовании сильной и непростой по характеру взаимосвязи. Прежде всего, в субъектах Федерации с высокими доходами относительно высок уровень цен, заработной платы и т.д. Это приводит к повышению затрат на содержание федеральной инфраструктуры, а значит и к росту прямых расходов. Кроме того, примерно треть всех прямых расходов направляется на выплату заработной платы и различных социальных пособий, под влиянием которых увеличиваются денежные доходы населения.

Получается, что с одной стороны, федеральный бюджет чаще всего расходует наибольшие суммы в тех регионах, где выше душевые доходы. С другой стороны, доходы увеличиваются именно там, куда федеральный бюджет направляет данный вид средств. Крупные абсолютные размеры прямых расходов и сильная корреляция с денежными доходами населения позволяют считать их важным фактором, определяющим социальную ситуацию в большинстве субъектов Федерации.

Корреляция финансовой помощи федерального бюджета и ВРП, промышленного производства, доходов населения выглядит весьма слабой (коэффициенты корреляции, соответственно, составляют 0,26, 0,09 и 0,21). С одной стороны, это неудивительно, поскольку методики распределения помощи основаны на иных критериях. Финансовая помощь предоставляется, прежде всего, для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов, а значит несколько более тесно связана с уровнем региональных бюджетных расходов (0,264) и прямыми расходами федерального бюджета, несущими, в основном, социальную нагрузку (0,34). С другой стороны, в наши расчеты включены все субъекты Федерации, в том числе и «доноры», не получавшие финансовой помощи. Если исключить их из анализа и сосредоточить внимание только на «реципиентах», корреляция резко возрастет.

В отличие от федеральной финансовой помощи, расходы региональных отделений государственных внебюджетных фондов очень сильно коррелируют и с ВРП (0,81), и с промышленным производством (0,67), и с доходами населения (0,75). К сожалению, направленность взаимосвязи по нашим данным определить невозможно. Доходы фондов формируются, в основном, за счет взносов предприятий и населения, т.е. состояние региональной экономики должно непосредственно влиять и на размеры поступлений, и на расходные возможности фондов. Влияние расходов фондов на ВРП, промышленное производство и, особенно, на доходы населения также нетрудно объяснить. С учетом огромных размеров государственных внебюджетных фондов и высоких показателей корреляции можно вполне обоснованно заявить, что они серьезно влияют на многие аспекты экономической ситуации в регионе. В то же время, пока нет полной информации о перераспределительных процессах между федеральными структурами фондов и их региональными отделениями. Невозможно сказать, в каких объемах средства фондов перемещаются между центром и регионами и какова роль головных структур в формировании региональных доходов. Следовательно, федеральная составляющая расходной деятельности внебюджетных фондов пока неизвестна.

На основе приведенных выше данных о корреляции, вероятно, можно сделать вывод о том, что расходы региональных бюджетов, внебюджетных фондов и федеральная финансовая помощь намного теснее взаимосвязаны с основными показателями экономического положения российских регионов, чем прямые расходы федерального бюджета. Расходная деятельность федерального бюджета, осуществляемая на региональном уровне, по причине слабой взаимосвязи с ВРП, промышленным производством и денежными доходами, не оказывает серьезного влияния на региональную экономику. В том случае, если федеральные власти поставят перед собой цель реально содействовать улучшению регионального экономического климата, то для этого необходимо

будет использовать не прямые федеральные расходы, а иные финансовые инструменты.

Как сбалансировать региональные системы общественных финансов ?

Ответ на вопрос о финансовой самостоятельности или зависимости конкретного региона зависит, прежде всего, от смысла, который вкладывается в это понятие. С нашей точки зрения, наибольший интерес представляет анализ всех наиболее крупных финансовых потоков, обращающихся на территории каждого конкретного субъекта Федерации. В использованном нами исследовании московских ученых такой анализ уже проведен – там сравниваются доходы и расходы трех уровней бюджетов и внебюджетных фондов на территории региона. В настоящее время опубликована более полная информация о ВРП и государственных внебюджетных фондах. Появилась возможность по-новому взглянуть на некоторые аспекты межбюджетных отношений и составить так называемый «баланс региональных систем общественных финансов» (табл. 3.13). В его приходную часть имеет смысл включить четыре вида средств : доходы регионального бюджета без учета федеральной финансовой помощи, финансовую помощь федерального бюджета, доходы четырех основных государственных внебюджетных фондов¹²⁵ и прямые расходы федерального бюджета в регионах. Расходная часть с точки зрения региона будет состоять из расходов региональных бюджетов за счет собственных доходов, расходов внебюджетных фондов, а также доходов федерального бюджета, собираемых на территории данного региона. По нашему мнению, баланс приходной и расходной части дает наиболее точную оценку позиций каждого конкретного субъекта Федерации в сложившейся системе межбюджетных отношений.

Разумеется, предлагаемый подход к формированию баланса не лишен недостатков. Прежде всего, построение баланса в указанном виде не имеет точного экономического и политического смысла. Достаточно отметить лишь проблему федеральных доходов, собираемых на территории региона. Мы рассматриваем их как «расходы» территориальной системы общественных финансов, хотя известно, что не регионы платят налоги Федерации, а федеральное правительство взимает налоги на всей территории страны. Далее, не удастся избавиться от статичного характера в анализе приходной и расходной части. И дело не только в том, что имеющиеся данные позволяют построить баланс всего лишь за один 1998 г. В построении его мы исходим из сложившейся структуры доходов и расходов всех элементов системы общественных финансов. Динамические эффекты, связанные с перераспределением полномочий, в балансе учесть невозможно. Отдельные компоненты баланса отражены далеко не полностью. Например, региональную привязку имеют лишь 50 % доходов и 40 % расходов федерального бюджета. Соответственно, вполне вероятно, что прямые расходы и доходы федерального бюджета в регионах существенно занижены. Совершенно не упомянуты прямые

¹²⁵ Пенсионный фонд, фонд социального страхования, территориальные фонды обязательного медицинского страхования и фонд занятости населения. Данные об исполнении бюджета этих четырех «социальных внебюджетных фондов» приводятся в статистическом сборнике «Регионы России» (М., 1999. т.2. с.772-773).

доходы от внешней торговли. В то же время, отдельные регионы претендуют на некоторую часть экспортных и импортных пошлин. В балансе вообще не учтено движение средств между региональными отделениями и федеральными службами государственных внебюджетных фондов. Вместо этого используются показатели исполнения бюджетов фондов по доходам и расходам за 1998 г. на основе данных государственной статистики. Перечень недостатков предлагаемого подхода к составлению баланса при желании можно продолжить. Однако, по нашему мнению, даже с учетом перечисленных слабых сторон, сопоставление приходной и расходной части системы общественных финансов региона позволяет по-новому взглянуть на проблему финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней.

В целом по Российской Федерации приходная часть баланса в отношении к сумме региональных ВРП составляет 31,6 %, из них региональные доходы – 15,3, федеральная помощь – 1,9, доходы внебюджетных фондов – 9,9 и прямые федеральные расходы – 4,5 %. Расходная часть в сумме достигает 34,6 % ВРП, причем на региональные расходы приходится 15,7, расходы внебюджетных фондов – 9,9, доходы федерального бюджета – 9,0 %. Расходная часть превышает приход средств на 3 % ВРП. Это свидетельствует о том, что даже если в региональных бюджетах будут консолидированы все государственные внебюджетные фонды, при неизменных отношениях с федеральным уровнем сбалансировать региональные финансовые системы не удастся. Федеральный бюджет ежегодно изымает из региональных общественных финансов суммы, приблизительно равные 9 % ВРП. Примерно две трети из них возвращается в регионы в виде финансовой помощи и прямых расходов федерального бюджета. Суммы, эквивалентные 3 % ВРП направляются на финансирование «нерегionalных», или общегосударственных расходов (обслуживание государственного долга, оборона и т.д.). Их можно считать «чистыми изъятиями федерального бюджета».

Собственно говоря, подобная перераспределительная деятельность является важнейшей функцией государственного бюджета любой страны, в том числе и России. Главный вопрос, которые мы должны поставить в этой связи, относится к оценке величины чистых федеральных изъятий, а именно : 3 % ВРП на общегосударственные цели – это много или мало ? Какова ситуация в других странах ? Какое влияние оказывают взимаемые федерацией налоговые доходы на региональную экономику ? К сожалению, в настоящее время решения этой проблемы пока не найдено, да и сама проблема не является предметом строгих научных исследований.

Тем не менее, данные регионального баланса общественных финансов позволяют сделать по меньшей мере два важных вывода. Во-первых, чистые изъятия федерального бюджета можно считать показателем вклада региона в федеральную бюджетную систему, т.е. еще одним критерием деления регионов на «доноров» или «реципиентов». Наибольший уровень изъятий отмечен в Республике Калмыкия (-25,3 % ВРП), что связано с существованием на территории республики оффшорной зоны. Московская область занимает второе место по уровню чистых изъятий (-12), Ленинградская область – третье (-10,5), Санкт-Петербург – четвертое (-6,7), Самарская область – пятое (-6,6 %) и т.д. Подобные регионы сосредоточены в центральных, уральских и восточно-

сибирских областях России. В общей сложности 36 субъектов Федерации (без учета автономных округов и Чеченской республики) имеют отрицательное сальдо в нашем представлении баланса общественных финансов, т.е. вносят средства на федеральные нужды. Средний уровень чистых изъятий для них составляет 4,4 % ВРП. В десяти регионах, несущих наибольшую относительную нагрузку (кроме Республики Калмыкия) этот показатель находится на уровне 7 % ВРП. Напротив, положительное сальдо (приток средств) имеют 43 региона, сосредоточенные на Северном Кавказе, Восточной Сибири, Дальнем Востоке, Поволжье, а также в Центральном и Северо-Западном районах России. Максимальное значение зафиксировано в Ингушской Республике (63 %), Республике Тыва (41,3), Республике Дагестан (39,2) и т.д. Приток средств в систему общественных финансов 43 регионов-реципиентов составляет в среднем 8,8 %. Каждый из десятки регионов, имеющих самое большое положительное сальдо ежегодно получает суммы, эквивалентные примерно 26 % ВРП (табл. 3.13).

Во-вторых, наибольшее влияние на итоговый баланс общественных финансов оказывает соотношение федеральной финансовой помощи (1,9 % ВРП) и прямых федеральных расходов (4,5) к доходам, собираемым федеральным бюджетом на территории регионов (9,0). Действительно, другие элементы баланса – доходы и расходы региональных бюджетов за счет собственных средств, а также доходы и расходы территориальных отделений государственных внебюджетных фондов – не намного различаются между собой. Следовательно, финансовый баланс подавляющего большинства российских регионов в значительной степени определяется уровнем налоговых изъятий федерального бюджета. Распределение доходов является наиболее мощным инструментом воздействия на систему межбюджетных отношений Российской Федерации. Именно в этой области и должны быть сконцентрированы поиски вариантов балансирования региональных систем общественных финансов и совершенствования отношений между уровнями бюджетной системы.

Анализ финансовых потоков между федеральным и региональными бюджетами Российской Федерации в 1996-1998 гг. позволили специалистам московского научного коллектива института «Восток-Запад» сделать следующие выводы :

1. В указанный период в России существовало примерно тридцать регионов, которые перечисляли со своей территории в федеральный бюджет больше средств, чем получали обратно в виде финансовой помощи или прямых федеральных расходов. В этих регионах проживало более половины населения страны, производилась основная часть ВРП и промышленной продукции. Количество таких устойчивых в экономическом и финансовом отношении субъектов Федерации существенно превышало число традиционно называемых регионов-доноров (около десяти), не получавших в указанный период трансфертов из ФФПР.
2. При сложившейся структуре доходов и расходов около шестидесяти российских регионов не могли обеспечить своих бюджетных потребностей

даже в том случае, если в их распоряжении оставлять все собираемые на территории региона налоги. Следовательно, проблему зависимости региональных бюджетов от федерального трудно решить изменением пропорций распределения налогов на федеральные и региональные доли, как это часто предлагается в научных и правительственных кругах. Коренное решение проблемы потребует глубокой реформы налоговой системы и расходных обязательств бюджетов всех уровней.

3. Устойчивые в финансовом отношении регионы крайне неравномерно распределены по территории России. По существу, они сконцентрированы в Центральном, Северо-Западном и Уральском экономических районах. Поэтому, укрупнение субъектов Федерации, которое рассматривается как возможное средство решения многих региональных проблем, по-видимому, не приведет к уменьшению масштабов межрегионального перераспределения финансовых средств в пределах страны.
4. В рассматриваемый период финансовая политика центрального правительства не обеспечивала заметного выравнивания возможностей регионов по финансированию текущих и инвестиционных расходов. Такой важный механизм распределения средств бюджета как прямые федеральные расходы на территории субъектов Федерации вообще выпал из внимания финансовых работников. Все это снижает действенность региональной политики и ослабляет влияние центральных властей на экономическое положение российских регионов.
5. В федеральных внебюджетных фондах сконцентрированы огромные средства, примерно равные половине доходов бюджетов всех уровней. Средства внебюджетных фондов в значительной степени выведены за пределы бюджетного контроля, о распределении их нет надежных статистических данных. По-видимому, перспективой развития российской финансовой системы должна быть постепенная консолидация в бюджете государственных внебюджетных фондов и создание единого механизма планирования и распределения финансовых средств.

Мы полностью согласны с приведенными выше выводами. Обширно процитированное нами исследование представляет собой качественно новый шаг в анализе количественных и географических аспектов межбюджетных отношений. Тем не менее, с нашей точки зрения, несколько динамических характеристик межбюджетных связей не получили должного освещения, хотя они вполне заслуживают упоминания :

6. Начиная с 1994 г. происходила фактическая централизация доходов в федеральном бюджете. Об этом говорит более резкое снижение федеральной финансовой помощи по сравнению с уменьшением доли Федерации в общем объеме собираемых на территории регионов налоговых и неналоговых доходов. В результате, появился эффект повышения обеспеченности региональных бюджетов собственными доходами, который в данных условиях нельзя считать свидетельством децентрализации бюджетной системы.
7. Налоговый потенциал и бюджетные доходы распределялись по территории России намного более неравномерно, чем показатели, связанные с расходной деятельностью. Сбор налоговых доходов федеральным бюджетом («налоговые изъятия») являлся главным фактором, определяющим ситуацию

в региональной системе общественных финансов. Следовательно, наиболее эффективные меры выравнивания бюджетной обеспеченности и достижения бюджетно-финансовой сбалансированности в регионе связаны с политикой доходов и, прежде всего, с распределением доходных источников между уровнями бюджетной системы.

8. В расходной деятельности федерального бюджета, имеющей региональную привязку, произошла крупная смена приоритетов, а именно : основной формой стали прямые расходы, которые к 1998 г. существенно превысили федеральную финансовую помощь. Методы распределения, цели, объемы и другие важнейшие параметры прямых расходов и финансовой помощи настолько серьезно отличаются друг от друга, что можно говорить о серьезном изменении принципов всей расходной политики федерального бюджета в отношении регионов.
9. Федеральная финансовая помощь и прямые расходы слабо коррелировали с такими показателями как ВРП, промышленное производство в конкретных субъектах Федерации. В этом смысле, расходная деятельность федерального бюджета имела низкую эффективность. Вполне вероятно, что в 1996-1998 гг. усиление субъективных моментов в бюджетно-финансовой политике и «административного торга» за федеральные финансовые ресурсы привело к снижению возможностей позитивного влияния федерального бюджета на состояние экономики российских регионов.

В результате этого, по нашему мнению, в России сформировались стабильные группы субъектов Федерации, имеющих различные модели участия в системе межбюджетных отношений. В Москве отмечалась чрезвычайно сильная концентрация доходов и расходов федерального бюджета, высокие значения бюджетного потенциала и бюджетной обеспеченности. В значительной мере это определялось столичным статусом города, что делало неповторимой московскую, или «столичную» модель.

Ряд российских регионов, связанных с добычей нефти или других природных ресурсов, вносил очень крупный вклад в формирование федерального бюджета, являлся приоритетным объектом для федерального финансирования, но был практически независим от федеральной финансовой помощи. Бюджетные потребности полностью покрывались за счет внутренних источников. Благополучие таких регионов основывалось на использовании части рентного дохода от эксплуатации природных богатств. В этом состояла отличительная черта «ресурсной» модели межбюджетного взаимодействия.

Множество субъектов Федерации, чаще всего расположенных в отдаленных районах Дальнего Востока, Сибири и Северного Кавказа, в бюджетной сфере зависело от федеральной финансовой помощи. В таких «бюджетно-недостаточных» регионах сформировалась специфическая структура доходов и расходов, а также появилась четко выраженная линия поведения, направленная на максимизацию финансовых перечислений из федерального бюджета. Вероятно, это можно считать признаком «зависимой» модели участия в системе межбюджетных связей.

Большинство других регионов России занимало промежуточное положение в системе межбюджетных отношений. Основной чертой их

бюджетно-финансовых систем можно считать близость к среднероссийским значениям показателей бюджетного потенциала и бюджетной обеспеченности, доходов и расходов на душу населения, доли федеральной финансовой поддержки в формировании доходов бюджета и т.п. Такие регионы включались в систему межбюджетного взаимодействия на основе «нейтральной» модели. Разумеется, в составе указанной группы регионов бюджетная ситуация далеко не однородна. Однако, существующие различия обусловлены, по-видимому, не столько бюджетным потенциалом и другими экстенсивными факторами, сколько степенью использования имеющихся возможностей по мобилизации доходов, их ликвидностью, качеством планирования и исполнения бюджетов и т.п. интенсивными характеристиками, обусловленными уровнем организации региональной бюджетной системы. «Нейтральная» модель делает поведение регионов в системе межбюджетных отношений наиболее стабильным и предсказуемым. Вероятность резких негативных изменений сравнительно невелика. В то же время, улучшение положения дел в бюджетной сфере не происходит автоматически, а может стать лишь итогом активной и целенаправленной работы по реформированию региональной бюджетной системы. В этом смысле, «нейтральная» модель предъявляет наиболее высокие требования к действиям региональных властей и допускает появление самых разнообразных вариантов бюджетной политики.

3.4. БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ВНУТРИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ : РЕГИОН И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

В 1998 г. доходы и расходы бюджетов местного уровня составили 8,7 % и 9,8 % ВВП, региональных бюджетов – 5,4 % и 6,0 %, федерального бюджета – 10,7 % и 16,6 % соответственно.¹²⁶ В том же году бюджетные доходы субъектов Федерации на 11,1 % формировались за счет федеральной финансовой помощи.¹²⁷ В свою очередь, в местных бюджетах доля разнообразных перечислений из бюджетов регионов достигала 28,1 %.¹²⁸ Получается, что с федерального на региональный уровень передавалось примерно 0,5 %, а с регионального на местный – уже 2,9 % ВВП. Следовательно, только в виде финансовой помощи внутри регионов перераспределялось почти в шесть раз больше средств, чем между федеральным и региональными бюджетами. Уже по одной этой причине анализ межбюджетных отношений обязательно должен включать отношения субъектов Федерации с местными органами.

3.4.1. Организация местного самоуправления и бюджетных отношений внутри субъекта Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. местное самоуправление не входит в систему государственной власти, хотя и может

¹²⁶ Russian Federation : Recent Economic Developments/ IMF staff country report № 99/100. September 1999. P.39.

¹²⁷ Федеральный бюджет и регионы... С.177.

¹²⁸ См. : Пояснительная записка к Методическим рекомендациям...

наделаться некоторыми государственными функциями. Такая концепция местного самоуправления и самостоятельность его органов являются новыми для страны. Неудивительно, что становление местного самоуправления сталкивается с серьезными трудностями. Это проявляется в слабости законодательства о местном самоуправлении, отсутствии единого подхода в российских регионах к формированию структуры местных органов и неопределенности бюджетных полномочий муниципальных образований.

До 1995 г. в рамках субъектов Федерации существовало 3 уровня административно-территориального деления, на каждом из которых соответствующие органы имели самостоятельные бюджеты : 1) регионов; 2) районов и городов областного, краевого, республиканского подчинения; 3) городов районного подчинения, поселков, сельских администраций и районов в городах. Принятый в августе 1995 г. федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разрешил формирование органов местного самоуправления, но не определил четких принципов этого процесса. В большинстве субъектов Федерации муниципальные образования оказались созданы на уровне крупных городов и районов, но между субъектами Федерации возникли настолько большие различия в организации местного самоуправления, что стало невозможно однозначно определить, какие конкретно органы являются представителями третьего, местного уровня бюджетной системы, наряду с федеральным и региональным.¹²⁹

Три крупных недостатка федерального законодательства о местном самоуправлении серьезно затрудняют развитие муниципальных финансов. Во-первых, нечетко распределены права и обязанности существующих и вновь создаваемых муниципальных образований. В Законе «Об общих принципах...» говорится, что в границах одного муниципального образования могут быть созданы другие муниципальные образования. Однако, не раскрыты особенности такой организации местного самоуправления, в том числе и в бюджетной сфере. Во-вторых, не установлены принципы определения нижнего предела административного деления или численности населения района, города или села, на котором возможно появление муниципального образования. В итоге, любой мелкий населенный пункт или его часть с одним крупным налогоплательщиком старается сформировать муниципальное образование и получить бюджетную автономию. В-третьих, гарантированные законодательством права по формированию муниципальных органов с широкими бюджетными и финансовыми полномочиями, не имеют механизма реализации. Формирование законодательных основ местного самоуправления в регионах затягивается. Нет объективного механизма распределения бюджетных доходов в рамках субъектов Федерации и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. И наконец, инфраструктурное обеспечение бюджетной системы – сбор финансовой информации, расчетные и платежные системы, квалифицированные работники и т.п. – все это имеется только в районах, т.е. относительно крупных административно-территориальных единицах.

¹²⁹ Там же.

В советской административно-территориальной структуре район играл важнейшую роль низового звена. Большинство субъектов Федерации стремится сохранить районное деление в той или иной форме, для того, чтобы использовать имеющуюся управленческую и информационную инфраструктуру. Районы либо преобразовываются в муниципалитеты, либо продолжают существовать в виде не-муниципальных органов государственного управления. Наряду с этим, как предусматривает закон, на территории районов по инициативе снизу формируются новые муниципальные образования. Там, где этот процесс протекает медленно, по-прежнему существуют органы местного самоуправления субрайонного уровня, не имеющие прав муниципалитетов. В результате, в большинстве субъектов Федерации с советских времен фактически сохраняется двухуровневая структура административных органов. Кроме того, возникает аналогичная структура местных органов власти, на каждом из этажей которой могут существовать либо муниципальные образования, либо административные органы без прав муниципалитетов. В составе муниципальных образований, в свою очередь, тоже появляются два типа – территориальный и поселенческий.

С бюджетными полномочиями местных органов складывается еще более сложная ситуация. Фактически, в рамках субъектов Федерации сложилась двухуровневая структура местных органов, а Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных налогов и бюджетных полномочий. В 1997 г. был принят федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В нем установлен перечень собственных доходов местных бюджетов и определены общие принципы межбюджетных отношений внутри субъекта Федерации. Предполагалось, что каждый из них должен принять соответствующий законодательный акт на региональном уровне, но их разработка затягивается. Четкая законодательная база отсутствует, а пока субъекты Федерации самостоятельно и во многом произвольно определяют, какой уровень местных органов власти наделить бюджетными полномочиями. На практике, бюджетные права могут иметь и районные органы, и органы более низкого уровня, и даже те и другие одновременно. Именно поэтому, по мнению ряда исследователей, имеет смысл говорить о существовании в России 4-5 иерархических уровней бюджетной системы.¹³⁰

В настоящее время сложилось несколько вариантов организации бюджетных отношений внутри региона. К 2001 г. в Российской Федерации существовало около 30 тыс. местных (субрегиональных) территориальных единиц, имеющих органы административного управления. Из них около 12 тыс. имели статус муниципальных образований и менее 5 тыс. – самостоятельные бюджеты¹³¹. Из 88 субъектов Федерации (кроме Чеченской Республики) в 64-х муниципальные органы с бюджетными правами были образованы на уровне районов, в 5-ти субъектах – на уровне ниже районного. Девять субъектов предоставили бюджетные права только крупным городам, но не сельским

¹³⁰ См. Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России...

¹³¹ Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. (<http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>).

районам. В восьми субъектах и районы, и местные поселения получили статус муниципальных образований и права формирования собственных бюджетов. Последний случай явно противоречит действующему законодательству, поскольку закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит прямой запрет на подчинение одного муниципального образования другому, в т.ч. и в бюджетной сфере. Заметно, что в большинстве субъектов Федерации муниципальные органы, имеющие самостоятельные бюджеты, образованы на уровне районов. У такой системы есть рациональные основы: количество муниципалитетов невелико, их границы совпадают с привычным административным делением, резко упрощаются межбюджетные отношения в рамках региона, снижаются различия в распределении бюджетных ресурсов. Важно и то, что финансовые органы субъекта Федерации избавлены от работы с большим числом мелких муниципалитетов, для которой у них нет ни опыта, ни понимания ее важности.

Неясность принципов формирования органов местного самоуправления приводит к тому, что на местном уровне бюджетной системы появляется огромный разрыв между муниципальными образованиями по показателям бюджетной обеспеченности. В муниципальных образованиях-городах размеры бюджетов, структура доходов и расходов, устойчивость бюджета и общее состояние бюджетного процесса несравнимо с подавляющим большинством других муниципалитетов. Органы местного самоуправления административных центров субъектов Федерации имеют бюджеты, сопоставимые по размеру с бюджетами регионов. По результатам некоторых обследований, в 1998 г. из 80 субъектов Федерации доходы бюджетов 23 областных центров и республиканских столиц превосходили доходы региональных бюджетов.¹³² Тем не менее, субъекты Федерации имеют множество рычагов влияния на бюджетную обеспеченность городских муниципальных образований и используют их, в основном, для централизации доходов в региональном бюджете. Это становится источником постоянной напряженности в отношениях региональных властей и руководства крупных городов. Иногда дело доходит до острых конфликтов, вплоть до судебных исков городских администраций против решений региона по бюджетным вопросам.

3.4.2. Доходы и расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения.

Доходы местных бюджетов состоят из налоговых поступлений (66,9 % всех доходов в 2000 г.), неналоговых доходов (3,5) и безвозмездных перечислений (26,1 %) (табл. 3.14). По принципу принадлежности в источниках формирования местных бюджетов можно выделить местные налоги и сборы, местные неналоговые доходы, закрепленные налоговые и неналоговые доходы, регулирующие налоги и безвозмездную помощь из вышестоящих бюджетов (дотации, трансферты, субвенции, средства по взаимным расчетам). В структуре доходов местных бюджетов в 1998 г. наибольший удельный вес имели

¹³² Бореснова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местных уровнях// Финансы. № 5. 2000. С.14.

регулирующие налоги (44,6 %), дотации и трансферты (17,2) и закрепленные доходы (13,3 %).

Примерно 1/4 часть доходов местных бюджетов формируется за счет финансовой помощи с вышестоящего уровня, куда входят дотации, перечисления из регионального бюджетного фонда поддержки муниципальных образований (ФФПМО), субвенции и взаимные расчеты. Определения и краткая характеристика этих видов финансовой помощи уже приведена нами выше. В отношениях между региональными и местными бюджетами наибольшую роль играют перечисления из ФФПМО и взаимные расчеты. Средства ФФПМО распределяются без указания конкретных направлений их использования. Право создания самого фонда и механизма его распределения принадлежит субъекту Федерации. Во многих случаях, фонд формируется за счет трансфертов из федерального бюджета, и тогда этот вид доходов в местных бюджетах тоже называется трансфертами, по аналогии с федеральным уровнем. Закон «О финансовых основах местного самоуправления» требует распределения средств фонда в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения, объемы социальных выплат, бюджетную обеспеченность и другие особенности субъекта Федерации. В распределении ФФПМО, в основном, копируется методика федерального фонда финансовой поддержки регионов, т.е. определяется уровень душевых бюджетных доходов, производится его выравнивание и максимизация в рамках имеющихся средств. В то же время, в российских регионах применяется большое количество модификаций федерального метода.¹³³

Взаимные расчеты региональных и местных бюджетов – наиболее трудный для анализа вид финансовой помощи. На практике, по этой статье учитываются средства на финансирование объектов жилищно-коммунального хозяйства или социальной сферы, переданных в муниципальную собственность, списываются долги по бюджетным ссудам, предоставляются некоторые виды целевой финансовой помощи, а также погашается задолженность вышестоящих бюджетов по финансированию расходов на местном уровне. Взаимные расчеты не планируются в ходе составления бюджетов и не попадают в традиционную систему бюджетного контроля, решения об их проведении принимаются субъективно.

Анализ показывает, что доходы местных бюджетов серьезно зависят от решений региональных и федеральных властей. Существует несколько оценок структуры доходных поступлений муниципальных органов. По одним данным, собственные доходы местных бюджетов в 1998 г. не превышали 16 %, зато доля финансовой помощи составляла 28,1 % (табл. 3.15). В 2000 г. собственные доходы достигали 12 % доходной базы местных бюджетов, а в 2001 г. могли сократиться до 8 % в связи с введением 2-й части Налогового кодекса.¹³⁴ Другой

¹³³ Около 20 методик распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований описано в статье Ароновой Г.Б. (*Аронова Г.Б. Из опыта определения трансфертов местным бюджетам*// Финансы. № 7. 2000. С.23-25).

¹³⁴ *Пронина Л.И. О налоговых доходах местных бюджетов во второй части Налогового кодекса Российской Федерации*// Финансы. № 9. 2000. С.24.

вариант анализа структуры доходов говорит о том, что в конце 1990-х годов примерно 17 % бюджетных поступлений находились под полным контролем местных органов, закрепленные налоги давали около 8 %, а остальные 75 % приходилось регулирующие виды доходов – отчисления от федеральных и региональных налогов и трансферты.¹³⁵ Любые варианты оценок свидетельствуют о формировании основной части доходов за счет неподконтрольных местным властям источников. Нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты и правила распределения финансовой помощи устанавливаются на региональном уровне. Нормативы нестабильны и, в значительной мере, определяются субъективно. Решения, связанные с предоставлением помощи, с введением, порядком исчисления и взимания регулирующих и закрепленных налогов, в основном, также принимаются на вышестоящем уровне. В этом смысле, субъекты Федерации централизуют большую часть доходных источников и обладают более сильным влиянием на местные бюджеты, чем федеральный бюджет в отношении регионов.

Межбюджетные отношения, и прежде всего распределение доходов и финансовой помощи, играют определяющую роль в формировании доходов местных бюджетов. По-видимому, главная проблема межбюджетных отношений и на федеральном, и на региональном уровне связана с выработкой критериев распределения средств. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления...» и Бюджетный кодекс говорят, что местные бюджеты должны обеспечить потребности населения на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Соответственно, федеральные и региональные власти обязаны создать такие условия, когда местные бюджеты могли бы получать необходимые доходы для выполнения этих целей. В сущности, введение понятия минимальных стандартов предполагает ответственность вышестоящих бюджетов за обеспечение нижестоящим некоторого минимума расходов. Как было показано выше, это является одним из главных принципов социалистической «бюджетной вертикали». В современных условиях ее сохранение ведет к потере местными органами заинтересованности в увеличении собственных бюджетных доходов и расширении предоставления общественных благ. В действительности же, минимальные стандарты не разработаны ни на уровне понятия, ни на уровне механизма их применения. Критерием распределения средств в рамках межбюджетных отношений в регионе является выравнивание складывающихся душевых бюджетных расходов между местными бюджетами. Следовательно, доступ населения к общественным благам обеспечивается не в объемах минимальных стандартов, формально гарантированных законом, а в пределах реальных возможностей регионального бюджета. В Министерстве финансов РФ рассматриваются документы, предлагающие закрепить сложившуюся практику.¹³⁶ По нашему мнению, это неизбежный шаг в развитии межбюджетных отношений.

¹³⁵ Швецов А. Системные преобразования местных бюджетов// Вопросы Экономики. № 8. 2001. С.151.

¹³⁶ Указанный подход к распределению бюджетных средств в рамках региона содержится в проекте «Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений». Этот документ разработан группой экспертов университета штата

Критерии отнесения доходов к тому или иному уровню бюджетной системы, а также оказания финансовой помощи устанавливают регионы на основе существующих нормативов затрат на предоставление бюджетных услуг. Получается, что распределение доходов исходит из расходных потребностей и величины «минимального бюджета», а значит установление единых и четко определенных правил распределения в значительной степени теряет смысл. Именно такая ситуация существовала во времена «бюджетного социализма». Правда, с тех пор положение с ресурсным обеспечением намного усложнилось. Как правило, при расчете по нормативам местным бюджетам не хватает доходов для выполнения своих функций. Поэтому задача распределения средств между ними превращается в выбор «наиболее нуждающихся» муниципалитетов или «первоочередных бюджетных потребностей». Практика распределения в этих условиях неизбежно носит субъективный характер. Этот вывод косвенно подтверждается и тем, что вся работа по объективизации распределения средств в регионах сосредоточена вокруг трансфертов из ФФПМО, и практически не затрагивает другие виды финансовой помощи, и, самое главное, нормативы распределения регулирующих налогов.

Расходные обязательства местных бюджетов можно разделить на 3 группы : 1) расходы, отнесенные к исключительному ведению местных органов власти; 2) часть расходов, подлежащих совместному финансированию бюджетами различных уровней; 3) расходы по выполнению обязательств, переданных федеральными и региональными властями. Исключительно из местных бюджетов, как устанавливает Бюджетный кодекс, финансируется 18 видов расходов – содержание органов местного самоуправления, формирование муниципальной собственности и управление ею, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и т.д. Законодательство, связанное с расходной деятельностью местных бюджетов, имеет те же самые черты, что и законодательная база российского бюджетного федерализма в целом – неразвитость, противоречивость, неточность изложения, слабые стимулирующие функции и т.п. К этому добавляется еще одна проблема : большинство спорных вопросов о расходной части местных бюджетов относится к компетенции субъектов Федерации, а качество и степень проработки регионального законодательства во многих случаях ниже федерального.

Федеральное законодательство налагает на расходную деятельность местных бюджетов множество ограничений. Прежде всего, на местные бюджеты возложена большая нагрузка, связанная с предоставлением льгот и социальных выплат отдельным категориям граждан (федеральные мандаты). По некоторым оценкам, для полного финансирования переданных на местный уровень расходных обязательств требуются средства, превышающие все доходы

Джорджия (США) для министерства финансов России и вынесен на обсуждение государственных и научных работников. Отклики на проект «Методических рекомендаций...» указывают на его глубокое несоответствие федеральному законодательству (см. *Пронина Л.И.* Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления// *Финансы.* № 5. 2000. С.16-21).

местных бюджетов.¹³⁷ Учет расходных полномочий, возложенных на местные органы не ведется, реальный уровень их финансирования неизвестен. Муниципалитетам практически невозможно формально отказаться от финансирования мандатов. В этих условиях, при недостатке средств местные власти используют свои неформальные полномочия – просто игнорируют ряд обязательств, задерживают платежи, а также принимают решения о финансировании исходя их субъективных критериев. Еще один вид федеральных ограничений, накладываемых на расходную деятельность местных бюджетов – это нормативы расходов. К обязательным федеральным нормативам относится, к примеру, оплата труда бюджетных работников и численность работников бюджетных учреждений. Тем самым, федеральные органы устанавливают общий размер фонда заработной платы, подлежащий финансированию из местных бюджетов (до 25 % их общих расходов). Кроме этого, существует большое количество необязательных нормативов (максимальная стоимость предоставления коммунальных услуг на 1 кв.м жилой площади, уровень расходов на образование в расчете на одного учащегося, ряд натуральных нормативов и т.п.), которые используются для обоснования финансовых потребностей в межбюджетных отношениях.

В 1992-1998 гг. произошли серьезные изменения в объемах и структуре расходной деятельности местных бюджетов. Доля расходов на финансирование ЖКХ увеличилась с 8,6 до 26 %, транспортных расходов – с 1 до 6,9 %, образования – с 19 до 23 %, здравоохранения – с 5,5 до 10 %. Напротив, если в 1992 г. на капиталовложения направлялось примерно 7 % всех расходов, а в 1998 г. эта доля сократилась до 2 %.¹³⁸ В результате, сформировавшаяся к 1998 г. фактическая структура расходов местных бюджетов приобрела несколько важных отличительных черт (табл. 3.14). Ее главной особенностью стало направление 80 % расходов на финансировании ЖКХ, образования, здравоохранения и физической культуры и мероприятий социальной политики. В бюджетной системе Российской Федерации на местные бюджеты легла основная нагрузка по финансированию коммунальных и социальных расходов. В общих ассигнованиях консолидированного бюджета Российской Федерации в 1998 г. на долю местных бюджетов приходилось 70 % расходов на ЖКХ, 67 % расходов на образование, 55 % расходов на здравоохранение и физическую культуру, 49 % расходов на социальную политику, 45 % расходов на культуру и искусство.¹³⁹ К концу 1990-х годов муниципальные образования оказались ответственны за состояние и развитие почти всей системы социального обслуживания и коммунального обеспечения населения.

3.4.3. Проблемы бюджетных отношений внутри субъекта Федерации

Главной проблемой межбюджетных отношений внутри субъекта Федерации нам кажется сохранение принципов бюджетного планирования от

¹³⁷ См. : Пояснительная записка к Методическим рекомендациям...

¹³⁸ Васильев В.И. Местное самоуправление/ М., 1999. С.410.

¹³⁹ Бюджетная система России/ Под ред. Г.Б.Поляка. М., 1999. С.81.

потребностей и гарантированного обеспечения муниципальным образованиям некоторого, пусть и минимального уровня расходов. В этих условиях невозможно ожидать, что бюджетная децентрализация будет эффективной. Действительно, соответствие собственных доходов и предоставленных общественных благ («фискальная эквивалентность»), также как и жесткие бюджетные ограничения просто теряют смысл, когда регионы фактически принимают обязательства по формированию «минимальных бюджетов» на местном уровне. Создание институциональных основ бюджетных отношений внутри субъекта Федерации также не завершено : не установлены законодательные рамки функционирования муниципальных бюджетов, нечетко распределены доходные источники и расходные обязательства, права по определению местных доходов сконцентрированы в руках региональных и федеральных властей, расходная часть местных бюджетов перегружена переданными сверху мандатами, структура расходов ограничена федеральными нормативами, многие элементы бюджетного процесса основаны на субъективных критериях.

Все это отражается на состоянии бюджетных отношений в рамках субъекта Федерации и имеет ряд конкретных негативных проявлений. Во-первых, расходы местных бюджетов устойчиво превышают доходы, т.е. на местном уровне бюджетная система серьезно разбалансирована. Абсолютное большинство (95 %) местных бюджетов нуждаются в финансовой помощи. Неопределенность распределения прав и обязанностей между региональным и местным уровнем бюджетной системы приводит к тому, что вышестоящие бюджеты передают на местный уровень расходные обязательства без соответствующего ресурсного обеспечения. С 1993 по 1998 г., например, удельный вес местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета возрос на 4, а в расходах – на 10 %. Как мы уже отмечали выше, на федеральном уровне имели место противоположные тенденции, а именно : доля федерального бюджета в доходах возрастала, а в расходах – сокращалась. Следовательно, в указанный период фактически произошла передача дефицитов вышестоящих бюджетов, прежде всего федерального, на уровень муниципальных образований. Этот вывод подтверждают и специалисты министерства финансов Российской Федерации.¹⁴⁰

Во-вторых, хроническая несбалансированность проявляется в увеличении дефицита, задержках платежей, росте внутреннего и внешнего долга местных бюджетов. Их задолженность по платежам в 1994 г. составляла 12,4 % к расходам, в 1995 – 16,8, 1996 – 32,1, а в 1997 г. – 48,4 %. Дефицит местных бюджетов в среднем по муниципальным образованиям в 1994-1995 гг. достигал 35 %.¹⁴¹ По имеющимся данным о 53 регионах России, в 1997 г. внутренний муниципальный долг, на который приходится основная часть задолженности местных бюджетов, составлял 2,7 % ВРП, в то время как региональный долг находился на уровне 3,5 % ВРП. Однако, доля просроченной задолженности в муниципальном долге составляла 48 %, что почти в 2 раза превышает соответствующий показатель в составе региональной задолженности

¹⁴⁰ Бореснова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений... С.12.

¹⁴¹ Васильев В.И. Местное самоуправление... С.409.

(25 %).¹⁴² Следовательно, проблема задолженности для местных бюджетов являлась более острой, чем для региональных.¹⁴³

В-третьих, на местные бюджеты оказалась возложена основная нагрузка по содержанию социальной сферы, но на муниципальном уровне пока не сформировался адекватный механизм финансирования капитальных вложений в объекты ЖКХ, образования, здравоохранения и др. Прежде всего, доходы местных бюджетов недостаточны даже для покрытия текущих расходов, не говоря уже о капиталовложениях. Неудивительно, что за период 1992-1998 гг. бюджеты развития муниципальных образований снизились с 22 % общих расходов практически до нуля. Еще более тревожное явление состоит в том, что в социальной сфере, находящейся в ведении местных бюджетов, по-прежнему нет связи капиталовложений и амортизации, сроки обновления объектов не соответствуют срокам службы и т.д. При отсутствии такого механизма, даже если источники инвестиций появятся, их распределение не будет эффективным.

В-четвертых, у региональных и местных властей имеются широкие возможности для неформальных договоренностей и деятельности по извлечению «административной ренты», поскольку отсутствуют объективные критерии распределения финансовых ресурсов. Тем не менее, на местном уровне неформальные возможности для компенсации жесткости и централизованного характера бюджетной системы значительно уже, чем у властей региона. У муниципалитетов нет серьезных рычагов воздействия на крупных налогоплательщиков, отсутствуют механизмы игры с неденежными инструментами, невозможно значительное наращивание бюджетных неплатежей, поскольку в структуре расходов велика доля зарплаты и социальных выплат населению и т.д. В результате, несбалансированность местных бюджетов ничем не компенсирована. Единственный вид реакции муниципальных органов на перегруженность расходами – это невыполнение своих обязанностей, которые связаны, в основном, с обеспечением социальной поддержки и коммунального обслуживания населения.

В-пятых, начиная с 2000 г. в отношениях местных и региональных властей появляется ряд тенденций, которые противоречат официальной линии на децентрализацию бюджетной системы и развитие финансовых основ местного самоуправления. Уже отмечены случаи централизации расходных обязательств в региональных бюджетах. Так например, в Московской области между губернаторами и главами муниципальных образований достигнута договоренность о передаче в областной бюджет финансирования расходов на зарплату работников социально-культурной сферы, оплату газа и электроэнергии в составе расходов на ЖКХ, компенсацию ряда льгот ветеранов и инвалидов и т.д.¹⁴⁴ По-видимому, в ряде регионов достигнут предел в

¹⁴² Russian Federation. OECD Economic Surveys ... P. 145.

¹⁴³ Специалисты Министерства финансов отмечают даже, что «именно задолженности местных бюджетов практически всем, кто имеет финансовые взаимоотношения с местными администрациями, создают кризис неплатежей, парализующий экономику России» (*Бореснова Е.В., Китова Е.Н.* Некоторые особенности межбюджетных отношений... С.13).

¹⁴⁴ Там же. С.14

децентрализации бюджетной системы. Местные бюджеты сталкиваются с таким острым дефицитом средств, что не могут нормально функционировать и начинают добровольно отказываться от своих полномочий в пользу бюджетов вышестоящего уровня.

Проведенный анализ показывает, что в межбюджетных отношениях внутри субъекта Федерации сохраняются важные признаки социалистической «бюджетной вертикали»: высокий уровень централизации полномочий, мягкие бюджетные ограничения, бюджетное планирование исходя из расходных потребностей, гарантии региональными властями минимальных муниципальных бюджетов, субъективные методы распределения доходов и финансовой помощи и многие другие. Местный уровень наиболее перегружен расходными обязательствами и имеет в своем распоряжении наименьшее количество ресурсов по сравнению с региональным и федеральным. Доходная база муниципалитетов не соответствует возложенным на них функциям. Острота стоящих перед местными бюджетами проблем и реальное состояние межбюджетных отношений в рамках субъектов Федерации говорит о том, что в этой области складывается намного более сложная ситуация, чем в отношениях федерального центра и регионов. Следовательно, реформа «бюджетного социализма» медленнее всего продвигается именно на местном уровне. Последовательная «десоциализация» потребует кардинального пересмотра не только вертикальных бюджетных связей, но и всего бюджетного процесса, а вполне возможно, и самих основ местного самоуправления Российской Федерации.

3.5. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Важной характеристикой российской бюджетной системы является диспропорция между децентрализацией бюджетных ресурсов и централизацией официальных полномочий по распоряжению доходами и расходами. На уровне субнациональных бюджетов сосредоточено около половины налоговых доходов консолидированного бюджета и более 60 % непроцентных расходов. В то же время, начиная с 1994 г. происходит снижение доли субнациональных бюджетов в доходах и повышение – в расходах консолидированного бюджета страны. Доходы субнациональных бюджетов в значительной мере формируются из источников, контроль за которыми находится на федеральном уровне. Доходов заведомо недостаточно для финансирования возложенных на субнациональные бюджеты расходных обязательств. В расходах велика доля предписанных федеральным законодательством федеральных мандатов. В результате возникает глубокое несоответствие средств, переданных на субнациональный уровень, и функций, которые должны выполнять региональные и местные власти.

Невыполнимость многих требований федерального законодательства заставляет субнациональные органы прибегать к различным формам «теневой» бюджетной политики, таким как выборочное секвестирование бюджетов, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов на внебюджетные счета и фонды. Федеральные власти, в свою очередь, вынуждены оказывать административное давление на регионы, но при этом продолжать их

финансовую поддержку, т.е. способствовать продолжению недобросовестной бюджетной практики. Таким образом, бюджетные взаимоотношения направлены не на создание условий для этой эффективности. Вспомогательное использование бюджетных ресурсов, а не извлечение кратковременных и односторонних выгод. Все это говорит о необходимости глубокой реформы межбюджетных связей.

Стартовые условия для начала реформы очень неблагоприятны. Во-первых, функции бюджетов различных уровней тесно переплетены, высока степень их централизации. Во-вторых, бюджетный статус органов местного самоуправления не определен, а значит затруднено расширение налоговых и расходных полномочий местных властей. В-третьих, межрегиональные различия в душевой бюджетной обеспеченности чрезвычайно велики. У федерального бюджета не хватает возможностей для эффективного бюджетного выравнивания и федеральной финансовой помощи регионам. В-четвертых, нет объективной информации о доходах и расходах федерального бюджета в территориальном разрезе. В-пятых, к концу 2001 г. фактически сохранилась асимметрия бюджетного устройства Российской Федерации : особые отношения с республиками Татарстан и Башкортостан, неопределенность положения автономных округов в составе некоторых краев и т.д.

Выбор вариантов реформы межбюджетных отношений существенно ограничен. Радикальная децентрализация бюджетных полномочий и резкое сокращение федерального регулирования субнациональных бюджетов не приведет к желаемым результатам, поскольку на уровне регионов пока не сложилась политическая и экономическая среда, способствующая проведению ответственной финансовой политики. С целью постепенного формирования такой среды, в основу реформы межбюджетных отношений может быть положен на первый взгляд противоречивый подход, а именно : взаимоувязанные по масштабам и темпам централизация бюджетных ресурсов при одновременной децентрализации «официальных» бюджетных полномочий. Для этого необходима перестройка расходных обязательств и доходных источников, а также системы финансовой помощи и управления субнациональными бюджетами.

В 2000-2001 гг. реформа межбюджетных отношений неоднократно становилась предметом научных исследований, ее элементы включены в программные документы российского правительства. Концепция реформы, направленной на формирование оптимальной модели бюджетного федерализма подробно разработана в работах А.М.Лаврова.¹⁴⁵ Долгосрочные и среднесрочные планы действий российского правительства отражены в нескольких документах, из которых наиболее тесно с проблемой межбюджетных отношений связана «Программа развития бюджетного

¹⁴⁵ См.: *Лавров А.М.* Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации// Совершенствование межбюджетных отношений в России. Институт экономики переходного периода. Научные труды. № 24. 2000; *Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерленд Д.* Бюджетный федерализм в России: проблемы и возможности для реформ// Инвестиционный климат и экономическая стратегия России. Высшая школа экономики. Центр стратегических разработок. М., апр. 2000 г.; *Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М.* Межбюджетные отношения в России...

федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.». ¹⁴⁶ Практические шаги по совершенствованию межбюджетных отношений предприняты в законах о государственном бюджете на 2001 и 2002 г. Попробуем обобщить информацию о концепции реформы, программе правительства и конкретных вариантах организации межбюджетных отношений, закрепляемых в ежегодных федеральных бюджетах.

3.5.1. Концепция реформы межбюджетных отношений

В январе 2001 г. опубликована статья известных специалистов по проблемам бюджетного федерализма Лаврова А.М., Литвак Дж.М. и Сазерленд М. «Межбюджетные отношения в России : необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей». ¹⁴⁷ В этой статье на основе глубокого теоретического и фактического анализа изложена целостная концепция реформирования межбюджетных отношений. Основу концепции составляет идея предоставления субнациональным органам реальной и законодательно закрепленной бюджетной автономии. Важнейшие положения этой концепции легли в основу политики российского правительства и уже начали осуществляться на практике. В нашей работе мы неоднократно цитировали указанную статью, но сейчас считаем необходимым еще раз обратиться к ней и познакомить читателей с главными элементами предложенной реформы межбюджетных отношений.

Меры по практической реализации концепции исходят из особенностей современной российской модели бюджетного федерализма, основанной на глубоком противоречии между формальной централизацией бюджетного процесса и фактической автономией региональных властей. Начиная с 1996 г. федеральное правительство проводило линию на усиление контроля за финансовой деятельностью регионов. Эта политика имела серьезные основания, но на практике стала причиной обострения ряда негативных тенденций : усиления «неформальной» активности региональных властей, перекладывания ответственности за состояние бюджетной сферы на федеральный уровень, а самое важное – не привела к появлению среды, которая стимулировала бы проведение регионами ответственной финансовой политики. Более того, в России сложились условия, препятствующие использованию преимуществ бюджетно-финансовой децентрализации. Проявился весь спектр ее отрицательных последствий, выявленных современными экономическими исследованиями. Речь идет о возможности развития финансового кризиса при слабом центральном правительстве, неспособном противостоять мягким бюджетным ограничениям в деятельности региональных властей, о связи бюджетной децентрализации и финансовой несбалансированности в странах с

¹⁴⁶ Имеются в виду следующие документы : «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», «План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.», «Программа социально-экономического развития Российской Федерации в 2002-2004 гг.», «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001гг.», «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.».

¹⁴⁷ См.: Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России...

переходной и развивающейся экономикой, о сложности борьбы с инфляцией в федеративных государствах, о сильном несоответствии доходной базы и функций субнациональных бюджетов, об отсутствии механизма, увязывающего бюджетную самостоятельность и ответственность региональных властей за состояние бюджетной сферы.

В этих условиях реформа межбюджетных отношений должна быть направлена на развертывание преимуществ децентрализации и одновременной минимизации ее отрицательных черт. Сочетание двух названных подходов предполагает конкретные действия в следующих направлениях : 1) четкое разграничение налоговых и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, закрепленное законодательным путем; 2) передача с регионального на федеральный уровень части доходов и расходных обязательств для решения проблемы федеральных мандатов с постепенной децентрализацией финансовых ресурсов в средне- и долгосрочной перспективе; 3) создание организационно-правовой базы для повышения ответственности региональных властей путем введения института банкротства, внешнего финансового управления субнациональными бюджетами; 4) реформа политики трансфертов с целью повышения ее прозрачности и стабильности.

На первом этапе осуществление перечисленных мер может привести к некоторому увеличению федерального бюджета. Однако, в современных условиях это вполне оправдано. Действительно, многие виды социальных обязательств, в настоящее время переданных на субнациональный уровень, могут более эффективно выполняться федерацией. Далее, рационализация и сокращение некоторых обязательств, в прошлом сдвинутых «вниз», возможна только в том случае, если они будут снова сконцентрированы в руках центрального правительства. Кроме того, региональные власти имеют значительно меньшие возможности по разработке необходимого законодательства для обеспечения финансовой ответственности и проведения жесткой финансовой политики. В такой ситуации, как указано в цитируемой статье, вряд ли возможно рекомендовать сохранение нынешнего положения, когда половина доходов и расходов консолидированного бюджета сосредоточена на субнациональном уровне. Разумеется, по мере устранения перечисленных препятствий доля федерального бюджета будет сокращаться, а региональных и местных бюджетов – возрастать.

Важным элементом реформы является достижение реальной автономии субнациональных правительств в осуществлении остающихся у них функций, т.е. в сборе доходов для предоставления общественных благ, имеющих четкий региональный или местный характер. Отказ от детального регламентирования, уменьшение сферы вмешательства Федерации, прекращение федерального регулирования зарплаты в бюджетной сфере и т.п. меры можно считать необходимым условием для проведения регионами ответственной бюджетной политики. Особое значение имеет решение проблемы «федеральных мандатов». В принципе, для этого имеются два основных пути : предоставление федеральных субвенций (грантов) регионам для финансирования соответствующих расходов и ре-централизация мандатов на федеральном уровне с передачей соответствующей нагрузки на федеральный бюджет. По-видимому, в условиях России необходима комбинация этих двух подходов. В то

же время, преимущественное значение должен иметь второй вариант, поскольку только федеральные власти обладают организационной структурой, гарантирующей целевое использование средств социальной поддержки.

В центре реформы находится серьезный пересмотр налоговой политики, направленный на формирование собственной доходной базы субнациональных бюджетов, использование которой полностью контролировалось бы региональными и местными властями. Прежде всего, речь идет о практике расщепления налогов между бюджетами различных уровней. Расщепление ставок налогов по своей сути содержит элемент политического торга, а значит и затрудняет проведение политики «жестких бюджетных ограничений». Авторы указанной статьи считают целесообразным вообще отказаться от расщепления ставок и четко закрепить тот или иной налог за каждым уровнем бюджетной системы. Это можно считать долгосрочной задачей развития российской налоговой системы. В ближайшее время, целесообразно проведение частичных мер, направленных на повышение налоговой автономии правительств субнационального уровня, таких как снятие ограничений по определению налогооблагаемых баз региональных и местных налогов, предоставление права вводить надбавки к ставкам федеральных налогов и т.д.

Реальная ответственность субнациональных властей за состояние бюджетной сферы является одним из непереносимых условий эффективной организации межбюджетных отношений. Возможная программа действий в этом направлении включает создание института неплатежеспособности администраций регионального и местного уровней, введение внешнего финансового управления, усиление личной ответственности руководителей за нарушение федерального законодательства и положение в области региональных финансов. Отношение к субнациональным заимствованиям, по-видимому, должно исходить из принципиального отказа федерального бюджета от любых форм гарантий долговых обязательств регионов и муниципалитетов, что будет достаточно мощным средством ограничения неоправданной долговой политики. Федеральный контроль в этой области может постепенно ослабляться в целях развития рынка региональных заимствований и конкуренции регионов за доступ к кредитным ресурсам.

В бюджетных отношениях на местном уровне также существует ряд крупных проблем, которые невозможно решить в нынешних организационных, административных и законодательных рамках. Созданные в субъектах Федерации муниципальные органы настолько отличаются по размеру и бюджетному потенциалу, что выполнение ими своих функций, бюджетное выравнивание и оптимизация управления становится чрезвычайно сложным делом. В этих условиях может оказаться полезным создание в регионах промежуточного, третьего уровня государственной власти, наделенного бюджетными правами. На практике, такие территориальные единицы уже существуют в виде крупных городов или бывших административных районов. Придание им соответствующего статуса, не заменяющего, а дополняющего существующие муниципальные органы, позволило бы значительно улучшить организацию бюджетной системы на нижнем уровне.

В заключении статьи авторы делают вывод, уже звучавший в их предшествующих работах. Совершенствование межбюджетных отношений должно быть направлено на использование преимуществ финансовой автономии региональных и местных властей. В этом и состоит основной смысл создания «федерализма, сохраняющего рынок». В то же время, в условиях России, немедленная децентрализация и чрезмерная автономия могут привести, по меньшей мере, к противоречивым результатам. Необходимо формирование среды, в которой смогли бы проявиться положительные черты бюджетно-финансовой децентрализации, на что и направлена предлагаемая реформа межбюджетных отношений. В начальный период перечисленные меры могут привести к увеличению федерального бюджета, концентрации в нем доходных полномочий и расходных обязательств. На первый взгляд, такой результат противоречит достижению реальной бюджетной автономии на субнациональном уровне, но представляет собой неотъемлемый элемент формирования наиболее актуальной для сегодняшней России модели «федерализма, создающего рынок».

3.5.2. Реформа межбюджетных отношений в программе действий российского правительства

В 2000-2001 гг. принят ряд важных документов, определивших стратегию и тактику правительства в области межбюджетных отношений. Главные направления реформы бюджетно-финансовой системы отражены в «Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу» (2000 г.). Более детальные планы включены в «Программу социально-экономического развития Российской Федерации в 2002-2004 гг.» (2001 г.). Конкретные мероприятия изложены в «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» (2001 г.). Попытаемся выделить важнейшие черты правительственной политики на основе указанных документов.

Количественные ориентиры реформы

1. Сокращение расходов. В 1999 г. объем собственных обязательств субнациональных органов оценивался в 15,3 % ВВП. За счет сокращения федеральных мандатов и расходов на ЖКХ и поддержку промышленности возможно доведение обязательств до уровня от 8,8-10,8 % ВВП, в зависимости от выбранного варианта политики. Субнациональные власти должны иметь возможность покрыть данный уровень расходов за счет региональных и местных налогов. Тем не менее, на первых этапах реформы, по всей видимости, сохранится расщепление некоторых федеральных налогов на федеральную и субнациональную части. Кроме этого, регионам будет предоставляться федеральная финансовая помощь в размере 1-3 % ВВП, причем объем помощи будет увеличиваться в случае выбора более радикального варианта сокращения расходов субнациональных бюджетов.
2. Централизация доходов. Часть доходов субнационального уровня (при любом варианте реформы) должна быть сконцентрирована в федеральном бюджете для компенсации дополнительной нагрузки по выплате федеральных мандатов и перераспределения в виде финансовой помощи. В

зависимости от варианта реформы может быть централизовано от 1 до 4,5 % ВВП. Получение 1 % ВВП можно обеспечить за счет зачисления 100 % НДС в федеральный бюджет. Концентрация в федеральном бюджете 4,5 % ВВП вдобавок к этому потребует также зачислять в федеральный бюджет 100 % налога на прибыль и снизить долю субнациональных бюджетов в подоходном налоге. Кроме указанных мер возможно большое количество промежуточных шагов, направленных на перераспределение средств между уровнями бюджетной системы.

Реформа расходных полномочий

1. Введение в Бюджетный кодекс понятия «расходные полномочия», под которым понимаются права и обязанности органов власти (в их компетенции) : во-первых, осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов; во-вторых, обеспечивать их финансовыми средствами; в-третьих, проводить финансирование общественных услуг.
2. Четкое разграничение обязательств между бюджетами различных уровней исходя из общих принципов организации общественных финансов, а также закрепления всех трех перечисленных выше видов расходных полномочий за одним уровнем бюджетной системы (табл. 3.16).
3. Изменение структуры расходов. В сложившейся системе разграничения обязательств несколько видов расходов явно не соответствуют требованиям реформы. Большинство социальных гарантий и льгот должно предоставляться федеральным правительством, но финансируется из субнациональных бюджетов в виде оплаты федеральных мандатов. Часть высшего, профессионального и среднего образования обслуживает потребности регионов, а оплачивается федерацией. Необходим обмен этих двух видов расходов между федеральным и субнациональными бюджетами. В сферу расходных полномочий местных органов должны быть включены также и некоторые базовые общественные услуги (образование, здравоохранение, культура и т.д.).
4. Пересмотр системы федеральных мандатов – сокращение их числа, унификация способов финансирования и передача расходной нагрузки на федеральный уровень.
5. Введение новой концепции минимальных государственных социальных стандартов, использующихся в бюджетном планировании. Стандарты должны быть выражены в конечных результатах (например, предоставление среднего образования всем детям школьного возраста, проживающим на данной территории), а не в нормативах затрат или показателях обеспеченности объектами (бюджетные расходы на одного учащегося, количество мест в школах и т.д.).

Реформа налоговых полномочий

1. Полный отказ от деления налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие». Один налог должен поступать в бюджет одного уровня, без какого-либо расщепления. Это можно считать конечной целью реформы. В начальный период расщепление налогов сохранится, но нормативы должны быть стабильными и долгосрочными. Собственные доходы должны

- стать основным ресурсом реализации расходных полномочий.
2. Закрепление за федерацией таможенных пошлин, НДС, акцизов (уплачиваемых предприятиями), федерального налога на прибыль, подоходного налога, платежей за использование неравномерно размещенных природных ресурсов, федеральных лицензионных и регистрационных сборов. Региональные налоги должны включать региональный налог на прибыль, акцизы (уплачиваемые оптовой торговлей), платежи за пользование лесными и водными ресурсами, экологические платежи, региональные сборы. Местные налоги могут состоять из муниципального налога на прибыль, налога на недвижимость (до его введения – налог на имущество и земельный налог), налогов на малый бизнес и местных сборов.
 3. Разделение налога на прибыль на федеральный, региональный и местный. Региональный и местный налоги станут надбавкой к федеральной ставке при одинаковой налогооблагаемой базе и законодательно ограниченном потолке. В перспективе подобный принцип может быть применен и к подоходному налогу.
 4. Осуществление в 2002-2005 гг. следующих изменений в распределении доходных источников : закрепление 100 % подоходного налога и не менее 70 % налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов Федерации, зачисление в региональные бюджеты 100 % платежей за общераспространенные природные ресурсы, централизация в федеральном бюджете платежей за неравномерно размещенные ресурсы (прежде всего – углеводороды), закрепление 100 % поступлений по налогам на совокупный доход за местными органами и т.д. (табл. 3.17).
 5. Введение специального порядка регистрации крупнейших налогоплательщиков с зачислением части поступающих от них налогов в федеральный или региональный бюджеты в целях предотвращения концентрации налоговых доходов в отдельных регионах и муниципалитетах. Планируется усилить нормативно-правовую базу, обеспечивающую уплату налогов по месту деятельности, а не по месту регистрации предприятия. Возможно создание механизма «отрицательных трансфертов» (зачисление части доходов сверхобеспеченных регионов в федеральные или региональные фонды выравнивания бюджетных доходов).

Финансовая помощь

1. Разделение финансовой помощи на текущую (финансирование федеральных мандатов и собственных расходов субнациональных властей) и инвестиционную, а также выравнивающую и стимулирующую (табл. 3.18). Главные принципы предоставления помощи : выравнивание бюджетной обеспеченности, оценка не фактических доходов и расходов, а объективных бюджетных потребностей и налогового потенциала территории. Распределение финансовой помощи в регионе должно основываться на тех же принципах, что и внутри Федерации.
2. Предоставление большей части финансовой помощи через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР). Основные положения методики распределения фонда, применяемой в 1999-2001 гг. будут закреплены в бюджетном законодательстве. После получения финансовой помощи каждый регион должен иметь в своем распоряжении ресурсы не ниже

- уровня, рассчитываемого на основе минимальных социальных стандартов.
3. Создание на первом этапе реформы в федеральном бюджете Фонда компенсаций для финансирования федеральных мандатов – социальных пособий и льгот. Размер фонда будет уменьшаться по мере сокращения числа федеральных мандатов и перехода на их прямое финансирование федеральным бюджетом.
 4. Формирование фондов, играющих дополнительную роль в системе финансовой помощи : Фонда софинансирования социальных расходов (долевое финансирование социальных расходов, сокращаемых на субнациональными бюджетами), Фонда регионального развития (все виды средств, выделяемых на долевое федеральное финансирование региональных программ развития) и Фонда развития региональных финансов (формируется в 2001-2004 гг. за счет займа МБРР).
 5. Реорганизация остальных существующих в настоящее время каналов предоставления финансовой поддержки региональных бюджетов и межбюджетных расчетов на принципах, прозрачности, стабильности, жестких бюджетных ограничений. Не должны применяться какие-либо формы финансовых перечислений, не утверждаемые в бюджетах. Требуется исключить из бюджетного законодательства, бюджетной классификации и бюджетной практики такие категории как «средства, передаваемые по взаимным расчетам» и «бюджетные ссуды». Необходимо упорядочить распределение средств на дорожное хозяйство, предоставление экстренной финансовой помощи, отношения с закрытыми административно-территориальными образованиями и выделение средств на покрытие кассовых разрывов.

Управление субнациональными бюджетами

1. Создание адекватного механизма федерального регулирования и управления местными финансами. Механизм должен состоять из трех элементов. Во-первых, минимальные обязательные требования федерального законодательства (учет, отчетность, раскрытие информации и т.п.). По наиболее важным в социальном отношении расходам (образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др.) целесообразно установить государственных социальных стандартов. Во-вторых, рекомендательные параметры, соблюдение которых будет учитываться при распределении субсидий федерального бюджета. В-третьих, «Кодекс лучшей практики», т.е. дополнительные более высокие стандарты деятельности, добровольно принимаемые органами власти.
2. Федеральный контроль за выполнением субнациональными бюджетами обязательств перед населением, бюджетными организациями и кредиторами. Для этих целей будут установлены процедуры наблюдения за бюджетным процессом, временного ограничения бюджетно-налоговых полномочий, проведения финансовой санации. Так, например, целесообразно вводить ограничения для регионов и местных органов, которые не обеспечивают соблюдение требований федерального законодательства и сбалансированности бюджетов, превышают предельные уровни дефицита и задолженности, на 50 % и более зависят от дотаций федерального бюджета. В этих случаях в отношении субнациональных бюджетов может вводиться механизм внешнего управления, исполнения территориальными органами

- федерального казначейства и другие подобные меры.
3. Завершение к 2005 г. перехода на казначейское исполнение региональных и местных бюджетов на основе единых стандартов. Региональные и местные финансовые органы получают право создания собственных казначейств, контрольно-ревизионных и налоговых органов, отвечающих единым федеральным требованиям. Субнациональные власти будут иметь возможность выбора между формированием собственных служб и заключением агентских соглашений с территориальными отделениями федеральных органов, для чего потребуются соответствующий юридический механизм.

3.5.3. Бюджеты Российской Федерации на 2001 и 2002 г. и межбюджетные отношения

Перечислим основные особенности бюджета на 2001 г. с точки зрения межбюджетных отношений. Во-первых, произошли существенные изменения в налоговой системе. В результате введения в действие ряда статей 2-й части Налогового кодекса установлена единая ставка налога на доходы физических лиц на уровне 13 %, существенно изменена система акцизов, отменено или снижено большинство налогов на оборот (выручку) предприятия, разрешено повышение в размере до 5 % ставки налога на прибыль, зачисляемого в местные бюджеты и т.д. Отметим также еще одну важную меру, выходящую за пределы собственно бюджета : вместо множества платежей в государственные внебюджетные фонды установлен единый социальный налог. В результате, по расчетам декабря 2000 г., общая сумма потерь консолидированного бюджета за счет изменения налогового законодательства должна была составить около 55 млрд руб., при этом федеральный бюджет получал дополнительные доходы в 29 млрд руб., а субнациональные бюджеты, соответственно, теряли 84 млрд руб.

Во-вторых, поменялись пропорции распределения средств между уровнями бюджетной системы. Прежде всего, 100 % НДС стали зачислять в федеральный бюджет. Напротив, 99 % подоходного налога передано субъектам Федерации. В итоге, соотношение доходов федерального и субнациональных бюджетов составило приблизительно 58 : 42. Это отличается от зафиксированного в Бюджетном кодексе распределения 50:50 и хорошо иллюстрирует процесс централизации доходов в федеральном бюджете. В то же время, часть концентрируемых на федеральном уровне доходов возвращается в регионы. Например, за счет 15 % НДС, направляемого в федеральный бюджет, создан особый Фонд компенсаций, средства которого передаются в нижестоящие бюджеты. Сокращение доходов региональных дорожных фондов частично возмещается увеличением федеральных субвенций на дорожное строительство.

В-третьих, уменьшилось число бюджетных и внебюджетных фондов. Прекратил существование государственный внебюджетный фонд занятости населения. В федеральном бюджете ликвидированы практически все целевые фонды, включая дорожный. Отменено или сокращено большинство налогов, бывших источниками образования территориальных дорожных фондов. В результате, потери консолидированного бюджета составили около 128 млрд руб., в том числе федерального – 50 млрд руб. и субнациональных – 78 млрд

руб.. Для частичной компенсации федеральный бюджет в 2001 г. передает в регионы 20,3 млрд руб. в виде субвенций на строительство, реконструкцию и содержание дорожных объектов, относящихся к собственности регионов, но имеющих межрегиональное значение.

В-четвертых, установлены единые правила сбора и распределения налоговых доходов для субъектов Федерации и особых административно-территориальных образований (СЭЗ, ЗАТО, оффшорные зоны). Исключение, по-прежнему, составляют республики Татарстан и Башкортостан, хотя в 2000 г. с их руководством достигнуто соглашение о поэтапном вхождении в единое бюджетное пространство России.

В-пятых, серьезно изменились объемы, структура и механизм распределения финансовой помощи федерального бюджета. Суммарные расходы на финансовую помощь в 2001 г. достигнут 198 млрд руб. В составе финансовой помощи наибольшими статьями являются Федеральный фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР) – 100,3 млрд руб., Фонд компенсаций – 33,3 млрд руб., дотации и субвенции – 16,5 млрд руб., Фонд регионального развития – 3,3 млрд руб., Фонд развития региональных финансов – в сумме, эквивалентной 20 млн долларов США. Главными нововведениями в системе финансовой помощи в 2001 г. является некоторое изменение порядка распределения ФФПР и формирование в составе федерального бюджета ряда новых фондов.

ФФПР формируется за счет 14 % налоговых доходов федерального бюджета за исключением таможенных доходов. Объем ФФПР и величина трансфертов каждому региону зафиксированы не в виде процента доходов, а в абсолютной сумме. Дотации ФФПР, как и в 2000 г., разбиты на две части. 80 % ФФПР направляются на выравнивание налоговой обеспеченности, а 20 % распределяются между малообеспеченными регионами так, чтобы их итоговые доходы были не ниже некоторого минимального уровня. Впервые применены критерии расчетной бюджетной обеспеченности, не зависящие от конкретных результатов деятельности по формированию доходов и исполнению бюджетов. На данном этапе развития бюджетной системы такую методику распределения ФФПР можно считать оптимальной. Введение ее было запланировано в 1998 г. при выдвигании «Концепции реформирования бюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.». Методики 1999 и 2000 г. представляли собой поэтапное приближение к механизму распределения фонда, использованного в 2001 г.

Фонд компенсаций создается в федеральном бюджете впервые. Источник его формирования составляют 15 % НДС, ранее зачислявшиеся в региональные бюджеты. Назначение фонда – покрытие затрат на финансирование федеральных законов «О социальной защите инвалидов...» и «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей». Ранее эти расходы финансировались региональными бюджетами. Начиная с 2001 г. федеральный бюджет будет передавать средства фонда регионам в соответствии с потребностями, рассчитанными по данным федерального Министерства труда и социального развития и региональных администраций. Распределение средств

будет вестись между регионами независимо от их бюджетной обеспеченности, на основе численности групп населения, получающих соответствующие льготы.

Все это позволяет считать, что с принятием бюджета на 2001 г. в развитии межбюджетных отношений наступил новый этап. Действительно, предприняты конкретные шаги по закреплению некоторых ранее расщепляемых налогов целиком за отдельными уровнями бюджетной системы, сделана первая попытка решения проблемы нефинансируемых федеральных мандатов, распределение трансфертов ФФПР перестало зависеть от текущей налоговой и бюджетной отчетности и переведено на основу расчетных показателей бюджетной обеспеченности. Тем не менее, планы дальнейшего реформирования межбюджетных отношений пока не определены и остаются предметом острых дискуссий. Ряд практических шагов правительства, отраженных в бюджете, противоречит линии на формирование реальной бюджетной автономии субнациональных органов. Так, например, большинство крупных налогов по-прежнему находятся в ведении федеральных властей. В составе федеральных мандатов самый большой из них, связанный с законом «О ветеранах», финансируется из региональных бюджетов. В течении 2001 г. по решению российского правительства запланировано повышение на 20 % зарплаты работникам бюджетного сектора, в том числе и выплачиваемой из региональных и местных бюджетов. И все же, с полной уверенностью можно сказать, что практическая работа по реформированию системы межбюджетных отношений уже началась.

Это подтверждает и анализ федерального бюджета на 2002 г. Основные блоки межбюджетных отношений, такие как принципы распределения доходов, расходов и финансовой помощи остались неизменными. В то же время, новые элементы в налоговой системе ощутимо сказались на доходных возможностях бюджетов субнационального уровня. Отметим, например, снижение общей ставки налога на прибыль с 35 % до 24 % и отмену всех льгот; введение налога на добычу полезных ископаемых с одновременной ликвидацией налога на пользование недрами, отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциза на нефть; индексирование специфических ставок некоторых акцизов, земельного налога, налогов за пользование водными объектами и лесным фондом; отмену ряда льгот по НДС; изменение порядка взимания, ставок и базы регионального налога с продаж.

В области финансовой помощи нижестоящим бюджетам в 2002 г. произошли следующие изменения : 1) расширено количество федеральных мандатов, финансируемых из Фонда компенсаций, а его размер увеличен примерно на 20 % (с 33 млрд руб. в 2001 до 40 млрд руб. в 2002 г.) ; 2) создан Фонд софинансирования социальных расходов (5 млрд руб.), из которого будут выплачиваться жилищные субсидии и оплачиваться льготы по предоставлению коммунальных услуг населению в регионах, сокращающих затраты на эти цели; 3) в два раза увеличен Фонд реформирования региональных финансов (с 20 до 40 млн долларов); 4) в Фонд регионального развития введены программы, финансируемые за счет инвестиционных статей бюджета (следовательно, территориальное распределение последних стало более прозрачным и объективным); 5) выделена дотация в размере 3 млрд руб. на формирование

доходной базы субнациональных бюджетов, сокращающейся в результате изменений налогового законодательства.

В целом, бюджет 2002 г. отличается большая прозрачность и объективность распределения полномочий между уровнями бюджетной системы. В федеральном бюджете заметно усиливается концентрация доходных источников за счет региональных и муниципальных. Однако это является следствием последовательной реализации избранной государственной политики в области межбюджетных отношений.

Анализ вертикального среза общественных финансов Российской Федерации подтверждает наше предположение о разной скорости трансформации «бюджетного социализма» на верхних и нижних этажах бюджетной системы. Федеральные финансы, по сравнению с региональными и муниципальными, действуют в условиях более жестких бюджетных ограничений, меньше вовлечены в прямое субсидирование производства и потребления, шире используют демократические методы для выбора вариантов аллокации финансовых ресурсов. В отношениях федеральных и региональных бюджетов достигнута относительно высокая степень децентрализации, устанавливаются единые и прозрачные принципы распределения доходов и расходов. Напротив, в рамках субъектов Федерации сохраняются такие важные элементы социалистической «бюджетной вертикали» как планирование на основе расходных потребностей, гарантии «минимальных бюджетов» муниципальных образований, субъективные методы распределения ресурсов и полномочий. Это сказывается на состоянии всей системы российских межбюджетных отношений, которая приобретает асимметричный характер. Главным выражением асимметрии является противоречие между концентрацией расходных обязательств в субнациональных бюджетах и контролем доходных источников федеральными властями, сосредоточением юридических полномочий на уровне Федерации и неформальной практикой регионов, т.е. разрыв формальной и реальной децентрализации бюджетной системы. Разрешение такого противоречия кажется нам важнейшей задачей реформирования российских общественных финансов.

Пока еще не сложилось полного представления о механизме взаимодействия бюджетов различных уровней. Только начинают появляться первые научные работы, посвященные количественным взаимосвязям федерального и региональных бюджетов, межбюджетным отношениям на субнациональном уровне, движению средств в рамках государственных межбюджетных фондов и многим другим параметрам бюджетно-финансовой системы. Независимые исследования серьезно сдерживаются нехваткой информации. В официальных статистических сборниках невозможно найти, например, данных о доходах и расходах федерального бюджета в регионах, фактических объемах федеральной финансовой помощи и т.д., не говоря уже о более детальных характеристиках бюджетно-финансовой сферы. Неудивительно, что точные взаимосвязи бюджетов с количеством и качеством предоставляемых общественных благ пока не установлены. Экономическая теория может предложить лишь набор самых общих аксиом, на которых должна

строиться вертикальная организация системы общественных финансов, таких как четкое распределение полномочий между уровнями бюджетной системы, стабильность и экономическая эффективность в разделении конкретных видов налогов и доходных источников, достаточность собственных доходов для выполнения необходимых функций и т.п.¹⁴⁸ Практические же шаги в этой области неизбежно будут носить характер противоречивого политического компромисса.

Межбюджетные отношения настолько тесно связаны с моделью государственного устройства и принципами экономической политики, что их реформа может быть только частью общей политической и экономической стратегии. По-видимому, основные элементы такой стратегии уже определены. В 2000 г. правительство подтвердило ориентацию на строительство экономики либерального типа с относительно низким уровнем государственного вмешательства. Это предполагает резкое снижение налоговой нагрузки, расходов расширенного правительства и, соответственно, доли ВВП, перераспределяемой через общественные финансы. В организации бюджетной системы взят долгосрочный курс на децентрализацию, исходя из принципов «федерализма, сохраняющего рынок». В январе 2001 г. принято решение полностью выполнять государственные международные обязательства, что потребует концентрации доходов в руках федерального правительства. С учетом этого, недавние шаги по централизации бюджетных ресурсов на федеральном уровне могут быть вполне оправданными (выражение «федерализм, создающий рынок» хорошо передает общую направленность осуществляемых мер). Тем не менее, в тактическом плане они не соответствуют достижению заявленной цели – реальной бюджетной автономии на субнациональном уровне. Возникает несоответствие между стратегией и тактикой, общими задачами реформирования общественных финансов и конкретными целями в сфере межбюджетных отношений, установками федерального правительства и текущими интересами регионов в осуществлении бюджетных реформ. По существу, проводится политика «централистского федерализма». Мы полагаем, что противоречивость этой формулы лучше всего отражает характер политического выбора, сделанного российскими властями в 2000-2001 гг.

«Централистский федерализм» в условиях неполного контроля за финансами регионов может привести к активизации их неформальной деятельности, и тем самым – к повышению общей налоговой нагрузки и ухудшению экономического климата. Этому способствует сохранение мягких бюджетных ограничений, элементов вертикального соподчинения бюджетов и субъективное распределение бюджетных полномочий между региональными и муниципальными органами. Следовательно, остатки «бюджетного социализма» на субнациональном уровне способны оказать негативное влияние на состояние общественных финансов и экономики страны в целом.

В этой связи особое значение приобретает анализ ситуации в конкретных регионах Российской Федерации. Выше мы сделали вывод о

¹⁴⁸ Эти и другие принципы подробно изложены в следующем документе : Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Министерство финансов Российской Федерации. 14 мая 2001 г. (<http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>).

запаздывании бюджетных реформ на региональном уровне. В чем это проявляется, какое влияние оказывает на экономику и уровень жизни, какие условия необходимы для повышения эффективности региональных общественных финансов? Роль бюджетного сектора, состояние и перспективы его развития, особенности положения региона в бюджетной системе страны и реальное распределение доходных и расходных полномочий – эти вопросы будут в центре внимания в четвертой и пятой главах нашей работы. В качестве объекта исследования избраны Северо-Западный и Дальневосточный федеральные округа, а также Санкт-Петербург и Сахалинская область, которые в прямом и переносном смысле расположены в противоположных частях страны.

ГЛАВА 4.

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

4.1. Особенности экономики Санкт-Петербурга, влияющие на состояние региональных финансов

Экономике Санкт-Петербурга посвящено множество научных трудов, популярных работ и административных документов.¹⁴⁹ Кажется, что уже изучены все возможные ее аспекты. И все же, в известных нам публикациях почти не уделяется внимания воздействию экономических факторов на состояние общественных финансов, т.е. на доходы, расходы, вертикальные и горизонтальные связи городского бюджета, муниципальных образований и внебюджетных фондов. Нам бы хотелось, по мере сил, восполнить данный пробел. С одной стороны, это частный аспект анализа экономики города. С другой стороны, для решения такой задачи потребуется сочетание макроэкономического, институционального, экономико-географического и других подходов. В российской литературе и административной практике пока очень мало подобных исследований. Это делает нашу задачу особенно сложной. Тем не менее, мы и не претендуем на полное ее решение и хотим предложить лишь один из возможных вариантов «бюджетного анализа» экономики региона на примере Санкт-Петербурга.

4.1.1. Общая характеристика экономики Санкт-Петербурга

В данном разделе мы попытаемся проанализировать место Санкт-Петербурга в экономике России, объем и удельную величину валового регионального продукта (ВРП) и доходов населения, структуру экономики, финансовое положение предприятий. Макроэкономические характеристики серьезно влияют на доходную базу и систему межбюджетных отношений региона. Именно поэтому такой анализ необходим для целей нашей работы.

Макроэкономические показатели чаще всего имеют смысл в сравнении, но базу для сопоставления с Санкт-Петербургом подобрать не так-то просто. По-видимому, по таким параметрам как население, статус в Российской Федерации и отсутствие сельских территорий, единственный сравнимый объект – это Москва. В то же время, столичный статус Москвы приводит к огромной концентрации экономического потенциала и любое сравнение становится не

¹⁴⁹ Отметим лишь несколько недавних работ обобщающего характера, в каждой из которых содержится большое количество фактов, статистических и библиографических данных : 1) Стратегический план Санкт-Петербурга/ СПб., 1998. 2) Рыбаков Ф.Ф. Экономика Санкт-Петербурга : прошлое, настоящее, будущее/ СПб, 2000. 3) Ходачек А.М. Управление экономикой в крупном городе : вопросы теории и практики государственного регулирования/ СПб., 2000.

вполне корректным. Все остальные субъекты Федерации, кроме Москвы и Санкт-Петербурга, включают как города, так и сельские районы. В результате различается уровень урбанизации и плотности населения, а значит и степень развития рыночных отношений, структура экономики и общественных финансов. Несмотря на это, в нашей работе базой для сравнения выбраны регионы российского Севера и Северо-Запада (исходя из географической близости и интенсивности экономических связей с Санкт-Петербургом), а также Москва, Московская, Нижегородская и Самарская области (сравнимые по населению и уровню экономического развития). Кроме того, в таблицах, содержащих статистические материалы, приводятся данные по Дальневосточному экономическому району (ДВР). Это дает возможность сравнить не только отдельные субъекты Федерации и укрупненные экономические районы, но и 2 федеральных округа (Северо-Западный и Дальневосточный).

В конце 1999 г. в Санкт-Петербурге проживало 4,661 млн жителей (табл. 4.1). Произведенный ВРП в 1998 г. составил 89780,7 млн руб.¹⁵⁰ или около 8,9 млрд долларов при пересчете по среднегодовому курсу в 10,1 рубля за доллар. Годовой ВРП на душу населения, соответственно, составлял 18947,5 руб. или 1912 долларов (табл. 4.2). Это превышает средние цифры для Северо-Западного экономического района и для России в целом. В то же время, с учетом более высокого уровня цен и, соответственно, прожиточного минимума населения, реальный ВРП в Санкт-Петербурге сравнительно невысок. В 1999 г. доля Санкт-Петербурга в сумме ВРП России составила 3,7 %, в промышленном производстве – 3,7, численности населения – 3,2 % (табл. 4.3). По большинству обобщающих показателей удельный вес Санкт-Петербурга в российской экономике находится в интервале 2,5-4,5 %. За эти пределы выходит лишь доля города в подрядных работах (4,6 %), инвестициях (4,9) и в импорте страны (9,0 %).

Номинальный ВРП Санкт-Петербурга с 1994 по 1998 г. увеличился в 5,29 раза. По дефляторам ВРП и индексам физического объема за соответствующие годы нетрудно подсчитать, что в 1998 г. городской ВРП составлял 90 % от уровня 1995 г. Если предположить, что в 1990-1995 гг. региональный продукт Санкт-Петербурга сокращался примерно с той же скоростью, что и ВВП России, то в 1998 г. городской ВРП должен находиться около отметки в 55 % от показателя 1990 г. В 1999 г. городской ВРП в неизменных ценах увеличился на 6,8 % по сравнению с предыдущим годом, т.е. достиг уровня 58,7 % от 1990 г. Рост ВРП продолжился и в 2000-2001 гг. Следовательно, за период 1990-1999 гг. объемы экономической деятельности в Санкт-Петербурге сократились приблизительно на 40 %.

В структуре ВРП Санкт-Петербурга к 1998 г. 33,9 % приходилось на отрасли, производящие товары и 59,5 % - на отрасли, производящие услуги (табл. 4.4). По сравнению с Москвой, в Санкт-Петербурге несколько выше доля отраслей, производящих товары. В составе отраслей, производящих услуги, характерна относительно высокая доля транспорта (13,3 % против 7,1 в Москве). Это говорит одновременно и о важности транспортной отрасли для экономики

¹⁵⁰ Российский статистический ежегодник/ М., 2000. С.258.

Санкт-Петербурга, и о существенно более быстром развитии в Москве других видов услуг – торговых, финансовых, посреднических. На структуру ВРП сильное влияние оказывает движение цен. Вполне вероятно, что в период экономических потрясений структурные характеристики ВРП отражают сдвиги не столько в экономике, сколько в системе ценовых соотношений. Поэтому, анализ структурной динамики необходимо дополнить величинами, независимыми от изменений в ценах, например распределением занятых по отраслям экономики.

В 1999 г. в экономике города было занято 2353,9 тыс. человек, что примерно на 300 тыс. чел., или на 12 % меньше количества занятых в 1990 г. В занятости населения по отраслям удельный вес промышленности относительно невелик – 20,0 % в 1999 г. Это самый низкий показатель среди сравниваемых регионов, за исключением Москвы, Псковской области и некоторых дальневосточных субъектов Федерации (табл. 4.5). Напротив, доля занятых в строительстве, на транспорте, в торговле и бытовом обслуживании, науке и других отраслях (туда входят финансы, пенсионное обеспечение, государственное управление и т.п.) сравнительно высока. При этом, подчеркнем еще раз, что данные для Санкт-Петербурга, Москвы и других, менее урбанизированных регионов России, не вполне сопоставимы. Направление структурных изменений в занятости населения Санкт-Петербурга можно выразить одной фразой. За период 1990-1999 гг. с 33,1 до 20,0 % сократилась доля работников в промышленности (табл. 4.6) и в науке (с 12,9 до 5,3 %), но возросла занятость в торговле (с 8,2 до 20,6 %), а также в культуре, образовании, финансах, пенсионном обеспечении, управлении и других отраслях (с 19,5 до 27,5 %). Следовательно, в период экономических реформ в экономике города шел активный переток занятого населения из промышленности и науки в торговлю и другие сферы экономики, связанные с производством услуг. Кроме того, в 1999 г. городе было 267,8 тыс. чел. безработных, что составляло 9,8 % экономически активного населения. Уровень безработицы не высок по сравнению с большинством российских регионов. Однако, разумеется, существование такой многочисленной «резервной армии труда» не добавляет устойчивости городской экономике и финансам.

Структурные изменения в городской экономике в 1990-х годах иногда называют «сервисной революцией». Что же стоит за этим утверждением?оборот розничной торговли в 1990-1999 гг. увеличился с 11,1 млрд руб. до 63 млрд руб., или в 5675 раз с учетом деноминации 1998 г. Платные услуги населению и оборот общественного питания возросли с 3,2 млрд руб. до 25,8 млрд руб., или в 8602 раза. При этом, если перемножить цепные индексы потребительских цен за соответствующие годы, мы получим рост цен в 1999 г. в 16877 раз по сравнению с 1990 г. Цены и тарифы на платные услуги населению увеличились в 47456 раз. По индексам физического объема оборот розничной торговли в 1999 г. составил примерно 26,2 % от уровня 1990 г., оборот общественного питания – 12,8 %, платные услуги населению – 17,7 %.¹⁵¹ Грузооборот предприятий транспорта сократился со 114 млрд тонно-километров до 8,0 млрд ткм (в 14,2 раза), пассажирооборот – с 52,8 млрд

¹⁵¹ Расчитано по : Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник/ СПб., 2000. С. 7, 157, 158.

пассажиро-километров до 32,1 пкм (в 1,7 раза). Следовательно, «сервисная революция» в городской экономике произошла не за счет роста новых секторов, а скорее под влиянием неравномерного сокращения масштабов экономической деятельности в различных сферах.

Этот вывод звучит почти парадоксально на фоне быстрого, хотя и неравномерного по отраслям, роста числа действующих предприятий и организаций, а также бурного развития сети магазинов, ресторанов, появления новых видов услуг и вообще всего того, что обычно и понимается под «сферой обслуживания». Объяснение парадокса достаточно простое. Во-первых, приведенные данные не дают представления о качестве и ассортименте, а ведь качественные характеристики услуг с начала 1990-х гг. значительно улучшились. Во-вторых, многие результаты деятельности вновь появляющихся ресторанов, магазинов, казино и т.п. лишь частично улавливаются официальной статистикой. В-третьих, в начале 1990-х годов произошло слишком резкое и до сих пор не восполненное падение объемов услуг бывших государственных предприятий – парикмахерских, кинотеатров, бань и т.д. В-четвертых, объемы потребления услуг населением и не могут быть велики, поскольку реальные денежные доходы в 1999 г., рассчитанные по данным официальной статистики, составили 41,9 % от 1991 г.

Промышленность Санкт-Петербурга лидирует среди других сфер экономики по стоимости основных фондов, накопленному научно-техническому потенциалу, вкладу в доходы бюджетной системы города и ряду других показателей. В то же время, доля промышленности в ВРП (21,5 % в 1997 г.) сопоставима с долей торговли (17,1 %), а доля занятых в промышленности (20 % в 1999 г.) даже несколько ниже доли работающих в торговой отрасли (20,6 %). Структурные сдвиги в промышленности происходят в условиях резкого спада производства. Если принять промышленное производство 1990 г. за 100 %, то относительный показатель 1999 г., рассчитанный по цепным индексам физического объема, составит 33,4 % (табл. 4.7). Сравнительно мало физический объем производства изменился в пищевой промышленности (91,2 % к 1990 г.). Самое сильное падение произошло в топливной (уровень 5,7 % к 1990 г., падение 94,3 %) и легкой промышленности (уровень 5,9 % к 1990 г., падение 94,1 %).¹⁵² В натуральном выражении из 70 важнейших видов продукции производственно-технического назначения и потребительских товаров, учитываемых Петербургским статкомитетом, в 1999 г. по сравнению с 1990 г. увеличилось производство гидравлических турбин (с 347 квт до 731 квт мощности), кирпича строительного (с 112,6 млн до 173,9 млн условных штук) и фруктовых консервов (с 0,8 млн до 104,2 млн условных банок).¹⁵³

Структурные сдвиги в промышленности шли по нескольким направлениям. За период 1990-1999 гг. резко – с 14,0 до 2,2 % – снизился удельный вес легкой промышленности. Доля машиностроения и металлообработки также сократилась с 49,7 до 41,9 %. За счет этих двух и некоторых других отраслей в структуре производства образовалась ниша,

¹⁵² Там же. С. 114.

¹⁵³ Там же. С. 115-120.

которая была заполнена пищевой промышленностью, электроэнергетикой и металлургией. Продукция пищевой промышленности в общем объеме производства возросла с 12,8 до 31,8 %, электроэнергетики – с 1,9 до 7 %, черной и цветной металлургии – с 2,4 до 3,1 % (табл. 4.8).

В промышленности Санкт-Петербурга происходили те же самые процессы, что и во всей России : глубокий спад, «утяжеление» структуры производства (т.е. повышение доли топливно-энергетических, добывающих и металлургических отраслей), «примитивизация» структуры (т.е. вымывание отраслей с высокой долей добавленной стоимости). Однако, подобных негативных изменений было значительно меньше, чем в большинстве российских регионов. В 1999 г. 73,7 % промышленного производства Санкт-Петербурга приходилось на машиностроение и металлообработку, а также на пищевую промышленность, т.е. на отрасли с относительно высокой долей добавленной стоимости. Можно сказать, что в промышленности города, несмотря на множество проблем, по-прежнему сохраняется существенный потенциал развития.

Данные о финансовом положении петербургских предприятий производят двойственное впечатление. С одной стороны, в 1998 г. в Санкт-Петербурге была сравнительно высока рентабельность реализованной продукции (отношение прибыли от реализации к затратам на производство) – 19,1 против 12,7 % в среднем по России и 7,3 % в Москве. В 1999 г. ситуация изменилась и уровень рентабельности предприятий Санкт-Петербурга (22,6 %) оказался ниже среднероссийского (25,5 %). Однако, похожие изменения произошли и в других высокоурбанизированных регионах с высокой долей обрабатывающей промышленности (уровень рентабельности в Москве в 1999 г. составил 20,8, в Самарской области – 16,9 %). Наибольший прирост рентабельности отмечался в сырьевых и экспортно-ориентированных регионах. В 1999 г. только 23,7 % промышленных предприятий Санкт-Петербурга были убыточными.¹⁵⁴ Отметим, что это лучший показатель по всей России. В Москве, например, доля убыточных предприятий в промышленности составляла 25,7, средняя по России – 39,1 %. Более того, процент убыточных предприятий и организаций всех сфер экономики в Санкт-Петербурге также самый низкий в России. В 1999 г. убытки показали 22,1 % городских предприятий и организаций, против 27,6 % в Москве и 40,8 % в среднем по стране. Устойчивое положение петербургских предприятий оказывает заметное влияние на итоги финансовой деятельности всего Северного и Северо-Западного региона. Так, например, в янв.-сент. 2001 г. предприятия Северо-Западного федерального округа по показателю прибыльности вышли на первое место в Российской Федерации. Доля прибыльных организаций составила 67,7 %, или на 4,9 % больше, чем в целом по стране. А просроченная задолженность по заработной плате на 1 октября нынешнего года в Северо-Западном федеральном округе была самой низкой – 2,7 млрд руб., или 7,9% от общего объема задолженности по России.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Регионы России. Статистический сборник/ М., 2000. Т.2. С.792.

¹⁵⁵ Национальная служба новостей. 27 ноября 2001 г. (<http://www.nns.ru/chronicle/region/>).

С другой стороны, уровень рентабельности активов (отношение прибыли к средней стоимости активов) в 1999 г. составил 8,4 % , что означает 23 место в Российской Федерации (8,7 в среднем по стране и 5,0 % в Москве).¹⁵⁶ Степень износа основных фондов отраслей экономики на начало 2000 г. достигла в Санкт-Петербурге 46,0 против 42,4 в среднем, 39,2 в Москве, 40,7 % в Нижегородской области и т.д. Все это, по-видимому, говорит о том, что многие петербургские компании перегружены неработающими и устаревшими активами. Большинство их работает прибыльно, а убытки концентрируются на сравнительно небольшом количестве крупных предприятий.

В целом, экономика Санкт-Петербурга представляет собой крупный и диверсифицированный комплекс отраслей. Наибольший удельный вес в структуре городского ВРП занимает промышленность. Главными макроэкономическими тенденциями 1990-х годов можно назвать экономический спад, повышение удельного веса отраслей, производящих услуги, а также переток занятого населения с промышленных предприятий и научных организаций в торговлю, культуру, образование, финансы и некоторые другие отрасли. Структурные сдвиги в условиях резкого спада означали не столько рост новых секторов, сколько неравномерное сокращение старых. Логично предположить, что соответствующие изменения – относительное сокращение расходов, перенос основной налоговой нагрузки на сферу услуг – должны были бы произойти и в городской бюджетной системе. В дальнейшем мы попытаемся проверить, насколько верно это предположение.

4.1.2. Динамика экономики Санкт-Петербурга в 1990-е годы и ее факторы

Что определило экономическую динамику Санкт-Петербурга в 1990-х годах : унаследованная от прошлого структура экономики, положение города в федеративной системе России, реформаторская деятельность городской администрации или какие-то другие факторы ? Ответить на такой вопрос совсем непросто. Однако, только сделав это можно браться за выработку будущей экономической политики.

Очень интересный подход к этой проблеме, применительно к России в целом, содержится в работах В.В.Попова, заведующего сектором АНХ при Правительстве РФ.¹⁵⁷ В ряде его статей экономическая динамика российских регионов оценивается по трем показателям – изменениям ВРП, промышленного производства и реальных доходов населения. По данным за 1990-1996 гг. с помощью статистического анализа (уравнений множественной регрессии) удалось определить, как взаимосвязаны с ростом или спадом экономики

¹⁵⁶ Регионы России ... С.386.

¹⁵⁷ *Попов В.В.* Почему падение производства в регионах России было неодинаковым// *Мировая Экономика и Международные Отношения.* 2000. № 9; *Попов В.В.* Экономика России в 1999 г. Прогноз. Обзор экономической ситуации в первой половине 1999 года/ ВШМБ. АНХ при Правительстве РФ. М., 1999; *Попов В.В.* Динамика производства при переходе к рынку : влияние объективных условий и экономической политики// *Вопросы Экономики.* 1998. № 7; *Попов В.В.* Сильные институты важнее скорости реформ// *Вопросы Экономики.* 1998. № 8.

исходная структура производства, экономическая политика региональных администраций и отношения с федеральным бюджетом. Были получены следующие выводы. Во-первых, экономические реформы (либерализация, приватизация и т.д.) не оказали существенного влияния на динамику ВРП и производства. А вот воздействие исходных условий рыночных реформ (прежде всего, существование и величина экспортно-ориентированного ресурсного сектора экономики) и институционального потенциала региональных администраций (инвестиции, создание новых предприятий, способность поддерживать привлекательную среду для предпринимательства) было намного более сильным. Во-вторых, экономическая либерализация не сказалась на динамике производства, но стала важным фактором в изменении реальных доходов. Регионы с лучшим предпринимательским климатом, либеральным электоратом, низкой преступностью, но высокой долей теневой экономики смогли если не обеспечить рост производства, то, по крайней мере, привлечь часть доходов из других областей России. В-третьих, финансовая помощь федерального бюджета серьезно повлияла на уровень доходов населения, прежде всего в относительно бедных и наиболее пострадавших от экономических реформ регионах.¹⁵⁸

Какая ситуация складывается в Санкт-Петербурге с учетом установленных взаимосвязей ? В 1999 г. ВРП города составил по отношению к 1990 г. примерно 60 %, промышленное производство – 33,4, реальная заработная плата – 39,2 %. В Российской Федерации эти цифры находились на уровне, соответственно, 59,2 % для ВВП, 49,9 % для промышленного производства и 32,6 % для реальной заработной платы.¹⁵⁹ По-видимому, можно сказать, что сокращение общих объемов экономической деятельности в Санкт-Петербурге было примерно таким же, как и в среднем по России. А вот городское промышленное производство сократилось значительно сильнее. Это и понятно, ведь в городе относительно мало сырьевых экспортных производств, намного увеличивших свой удельный вес в российской экономике. Однако, реальная заработная плата, которую мы используем вместо показателя реальных доходов, сократилась не так сильно, как в среднем по стране. За счет чего это произошло ? Структурные изменения в экономике города причиной этого быть не могли. Действительно, по официальным данным заработная плата в торговле, доля которой возросла наиболее заметно, отстает от промышленности.¹⁶⁰ Если верна приведенная выше гипотеза о факторах экономической динамики российских регионов, то в Санкт-Петербурге должно более интенсивно развиваться предпринимательство, в том числе и в неформальной экономике. А бизнесменов и капиталы, как правило, привлекают благоприятный инвестиционный климат, низкие риски, высокая прибыльность, дружественная политика городской администрации и т.п.

¹⁵⁸ Попов В.В. Почему падение производства ... С.70-71.

¹⁵⁹ Данные для России рассчитаны по : Российский статистический ежегодник... С.16.

¹⁶⁰ В 1999 г. среднемесячная начисленная заработная плата в среднем по Санкт-Петербургу составляла 1687 руб., в промышленности – 1931 рубль, в торговле, общественном питании, снабжении, заготовительной отрасли – 1290 руб. (Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. ...С. 39).

Допустим, что на динамику экономики в Санкт-Петербурге сильнее всего повлияли факторы экономической политики. Очевидно, что «экономическая политика» – сложное и расплывчатое понятие. Его можно условно разделить на 3 части : либерализацию, создание рыночных институтов, макроэкономическую стабилизацию. От действий региональных властей напрямую зависят только первые две составляющие. Их динамику можно проследить по следующим показателям : 1) доля занятых на малых предприятиях; 2) уровень преступности; 3) доля теневой экономики в доходах, производстве, занятости; 4) индекс инвестиционной привлекательности региона.¹⁶¹ В целом эти показатели дают неплохое представление о том, способна ли региональная администрация создать благоприятную для бизнеса среду, или, другими словами, насколько велик созидательный потенциал региональных институтов. Рассмотрим названные показатели более подробно.

Малые предприятия (МП) играют важную роль в экономике Санкт-Петербурга. В начале 2000 г. на каждую тысячу городских жителей приходилось примерно 14,6 МП. Продукция и услуги МП составляли 28,2 % в городском ВРП. На МП работали 24,2 % от числа всех занятых в экономике города. С 1995 по 2000 г. количество МП увеличилось на 58,9 %. По большинству приведенных показателей Санкт-Петербург опережает не только регионы российского Севера и Северо-Запада, но и Москву, Московскую, Нижегородскую и Самарскую области (табл. 4.9). Этот факт можно истолковать по-разному. Однако, наверное никто не будет возражать, что МП создаются там, где для этого есть благоприятные условия (стабильность, поддержка властей, безопасность, емкий рынок, возможность получения прибыли и т.д.). Одним словом, появление и успешная деятельность МП – это показатель того, что в регионе существует хороший предпринимательский климат, многие составляющие которого напрямую зависят от проводимой властями экономической политики.

О способности региональных администраций поддерживать порядок, защищать своих жителей, а значит и обеспечивать права собственности, исполнение контрактов и т.д. можно судить по уровню преступности. В 1999 г. количество зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тысяч населения в Санкт-Петербурге составило 2118, а в Москве – 900, Московской области – 1309, Нижегородской – 1842, Самарской – 1868 (табл. 4.10). Цифры очень неприятные для петербуржцев. Тем не менее, доля убийств и покушений на убийства в общем количестве преступлений составляет 0,92 %. Это далеко не самый высокий показатель среди сравниваемых регионов, особенно если взглянуть на цифры по Москве и Московской области (1,52 и 1,68 %). Преступность и экономическая деятельность влияют друг на друга в двух направлениях. С одной стороны, высокая преступность ухудшает предпринимательский климат. А с другой, в Санкт-Петербурге обострение криминальной обстановки, по-видимому, следует за ростом деловой активности. Это своеобразная цена, которую приходится платить за бурное развитие малого бизнеса, в том числе и теневого.

¹⁶¹ *Понов В.В.* Почему падение производства ... С.63.

Важной характеристикой предпринимательского климата и состояния региональных институтов является величина теневой экономики. В российской и зарубежной литературе существует множество определений этого термина.¹⁶² Российская государственная статистика использует понятие «скрытой и неформальной экономической деятельности».¹⁶³ Скрытая экономическая деятельность может осуществляться практически во всех отраслях экономики и включает в себя в основном законную, но скрытую или приуменьшенную активность, что дает возможность предприятиям и организациям сократить налоги, социальные выплаты и уклониться от выполнения ряда административных обязанностей, предписаний и норм. Неформальная экономическая деятельность осуществляется, как правило, на законном основании индивидуальными производителями, которые часто не оформляются в надлежащем порядке. Наиболее распространена такая деятельность в сельском хозяйстве, торговле, строительстве и т.п. Часто неформальная деятельность основана на вторичной занятости, в большинстве случаев ею занимаются непрофессионально. Нелегальная экономическая деятельность прямо запрещена действующим законодательством и связана, например, с производством и продажей наркотиков, оружия, контрабандой, проституцией и т.д. Первые два элемента в литературе называют неформальной экономической деятельностью, третий – черным рынком. Таким образом, неучтенная или теневая экономика представляет собой совокупность скрытой, неформальной и нелегальной экономической деятельности. Именно в таком понимании мы и будем в дальнейшем использовать этот термин.

В экономических исследованиях оценки теневой экономической деятельности, в основном, даются на основе сопоставления некоторых показателей, таких как расходы и доходы населения, полная и зарегистрированная безработица, возможный и реальный объем производства и т.п. Большую известность, в частности, получил так называемый «метод Кауффмана-Калиберды», основанный на сопоставлении динамики ВВП и потребления электроэнергии. В официальной статистике теневой сектор оценивают более сложными методами, среди которых следует назвать составление балансов взаимосвязанных показателей (доходов и расходов, ресурсов и их использования), интерполяцию и экстраполяцию по отношению к некоторой подобной системе, использование косвенных индикаторов, выборочные статистические обследования, экспертные оценки. Госкомстат Российской Федерации применяет различные методики для оценки скрытой экономической деятельности в промышленности, торговле, сельском хозяйстве, оказании бытовых услуг, строительстве, транспорте, а также вычисляет долю поступлений от «теневой» деятельности в общих доходах населения. Так например, скрытый объем промышленного производства оценивается на основании информации о проверках налоговой инспекцией правильности уплаты НДС, начисленных пенях и штрафных санкциях. Величина скрытого розничного товарооборота складывается в ходе сравнения динамики

¹⁶² См. : Экономическая Энциклопедия/ Под ред. Л.И.Абалкина. М., 1999. С.982; *Lasko M. Hidden Economy – an Unknown Quality ?// The Economics of Transition. 2000. № 1. Vol. 8. P.117-151.*

¹⁶³ Методологические положения по статистике. Вып. 2 / М., 1998. С.11.

товарооборота и уровня издержек обращения, поступления торговой выручки в кассы банков, выборочных обследований домашних хозяйств на предмет приобретения продовольственных и непродовольственных товаров.¹⁶⁴

Различные оценки теневой экономики, как правило, плохо коррелируют между собой. Это лишний раз подчеркивает, что нельзя точно определить долю теневого сектора, на то он и теневой. Можно лишь приблизительно сказать, в каком субъекте Федерации его размер больше (или меньше) по сравнению с другими регионами. Попробуем сделать это, используя самые распространенные данные российской и городской статистики.

Соотношение зарегистрированной и общей безработицы, определяемой по методологии Международной организации труда (МОТ) на основе выборочного обследования семей, в 1999 г. в Санкт-Петербурге составило 8,2 %, а в среднем по России – 13,4, в Москве – 17,9, в Московской области – 13,1, в Нижегородской – 13,0, в Самарской – 21,8 %. Чем меньше отношение зарегистрированной безработицы к общей, тем больше должны быть возможности для альтернативной занятости, а значит и теневой сектор. По этому косвенному показателю неформальной экономической деятельности Санкт-Петербург намного опережает все сравниваемые регионы и, по всей вероятности, занимает одно из первых мест в стране (табл. 4.11).

Расходы на душу населения в 1999 г. Санкт-Петербурге на 18,3 % превышают официально регистрируемые доходы. Подобную ситуацию можно увидеть также в Москве, где расходы превышают доходы на 18,8, и в Самарской области (на 20,6 %). Петербургский статкомитет в качестве причин превышения расходов над доходами приводит два фактора : уменьшение денежных остатков у населения и приобретение товаров приезжими.¹⁶⁵ Разумеется, оба указанных процесса имеют место. И все же, в Санкт-Петербурге уменьшение денежных остатков сопровождается приростом сбережений, покупок ценных бумаг и валюты в размерах 24,5 % в год (самый высокий показатель среди российских регионов).¹⁶⁶ Далее, в больших городах часть расходов традиционно осуществляется приезжими, но отделить такие «привлеченные» расходы от «своих» практически невозможно. И кроме того, относительно высокий уровень цен (прожиточный минимум в Санкт-Петербурге на 20-40 % превышает аналогичный показатель других районов Северо-Запада) наверняка сдерживает покупки. Поэтому, на наш взгляд, нельзя объяснить превышение расходов только названными факторами. Это явление свидетельствует, в том числе и о том, что часть доходов не регистрируется или скрывается, но затем используется для оплаты товаров и услуг.

¹⁶⁴ Там же. С.15.

¹⁶⁵ Данные городской статистики несколько отличаются от цифр, приводимых Госкомстатом России. Так в 1998 г. превышение расходов населения Санкт-Петербурга над доходами составило 20,6 % по петербургской и 24,7 % по российской статистике. См. : Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. ... С. 37.

¹⁶⁶ Регионы России ... С.114.

Объем промышленного производства в регионе обычно определяют в стоимостном виде по данным официальной статистики. В то же время, существуют альтернативные оценки по таким натуральным показателям как потребление электроэнергии, грузооборот, выброс промышленных отходов и т.д.¹⁶⁷ Сравнение стоимостных и натуральных показателей позволяет оценить долю теневого сектора в производстве Санкт-Петербурга в размере 33,7 %, в Московской области – даже несколько выше – 34,2, в Москве – 30,4 %. Во всех остальных сравниваемых регионах доля теневого сектора в производстве лежит в пределах от 14,4 (Мурманская область) до 32,9 % (Вологодская область). Наивысшие цифры для России составляют 36-37 % и фиксируются в некоторых регионах Сибири с ресурсно-ориентированной экономикой.

Действительное и расчетное поступление налоговых платежей легче всего сравнить для налога на добавленную стоимость (НДС), поскольку с этим случае не обязательно даже делать поправку на различия структуры экономики регионов. Соотношение поступившего и «расчетного» НДС (произведения ВРП на ставку 20 %) в 1997 г. для Санкт-Петербурга составляло 12,0 % (табл. 4.11). Разумеется, это не означает, что собиралась всего лишь восьмая часть от должного объема НДС. Данная величина имеет смысл только в сравнении с другими субъектами Федерации. По показателю поступления НДС Санкт-Петербург опережает Москву (9,4 %) и средние показатели для России в целом (11 %), но находится ниже значений Московской, Нижегородской и Самарской областей. По-видимому, по сравнению с другими регионами, в Санкт-Петербурге власти собирают НДС в количестве, весьма близком к максимально возможному.

Таким образом, индикаторы безработицы, доходов и расходов говорят о существовании у жителей Санкт-Петербурга широких возможностей для альтернативной занятости и получения неофициальных доходов. Если оценивать петербургский теневой сектор по этим критериям, он может быть одним из самых крупных в стране. Это же можно сказать и о теневом производстве, вычисленном по разнице натуральных и стоимостных показателей. А вот с относительно хорошим поступлением НДС складывается очень интересная ситуация. Наверняка, здесь действуют несколько факторов : большой налоговый потенциал города, грамотная работа петербургских налоговых служб, сильное налоговое давление на открыто работающих предпринимателей, параллельное развитие теневой и нормальной экономики и другие. По-видимому, в результате их взаимодействия существование теневого сектора в Санкт-Петербурге не ведет к большому недобору налогов в бюджетную систему.

И наконец, несколько слов об инвестиционном риске в Санкт-Петербурге и его связи с экономической политикой властей и состоянием городских институтов. С нашей точки зрения, наиболее привлекательная методика оценки инвестиционного климата предлагается коллективом журнала «Эксперт».¹⁶⁸ Комбинация индексов инвестиционного риска и инвестиционного

¹⁶⁷ Мартынов А., Артюхов В., Виноградов В. Россия как система. Practical Science, 1997 (<http://www.sci.aha.ru/nav.htm>). Цит. по : Попов В.В. Почему падение производства ... С.65.

¹⁶⁸ См. : Эксперт. 1996. № 47; 1997. № 47; 1998. № 39; 1999. № 39; 2000. № 39; 2001. № 41.

потенциала является показателем общего климата для капиталовложений в экономику региона. Начиная с 1995 г., когда специалисты «Эксперта» впервые рассчитали индексы, Санкт-Петербург входит в группу регионов с высоким потенциалом и умеренным риском.¹⁶⁹ В 2000-2001 гг. инвестиционный потенциал города находился на втором месте после Москвы. За прошедшие 5 лет рейтинг потенциала Санкт-Петербурга поднялся с 4 до 2 места в России. Индекс инвестиционного риска, включает (в порядке убывания значимости) законодательный, политический, экономический, криминальный, социальный, финансовый и экологический факторы. Все они существенно зависят от политики городской администрации. По инвестиционному риску в 2000-2001 гг. Санкт-Петербург находился на 5 месте в России. В 2000-2001 гг. наименьший риск Санкт-Петербург имел в финансовой и в социальной сферах (табл. 4.12).

Даже беглый взгляд на расчеты «Эксперта» показывает, что в Санкт-Петербурге традиционно складывается сравнительно неплохая ситуация с экономической, и особенно финансовой и социальной составляющими риска. Напротив, криминальный и экологический риск почти всегда высок. Законодательный и политический факторы подвержены сильным колебаниям, которые во многом и определяют движение всего индекса риска. Мы не намерены дискутировать на тему о том, в какой мере индексы «Эксперта» отражают действительное положение вещей. Отметим лишь одно : с нашей точки зрения, указанные тенденции неплохо иллюстрируют расстановку приоритетов в деятельности городской администрации.

Поведем итоги нашего краткого анализа экономической политики и состояния городских институтов Санкт-Петербурга. К концу 1990-х годов в городе сложилась весьма привлекательная среда для предпринимательской деятельности. Причинами этого стала комбинация двух факторов – накопленного экономического потенциала города (высокого уровня промышленного развития, развитой инфраструктуры, квалификации работников и т.п.) и состояния городских институтов. Институциональная среда Санкт-Петербурга имеет две характеристики. Положительная сторона состоит в том, что в городе проводится экономическая, фискальная и социальная политика, дающая толчок бурному развитию предпринимательства, прежде всего мелкого и среднего. По большинству относительных и даже по некоторым абсолютным показателям развития малых предприятий Санкт-Петербург находится на первом месте в России. Городские финансы имеют прочную доходную базу, бюджетный механизм реорганизован в соответствии с новыми условиями, в социальной сфере решены первоочередные задачи. Однако есть и отрицательная сторона : политическая, законодательная и правоохранительная деятельность не успевают за развитием экономической активности. В результате, смена каждого политического цикла означает длительный период нестабильности. Рост предпринимательства идет параллельно в формальной и неформальной сферах, увеличивается теневой сектор, повышается преступность. Какая из характеристик институциональной среды сильнее влияет на городскую экономику и финансы ? Что происходит в экономике Санкт-Петербурга ? Или, если поставить вопрос в более заостренной полемической форме, за счет чего

¹⁶⁹ Инвестиционный рейтинг регионов России// Эксперт. 2000. 30 окт. № 41. С.68-94.

живет город : проедает накопленное, создает новую стоимость или выкачивает доходы из соседних областей ? По нашему мнению, ответ может дать только анализ экономического взаимодействия Санкт-Петербурга и прилегающих регионов России.

4.1.3. Санкт-Петербург в центре Северо-Западного федерального округа

Санкт-Петербург обладает самым крупным экономическим потенциалом среди регионов российского Севера и Северо-Запада. Доля Санкт-Петербурга в их совокупном ВРП в 1998 г. составляла 37,8 %, а в ВРП одного только Северо-Западного района – 70,7 %.¹⁷⁰ ВРП на душу населения в Санкт-Петербурге также самый высокий среди северных и северо-западных регионов, правда за исключением Республики Коми и Мурманской области. Эти цифры свидетельствуют о высокой концентрации экономического потенциала в Санкт-Петербурге.

Внутрироссийские и международные экономические связи Санкт-Петербурга обычно анализируют в географическом, территориальном и материально-вещественном разрезе. Продукция материально-технического назначения из Санкт-Петербурга поставляется, в основном, в Российскую Федерацию. Доля российских потребителей в 1999 г. достигала 75,6 %, причем из этого количества 37,3 % было потреблено в самом городе. Удельный вес стран СНГ составлял 6,3 %, на экспорт в дальнее зарубежье направлялось 18,1 %.¹⁷¹ При разговоре о динамике экономических связей нельзя не отметить быстрый рост доли экспорта (с 7,8 % в 1995 г. до 18,1 в 1999 г.). Что касается потребительских товаров, то основными партнерами Санкт-Петербурга (без учета внешней торговли) являлись Ленинградская область и Москва. На них приходилось более 30 % ввоза и 40 % вывоза продукции потребительского назначения. Среди других территорий-партнеров Санкт-Петербурга выделялись, прежде всего, регионы Севера (Мурманская область) и Северо-Запада (Псковская и Новгородская область), а также Самарская и Тверская области.

Попробуем взглянуть на региональные связи Санкт-Петербурга под несколько иным углом. Предмет нашего исследования – связь экономики и финансов. Следовательно, наибольший интерес для нас представляют не товарные потоки, а перемещения источников бюджетных доходов. Собственные бюджетные доходы региона зависят от стоимости произведенных в нем товаров и услуг, отражаемых показателем ВРП. Стоимость, созданная в регионе, может использоваться на потребление, инвестиции или вывозиться за его пределы (внутри страны или на экспорт). На этих величинах мы и должны сосредоточить свое внимание. В качестве конкретных показателей можно использовать имеющиеся у нас данные официальной статистики о доходах населения, внутренних и зарубежных инвестициях, поступлениях от экспорта и импорта. Разумеется, выбранные

¹⁷⁰ Российский статистический ежегодник... С.258.

¹⁷¹ Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. ... С. 164.

переменные способны уловить лишь часть межрегиональных перемещений стоимости. Но в целом, их анализ позволит лучше понять место и роль каждого субъекта Федерации в территориальных перераспределительных процессах, а значит и дать важную информацию для выработки экономической политики.

Региональное распределение доходов населения удобнее всего наблюдать по соотношению среднегодовых доходов на душу населения к удельному ВРП. В 1990-1996 годах, как показано в работе В.В.Попова,¹⁷² в ряде регионов соотношение доходы/ВРП увеличилось значительно сильнее, чем в среднем по России. В число этих регионов входили Москва, Санкт-Петербург, Республика Коми, Тюменская область, а также Псковская и Новгородская области. Однако, два последних субъекта Федерации являлись реципиентами финансовой помощи. В них динамика доходов в значительной мере объяснялась финансовыми вливаниями федерального бюджета. Обе российские столицы и некоторые нефтедобывающие регионы помощи из федерального бюджета не получали, поэтому названный фактор для них не работал. По-видимому, они стали своеобразными «доходными гаванями», т.е. центрами концентрации доходов, куда устремились средства из других территорий, менее привлекательных для бизнеса и бизнесменов.

Наши данные подтверждают этот вывод (табл. 4.13). В 1994 г. соотношение среднегодовых доходов на душу населения к удельному ВРП составляло в среднем по России 61,9 %, а в Москве – 134,3, в Московской области – 76,8, в Санкт-Петербурге – 76,7 %. Среди сравниваемых регионов среднероссийский уровень превышали также показатели для Республики Карелия, Новгородской, Псковской областей (74,7, 83,1 и 78,9 %), но они либо имели особые отношения с федеральным бюджетом по распределению доходов, либо в больших размерах получали федеральную финансовую помощь. А вот Санкт-Петербург действительно можно было назвать «доходной гаванью», хотя и значительно меньшего масштаба, чем Москва, но вполне сравнимой, например, с Московской областью.

В 1994-1998 гг. межрегиональное распределение доходов несколько изменилось. В России в целом соотношение доходы/ВРП увеличилось, а в прежних «доходных гаванях», наоборот, сократилось. За эти годы в России усилилась перераспределительная деятельность федерального бюджета, а на территории России появились новые центры концентрации доходов. Москва, несмотря на падение производства и даже реальных доходов населения, осталась безусловным лидером в привлечении доходов и сохранила их соотношение к ВРП на уровне 114,8 % (средний показатель по России – 70,8 %). В Санкт-Петербурге же данный индикатор снизился до 67,1 %, т.е. ниже среднероссийского уровня. Из этого можно заключить, что привлекательность петербургской «доходной гавани» значительно уменьшилась и в России, и в Северо-Западном экономическом районе.

Однако анализ другой величины – отношения душевых расходов к ВРП – дает совсем иную картину. Лидерство Москвы и здесь неоспоримо.

¹⁷² Попов В.В. Почему падение производства ... С.72-74.

Московский показатель (144,9 % в 1998 г.) намного превосходит и средний по России (69,9), и петербургский уровень (83,7). Обратим внимание на то, что динамика в Москве – отрицательная. С 1994 по 1998 г. отношение расходов к ВРП в столице сократилось со 175,8 до 144,9 %. В Санкт-Петербурге, напротив, указанный индекс вырос. Абсолютный прирост был незначительным – с 82,2 % до 83,7 %, но с учетом динамики других регионов, петербургское соотношение расходы/ВРП намного опередило и среднероссийские, и региональные показатели и вышло на второе место в нашей выборке. Получается, что из «доходной гавани» Санкт-Петербург превратился в «расходную». Петербургские доходы если и растут, то статистика учесть их не в состоянии. А вот роль центра концентрации расходов город продолжает выполнять еще более эффективно, чем раньше. Кроме того, в таких регионах как Мурманская, Нижегородская и Самарская области в указанный период прирост показателя расходы/ВРП составил от 21 до 77 %. Похоже, что в России действительно появились новые «расходные гавани», куда направилась часть средств, прежде однозначно ориентированная на Москву.

Образование «расходных гаваней» можно объяснить двумя причинами. Во-первых, кризис 1998 г. и последовавшее оживление реального сектора должно было привести к оттоку средств из финансовых столиц, прежде всего из Москвы, в производственные центры. И действительно, рост соотношения расходы/ВРП в 1994-1998 гг. был наибольшим, например, в Самарской области (177 %), где производство за тот же период сократилось меньше, чем в среднем по России. Похожая ситуация складывается и в Мурманской области. Исключение составляют Псковская и Нижегородская области. В Псковской области падение и производства, и реальных доходов было глубже среднероссийского, а соотношение и доходов, и расходов к ВРП значительно возросло. Мы уже отмечали выше, что причина этого кроется в федеральной финансовой помощи. А вот ситуацию в Нижегородской области объяснить сложнее. Область получала относительно небольшие трансферты из федерального бюджета, но даже в условиях резкого падения и реальных доходов, и промышленного производства соотношение доходов и расходов к ВРП увеличилось.

По-видимому, в этом случае мы сталкиваемся со второй причиной появления новых центров концентрации расходов. Как отмечалось ранее, превышение расходов над доходами говорит, в том числе, и о наличии неучтенных статистикой денежных поступлений из неформального сектора экономики. Отношение расходы/ВРП в 1998 г. превышало тот же показатель для доходов в трех регионах – Москве, Санкт-Петербурге и Самарской области. В них, следуя нашей логике, теневая экономика была наиболее развита. В динамике, с 1994 г. превышение нашего показателя расходов над доходами в Москве сократилось на 11,4 %, в Санкт-Петербурге – возросло примерно на ту же величину (11,1), а в Самарской области увеличилось несколько меньше – на 10,1 %. В Нижегородской области доходы превышали расходы, но за 5 лет с 1994 г. эти две величины почти сравнялись. Та же тенденция выравнивания, хотя и несколько замедленная, наблюдалась в Мурманской области. Отсюда нетрудно сделать выводы об изменении масштабов теневого сектора.

Еще нагляднее иллюстрируют этот процесс различия в темпах роста расходов и доходов за период с 1994 по 1998 гг. По нашему мнению, разница темпов показывает, в том числе, и динамику невидимых денежных поступлений, т.е., попросту говоря, расширение или сжатие теневой экономики. В нашем примере положительная разница (а значит более быстрый рост расходов и неформальной экономической деятельности) имелась в Самарской области (+27,6 %), Санкт-Петербурге (+14,4), Нижегородской (+9,5) и Мурманской (+6,8 %) областях. Во всех названных субъектах Федерации, кроме Санкт-Петербурга, быстро увеличивались соотношения и доходов, и расходов к ВРП. Похоже, что средства перемещались в те регионы, где, кроме всего прочего, бурно развивался теневой сектор. Причем в Самарской и Мурманской областях это сопровождалось лучшей динамикой производства по сравнению с остальной Россией. А в Нижегородской области – лишь в некоторой степени компенсировало падение реальных доходов населения и промышленного производства ниже среднероссийского уровня.

В Санкт-Петербурге сложилась особая ситуация. Действительно, в 1994-1998 гг. промышленное производство сократилось сильнее, чем в любом сравниваемом регионе (кроме Псковской и Московской областей), а динамика реальных доходов оказалась лучше средней по стране. Структурная перестройка городской экономики, как отмечалось выше, не оказала положительного влияния на доходы, регистрируемые официальной статистикой. Соотношение доходов к ВРП упало ниже среднероссийского уровня, а расходов к ВРП – вышло на второе место после Москвы, да еще и разрыв с Москвой сократился. Объективно говоря, Санкт-Петербург усилил свои позиции как второй в России центр концентрации расходов, привлекающий значительные средства из соседних и отдаленных районов страны. Но за счет чего это произошло? С учетом приведенных выше соображений трудно объяснить происшедшее иначе как переходом большей части доходов населения, а значит и самого петербургского бизнеса в теневую сферу. Скорее всего, именно развитие неформального сектора экономики привлекло в Санкт-Петербург большое количество деловых людей и деловых доходов, что и стало причиной роста второй по величине в России «расходной гавани».

А теперь попытаемся более пристально взглянуть на положение с деловыми доходами. Одним из возможных механизмов их межрегионального перераспределения являются внутренние и зарубежные инвестиции. В 1998 г. отношение инвестиций в основной капитал к ВРП составляло в Санкт-Петербурге 16,0 % (табл. 4.14). На первый взгляд (поскольку среднероссийский показатель находился на уровне 16,8 %), Санкт-Петербург не был особенно привлекательным объектом для инвестирования. Тем не менее, нужно учесть крайне неравномерное распределение инвестиций по территории России. Более четверти их общего объема направлялось в Центральный район (в основном в Москву и Московскую область), примерно шестая часть инвестировалась в Западной Сибири. Доля этих районов особенно велика в составе российской средней величины. А вот Север и Северо-Запад к лидерам не относились. Здесь первые места по отношению инвестиций к ВРП занимали Ленинградская область (24,6 %), Новгородская область (19,3), и вслед за ними следовал Санкт-Петербург (16 %). Во всех других регионах анализируемый показатель был

существенно ниже среднего по стране. На этом фоне Санкт-Петербург выглядит совсем неплохо.

Итак, на Севере и Северо-Западе России инвестиции концентрировались в трех вышеназванных субъектах Федерации. Различие инвестиционной ситуации в них и в близлежащих регионах, вероятно, должно вести к перетоку инвестиционных ресурсов. Три части Северо-Западного района могут действовать как своеобразный «инвестиционный насос», выкачивающий средства у менее благополучных соседей. Другое дело, что у самих соседних регионов, кроме, пожалуй, Республики Коми, инвестиционных ресурсов хронически не хватает. Поэтому и объемы перекачки не могут быть особенно крупными. Ситуация начала меняться в 1994-1998 гг., когда соотношение инвестиции/ВРП в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Новгородской областях увеличилось, а в среднем по России и во всех сравниваемых регионах, наоборот сократилось. Теоретически, «насосный потенциал» северо-западной тройки усилился. Однако наращивание мощности «насоса» и расширение зоны его действия идет все же слишком медленно. Абсолютные и относительные размеры инвестиционной деятельности и перераспределения инвестиционных ресурсов на Северо-Западе остаются небольшими.

Выше мы сделали вывод о концентрации в Санкт-Петербурге расходов населения. Сейчас мы можем отметить, что Санкт-Петербург привлекает не только расходы, но и инвестиции. Однако, если по ряду показателей привлечения расходов в российской иерархии город следует сразу за Москвой, то петербургский эффект концентрации инвестиций заметен только в рамках Севера и Северо-Запада страны. Другими словами, по расходам населения Санкт-Петербург – почти столичный город, а по инвестициям – провинциальный. Причину этого можно сформулировать так : в большинстве своем притекающие в Санкт-Петербург средства не превращаются в инвестиции, а значит и не вносят большого вклада в развитие городского экономического потенциала.

Проанализируем ситуацию, складывающуюся в сфере международных экономических связей (табл. 4.14). Три момента кажутся нам особенно важными. Во-первых, влияние внешнеэкономической деятельности на ВРП, доходы предприятий и инвестиционный процесс в Санкт-Петербурге, по-видимому, невелико. Особенно это заметно по сравнению с Москвой и некоторыми регионами-экспортерами. О степени интернационализации экономики региона можно получить неплохое представление, подсчитав отношение валютных поступлений на счета предприятий к ВРП. Действительно, валютные поступления – очень широкий показатель, в котором отражены и доходы от экспорта, и получаемые предприятиями иностранные инвестиции, и кредиты зарубежных банков. В Санкт-Петербурге отношение валютных поступлений к ВРП в 1997 г. составляло 23,7 %, против 21,2 в среднем по России, 70,1 в Москве, 54,7 в Вологодской, 27,6 в Новгородской и 17,9 % в Ленинградской областях. Заметно, что валютные поступления вообще, в том числе и в Северном и Северо-Западном районе, распределены крайне неравномерно, а Санкт-Петербург не является ни национальным, ни региональным центром притока валюты.

Во-вторых, в течении длительного времени во внешней торговле Санкт-Петербурга существует большое отрицательное сальдо. В 1997-1998 гг. импорт почти в 2 раза превышал экспорт. В 1999 г. величины экспорта и импорта сблизились, но отрицательное сальдо по-прежнему сохранилось. В структуре городского импорта почти половину составляет продовольствие и пищевое сырье, т.е. импорт носит ярко выраженный потребительский характер. Такое положение свойственно не только Санкт-Петербургу, но и, например, Москве. Доходы в городскую бюджетную систему от такого импорта поступают, в основном, через торговые организаций в форме налога на добавленную стоимость (НДС), основную часть которого забирает федеральный бюджет. Правда, продовольствие реализуется, как правило, за наличные, ими же уплачивается и НДС, т.е. в этом смысле денежное наполнение или «качество доходов» – высокое. Но относительные их размеры не могут быть велики и не соответствуют степени импортной зависимости городской экономики.

В-третьих, трудно однозначно определить роль зарубежных инвестиций в развитии Санкт-Петербурга. В 2000 г. город находился на 7-м месте в России по привлечению капиталов из-за рубежа. Объем их составил 146 млн долларов или 3,3 % от общероссийских. Сумма накопленных за 1996-2000 гг. прямых иностранных инвестиций достигла 940,9 млн долларов, 4,75 % от их общего объема по России.¹⁷³ По отношению к ВРП 1998 г. иностранные инвестиции в Санкт-Петербурге составляли 4,6 %. Это ниже показателей и для России в целом (4,9), и для ряда северных и северо-западных регионов, и, конечно, для Москвы (16,9 %). На первый взгляд, экономическая роль иностранных инвестиций в Санкт-Петербурге сравнительно невелика. Однако из этого не следует, что инвестиционный процесс в городе полностью определяют внутренние источники. Обратим внимание на одно важнейшее обстоятельство : 36 % всех городских инвестиций в основной капитал пришлось на предприятия с иностранными инвестициями (ПИИ). Наверняка это повлияло на увеличение в Санкт-Петербурге физического объема внутренних инвестиций на 5,1 % в 1998 по сравнению с 1995 г. Тем не менее, статистика не дает точных данных о том, какие инвесторы (российские или иностранные) и за счет каких средств активно вкладывали деньги в петербургские ПИИ. Кроме того, пока вообще не ясно, как влияют на экономическую динамику иностранные вложения в инвестиционно-бедных регионах. Например, рост иностранных инвестиций не обязательно ведет к увеличению внутренних. Иногда может проявляться и обратный эффект, когда иностранные инвестиции резко увеличиваются, а внутренние – не менее резко падают. Пример дают Республика Коми и Архангельская область, где за счет разнонаправленных темпов роста иностранные инвесторы как бы «вытеснили» российских.

Даже беглый анализ показателей внешнеэкономической деятельности Севера и Северо-Запада страны показывает, что приток валюты и иностранного капитала играет заметную роль лишь в экономике 2-3 регионов. Валютные поступления, внешнеторговый оборот, иностранные инвестиции хотя и распределены неравномерно, но не концентрируются в одном единственном субъекте Федерации, как это имеет место в случае с Москвой. Доля северного

¹⁷³ Инвестиционный рейтинг регионов России// Эксперт. 2001. 5 нояб. № 41. С.126.

регионального центра – Санкт-Петербурга – относительно мала. Он не стягивает на себя преимущества международных связей и выделяется, пожалуй, только интенсивной инвестиционной деятельностью предприятий с участием иностранного капитала.

В завершение нашего краткого обзора территориальных связей Санкт-Петербурга отметим следующее. По многим параметрам город является центром Северного и Северо-Западного экономических районов. Благоприятная среда для занятий бизнесом и либеральная политика городской администрации ведут к развитию предпринимательской деятельности, в том числе и в неформальной сфере. По-видимому, в 1994-1999 гг. именно развитие теневого сектора экономики стало наиболее значимым фактором концентрации в городе расходов населения. Усиление концентрации в Санкт-Петербурге и ослабление в близлежащих областях говорит о территориальном перераспределении средств в пользу города. Однако, этот эффект заметнее всего проявляется в движении теневых доходов и лишь отчасти – в динамике инвестиций. Город привлекает такие средства, которые совсем не просто поставить на службу экономике и финансам. По всей вероятности, то же самое относится и к системе внешнеэкономических связей. Положение Санкт-Петербурга как региональной столицы дает ощутимые преимущества, но они не реализуются автоматически, а предъявляют особые требования к экономической и бюджетной политике.

4.1.4. Некоторые показатели бюджетной сферы

Что происходило в 1990-е годы в бюджетных отраслях городской экономики? Как изменилась сфера ответственности городского бюджета? Увеличилась или уменьшилась нагрузка на бюджетную систему Санкт-Петербурга? Без освещения поставленных вопросов наш «бюджетный анализ» городской экономики был бы неполным. На бюджетную отрасль Санкт-Петербурга повлиял целый ряд процессов: изменение положения общественных финансов в экономике страны, перераспределение собственности в ходе приватизации, изменение сфер ответственности федерального и городского бюджета, появление новой для России муниципальной формы общественного самоуправления, перенос на граждан бремени многих расходов и т.д. Вряд ли возможно точно описать все происшедшие изменения. Мы не собираемся братья за эту неразрешимую задачу, а попытаемся подойти к бюджетной сфере, что называется, с конца, т.е. познакомиться с натуральными показателями, отражающими нынешнее состояние бюджетных отраслей. В бюджете города наибольший удельный вес традиционно приходится на расходы на городской транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), образование, здравоохранение и физическую культуру (в 2000 г. – на них приходилось более 50 % расходов городского бюджета). Именно эти сферы и будут в центре нашего внимания.

С 1994 по 1998 г. отношение расходов городского бюджета Санкт-Петербурга к ВРП снизилось с 19,2 % до 17,6 %. Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в суммарном российском ВРП изменились в том же направлении – с 20,0 % до 17,5 % (в Москве – с

29,7 % до 13,8 %).¹⁷⁴ Объемы средств, направляемых в бюджетную сферу несколько сократились и в относительном выражении (на 1,6 % ВРП), и по физическому объему. Очевидно, что падение ВРП внесло основной вклад в снижение доходов и расходов бюджета и стало главной причиной проблем, переживаемых бюджетной сферой. Вполне возможно, что в 1998 г. в Санкт-Петербурге был достигнут низший уровень городского общественного потребления, за которым последует стабилизация доли городских расходов в ВРП и рост их объема в реальном выражении. Время покажет, подтверждается ли это предположение.

В структуре расходов городского бюджета в 1996-1998 гг. сократилась доля ЖКХ и транспорта (в сумме – на 1,9 % ВРП) и одновременно повысился удельный вес образования, социальной политики, здравоохранения и физической культуры (на 1 % ВРП). Что это означало для соответствующих отраслей бюджетного сектора? Попытаемся дать краткий обзор данных городской статистики о состоянии городского транспорта, образования, здравоохранения и ЖКХ.

В 1990-1999 гг. перевозки пассажиров автобусами увеличились с 1686 до 1851 тыс. человек, а количество автобусов сократилось с 4793 до 2306.¹⁷⁵ Трамваи перевозили 986 и 913 тыс. человек, при этом вагонов было 2105, а осталось 1570. Троллейбусами пользовались, соответственно, 565 и 618 тыс. человек в год, троллейбусный парк насчитывал 1320 и 856 единиц. Перевозки метрополитена составляли 1203 и 784 тыс. человек, количество вагонов – 1325 и 1357 штук. Пассажирооборот вообще сократился только для троллейбусов. Очевидно, что подвижной состав постарел, нагрузка на него увеличилась, ухудшилось обслуживание, повысились тарифы, но резкого снижения перевозок не произошло. В области городского транспорта основными задачами бюджета Санкт-Петербурга можно считать перенос центра тяжести от финансирования льготного проезда к обновлению парка транспортных средств и развитию инфраструктуры.

Число детей в дошкольных учреждениях в указанный период снизилось с 241,5 до 137,3 тыс., учащихся в государственных общеобразовательных школах – с 548,8 до 533,5, учащихся в ПТУ – с 76,4 до 59,5, студентов в средних специальных заведениях – с 89,7 до 72,4 тыс. человек. Увеличилась, пожалуй, только численность студентов в государственных ВУЗах – с 247,5 до 286,2 тыс. А вот количество ставок учителей в школах возросло с 30,7 до 41,0 тыс., выросло число государственных дневных и вечерних школ. Состояние объектов образования, в целом, ухудшилось, часть расходов по получению «бесплатного образования» перенесена на семьи, реальные расходы на одного учащегося, вероятно, сократились. Тем не менее, по некоторым показателям, например количеству учеников на одного учителя (18,2 в 1990 и 13,2 чел. в 1999 г.) в дневных государственных школах, Санкт-Петербург намного опередил ряд промышленно-развитых стран (в Японии – 22,4 чел. на одного учителя в 1999 г.).

¹⁷⁴ Расчитано по : Регионы России... С.768; Российский статистический ежегодник... С.258.

¹⁷⁵ Здесь и далее цифры о состоянии бюджетного сектора приведены по сборнику : Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. ...

По-видимому, в условиях хронической нехватки средств одной из главных задач, стоящих перед бюджетными органами является поиск оптимального соотношения заработной платы и других расходов в структуре затрат на образование.

Количество больничных коек на 10 тыс. населения сократилась со 124 в 1990 до 101 в 1999 году, врачей – с 84 до 75, среднего медперсонала – со 139 до 111. Снизилось количество больниц, уменьшились их размеры, ухудшилось обеспечение. Отметим, что заболеваемость (число заболевших со впервые установленным диагнозом на 1000 чел. населения) уменьшилась с 762 до 703,8 случаев. Правда, снижение зафиксировано только по заболеваниям дыхательных органов и органов пищеварения, а по остальным видам заболеваний наблюдается рост. В целом, многие моменты, связанные со статистикой заболеваемости, не вполне непонятны : стали нос и горло у петербуржцев здоровее, или граждане начали меньше обращаться к врачам с простудой; за счет чего увеличилась смертность населения – из-за демографических сдвигов, ухудшения медицинского обслуживания, или снижения уровня жизни и т.д. Пожалуй, лишь один показатель официальной статистики безусловно говорит о состоянии собственно здравоохранения в определенной сфере – это детская смертность. Количество детей, умерших в возрасте до 1 года в расчете на 10 тыс. родившихся уменьшилось со 179,7 до 106,5 чел. Первоочередную задачу бюджетной работы в области здравоохранения можно сформулировать так : необходимо выделить в структуре расходов и в приоритетном порядке финансировать те статьи, которые наиболее тесно связаны с состоянием здоровья населения.

Общий жилищный фонд Санкт-Петербурга за истекшие 10 лет увеличился с 88,3 до 92,4 млн кв. метров площади. Доля частного фонда выросла с 15,4 до 45,7 %, а государственного и муниципального – уменьшилась с 84,6 до 44,3 %. В структуре расходов на ЖКХ до минимума снизились средства, выделяемые на содержание и ремонт – в 1999 г. капитально отремонтировано 72,7 тыс. кв. метров муниципального жилья при общей площади 45,3 млн кв. метров. В близких пропорциях осуществляется и замена изношенных теплосетей и водопровода. Основная часть расходов бюджета направляется на покрытие убытков от снабжения теплом и электроэнергией по заниженным тарифам. Проблемы, стоящие перед бюджетными органами в области ЖКХ хорошо известны, а главную задачу бюджетной работы можно сформулировать так : перенос указанных расходов на население и направление освободившихся средств на обновление коммуникаций и улучшение содержания жилья.

В бюджетной сфере экономики города складывается непростая ситуация. Однако надо учесть, что в 1990-х годах в Санкт-Петербурге произошло падение объемов экономической деятельности примерно на 40 %. Городской бюджет в реальном выражении, по-видимому, снизился более чем на половину. Судя по этим показателям, произошла самая настоящая «бюджетная катастрофа». И все же, как показывают имеющиеся статистические данные, предоставление основных бюджетных услуг, кроме связанных с состоянием жилья и инфраструктуры ЖКХ, сократилось далеко не катастрофически. Как удалось добиться такого результата ? По нашему мнению, следует отметить несколько

факторов. Прежде всего, часть расходов была перенесена на население. Кроме того, удалось создать качественно новую систему формирования и исполнения бюджета, повысить эффективность использования бюджетных средств. И наконец, изменилась структура расходов – сократились инвестиции, расходы на капитальный ремонт и обновление основных фондов, но увеличились затраты на текущее содержание бюджетных организаций. Иными словами, на время экономического кризиса и реформирования городского бюджета в финансировании бюджетного комплекса была сделана «инвестиционная пауза». Как долго она может продолжаться? Ответ на этот вопрос должны дать законодательная и исполнительная власти Санкт-Петербурга, сделав политический выбор с учетом положения в сфере общественных услуг и городских финансах.

В течение 1990-х годов в экономической и социальной сфере Санкт-Петербурга произошли коренные изменения, сформировался принципиально новый механизм функционирования экономики. Мы сосредоточили внимание лишь на некоторых макроэкономических и институциональных аспектах реформы. С нашей точки зрения, на развитие общественных финансов города наибольшее влияние оказали следующие факторы:

- резкий спад масштабов экономической деятельности, продолжавшийся до 1999 г.;
- структурная перестройка экономики, происходившая, в значительной степени, не за счет роста новых, а по причине неравномерного сокращения имевшихся секторов;
- появление специфической институциональной среды, способствующей развитию как формального, так и теневого секторов экономики;
- превращение Санкт-Петербурга в региональный центр концентрации деловых и личных доходов и расходов;
- изменения объемов, состояния и общественной роли бюджетного сектора экономики.

Все это стало причиной крупных изменений в бюджетной системе Санкт-Петербурга, к подробному анализу которых мы и переходим в следующей части нашей работы.

4.2. Этапы развития ОБЩЕСТВЕННЫХ финансов Санкт-Петербурга в 1990-е годы

В развитии финансов Санкт-Петербурга в 1990-е годы можно выделить следующие этапы: начальный период рыночных реформ (1992-1993 гг.), кризис городского бюджета (1994-1996 гг.), реформа бюджетной системы (1996-1998 гг.), приспособление бюджета к новой макроэкономической ситуации (август 1998 г. – конец 2000 гг.), и наконец, стабилизация городских финансов (начиная с 2001 г.). Рассмотрим содержание каждого этапа более подробно, уделяя особое внимание проблеме взаимодействия городского и федерального бюджетов.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Концентрированное изложение опыта Санкт-Петербурга в решении бюджетных проблем см.: *Кротов В.Ю.* Финансовая стабилизация на региональном уровне – опыт Санкт-

4.2.1. Начальный период рыночных реформ (1992-1993 гг.)

С января 1992 г. в России начались радикальные экономические реформы. Всплеск инфляции, сокращение объемов экономической деятельности, начавшаяся структурная перестройка экономики, неразбериха в государственной и городской бюджетной системе – все это должно было существенно повлиять на состояние общественных финансов Санкт-Петербурга. Тем не менее, по данным государственной статистики соотношение доходов и расходов городского бюджета составляло 102,8 % в 1992 г. и 103,6 % в 1993 г.,¹⁷⁷ т.е. доходы устойчиво превышали расходы.

Собственно говоря, иначе и не могло быть, поскольку в этот период во многом сохранялась унаследованная от плановой экономики система вертикальных межбюджетных отношений. Расходы городского бюджета формировались исходя из минимально-необходимых расходных нормативов и затем рассматривались в Министерстве финансов. В случае превышения расходов над доходами, центральное правительство изменяло пропорции расщепления регулирующих налогов на федеральную и региональную доли или иным образом компенсировало региону нехватку собственных средств. Дефицит региональных бюджетов концентрировался на государственном уровне и покрывался за счет эмиссии, задержки бюджетных платежей и т.п. Пропорции расщепления налогов устанавливались отдельно для каждого региона. Так, например, в 1992-1994 гг. в Санкт-Петербурге оставалось до 50 % от поступлений налога на добавленную стоимость, в то время как в ряде субъектов Федерации эта доля не превышала 25 %. Надо ли говорить, что распределение налогов находилось в центре острой политической борьбы центральных и региональных властей. Наверняка, политический фактор был важнейшей причиной резких колебаний петербургских бюджетных доходов, отмеченных в тот период. В 1992 г. доля города в собираемых на его территории налогах составляла 41 %, а в 1993 – уже 66 %.¹⁷⁸ По всей вероятности, в 1993 г. властям Санкт-Петербурга удалось пролоббировать наиболее выгодные для себя налоговые пропорции.

Уже в первые месяцы 1992 г. бюджетная сфера города столкнулась с серьезными проблемами. Во-первых, резко сократилась доходная база. Во-вторых, увеличилась нагрузка на бюджетную систему города – возросла доля бюджета в финансировании транспорта, жилищно-коммунального хозяйства и

Петербурга// Пути преодоления финансового кризиса. (Сборник научных материалов 37 годичного собрания Санкт-Петербургских Научных Советов по экономическим проблемам Российской академии наук). СПб., 1999. С.34-49. Наиболее полная информация и анализ развития бюджетной системы Санкт-Петербурга см. : *Демин С.В.* Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998/ СПб., 1999. Краткое описание состояния и реформы городского бюджета см. : *Белов А.В., Демин С.В.* Fiscal Relations between Center and Regions of Russia – A Case Study of St.Petersburg// Monthly Bulletin on Trade With Russia & East Europe (*На японском языке*). Tokyo (Japan), February 2000. P.1-27.

¹⁷⁷ Расчитано по : Финансы России. Статистический сборник/ М., 1998. С.35-39.

¹⁷⁸ *Демин С.В.* Выход из финансового кризиса... С.14.

других важных видов общественных услуг. Расходы выросли по ряду причин. Прежде всего, рост тарифов на коммунальные услуги и общественный транспорт отставал от темпов роста цен, а значит на первых порах понижалась доля платы населения в финансировании расходов. Кроме того, с 1994 г. федеральный бюджет полностью передал финансирование ЖКХ на региональный и муниципальный уровень. И наконец, в ходе приватизации в 1992-1994 гг. промышленные предприятия в массовом порядке «сбросили» городу собственные социальные объекты. В-третьих, начались ежегодные резкие изменения доходов городского бюджета, и в номинальном, и в реальном выражении. И все же, поступления средств превышали расходы. В рамках действовавшей системы межбюджетных отношений состояние городских финансов не вызывало опасений.

4.2.2. Кризис городского бюджета (1994-1996 гг.)

В 1994 г. макроэкономическая ситуация в городе и в стране ощутимо ухудшилась по сравнению с предыдущим годом : увеличились темпы падения ВРП, промышленного производства, реальных доходов населения. Однако, главным фактором, повлиявшим на положение в бюджетной системе города, стало изменение принципов формирования региональных бюджетов и системы вертикальных межбюджетных связей. С 1994 г. федеральный бюджет перестал покрывать разницу расходов и доходов субъектов Федерации. Ответственность за появление и финансирование дефицита оказалась перенесена на региональный уровень. Были установлены единые для всех регионов, хотя и часто изменявшиеся ставки расщепления основных источников доходов между федерацией и ее субъектами. Республики Татарстан, Башкортостан и Саха в порядке исключения получили возможность зачислять в собственные бюджеты до 80-100 % доходов. Началось предоставление финансовой помощи из федерального бюджета наиболее слабым в финансовом отношении регионам. Влияние неформальных факторов на распределение финансовых ресурсов значительно уменьшилось, хотя и не исчезло полностью. Предмет политического торга за бюджетные средства переместился от расщепления доходов между уровнями бюджетной системы к получению федеральной финансовой помощи и выбиванию особого налогового статуса в отношениях с федерацией.

Для Санкт-Петербурга, как и для большинства регионов России, введение новой системы в краткосрочном плане означало сокращение доходов. Доля городского бюджета в общих налоговых поступлениях, собираемых на его территории снизилась с 66 % в 1993 до 56 % в 1995 г. Соотношение доходов городского бюджета и ВРП сократилось с 19 % в 1993 г. до 13 % в 1996 г., а федерального, наоборот, увеличилось с 27 до 28 % соответственно.¹⁷⁹ Необходимо отметить, что одновременно с изменением принципов межбюджетных отношений были расширены налоговые права субъектов Федерации. В большинстве российских регионов немедленно началось повышение ставок и введение новых налогов. Санкт-Петербург не мог использовать этот резерв увеличения доходов, хотя бы потому, что налоговая

¹⁷⁹ Там же. С.12.

нагрузка на экономику города, прежде всего на промышленность, и так оказалась слишком велика. С 1992 по 1994 г. отношение доходов городского бюджета к объему промышленного производства увеличилось с 17,5 до 34,8 %, в то время как в других регионах России в среднем эти цифры составляли 13,3 и 23,7 %.¹⁸⁰ Именно поэтому в 1994 г. городские власти очень осторожно относились к принятию новых решений в сфере налоговой политики. В итоге, к середине года ставки налогов на имущество, на прибыль предприятий и банков, на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы и другие виды налоговых платежей в Санкт-Петербурге оказались одними из самых низких в России.

Кроме повышения налогов, других быстрых способов увеличения доходов для городского бюджета, по-видимому, не существовало. Действительно, объемы федеральной финансовой помощи, поступавшей в городской бюджет, были сравнительно небольшими. 13 июня 1996 г. администрация Санкт-Петербурга заключила с федеральным правительством соглашение о распределении полномочий в бюджетной сфере, но параллельные изменения в налоговой и бюджетной системе страны очень скоро сделали этот документ пустой формальностью. Таким образом, объективные процессы в экономике, бюджетной и налоговых системах вели к сокращению доходов. В период 1992-1993 гг. подобные процессы удавалось компенсировать получением от федерального правительства выгодного порядка распределения доходных источников. Сформировавшийся к 1994 г. механизм межбюджетных отношений привел к тому, что лоббистская деятельность для Санкт-Петербурга в значительной степени потеряла свое значение.

Быстро урезать городские расходы оказалось невозможно по политическим, социальным и чисто техническим причинам. С 1995 г. в макроэкономической политике России произошли серьезные изменения, приведшие к усилению контроля за состоянием доходов и расходов федерального бюджета. В результате, с этого времени расширилась передача на региональный уровень ряда федеральных расходных обязательств, не подкрепленных соответствующими доходными источниками. Активизировалась законодательная деятельность российского парламента в социальной сфере. Только в одном 1995 г. были приняты или изменены федеральные Законы «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов». На их финансирование стало направляться свыше 10 % расходов городского бюджета. В самом Санкт-Петербурге также складывалась непростая экономическая и социальная ситуация. Положение до предела обострилось в середине 1996 г., во время кампании по выборам президента России и губернатора Санкт-Петербурга. Администрация города прилагала серьезные усилия по сокращению расходов. Тем не менее, разногласия в городском правительстве и позиция законодательной власти привели к тому, что в 1993-1996 гг. в Санкт-Петербурге были утверждены бюджеты с дефицитами, колебавшимися в пределах от 13 до 41 % к расходам.

Для финансирования дефицита начали использоваться заемные средства, в основном в форме банковских кредитов, государственных городских

¹⁸⁰ Рассчитано по : Финанс (%). Кро..мС.35; Регионы России... С.791, 358.

казначейских обязательств и векселей. В 1996 г. их удельный вес в городской задолженности составлял, соответственно, 29, 59 и 9 %.¹⁸¹ Общими чертами названных финансовых инструментов являлись высокая доходность и короткие сроки погашения. Так например, в 1996 г. по кредитам коммерческих банков средневзвешенный срок составлял около 6 месяцев, средний процент в годовом исчислении – 86,3 %, а для ГТКО – 3 месяца и 92 %. В июне 1996 г. кредитные ресурсы привлекались уже под 240 % годовых, а средний срок заимствований составил 2-2,5 месяца. Неудивительно, что расходы по обслуживанию и погашению долга начали быстро расти, а сам долг приобрел крайне неблагоприятную краткосрочную структуру. Всего за период 1994-1996 гг. городская задолженность увеличилась в 17 раз. Объем долга на конец 1996 г. составил 3,3 трлн. руб., что равнялось примерно 34 % доходов городского бюджета. Расходы по обслуживанию долга в том же году достигли 18 % собственных доходов. Причем с июня месяца долговые расходы начали устойчиво превышать общее ежемесячное поступление средств. На деньги налогоплательщиков в Санкт-Петербурге была выстроена классическая финансовая пирамида. Бюджет города оказался неспособен выполнять не только свои обязательства, но и основные функции, т.е. оказался в состоянии кризиса.

Причины петербургского бюджетного кризиса по степени их распространенности можно разделить на 3 группы. Во-первых, экономический спад, несоответствие налоговой системы складывающейся структуре ВРП и отсутствие политического консенсуса о необходимости сокращения бюджетных расходов в той или иной степени испытывает большинство стран и регионов в странах с переходной экономикой. В этом смысле петербургский кризис можно считать типичным явлением региональных финансов в экономике переходного типа. Во-вторых, несбалансированность доходных и расходных полномочий региональных бюджетов, сокращение доходов по причине ухудшения пропорций распределения основных налогов на федеральную и городскую части, слабый контроль федерального правительства за заемной политикой регионов являются следствием специфической для России модели бюджетного федерализма и финансовой политики федерального правительства. Эта группа причин углубила проявления неизбежного бюджетного кризиса. В-третьих, аккумуляция значительного по размерам и нерационального по структуре городского долга в 1994-1996 гг. была характерна лишь для Санкт-Петербурга. Городская администрация создала емкий и хорошо организованный рынок внутренних заимствований, но не смогла контролировать его процентные ставки. Этот фактор определил переход бюджетного кризиса из хронической в острую стадию.

4.2.3. Реформа и стабилизация бюджетной системы Санкт-Петербурга (1997-2000 гг.)

Легко заметить, что многие важнейшие причины кризиса петербургского бюджета выходили за пределы влияния городских властей. Однако, общие условия функционирования российской бюджетной системы

¹⁸¹ Демин С.В. Выход из финансового кризиса... С.23.

постепенно улучшались. Начала приносить плоды стабилизационная политика российского правительства : снизилась инфляция, укрепился рубль, сократились темпы спада в реальном секторе. Наряду с общим улучшением макроэкономической обстановки на состояние финансов Санкт-Петербурга оказавшие прямое положительное влияние три фактора. Во-первых, с 1996 г. на три года были законодательно зафиксированы пропорции расщепления важнейших налогов между уровнями бюджетной системы. В известном смысле, бюджет города получил гарантированные источники доходов. Во-вторых, после завершения выборной кампании 1996 г. в Россию поступили задержанные транши кредитов международных финансовых организаций. Федеральное правительство использовало их как для решения собственных проблем, так и помощи региональным бюджетам. В-третьих, резко пошли вниз процентные ставки на российском и городском кредитном рынках, а значит заемные средства для городского бюджета стали обходиться дешевле. Бюджет Санкт-Петербурга получил короткую передышку, что и позволило взяться за работу над городской антикризисной программой. В 1997-1998 гг. администрации Санкт-Петербурга удалось разработать и успешно осуществить систему антикризисных мероприятий, которые вполне можно назвать комплексной бюджетной реформой на городском уровне.

В содержании бюджетной реформы, осуществленной в Санкт-Петербурге в 1997-1998 гг. особое место занимала перестройка бюджетного процесса, выработка политики доходов и расходов и разработка новых принципов управления долгом города. Реализация этих мероприятий заложила основы городской долгосрочной бюджетной политики. Остановимся на них более подробно.

Перестройка бюджетного процесса началась с разработки среднесрочной налоговой стратегии, плана капитальных вложений, прогноза доходов и расходов бюджета. Затем были сформулированы многолетние пропорции бюджета (финансовые нормативы), закрепившие, прежде всего, обязательное превышение текущих доходов над текущими расходами и т.д. Этим был сделан важнейший политический выбор : было определено, что долгосрочные выгоды от сбалансированности и устойчивости бюджета превышают негативные последствия возможного сокращения некоторых видов расходов. Исходя этого разработан финансовый план-прогноз Санкт-Петербурга, объединяющий основные параметры городского бюджета. Бюджет начал составляться на основе финансового плана-прогноза, и поэтому доходы и расходы оказались сбалансированными на всех стадиях его формирования. Далее, исполнение бюджета было поручено специально созданному в составе Комитета финансов Управлению казначейства – единому органу, осуществляющему в контакте с федеральным казначейством движение бюджетных средств. Это резко повысило эффективность их обращения. Таким образом, были заложены законодательные, организационные и технические основы стабилизации бюджета на среднесрочную перспективу.

Принципиально новым элементом бюджетного процесса в Санкт-Петербурге стало обеспечение его «прозрачности». В этом понятии, по нашему мнению, можно выделить две стороны : во-первых, расширение возможностей контроля за бюджетным процессом изнутри (со стороны самих городских

финансовых органов), и, во-вторых, контролируемость бюджета снаружи (со стороны Министерства финансов, внешних инвесторов, деловых кругов, законодателей, общественности). В России складывается несколько вариантов отношения региональных властей к прозрачности бюджета. В Москве формируется специфическая бюджетная система, в которой значительная часть заемной и инвестиционной деятельности гарантируется бюджетом, но осуществляется за его пределами (в рамках внебюджетных фондов). Регионы, зависящие от федеральной финансовой помощи, стараются максимизировать суммы федеральных трансфертов, для чего преуменьшают доходы и завышают расходы, т.е. осознанно закрывают доступ к важнейшей бюджетной информации. Большинство регионов пока вообще не ставят и не решают проблему «прозрачности».

Политика Санкт-Петербурга носила совершенно иной характер. В 1997-1998 гг. в бюджете консолидированы все ранее созданные городские внебюджетные фонды. С 1997 г. жестко выдерживается график бюджетного процесса, бюджеты принимаются до начала финансового года. Расходная часть бюджета составляется и принимается не в укрупненном виде (как в других регионах России), а сразу с разбивкой по наиболее подробным статьям расходов, которые уже дальше не детализируются. С 2000 г. начата публикация поквартального распределения средств – основного документа, формируемого в ходе исполнения бюджета, т.е. «прозрачность» бюджета распространена не только на формирование, но и на другие стадии бюджетного процесса. И наконец, в 1994-1999 гг. исполнение доходной части составило в среднем 95,4 % от утвержденного бюджета. Это означает, что бюджет Санкт-Петербурга реалистичен, т.е. основан на точных прогнозах экономического роста, инфляции, курса рубля. Следовательно, редко возникают дополнительные бюджетные доходы, например в результате повышенной инфляции, курсовой разницы и т.п., распределяемые при минимальном участии законодательной власти.

Первая сторона политики «прозрачности» бюджета, связанная с консолидацией внебюджетных фондов, детализацией процесса составления бюджета, созданием информационной базы формирования и исполнения бюджета, уже принесла Санкт-Петербургу положительные результаты в виде упорядочения бюджетного процесса, сокращения издержек обращения и достижения бюджетной устойчивости. Вторая сторона, связанная с повышением эффективности использования бюджетных средств путем контроля извне, не может дать немедленного эффекта. Но и здесь появились ощутимые результаты – повысилось доверие к городу со стороны иностранных инвесторов, уменьшилось лоббистское, криминальное, информационное и прочее внеэкономическое давление на финансовые органы в ходе составления и исполнения бюджета. По доступности бюджетной информации Санкт-Петербург далеко опережает и все другие российские регионы, и федеральное правительство.¹⁸² Более того, степень раскрытия бюджетной информации в Санкт-Петербурге позволяет говорить о том, что политика прозрачности

¹⁸² В этом легко убедиться, посетив интернет-страничку Комитета финансов Санкт-Петербурга (www.fincom.spb.ru) и сравнив качество публикуемой там информации со страничкой Минфина России (www.minfin.ru), администрации Москвы (www.mos.ru) или любого другого российского региона.

переходит от стадии «бюджетной гласности» к «бюджетной демократии», когда обоснованное мнение по бюджетным проблемам может иметь не только информированный специалист, но и любой заинтересованный человек. Все это привело к появлению качественно новой организационно-технической, информационной и социальной среды формирования и исполнения бюджета Санкт-Петербурга.

На выбор политики доходов Санкт-Петербурга существенно повлияло общее состояние городской экономики : глубокий спад, сокращение производственного сектора и изменение структуры ВРП. Соответственно, основными принципами политики доходов стало создание стимулирующей налоговой среды, а также приоритет обложения собственности и пользования землей перед обложением доходов. Последовательное применение этих принципов позволило сформировать в городе более мягкий режим налогообложения производственной сферы по сравнению с другими регионами России. Так, например, в 2000 г. ставки по основным региональным налогам были зафиксированы на три года. По налогу на прибыль предприятий, зачисляемому в городской бюджет, установлена ставка, ежегодно снижающаяся от 19 % в 2000 г. до 17 % в 2003 г. (максимальная – 22 %); полностью отменены региональные налоги на содержание жилья, на содержание милиции и на содержание общеобразовательных учреждений.¹⁸³ Наряду с этим, начиная с 1997 г. проводилось повышение платы за пользование землей, природными ресурсами, городским имуществом, увеличение налогообложения имущества предприятий и граждан. В конце 1998 г. был введен региональный налог с продаж в размере 5 %. Это подтвердило линию администрации на перенос налогового бремени со сферы производства на сферу обращения.

В итоге, в структуре доходов бюджета выровнялись доли налога на прибыль, НДС, взносов в дорожный фонд, подоходного налога, налогов на имущество и акцизов. Если в 1994 г. лишь 3 налога – на прибыль, подоходный и НДС – давали около 70 % доходов, то в 1999 г. примерно та же доля приходилась уже на все шесть указанных выше источников. Одним из результатов этого стало более равномерное распределение налоговой нагрузки на предприятия различных секторов. Соответственно, уменьшилась зависимость бюджета от крупнейших плательщиков – в Санкт-Петербурге имеется только 5 компаний, вносящих более 1 % в доходы бюджета, а самый крупный плательщик в 1998 г. обеспечивал лишь 3,5 % доходов. Доля неналоговой части в структуре собственных доходов Санкт-Петербурга постоянно возрастала с 6,7 % в 1994 г. до 29,2 % в 1999 г.¹⁸⁴ Диверсификация налоговых источников и крупных налогоплательщиков, снижение задолженности по налоговым платежам, уменьшение зависимости от распределения налогов на федеральную и региональную части по мере увеличения доли неналоговых платежей, улучшение собираемости налогов и т.д.

¹⁸³ Закон Санкт-Петербурга «О некоторых вопросах налогообложения в 2000-2003 гг.», принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 15 декабря 1999 г. (www.ficom.spb.ru).

¹⁸⁴ Сообщение для средств массовой информации об исполнении бюджета на 1 января 2000 года (по оперативным данным). Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга (www.ficom.spb.ru).

можно считать положительными сторонами политики доходов. Необходимо отметить, что пока ни в России, ни в Санкт-Петербурге нет точных методов оценки тех или иных шагов в налоговой сфере. Поэтому, политика доходов бюджета чаще основана скорее на интуиции экспертов, чем на точном расчете. Однако, происходящие в Санкт-Петербурге изменения, на наш взгляд, позволяют считать, что городские власти двигаются в правильном направлении.

В политике расходов Санкт-Петербурга можно выделить два этапа. На первом этапе (1992-1995 гг.) изменения в структуре расходов определялись, в основном, ростом доли жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) – до 37,4 % всех расходов в 1995 г. – и появлением быстрорастущей статьи по обслуживанию городского долга. В сущности, политики расходов как целенаправленного и продуманного комплекса мероприятий еще не существовало. Сокращение бюджетных ассигнований во многом было вынужденным и бессистемным. В то же время, в эти годы был получен важнейший результат : примерно определились объемы городской собственности, а значит и круг объектов ЖКХ, здравоохранения, социальной сферы, финансируемых из городского бюджета. На втором этапе (с 1996 г. по 2000 г.) сформировалась осознанная политика расходов, основными принципами которой стали : безусловное выполнение городских обязательств, связанных с заемными средствами, обязательное превышение текущих доходов над расходами, перенос на население расходов по оплате жилья, коммунальных услуг и общественного транспорта, переход от дотирования убыточных коммунальных предприятий к дотациям малообеспеченным жителям, расширение инвестиционной деятельности бюджета.

Количественные характеристики расходной политики оформились к 1997 г. (табл. 4.15, 4.16). По существу, политику расходов стало возможно определить одной фразой : расширение инвестиций, социальной поддержки и затрат на образование за счет сокращения расходов по долгу и переноса на население финансового бремени эксплуатации жилья, коммунальной сферы и общественного транспорта. В период 1998-2000 гг. постоянной оставалась доля примерно 20 % расходов бюджета - государственные расходы, большинство затрат на экономику, культуру, здравоохранение и средства массовой информации. Существенно снижался удельный вес расходов на транспорт, ЖКХ, обслуживание и сокращение долга, а также резервных фондов администрации. За счет этого увеличились доли расходов на поддержку фундаментальных исследований, образование, социальную политику, оплату топливно-энергетических расходов, капитальные вложения. Девальвация рубля в августе 1998 г. привела к повышению рублевой оценки валютной составляющей городского долга. Однако немедленного и крупного увеличения расходов по обслуживанию долга удалось избежать, прежде всего за счет сокращения других заимствований.

Наибольшие трудности и для Санкт-Петербурга, и для других регионов России представляет сокращение расходов на ЖКХ и перенос соответствующей нагрузки на жителей города. Принципиально против увеличения доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг в современной России уже никто не возражает, но в реальной жизни этот процесс идет медленно и болезненно. В Санкт-Петербурге удельный вес расходов на ЖКХ в городском

бюджете снизился с 37,4 % в 1995 г. до 16,7 % в 2000 г. Напротив, тарифы для населения постоянно повышались. Уже в 1997 г. доля населения в оплате муниципального жилья и услуг составляла примерно половину, а к 2003 г. было запланировано полностью переложить на горожан эти расходы. В сфере ЖКХ проведен целый комплекс мер : от экономии ресурсов до оптимизации управленческих схем, от антимонопольных мероприятий до предоставления субсидий на оплату жилья малообеспеченным семьям. Все это позволило городу избежать серьезных социальных последствий при сокращении жилищно-коммунальных расходов.

Разумеется, резкое сокращение расходов привело к ухудшению состояния муниципального жилья, городского транспорта, школ и больниц по сравнению с 1980-ми годами. В этой связи встал вопрос – до каких пределов возможно уменьшение бюджетных ассигнований на эти цели, или, если поставить проблему шире, каким должен быть бюджетный сектор экономики ? К сожалению, четкого ответа пока нет ни на федеральном, ни на региональном уровне. Несмотря на то, что многие стратегические вопросы развития расходной части бюджета пока не решены, в среднесрочном плане в структуре расходов Санкт-Петербурга происходили и происходят важные изменения. В 1996-1999 гг. с 18 до 27 % увеличилась доля капитальных расходов, направляемых на перспективное развитие города. В составе текущих расходов примерно с 46 до 38,5 % уменьшилась доля субсидий предприятиям и организациям. Одновременно доля заработной платы увеличилась с 14 до 22,4 % (табл. 4.15). Это говорит о повышении эффективности расходования бюджетных средств и общем улучшении структуры бюджетных расходов.

Важнейшей составляющей петербургской бюджетной реформы стала выработка новых подходов к управлению городским долгом. В 1997-1998 гг. главными элементами политики управления долгом стало ограничение его роста и переключение с дорогих внутренних на относительно дешевые в то время внешние источники финансирования. Наиболее заметными событиями в этот период можно считать прекращение прироста долга за счет превышения текущих расходов над текущими доходами (с 1998 г. принимаются бездефицитные бюджеты), выпуск еврооблигаций¹⁸⁵ и использование полученных валютных средств для реструктуризации части внутреннего долга, т.е. погашения кредитов коммерческих банков и выкупа части городских государственных казначейских обязательств (ГТКО). В краткосрочном плане это положительно повлияло на характеристики городского долга : доля расходов на обслуживание долга по отношению к текущим расходам бюджета сократилась примерно с 16,8 в 1996 до 9,3 % в 1998 г., средневзвешенный срок

¹⁸⁵ Эмитент – Администрация Санкт-Петербурга, главный менеджер – «Salomon Brothers International Limited», рынок – Еврооблигации/144А. Размещение начато 5 июня, а завершено 18 июня 1997 г. Сумма сделки – 300 млн долларов США, дата погашения – 18 июня 2002 г., доходность – 9,619 %. Средства используются для реструктуризации внутреннего долга. Общая сумма привлечения средств – 298 606 000 долларов, или 1 726 551 456 000 руб. по курсу на момент привлечения. По динамике курса доллара в 1997-первой половине 1998 г. процент по еврооблигациям в пересчете на рубли составлял 18 % в год. Купонный доход – 9,500 % – выплачивается дважды в год. По состоянию на январь 2002 г. задержек с выплатой купонов не было. Подробнее см. : «Offering Memorandum of Bonds, Issued by the City of St.Petersburg». June 13. 1997.

городских заимствований возрос с 3-х до 29-ти месяцев. Передача почти 300 млн долларов, вырученных от выпуска еврооблигаций городским коммерческим банкам в уплату за ранее взятые кредиты и выпущенные ГГКО, позволила существенно укрепить городскую банковскую систему. Резко снизились доходность на рынке ГГКО, что привело к росту инвестиций в реальный сектор. «Цивилизованное» решение проблемы внутреннего долга и безусловное выполнение городом своих обязательств заложили основы для улучшения инвестиционного климата, которое наметилось в 1998 г. После девальвации рубля в августе 1998 г. нагрузка на бюджет по погашению и обслуживанию внешнего долга резко возросла, задолженность вновь превратилась в главную проблему городского бюджета. Доля обслуживания и погашения долга в расходах бюджета первоначально сократилась до 7,8 % расходов бюджета в 1999 и 6,6 в 2000 г., но может составить 11,8 в 2001 и 12,9 % в 2002 г. Снижение нагрузки по обслуживанию долга, при сохранении его нынешнего объема, можно ожидать лишь в 2003 г. – до 5,2 % к расходам (табл. 4.16, 4.17).

Как оценить результаты проведенной в Санкт-Петербурге бюджетной реформы? Прежде всего, в 1996-1998 гг. удалось стабилизировать доходы и сократить расходы. Их структура изменилась в соответствии с особенностями складывающейся экономической среды. Возможности среднесрочного финансового планирования были на практике применены для стабилизации городского бюджета. Введение казначейской системы позволило оптимизировать процесс его исполнения. С 1998 г. принимались бездефицитные бюджеты. Прекратился прирост долга за счет превышения текущих расходов над доходами. Грамотная организация выпуска еврооблигаций позволила разместить их на наиболее выгодных условиях по сравнению с аналогичными займами других российских регионов. Полученные средства были использованы исключительно для реструктуризации внутреннего долга. Увеличились сроки заимствований, нормализовался процесс обслуживания долга. Выпуск еврооблигаций стал катализатором всей реформы бюджетного процесса, позволил поддержать финансовую систему города и дал толчок к росту внутренних и зарубежных инвестиций. Бюджет быстро приобрел резерв устойчивости, который позволил минимизировать краткосрочные последствия августовского кризиса 1998 г. Система бюджетного планирования, перестройка механизма составления бюджета, прозрачность бюджета превратились во встроенные стабилизаторы бюджетного процесса. Именно поэтому, бюджетную реформу, разработанную и осуществленную в Санкт-Петербурге, можно считать успешной.

В 1999-2001 гг. в экономике Санкт-Петербурга и России в целом произошли крупные позитивные изменения. В то же время, новые элементы в межбюджетных отношениях, и прежде всего, тенденция к концентрации доходов на федеральном уровне, несколько сократили доходную базу городского бюджета. Усложнилась политическая ситуация. Достаточно вспомнить серию громких кампаний по выборам главы городской администрации и Законодательного Собрания. Бюджету Санкт-Петербурга пришлось нести дополнительную нагрузку, связанную с реализацией ряда «имиджевых проектов». Разногласия по поводу приоритетов бюджетной политики привели к отставке руководителя Комитета финансов Администрации Санкт-

Петербурга И.Артемяева, под руководством которого начиналась коренная перестройка городской бюджетной системы. И все же, квалифицированная организация бюджетного процесса, четкая политика доходов и расходов, умелое управление городским долгом - все это позволило сохранить устойчивость городских финансов. В 2001 г. позитивные тенденции в экономике и бюджетной сфере Санкт-Петербурга стали еще более заметными. Городские финансы вступили в этап стабильного и устойчивого развития. Этот вывод нетрудно подкрепить характеристикой современного состояния бюджета, а именно : роли бюджета в экономике города, особенностей бюджетного процесса и политики доходов и расходов, отличительных черт городских бюджетов на 2001-2002 гг. и т.д.

Стабилизация финансов имела важное значение для Санкт-Петербурга. По-видимому, впервые за прошедшее десятилетие появилась реальная возможность перенести центр тяжести с решения текущих финансовых проблем на развитие муниципального жилья, общественного транспорта, инфраструктуры ЖКХ и т.п. С учетом этого не будет большим преувеличением заключить, что городской бюджет превратился в один из важнейших факторов поддержания стабильности и бюджетного сектора, и городской экономики в целом.

За неполные 10 лет городская бюджетная система вслед за экономикой Санкт-Петербурга прошла полный цикл трансформации : от инерционного развития в 1992-1993 гг. до строительства финансовой пирамиды и бюджетного кризиса в 1994-1996 гг., от антикризисных мероприятий и реформы бюджетного процесса в 1997-1998 гг. до болезненного приспособления к изменившейся макроэкономической ситуации в 1999-2000 г., и, наконец, до выхода на траекторию устойчивого развития начиная с 2001 г. На каждом из этих этапов бюджетная политика следовала определенной стратегии. В 1992-1993 гг. усилия были сконцентрированы на лоббировании выгодных пропорций расщепления доходов. В 1994-1996 гг. начались поиски консенсуса с законодательной властью по поводу сокращения расходов и затем – формирование рынка заемных средств для покрытия дефицита. Следующие два года ушли на демонтаж финансовой пирамиды путем реструктуризации долга и комплексную реформу бюджетного процесса. После августовского кризиса, когда увеличилась рублевая оценка валютного долга, а федерация усилила налоговый пресс на регионы, потребовалось новое сокращение расходов и максимальное использование внутренних ресурсов петербургского бюджета. С 2001 г. устойчивый подъем экономики и завершение, в общих чертах, бюджетной реформы позволили достичь некоторой стабильности в городских финансах.

Стратегия присутствовала на каждом этапе, хотя она и не всегда приводила к желаемым результатам. В 1992-1993 гг. городские власти опоздали с перестройкой структуры доходов и расходов. В последующие три года не сумели вовремя достичь согласия в сокращении расходов и втянулись в строительство финансовой пирамиды. Для реструктуризации долга были произведены заимствования на внешних рынках, но после девальвации рубля в августе 1998 г. нагрузка на бюджет по выплате валютных обязательств резко возросла. Это привело к существенному сокращению расходов и повышению ряда налогов в 1999-2000 г. Улучшение экономической обстановки и

рационализация бюджетного процесса начали давать видимые положительные результаты только к 2001 г. В июне 2002 г. город должен завершить погашение еврооблигаций, т.е. окончательно рассчитаться за последствия решений 1992-1996 гг.

На перестройку городских финансов потребовалось около 10 лет. Как подвести баланс финансовой политики петербургской администрации за этот период ? Что сильнее сказывалось на городской экономике – промахи или успехи ? Мы не возьмем на себя смелость дать оценку деятельности администрации и позволим лишь высказать наше личное мнение. Направления развития финансов Санкт-Петербурга определялись с учетом общей ситуации в стране, положения в городской экономике, а также политических, кадровых и других возможностей петербургских властей. Объективный анализ пройденного пути позволяет, по-видимому, вполне обоснованно заявить, что чаще всего принимались решения если не оптимальные для городского бюджета, то единственно реальные в складывавшейся ситуации.

Крупные ошибки, в большинстве случаев, были связаны с неверной оценкой перспектив изменения макроэкономической ситуации в стране – движения ставок на кредитном рынке в 1995-1996 гг., курса рубля в 1997-1998 гг., скорости экономического подъема в 1999-2000 гг. Отсюда можно заключить, что для бюджетной политики крупного региона главная проблема состояла в отношениях с федеральным центром. При этом мы имеем в виду не неизбежное перераспределение бюджетных средств в рамках Федерации, изменения в механизме финансовой помощи и т.п., а скорее отсутствие у центрального правительства или самой макроэкономической стратегии, или возможности адекватно довести ее до регионального уровня. Именно непонимание направлений развития экономики страны, невозможность прогноза, нехватка информации для собственного финансового планирования приводили к наибольшим издержкам при определении бюджетной политики для такого региона как Санкт-Петербург.

Нетрудно заметить, что мы сформулировали нашу мысль на основе весьма приблизительного политико-экономического анализа. Попробуем подтвердить или опровергнуть этот вывод при помощи количественного исследования финансовых потоков между Санкт-Петербургом и федеральным бюджетом.

4.3. Количественная характеристика отношений федерального и городского бюджетов

В третьей главе нашей работы мы подробно рассматривали финансовые потоки между федеральным и региональными бюджетами, в том числе и с количественной стороны. В данном разделе мы попытаемся сузить предмет нашего анализа и обратиться к особенностям положения конкретного региона – Санкт-Петербурга – в системе межбюджетных отношений. По нашему мнению, в настоящее время условно можно выделить три подхода к количественной характеристике бюджетных связей центра и регионов Российской Федерации : традиционный, нормативный и расширенный.

4.3.1. Традиционный подход

Традиционный количественный подход к межбюджетным отношениям включает анализ распределения собираемых на территории региона налоговых сумм на федеральную и региональную части и оценку финансовой помощи со стороны федерального бюджета региональному. По данным администрации Санкт-Петербурга доля федерального бюджета в собираемых на территории города налогах составляла в 1992 г. - 59 %, в 1993 - 34, в 1994-1995 гг. - 44, в 1996-1997 гг. - 45, в 1998 - 39 и в 1999 г. - 42 %. Вклад финансовой помощи в доходы городского бюджета в 1994-1997 гг. колебался в пределах 1-3 %, а в 1998-2000 гг. снизился до 0,4-0,5 %. До 1998 г. Санкт-Петербург получал трансферты федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФРП), но в последующие годы трансферты совершенно перестали поступать в петербургский бюджет.

4.3.2. Нормативный подход

Нормативный подход сформировался относительно недавно (подробнее – смотри Главу 3). Напомним, что сущность его состоит в оценке отклонения налогового потенциала и нормативных бюджетных расходов данного региона от соответствующих среднероссийских значений. Сравнение вычисленного таким способом индекса налогового потенциала с индексом бюджетных расходов позволяет определить степень бюджетной нуждаемости региона (в федеральной помощи). На практике этот метод был использован при расчете трансфертов из ФФРП в бюджете 2001 г., т.е. для решения весьма узкой задачи, однако смысловая нагрузка индексов выходит за ее рамки. Собственно говоря, нормативный метод исследует не сами финансовые потоки между уровнями бюджетной системы, а скорее сравнивает особенности экономики и бюджетного сектора каждого из регионов со средними показателями для Российской Федерации. Информация о нормативном методе в данном разделе работы необходима, поскольку это непосредственно связано с нашим дальнейшим изложением.

Индекс налогового потенциала (ИНП), как уже отмечалось выше, представляет собой соотношение величин добавленной стоимости на душу населения в данном регионе и в России в среднем с поправкой на отраслевую структуру экономики региона. В приводимых нами расчетах бюджета на 2001 г. были использованы статистические данные за 1998 г. Полученное значение ИНП для Санкт-Петербурга составило 1,140, для Москвы – 2,161, для Нижегородской области – 0,847, для Самарской области – 1,277. ИНП выше петербургского отмечался в 21 субъекте Федерации. Максимальное значение по России имелось в Ямало-Ненецком автономном округе – 11,866, минимальное – в Чеченской (0) и Ингушской Республике (0,217). ИНП для Санкт-Петербурга превышает среднероссийский уровень равной единице, но величина индекса, а значит и оценка налогового потенциала совсем невелика для такого крупного в экономическом отношении субъекта Федерации (здесь и далее данные о нормативном методе иллюстрирует табл. 3.10, проанализированная в Главе 3).

Сравнительная стоимость предоставления бюджетных услуг на территории города фиксируется индексом бюджетных расходов (ИБР). Он представляет собой соотношение, соответственно, региональных и среднероссийских суммарных нормативных бюджетных расходов на душу населения (имеются в виду проектируемые бюджетные ассигнования на 2001 г. по одним и тем же отраслям). На величину ИБР существенное влияние оказывают коэффициенты удорожания единицы бюджетных услуг, зависящие от уровня цен, стоимости топливно-энергетических ресурсов и коммунальных услуг, транспортной доступности и т.д. Все эти показатели для Санкт-Петербурга относительно невелики, что и определило общее низкое значение городского ИБР – 0,772. Только Саратовская область имела показатель ниже – 0,751 и Ростовская область – равный петербургскому. Для сравнения, ИБР Москвы составлял 0,799, Нижегородской области – 0,776 и Самарской области – 0,785. Максимальное значение – 7,850 – отмечено в Чукотском автономном округе.

Судя по величине ИБР, предоставление большинства бюджетных услуг в Санкт-Петербурге обходится дешевле, чем в большинстве регионов страны. Поэтому, несмотря на низкие характеристики налогового потенциала по сравнению с рядом регионов Российской Федерации, так называемая «бюджетная обеспеченность» Санкт-Петербурга довольно высока : соотношение индексов бюджетного потенциала и бюджетных расходов составляло для города 1,478. Большие значения имели только Москва – 2,706, Республика Татарстан – 1,564, Самарская область – 1,626, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа – 4,322 и 4,475. Указанный индикатор является критерием для выделения средств из ФФПР. Именно исходя из высокой бюджетной обеспеченности в 2001 г., как и в два предыдущих года, трансферты Санкт-Петербургу не предоставлялись.

4.3.3. Расширенный подход

А теперь обратимся к так называемому расширенному подходу, которые дает наиболее полную количественную и качественную характеристику межбюджетных отношений. В третьей главе мы уже отмечали, что к 1998 г. в связи с развитием системы Федерального казначейства появилась информация о доходах и расходах бюджета страны в региональном разрезе. Стало возможно расширить анализ вертикальных связей в бюджетной системе и сравнить величину большей части финансовых потоков, поступающих из региона в центр и возвращающихся в регион в виде прямых расходов российского правительства, федеральных инвестиций, финансовой помощи и средств внебюджетных фондов.¹⁸⁶ Таможенные пошлины, расходы на оборону, обслуживание госдолга России, международную деятельность и некоторые другие, составлявшие около 60 % расходов федерального бюджета в 1998 г., нельзя отнести к конкретному региону. Следовательно, территориальную

¹⁸⁶ Как мы же отмечали, первое исследование такого рода выполнено Московским центром Института «Восток-Запад». См. : Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков/ Под ред. А.М.Лаврова. М., 1999 г. Статистическая информация, касающаяся межбюджетных отношений, приведенная в данном разделе нашей работы, взята из указанной книги (если специально не назван иной источник).

привязку получают оставшиеся 40 % расходов федерального бюджета. Эти средства, в той или иной форме возвращающиеся в регионы и являются предметом нашего дальнейшего анализа.

Если вычислить соотношение федеральной финансовой помощи или прямых федеральных расходов в регионе к средствам, перечисленным в федеральный бюджет с территории данного субъекта Федерации, мы получим своеобразный «процент возврата» средств федерального бюджета. В 1998 г. «процент возврата» финансовой помощи в бюджет Санкт-Петербурга составил 0,8 %, «процент возврата» прямых расходов федерального бюджета на территории города – 36,1 %, а «процент возврата» с учетом движения доходов и расходов внебюджетных фондов¹⁸⁷ – 32,9 % (см. табл. 3.11) . Это показывает, что из Санкт-Петербурга в центр поступает значительно больше, чем возвращается для финансирования федеральных объектов, мероприятий общегосударственного значения и инвестиций центрального правительства на городской территории. По любым из этих параметров Санкт-Петербург относится к числу регионов-доноров финансовой системы Российской Федерации. Среди других российских регионов только Ямало-Ненецкий национальный округ, Московская и Самарская области отдавали центру в процентах больше, чем Санкт-Петербург. Всего в 1996-1998 гг. в России существовало 26 регионов, перечислявших в федеральный бюджет больше получаемого (по последнему из приведенных выше определений, т.е. с учетом финансовой помощи, прямых расходов и внебюджетных фондов). Еще 14 регионов входили в их число в отдельные годы.

Анализ финансовых потоков между федерацией и Санкт-Петербургом позволяет охарактеризовать особенности городского налогового потенциала. Во-первых, абсолютные и относительные характеристики налогового потенциала Санкт-Петербурга не совпадают. По абсолютным размерам налоговый потенциал города очень велик, соответственно велика роль города в формировании федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов. В 1998 г. из Санкт-Петербурга поступало 4,6 % доходов бюджета Российской Федерации (4-е место после Москвы, Московской области и Ханты-Мансийского автономного округа). При этом доля федерального бюджета в собираемых на территории города налогах составляла 38,5 %, что очень близко к среднероссийскому показателю в 37,1 %. Следует заметить, что федеральный бюджет имел более высокую, чем в Санкт-Петербурге, долю в доходах только в 6-ти регионах. По абсолютным размерам налогового потенциала город находится в числе российских регионов-лидеров, но это определяется, по-видимому, экстенсивными факторами – большим населением, крупной промышленностью и сферой услуг. В то же время, по относительным характеристикам налогового потенциала, таким как величина налоговых доходов на душу населения, особенно при корректировке на прожиточный минимум, Санкт-Петербург близок к среднему для России уровню.

¹⁸⁷ Количество внебюджетных фондов довольно велико, однако в расчетах учтены имеющие наибольшее значение Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости населения, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования. Кроме того, включены данные по дорожным фондам, теоретически консолидированным в бюджете, но сохраняющим самостоятельность доходов и расходов - важные признаки внебюджетных фондов.

Во-вторых, ряд показателей, характеризующих «качество» налогового потенциала Санкт-Петербурга, намного лучше среднероссийских значений. Так процент выполнения плана по сбору налогов в федеральный бюджет в 1998 г. составил 127,9 % (117 % по России в среднем), прирост налоговой недоимки по отношению к сумме начисленных налогов – 3,7 % (14,5 %), а доля так называемых «живых» денег в отличие от неденежных форм исполнения бюджетов (зачетов, векселей, налоговых освобождений и т.п.) – более 80 % (лучший в России показатель после Таймырского автономного округа и Москвы, средний по России – 52,3 %). Добавим, что в 1999 и 2000 г. прирост налоговой недоимки несколько увеличился, но доля «живых денег» в доходах петербургского бюджета устойчиво росла и достигла к концу 2000 г. 96 %.¹⁸⁸

В-третьих, в Санкт-Петербурге складывается относительно высокая степень налоговой нагрузки на экономику, по крайней мере на ту ее часть, которая фиксируется официальной статистикой. В 1997 г. отношение собранных налогов к ВРП в Санкт-Петербурге составило 26,9 % (в среднем по России – 25,7 %). По этому показателю Санкт-Петербург находился на шестом месте в России после Республики Калмыкия (52,7 %, что связано с существованием на территории республики оффшорной зоны), Москвы (39,9), Тюменской (34,8), Томской (27,6) и Самарской областей (27,1 %). Всего 11 российских регионов имели отношение налоговых поступлений к ВРП выше 25 %. Если приплюсовать к налоговым доходам собранные на территории Санкт-Петербурга взносы во внебюджетные фонды, то отношение к ВРП составит уже 41,8 % – также очень высокий показатель. К сожалению, данных о других регионах недостаточно для сопоставления, но из 46 субъектов Федерации, по которым имеются соответствующие цифры, Санкт-Петербург опережали только Ингушская республика (52,4 %) и Ивановская область (45,3 %). Сравнение со среднероссийскими показателями говорит о том, что уровень бюджетной нагрузки на экономику достаточно велик, и поэтому, начиная с 1996 г. его снижение является важной задачей налоговой политики Санкт-Петербурга.

Федеральная финансовая помощь никогда не играла существенной роли в бюджете Санкт-Петербурга. В 1998 г. в городских доходах ее удельный вес составил 0,4 % при среднем уровне по России 11,1 %. Интересно, что более низкая, чем в Санкт-Петербурге доля была только у таких специфических в смысле межбюджетных отношений регионах как Ямало-Ненецкий автономный округ и Республика Башкортостан, которые вообще никакой помощи не получали. Даже в бюджете Москвы, являющейся центром российской финансовой системы, за счет помощи формировалось 1,1 % доходов. Что касается структуры федеральной финансовой помощи бюджету Санкт-Петербурга, то в 1996 и 1997 г. наибольшая доля – от 60 до 80 % общей суммы – приходилась на трансферты из ФФП, затем шли субсидии, субвенции и средства по взаимным расчетам. В 1998 г. Санкт-Петербург получил незначительные объемы трансфертов, и в структуре помощи ведущая роль перешла к федеральным субсидиям. В 1999 г. трансфертов из ФФП

¹⁸⁸ Финансовое положение Санкт-Петербурга. Янв. 2000 г. Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга (www.fincom.spb.ru).

петербургский бюджет не получал, но происходило взаимное погашение задолженности федерального бюджета по трансфертным платежам за 1997-1998 гг. и встречной задолженности городского бюджета. Общее сальдо движения этих средств оказалось положительным для Санкт-Петербурга и составило 44,3 млн руб.¹⁸⁹ В бюджете Санкт-Петербурга на 2000 г. в качестве доходной статьи был включен единственный вид федеральной финансовой помощи – «Средства, перечисленные федеральными органами на компенсацию потерь бюджета Санкт-Петербурга по льготам, предоставленным работникам этих ведомств на проезд в городском транспорте» в размере 99 млн руб.¹⁹⁰

В 2001 г., как мы уже отмечали в первой главе, система вертикальных межбюджетных отношений Российской Федерации существенно изменилась. Увеличилась доля федерального бюджета в общих доходах бюджетной системы, но одновременно возросли объемы вертикального перераспределения бюджетных средств. Расчеты по утвержденной на 2001 г. методике распределения трансфертов ФФПР не дают Санкт-Петербургу права на получение этого вида финансовой помощи. Кроме Санкт-Петербурга еще 19 российских регионов не будут получать трансферты. Новым для федерального бюджета стало образование распределяемого между субъектами Федерации Фонда компенсаций. Он предназначен для финансирования некоторых расходных обязательств федерального уровня, возложенных на региональные бюджеты, прежде всего на выплату пособий на детей и реализацию закона об инвалидах. Из этого фонда Санкт-Петербург должен получить в 1119 млн руб. субвенций или 3,3 % от общероссийской суммы. Именно такая цифра отражена одновременно и в федеральном, и в петербургском бюджетах на 2001 г.¹⁹¹ Кроме того, изменения произошли и в области распределения некоторой части расходов на дорожное хозяйство. По статье федерального бюджета «Государственная поддержка дорожного хозяйства» (20300 млн руб.), появившейся в 2001 г., Санкт-Петербургу выделено 1686 млн руб. или 8,3 %.¹⁹²

Уже по этим двум примерам заметно какие значительные трансформации произошли в содержании и величине межбюджетных потоков в 2001 г. Тенденция к централизации доходов в федеральном бюджете, по-видимому, будет действовать и в 2002 г. Это создаст серьезные трудности в формировании доходной части бюджетов многих субъектов Федерации, в том числе и расположенных на северо-западе России. Так, например, по некоторым сведениям, в 2002 г. бюджеты всех регионов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) из-за изменений в налоговом законодательстве страны потеряют 10 млрд руб. Об этом, по сообщению архангельской газеты «Правда Севера» от

¹⁸⁹ Санкт-Петербург. 1999-2000/ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. СПб., 2000. С.59.

¹⁹⁰ Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении/ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. СПб., 2000. С.46.

¹⁹¹ См. Приложение 1 к Закону Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2001 г.» и Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.».

¹⁹² Распределение субвенций и субсидий субъектам Российской Федерации по разделу федерального бюджета «Финансовая помощь бюджетам других уровней» на 2001 г. (Приложение 14 к к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.»).

20 ноября 2001 г., заявила заместитель полномочного представителя президента РФ в СЗФО Л.Совершаева на заседании экспертного совета по экономическому развитию и инвестициям при полпреде президента РФ в СЗФО. Наиболее серьезная ситуация складывается с формированием бюджета 2002 г. в Архангельской области (потеря половины доходов по сравнению с 2001 г.), Мурманской (потеря трети доходов), а также Вологодской (она из региона-донора может превратиться в реципиента).¹⁹³

К сожалению, пока недостаточно данных для оценки всех происшедших перемен в балансе финансовых потоков между Санкт-Петербургом и федерацией. В то же время состояние городской экономики, положение с бюджетными доходами и другие факторы говорят о том, что принципиальная характеристика Санкт-Петербурга как региона-донора не могла измениться.

Обратимся теперь к анализу прямых расходов федерального бюджета на территории Санкт-Петербурга, т.е. расходов центрального правительства на содержание учреждений, предприятий и объектов федерального значения, проведение общегосударственных мероприятий на территории города, а также на инвестиции и реализацию федеральных программ. Основная часть прямых расходов финансировалась управлением федерального казначейства по Санкт-Петербургу за счет собираемых на территории города доходов федерального бюджета. В расчете на одного жителя Санкт-Петербурга в 1998 г. федеральный бюджет расходовал 629 руб. (в среднем по России – 735 руб.). 20 российских регионов опережали Санкт-Петербург по этому показателю. С учетом региональных ценовых различий, которые можно учесть путем корректировки на минимальный прожиточный минимум, Санкт-Петербург находился на 12-м месте в России по объему прямых федеральных расходов на душу населения.

В распределении прямых расходов федерального бюджета по регионам трудно выделить какие-либо закономерности. 50 % прямых расходов федерального бюджета, имеющих территориальную привязку, производится в Москве, где душевые расходы федерального бюджета составляют 6074 руб.. Это можно объяснить особенностями механизма финансирования прямых расходов, столичным статусом Москвы и высокой концентрацией в ней объектов федерального значения. Федеральных объектов много и в Санкт-Петербурге. Поэтому, по душевым расходам федерального бюджета, например, на культуру и искусство (61 руб. на человека) город занимает второе место после Москвы (91 руб.). Интересно, что в прилегающей к Санкт-Петербургу Ленинградской области расходы федерального бюджета по той же самой статье составляют всего лишь 13 копеек на душу населения, в несколько удаленной Псковской области – 12 руб., в Вологодской области – 3 копейки, а в Мурманской области – вообще ничего. Это хорошо иллюстрирует неравномерность распределения всех прямых федеральных расходов, в т.ч. и на культурные цели.

¹⁹³ Национальная служба новостей. 20 ноября 2001 г.
(<http://www.nns.ru/chronicle/region/>).

Санкт-Петербургу принадлежит второе место в стране также и по удельным затратам федерального бюджета на здравоохранение (109 руб. на человека). В Москве этот показатель составляет 315 руб. По прямым расходам Федерации на образование (177 руб.) Санкт-Петербург занимает шестое место в России после Москвы (381 руб.), Эвенкийского автономного округа (226 руб.), Томской области (210 руб.), Корякского автономного округа (187 руб.) и Хабаровского края (179 руб.).

Сравним теперь абсолютные величины прямых федеральных расходов на территории Санкт-Петербурга и ассигнований городского бюджета на аналогичные цели. В 1998 г. на образование федеральный бюджет выделил около 831 млн руб., а городской – 3204,1 млн руб., т.е. примерно в 3,8 раза больше. Расходы на здравоохранение соотносились как 501 млн руб. и 1888 млн руб. (превышение городского бюджета – 3,7 раза), ассигнования на культуру – 286 млн руб. и 371,8 млн руб. (в 1,2 раза), социальные расходы – 27 млн руб. и 1335,5 млн руб. (в 49 раз), расходы на государственное управление – 163 млн руб. и 486,6 млн руб. (в 2,9 раза) и т.д.¹⁹⁴ Кроме того, федеральный бюджет тратил значительные суммы на поддержку реального сектора городской экономики (промышленность, энергетика, транспорт, дорожное хозяйство и связь). К сожалению, точными цифрами о них мы не располагаем. Понятно, что расходы федерального и городского бюджетов по одной и той же статье имеют неодинаковую структуру, различных получателей и плохо сопоставимы между собой. И все же, приведенные данные создают некоторое представление о роли федерального бюджета в финансировании социального и ряда других секторов петербургской экономики.

Одной из важных форм осуществления прямых федеральных расходов в Санкт-Петербурге является финансирование целевых программ развития и инвестирование из федерального бюджета. В 1994-1997 гг. доля федеральных программ достигала 10-20 % всех прямых расходов, осуществляемых федеральным бюджетом в городе. По объему инвестиций из федерального бюджета в рассматриваемый период Санкт-Петербург находился на 3-6 местах в России. Его доля в общем федеральном инвестиционном бюджете колебалась от 4,2 до 2,7 %, прослеживалась тенденция снижения. Объем федеральных инвестиций на душу населения в данный период в Санкт-Петербурге нам неизвестен. Отметим только, что города не было ни в списке 20 регионов лидеров, ни в перечне такого же количества аутсайдеров по этому показателю.

В 1999 г. федеральный бюджет наметал выделить на финансирование целевых инвестиционных программ по Санкт-Петербургу 130,9 млн руб., фактически городом было получено 120,1 млн руб. (91,8 %). Кроме того, на строительство метро за счет дополнительных доходов федерального бюджета планировалось выделить 170,7 млн руб. и за счет платежей по штрафным санкциям – 52,5 млн руб., из которых фактически поступило 56 и 11 млн руб.¹⁹⁵ В 2000 г. федеральный бюджет планировал профинансировать в Санкт-

¹⁹⁴ Расчитано по : Федеральный бюджет и регионы... 178; Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении... С.49.

¹⁹⁵ Санкт-Петербург. 1999-2000... С.59.

Петербурге целевые программы развития в общей сумме 341 млн руб.. Из них наибольшие объемы средств должны были пойти на строительство сооружений защиты Санкт-Петербурга от наводнений – 136 млн руб., строительство метрополитена – 116 млн руб. и федеральную программу «Сохранение и развитие исторического центра Санкт-Петербурга» – 41 млн руб. В 2001 г. федеральный бюджет выделил средства в размере 315 млн руб. на реализацию только одной программы развития, связанной с реконструкцией исторического центра Санкт-Петербурга.¹⁹⁶

Что касается инвестиций в основной капитал, то в 1998 г. по средним и крупным предприятиям Санкт-Петербурга вложения за счет федерального бюджета составили 4,0 % от общего объема (575,9 млн руб.), за счет городского бюджета – 10,1 % (1454 млн руб.), а за счет внебюджетных источников и средств частных лиц было вложено 86,7 % (12482 млн руб.) из общей суммы в 14397,7 млн руб.¹⁹⁷ В 1999 г. доля инвестиций федерального бюджета сократилась до 3 %, а городского – наоборот возросла до 14 %.¹⁹⁸

Специфической формой содействия федерального правительства инвестиционной деятельности в регионе выступают гарантии и частичная оплата процентов по займам Международного и Европейского банков реконструкции и развития (МБРР и ЕБРР). На 1 января 1998 г. Санкт-Петербург находился на 4-м месте в России по объему и выделенных, и реально использованных займов этих международных финансовых организаций. Доля города в общей сумме выделенных России займов составляла 4,41 % (примерно 252 млн долларов), использовано было 4,15 % от общероссийской суммы (около 75 млн долларов). К началу 2000 г. по данным Администрации Санкт-Петербурга задолженность по кредитам ЕБРР и МБРР составляла 80,2 млн долларов.¹⁹⁹ В 2001 г. активно велись переговоры о получении еще более крупных займов на цели восстановления исторического центра города. Сотрудничество с МБРР и ЕБРР позволяло и позволяет городу не только получать значительные средства на весьма выгодных условиях, но и дало возможность решить такие важнейшие проблемы как повышение инвестиционной привлекательности, выпуск еврооблигаций, получение займов в зарубежных коммерческих банках без гарантий центрального правительства и т.д.

В системе общественных финансов Санкт-Петербурга большой удельный вес занимают территориальные отделения государственных внебюджетных фондов, среди которых наибольшее значение имеют Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости населения (существовал до 2001 г.), Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования. В 1996-1998 гг. во внебюджетных фондах концентрировались средства превышавшие 60 % поступлений в городской бюджет. Доля

¹⁹⁶ См. : Распределение ассигнований из федерального бюджета... .

¹⁹⁷ Регионы России... С.794, 799.

¹⁹⁸ Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г... С.153.

¹⁹⁹ См. : Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга (<http://www.fincom.spb.ru>).

территориальных отделений фондов в собираемых на территории города доходах постоянно повышалась и к 1998 г. достигла 94,2 % по социальным и 66,7 % по дорожным фондам. Этот факт можно рассматривать одновременно как свидетельство улучшения позиций Санкт-Петербурга в распределении соответствующих доходов, так и рационализации встречных финансовых потоков в системе фондов.

Анализ бюджета региона совместно с доходами и расходами федерального бюджета на его территории, а также с учетом поступлений и расходов средств в рамках внебюджетных фондов позволяет заключить, что Санкт-Петербург в любом случае имеет значительное положительное сальдо в отношениях с центром. С точки зрения общественных финансов Российской Федерации, на территории города генерируются прибавочные средства, которые становятся источником федеральных бюджетных и внебюджетных доходов. В 1998 г. доходы петербургского бюджета, федерального бюджета и внебюджетных фондов превышали соответствующие расходы на территории города на 17,4 %. Эта величина позволяет судить о масштабах реального «донорства» Санкт-Петербурга и о степени самообеспеченности городских общественных финансов.

До сих пор мы рассматривали взаимосвязи федерального и петербургского бюджета в относительных величинах (удельные показатели, отношение к среднероссийскому уровню и т.п.). А сейчас попробуем привести некоторые абсолютные цифры, характеризующие межбюджетные финансовые потоки. В 1998 г. ВРП Санкт-Петербурга составил 126865,9 млн руб.,²⁰⁰ доходы городского бюджета по данным государственной статистики – 16268,5 млн руб., расходы – 15882,7 млн руб.²⁰¹ Федеральная финансовая помощь (в основном – федеральные субсидии) была небольшой и в относительном, и в абсолютном выражении – 198,7 млн руб.²⁰² Федеральный бюджет расходовал на территории Санкт-Петербурга примерно 2953,1 млн руб.²⁰³ При этом, в федеральный бюджет с территории Санкт-Петербурга поступило налоговых доходов не менее 9190,1 млн руб. Доходы социальных внебюджетных фондов (пенсионного фонда, фонда социального страхования, территориальных фондов обязательного медицинского страхования и фонда занятости населения) находились на уровне 10995,7 млн руб., а расходы – 10868 млн руб.²⁰⁴ Уже на основе этих данных можно заключить, что приток федеральных средств на территорию города составил примерно 3151,8 млн руб. (финансовая помощь плюс прямые расходы федерального бюджета), а отток – около 9317,8 млн руб.

²⁰⁰ Российский статистический ежегодник... С.258.

²⁰¹ Регионы России... С.766, 768. Данные государственной статистики приводятся по цифрам Министерства финансов Российской Федерации и несколько отличаются от информации Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга.

²⁰² Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении... С.49.

²⁰³ Исходя из среднедушевых расходов в 629 руб. и постоянного населения в 4695 тыс. человек. См. : Федеральный бюджет и регионы... С.178; Регионы России... С.20.

²⁰⁴ Регионы России... С.772, 773.

(налоговые доходы федерального бюджета плюс превышение доходов над расходами социальных внебюджетных фондов). Общий баланс для города – отрицательный, его величина достигает 6159 млн руб. Получается, что исчисленный таким образом чистый вклад Санкт-Петербурга в систему общественных финансов страны достигает 4,8 % регионального ВРП, или 1311 руб. в год в расчете на душу населения.

Разумеется, данные расчеты весьма приблизительны. С одной стороны, в них не учтены, например, расходы федерального бюджета на территории города на военные цели и другие, проходящие мимо системы Федерального казначейства, финансирование международной деятельности центрального правительства в Санкт-Петербурге, затраты на погашение части федерального государственного долга, образовавшегося в результате разнообразной помощи городу в прошлые годы и т.п. Эти средства, если их можно было бы оценить, с точки зрения Санкт-Петербурга должны считаться притоком федеральных финансовых ресурсов. С другой стороны, не включены в расчеты таможенные доходы, поступающие в федеральный бюджет от внешнеторговой деятельности петербургских компаний. В 1998 г. зарегистрированные на территории Санкт-Петербурга фирмы экспортировали товаров и услуг на сумму 1588,2 млн долларов.²⁰⁵ Экспортируемые товары практически не облагались таможенными пошлинами. Импорт составлял 3632,4 млн долларов. Если принять средний уровень таможенного обложения импорта из стран вне СНГ за 20 %, то таможенные доходы могли достигать 665 млн долларов, или около 6717 млн руб. по среднегодовому курсу 10,1 рубля за доллар (5,2 % ВРП). Таможенные доходы, хотя и с большими допущениями, можно считать одним из видов исходящих с территории региона бюджетных ресурсов.

По нашим расчетам получается, что чистый вклад Санкт-Петербурга в финансовую систему страны может измеряться величинами, близкими к 10 % ВРП. Много это или мало? К сожалению, у нас недостаточно данных для того, чтобы повторить подобные расчеты для каждого региона и точно ответить на данный вопрос. По-нашему мнению, полезную информацию к размышлению может дать сопоставление ВВП страны и суммарного ВРП российских регионов. Как известно, в состав ВВП, в отличие от валового регионального продукта, включаются оборона, государственное управление, финансово-посреднические операции и внешняя торговля, учитываемые только на национальном уровне. Следовательно, разница этих двух показателей указывает на вклад финансовой сферы и внешней торговли в формирование ВВП страны, а также, в определенном смысле, и на масштабы общероссийского государственного потребления, которые осуществляются в интересах и за счет всех граждан и субъектов Федерации. В 1998 г. превышение ВВП России над суммой региональных ВРП составляло 294 млрд руб., или 12,2 % ВРП.²⁰⁶ Собственно говоря, на этой основе трудно сделать какие-либо выводы применительно к Санкт-Петербургу, поэтому мы оставим приведенную цифру без дальнейших комментариев.

²⁰⁵ Там же. С.846.

²⁰⁶ Российский статистический ежегодник... С.258.

Анализ взаимоотношений федерального и петербургского бюджетов позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, в сложившейся системе федеральных финансовых связей Санкт-Петербург имеет значительное положительное сальдо. Доходы федерального бюджета, собираемые на территории города почти в три раза превышают прямые федеральные расходы. По этим и другим параметрам Санкт-Петербург является регионом-донором федерального бюджета и российской финансовой системы. В то же время, необходимо признать, что «донорство» в финансовом смысле пока не имеет точного и общепризнанного определения. Комплексную оценку денежных потоков между центром и городом также невозможно дать из-за недостатка информации и отсутствия методологической базы для проведения соответствующего анализа.

Во-вторых, в Санкт-Петербурге имеется мощный налоговый потенциал, существование которого обусловлено, прежде всего, внутрирегиональными факторами, а не стимулирующими мерами федерального бюджета. Качественные характеристики налогового потенциала (выполнение плана по сбору налогов, прирост доли налоговой недоимки, доля денежных поступлений в налоговых доходах и др.) ощутимо превышают среднероссийские показатели. Наряду с этим стоимость предоставления бюджетных услуг на территории города по сравнению с большинством российских регионов относительно низка. Эти два фактора являются главными причинами высокой обеспеченности системы общественных финансов Санкт-Петербурга собственными доходами.

И наконец, в-третьих, одно частное, но весьма важное для выработки городской политики заключение : федеральные расходы на территории Санкт-Петербурга, особенно на инвестиционные и экономические цели, долгое время были относительно малы по сравнению с собираемыми федеральным бюджетом доходами. В принципе, исходя из этого, Санкт-Петербург должен быть заинтересован в создании объективной и прозрачной системы распределения прямых расходов центрального правительства в регионах. При появлении соответствующих политических и экономических условий Санкт-Петербург мог бы обоснованно рассчитывать на увеличение прямого федерального финансирования. Вполне возможно, что именно такая благоприятная ситуация начала складываться в 2001 г.

С нашей точки зрения, петербургский способ включения в бюджетную систему страны можно выделить в особую группу и назвать «технократическим». Отличительными его чертами является опора на диверсифицированный экономический потенциал, относительно небольшой приток финансовых ресурсов из других регионов и федерального бюджета, четкая стратегия реформирования бюджетных отношений. «Технократическая модель» обеспечила устойчивость и самостоятельное развитие бюджета города в период реформ и уже поэтому заслуживает внимательного отношения и высокой оценки.

4.4. Петербургская модель финансовых взаимоотношений с муниципальными образованиями

Положение Санкт-Петербурга в федеративной системе страны накладывает заметный отпечаток на существующую в рамках города систему местного самоуправления, в том числе и на ее финансовые аспекты. Как известно, Санкт-Петербург, также как и Москва, является и субъектом Федерации, и городским поселением, следовательно в нем могут формироваться одновременно и органы государственной власти, и органы местного самоуправления, действующие на одном уровне. В реальности, если буквально следовать этому принципу, возникнут практически неразрешимые проблемы разграничения полномочий между региональными и муниципальными властями. Поэтому, федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Москве и Санкт-Петербургу предоставлено право самостоятельно определять предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности и источники доходов местных бюджетов. Неудивительно, что формирование систем местного самоуправления в обоих российских городах федерального подчинения значительно отличается от других регионов страны. В Уставе Москвы, принятом 28 июня 1995 г., установлено, что органы власти субъекта Федерации имеют двойной статус, т.е. одновременно являются и органами местного самоуправления. В Санкт-Петербурге складывается иная модель. Перечислим ее основные элементы, уделяя особое внимание формирующемуся финансовому механизму.

Во-первых, муниципальные образования созданы на уровне ниже районного звена в административном делении Санкт-Петербурга, выборные общегородские органы местного самоуправления не формируются. Сфера ответственности и размеры муниципальных образований относительно небольшие, но их количество довольно велико. Органы местного самоуправления не являются чьими-либо правопреемниками, а образованы в новых границах. Юридические основы формирования системы местного самоуправления заложены в июне 1997 г., когда Законодательное Собрание Санкт-Петербурга приняло законы «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» и «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», в соответствии с которыми в городе образовано 111 муниципальных образований. Их представительные органы (муниципальные советы) были сформированы к марту 1998 г. Выборы депутатов муниципальных образований второго созыва состоялись 25 июня 2000 г. Муниципальные образования очень разнородны и по статусу (82 муниципальных округа, 8 городов и 21 поселок), и по численности населения (от 106 жителей в поселке Серово до 142 тыс. в городе Колпино), и по экономическому потенциалу, и по состоянию социальной сферы.

Во-вторых, масштабы финансовой деятельности муниципальных образований по сравнению с бюджетом Санкт-Петербурга сравнительно невелики. В 1998 г. суммарное исполнение всех местных бюджетов по утвержденным источникам доходов составило 287,5 млн руб. (примерно 1,6 % от доходов консолидированного бюджета Санкт-Петербурга). Расходная часть местных бюджетов была исполнена в сумме 199 млн руб. (1,1 % соответственно). В 1999 г. исполнение местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга составило 1,1 % доходов и расходов²⁰⁷. В 2000-

²⁰⁷ Расчитано по : Санкт-Петербург. 1999-2000... С.69-76.

2001 г. доля муниципальных образований в доходах и расходах консолидированного бюджета Санкт-Петербурга постепенно увеличивались и достигла примерно 3 %.

В-третьих, во многих муниципалитетах в 1998-2000 гг. поступающие доходы превышали их расходные обязательства и, вероятно, технические возможности осуществления расходной деятельности. Отражением этого является ежегодное появление существенных остатков неиспользованных средств. Так в 1998 г. остатки на счетах муниципальных органов на начало нового финансового года достигали 88,6 млн руб.. Соответственно, в доходах за 1999 г. доля переходящих остатков составила 23,6 %. В 1999 г. общие расходы (298,3 млн руб.) превысили доходы (288,8 млн руб.), образовавшийся дефицит был покрыт за счет субсидий городского бюджета, однако накопление остатков продолжалось, в том числе и в следующем году. В 2000-2001 гг. предполагалось, что бюджеты муниципальных образований станут бездефицитными, т.е. будет достигнут баланс доходных источников и расходных полномочий.

В-четвертых, процесс формирования устойчивой доходной базы и расходных полномочий местных бюджетов Санкт-Петербурга пока не завершен. Уже в первый год своей деятельности петербургские муниципальные образования получили законодательно закрепленные собственные источники доходов, но в дальнейшем их перечень часто изменялся. В законе о бюджете Санкт-Петербурга на 1998 г. были выделены 9 собственных источников, в 2001 г. это число достигло 22, например : налог на имущество физических лиц; налог с продаж по ставке 0,4 %; единый налог для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; налог на имущество; земельный налог и т.д. В 2000 г. специальной поправкой к закону о городском бюджете доходные источники местных органов закреплены сроком на три года. В составе доходов местных бюджетов в 1999 г. основное место занимали налоговые и неналоговые доходы – 59,6 и 4,5 %, а также переходящие остатки средств с прошлого года – 23,6 %. На долю целевых дотаций, средств финансовой поддержки и финансовой помощи приходилось 7,3, 1,7 и 3 % соответственно. Структура расходов муниципальных образований также подвержена существенным изменениям. В 1999 г., по данным городской администрации, основными затратными статьями стали содержание органов местного самоуправления (30,1 %), расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (32,4), образование (9,6) и социальную политику (8,4 %).

В-пятых, начиная с 1998 г. в Санкт-Петербурге действует механизм финансовой помощи и горизонтального перераспределения средств местных бюджетов, в значительной мере основанный на объективных критериях. Данный механизм включает следующие элементы : 1) формирование в городском бюджете за счет специально выделенных источников централизованного фонда и в нем – фонда финансовой поддержки муниципальных образований; 2) нормативный расчет минимальной бюджетной обеспеченности для каждого из муниципальных образований; 3) доплату муниципальным образованиям до минимального уровня из фонда финансовой поддержки при нехватке собственных доходов; 4) распределение остатка централизованных фондов на программы развития муниципальных образований.

В бюджете Санкт-Петербурга на 2001 г. за счет таких видов городских доходов как налог на рекламу и государственная пошлина предусмотрено создание централизованных средств, из которых формируется фонд финансовой поддержки муниципальных образований и производится финансирование некоторых программ развития. Все муниципальные образования разбиты на семь групп в зависимости от численности населения и статуса. Для каждой группы установлено по 12 видов городских нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, охватывающих основные виды деятельности муниципальных органов. На этой основе рассчитаны минимально необходимые расходы местных бюджетов, в общей сложности составившие 485,3 млн руб. Если в муниципалитете собственные доходы ниже минимально необходимых, ему выделяются трансферты из фонда финансовой поддержки. Выплата трансфертов производится ежемесячно, по мере формирования фонда. Удельный вес каждого нуждающегося муниципалитета в фонде заранее определен и закреплён в законе о бюджете.

Механизм межбюджетных отношений, сложившийся в Санкт-Петербурге к середине 2001 г. напоминает некоторые черты финансового взаимодействия центра и регионов Российской Федерации в 1996-1998 гг. Действительно, в то время доходные источники региональных бюджетов были закреплены на три года, но абсолютная величина фонда финансовой поддержки регионов не устанавливалась, а распределение трансфертов не зависело от степени использования регионального налогового потенциала. С тех пор отношения федерального и региональных бюджетов прошли немалый путь. По существу, развитие межбюджетного механизма в рамках Санкт-Петербурга движется в том же самом направлении. Основной целью реформирования межбюджетных отношений между городским и местным уровнями в 2001-2003 гг. является постепенная передача бюджетных полномочий от органов государственной власти местному самоуправлению. Конкретные мероприятия реформы включают установление долгосрочных нормативов поступления регулирующих доходов в местные бюджеты, разработку и закрепление на срок не менее трех лет порядка распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки, установление критериев предоставления субвенций из бюджета Санкт-Петербурга и т.д.²⁰⁸

Даже такой беглый взгляд на финансовые аспекты местного самоуправления показывает, насколько сильно ситуация в Санкт-Петербурге отличается от других регионов страны. В бюджетной системе Российской Федерации доля муниципальных финансов превышает удельный вес региональных, а в Санкт-Петербурге местные бюджеты почти в 30 раз меньше городского. Большинство российских муниципальных образований имеют дефицитные бюджеты, а в Санкт-Петербурге наоборот – переходящие остатки средств. В некоторых регионах отмечен отказ муниципалитетов от ряда своих прав и обязанностей в пользу субъектов Федерации, а Администрация Санкт-Петербурга только в 2000 г. назвала своей долгосрочной задачей постепенную передачу местным органам бюджетных полномочий. Это и неудивительно, ведь петербургская политика развития местного самоуправления и создания его финансовых основ намного отличается той, что была принята в подавляющем

²⁰⁸ Программа реформирования бюджетной системы Санкт-Петербурга. Приложение к распоряжению губернатора Санкт-Петербурга от 28 дек. 2000 г. № 1346-р.

большинстве российских регионов.

До сих пор нельзя однозначно заявить, правильным или ошибочным является подход Санкт-Петербурга к отношениям с муниципальными образованияами, поскольку критерии оптимальности бюджетной и финансовой децентрализации пока еще не выработаны. Однако, все же следует отметить в качестве положительного опыта Санкт-Петербурга по организации отношений с муниципальными бюджетами такие моменты как сохранение единства бюджетного комплекса города в наиболее трудный период его развития, сведение к минимуму конфликтов по поводу распределения доходных и расходных полномочий, децентрализацию бюджетных ресурсов не в виде кампании, а по мере готовности муниципалитетов заместить городские финансовые органы и более эффективно выполнить их роль.

4.5. Приоритеты развития бюджетной системы Санкт-Петербурга (2001-2004 гг.)

В течение 2001 г. в развитии экономики и бюджетно-финансовой системы появился ряд положительных тенденций. Прежде всего, приобрел сравнительно устойчивый характер экономический рост, причем в Санкт-Петербурге он основан на факторах внутреннего спроса и захватывает ряд обрабатывающих отраслей, т.е. имеет более «высокое качество», по сравнению со многими другими областями страны. Кроме того, несмотря на имеющиеся трудности, как показывают объективные данные, в развитии бюджетного сектора экономики Санкт-Петербурга, городского хозяйства, здравоохранения, культуры, образования удалось не только преодолеть трансформационный кризис, но и положить начало вполне стабильному и предсказуемому развитию. Динамика экономики и финансов Санкт-Петербурга определяется использованием внутренних городских ресурсов. Разумеется, привлекаются доходы и инвестиции из-за рубежа и других районов страны, но это не ведет к подавлению экономической деятельности в близлежащих регионах российского Северо-Запада. Общий баланс бюджетно-финансовых потоков между Санкт-Петербургом и Российской Федерацией говорит о том, что на всех этапах развития город был и продолжает оставаться крупным донором. Ежегодно на общегосударственные нужды направляются средства, которые могут достигать одной десятой части валового регионального продукта Санкт-Петербурга. И, наконец, стабильное состояние городской системы общественных финансов, устойчивость бюджета, эффективность бюджетного механизма – все это позволяет заявить о создании в Санкт-Петербурге одной из самых развитых в России систем управления городскими бюджетно-финансовыми средствами.

По-видимому, на этой основе мы можем сделать вывод о завершении, в основном, сложнейшего процесса трансформации экономики и общественных финансов Санкт-Петербурга. Разумеется, в городском хозяйстве и бюджете сохраняется немало проблем. Переход на стадию устойчивого развития предъявляет новые требования ко всем элементам экономического и финансового механизма. И все же, в Санкт-Петербурге создана самостоятельная, сбалансированная и работоспособная бюджетная система. Она представляет собой самый эффективный и мощный инструмент экономической политики,

имеющийся у городских властей, которые обязаны сделать все возможное для повышения благосостояния жителей и развития Санкт-Петербурга.

Каковы направления развития городской бюджетной системы в новых условиях? Наиболее полное представление об этом дает Перспективный финансовый план администрации Санкт-Петербурга. План формируется на основе прогнозов ВРП, инфляции, валютного курса, налогооблагаемой базы, поступления налогов, предполагаемых расходов и других показателей. В сущности, план представляет собой внутренний рабочий документ Комитета финансов и Комитета экономики администрации Санкт-Петербурга. В то же время, городская администрация широко информирует общественность города о его содержании. Перспективный финансовый план публикуется в официальных изданиях администрации и в Интернете, а также предоставляется в Законодательное Собрание города вместе с проектом очередного городского бюджета. Наиболее яркими чертами Перспективного финансового плана на 2001-2004 гг. (Табл. 4.15) являются: устойчивое превышение собственных доходов над расходами (профицит) бюджета; постепенное сокращение расходов по обслуживанию городского долга; увеличение удельного веса капитальных расходов по сравнению с текущими; повышение зарплаты работникам бюджетного сектора со скоростью, превышающей запланированные темпы инфляции.

Подробное исследование перспектив городской системы общественных финансов Санкт-Петербурга должно охватывать направления развития связей городского и федерального бюджетов, перспектив финансовой деятельности муниципальных образований, взаимодействия бюджета и внебюджетных фондов, совершенствования бюджетного процесса и т.д. Отметим, что многие из перечисленных проблем нашли свое отражение в принятой 28 декабря 2000 г. Программе реформирования бюджетной системы Санкт-Петербурга. Наибольшее внимание в ней уделено определению стратегических направлений бюджетной политики, внедрению принципов современного финансового управления и совершенствованию процедур исполнения бюджета, учета и отчетности. В соответствии с Программой в 2001-2002 гг. намечено подготовить более 50-ти городских законов, постановлений правительства и других документов, которые позволят создать принципиально новую нормативную основу для осуществления бюджетно-финансовой деятельности.

При всей важности перечисленных документов, их анализ далеко выходит за пределы нашей работы. Тем более, что накопленные данные позволяют нам вполне обоснованно говорить об устойчивости городского бюджета, его существенном вкладе в развитие петербургской экономики и социальной направленности бюджетного процесса. В Санкт-Петербурге создана самостоятельная, стабильная и динамичная система общественных финансов. Бюджет превращается в главный и самый мощный инструмент реализации городской экономической и социальной политики. Хочется надеяться, что органы законодательной и исполнительной власти смогут эффективно использовать имеющийся бюджетно-финансовый потенциал для развития Санкт-Петербурга.

ГЛАВА 5.

ДАЛЬНИЙ ВОСТОК РОССИИ (ДВР) В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Анализ экономики, общественных финансов и межбюджетных отношений Дальнего Востока России (ДВР) представляет интерес по целому ряду причин. Во-первых, границы ДВР совпадают с территорией Дальневосточного федерального округа. В предыдущей главе предметом анализа был Санкт-Петербург и прилегающие к нему регионы, составляющие Северо-западный округ Российской Федерации. По нашему мнению, сравнение этих двух федеральных образований, находящихся в противоположных уголках страны, дает возможность по-новому взглянуть на систему российских межбюджетных отношений. Во-вторых, в ДВР, по-видимому, складывается уникальная для России модель регионального развития. Характерными ее чертами является слабое экономическое взаимодействие с европейской частью страны, экспортная направленность дальневосточной промышленности и сильная зависимость дальневосточных общественных финансов от притока федеральных средств. Другими словами, значительная часть экономики ДВР ориентирована на внешнеэкономическую деятельность, а бюджетная сфера – внутри страны, т.е. на получение федеральных средств в ходе внутрироссийского перераспределения бюджетно-финансовых ресурсов. И, наконец, третья причина нашего интереса к ДВР непосредственно не связана с межбюджетными отношениями. В определенном смысле, ДВР в кажется нам уменьшенной копией всей России. Дело в том, что восприятие россиянами Дальнего Востока, особенно жителями западных районов, очень похоже на представления о России в целом, существующие в ряде зарубежных стран. Достаточно упомянуть огромную территорию и малое население, богатые природные ресурсы и относительно низкий уровень экономического развития, существование некоторых возможностей для прибыльного бизнеса и общий неблагоприятный инвестиционный климат и т.д. Разумеется, это очень субъективная оценка, которая никак не повлияет на анализ развития этого региона.

5.1. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО РЕГИОНА

Исследование дальневосточной экономики и общественных финансов нам хотелось бы начать с краткого исторического обзора. В центре нашего внимания будет не хроника освоения ДВР, а процесс взаимодействия с центральным правительством и участие во внутрироссийском и международном разделении труда. По нашему мнению, это важно для понимания особенностей современного этапа развития региона и отличительных черт экономических связей с федеральным центром, в том числе и в области общественных финансов.

5.1.1. Исторические модели регионального развития

Первый этап крупномасштабного освоения Дальнего Востока начался примерно в 1870-е годы и продлился до революции октября 1917 г. Основными событиями этого сложнейшего периода истории региона, по нашему мнению, стало основание Владивостока (1860 г.), попытки России установить контроль над рядом территорий Манчжурии и Кореи (1880-1900 гг.), строительство Транссибирской железной дороги (начато в 1891 г.), русско-японская война (1904-1905 гг.), а также предпринятое российским правительством крупномасштабное переселение в Сибирь и на Дальний Восток большого числа крестьян из центральных областей страны (начало XX в). На рубеже XIX-XX вв. в экономике российского Дальнего Востока сложилась первая историческая модель,²⁰⁹ имевшая ряд отличительных черт. Прежде всего, развитие региона велось почти исключительно за счет централизованно выделяемых капиталов. Российское правительство отводило региону роль транспортной артерии между европейской и азиатской частями страны, а также военной базы для защиты государственных интересов в азиатско-тихоокеанском регионе. Главными внешнеторговыми партнерами Дальнего Востока были Япония и Китай. Основными товарами российского экспорта являлись лес, рыба, пушнина и другие виды сырья. В местной промышленности фактически существовали только ориентированные на внешний рынок сырьевые производства. Их продукты были неконкурентоспособны на внутренних российских рынках по причине высоких транспортных издержек, поэтому торговые связи с европейской частью страны были незначительными.

1918-1922 гг. вошли в историю как годы гражданской войны и иностранной военной интервенции. В 1920-1922 гг. на территории региона была сформирована Дальневосточная Республика - формально независимое демократическое государство, которому пришлось исполнять роль буфера в отношениях между Советской Россией и иностранными державами-интервентами. В 1922 г. Дальний Восток был вновь объявлен частью Советской России. Послевоенное восстановление хозяйства продлилось до 1925 г., а в 1926 г. начался этап социалистической индустриализации экономики региона. В этих условиях сложилась вторая модель экономического развития Дальнего Востока. Приток финансовых ресурсов от центрального правительства практически прекратился. Соответственно, сократилась ресурсная база воспроизводства, темпы экономического роста замедлились. Экономические связи с центральной Россией еще более ослабли. Единственным источником развития стали внутренние ресурсы региона и внешняя торговля. Сырьевой характер внешней торговли и экспортная ориентация местной промышленности по сравнению с дореволюционным периодом не изменились. И все же, к концу 1920-х годов экономика Дальнего Востока приобрела ряд ярких отличий от экономической системы, складывавшейся в центральных районах СССР. Во-первых, экономика Дальнего Востока значительно сильнее зависела от импорта. В 1926 г. импорт составлял 29,5 % регионального валового продукта против 5,6 % в СССР. Во-вторых, на Дальнем Востоке сохранялся крупный частный сектор, который в

²⁰⁹ *Ишаев В.И., Минакир П.А.* Дальний Восток России : реальности и возможности экономического развития/ Хабаровск, 1998. С. 89-94.

1927-1928 гг. давал 26,3 % производства валового продукта региона против 4,4 % в СССР.²¹⁰ В-третьих, в разработке дальневосточных природных ресурсов на концессионной основе значительное участие принимал иностранный капитал, прежде всего японский и американский. В других же областях страны иностранные концессии не получили большого распространения.

В начале 1930-х годов в соответствии с политическими установками советского руководства на развитие экономического и военного потенциала Дальнего Востока были брошены крупные материальные и людские ресурсы. По некоторым оценкам, только за 1928-1932 гг. в экономику Дальнего Востока было вложено столько же средств, сколько за весь период с 1847 по 1917 г.²¹¹ За 10 лет резко увеличилось население, производство почти всех видов продукции промышленности и сельского хозяйства, возрос транспортный и военный потенциал региона. В эти годы был заложен город Комсомольск-на-Амуре, быстро ставший важным индустриальным центром, началась разработка месторождений золота в Магаданской области, были построены крупные предприятия тяжелой и оборонной промышленности в Хабаровском и Приморском краях, подготовлен проект строительства второй сибирской железной дороги и железнодорожного тоннеля на Сахалин, установлено регулярное морское сообщение с европейской частью России по Северному Ледовитому океану, были реализованы и многие другие проекты развития. Складывающаяся в СССР система централизованного планового управления экономикой была распространена и на Дальний Восток. Развитие региона осуществлялось в соответствии с третьей экономической моделью. На новой основе была восстановлена система государственной поддержки и централизованных капиталовложений в экономику региона, ресурсы развития целиком поступали из центра. Субсидии государственного бюджета покрывали повышенные затраты местных предприятий на транспорт, заработную плату, тепловую и электрическую энергию и этим обеспечивали их рентабельность. В промышленности произошла структурная перестройка и сложился мощный комплекс добывающих, обрабатывающих и оборонных отраслей. Экономика ДВР переориентировалась с внешнего на внутренний российский рынок. Дальневосточный регион в рамках экономического пространства СССР начал выполнять функцию поставщика природных ресурсов и ряда изделий тяжелой промышленности, а также функцию военной базы в азиатско-тихоокеанском регионе. Эта модель экономического развития с некоторыми модификациями просуществовала до конца 1980-х годов.

Темпы экономического роста Дальневосточного региона в 1950-1980-е годы непосредственно зависели от объемов государственных капиталовложений и интенсивности других форм государственной поддержки. Среди крупных проектов развития этого периода следует отметить строительство Байкало-Амурской железной дороги (1974-1984 гг.), создание современного рыбоперерабатывающего океанского флота в Приморском крае, Камчатской и

²¹⁰ Ковригин Е.Б., Кондрашев Л.Г. Формирование советско-японских торгово-экономических отношений// Советско-японские экономические отношения в тихоокеанскую эру/ Под ред. Чичканова В.П. Хабаровск, 1989. С.105.

²¹¹ *Stephan J.J.* The Russian Far East : a history/ Stanford University Press, 1994. P.190.

Сахалинской областях (1960-1970-е годы), массовое развитие социальной инфраструктуры (1970-1980-е годы), а также укрепление оборонного комплекса в период обострения советско-китайских (с 1967 г.) и советско-американских (с 1979 г.) отношений.

Важнейшей особенностью развития Дальнего Востока в 1960-1980-е годы стала реализация компенсационных соглашений, в основном с Японией. В рамках этих соглашений СССР получал целевой кредит на закупку японского оборудования и расплачивался поставками леса, угля, нефти, металла, произведенными с помощью купленных машин. Таким образом были реализованы проекты по освоению лесных ресурсов (первое соглашение подписано в 1968 г.), по производству сырья для целлюлозно-бумажной промышленности (первое соглашение подписано в 1971 г.), по разработке южно-якутских месторождений каменного угля и природного газа (начаты в 1974 г.), по разведке и освоению месторождений нефти и газа на шельфе севера Сахалина (начато в 1975 г.). В результате, на Дальнем Востоке России была создана промышленная и транспортная инфраструктура, существующая до сих пор. Усилился экспортный потенциал региона, увеличилась торговля с соседними странами, особенно с Японией. Планово-административная модель развития экономики Дальнего Востока принципиально не изменилась, поскольку все компенсационные соглашения подписывались и осуществлялись под жестким контролем союзного правительства. Однако в рамках этой модели появился важнейший прецедент реализации крупных проектов регионального развития на основе кредитного, технологического и торгового сотрудничества с развитой капиталистической страной.

Начиная с 1960-х годов важным элементом государственной политики в отношении Дальнего Востока стало предоставление права осуществлять приграничную и прибрежную торговлю с соседними странами. Так называемая «малая торговля» составляла примерно 7 % от общего внешнеторгового оборота региона. Ее механизм был основан на принципе полного возврата Дальнему Востоку вырученных от экспорта средств в виде товарного импорта.²¹² Приграничная и прибрежная торговля не только играла существенную роль в насыщении регионального рынка потребительских товаров, но и позволяла как жителям, так и органам власти Дальнего Востока оценить преимущества внешнеэкономического сотрудничества.

Новый этап в развитии российского Дальнего Востока начался в середине 1980-х годов. В июле 1986 г. Генеральный Секретарь ЦК КПСС М.С.Горбачев во время визита во Владивосток произнес знаменитую речь, в которой заявил о необходимости интеграции СССР в экономику азиатско-тихоокеанского региона. Фактически в процессе развития СССР была заявлена весьма амбициозная цель – в кратчайшие сроки стать крупной тихоокеанской державой, включиться в систему экономической кооперации на основе высокотехнологичных производств, получить рычаги влияния на региональные экономические и политические процессы. Для реализации нового курса в 1987 г. была разработана долгосрочная программа экономического развития Дальнего

²¹² Экономическая политика на Дальнем Востоке России. Концепция и программа/ Под ред. П.А. Минакира. Хабаровск, 2000. С.15.

Востока. Идея программы состояла в модернизации промышленности региона за счет государственных капиталовложений, включении в процессы экономической кооперации со странами Азии, и, на этой основе, в создании условий для самостоятельного развития без постоянной помощи центрального правительства. В 1987-1989 гг. началась реализация программы – были построены и реконструированы несколько добывающих и обрабатывающих предприятий, объекты транспортной и социальной инфраструктуры. Началась постепенная либерализация внешнеэкономических связей, расширились возможности приграничного торгового обмена, в 1988 г. были созданы первые совместные предприятия с иностранными фирмами. В эти годы в регионе был достигнут максимальный уровень производства по большинству видов продукции, увеличилась внешняя торговля, экономическое развитие достигло пикового уровня. По-видимому, именно в конце 1980-х годов удалось соединить преимущества государственной поддержки и выгоды от расширения внешнеэкономических связей с зарубежными странами. Тем не менее, не произошло серьезных изменений в характере развития региональной экономики, ориентированной на добычу сырья и получение готовой продукции из других регионов СССР. В 1981-1985 гг. в расчете на душу населения ДВР производилось в 3,4 раза больше деловой древесины, в 2,5 раза больше целлюлозы, в 2,3 раза больше цветных металлов и лесоматериалов, чем в среднем по стране. В то же время, производство металлоизделий и проката находилось на уровне 28 %, продукции машиностроения – 74, зерна – 19, молока – 49, мяса – 61, картофеля – 68 % по сравнению со среднедушевым производством в СССР.²¹³ Дефицит топлива, продовольствия, потребительских и инвестиционных товаров покрывался, в основном, поставками из других регионов страны и, частично, за счет внешней торговли.

Особенности регионального развития в социалистический период привели к формированию в ДВР монокультурной, высокочрезвычайно затратной и мобилизационной экономики. Понятие монокультурности, по нашему мнению, было связано с отраслевым подходом к освоению территорий и включало в себя монополизацию основных сфер экономической деятельности, слабую диверсификацию структуры производства, преобладание сырьевых отраслей с низкой степенью обработки. Одним из последствий монокультурности можно считать формирование поселений, социальное и инфраструктурное обеспечение которых полностью осуществлялось единичными промышленными предприятиями. Высокозатратный характер также проявлялся не только в повышенных ценах и издержках производства, но и в существовании трудно поддающихся количественной оценке экономических и социальных льгот, установленных центральным правительством для ДВР и его жителей. Мобилизационный характер экономики обусловил наличие большого количества оборонных предприятий, приоритетное развитие военной инфраструктуры (по сравнению с гражданской), а также выполнение военными организациями множества функций по жизнеобеспечению обширных регионов Чукотки, Камчатки, Курил, Сахалина и других областей. Три вышеназванные особенности до сих пор оказывают серьезное влияние на экономическое развитие ДВР.

²¹³ Хокуто Азия сякай сихон. (Социальная инфраструктура Северо-Восточной Азии. *На японском языке*)/ Ниигата (Япония), 2001. С.48.

С 1990 г. в СССР начался процесс необратимого распада централизованной плановой системы. Соответственно, были резко сокращены государственные инвестиции в развитие дальневосточного региона. В 1991 г. развалился СССР, экономика России оказалась в состоянии тяжелого кризиса, было объявлено о начале рыночных реформ по программе «шоковой терапии». В ходе рыночных преобразований все территории России были поставлены в равные условия. Для Дальнего Востока это означало практически полную ликвидацию государственной поддержки экономического развития. В 1994-1996 гг. система федеральной помощи, в определенном смысле, начала возрождаться. Однако, поступающие в регион государственные средства были очень малы по сравнению с периодом десятилетней давности и не могли серьезно изменить ситуацию в дальневосточной экономике. Тем не менее, несмотря на все сложности, период 1992-1996 гг. стал в ДВР этапом своеобразного «романтизма» в экономической и политической сфере, когда предпринимались попытки использовать преимущества региональной экономической интеграции для быстрого повышения уровня жизни, структурной перестройки и создания высокотехнологичного сектора. По-видимому, не удалось полностью избавиться от «романтизма» и в «Федеральной целевой программе экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы», принятой в 1996 г.²¹⁴ В соответствии с Программой за 10 лет в экономику одного только дальневосточного региона предполагалось привлечь 298,2 трлн руб., или 53,6 млрд долларов в ценах и по курсу 1996 г., причем размер государственной поддержки не должен был превышать 20-30 %. За счет таких массивных инвестиций составители программы предполагали «развитие производств с повышенной долей добавленной стоимости», с тем, чтобы к 2005 г. переломить тенденцию относительного ослабления дальневосточной экономики по сравнению с другими российскими регионами. По целому ряду известных причин, эти ожидания не сбылись. В 1996-2000 гг. в ДВР поступило лишь 9 млрд руб. федеральных инвестиций, намеченных в упомянутой Программе, а с 2000 г. финансирование ее практически прекратилось.²¹⁵ В сущности, в Программе была поставлена разумная цель – построение сбалансированной системы внутрирегионального, внутрироссийского и международного рынков, однако методы ее реализации пришлось дорабатывать с учетом текущей экономической, политической и международной ситуации. Эта работа была выполнена коллективом дальневосточных ученых в 1999-2000 гг.²¹⁶

Резкое повышение транспортных тарифов сделало дальневосточную продукцию неконкурентоспособной на рынках европейской России. Региональной промышленности в течение 2-3 лет пришлось переключиться с внутреннего российского рынка на внешний. Конкурентоспособную экспортную продукцию, как оказалось, могли производить только отдельные

²¹⁴ Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы/ М., 1996.

²¹⁵ Выступление Президента РФ В.В.Путина на совещании «О перспективах развития Дальнего Востока и Забайкалья». 21 июля 2000 г. Благовещенск (<http://president.kremlin.ru/events/50.html>).

²¹⁶ Подробнее см.: Экономическая политика на Дальнем Востоке России...

сырьевые предприятия первичного сектора. Машиностроительный и оборонный комплексы лишились государственного финансирования и были обречены почти на полное исчезновение. К этому добавилось удорожание топлива и энергии, открытие внутреннего рынка для иностранных потребительских товаров, что создало дополнительные трудности для региональных производителей. В результате в 1995-1997 гг. экономика региона вошла в «наклонный коридор стабильного спада»,²¹⁷ который продолжался вплоть до 1999 г. Разумеется, в 1992-1999 гг. в развитии Дальнего Востока были и положительные явления. Так, например, началось расширение мощностей Хасанского торгового порта (Приморский край) как транспортной базы на границе Китая, КНДР и России, были оборудованы грузопассажирские переходы на российско-китайской границе, реконструирован мост через Амур для поездов Транссибирской железной дороги, началась добыча нефти в рамках освоения нефтегазовых месторождений на шельфе Сахалина и т.д. В 1999-2001 гг. в ДВР отмечалось оживление экономики. Тем не менее, многие важнейшие проблемы регионального развития не были решены, подъем носил неравномерный и неустойчивый характер. По состоянию на конец 2001 г., по-видимому, нельзя говорить о начале в регионе устойчивого и самоподдерживающегося экономического роста.

За 150-летнюю историю активного освоения российского Дальнего Востока сменилось несколько социально-экономических систем и моделей развития. Самые высокие темпы роста отмечались на рубеже XIX-XX вв., а также в 30-70-е годы XX в. В эти периоды в политике освоения региона имелись важные общие черты, а именно : ведущая роль центрального правительства в финансировании, преимущественное развитие ресурсного и военного секторов, политика перемещения населения из центральных районов России на Восток. Все это можно считать главными факторами быстрого развития региона. Перечисленные источники оказались исчерпанными к концу 1980-х годов. Экономический рост сменился падением, которое было усилено радикальными рыночными реформами.

В середине 1990-х годов в экономике региона начала складываться переходная экономическая модель. Формирование модели пока не закончено, но уже сейчас ясно, что одной из важнейших ее особенностей является недостаток внутренних ресурсов для обеспечения устойчивого экономического роста. Это негативная характеристика нынешней экономической модели, но есть и позитивные. Прежде всего, в ходе федеративной реформы отдельные регионы Дальнего Востока получили широкие административные, экономические и политические полномочия. Далее, к середине 1990-х годов сформировалась система внешнеэкономических связей, основанная на принципах свободной торговли и ориентированная на соседние страны. И наконец, изменилась международная обстановка, снизился уровень военного противостояния, вместо наращивания военного потенциала Дальнего Востока появилась возможность серьезного улучшения отношений с Японией, Китаем, Кореей и другими странами. Позитивные черты складывающейся на Дальнем Востоке модели развития экономики связаны, в основном, с появлением новых возможностей для сотрудничества с соседними странами. Мы полагаем, что с

²¹⁷ *Ишаев В.И., Минакир П.А.* Дальний Восток России... С. 92.

точки зрения регионального развития - это один из самых важных результатов рыночных реформ в России.

5.1.2. Особенности экономики Дальнего Востока

В 1930-1980-е годы экономика российского Дальнего Востока приобрела монокультурный, высокочрезвычайно затратный и мобилизационный характер. Эти черты сохраняются и в настоящее время, хотя в ходе рыночных реформ 1990-х годов произошли серьезные изменения. В регионе возник экономический комплекс, имеющий ряд особенностей по сравнению с другими территориями России (см. табл. 4.1). Наиболее важными отличительными чертами дальневосточной экономики за последние 10 лет стал сильный экономический спад, усиление дифференциации дальневосточных регионов, неблагоприятные структурные изменения, падение жизненного уровня и отток населения, переориентация региональных производств с внутреннего российского на внешний рынок и серьезное ухудшение институциональных условий экономического развития. Все это оказало сильное влияние на состояние региональной системы общественных финансов.

Экономический спад

В 1990-е годы экономический спад был характерен для большинства российских регионов. Главной причиной его стал переход от плановой к рыночной экономике, смена механизма экономического развития и болезненный процесс структурной перестройки. На Дальнем Востоке экономический спад начался раньше, оказался глубже и отразился на состоянии региональной экономики сильнее, чем в других областях страны. В 1998 г. доля ДВР в ВРП России составляла 6,0 % (табл. 4.3). Это примерно соответствует удельному весу региона в общероссийском объеме промышленной продукции (5,9 % в 1999 г.), основных производственных фондах (6,3 %) и инвестициях в основной капитал (6,1 %). Значения всех перечисленных показателей по сравнению с 1990-1991 гг. сократились.

Индекс физического объема ВРП Дальнего Востока в 1995 г. составлял 55 %, а в Российской Федерации в целом - 62 % от уровня 1990 г.²¹⁸ В 1996-1998 гг. спад дальневосточного ВРП также оказался глубже среднероссийского. Динамика ВРП определялась изменениями в его структурных составляющих, а именно : в извлечении сырья, производстве товаров и услуг (т.е. в первичном, вторичном и третичном секторе). Сокращение первичного и вторичного секторов в экономике ДВР происходило с несколько более высокой скоростью, а развитие третичного сектора – запаздывало и оказывало на общеэкономическую ситуацию значительно меньшее влияние, чем в среднем по России.

Номинальный ВРП на душу населения в ДВР в 1998 г. был выше среднего по стране, за исключением Еврейской АО, Приморского края и Амурской области (табл. 4.2). Известно, что регионы Российской Федерации

²¹⁸ Экономика Дальнего Востока : пять лет реформ/ Под ред. П.А.Минакира. Хабаровск, 1998. С.48.

сильно различаются между собой по уровню цен. В качестве показателя уровня цен по регионам можно использовать прожиточный минимум населения (табл. 5.1). Если подсчитать региональный ВРП на душу населения с учетом прожиточного минимума, то окажется, что почти во всех частях ДВР, за исключением Хабаровского края, этот показатель ниже среднероссийского уровня (табл. 5.2).

Производство многих важных продуктов в Дальневосточном регионе достигло максимума в середине-конце 1980-х годов и затем начало снижаться, вслед за сокращением государственных капиталовложений в экономику региона (табл. 5.3). Крупномасштабный экономический кризис в СССР разразился в 1990 г. и значительно усилился с началом рыночных реформ в 1992 г. Первоначально темпы промышленного спада на Дальнем Востоке были немного меньше среднероссийских, поскольку региону удалось смягчить кризис за счет экспорта природных ресурсов. Однако, к 1999 г. промышленное производство региона составило 42 % от уровня 1990 г., против 49 % в целом по России (табл. 5.4).

Можно назвать несколько причин резкого спада в экономике дальневосточного региона. Прежде всего, Дальний Восток традиционно зависел от централизованных капиталовложений, дотаций и других форм государственной поддержки. В структуре производства высокую долю составляли отрасли тяжелой и оборонной промышленности, размещенные в регионе по политическим и стратегическим соображениям. И, наконец, большая часть производимой продукции реализовывалась не на внутреннем дальневосточном рынке, а в центре России. С началом рыночных реформ почти все формы финансовой поддержки региона были отменены, сократилось финансирование оборонного комплекса, повышение транспортных тарифов сделало дальневосточную продукцию неконкурентоспособной внутри России. Соответственно, Дальнему Востоку пришлось переходить не только от плана к рынку, но и от развития на основе государственной поддержки к развитию за счет внутренних источников, а также переориентировать товарные потоки с внутреннего российского на международные рынки. Таким образом дальневосточной экономике пришлось пройти не через одну, а через несколько реформ, а значит и испытать несколько трансформационных шоков. Это сделало региональный экономический кризис особенно глубоким и продолжительным.

Усиление дифференциации дальневосточных регионов

Субъекты Федерации, составляющие Дальний Восток, отличаются друг от друга по многим социально-экономическим показателями. В ходе рыночных реформ 1990-х годов региональные различия существенно усилились. По некоторым расчетам, в 1990 г. коэффициент вариации, например, национального дохода на душу населения для отдельных частей ДВР составлял 0,148-0,151, но уже в 1992 г. достиг величины 0,433.²¹⁹ Тот же показатель для уровня номинального ВРП на душу населения в 1994-1998 гг. колебался в пределах 0,4-0,6. С 1994 по 1998 г. разрыв максимального и минимального

²¹⁹ Ишаев В.И., Минакир П.А. Дальний Восток России... С. 73.

уровня ВРП на душу населения увеличился с 2,9 раз до 3,8 (Еврейская АО и Республика Саха) (табл. 4.2). Показатели душевого ВРП с учетом прожиточного минимума (табл. 5.2), номинальных и реальных доходов населения также говорят об усилении внутрирегиональной дифференциации. Самые высокие душевые показатели номинального ВРП, доходов, промышленного производства, розничного товарооборота отмечаются в Чукотском и Корякском АО, Республике Саха, а также на севере Камчатской и Сахалинской областей. Напротив, в Амурской и Еврейской автономной областях, Хабаровском и Приморском краях уровень доходов приближается к среднероссийскому. Следовательно, вполне можно говорить о формировании на Дальнем Востоке как минимум двух крупных зон – северной и южной – отличающихся по большинству параметров развития экономики.

Очевидно, что межрегиональные различия приводят к непохожей реакции дальневосточных территорий на одни и те же меры социально-экономической политики. Так, например, по расчетам дальневосточных ученых в 1996 г. в южных регионах ДВР изменение конечного спроса на 1 % (например, за счет федеральной финансовой помощи или государственных расходов) давало толчок к изменению объема ВРП на 3,5 %. Это выше и среднероссийского, и среднего по ДВР показателя. В то же время, в северных регионах Дальнего Востока аналогичное изменение приводило к повышению (или снижению) ВРП всего на 2,8 %. Следовательно, при равных изменениях конечного спроса общее воздействие на регион распределялось неравномерно. Степень неравномерности усиливалась по мере роста межрегиональной дифференциации, что предъявляло особые требования к формированию региональной политики.²²⁰

Структурные изменения в экономике

В начале 1990-х годов одним из самых заметных структурных сдвигов стало снижение доли ВРП, создаваемого в сфере производства товаров. С 1990 по 1998 г. доля производства товаров в совокупном ВРП России сократилась с 60,5 до 44,3 %, а доля услуг, соответственно, увеличилась с 32,6 до 48,6 %.²²¹ На Дальнем Востоке указанные изменения происходили медленнее, чем в среднем по России. В 1990 г. доля производства услуг в ВРП составляла 31,2 % и достигла 46,7 % в 1995 г., темп ее роста несколько отставал от среднероссийского. Дело в том, что в структуре дальневосточного третичного сектора преобладали отрасли производственных и нерыночных услуг (транспорт, геологоразведка и т.п.). Это стало причиной низкой производительности в третичном секторе и относительно слабого его влияния на общую экономическую динамику. Во второй половине 1990-х годов ситуация изменилась. Данные об отраслевой структуре ВРП за 1998 г. (табл. 4.4) показывают, что в большинстве регионов ДВР (кроме Сахалинской и Камчатской областей), доли отраслей, связанных с производством услуг, уже превышали среднероссийский уровень. При этом, в Республике Саха, Чукотском АО, Камчатской и Магаданской областях удельный вес отраслей, связанных с производством товаров и с производством услуг в сумме был выше

²²⁰ Экономическая политика на Дальнем Востоке России... С.28.

²²¹ Регионы России. Статистический сборник/ М., 2000. Т.2. С.287.

100 %. Такой статистический феномен в системе национальных счетов наблюдается в том случае, когда субсидии на продукты превышают величину налогов на продукты. В 1998 г., среди субъектов Российской Федерации, кроме перечисленных территорий Дальнего Востока, это явление отмечалось только в Республике Тыва.

Интересные результаты может дать анализ распределения работников по отраслям экономики (табл. 4.5). Отметим, что за 10 лет с 1990 г. общее число занятого населения на Дальнем Востоке сократилось почти на 900 тыс. человек. Следовательно, структурные изменения происходили не столько в результате роста, сколько вследствие неравномерного сокращения занятости в отдельных секторах. В 1999 г. доля занятых в промышленности, сельском хозяйстве и строительстве ДВР оказалась ниже средней по стране, зато в отраслях транспорта и связи, торговли и общественного питания, а также ЖКХ, здравоохранения, образования, культуры и искусства дальневосточные показатели превышали среднероссийский уровень. По-видимому, в 1990-е годы в экономике ДВР шел более интенсивный, чем в среднем по России, переток работников из отраслей, производящих товары в отрасли, производящие услуги. Это подтверждает и сравнение структуры занятости в 1990-1999 гг. (табл. 4.6). В указанный период на 8 % сократилась доля строительства, на 5,6 – доля промышленности и на 0,6 % – доля транспорта и связи. Напротив, в торговле и бытовом обслуживании отмечен прирост на 6,9 %. Доля занятых в ЖКХ, здравоохранении и образовании увеличилась на 3,3 %. Вероятно, произошел также и рост управленческого аппарата. Соответственно возросла и нагрузка на бюджетную систему. На увеличение занятости в бюджетном секторе повлияли трудности сокращения бюджетных работников по сравнению с промышленностью, финансовая поддержка, оказываемая региону со стороны федерального правительства и другие факторы.

В дореформенный период, а также в начале экономических реформ Дальний Восток отличался от других регионов страны высокими затратами на рабочую силу. В 1990 г. уровень заработной платы в ДВР был выше среднероссийского в 1,47 раза, в 1995 – 1,71, а в 1999 – 1,57 раза. В силу больших затрат на оплату труда ДВР не имел сравнительных преимуществ ни в одной отрасли с точки зрения образования валовой и чистой прибыли. Вместе с этим, доля валовой добавленной стоимости в ВРП оказывалась относительно высокой, т.е. по этому критерию производство на Дальнем Востоке было несколько более эффективным, чем в среднем по России.²²² По ряду причин с 1996 г. эта тенденция изменилась: началось снижение валовой добавленной стоимости у производителей ДВР, что резко снизило возможности накопления и ухудшило ситуацию в инвестиционной сфере. В большинстве дальневосточных регионов уровень капитализации ВРП (отношение инвестиций в основной капитал к ВРП) упал ниже среднероссийских показателей. Доля ДВР в общероссийских инвестициях в основной капитал также снизилась с 7,9 % в 1991 г., до 5,2 % в 1995 г. и затем несколько увеличилась до 6,1 % к 1999 г.

Крупные структурные сдвиги произошли в промышленности. Физический объем промышленного производства ДВР в 1998 г. составил 39,3 %

²²² Экономика Дальнего Востока... С.46.

от уровня 1990 г., но в то же время сравнительно неплохим было положение дел в цветной металлургии (82,7 %), электроэнергетике (76,3), топливной (59,9) и пищевой, а точнее - в рыбной промышленности (49,1 %) (табл. 4.7).

Одновременно в легкой промышленности производство сократилось примерно в 20 раз, в черной металлургии и химической промышленности – в 15, в промышленности строительных материалов – в 10, а в машиностроении, лесной и целлюлозно-бумажной промышленности – в 5 раз. Неудивительно, что к 1999 г. свыше 84,5 % производства Дальневосточного региона давали три отрасли : топливно-энергетическая, цветная металлургия и пищевая (рыбная) промышленность (табл. 4.8). Большинство предприятий этих отраслей связано с добычей или минимальной переработкой природных ресурсов и относится к первичному сектору экономики. Такой процесс можно считать «утяжелением» промышленной структуры. Наряду с этим существенно сократилась доля машиностроительных и обрабатывающих производств. В рыбной и лесной отраслях снизилась степень переработки сырья. В легкой промышленности, химической промышленности и черной металлургии полностью прекратилось производство многих видов продукции, исчезли как отдельные предприятия, так и целые подотрасли экономики. Не выдержав конкуренции с дешевой иностранной продукцией на Дальнем Востоке остановились производства электробытовых товаров, одежды и обуви. Практически прекратилось изготовление дизельных двигателей, подъемных кранов, лесного оборудования. Производство бумаги и целлюлозы в отдельные годы снижалось почти до нуля. Вымывание отраслей с высокой добавленной стоимостью, сопровождаемое полным исчезновением ряда производств, мы называем «примитивизацией» промышленной структуры.

Между регионами ДВР существуют значительные отличия в структуре производства. Однако, как правило, 2-3 отрасли из перечисленных четырех имеют удельный вес более 70 %, т.е. определяют региональную промышленную специализацию. Следовательно, промышленная структура ДВР слабо диверсифицирована и в большинстве регионов представляет собой примитивную комбинацию электроэнергетики и 1-2 ведущих отраслей. Структурная перестройка и приспособление экономики к новой экономической среде – неизбежное и позитивное явление. Однако на Дальнем Востоке России этот процесс осуществлялся в очень короткие сроки, без экономической поддержки государства, в условиях либерализации внешней торговли и в неблагоприятной институциональной среде. Результатом стало относительно медленное развитие третичного сектора, «утяжеление» и «примитивизация» структуры производства. Эти изменения можно оценить только как неблагоприятные.

Одним из наиболее очевидных проявлений негативных структурных сдвигов в промышленности стал энергетический кризис. В 1991-1999 гг. производство электроэнергии в ДВР снизилось на 23,9 % (с 48,1 млрд кВтч до 37,1 млрд кВтч), а в России в целом – на 20,8 % (с 1068,2 млрд кВтч до 846,2 млрд кВтч). Доля электроэнергетики и топливной промышленности в промышленном производстве Дальнего Востока увеличилась с 7,3 до 23,7 %, в то время как в России – с 9,9 до 26,9 %.²²³ Спад производства электроэнергии и

²²³ Регионы России... С.391-392 и др.

топлива на Дальнем Востоке был сравнительно небольшим по сравнению с другими областями страны, но рост тарифов значительно обгонял среднероссийский. В результате, цены и тарифы на топливо и энергию в дальневосточном регионе стали не только самыми дорогими в России, но и вплотную приблизились, например, к уровню Японии. В отдельные годы внутренние цены на энергоносители даже превышали экспортные. Так в 1996 г. стоимость привозного угля в районе Хабаровска составляла 105-120 долларов за тонну, а биржевые цены мирового рынка на аналогичные марки угля – 55-60 долларов за тонну.²²⁴

Причина удорожания энергоресурсов кроется в особенностях энергетического баланса Дальнего Востока, в котором с советских времен высокий удельный вес имеют уголь и нефть и относительно низкий – природный газ. В целом, примерно 50 % потребляемых первичных энергоресурсов, в том числе значительная часть угля и нефти завозится на Дальний Восток из Сибири по железной дороге. В 1993 г., например, в регион было завезено (или перевезено в рамках региона) около 15,9 млн тонн угля и 2,9 млн тонн топочного мазута. В 1999 г. эти цифры составили, соответственно, 11,1 млн тонн угля и 2,4 млн тонн мазута.²²⁵ Но при этом с начала 1990-х годов железнодорожные тарифы увеличились в десятки тысяч раз. В результате повысились цены на топливо, а это, в свою очередь, привело к быстрому росту тарифов на электроэнергию. Потребители топлива и энергии оказались неспособными оплачивать высокие тарифы. Массовым явлением стали неплатежи, в расчетах за электро- и теплоэнергию начали широко применяться неденежные инструменты. Разумеется, в 1994-1999 гг. «бартеризация» была общей болезнью расчетов в любом секторе экономики и любом регионе России. Однако в энергетике ДВР с использованием неденежных инструментов осуществлялась чрезвычайно высокая доля платежей - более 75 % в 1998 г. Финансовые потоки в энергетическом секторе нарушились, производство и инвестиции начали сокращаться. В Приморском и Хабаровском краях, Амурской, Магаданской и на юге Сахалинской области возникла абсолютная нехватка электрической и тепловой энергии. Энергетический кризис, впервые проявившийся в экономике региона в начале 1990-х годов, превратился в постоянное явление.

В настоящее время без решения топливно-энергетической проблемы невозможно осуществлять дальнейшее развитие экономики региона, организацию конкурентоспособных производств и даже просто наладить устойчивое электроснабжение жилых районов. Пока принимаются лишь финансовые и организационные меры борьбы с топливно-энергетическим кризисом, а именно : рационализация тарифов, финансовая помощь, ускорение расчетов между производителями и потребителями энергии. Однако очевидно, что для ликвидации кризиса необходимо улучшение топливно-энергетического баланса Дальнего Востока : замещение привозных угля и нефти на более

²²⁴ Минакир П.А. Региональная экономическая политика. Стратегия развития региона/ Хабаровск, 1997. С.49.

²²⁵ Регионы России... С.650-654.

дешевые виды топлива (газ и добываемый открытым способом уголь), широкое использование гидравлической и термальной энергии и другие меры.

Спад производства, структурные сдвиги в промышленности, изменения цен оказали серьезное негативное воздействие на финансовое положение промышленных предприятий, т.е. на динамику прибыли, роль амортизации, возможности инвестирования, состояние платежей и т.д. Приведем несколько цифр, характеризующих прибыльность дальневосточных предприятий. Удельный вес ДВР в балансовой прибыли всей России составлял 5,9 % в 1992 г., но сократился до 3,8 % в 1999 г.²²⁶ Уровни рентабельности активов и рентабельности реализованной продукции в промышленности ДВР на протяжении 1990-х годов, как правило, были ниже среднероссийских показателей. Рентабельные производства ДВР концентрировались в чрезвычайно узком горнодобывающим секторе. Неудивительно, что с 1993 г. Дальневосточный регион стал одним из российских «лидеров» по удельному весу убыточных предприятий. В 1999 г. 40,8 % всех предприятий и организаций России были убыточными, в то время, как в ДВР – 48,8 %. Более высокая доля убыточных предприятий отмечалась только в Восточно-Сибирском регионе (53,9 %). Близкие показатели имел Западно-Сибирский регион (47,2 %).²²⁷ По-видимому, в Сибири и на Дальнем Востоке возможности для прибыльной деятельности были наиболее узкими и концентрировались в сырьевом секторе экономики.

Дополнительным фактором усложнения финансовой ситуации в экономике ДВР стало межрегиональное перераспределение средств предприятий и организаций, а также вкладов населения в коммерческих банках. Сумму двух этих величин можно назвать «финансовой базой региона». Статистические данные о динамике финансовой базы публикует Банк России. В 1995-1997 гг. финансовая база сократилась во всех регионах страны, кроме Центрального, в котором главным центром притяжения финансовых ресурсов была Москва. Удельный вес Центрального района за указанный период вырос с 36,1 до 64 % (в 1,77 раза). Доля ДВР, напротив, сократилась с 7,26 до 4,21 %. Наиболее пострадали от утечки финансовой базы в Москву прилегающие к ней области, а также Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский и Северо-Кавказский регионы, где данный показатель уменьшился более, чем вдвое.²²⁸ На финансовую базу влияет множество факторов, механизм взаимодействия которых довольно сложно определить. Тем не менее, достаточно очевидно, что в регионах со сжимающейся финансовой базой уменьшаются инвестиции, сокращаются возможности для прибыльного бизнеса, сужается доходная база бюджетов, распространяются неденежные расчеты, падает уровень жизни. Все это можно считать свидетельством негативного воздействия межрегиональных процессов перераспределения финансовой базы на экономику депрессивных регионов, в том числе и ДВР.

²²⁶ Там же. С.788-798.

²²⁷ Там же. С.790-791.

²²⁸ Экономика Дальнего Востока... С.194.

Анализ структурных сдвигов позволяет сделать выводы о важных изменениях в системе воспроизводства и пропорциях использования ВРП, происшедших в 1990-х годах. Дальний Восток традиционно относился к ввозящим регионам, т.е. объем конечного использования превышал внутрирегиональное потребление, а разница покрывалась за счет межрегионального и международного обмена. С 1992 г. сальдо межрегионального обмена ДВР стало практически нулевым, а в области внешней торговли возникло превышение экспорта над импортом. Это говорит об изоляции ДВР от внутрисоссийского рынка и переориентации региональных связей на внешнюю торговлю. Региональный спрос и предложение примерно сбалансировались, причем равновесие начало воспроизводиться ежегодно на все более низком уровне. Экзогенный спрос на продукцию ДВР относительно низок в сравнении с ВРП, внутренний спрос и предложение примерно равны, а значит практически нет внутренних факторов для выхода из «спирали падения» региональной экономики. Следовательно, действенные стимулы для развития могут дать только внешние по отношению к региону факторы – приток выручки от внешней торговли, иностранных инвестиций, федеральных бюджетных фондов и т.п.²²⁹ Отметим, что во второй половине 1990-х годов эти факторы начали действовать – в некоторых регионах ДВР сформировалось устойчивое и весьма заметное превышение экспорта над импортом, начался рост зарубежных капиталовложений, увеличилась поддержка федерального бюджета. Вместе с тем, положительное влияние на динамику региональной экономики оказалось сравнительно небольшим. По нашему мнению, причина этого связана с неразвитостью институциональной среды, что не позволило использовать появившиеся возможности для перелома тенденций регионального развития.

Падение жизненного уровня и отток населения

Мы уже отмечали, что экономический кризис 1990-х годов, спад ВРП и промышленного производства в Дальневосточном регионе оказались глубже, чем в России в целом. Соответственно, более резко снизился и жизненный уровень. Если судить по таким показателям, как реальные доходы, прожиточный минимум, доля населения живущего за чертой бедности, состояние социальной инфраструктуры, безработица, детская смертность, преступность и т.д., то среда обитания жителей Дальнего Востока значительно ухудшилась. Начался отток населения в центральные и европейские районы страны, который особенно интенсивно протекал в 1992-1995 гг. В последующем, появились новые направления миграционных потоков : сократилось движение населения в западные районы страны и одновременно увеличилось количество жителей, переезжающих из северных в южные районы Дальнего Востока. Тем не менее, темпы падения общей численности населения ДВР даже несколько увеличились с -1,1 % в 1996 г. до -1,3 % в 1999 г. (табл. 5.5).

Демографическая ситуация на российском Дальнем Востоке имеет ряд специфических черт. Во-первых, в 1990-е годы изменилась модель демографического развития региона. В течение нескольких десятилетий население Дальнего Востока росло за счет притока рабочей силы из других районов страны. В послевоенные годы главным стимулом для переселенцев, как

²²⁹ Там же. С.52.

правило, являлась высокая заработная плата и другие социальные льготы, финансируемые из государственного бюджета. С началом рыночных реформ финансирование прекратилось. Прежние стимулы, определявшие привлекательность Дальнего Востока для переселенцев исчезли, а новых практически не появилось. Во-вторых, в ряде территорий Дальнего Востока отток населения уже привел к серьезному сокращению возможностей экономического развития. В 1990-х годах в северных районах Чукотки, Камчатки, Хабаровского края, Магаданской и Сахалинской областей население уменьшилось на 30-40 %. Под влиянием этого в отдельных районах распался потребительский рынок, полностью исчез спрос на жилье, многие традиционные виды экономической деятельности оказались невозможными. В-третьих, в середине 1990-х годов, в наиболее сложный период экономического и социального развития, на Дальнем Востоке распространились опасения того, что сокращающееся российское население будет вытеснено прибывающим иностранным, прежде всего китайским. Появились самые разные оценки китайской миграции в ДВР. По одной из них, которая кажется нам наиболее взвешенной, в период 1991-1996 гг. общая численность китайского легального и нелегального населения на пространстве от озера Байкал до Приморского края увеличилась со статистически незаметного уровня до 200-300 тыс. человек.²³⁰ В России это привело к вспышке националистических настроений, ужесточению иммиграционного режима, а также негативно сказалось на развитии приграничной торговли с Китаем. К концу 1990-х годов первую волну страхов насчет роста иностранного населения удалось преодолеть. И все же, сохраняется база для появления таких настроений в будущем, поскольку в России до конца 2001 г. так и не выработано четкой иммиграционной политики.

Новая роль внешней торговли

Внешняя торговля – это, пожалуй, единственный сектор экономики российского Дальнего Востока, который стабильно развивался в течение всего периода экономических реформ. Причинами роста внешней торговли являлись либерализация внешнеэкономических связей и переориентация региональной промышленности и потребительского сектора с внутривосточного на внешний рынок. В 2000 г. общий объем экспорта ДВР по данным краевых и областных администраций достиг 3826 млн долл. (рост в 2,4 раза по сравнению с 1992 г.), импорт – 864,2 млн долл. (77,6 % к 1992), положительное сальдо составило 2961,8 млн долл. (рост в 8,4 раза к 1992 г.). Доля экспорта в промышленном производстве и доля импорта в розничном товарообороте в 1995-1997 гг. изменялись в пределах 15-25 %, но в 1998-1999 гг. начались резкие колебания, вызванные обесценением рубля.

На четырех главных торговых партнеров Дальнего Востока – Японию, Китай, Республику Корея и США – в 2000 г. приходилось 65,9 % внешнеторгового оборота. Близкие показатели были характерны для всего периода 1990-х годов. Япония, Корея и США являются покупателями сырьевых

²³⁰ Витковская Г., Зайончковская Ж. Новая сталинская политика на Дальнем Востоке : ожидания и результаты. Будущее Дальневосточного региона/ Под ред. Г.Витковской, Д.Тренина. М., 1999. С.45.

товаров и поставщиками оборудования, транспортных средств, потребительских товаров и продовольствия. Экспорт в эти страны определяется, в основном, спросом на российское сырье. Импорт зависит от динамики валютных курсов и международного соотношения цен. Товарооборот с Китаем носит несколько иной характер : Дальний Восток выступает экспортером машин и оборудования, энергии, а также оружия на китайский рынок. Значительная часть экспорта в Китай осуществляется на основе межправительственных соглашений. Поставки из Китая в регион включают, в основном, продовольствие и потребительские товары, значительная часть которых завозится частными торговцами-«челноками» (или «кирпичами», как их называют, например, в Благовещенске). Следовательно, торговля с Китаем испытывает большое влияние со стороны внеэкономических факторов, таких как состояние межправительственных отношений и регулирование правил пересечения российско-китайской границы гражданами обеих стран.

Основу дальневосточного экспорта составляют четыре товарных группы : рыба и морепродукты, лес, энергетическое сырье и некоторые виды машин и оборудования (табл. 5.6). В 1992-2001 гг. новых элементов в этом наборе не появилось, происходили только некоторые структурные изменения. Отметим лишь одну из них : в 1994 г. доля машин и оборудования в экспорте сократилась до 2 %, но с 1995 г. начала быстро расти, поскольку дальневосточным машиностроительным и оборонным заводам удалось найти рынок сбыта в Китае. Расширение машиностроительного экспорта стало одним из главных факторов структурных изменений в 1995-1999 гг. В структуре импорта привлекают внимание несколько тенденций. Прежде всего, доля машин и оборудования на протяжении всех лет реформы составляет около 30 % и меняется незначительно. Следовательно, даже при большом спаде производства определенный инвестиционный спрос существует и удовлетворяется за счет импорта. Как правило, этот спрос концентрируется в экспортных отраслях, которые превратились в главный локомотив региональной экономики. Вторая важная тенденция – постоянное увеличение закупок топлива – новое явление и для России, и для Дальнего Востока. Рост импорта топлива подтверждает ранее сделанный вывод о глубоком топливно-энергетическом кризисе в региональной экономике. И, наконец, обратим внимание на снижение в импорте доли потребительских товаров промышленного производства и расширение доли продовольствия. По-видимому, причиной этого является насыщение потребительского рынка и сокращение местного сельскохозяйственного производства, которое возмещается поставками из-за рубежа.

С привлечением иностранных инвестиций на Дальнем Востоке традиционно связывают большие надежды. В то же время, экономический кризис, неразвитость законодательной базы и многие другие сложности ведения бизнеса ухудшают региональный инвестиционный климат. По состоянию на конец 1999 г. роль иностранных инвестиций была заметна лишь в реализации отдельных крупных проектов, а также гостиничном, телекоммуникационном и торговом бизнесе. В 1999 г. в экономику российского Дальнего Востока было вложено 1257 млн долларов. Это самая большая цифра за весь период экономических реформ. Доля Дальнего Востока в общей сумме зарубежных вложений в России составила 13,1 %, что заметно превышает долю региона в

ВВП страны. Основная часть инвестиций была направлена в развитие нефтегазовых месторождений на шельфе Сахалина (1026,4 млн долларов) и сырьевые проекты Республики Саха (85,5 млн долларов). Создание предприятий с иностранными инвестициями (ПИИ) началось на Дальнем Востоке с 1987 г. К 1999 г. в регионе действовало 495 ПИИ.²³¹ Их влияние ощущается в сфере услуг, связи и телекоммуникациях, а также рыбопереработке. В целом, в конце 1990-х годов на предприятия с иностранными инвестициями приходилось 3-5 % внутреннего розничного товарооборота и 5-7 % внешней торговли Дальневосточного региона.

Итак, в 1990-е годы экспортный ресурсный сектор превратился в главный и единственный локомотив развития региона. Дальний Восток, фактически, оказался интегрирован в систему экономической кооперации Северо-Восточной Азии, но интеграция приобрела форму односторонней зависимости региональной экономики от экспорта сырьевых товаров с минимальной степенью обработки и импорта оборудования для добычи того же сырья, а также ввоза топлива, продовольствия и потребительских товаров. Следовательно, использование ресурсного потенциала пока не дало толчка к комплексному и самостоятельному развитию ДВР. Напротив, в экономике до 1999 г. продолжался спад, в промышленности произошло необратимое «утяжеление» и «примитивизация» структуры производства, жизненный уровень населения снизился, сократились инвестиции и возможности для самостоятельного развития. Все это можно назвать отрицательным примером включения отдельного региона в систему сложившихся международных экономических связей. Именно так это и было воспринято многими жителями и экономистами российского Дальнего Востока.²³² Однако, мы должны подчеркнуть, что негативные экономические результаты принесли не расширение международных экономических связей и не либерализация внешнеэкономической сферы сами по себе, а либерализация чрезвычайно быстрая, проведенная в слаборазвитом и долгое время изолированном от внешнего рынка регионе при отсутствии государственной поддержки, и, наконец, осуществленная в эпоху кризиса и перехода к новой социально-экономической системе.

Изменения институциональной среды

Попытаемся проанализировать динамику институциональных условий развития дальневосточной экономики по показателям деятельности малых предприятий (МП), правонарушений, теневого сектора, инвестиционного потенциала и риска, а также динамики денежных доходов и расходов населения. При этом мы будем опираться на методику наблюдения институциональной среды, предложенную в Главе 4 нашей работы.

Количество МП на душу населения, удельный вес МП в занятости, доля продукции МП в ВРП Дальнего Востока находятся примерно на уровне средних

²³¹ Регионы России... С.826, 863.

²³² См. : *Леонов С.Н.* Региональная экономическая политика в переходной экономике/ Владивосток, 1998. С.162.

значений для России в целом (табл. 4.9). Однако, за период 1996-2000 гг. в среднем по России количество МП увеличилось на 1,5 %, а на Дальнем Востоке – сократилось на 12,8 %. Ситуация серьезно различалась в отдельных регионах Дальнего Востока. По-нашему мнению, если судить по приведенным показателям, в Республике Саха, Еврейской автономной области, Чукотском АО и Амурской области складывались наиболее тяжелые условия для деятельности МП. Напротив, Камчатская, Магаданская и Сахалинская область представляли собой регионы с динамично развивающимися МП. Вероятнее всего, это связано с высокой долей рыбной промышленности в экономике указанных областей (наибольшая часть продукции рыбной промышленности ДВР производится именно на малых предприятиях). В самых крупных в экономическом отношении регионах ДВР – Хабаровском и Приморском краях – индикаторы деятельности МП находились примерно на среднероссийском уровне.

Статистика правонарушений на Дальнем Востоке свидетельствует о напряженности криминальной ситуации, а значит и о сложности обеспечения безопасности личности и имущества (табл. 4.10). Общее число преступлений в большинстве регионов ДВР превышает среднее по стране. Хабаровский край занимает по этому негативному показателю 3-е место, Еврейская автономная область – 4, Магаданская область – 6, Сахалинская область – 12-е место в России. Количество убийств и покушений на убийство в расчете на 100 тыс. населения также чрезвычайно высоко. Только в Амурской и Камчатской области этот показатель находится вблизи среднероссийских значений, а в остальных регионах самые опасные преступления совершаются в 1,3-1,7 раза чаще, чем в среднем по России.

Индикаторы деятельности теневого сектора экономики отражают несколько взаимосвязанных тенденций (табл. 4.11). Во-первых, отношение зарегистрированной и общей безработицы, за исключением Республики Саха и Еврейской автономной области, превышает среднероссийские значения. Как отмечалось в Главе 4, это может свидетельствовать о том, что у населения ДВР меньше возможностей для занятий альтернативной экономической деятельностью. Соотношение расходов и доходов на душу населения также ниже среднероссийского уровня. Расходы, как правило меньше доходов на 10-50 % в зависимости от региона. Единственное исключение составляет Приморский край, где население в 1999 г. потратило примерно на 6 % больше, чем получило. Следовательно, невидимые для статистики доходы у населения если и имеются, то, как правило, не оседают на Дальнем Востоке, а используются за его пределами. Во-вторых, доля теневого сектора в производстве везде превышает 20 %, и является особенно высокой в Сахалинской области (32,5 %), Республике Саха (29,5 %) и Приморском крае (29,2 %). По-видимому, теневая экономическая деятельность в ДВР сконцентрирована именно в производстве, прежде всего на предприятиях лесной, рыбной и металлургической промышленности. Такая теневая экономика не отражается в соотношении общей и зарегистрированной безработицы, поскольку рабочие этих предприятий относятся к категории занятых. Доходы от подобной теневой деятельности зачисляются на счета предприятий в банках, находящихся за пределами ДВР, а зачастую и за рубежами России. И, наконец, в-третьих, показатель действительного поступления НДС по сравнению с «расчетным» (20 % ВРП) на Дальнем Востоке, по-видимому, является одним из

самых низких в России. Ни в одном из регионов поступления НДС не превышает среднего по стране (11 %). В Камчатской области вообще собирается всего 5,5 %, а в Магаданской области – 6,8 % от используемой нами «расчетной» величины. Низкие поступления НДС говорят об узости региональной налоговой базы, слабости налогового контроля и о широких возможностях уклонения от уплаты налогов.

Инвестиционные рейтинги журнала «Эксперт» также иллюстрируют сложности ведения бизнеса в Дальневосточном регионе (табл. 4.12). В 2000-2001 гг. Амурская область имела наименьший показатель инвестиционного риска в ДВР, но среди 89 российских регионов занимала лишь 52-место. Республика Саха, Приморский и Хабаровский края отличались сравнительно крупным инвестиционным потенциалом (17, 22 и 25 места в России соответственно), однако высокий риск (71, 66 и 73 места) снижал привлекательность регионов и возможности для прибыльных капиталовложений.

Динамика денежных доходов и расходов населения в 1994-1998 гг. говорит о том, что в большинстве дальневосточных регионов в указанный период расходы населения увеличивались медленнее доходов (табл. 4.13). Соответствующего прироста сбережений населения и вкладов в коммерческих банках не происходило. Следовательно, скорее всего, получаемые доходы расходовались за пределами ДВР. Единственное исключение составляет Приморский край, где темпы роста расходов превышали увеличение доходов на 25,6 %. При этом, объем производства составил 79,8 %, а уровень реальных доходов, улавливаемых официальной статистикой – 60,1 % к 1994 г. Такую динамику трудно объяснить иначе, как концентрацией расходов населения во Владивостоке, столице Приморья. В 1994-1998 гг. Владивосток превратился в крупный региональный центр торговли потребительскими товарами, например импортными автомобилями и бытовой техникой, что стало главной причиной опережающего роста расходов населения по сравнению с доходами. Аналогичная тенденция к ускоренному росту расходов, хотя и в значительно меньших масштабах, наблюдалась также и в Амурской области. Это связано с процветавшей в Благовещенске челночной торговлей китайскими потребительскими товарами, привлекавшей в город множество покупателей, даже из отдаленных уголков Дальнего Востока и Сибири.

В области привлечения деловых доходов складывалась несколько иная ситуация. Крупные поступления валюты на счета предприятий, быстрый рост внутренних и зарубежных инвестиций отмечался в Сахалинской области (табл. 4.14). Причина кроется в освоении шельфовых месторождений нефти и газа. Приток зарубежных капиталов для реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2» уже дал толчок к оживлению внутренней инвестиционной деятельности. По-видимому, похожее развитие событий в недалеком будущем возможно в Магаданской и Камчатской областях, а также Республике Саха. Напротив, в Амурской и Еврейской автономной областях, Чукотском АО внешние факторы практически не отражаются на развитии экономики, а внутренних возможностей для экономического роста также явно недостаточно. Именно поэтому в указанных регионах в 1990-1998 гг. наблюдалось катастрофическое падение инвестиций. Два самых крупных дальневосточных

региона – Приморский и Хабаровский края – занимают промежуточное положение. Ситуацию в них нельзя назвать «инвестиционным коллапсом», но и ресурсов для быстрого преодоления инвестиционного кризиса в этих регионах также не хватает. По-видимому, как показывает опыт Сахалина, Магадана, Камчатки и Якутии, условием для успешного привлечения деловых доходов в регионы Дальнего Востока является реализация крупных сырьевых проектов с участием иностранного капитала. На этой основе, при наличии минимальных условий для прибыльного бизнеса, может начаться оживление внутренних инвестиций и заработать механизм самоподдерживающегося экономического роста.

Анализ институциональной среды показывает, что на Дальнем Востоке складываются неблагоприятные условия для деятельности малых предприятий, высока преступность, велика доля теневого сектора в производстве, инвестиционный риск превышает инвестиционный потенциал. Неудивительно, что деловые доходы и инвестиции поступают в сравнительно небольших количествах и пока только в Сахалинской области оказывают более или менее заметное влияние на экономику. В Приморском крае и Амурской области наблюдается сосредоточение расходов населения, но это связано с распространением частной торговли, эффект от которой почти не улавливается ни экономической статистикой, ни налоговыми службами. В целом, по нашему мнению, приведенные данные говорят о слабости региональных административных, правовых, налоговых и других институтов и органов.

5.1.3. Проблемы дальневосточной экономики и состояние бюджетной системы

Перспективы дальневосточной экономики и региональных общественных финансов можно рассматривать с разных точек зрения. Один из возможных подходов заключается в том, чтобы выделить в региональном развитии долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные проблемы. Долгосрочные проблемы, на наш взгляд, предполагают определение модели экономического развития региона, среднесрочные – создание точек роста (локомотивов развития), и наконец, краткосрочные – немедленное устранение наиболее острых диспропорций региональной экономики и бюджетной системы.

Модель экономического развития ДВР

Характер модели регионального развития определяется состоянием экономики России и Дальнего Востока с одной стороны, и возможностями расширения межрегиональных и международных экономических связей с другой. О тенденциях развития российской экономики более или менее определенно можно сказать лишь одно : в ближайшие годы в России не будет финансовых возможностей для масштабной централизованной поддержки удаленных регионов. На Дальнем Востоке, как было показано выше, состояние экономики хуже, чем в России в целом. Региональная промышленность, финансы, внутренний рынок не могут дать надежной опоры для будущего роста. Следовательно, развитие Дальнего Востока возможно только на основе расширения внешних экономических связей. Справедливость этого вывода

подтверждает и история региона конца XIX-начале XX в., и нынешнее повышение роли внешней торговли в региональной экономике.

В развитии Восточной Азии важную роль сыграла модель ступенчатой индустриализации (модель «стаи летящих гусей»), основанная на постепенной передаче в менее развитые страны теряющих конкурентоспособность экспортно-ориентированных производств из стран-лидеров. Однако, на Дальнем Востоке, по-видимому, нет базовых условий для реализации этой модели : нет дешевых трудовых ресурсов, нет благоприятного инвестиционного климата, и, наконец, нет страны, играющей роль полноценного лидера в вовлечении региона в процессы азиатской экономической интеграции. С учетом этого, для Дальнего Востока более перспективна «новая восточно-азиатская модель развития», концепция «глокализации» (глобализация плюс локализация), идея «кольца Японского моря», в которых предпринимаются попытки найти пути оживления депрессивных регионов отдельных стран на основе расширения их международного взаимодействия.²³³

С началом рыночных реформ 1990-х годов развитие экономических связей Дальнего Востока в составе России и Северо-Восточной Азии начало определяться механизмом рыночной конкуренции. В отраслевом разрезе обладателями сравнительных преимуществ на близлежащих региональных рынках стали топливно-энергетическая, лесная, металлургическая, рыбная отрасли промышленности, отдельные машиностроительные и военные предприятия. В географическом плане действие механизма сравнительных преимуществ привело к появлению в составе Дальневосточного региона нескольких географических зон тяготеющих к сотрудничеству с различными российскими территориями и зарубежными странами. Для Хабаровского края, Амурской и Еврейской автономной областей главным является взаимодействие с Сибирью и Северо-Восточным Китаем (экспорт электроэнергии, машиностроительной продукции, импорт потребительских товаров, продовольствия, рабочей силы). Во внешних и межрегиональных связях Республики Саха и Приморского края Сибирь и Китай также занимают значительное место, хотя Приморье и Якутия имеют самый широкий спектр партнеров. В Сахалинской и Камчатской областях наибольшее значение имеет сотрудничество с южными регионами ДВР и Японией (поставка нефти и газа с Сахалина, рыбопродукции и леса, закупки транспортных средств, машин для рыбопереработки, некоторых потребительских товаров). Внешние связи Магаданской и Камчатской областей, Чукотского АО развиваются на основе сотрудничества с Хабаровским и Приморским краями, Сахалинской областью, а среди международных партнеров наибольшее значение имеют США. Американские компании также принимают участие в освоении нефтегазовых месторождений на шельфе Сахалина, активно работают во Владивостоке и Хабаровске. Повсеместно на Дальнем Востоке на потребительских и инвестиционных рынках ощущается присутствие корейских компаний.

Указанные выше долгосрочные тенденции, на наш взгляд, и составляют современную модель развития экономики российского Дальнего Востока.

²³³ *Саката М. Хокуто Азия кейзай рон (Экономика Северо-Восточной Азии. На японском языке)/ Токио (Япония), 2001. С.81.*

Модель ориентирована на сочетание внутрироссийских и внешнеэкономических связей, основана на действии механизмов рыночной конкуренции и сравнительных преимуществ, и реализуется, в основном, на базе двустороннего сотрудничества отдельных дальневосточных территорий с регионами и странами-соседями. По-видимому, этим характеристикам развития нет альтернативы ни сейчас, ни в обозримом будущем.

Отметим, что модель возникла в период глубокого экономического спада, начавшегося почти 10 лет назад. В известном смысле, это еще не модель развития, а модель выживания в условиях завершающегося трансформационного кризиса. Модель формируется в результате стихийного приспособления экономики региона к изменившимся внутренним и внешним условиям, поскольку определенной государственной политики регионального развития в России пока не выработано. Но даже в этом есть положительная черта – по крайней мере политические и идеологические соображения не мешают адаптации региона, протекающей под воздействием объективных экономических законов. Соответственно, в настоящее время на Дальнем Востоке вместо разработки амбициозных и, чаще всего, невыполнимых программ развития ведется работа по совершенствованию механизма межрегионального сотрудничества, развитию внешнеэкономического взаимодействия областей и краев с зарубежными странами на двусторонней основе, реализации проектов регионального значения, созданию «точек экономического роста» и ликвидации наиболее острых диспропорций региональной экономики.

«Точки роста» в дальневосточной экономике

Переход национальной и региональной экономики из фазы кризиса в фазу депрессии и, затем, в фазу роста начинается, как правило, в отдельных отраслях или более мелких экономических звеньях. На Дальнем Востоке России роль подобных «точек роста» могут играть региональные проекты, которые, во-первых, основаны на привлечении иностранного капитала (внутренних возможностей для реализации крупных проектов недостаточно); во-вторых, создают основу для дальнейшего развития территории и привлечения новых инвестиций (для вывода экономики из кризиса необходим начальный толчок); в-третьих, ориентированы на внешнеэкономические связи (внутренний рынок региона относительно мал для создания стимулов к развитию). Этим требованиям удовлетворяют следующие международные проекты, осуществляемые или планируемые на Дальнем Востоке : развитие нефтегазовых месторождений на шельфе Сахалина и поставка природного газа из Иркутской области и Республики Саха в Китай, возрождение Транссибирской магистрали как эффективного железнодорожного пути между Японией (а, возможно, и корейскими государствами) и Западной Европой, создание международной зоны ускоренного промышленного развития в Находке, развитие Хасанского торгового порта в зоне соприкосновения границ России, Китая и КНДР и некоторые другие.

Влияние крупных проектов на региональное развитие хорошо иллюстрирует освоение нефтегазоносного шельфа Сахалина. Геологоразведочные работы на шельфе были начаты в 1976 г. с применением

японских технологий и за счет кредита японской стороны. В 1976-1983 гг. было обнаружено 7 крупных месторождений нефти и газа. Однако развитие их задержалось по различным техническим, экономическим и политическим причинам. В 1989 г. удалось открыть самое крупное и легко доступное месторождение, разработка которого позволила сделать шельфовые проекты экономически выгодными в складывающейся системе цен. К этому времени в СССР разразился глубокий экономический кризис и реализация проектов стала возможна только на основе зарубежных инвестиций. После распада СССР инвестиционный климат в России и на Дальнем Востоке резко ухудшился, потребовалось создать специальные механизмы для гарантии интересов зарубежных инвесторов в условиях нестабильности правовой, налоговой и административной системы. В 1996 г. в России был принят федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции». По этому закону при осуществлении крупных сырьевых проектов инвесторы могут освобождаться от уплаты большинства налогов и сборов и вносить российской стороне в качестве платы в натуре определенную часть добытой нефти, газа или другого сырья. В том же году было объявлено о начале реализации проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2», осуществляемых на основе раздела продукции. 7 июля 1999 г. на буровой платформе, принадлежащей участникам проекта «Сахалин-2» началась коммерческая добыча нефти. В перспективе возможно осуществление не только двух первых, но и еще шести шельфовых проектов.

Значение сахалинских проектов для России и Дальнего Востока очень велико. Прежде всего, запущен реальный механизм раздела продукции – принципиально новый способ освоения сырьевых месторождений, защищающий потенциального инвестора от возможных изменений российского законодательства. Проекты имеют огромные масштабы : планируется добыча 400 млн тонн нефти и 800 млрд кубометров газа, общие инвестиции могут достигнуть 25 млрд долларов. Из них 17 млрд долларов составят затраты на машины, оборудование, материалы и т.п., причем до 70 % заказов на их поставку могут получить российские предприятия.²³⁴ В период 2002-2007 гг. при оптимальных условиях в проектах будет задействовано до 20 тысяч работников, причем большинство из них - россияне. Российскую долю добываемого природного газа планируется использовать для внутреннего потребления дальневосточного региона, что позволит улучшить его топливно-энергетический баланс. В работах по проектам принимают активное участие российские подрядчики. Для координации деятельности региональных администраций в сахалинских проектах создан специальный комитет из представителей Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев. Можно перечислить еще множество факторов, делающих сахалинские проекты ярким примером «точки роста» или «локомотива развития», формирующегося в региональной экономике.

Разумеется, в развитии сахалинских проектов есть и тревожные моменты – экологические, юридические и другие. Обратим внимание на чисто экономическую сторону дела. Заказы на выполнение работ по проекту распределяются, как правило, при помощи торгов. Низкая

²³⁴ *Огава К.* Россия кейзай дзехо (Информация об экономике России. На японском языке)/ Токио (Япония), 1999. С.195.

конкурентоспособность российских предприятий приводит к тому, что их роль пока сводится лишь к сборке и сварке изделий из зарубежного металлопроката. При зафиксированном в соглашениях о разделе продукции уровне участия российской стороны в 70 %, реальная доля заказов по проекту «Сахалин-1» едва ли достигает 15 %.²³⁵ Проекты осуществляются поэтапно : начинаются с добычи нефти и переходят к добыче газа. Практически вся выручка от реализации нефти в первые несколько лет направляется на покрытие произведенных затрат. Выгоды России в этот период являются минимальными, а в условиях постоянных колебаний цен на нефть невозможно сказать, когда окупятся издержки. Для российской же стороны наибольший эффект от разработки сахалинского шельфа будет получен, когда проекты перейдут от добычи нефти к добыче газа. На этом этапе должна быть создана дорогостоящая инфраструктура – газопроводы, заводы по сжижению газа, газовые терминалы – которую прямо или косвенно можно использовать для решения энергетических проблем Сахалина и Дальнего Востока. Однако, без подписания долгосрочного импортного контракта невозможно начало развития газовых месторождений. В июле 2001 г. в строительство завода по сжижению газа на южной оконечности Сахалина был заложен первый камень, а вот дата начала настоящего строительства оставалась неизвестной. По состоянию на конец 2001 г. возможных потребителей сахалинского газа найти пока не удалось. Под влиянием недавнего валютного кризиса спрос на азиатском рынке газа, прогнозируемый на 2010 г., сократился примерно на 20 %. В настоящее время строятся газовые мощности в Катаре, Омане и Индонезии, ведутся переговоры о строительстве в Австралии и Малайзии. Сахалинские проекты пока находятся в стадии планирования, а вместе с ними идет подготовка еще 7 международных газовых проектов.²³⁶ В борьбе за потребителя в Азии сахалинскому газу придется выдержать жестокую конкуренцию. С учетом этого перспективы выхода сахалинских проектов на стадию освоения газовых месторождений, а значит и их положительное влияние на дальневосточную экономику выглядит вовсе не так однозначно, как кажется на первый взгляд.

Пример сахалинского шельфа хорошо показывает, что привлечение солидных участников, огромные потенциальные масштабы, экспортная ориентированность – все это еще не гарантирует превращения проекта в «локомотив» региональной экономики. Наоборот, зависимость от экспорта делает проект подверженным колебаниям цен мирового рынка, сталкивает инвесторов с перспективой глобальной конкуренции. Это же можно сказать и о других проектах развития с участием иностранного капитала, которые были названы выше. В осуществлении каждого из них имеется множество специфических трудностей. И все же, по-видимому, в настоящее время нет иного способа привлечь в экономику Дальнего Востока крупный капитал и современные технологии, создать развитую инфраструктуру, коренным образом улучшить региональный инвестиционный климат. Именно это является главной

²³⁵ Пресс-центр Администрации Сахалинской области. Новости Сахалина и Курил. 9 сент. 2001 г. (<http://www.sakh.com/news/>).

²³⁶ *Миямото А.* LNG дзюке барансу (Баланс спроса и предложения сжиженного природного газа. На японском языке)/ Discussion Papers for International Symposium at the Slavic Research Center. Hokkaido University. Sapporo (Japan), July 22-24. 1999.

задачей формирования «точек развития» и «локомотивов экономического роста».

Неотложные проблемы региональной экономики и бюджетной системы (на примере Сахалинской области)

В экономике, социальной и бюджетной сфере российского Дальнего Востока в последние годы накопилось множество проблем, без срочного решения которых нельзя серьезно говорить о развитии региона. В качестве примера рассмотрим ситуацию в Сахалинской области.

Областная экономика имеет ряд особенностей, непосредственно влияющих на состояние бюджетной сферы (см. табл. 5.7). Отток населения и снижение жизненного уровня, общий спад производства, отмирание отраслей с высокой долей добавленной стоимости, переориентация топливной, рыбной и лесной промышленности на внешние рынки, снижение прибыльности предприятий в результате приватизации, криминализация экономики и уклонение от налогов – все эти процессы протекали на Сахалине острее, чем в среднем по России. Структурные изменения 90-х годов привели к сокращению базы налогообложения. Нехватка собственных финансовых ресурсов стала причиной сильной зависимости от федерального бюджета. Доля федеральной финансовой помощи в доходах консолидированного бюджета в 1998 г. составляла 25,2 %, а в доходах областного была запланирована даже на уровне 63,5 % (примерно половина помощи передавалась из областного в муниципальные бюджеты).²³⁷ Крупная финансовая помощь в 1995-1999 гг. позволяла сводить консолидированный бюджет с профицитом (табл. 3.8). Положение усложнялось еще и тем, что в областном хозяйстве было велико значение объектов и видов деятельности, которые финансировал федеральный бюджет – реструктуризация угольной отрасли, компенсации повышенных тарифов на электроэнергию, завоз товаров в отдаленные и северные районы, содержание инфраструктуры, используемой в военных и гражданских целях и т.д. Следовательно, влияние федерального бюджета на экономику области не ограничивалось одной лишь финансовой помощью. В основных отраслях экономики Сахалинской области производство носит сезонный характер. Рыбные путины, заготовка угля на зиму, отопительный сезон, вырубка леса, транспортировка грузов в удаленные районы приводят к большим разрывам в поступлении и расходовании бюджетных средств. Для покрытия кассовых разрывов область получала федеральные бюджетные ссуды, часть которых передавала муниципальным образованияам. В 1998 г. расходы по возврату «сезонных» ссуд (8,9 % расходов областного бюджета) превышали расходы по погашению госдолга (5,8 %). Поэтому, для Сахалина требовались иные методы повышения устойчивости бюджета по сравнению с субъектами Федерации, попавшими в долговой кризис по причине роста бюджетного дефицита.

Существенным фактором экономического развития области является активная внешняя торговля и начало освоения нефтегазоносного шельфа

²³⁷ *Араи Н., Белов А.* Особенности бюджетной системы Сахалинской области в 1996-1998 гг./ Russian Regions : Economic Growth and Environment. Ed. By T.Murakami, S.Tabata. Slavic Research Center. Hokkaido University. Sapporo (Japan), 2000. С.125.

Сахалина, что означает приток иностранных инвестиций и рост валютных доходов областных компаний. Часть доходов от инвестиционной и внешнеэкономической деятельности попадает в распоряжение администрации области в виде бонусов компаний-инвесторов, доходов от продажи квот на добычу морских биоресурсов, платежей за пользование природными ресурсами. Эти доходы трудно поддаются планированию и, в значительной степени, оседают во внебюджетных фондах. В 1996-1997 гг. в областных внебюджетных фондах концентрировались средства, равные 12-15 %, а в 1998-1999 гг. – 20-30 % от областных бюджетных доходов. Наличие таких фондов, их величина и возможность роста в будущем стало одной из наиболее ярких особенностей организации финансовых потоков в Сахалинской области.²³⁸

Все это представляло собой очень своеобразный вариант бюджетной системы, для которого трудно было подобрать аналоги в Российской Федерации. В таких условиях сформировалась бюджетная политика администрации, носившая краткосрочный и противоречивый характер. С одной стороны, в середине-конце 1990-х годов бюджет по доходам и расходам исполнялся примерно на 90 %. Трудности с исполнением бюджета ставили задачу сокращения зависимости от федеральной финансовой помощи и увеличения собственных доходов. С другой стороны, главной целью реальной бюджетной политики было не балансирование бюджета и укрепление областного налогового потенциала, а максимизация федеральных трансфертов. Для этого использовались различные средства, такие как занижение доходной базы, передача доходов во внебюджетные фонды, перевод большей части трансфертов на уровень бюджетов муниципальных образований с одновременным изъятием у них налоговых поступлений и т.д. Что касается отношений с муниципальными образованиями, то здесь действия областной администрации в определенном смысле повторяли путь, пройденный федеральным правительством. Это касается концентрации доходов, усиления перераспределительной функции бюджета, передачи на нижестоящий уровень ряда расходов без подкрепления соответствующей доходной базой и других мер, составлявших основу политики федерального бюджета в отношении областного. В 1998 г. на областной бюджет приходилось 24,6 %, а на местные бюджеты – 75,4 % консолидированных расходов (табл. 3.15). В течение ряда лет в консолидированный бюджет закладывалось превышение расходов над доходами, причем плановый дефицит постепенно сдвигался на уровень области. Доля областного бюджета в общем дефиците увеличилась с 27,5 % в 1996 г. до 38,6 % в 1998 г.²³⁹ Подчеркнем еще раз, что такими были плановые цифры, но в ходе исполнения бюджета дефицит устранялся, прежде всего за счет трансфертов. Трудно избавиться от впечатления, что концентрация планового дефицита использовалась как инструмент давления на федеральное правительство с целью максимизации финансовой помощи.

²³⁸ Подробнее см.: *Араи Н., Белов А.* Росиа рэнпо ни океру тихо зайсей сэйдо. Сахарин генти теса о мото ни (Бюджетные системы субъектов Российской Федерации. Материалы полевого исследования на Сахалине. *На японском языке*)// Росиа но зайсей (Бюджетная система России. *На японском языке*) Под ред. М.Кубонива. Экспортно-импортный банк Японии. Исследовательский материал № 28. Токио (Япония), 1996. С.134-231; *Араи Н., Белов А.* Особенности бюджетной системы Сахалинской области... С.97-128.

²³⁹ *Араи Н., Белов А.* Особенности бюджетной системы Сахалинской области... С.101.

Даже такое беглое знакомство с ситуацией в Сахалинской области в середине-конце 1990-х годов показывает сложность положения в бюджетной сфере экономики. Денежные отношения органов власти области и физических лиц постоянно нарушались, поскольку одновременно росла и задолженность областных предприятий по платежам в бюджет, и задолженность бюджета по финансированию важнейших расходов (например задолженность по зарплате работникам бюджетных организаций). Фонд собственных денежных средств, попадающий в распоряжение областных властей, был явно недостаточен для финансирования сложившихся бюджетных потребностей, что приводило к появлению бюджетного дефицита, неполному исполнению бюджета и зависимости от федеральной финансовой помощи. Бюджет как плановый документ становился нереалистичным. Анализ любых аспектов бюджетных отношений показывает, что в сложившейся системе социально-экономических связей бюджет не был способен выполнять возлагаемые на него функции.

Кризисное состояние бюджета было одновременно и причиной, и следствием сложной ситуации в областной экономике. В конце 1990-х годов в развитии Сахалина выявились три самые неотложные задачи. Речь идет о создании минимальных условий для нормальной жизни населения, установлении контроля за доходами от экспорта природных ресурсов и улучшении ситуации с энергоснабжением. Только это позволило бы остановить отток жителей, найти новые финансовые ресурсы и облегчить региональный топливно-энергетический кризис, т.е. обеспечить три важнейших ресурса развития территории – труд, капитал, энергию. Решение этих задач так или иначе связано с бюджетной системой.

Первая задача состоит в улучшении условий жизни населения. Быт жителей Южно-Сахалинска, крупнейшего города и центра Сахалинской области, без преувеличения, сосредоточен вокруг таких элементарных вещей как вода, электричество и отопление. Все городские системы водо- электро- и теплоснабжения созданы в советские времена и в настоящее время до предела изношены. Эти системы ни технически, ни организационно не приспособлены к работе в условиях дорогих энергоносителей и малых государственных капиталовложений, и сейчас не могут функционировать нормально. В марте 1999 г., например, в большинстве жилых кварталов Южно-Сахалинска электричество подавалось утром и вечером, в общей сложности по 8 часов в сутки. Подача тепла в системы централизованного отопления домов составляла 1/20 от нормативов советских времен. Водопроводная вода была настолько грязная, что не годилась даже для стирки. Все это – не отдельные случаи, а ситуация, повторяющаяся на протяжении нескольких лет в городе, имеющем статус областного центра и население 170 тыс. человек. Какие бы трудности ни испытывала городская экономика и финансы, очевидно, что реконструкция установок очистки воды, создание запасов топлива на электростанциях, ремонт ключевых элементов системы электроснабжения должны производиться в первую очередь. Надо отметить, что в 2000-2001 гг. ситуация с электроснабжением несколько улучшилась, но возникли перебои с водой. В ноябре-декабре 2001 г. в большинстве городских микрорайонов пришлось установить скользящий график подачи воды (4 часа в сутки). По-видимому, для

решения элементарных бытовых проблем Южно-Сахалинску потребуется еще немало времени.

Вторая проблема состоит в установлении контроля за движением валютной выручки от экспорта сырьевых товаров, прежде всего морепродуктов. Эта проблема имеет важное значение не только для Сахалина, но и для Камчатской и Магаданской областей, Приморского и Хабаровского краев, а в Северо-Западном федеральном округе – для Мурманской области, активно торгующей с Норвегией. В начале 1990-х годов значительная часть торговли дальневосточными морепродуктами начала осуществляться с нарушением российского и зарубежного законодательства, а проще говоря «ушла в тень». В экспорте морепродуктов сформировался мощный механизм «серой торговли».²⁴⁰ Значительная часть крабов, креветок, икры минтая и т.п., направляемых на экспорт, не учитывается российской промышленной и таможенной статистикой. По российским данным экспорт морепродуктов, например в Японию составляет ежегодно около 200 млн долл., а согласно японской таможенной статистике из России в Японию, ежегодно импортируется 1-1,3 млрд долл., разница достигает 1 млрд долларов в год.²⁴¹ Причина этого – несовершенство российских правил статистического учета, браконьерство российских рыбаков и слабый контроль за деятельностью рыбодобывающих компаний. Основная часть крабов, добываемых в акватории Сахалина и Южных Курил, поставляется в Японию. Большая доля поставок оплачивается капитанам российских судов наличными в японских портах, что является прямым нарушением российских правил финансовой и внешнеторговой деятельности. Общие суммы наличных выплат трудно оценить, но, по-видимому, они могут достигать десятков миллионов долларов в год (весь экспорт Сахалинской области в 1999 г. составил 222,6 млн долларов). С этих сумм не платятся налоги, не производятся инвестиции в рыбодобывающую и рыбоперерабатывающую отрасль, почти не ведутся доплаты морякам. При наличии политической воли и определенной решимости вполне возможно установить контроль за основными экспортёрами морепродуктов, за потоками валютной выручки, за их статистической и налоговой отчетностью. Это сразу принесло бы дополнительные доходы бюджету и источники инвестиций предприятиям рыбной отрасли, не говоря уже об уменьшении браконьерства и улучшении состояния природных ресурсов. В 2000-2001 гг. были предприняты шаги по совершенствованию распределения квот на добычу морепродуктов, внедрению систем спутникового слежения за местоположением рыболовецких судов, усилению пограничного контроля и т.д. По данным Дальневосточного таможенного управления в январе-сентябре 2001 г. экспорт через таможни ДВР увеличился на 40 %, а декларирование рыбы и морепродуктов – на 65 %, т.е. дело сдвинулось с мертвой точки. Тем не менее, резкого сокращения полуправильных поставок морепродуктов в Японию не произошло, поскольку по-прежнему сохраняется существенный разрыв в показателях российской и японской таможенной статистики.

²⁴⁰ Подробнее см. : Белов А.В. Торговля Хоккайдо и российского Дальнего Востока по данным японской таможенной статистики// Вестник ДВО РАН. № 5.1997. С.78.

²⁴¹ Огава К. Россия кейзай дзехо... С.200.

Третья проблема связана с энергоснабжением. Сахалинский шельф в будущем может превратиться в крупнейший источник топливно-энергетических ресурсов в Северо-Восточной Азии, но пока на юге Сахалина наблюдается острая нехватка энергии и топлива. Очень приятно, что в решении локальной энергетической проблемы на Сахалине есть ряд положительных моментов, которые могут стать примером для остальных дальневосточных территорий. Так, в добыче угля, основного вида топлива на Сахалине, с 1994 г. идет процесс закрытия убыточных шахт и увеличения доли открытых карьеров. Уже в 1998 г. наиболее эффективным и дешевым открытым способом было добыто 54 % сахалинского угля и эта доля продолжала повышаться. Далее, компания «Петросах», которая была основана как СП, а в настоящее время контролируется российской фирмой «Альфа-Эко», в 1996 г. построила и эксплуатирует на Сахалине средний по мощности (200 тыс. тонн нефтепродуктов в год) нефтеперерабатывающий завод. Благодаря этому удалось на треть сократить потребности в завозе из других территорий бензина, дизельного топлива и мазута. На севере Сахалина (поселок Ноглики) в 1999 г. запущена газотурбинная электростанция максимальной мощностью около 60 мегаватт, или примерно 10 % от всей мощности сахалинской энергосистемы. Вывод электростанции на проектную мощность позволит устранить дефицит электроэнергии на севере Сахалина и даст надежный источник энергии работам по освоению шельфовых месторождений. Очень важно отметить, что все три успешных шага в смягчении топливно-энергетического кризиса стали возможны без крупных централизованных инвестиций и государственного вмешательства, благодаря целенаправленной политике областной администрации, поддержке местных энергетических компаний, поиску новых источников финансирования. Следовательно, область обладает существенным потенциалом как для смягчения топливно-энергетического кризиса, так и для решения многих других первоочередных задач.

В 2001 г. в развитии областной экономики произошли серьезные положительные сдвиги. За год добыто около 3 млн тонн нефти, из них 1,7 млн тонн – в рамках проекта «Сахалин-2». На 20 % увеличилась добыча каменного угля, на 8 % – вылов рыбы и морепродуктов. В течение первых девяти месяцев рост промышленного производства составил 11 %. Увеличился приток иностранных инвестиций и внешнеторговый оборот. В сентябре 2001 г. создан не имеющий аналогов в Российской Федерации «Фонд поколений», куда, на именные счета каждого жителя области будет поступать часть доходов от эксплуатации континентального шельфа. По образному выражению одного зарубежного журналиста, Южно-Сахалинск превратился в город, в воздухе которого «висит алмазная пыль». А вот в областных финансах складывалась прямо противоположная ситуация. На 2002 г. был запланирован бюджетный дефицит в размере 242,7 млн руб., администрация вела подготовку к выпуску областного займа. Причем уровень расходов по основным социальным статьям был настолько низок, что некоторые депутаты областной Думы заговорили даже не о «бюджете выживания», как это было в конце 1990-х годов, а о «бюджете вымирания».²⁴²

²⁴² Пресс-центр Администрации Сахалинской области. Новости Сахалина и Курил. 7 дек. 2001 г. (<http://www.sakh.com/news/>).

Знакомство с экономической и бюджетной ситуацией Сахалинской области оставляет очень противоречивое впечатление. Катастрофическое состояние муниципальных систем водо- тепло- энергоснабжения и осуществление сложнейших шельфовых проектов, зависимость бюджетов от федеральной финансовой помощи и существование крупных внебюджетных фондов, бессилие в отношении «серого экспорта» морепродуктов и достижения в области «малой энергетики» – эти и другие факты говорят о необычайной сложности нынешнего этапа реформ, переживаемого областью. Мы привели лишь пример Сахалина, но в каждой части российского Дальнего Востока наверняка найдутся свои собственные неотложные экономические, политические, кадровые, бюджетные и иные проблемы, без срочного решения которых нельзя рассчитывать на создание даже минимальных условий для регионального развития.

В 1990-е годы в экономике Дальнего Востока протекал ряд негативных процессов : глубокий спад, «примитивизация» и «утяжеление» структуры промышленности, снижение жизненного уровня и отток населения, сворачивание экономических связей с другими регионами страны, сокращение возможностей развития за счет внутренних ресурсов. Позитивный потенциал внешней торговли и зарубежных инвестиций не удалось полностью использовать в целях регионального развития, в том числе и потому, что административные, правовые, бюджетные, налоговые и другие институты и органы не смогли справиться с такой задачей. В результате, на Дальнем Востоке не появилось заметных центров концентрации деловых и личных доходов, напротив, началась их утечка в другие регионы страны и за рубеж. Все сказанное серьезно повлияло на региональные общественные финансы и межбюджетные взаимосвязи. Попробуем проанализировать, каким же было это влияние.

5.2. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ДВР

5.2.1. Традиционный подход

Традиционный подход к характеристике межбюджетных отношений связан с анализом федеральной доли в составе собираемых в регионе налогов и удельного веса федеральной финансовой помощи в региональных бюджетных доходах. По имеющимся данным, на Дальнем Востоке доля федерального бюджета в собираемых налоговых доходах составляла 32,5 % в 1995 г., 33,4 в 1996 и 30,2 % в 1997 г. (табл. 5.8). Это значительно ниже среднего уровня централизации доходов в федеральном бюджете, характерного для России в целом (42,0 % в 1997 г.). Только в Восточно-Сибирском (25,9 %) и Северном районах (27,4 %) доля федерального бюджета была меньше показателя ДВР. Отношение федеральной финансовой помощи к доходам бюджетов дальневосточных территорий также превышало среднероссийские показатели. В 1998 г. средний удельный вес трансфертов, дотаций, субвенций, взаимных расчетов и бюджетных ссуд в доходах консолидированных бюджетов регионов России составлял 11,0 %, а на Дальнем Востоке изменялся в пределах от 13,1 % в Республике Саха до 57,1 % в Еврейской автономной области. Любая из

приведенных цифр говорит о слабости доходной базы бюджетов дальневосточных регионов и сильной зависимости от федеральной финансовой помощи.

5.2.2. Нормативный подход

Нормативный подход основан на измерении отклонений индексов налогового потенциала (ИНП) и индекса бюджетных расходов (ИБР) от средних значений для Российской Федерации. В большинстве регионов Дальнего Востока ИНП превышает единицу (табл. 3.10). Причем в Корякском АО, например, значение ИНП составляет 3,862 (третье место в России после Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО). Это означает, что при прочих равных условиях на одного жителя теоретически можно получить в 3,8 раза больше номинальных налоговых доходов, чем в среднем по России. Еврейская автономная область, Приморский край и Амурская область имеют показатели ИНП меньше единицы. Что касается индекса бюджетных расходов (ИБР), то во всех регионах Дальнего Востока его значение выше единицы. Максимальный уровень ИБР зафиксирован в Корякском АО и составляет 9,737 (высший в стране). Следовательно, предоставление единицы бюджетных услуг на душу населения в Корякском АО обходится в 9,7 раз дороже, чем в среднем по России. Минимальное значение ИБР на Дальнем Востоке имеет Приморский край (1,626).

Частное от деления двух указанных индексов характеризует реальную бюджетную обеспеченность. У всех регионов ДВР этот показатель существенно меньше единицы. Получается, что их налоговый потенциал явно недостаточен для того, чтобы предоставить жителям бюджетные услуги, гарантированные российским законодательством. В российской бюджетной системе регионы с реальной бюджетной обеспеченностью менее единицы получают трансферты из федерального фонда финансовой поддержки. В 2001 г. трансферты получали 70 из 89 субъектов Российской Федерации. Ни один из дальневосточных регионов не мог обходиться без трансфертов. Такое же положение, т.е. отсутствие хотя бы одного не нуждающегося в трансфертах региона, кроме Дальнего Востока имеется только на Северном Кавказе. Все это свидетельствует о том, что в бюджетной системе ДВР складывается более сложная ситуация как по сравнению с другими экономическими районами страны, так и со среднероссийскими показателями. Попытаемся проверить, подтверждается ли этот предварительный вывод более глубоким анализом движения финансовых потоков.

5.2.3. Расширенный подход

Расширенный подход к анализу межбюджетных отношений подробно рассмотрен в Главах 3 и 4 нашей работы. Напомним, что сущность его заключается в исследовании не только финансовой помощи, но и всех других видов денежных потоков между уровнями бюджетной системы (доходов и прямых расходов федерального бюджета в регионах, средств государственных межбюджетных фондов). Какие же черты характерны для Дальневосточного региона ?

Баланс финансовых потоков представляет собой соотношение доходов и расходов федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов на территории конкретного региона. В первом варианте баланса сравниваются региональные доходы федерального бюджета и федеральная финансовая помощь. По первому варианту баланса (табл. 3.11) в 1996-1998 гг. процент возврата финансовой помощи был ниже 100 % в 50 российских регионах, которых условно можно назвать «донорами». Из ДВР в число «доноров» все три года входили Хабаровский край и Сахалинская область, в 1996 г. – Приморский край и в 1998 г. – Республика Саха. Остальные 6 регионов ДВР относились к «стабильным реципиентам». Степень зависимости бюджетов отдельных регионов от федеральной финансовой помощи очень велика. Так, в 1998 г. в Корякском АО объем федеральной финансовой помощи региональному бюджету превысил величину собранных и перечисленных в федеральный бюджет доходов в 12 раз, в Чукотском АО – в 10 раз.

Второй вариант баланса сравнивает доходы федерального бюджета не только с финансовой помощью, но и с прямыми федеральными расходами в регионе (табл. 3.11). В 1996-1998 гг. процент возврата ниже 100 % имели 26 регионов («доноры» федерального бюджета по этому варианту баланса), выше 100 % – уже 48 регионов («получатели»), а в 14 регионах показатель колебался вокруг 100-процентного уровня («доноры-получатели»). Все регионы ДВР оказались в составе 48 «стабильных получателей» федеральных средств. Третий вариант баланса должен включать движение средств государственных внебюджетных фондов, но данные об этом имеются не для всех регионов. Тем не менее, можно уверенно сказать, что в течение рассматриваемого периода ни один из дальневосточных регионов ни разу не попадал в состав «доноров» по второму и третьему варианту баланса. Следовательно, ДВР – единственный экономический район РФ в котором нет ни одного субъекта Федерации, который можно было бы считать финансово-устойчивым по всем параметрам баланса финансовых потоков.

Для характеристики налогового потенциала мы используем отклонение налоговых доходов на душу населения с учетом прожиточного минимума от среднероссийского уровня.²⁴³ В 1998 г. максимальные отклонения наблюдались в Ямало-Ненецком (495,5 %), Ханты-Мансийском (400,7 %) автономных округах и Москве (287,5 %). Минимальные значения имели Республика Тыва (13,9 %) и Дагестан (14,6 %). Для регионов ДВР данные показатели колебались от 29,5 % для Еврейской АО до 85,6 % для Хабаровского края. Главными причинами межрегиональных различий являлись диспропорции в распределении ресурсного и экспортного потенциалов, неравномерность экономического развития и особенности регионального налогового законодательства.

Отношение суммы собранных налогов к ВРП, т.е. степень использования налогового потенциала, в 1997 г. в среднем по России составляла 25,7 % Номинальная налоговая нагрузка в ДВР превышала среднероссийский уровень только в Чукотском АО (29,6 %). Амурская область имела отношение налогов к

²⁴³ Здесь и далее см. : Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Под ред. А.М.Лаврова. М., 1999 г. С.155-184.

ВРП на уровне 11,9 % (минимальная цифра была зафиксирована в Республике Дагестан – 10,5 %). Остальные регионы ДВР имели показатель налоговой нагрузки в пределах от 17,5 % (Хабаровский край) до 22,9 % (Сахалинская область).

В распределении налоговых поступлений между центром и регионами наибольшая доля федерального бюджета в собираемых налогах в 1998 г. отмечена в Агинском Бурятском автономном округе (79,8 %), Республиках Алтай (66,5 %) и Калмыкия (63,8 %) и в Москве (57,7 %). Наименьшая в России доля была в Корякском АО (10,2 %). Кроме этого, показатели по ДВР колебались в пределах от 11,1 % (Чукотский АО) до 29,0 % (Хабаровский край), что значительно ниже среднероссийского уровня.

Структура налоговых доходов дальневосточных регионов существенно отличалась от среднероссийских значений. В 1999 г. налог на прибыль в ДВР давал 15,1 %, НДС – 3,9 %, подоходный налог с физических лиц – 13,1 % бюджетных доходов, в то время, как среднероссийские цифры составляли 21,2 %, 10,2 % и 14,7 % соответственно (табл. 3.4). В то же время, доля прочих доходов, а значит и финансовой помощи, была очень высока – 56,6 % в ДВР, против 40,7 % в России в среднем.

По всем характеристикам налогового потенциала ДВР относится к числу наиболее слабых в финансовом отношении российских территорий. Положение такой группы регионов как Хабаровский край, Приморский край, Республика Саха и Сахалинская область по отдельным показателям сопоставимо с ситуацией, складывающейся в Северном и Северо-Западном (кроме Санкт-Петербурга) экономических районах.

В 1996-1998 гг. в десятку наиболее крупных получателей финансовой помощи постоянно входили четыре региона – Алтайский, Краснодарский, Приморский края и Кемеровская область. Наибольшая доля финансовой помощи в 1996 г. была получена Москвой (4,4 %), в 1997 г. – Республикой Саха (Якутия) (4,5 %), в 1998 г. – Республикой Дагестан (5,1 %). Суммарная доля ДВР в федеральной финансовой помощи за указанные 3 года практически не изменилась и составила 15,8 % в 1996, 18,1 % в 1997 и 16,0 % в 1998 г. Стоит отметить, что по сравнению с ДВР большая доля федеральной помощи поступала только в Северо-Кавказский район (19,0 %). Удельный вес финансовой помощи в доходах региональных бюджетов в 1998 г. в среднем по стране составлял 11,1 %, а в Республике Саха – 13,1, в Хабаровском крае – 16,7, в Сахалинской области – 25,2 и в Приморском крае – 32,7 %. При этом, бюджеты Еврейской автономной области, Корякского и Чукотского автономных округов при формировании доходов зависели от федерального бюджета на 52-57 %. Как правило, доля финансовой помощи низка в регионах, имеющих высокие налоговые доходы на душу населения и наоборот. Это связано с механизмом исчисления и предоставления финансовой помощи.

В 1998 г. до предоставления финансовой помощи все регионы ДВР имели дефицит в пределах от -63,4 % (Корякский АО) до -17,9 % (Хабаровский край). После предоставления финансовой помощи в ряде относительно слабых в финансовом отношении регионов образовался большой профицит,

составлявший, например, 9,5 % в Еврейской автономной и 7,8 % в Амурской областях. Республика Саха даже после предоставления финансовой помощи сохранила дефицит бюджета в размере -40,3 % к расходам, что является самым большим показателем дефицита среди регионов России. По-видимому, это может быть связано с проводимой республиканскими властями экспансионистской бюджетной политикой. В 1999 г. после предоставления финансовой помощи 5 регионов ДВР имели дефицит, а остальные 5 – профицит бюджета (Табл. 3.8).

Доля ДВР в прямых расходах федерального бюджета (5,0 % в 1998 г.) соответствовала удельному весу региона в населении России (5,0 %) и была несколько ниже доли в ВРП (6,5 %). Прямые расходы федерального бюджета на душу населения скорректированные на прожиточный минимум в ДВР составляли 69 % от среднероссийского уровня. На программное финансирование в большинстве регионов ДВР в 1996-1998 гг. приходилось менее 5 % прямых расходов федерального бюджета. Исключение составляли Республика Саха и Сахалинская область (5-10 %) и Амурская область (10-20 %). По объему полученных инвестиций из федерального бюджета регионы ДВР можно разделить на 2 группы. Во-первых, Приморский край, Хабаровский край, Амурская и Сахалинская области в 1994-1998 гг. стабильно входили в число первых 20 получателей федеральных инвестиций и занимали с 7-го (Приморский край, 1995) по 20-е места (Амурская область, 1994). Каждый из этих регионов привлекал ежегодно от 1,97 до 0,97 % государственных капиталовложений. Во-вторых, Магаданская область, Еврейская автономная область, Корякский и Чукотский автономные округа относились к числу регионов, в которые не только в масштабах ДВР, но и всей страны было направлено наименьшее количество федеральных инвестиций (ежегодная доля каждого региона составляла от 0,05 до 0,27 % от их общей суммы).

5.2.4. Особенности положения ДВР в бюджетной системе страны

Количественный анализ межбюджетных связей Дальнего Востока позволяет сделать следующие выводы :

1. Отличительные черты бюджетно-финансовой системы дальневосточных регионов по сравнению с другими областями России связаны с относительно невысоким уровнем экономического и институционального развития. Как следствие, в ДВР ниже среднероссийского соотношение доходов региональных бюджетов и ВРП, выше дефицит, в структуре доходов относительно мала доля налогов на прибыль, НДС и даже подоходного налога. Удельный вес расходов на экономику, государственное управление и прочих расходов выше, а расходов на социальные цели – ниже среднего по стране.
2. Дальний Восток – это единственный экономический район РФ, в котором нет ни одного субъекта Федерации, который можно было бы считать финансово-устойчивым по всем параметрам рассмотренного баланса финансовых потоков. Следовательно, укрупнение субъектов Российской Федерации, которое рассматривается как вариант решения многих региональных проблем, не приведет к устранению зависимости ДВР от федерального бюджета.

3. В 1996-1998 гг. регионы ДВР перечисляли со своей территории в федеральный бюджет меньше средств, чем получали обратно в виде финансовой помощи. Исключением являются Хабаровский край и Сахалинская область, а также Приморский край (1996 г.) и Республика Саха (1998 г.), с территории которых перечислялось Федерации больше, чем возвращалось в виде финансовой помощи. С учетом прямых расходов федерального бюджета, все регионы ДВР являлись стабильными реципиентами.
4. Соотношение суммарных доходов и расходов федерального, региональных и местных бюджетов на территории ДВР (68,2 % в 1998 г.) является наихудшим среди экономических районов России. При сложившейся структуре доходов и расходов только Хабаровский край и Сахалинская область смогли бы примерно сбалансировать региональные бюджеты в том случае, если в их распоряжении оставлять все собираемые на территории региона налоги.
5. Удельный вес Дальнего Востока в прямых расходах федерального бюджета (5,0 % в 1998 г.) соответствовал доле региона в населении России и был близок к доле в ВРП. В то же время, прямые расходы федерального бюджета на душу населения скорректированные на прожиточный минимум в ДВР составляли всего 69 % от среднероссийского уровня. Это говорит о недостаточном финансировании федеральных объектов, инвестиционных программ и социальных мероприятий на территории Дальнего Востока.
6. В федеральных внебюджетных фондах в ДВР сконцентрированы средства, составляющие 40-60 % доходов бюджетов всех уровней. Во всех дальневосточных регионах совокупные расходы бюджетов и внебюджетных фондов превышают соответствующие доходы.
7. В ДВР сложилось типичное для России взаимоотношение региональных и муниципальных бюджетов : муниципальные органы созданы на уровне городов и районов и наделены бюджетными правами, соотношение расходов региональных и местных бюджетов соответствует среднему по стране. Неустойчивое финансовое положение ДВР проявляется и в слабости местных бюджетов. Доля собственных доходов в местных бюджетах значительно ниже, а доля финансовой помощи, как правило, намного выше среднероссийских показателей.

Таким образом, предварительные выводы о слабости налоговой базы, недостаточной бюджетной обеспеченности, зависимости региональных бюджетных систем Дальневосточных регионов от федеральной финансовой помощи получили фактическое подтверждение.

5.3. РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РАЗВИТИИ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

А теперь попытаемся сравнить различные элементы баланса финансовых потоков и сопоставить их с ВРП. В 1997-1998 гг. в ДВР расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации превышали общие налоговые доходы, собираемые на соответствующих территориях (табл. 5.9). В 1997 г. только Хабаровский край и Сахалинская область, а в 1998 г. – Сахалинская область могли бы обеспечить бездефицитный консолидированный

бюджет, если бы в их распоряжении оставить все собираемые на территории региона налоги. Следовательно, при нынешней структуре доходов и расходов за счет одних лишь собираемых в ДВР налоговых доходов обеспечить финансовую самостоятельность бюджетной системы региона невозможно.

Другое дело, если бы федеральный бюджет отказался от своей доли налогов, собираемых в ДВР, но продолжал оказывать ДВР финансовую помощь. В этом случае, большинству дальневосточных регионов удалось бы сбалансировать региональные бюджеты (в 1998 г. только Республика Саха и Еврейская АО продолжали бы иметь отрицательное сальдо). Однако, федеральная финансовая помощь для большинства регионов ДВР превышает федеральные налоговые доходы на соответствующих территориях. Поэтому, если федеральный бюджет откажется от своих налоговых доходов и одновременно прекратит финансовую помощь, то балансы бюджетов всех регионов кроме Сахалинской области окажутся отрицательными.

Мы уже отмечали, что средства поступают в регион не только в виде финансовой помощи, но и в форме прямых расходов федерального бюджета. В регионе генерируются не только налоговые и неналоговые доходы, но и доходы от внешней торговли, а также происходит движение средств внебюджетных фондов. Составить полный баланс финансовых потоков пока невозможно, но мы попытаемся сделать некоторые приблизительные оценки.

Труднее всего вычислить доходы от экспорта и импорта и составить картину их территориального распределения. Пошлины и акцизы целиком поступают в федеральный бюджет. НДС, налоги на прибыль и другие доходы от экспортеров и импортеров, как правило, расщепляются между уровнями бюджетной системы. Основу экспорта ДВР составляют цветные металлы, лес и морепродукты. В 1998 г. эти товары не облагались акцизами и экспортными пошлинами. Следовательно, большинство доходов от экспорта уже были отражены в составе налоговых и неналоговых доходов, собираемых на территории субъекта Федерации (поэтому в наших оценках бюджетные доходы от экспорта мы вообще отдельно не выделяем). Доходы от импорта (пошлина, НДС, акциз, таможенный сбор) могут колебаться от 45-55 % стоимости импортных товаров (автомобили) до 5-10 % (некоторые виды продовольствия). Точно оценить их очень трудно, поэтому мы принимаем бюджетные доходы равными 20 % импортных поступлений. Собственно говоря, это не результат расчетов, а способ иллюстрации минимально возможного объема импортных доходов по отношению к ВРП.

По нашим оценкам, в 1998 г. в ДВР поступления бюджетных и внебюджетных средств от федерального правительства (8,8 % ВРП) превышали совокупные доходы федеральных органов на территории региона (6,4 % ВРП) (табл. 5.10). Расходы бюджетной системы ДВР были существенно выше доходов (на -7,1 % ВРП). Большая часть этого дефицита покрывалась за счет федеральной финансовой помощи (5,1 % ВРП). Среди регионов ДВР наилучший баланс движения финансовых средств имели Сахалинская область и Хабаровский край. Отсюда следует по меньшей мере три вывода.

Во-первых, при нынешней структуре доходов и расходов финансовые потребности ДВР не могут быть покрыты только за счет региональных источников. Если разделить финансовые системы ДВР и федерального правительства (разумеется, чисто теоретически), регион будет иметь большое отрицательное сальдо (-9,4 % ВРП). Анализ финансовых потоков между уровнями бюджетной системы показывает, что увеличение притока бюджетных фондов в ДВР возможно не путем достижения «финансовой независимости», а путем создания в России единой для всех регионов, объективной и прозрачной системы распределения средств федерального бюджета. В качестве примера можно привести Республику Саха, которая с начала 1990-х годов имела «особые отношения» с федеральным бюджетом, но к 1999 г. вернулась к общероссийским правилам распределения бюджетных средств. Объемы федеральной финансовой помощи, прямых расходов и поступлений в рамках государственных внебюджетных фондов в ДВР могут возрасти, если в масштабах страны будет создан более объективный и прозрачный механизм распределения этих средств, а внебюджетные фонды будут консолидированы в бюджете. Это и должно стать основой финансовой политики Дальнего Востока в отношениях с федеральным центром.

Во-вторых, сложной проблемой бюджетной системы ДВР является дефицит, т.е. несбалансированность доходов и расходов. Средний уровень дефицита составляет около 2 % ВРП. Это не высокий показатель, если говорить о стабильных финансах и растущей экономике. Однако, на Дальнем Востоке складывается иная ситуация – неустойчивые темпы роста, узкая доходная база бюджетов, высокая доля федеральной помощи в доходах. Отношение дефицита к собственным доходам (без финансовой помощи) составляет уже -7,1 %, что создает в бюджетной системе ДВР постоянное напряжение.

В-третьих, нынешняя бюджетно-финансовая система, по-видимому, не оказывает ощутимого положительного влияния на экономическое развитие региона. В 1998 г. расходы федерального бюджета на территории ДВР превысили поступившие из региона доходы на сумму, эквивалентную 2,4 % ВРП. Это весьма значительная величина, которая показывает, что даже в 1998 г., в год финансового кризиса, федеральные средства в больших масштабах поступали в регион, т.е. центральное правительство существенно помогало развитию Дальнего Востока. В известном смысле, продолжалась и продолжается до сих пор государственная поддержка ДВР, которая играла важную роль на протяжении всей истории его освоения. Правда, по сравнению с социалистическим периодом, механизм и цели поддержки изменились. Основным направлением стало не финансирование развития, а текущее балансирование доходов и расходов региональных бюджетов. В то же время, в нынешней ситуации условием роста региональной экономики является стимулирование государственного и частного секторов, совместные частные и государственные капиталовложения, развитие инфраструктуры. Источником фондов может стать сокращение дефицита региональной бюджетной системы, что позволит направить часть средств на осуществление бюджетных программ и расширение инвестиций, основание банка развития, формирование федерального финансового фонда регионального развития и т.д.²⁴⁴ Указанные

²⁴⁴ Экономическая политика на Дальнем Востоке России... С.68.

меры уже предлагались российскими учеными в начале 1990-х годов, но в период радикальных рыночных реформ осуществить их оказалось невозможно. Только в последние годы созрели более или менее благоприятные условия для того, чтобы прекратить разговоры о недостаточном внимании федерального правительства к проблемам Дальнего Востока, отказаться от бесконечного перетягивания каната в распределении средств между регионом и федерацией и перейти к болезненной перестройке региональных бюджетных систем и созданию нового финансового механизма стимулирования экономического развития. Ответственность за это, в значительной степени, лежит на властях региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ вертикальных бюджетных связей Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, существовавшая в СССР система бюджетно-финансовых отношений, или «бюджетного социализма», имела ряд специфических черт : огосударствление бюджетной и финансовой деятельности, большие масштабы перераспределения общественного продукта, превращение значительной части товаров и услуг в «общественные блага», выполнение бюджетом и финансами только функций перераспределения доходов и аллокации ресурсов (но не макроэкономической стабилизации), невозможность достижения баланса затрат (налогов) и результатов (полезности общественных благ) одними лишь методами бюджетного равновесия, распределение подавляющей части расходов на неконкурентной и неисключаемой основе, отсутствие демократического учета предпочтений потребителей в процессе общественного выбора, поддержание равновесия в условиях мягких бюджетных ограничений, тесная взаимосвязь финансов предприятий и государства и т.д. Для вертикальных отношений в системе «бюджетного социализма» были характерны такие особенности, как отсутствие прямой связи доходных источников и расходных потребностей, мягкие бюджетные ограничения на всех уровнях и институциональная среда, не отвечавшая принципам объективности, прозрачности и общепризнанности всеми субъектами межбюджетных связей. В течение нескольких десятков лет «бюджетный социализм» был составной частью механизма централизованного планирования и управления. Распад экономических, политических и социальных институтов планового хозяйства быстро превратил его в хаотический набор отдельных блоков, каждый из которых оказался внутренне устойчивым, но построенным на иных принципах, чем предполагает теория общественных финансов.

Во-вторых, в современной бюджетной системе Российской Федерации сохраняется ряд элементов «бюджетного социализма». Более того, главной ее характеристикой является переходный характер. Содержание этого понятия заключается в переходе от «бюджетного социализма» к модели общественных финансов, основанной на малом вмешательстве государства в экономику и низком уровне социальных обязательств. «Продвинутость» переходного процесса можно определить следующим образом : в 1992-1999 гг. в результате радикальных реформ были сокращены масштабы экономической деятельности государства, достигнут примерный баланс доходов и расходов и перестроена их структура, расширены полномочия бюджетов субнациональных уровней, созданы институциональные основы новой бюджетно-финансовой системы. С 2000 г. в бюджетных реформах начался эволюционный этап, главной задачей которого является формирование условий для устойчивого и самостоятельного развития, а также повышение эффективности российских общественных финансов. Современные особенности перехода связаны с неодинаковой скоростью трансформации «бюджетного социализма» на различных этажах бюджетной системы. По нашему мнению, создание жестких бюджетных ограничений, изменения доходов и расходов, появление рыночной институциональной среды и многие другие реформы относительно быстро продвигались на федеральном, но запаздывали на субнациональном уровне, что подтверждает анализ вертикального среза общественных финансов Российской

Федерации. В настоящее время федеральные финансы, по сравнению с региональными и муниципальными, действуют в условиях более жестких бюджетных ограничений, меньше вовлечены в прямое субсидирование производства и потребления, шире используют демократические методы для выбора вариантов аллокации финансовых ресурсов. В отношениях федеральных и региональных бюджетов достигнута относительно высокая степень децентрализации, установлены единые и прозрачные принципы распределения доходов и расходов. Напротив, в рамках субъектов федерации сохраняются такие важные элементы социалистической «бюджетной вертикали» как планирование на основе расходных потребностей, гарантии «минимальных бюджетов» муниципальных образований, субъективные методы распределения ресурсов и полномочий. Это сказывается на состоянии всей системы российских межбюджетных отношений и определяет необходимость глубокого реформирования российских общественных финансов.

В-третьих, под эффективным бюджетным федерализмом мы понимаем децентрализацию доходных источников и расходных обязательств, отвечающую требованиям фискальной эквивалентности, жестких бюджетных ограничений и протекающую в такой институциональной среде, которая способствует появлению конкуренции субъектов межбюджетных отношений или подчиняет их деятельность решению важных задач общественного развития. В ходе экономических реформ в России сложилась особая модель бюджетного федерализма, основной чертой которой нам кажется ее асимметричный характер, имеющий множество аспектов. Так например, смешиваются функции федерального и регионального уровней, поскольку федеральный бюджет занимается предоставлением локальных общественных благ и, наоборот, перекладывает свои обязательства на субнациональные бюджеты (функциональный аспект). Расходные обязательства сдвинуты в сторону региональных, а доходные полномочия сконцентрированы в федеральном бюджете (вертикальный аспект). Финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на субнациональном уровне, но они заведомо недостаточны для решения поставленных задач. И расходная, и доходная деятельность региональных и местных властей жестко регламентирована федеральным законодательством. Система межбюджетных отношений, с юридической точки зрения, чрезвычайно централизована даже по меркам унитарных государств, т.е. процесс реальной децентрализации бюджетной системы не завершен. Региональные и местные власти фактически обладают большими неформальными полномочиями («неформальный» аспект). Политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но в действительности многие решения принимаются региональными и местными властями в рамках неформальных полномочий. Подобная деятельность регионов, направленная на компенсацию сложившейся асимметрии, не позволяет реализовать преимущества бюджетной децентрализации. Возникает серьезное противоречие между формальной централизацией бюджетной системы и неформальными полномочиями региональных властей.

Асимметричная система межбюджетных отношений не отвечает ни одному из выделенных нами признаков эффективного «бюджетного федерализма». Действительно, чрезвычайно низка «фискальная

эквивалентность», т.е. степень соответствия собственных налоговых доходов объему предоставляемых общественных благ. Конкуренция регионов ведет не к увеличению объема ресурсов и улучшению их использования, а к избыточному повышению налоговой нагрузки и ухудшению условий экономической деятельности. Это не только не способствует, но и затрудняет решение главной задачи экономики страны – созданию условий для устойчивого, самостоятельного и сбалансированного развития. Очевидно, что необходимо изменение тенденций развития межбюджетных отношений.

В-четвертых, количественный анализ вертикальных финансовых потоков показывает, что в России сформировались стабильные группы субъектов федерации, имеющих различные варианты участия в системе межбюджетных отношений. Условно их можно классифицировать как «столичный», «ресурсный», «нейтральный», «зависимый», для которых различаются состояние экономики, баланс финансовых потоков, масштабы и направления неформальной деятельности региональных властей. В Санкт-Петербурге сложился особый, «технократический» способ включения в бюджетную систему страны. Отличительными его чертами является опора на диверсифицированный экономический потенциал, относительно небольшой приток финансовых ресурсов из других регионов и федерального бюджета, четкая стратегия реформирования бюджетных отношений. «Технократическая модель» обеспечила устойчивость и самостоятельное развитие бюджета города в период реформ. В настоящее время стабильное состояние городской системы общественных финансов, устойчивость бюджета, эффективность бюджетного механизма – все это позволяет заявить о создании в Санкт-Петербурге одной из самых развитых в России систем управления городскими бюджетно-финансовыми средствами. Сложнейший процесс трансформации экономики и общественных финансов Санкт-Петербурга, в основном, завершен. Создана самостоятельная, сбалансированная и работающая бюджетная система, которая превратилась в эффективный и наиболее мощный инструмент экономической политики.

Анализ экономики и общественных финансов Дальневосточного региона и Сахалинской области приводит к другим выводам. Для бюджетных систем дальневосточных субъектов федерации характерна несбалансированность, сильная зависимость от финансовой помощи центрального правительства и широкое применение всего арсенала «неформальных» методов, направленных на ее максимизацию. Неудивительно, что нынешняя бюджетно-финансовая система не оказывает ощутимого положительного влияния на экономическое развитие региона. Одной из причин этого является политика федеральных властей в области межбюджетных отношений. В известном смысле, продолжалась и продолжается до сих пор государственная поддержка Дальнего Востока, которая играла важную роль на протяжении всей истории его освоения. Правда, по сравнению с социалистическим периодом, объемы, механизм и цели поддержки изменились. Основным направлением стало не финансирование развития, а текущее балансирование доходов и расходов региональных бюджетов. В этом смысле, в региональной бюджетной системе сохраняются важные элементы «бюджетного социализма». В то же время, в нынешней ситуации условием роста региональной экономики является стимулирование государственного и

частного секторов, совместные частные и государственные капиталовложения, развитие инфраструктуры. Источником фондов может стать сокращение дефицита региональной бюджетной системы, что позволит направить часть средств на осуществление бюджетных программ и расширение инвестиций, основание банка развития, формирование федерального финансового фонда регионального развития и т.д. Ответственность за это, в значительной степени, лежит на властях региона. Российское правительство должно обеспечить формирование среды, в которой усилия регионов будут направлены не на бесконечное перетягивание каната в распределении средств между регионом и федерацией, а на перестройку региональных бюджетных систем и создание нового финансового механизма стимулирования экономического развития.

В-пятых, межбюджетные отношения настолько тесно связаны с моделью государственного устройства и принципами экономической политики, что их реформа может быть только частью общей политической и экономической стратегии. По-видимому, основные элементы такой стратегии уже определены. В 2000 г. правительство подтвердило ориентацию на строительство экономики либерального типа с относительно низким уровнем государственного вмешательства. Это предполагает резкое снижение налоговой нагрузки, расходов расширенного правительства и, соответственно, доли ВВП перераспределяемой через общественные финансы. В организации бюджетной системы взят долгосрочный курс на децентрализацию, исходя из принципов «федерализма, сохраняющего рынок». В январе 2001 г. принято решение полностью выполнять государственные международные обязательства, что потребует концентрации доходов в руках федерального правительства. С учетом этого, недавние шаги по централизации бюджетных ресурсов на федеральном уровне могут быть вполне оправданными. Выражение «федерализм, создающий рынок» отражает общую направленность осуществляемых мер. Тем не менее, в тактическом плане они не соответствуют достижению заявленной цели – реальной бюджетной автономии на субнациональном уровне. Возникает несоответствие между стратегией и тактикой, общими задачами реформирования общественных финансов и конкретными целями в сфере межбюджетных отношений, установками федерального правительства и текущими интересами регионов в осуществлении бюджетных реформ. По существу, проводится политика «централистского федерализма». С нашей точки зрения, противоречивость этой формулы лучше всего отражает характер политического выбора, сделанного российскими властями в 2000-2001 гг.

«Централистский федерализм» в условиях неполного контроля за финансами регионов может привести к активизации их неформальной деятельности, и тем самым – к повышению общей налоговой нагрузки и ухудшению экономического климата. Этому способствует сохранение мягких бюджетных ограничений, элементов вертикального соподчинения бюджетов и субъективное распределение бюджетных полномочий между региональными и муниципальными органами. Следовательно, остатки «бюджетного социализма» на субнациональном уровне способны оказать негативное влияние на состояние общественных финансов и экономики страны в целом. Реформа в этой области должна быть направлена на создание эффективного «бюджетного федерализма», устранение асимметричного характера межбюджетных связей, разрешение

существующих противоречий между политикой концентрации ресурсов и полномочий на федеральном уровне и потребностью в их децентрализации для лучшего использования общественных финансов. Конкретные мероприятия реформы могли бы включать, сужение круга обязательств, создание адекватной доходной базы и эффективную либерализацию деятельности правительств субнационального уровня, что в равной степени необходимо для выполнения их растущих обязанностей в российской бюджетной системе. Только это позволит завершить начатую реформу «бюджетного социализма» и подчинить бюджетные отношения задачам повышения эффективности производства и предоставления общественных благ.

Список использованной литературы

1. *Алиев Э.* Административно-территориальное деление России (историческая справка)// Федерализм. 1999. № 2
2. *Араи Н., Белов А.* Особенности бюджетной системы Сахалинской области в 1996-1998 гг./ Russian Regions : Economic Growth and Environment. Ed. By T.Murakami, S.Tabata. Slavic Research Center. Hokkaido University. Sapporo (Japan), 2000. С.125.
3. *Аронова Г.Б.* Из опыта определения трансфертов местным бюджетам// Финансы. № 7. 2000
Пронина Л.И. О налоговых доходах местных бюджетов во второй части Налогового кодекса Российской Федерации// Финансы. № 9. 2000. С.24.
4. *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы/ М., 1999
5. *Белов А.В.* Торговля Хокайдо и российского Дальнего Востока по данным японской таможенной статистики// Вестник ДВО РАН. № 5.1997
6. *Беловодова Е.В.* Проблемы нефинансируемых мандатов// Финансы. № 8. 2000
7. *Богачева О.В., Амиров В.Б.* Проблемы укрепления бюджетов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления// Финансы. № 9. 1997
8. *Богомазов Г.Г., Дроздова Н.П.* Роль государства в экономике России в конце XIX-начале XX в.// История финансовой политики в России. СПб, 2000
9. Большой экономический словарь/ Под ред. А.Н.Азрилияна. М., 1998
10. *Бореснова Е.В., Китова Е.Н.* Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местных уровнях// Финансы. № 5. 2000
11. Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении/ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. СПб., 2000
12. Бюджетная система России/ Под ред. Г.Б.Поляка. М., 1999
13. Бюджетная система России/ Под ред. Г.Б.Поляка. М., 1999
14. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию "О бюджетной политике на 2002 год". (<http://strana.ru/state/kremlin/2001/04/20/987776763.html>).
15. *Васильев В.И.* Местное самоуправление/ М., 1999
16. *Витковская Г., Зайончковская Ж.* Новая столыпинская политика на Дальнем Востоке : ожидания и результаты. Будущее Дальневосточного региона/ Под ред. Г.Витковской, Д.Тренина. М., 1999
17. *Вишневский А.* Серп и рубль/ М., 1998
18. Двадцатое сентября 1880 г. – Программная записка Н.Х.Бунге Александру II «О финансовом положении России»// Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999
19. *Демин С.В.* Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998/ СПб., 1999
20. *Дмитришина Е.В., Хурсевич С.Н.* Экономические и политические факторы обеспечения

разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы// Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. М., № 6.1999

21. *Жильцов Е.Н.* Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций/ М., 1995
22. *Жильцов Е.Н.* Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций/ М., 1995
23. *Илларионов А.* Платить или не платить ? Альтернативные стратегии снижения бремени государственного внешнего долга// Вопросы Экономики. № 10. 2001
24. *Илларионов А.* Экономическая политика в условиях открытой экономики со значительным сырьевым сектором. (<http://www.polit.ru/documents/413251.html#i1>).
25. *Илларионов А.Н.* Попытки финансовой стабилизации в СССР и в России// Вопросы Экономики. 1995. № 7
26. Инвестиционный рейтинг регионов России// Эксперт. 2000. 30 окт. № 41
27. Инвестиционный рейтинг регионов России// Эксперт. 2001. 5 нояб. № 41
28. *Ишаев В.И., Минакир П.А.* Дальний Восток России : реальности и возможности экономического развития/ Хабаровск, 1998
29. *Ковригин Е.Б., Кондрашев Л.Г.* Формирование советско-японских торгово-экономических отношений// Советско-японские экономические отношения в тихоокеанскую эру/ Под ред. Чичканова В.П. Хабаровск, 1989
30. *Корнаи Я.* Дефицит/ М., 1990
31. *Кротов В.Ю.* Финансовая стабилизация на региональном уровне – опыт Санкт-Петербурга// Пути преодоления финансового кризиса. (Сборник научных материалов 37 годичного собрания Санкт-Петербургских Научных Советов по экономическим проблемам Российской академии наук). СПб., 1999
32. *Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М.* Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) . Париж. Январь. 2001 // (<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>)
33. *Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М.* Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Париж, январь 2001. (<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>). Журнальный вариант данной статьи опубликован в «Вопросах Экономики» (№ 4. 2001. С.34-51).
34. *Лавров А.М.* Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации// Совершенствование межбюджетных отношений в России. Институт экономики переходного периода. Научные труды. № 24. 2000
35. *Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерленд Д.* Бюджетный федерализм в России: проблемы и возможности для реформ// Инвестиционный климат и экономическая стратегия России. Высшая школа экономики. Центр стратегических разработок. М., апр. 2000 г
36. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ// Вопросы Экономики. 1999. № 3
37. *Леонов С.Н.* Региональная экономическая политика в переходной экономике/ Владивосток, 1998

38. *Любимцев Ю.* Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений// *Экономист.* 2000. № 6
39. *Максимова Н.* Никакого произвола. Реформа межбюджетных отношений глазами Минфина// *Эксперт.* 2000. 4 сент. № 32
40. Мартынов А., Артюхов В., Виноградов В. Россия как система. *Practical Science*, 1997 (<http://www.sci.aha.ru/nav.htm>).
41. *Минакир П.А.* Региональная экономическая политика. Стратегия развития региона/ Хабаровск, 1997
42. *Попов В.В.* Динамика производства при переходе к рынку : влияние объективных условий и экономической политики// *Вопросы Экономики.* 1998. № 7
43. *Попов В.В.* Почему падение производства в регионах России было неодинаковым// *Мировая Экономика и Международные Отношения.* 2000. № 9
44. *Попов В.В.* Сильные институты важнее скорости реформ// *Вопросы Экономики.* 1998. № 8
45. *Попов В.В.* Экономика России в 1999 г. Прогноз. Обзор экономической ситуации в первой половине 1999 года/ ВШМБ. АНХ при Правительстве РФ. М., 1999
46. Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений. Министерство финансов Российской Федерации. М., 2000. (<http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>).
47. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Министерство финансов Российской Федерации. 14 мая 2001 г. (<http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>).
48. Программа реформирования бюджетной системы Санкт-Петербурга. Приложение к распоряжению губернатора Санкт-Петербурга от 28 дек. 2000 г. № 1346-р.
49. *Пронина Л.И.* Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления// *Финансы.* № 5. 2000
50. *Пронина Л.И.* Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления// *Финансы.* № 5. 2000
51. Российский статистический ежегодник/ М., 2000
52. Российский статистический ежегодник/ М., 2000
53. Россия после кризиса 1998 г. Доклад Всемирного банка// *Вопросы Экономики.* № 12. 2001
54. *Рыбаков Ф.Ф.* Экономика Санкт-Петербурга : прошлое, настоящее, будущее/ СПб, 2000
55. Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник/ СПб., 2000
Регионы России. Статистический сборник/ М., 2000
56. Санкт-Петербург. 1999-2000/ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. СПб., 2000
57. *Свиштунов П.* Субнациональные заимствования в Российской Федерации// Неопубликованный отчет агентства EA Rating. 1999
58. *Сомоев Р.Г.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации/ СПб., 1999

59. *Сомоев Р.Г.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации/ СПб., 1999
60. *Стиглиц Дж.Ю.* Экономика государственного сектора/ М., 1997
61. Стратегический план Санкт-Петербурга/ СПб., 1998
62. Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект. Фонд «Центр стратегических разработок». 15 мая 2000 г. Раздел 2.1.1.1. (<http://www.kommersant.ru/Docs/>)
63. Февраль 1877 г. – «Финансовое духовное завещание» М.Х.Рейтерна// Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999
64. Федеральная целевая программа экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы/ М., 1996
65. Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Под ред. А.М.Лаврова. М., 1999 г
66. Финансовое положение Санкт-Петербурга. Янв. 2000 г. Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга (www.fincsm.spb.ru).
67. Финансы России. Статистический сборник/ М., 1998
68. Финансы/ Под ред. М.В.Романовского. М., 2000
69. *Ходачек А.М.* Управление экономикой в крупном городе: вопросы теории и практики государственного регулирования/ СПб
70. *Швецов А.* Системные преобразования местных бюджетов// Вопросы Экономики. № 8. 2001
71. Экономика Дальнего Востока : пять лет реформ/ Под ред. П.А.Минакира. Хабаровск, 1998
72. Экономическая политика на Дальнем Востоке России. Концепция и программа/ Под ред. П.А. Минакира. Хабаровск, 2000
73. Экономическая Энциклопедия/ Под ред. Л.И.Абалкина. М., 1999
74. Экономические реформы в России. Итоги первых лет. 1991-1996/ Под ред. В.П. Логинова. М., 1997
75. *Якобсон Л.И.* Государственный сектор экономики/ М., 2000
76. *Яснопольский Н.Л.* О географическом распределении государственных доходов и расходов в России/ Киев, 1890.
77. A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991
78. *Bird R.* Rethinking Subnational Taxes : A New Look at Tax Assignment/ IMF Working paper WP/99/165. 1999
79. *Buchanan J.M., Musgrave R.F.* Public Finances and Public Choice/ MITI. 2000
80. *De Broek M., Koen V.* The Great Contractions in Russia, the Baltics and the Other Countries of the Former Soviet Union : A View from the Supply Side// IMF Working Paper WP/00/32. IMF. March 2000

81. Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies/ Edited by R.M.Bird, R.D.Ebel, C.I.Wallich. The World Bank. Washington DC (USA), 1995
82. Fiscal Federalism in Theory and Practice/ Edited by T. Ter-Minassian. IMF. 1997
83. Fiscal Federalism in Theory and Practice/ Edited by T.Ter-Minassian. IMF. 1997
84. From Plan to Market. World Development Report 1996/ IBRD-WB. 1996
85. From Plan to Market. World Development Report. 1996/ The World Bank. New York, 1996
86. *Gardner S.H.* Comparative Economic Systems/ The Dryden Press (USA). 1998
87. *Gupta S., Leruth L., Mello de L., Charkavarti Sh.* Transition Economies : How Appropriate Is the Size and Scope of Government ?// IMF Working Paper WP/01/55. IMF. May 2001
88. *Huges J.* From Federalisation to Recentralisation// Developments in Russian Politics. Vol.5/ Edited by S.White, A.Pravda, Z.Gitelman. Palgrave (England). 2001
89. *Kasper W., Streit M.E.* Institutional Economics/ Edward Edgar Publishing. 1998
90. *Kolodko G.W.* Globalization and Catching-Up : From Recession to Growth in Transition Economies// IMF Working Paper WP/00/100. IMF. June 2000
91. *Lasko M.* Hidden Economy – an Unknown Quality ?// The Economics of Transition. 2000. № 1. Vol. 8.
92. *Le Houerou P., Rutkovski M.* Federal Transfers in Russia : Their Impact on Regional Revenues and Incomes// Comparative Economic Studies. № 38.1996
93. Lenin on Politics and Revolution/ Edited by J.E.Connor. Bobbs-Merril. 1968
94. *Litwak J.M.* Central Control of Regional Budget : Theory With Applications to Russia/ OECD. Working Paper № 275
95. *Martinez-Vazques J., Boex J.* Russia's Transition to a New Federalism/ Washington DC (USA), 2001
96. *McAuley A.* The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations : Equity or Political Influence// Europe-Asia Studies. 1997. № 49 (3)
97. *Morozov A.* Intergovernmental Transfer Reform in Russian Federation/ Fiscal Policy Note. The World Bank. Washington DC (USA), 1998
98. *Musgrave R.* The Theory of Public Finances : A Study in Public Economy/ McGraw-Hill.1959
99. *North D., Weingast B.* Constitutions and Commitment : The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeen-Century England// Journal of Economic History. December. 1989
100. *Oates W.* Fiscal Federalism/ Harcourt Brace. 1972
101. *Potter B.H., Diamond J.* Setting Up Treasuries in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union/ IMF Occasional Paper № 198. Oct.3, 2000
102. *Rosen H. S.* Public Finance/ Irwin-McGrow Hills.1999
103. *Rosen H.S.* Public Finance./ Irwin-McGrow Hills. 1999
104. Russia and the Challenge of Fiscal Federalism/ Edited by C.I.Wallich. The World Bank.

Washington DC (USA), 1994

105. Russia and the Challenge of Fiscal Federalism/ Edited by C.I.Wallich. The World Bank, 1994. P.68.
106. Russia and the Challenge of Fiscal Federalism/ Edited by C.I.Wallich. Washington DC (USA), 1994
107. Russian Federation : Recent Economic Developments/ IMF staff country report № 99/100. September 1999
108. Russian Federation : Report on Post-Program Monitoring Discussions// IMF staff country report № 01/102. May 2001
109. Russian Federation : Selected Issues// IMF staff country report № 00/150. November 2000
110. Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD. 2000
111. *Shleifer A., Treisman D.* Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia/ London (England), 2000
112. *Stephan J.J.* The Russian Far East : a history/ Stanford University Press, 1994
113. *Tabata S.* The distribution of oil and gas export earnings among Russian regions// Presented on the Slavic Research Center's Annual Winter Symposium (Jan 25-26, 2001). Hokkaido University. Sapporo (Japan).
114. *Tanzi V.* On fiscal federalism : issues to worry about/ Presented to the Conference on Fiscal Decentralisation, sponsored by the IMF Fiscal Affairs Department (FAD), IMF Headquarters, Washington, D.C., November 20–21, 2000. P.2.// (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>)
115. *Tanzi V., Tsibouris G.* Fiscal Reform Over Ten Years of Transition// IMF Working Paper WP/00/113. IMF. June 2000
116. The State in a Changing World. World Development Report. 1997/ World Bank. 1997
117. *Tiebout Ch.* A pure theory of local expenditures// Journal of Political Economy. № 64. 1956
118. Transition and Institutions. The Experience of Gradual and Late Reformers/ Edited by G.Cornia, V.Popov. Oxford University Press. 2001
119. *Treisman D.* The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia// British Journal of Political Sciences. 1996. № 26
120. *Weingast B.* The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Growth// Journal of Law, Economics and Organization. Spring. 1995
121. *Араи Н., Белов А.* Росия рэнпо ни океру тихо зайсей сэйдо. Сахарин генти теса о мото ни (Бюджетные системы субъектов Российской Федерации. Материалы полевого исследования на Сахалине. На японском языке)// Росия но зайсей (Бюджетная система России. На японском языке)/ Под ред. М.Кубонива. Экспортно-импортный банк Японии. Исследовательский материал № 28. Токио (Япония), 1996
122. *Белов А.В., Демин С.В.* Fiscal Relations between Center and Regions of Russia – A Case Study of St.Petersburg// Monthly Bulletin on Trade With Russia & East Europe (На японском языке). Tokyo (Japan), February 2000

123. *Миямото А.* LNG дзюке барансу (Баланс спроса и предложения сжиженного природного газа. *На японском языке*) / Discussion Papers for International Symposium at the Slavic Research Center. Hokkaido University. Sapporo (Japan), July 22-24. 1999
124. *Огава К.* Росия кейзай дзехо (Информация об экономике России. *На японском языке*) / Токио (Япония), 1999
125. Росия но зайсей (Бюджетная система России. *На японском языке*) / Под ред. М.Кубонива. Экспортно-импортный банк Японии. Исследовательский материал № 28. Токио (Япония), 1996
126. *Саката М.* Хокуто Азия кейзай рон (Экономика Северо-Восточной Азии. *На японском языке*) / Токио (Япония), 2001
127. Тэнкан ки но Росия кейзай. Сидзе кейзай ико то тоукей сисутему (Российская экономика в период трансформации. Переход к рынку и система статистики. *На японском языке*) / Под ред. М.Кубонива, С.Табата. Токио (Япония), 1999
128. Хокуто Азия сякай сихон. (Социальная инфраструктура Северо-Восточной Азии. *На японском языке*) / Ниигата (Япония), 2001

Таблица 1.1

Виды общественных благ *							
Виды	Чистое общественное благо		Смешанное общественное благо				
	национального масштаба	регионального, локального масштаба	обычного типа (с преобладанием свойства частного)	перегружаемое благо совместного потребления	благо ограниченного доступа (клубное)	социально-значимое благо (заслуженное)	услуги отраслей естественной монополии (квазиобщественное)
Особенности	Полная неконкурентность, совместное пользование при полной неубываемости потребления, неделимость и полная неисключаемость в предоставлении блага, предоставление благ государственными институтами		Совместный характер потребления с разной степенью исключаемости и убываемости потребления благ		Совместный характер потребления с высоким уровнем исключаемости и убываемости, большой объем и значительный внешний эффект (предоставление благ различными структурами)		Совместный характер потребления, высокая убываемость и исключаемость
Примеры	национальная оборона	маяк, местная полиция и т.д.	медикаменты, табак, алкоголь, экологически вредные технологии и т.д.	мосты, тоннели, дороги и т.д.	спортивные клубы, пляжи и т.д.	услуги образования, здравоохранения, культуры и др.	железнодорожный транспорт, связь, коммунальные службы и т.д.

* См.: Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций/ М., 1995. С.23

Таблица 2.1

Некоторые характеристики госбюджета СССР (% ВВП) *						
Основные статьи доходов и расходов	1985	1986	1987	1988	1989, оценка 1)	1990, план 2)
Доходы (всего), из них:	47.3	45.8	43.6	41.7	41.0	48.2
госпредприятия	14.9	15.8	15.0	13.2	11.9	12.6
налог с оборота	12.6	11.5	11.4	11.5	11.8	12.7
внешнеэкономическая деятельность	8.4	7.2	7.5	6.2	6.3	5.4
Расходы (всего), из них:	49.7	52.0	52.0	51.0	49.5	50.6
инвестиции в экономику	8.2	8.3	8.7	8.7	7.2	4.4
субсидии	8.9	9.4	9.3	10.1	10.6	11.8
оборона	2.5	2.4	2.4	6.5	8.0	7.4
Баланс	-2.4	-6.2	-8.4	-9.2	-8.5	-7.9

* См.: A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991. P.55

1) Оценка исполнения бюджета по данным за январь-ноябрь 1989 г.

2) По данным Министерства финансов СССР

Таблица 2.2

Доходы госбюджета СССР (млрд руб.) *						
Основные статьи доходов	1985	1986	1987	1988	1989, оцен ка 1)	1990, план 2)
Доходы (всего), из них :	367.7	366.0	360.1	365.1	384.9	410.1
Налоговые доходы, в т.ч.:	337.1	335.6	342.9	340.0	361.6	387.8
налоги на доходы	148.4	159.7	158.8	154.3	157.3	168.0
взносы социального страхования	25.4	26.5	28.1	30.1	33.1	44.8
налог с оборота	97.7	91.5	94.4	101.0	111.1	121.9
налоги на внешнюю торговлю	65.0	57.3	60.9	53.9	58.2	49.4
доходы от других видов международной деятельности	0.6	0.6	31.5	0.7	0.9	2.4
налоги на владельцев транспортных средств	-	-	-	-	1.1	1.3
Неналоговые доходы	30.6	30.4	17.2	25.1	23.3	22.3
* См.: A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991. P.282						
1) Оценка исполнения бюджета по данным за январь-ноябрь 1989 г.						
2) По данным Министерства финансов СССР						

Таблица 2.3						
Расходы госбюджета СССР (млрд руб.) *						
Основные статьи расходов	1985	1986	1987	1988	1989, оценка 1)	1990, прогноз 2)
Расходы (всего), из них:	386.0	415.6	429.3	445.9	465.1	485.6
Экономика	217.2	234.1	234.0	203.1	200.1	188.2
Оборона	19.1	19.1	20.2	57.3	75.2	71.0
Правоохранительная деятельность и правопорядок	5.7	6.0	6.2	6.6	8.2	9.6
Административные расходы	3.0	3.0	2.9	3.0	2.9	2.9
Наука	13.7	14.4	12.4	16.9	10.1	11.0
Социальные и культурные мероприятия	111.9	119.3	127.6	134.3	139.3	160.5
Лотереи	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Внешнеэкономическая деятельность	2.2	4.9	11.9	15.6	15.4	14.9
Прочие расходы	13.0	14.6	13.9	9.1	13.7	27.3
* См.: A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991. P.289						
1) Оценка исполнения бюджета по данным за январь-ноябрь 1989 г.						
2) По данным Министерства финансов СССР						

Таблица 2.4

Распределение расходов государственного бюджета СССР (%)*									
Уровень бюджетной системы	1932	1940	1946	1955	1965	1975	1980	1985	1990
Бюджет Союза ССР	77.0	75.8	79.5	73.9	42.5	51.1	53.6	52.5	49.5
Бюджеты союзных республик, из них:	23.0	24.2	20.5	26.1	57.5	48.9	46.4	48.5	50.5
бюджеты АССР	6.0	7.0	6.3	11.6	36.7	31.0	30.3	31.6	33.8
местные бюджеты	17.0	17.2	14.2	14.5	20.8	17.9	16.1	15.9	16.7

* См.: *Сомов Р.Г.* Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации/ СПб., 1999. С.31

Таблица 2.5

Структура и распределение доходов госбюджетов республик СССР в 1990 (%) *									
Республики Союза ССР	Доходы всего	Налог с оборота		Подходный налог		Налог на прибыль		Субсидии союзного бюджета	Прочие доходы
	доля в общей сумме	доля налога, оставшаяся в республике	доля в доходах республиканского бюджета	доля налога, оставшаяся в республике	доля в доходах республиканского бюджета	доля налога, оставшаяся в республике	доля в доходах республиканского бюджета	доля в доходах республиканского бюджета	доля в доходах республиканского бюджета
Все республики в среднем	100.0	82.0	37.5	57.0	8.5	14.0	6.6	3.5	44.2
РСФСР	55.3	84.0	37.7	50.0	9.2	12.0	7.6	-	45.5
Украина	15.9	68.0	31.3	50.0	7.8	12.0	5.8	-	55.1
Белоруссия	4.7	71.0	47.5	50.0	5.5	20.0	5.9	-	41.1
Эстония	0.8	76.0	47.4	100.0	11.6	84.0	11.0	-	30.0
Латвия	1.3	57.0	43.8	100.0	7.5	58.0	15.6	-	33.1
Литва	1.7	94.0	41.9	50.0	10.0	78.0	9.3	-	38.8
Молдавия	1.4	87.0	44.1	50.0	5.6	20.0	4.1	-	46.2
Грузия	1.8	100.0	48.7	100.0	6.4	20.0	4.5	-	41.4
Армения	1.4	77.0	57.1	50.0	5.1	20.0	5.1	2.9	29.8
Азербайджан	1.8	75.0	47.7	50.0	4.8	20.0	4.5	-	43.0
Казахстан	6.1	100.0	30.3	100.0	7.2	20.0	3.3	25.0	34.2
Туркменистан	0.9	100.0	34.8	100.0	5.2	20.0	2.2	30.9	26.9
Узбекистан	4.7	100.0	34.5	100.0	5.2	20.0	3.4	26.7	30.2
Таджикистан	1.1	100.0	40.7	100.0	4.8	20.0	2.6	15.2	36.7
Киргизия	1.2	100.0	40.0	100.0	5.0	20.0	3.4	18.3	33.3

* См.: A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991. P.279

Таблица 2.6

Распределение доходов госбюджета СССР по уровням бюджетной системы в 1989 г. (%) *					
Основные статьи доходов	Госбюджет СССР	Бюджет Союза ССР	Госбюджеты союзных республик		
			Всего	Республики	Местные органы
Доходы (всего), из них :	100	53	47	26	21
Налоговые доходы, в т.ч. :	100	53	47	27	20
налоги на доходы	100	54	46	17	29
налоги и взносы из прибыли	100	59	41	20	22
подоходный налог	100	39	61	11	50
налог с оборота	100	14	86	59	27
взносы социального страхования	100	84	16	16	-
внешнеэкономическая деятельность	100	100	-	-	-
Неналоговые доходы	100	56	44	19	25

* См.: A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991. P.280

Таблица 2.7

Распределение расходов госбюджета СССР по уровням бюджетной системы в 1989 г. (%) *					
Основные статьи расходов	Госбюджет СССР	Бюджет Союза ССР	Госбюджеты союзных республик		
			Всего	Республики и	Местные органы
Расходы (всего), из них :	100	51	49	33	16
Экономика	100	37	63	51	12
Социально-культурные мероприятия	100	26	74	37	37
Наука	100	82	18	17	1
Оборона	100	100	-	-	-
Правоохранительная деятельность	100	100	-	-	-
Прочие расходы	100	63	37	14	23
Международная деятельность	100	99	1	1	-

* См.: A Study of the Soviet Economy. Vol. I/ IMF. 1991. P.281

3-2. Структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета по уровням бюджетной системы РФ (1992-1999, %).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Федеральный бюджет								
Доходы	56.0	51.0	47.0	53.0	50.5	48.2	47.4	50.7
Расходы	61.0	50.0	49.0	49.0	47.5	44.3	49.8	48.0
Бюджеты субъектов РФ*								
Доходы	44.0	49.0	53.0	47.0	49.5	51.8	52.6	49.3
Расходы	33.0	50.0	51.0	51.0	52.5	55.7	50.2	52.0
* Субъекты федерации и муниципальные органы								
Источник :								
Российский статистический ежегодник./ Госкомстат России. – М., 2000, с.504.								

3-3. Децентрализация бюджетной системы РФ.									
	доходы до трансфертов				федеральны е трансферт ы регионам (% ВВП)	чистые расходы			
	% ВВП			субнациона льный (% от общего)		% ВВП			субнациона льный (% от общего)
	всего	федеральны й	субнациона льный			всего	федеральны й	субнациона льный	
1991	н.д.	н.д.	н.д.	41	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	39
1992	28	16	12	44	1.7	31	19	12	39
1993	25	10	15	58	4.3	32	16	16	50
1994	27	12	15	54	4.5	36	18	18	49
1995	25	14	11	48	1.8	30	15	15	49
1996	27	14	13	48	2.2	35	19	16	46
1997	24	10	14	58	2.6	32	14	18	56
1998	21	9	13	62	1.6	27	12	15	56
1999*	24	12	12	49	1.4	26	13	13	49
(*) - первая половина									
Источник :									
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 124.									

3-4. Доходы и расходы консолидированного бюджета РФ (1999).						
	Консолидированный бюджет		В том числе			
			федеральный бюджет		бюджеты субъектов федерации	
	млрд. рублей	% к ВВП	млрд. рублей	% к ВВП	млрд. рублей	% к ВВП
Доходы, всего	1213.6	26.3	615.5	13.4	660.8	14.3
в т.ч. налоговые доходы, из них:	1007.5	21.9	509.7	11.1	497.8	10.8
налог на прибыль	221.0	4.8	81.1	1.8	139.9	3.0
подоходный налог с физлиц	117.3	2.5	20.0	0.4	97.3	2.1
НДС	288.2	6.3	221.1	4.8	67.1	1.5
акцизы	109.1	2.4	84.2	1.8	24.9	0.6
налоги на совокупный доход	7.0	0.1	1.3	0.0	5.7	0.1
налоги на имущество	53.2	1.2	0.7	0.0	52.5	1.2
платежи за польз.прир.ресурсами	45.3	1.0	10.6	0.2	37.4	0.8
неналоговые доходы, из них:	84.7	1.8	49.2	1.1	35.5	0.7
от имущили от деятельности	24.1	0.5	7.4	0.2	16.7	0.3
от внешнеэкон.деятельности	36.4	0.8	36.4	0.8	0.0	0.0
безвозмездные перечисления	15.1	0.3	0.0	0.0	77.8	1.7
доходы целевых бюджетных фондов	106.3	2.3	56.6	1.2	49.7	1.1
Расходы, всего	1258.0	27.3	666.9	14.5	653.8	14.2
в т.ч. гос.управление и местн.самоуправление	46.3	1.0	14.8	0.3	31.5	0.7
международная деятельность	59.1	1.3	59.1	1.3	-	-
национальная оборона	115.6	2.5	115.6	2.5	-	-
правоохранит.деятельность	74.6	1.6	55.6	1.2	19.0	0.4
промышленность, энергетика, строительство	31.4	0.7	17.1	0.4	14.3	0.3
с/х и рыболовство	35.5	0.8	8.8	0.2	26.7	0.6
транспорт, дор.хозяйство, связь и информатика	26.3	0.6	0.9	0.0	25.4	0.6
ЖКХ	127.3	2.8	-	-	127.3	2.8
соц.-культ.мероприятия	367.0	8.0	85.1	1.9	281.9	6.1
обслуживание го.долга	190.0	4.1	162.9	3.5	27.1	0.6
расходы целевых бюдж.фондов	101.1	2.2	56.2	1.2	44.9	1.0
прочие расходы	83.8	1.7	90.8	2.0	55.7	1.1
Дефицит/профицит	-44.4	1.0	-51.4	1.1	7.0	0.1
Источник:						
Финансы в России./ Госкомстат России, - М., 2000, с.26.						

3-5. Двусторонние соглашения правительства РФ и субъектов федерации по бюджетно-финансовым вопросам.													
Регион	Дата подписания	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Республика Татарстан	15.02.94	x	x										
Республика Башкортостан	03.08.94	x											
Республика Саха (Якутия)	28.06.95		x	x									
Республика Удмуртия	17.10.95			x			x						
Свердловская область	12.01.96			x	x	x				x	x		x
Краснодарский край	30.01.96			x									
Республика Коми	20.03.96			x	x						x	x	
Хабаровский край	24.04.96						x				x		
Иркутская область	27.05.96						x	x	x		x		x
Нижегородская область	08.06.96										x		
Ростовская область	29.05.96					x							
Санкт-Петербург	13.06.96	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x
Вологодская область	02.07.97										x		
Мурманская область	30.10.97								x		x		x
Ярославская область	30.10.97										x		
Челябинская область	04.07.97								x		x		
1 - можно оставлять до 100 % некоторых федеральных налогов, собранных на территории региона													
2 - индивидуальные соглашения по распределению налогов													
3 - федеральные расходы финансируются за счет федеральных налогов, собранных в регионе													
4 - право проведения индивидуальных взаимозачетов с федеральным бюджетом													
5 - создание золотого фонда для гарантии обязательств региона													
6 - индивидуальные соглашения по перечислению трансфертов и данным для их расчета													
7 - соглашения о "минимальных бюджетах" и распределении налогов для их финансирования													
8 - компенсации федерального бюджета для финансирования переданных региону расходных полномочий													
9 - специальный федерально-региональный фонд финансирования целевых расходов													
10 - финансирование федеральных расходов в регионе отделением федерального казначейства за счет собираемых федеральных налогов													
11 - финансирование региональных программ из федерального бюджета													
12 - право распоряжения доходами и расходами региональных отделений государственных внебюджетных фондов, а также право назначения их руководителей													
Пункты 1-9 не применялись на практике, кроме республик Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия)													
Пункты 10-12 распространяются на все субъекты федерации, независимо от существования соглашений													
Источник :													
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000/ OECD, 2000, pp. 122-123.													

3-6. Показатели асимметрии бюджетного федерализма (1993-1998).						
Регион	бюджетные расходы на душу населения (средний уровень = 1)		доля федеральной помощи в общих доходах, %		доля налогов, переданных в региональные бюджеты, % от собранной суммы	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
В среднем по регионам РФ	1.00	1.00	18.10	13.15	62.90	62.93
Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия)	1.46	1.56	0.00	7.18	100.00	84.33
Другие республики	0.91	0.77	47.00	35.56	65.60	70.57
Области и края	0.88	0.77	17.60	14.35	62.20	78.13
Города Москва и Санкт-Петербург	1.48	1.80	10.60	1.01	54.60	45.35
Автономные области и округа	2.74	2.48	29.00	7.25	50.30	69.18
в т.ч. нефте - газодобывающие (*)	2.98	7.19	5.20	3.45	49.10	68.70
другие	2.27	1.60	79.40	45.18	67.30	79.14
(*) Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа						
Источник :						
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 122-123.						

3-7. Доля налогов, фактически перечисленных в федеральный бюджет (% от общей суммы собранных налогов).								
Субъект федерации	Налог	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Республика Татарстан	Всего	0.1	0.0	16.6	22.7	19.0	24.6	11.1
	Налог на прибыль	0.0	0.0	27.0	34.5	27.6	26.4	23.6
	НДС	0.0	0.0	32.7	41.1	37.9	37.9	22.4
	Акцизы	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Республика Башкортостан	Всего	0.1	0.0	12.5	26.2	27.0	27.0	17.8
	Налог на прибыль	0.0	0.0	18.3	32.1	32.5	32.5	19.9
	НДС	0.0	0.0	23.8	43.6	59.7	59.7	52.1
	Акцизы	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Республика Саха (Якутия)	Всего	1.2	1.2	0.0	0.5	28.3	28.3	22.1
	Налог на прибыль	0.0	0.0	0.0	0.0	36.0	36.0	40.0
	НДС	0.0	0.0	0.0	0.0	68.9	68.9	50.9
	Акцизы	0.0	0.0	0.0	0.0	35.5	35.5	47.2
В среднем по России	Всего	51.7	51.7	30.2	40.9	43.7	43.7	37.1
	Налог на прибыль	41.2	41.2	34.7	36.0	36.0	36.0	37.5
	НДС	74.1	74.1	59.5	68.4	68.4	68.4	62.7
	Акцизы	47.5	47.5	60.0	73.0	84.4	84.4	74.8
Источник :								
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. Лавров А.М., Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.51.								

3-8. Структура доходов и расходов бюджетов субъектов РФ (1999, %).												
	Доходы						Расходы					
	Налог на прибыль	НДС	Подходный налог	Налоги на имущество	Платежи за пользование прир. ресурсами	Прочие доходы	Промышленность, энергетика, строит.	С/х, рыболовство	Социально-культурные мероприятия	Транспорт, дорожное хозяйство, связь	ЖКХ	Прочие расходы
Российская Федерация	21,2	10,2	14,7	7,9	5,3	40,7	2,2	4,1	43,1	3,9	19,5	27,2
Северный район	27,1	8,5	15,3	8,0	5,5	35,6	0,4	3,8	47,8	4,0	21,9	22,1
Республика Карелия	20,8	6,0	14,5	7,3	6,0	45,4	0,2	2,7	46,0	2,0	18,8	30,3
Республика Коми	21,9	10,2	15,9	10,3	8,3	33,4	0,2	4,2	47,7	2,0	17,7	28,2
Архангельская область	19,0	6,9	16,5	7,3	9,8	40,5	1,0	3,1	51,3	2,3	19,2	23,1
Вологодская область	43,3	8,0	12,3	6,5	2,2	27,7	0,1	6,6	48,3	9,6	18,8	16,6
Мурманская область	25,7	10,1	17,7	8,0	2,3	36,2	0,8	1,8	45,6	2,6	33,7	15,6
Северо-Западный район	20,2	8,0	16,3	8,3	1,2	46,0	0,7	0,9	40,8	9,6	19,0	29,0
г. Санкт-Петербург	18,8	8,2	17,3	8,3	0,6	46,8	0,3	0,1	39,7	12,6	17,0	30,3
Ленинградская область	26,4	7,6	13,1	9,6	2,8	40,5	1,4	2,6	38,0	1,7	25,7	30,6
Новгородская область	22,3	9,2	16,1	7,2	2,7	42,5	0,6	3,3	52,2	3,0	25,8	16,1
Псковская область	15,4	6,0	12,7	4,3	3,3	58,3	3,3	4,0	51,9	1,8	18,4	20,6
г. Москва	26,0	11,9	25,5	7,6	0,3	28,7	3,4	2,5	33,5	5,7	22,7	32,2
Московская область	17,9	11,4	15,6	9,0	3,4	42,7	0,8	0,8	39,5	4,8	24,7	29,4
Нижегородская область	18,0	14,7	16,9	10,6	1,7	38,1	0,5	4,3	44,7	5,8	22,4	22,3
Самарская область	21,2	15,3	18,2	12,5	4,5	28,3	1,6	2,7	52,3	5,8	22,2	15,4
Дальневосточный регион	15,1	3,9	13,1	5,4	5,9	56,6	2,7	3,9	43,5	1,8	22,1	26,0
Республика Саха (Якутия)	17,2	1,8	8,9	3,5	12,8	55,8	1,0	8,1	48,0	0,8	15,3	26,8
Еврейская автономная область	8,0	3,7	10,9	2,8	1,3	73,3	0,4	1,7	56,3	1,9	23,6	16,1
Чукотский АО	2,1	0,1	8,3	5,8	1,4	82,3	5,6	0,5	44,8	1,2	10,3	37,6
Приморский край	14,8	6,1	17,8	7,3	1,4	52,6	3,4	1,8	37,8	3,4	32,5	21,1
Хабаровский край	19,8	5,9	13,7	5,6	2,5	52,5	4,2	2,2	42,2	2,6	20,5	28,3
Амурская область	11,2	3,4	15,3	9,7	3,0	57,4	1,6	2,8	44,4	1,5	21,5	28,2
Камчатская область	12,1	3,7	13,9	3,7	1,3	65,3	3,7	0,9	47,3	1,3	27,9	22,5
Корякский АО	14,1	1,2	10,4	1,7	3,3	69,3	0,1	0,4	34,9	0,3	11,3	53,0
Магаданская область	11,2	2,1	11,9	6,2	6,1	62,5	1,4	0,5	34,0	0,8	24,1	39,2
Сахалинская область	12,8	7,3	18,2	5,4	4,5	51,8	5,7	2,1	44,1	1,9	27,9	18,3

Источник :

Финансы России. Статистический сборник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.44-55.

3-9. Изменения в распределении налогов (% от сбора налогов, поступающих в субнациональные бюджеты).										
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
НДС	25	25	25	25	25	15	15	0		
Налог на прибыль (ставка)	22	22	22	22	22	19	19	19+5(*****)		
Подоходный налог	100	90	90	100	100	80(*)	84	99		
Акцизы										
нефть, газ, бензин, автомобили	0	0	0	0	0	0	0	100		
алкоголь	50	50	50	50	50	50	50	50		
другие	100	100	100	100	100	100	100	100		
Плата за минеральные ресурсы	(***)	(***)	(***)	(***)	60	60	60(*****)	60(*****)		
Спецналог (****)	20	33	33	-	-	-	-	-		
Налог с продаж	-	-	-	-	-	100	100	100		
Налог на вмененный доход	-	-	-	-	-	50(**)	50(**)	50(**)		
(*) Федеральный бюджет получает подоходный налог по ставке 3 % (средняя - 15 %)										
(**) Юридические лица платят 25 % в федеральный бюджет и 25 % в социальные внебюджетные фонды, физические лица - 75 % в региональный и местные бюджеты и 25 % в социальные внебюджетные фонды										
(***) Отдельные нормативы по различным видам платежей										
(****) Налог с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства РФ										
(*****) плата за добычу углеводородного сырья. По другим видам ресурсов установлены иные пропорции.										
(*****) Вводится муниципальный налог на прибыль со ставкой 5 %.										
Источники :										
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 127.										
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. Лавров А.М., Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.37.										
Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. N 227-ФЗ "О федеральном бюджете на 2000 год" (с изменениями от 10 июля, 5 августа 2000 г.)										
Федеральный закон от 28 декабря 2000 г. О федеральном бюджете на 2001 год/ http://www.akdi.ru/finance/new/										

3-10. Структура доходов региональных и местных бюджетов (%).								
	1997		1998		1999		2000 (янв-июнь)	
	Региональные	Местные	Региональные	Местные	Региональные	Местные	Региональные	Местные
Доходы всего	100	100	100	100	100	100	100	100
в т.ч. сбор налогов	69	67	64	64	75	71	76	68
Распределяемые налоги	55	54	50	52	60	56	58	53
Регулирующие (*)	31	40	30	38	25	42	23	39
Фиксированные федеральные (**)	3	12	3	12	4	12	4	13
Ограничиваемые на федеральном уровне (***)	21	2	17	2	31	2	31	1
в т.ч. налог на прибыль	19	-	15	-	20	-	25	-
Другие налоги (****)	13	8	14	12	15	15	18	15
Неналоговые доходы	6	2	6	4	6	4	6	4
Трансферты из бюджетов вышестоящего уровня	24	31	30	32	19	25	18	28
(*) Ставки и пропорции распределения устанавливаются ежегодно вышестоящим уровнем власти.								
а) для региональных бюджетов : НДС, подоходный налог, акцизы, налоги на природные ресурсы (есть исключения)								
б) для местных бюджетов : НДС, подоходный налог, налог на вмененный доход, налоги на природные ресурсы (есть исключения)								
(**) Ставки устанавливаются вышестоящим уровнем власти, а правила распределения - федеральным законодательством.								
а) для региональных бюджетов : плата за полезные ископаемые								
б) для местных бюджетов : плата за полезные ископаемые, налог с продаж, налог на имущество предприятий								
(***) Вышестоящий уровень власти устанавливает верхний предел ставок								
а) для региональных бюджетов : налог на прибыль, налог на вмененный доход, дорожные налоги								
б) для местных бюджетов : земельный налог								
(****) Ставки, базы, льготы устанавливаются децентрализованно, но в рамках федерального законодательства								
а) для региональных бюджетов : налог с продаж, налог на имущество предприятий, налог на вмененный доход, лицензионные и регистрационные сборы								
б) для местных бюджетов : лицензионные и регистрационные сборы, налог на имущество физических лиц								
Источник :								
1997-1998 : Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 127.								
1999-2000 : Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субъектов федерации // Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, Январь 2001. http://www.oecdworld								

3-11. Основные показатели структуры расходов (1995-2000, % ВВП, бюджет).				
	1995-1997	1998	1999	первое полу г. 2000, оцен ка
Федеральные расходы	19.7	16.9	17.6	16.3
Процентные	4.8	4.5	6.3	5.3
Непроцентные	13.9	11.4	10.0	9.7
зарплата	3.2	3.2	2.6	2.5
трансферты населению	1.9	1.9	1.5	1.6
трансферты регионам	2.1	1.9	1.4	1.4
оборона и безопасность (не включая зарплату)	2.3	2.0	2.2	2.0
капитальные расходы	1.6	0.2	0.4	0.5
прочие	2.9	2.3	1.9	1.6
Бюджетные фонды	1.0	0.9	1.2	1.3
Региональные и местные расходы	17.7	17.4	15.9	14.7
Наиболее важные статьи расходов	16.3	15.2	13.4	12.1
жилье	4.2	3.5	2.7	2.4
здравоохранение	2.5	2.2	2.0	1.8
образование	3.5	3.1	2.8	2.5
прочее	6.2	6.4	5.8	5.5
Бюджетные фонды	0.0	0.3	0.3	0.6
Территориальные дорожные фонды	1.4	2.0	2.2	1.9
Расходы государственных внебюджетных фондов	8.8	9.6	7.7	7.1
Пенсионный фонд	6.4	6.9	5.4	5.0
Фонд занятости	0.4	0.3	0.3	0.2
Фонд социального страхования	1.2	1.2	1.0	1.0
Фонд обязательного медицинского страхования	0.9	1.2	1.0	0.9
Расходы расширенного правительства *	42.7	41.5	39.0	35.6
Непроцентные расходы *	37.8	36.9	32.6	30.2
Наиболее важные консолидированные расходы **	28.2	24.8	22.0	20.4
* за исключением межбюджетных трансфертов				
** непроцентные расходы, за исключением бюджетных и внебюджетных фондов и межбюджетных трансфертов				
Источник :				
Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.90.				

3-12. Основные федеральные мандаты (1998). (*)			
	Количество регионов, указавших данный нормативный акт в числе переданных федеральных расходных мандатов в 1998 году (**)	Стоимость для региональных бюджетов в (% ВВП)	% финансирования в 1998 г.
ФЗ от 12.01.95 №5-ФЗ "О ветеранах"	67	1.64	29.3
ФЗ от 24.11.95 №181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"	64	0.64	21.2
ФЗ от 19.05.95 №81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"	62	1.16	39.0
ФЗ от 25.05.98 г № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих"	34	0.15	69.0
Указ Президента РФ от 05.05.92 №431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей"	30	0.16	25.2
Закон РФ от 15.05.91 №1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"	35	0.02	34.6
Закон РФ от 09.06.93 №5142-1 "О донорстве крови и ее компонентов"	28	0.02	54.7
Закон РФ от 13.01.96 №12-ФЗ "Об образовании"	27	0.15	31.1
ФЗ от 12.01.96 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле"	26	0.01	56.7
Закон РСФСР от 18.10.91 №1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий"	24	0.08	31.4
Итого по наиболее часто упоминаемым федеральным мандатам (***)		7.74	30.6
(*) 10 федеральных мандатов, упомянутых наибольшим количеством регионов			
(**) Всего опрошено 68 регионов			
(***) 25 мандатов, указанных более чем 2-мя регионами			
Источники :			
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 132.			
Минимальная оценка переданных федеральных расходных мандатов./ Министерство финансов РФ, http://www.minfin.ru/fvr/spend_sep.htm			

3-13. Финансовая помощь бюджетам субнационального уровня.			
Год	% к ВВП	% к расходам федерального бюджета	% к доходам субнациональных бюджетов
1992	1.64	8.00	11.80
1993	3.57	18.30	20.10
1994	3.61	16.60	19.90
1995	1.79	10.60	12.40
1996	2.06	13.10	14.30
1997	1.89	12.20	12.00
1998	1.48	10.30	11.10
Источник :			
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. Лавров А.М., Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.54.			

3-14. Структура финансовой помощи регионам (%).						
Доля в финансовой помощи	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Трансферты	0	9.6	49.8	44.8	46.7	74.7
Дотации	14.9	0	1.7	1.7	2.9	5.3
Субвенции	5.8	11.2	6.8	4.4	3.1	1.4
Взаимные расчеты	77.9	76.7	39	40.5	28.7	24.7
Бюджетные ссуды (*)	1.4	2.4	2.6	8.6	18.5	-6.1

(*) Бюджетные ссуды рассматриваются статистикой как источник финансирования бюджетного дефицита. По этому, непокрытые на конец года ссуды, фактически, можно считать формой финансовой помощи регионам.

Источник :

Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. Лаврова.М., Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.61.

3-15. Факторы динамики доходов (1995-2000, % ВВП).				
	1995-1997	1998	1999	первое полу г. 2000, оцен ка
Федеральные доходы	12.5	11.0	13.4	17.3
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-1.5	0.9	4.8
Изменения экономической политики	0.0	-0.7	1.1	4.2
экспортные налоги	0.0	-0.5	0.2	1.8
прочее	0.0	-0.2	0.9	2.4
Внешние и структурные эффекты	0.0	0.0	0.1	0.2
курс/условия торговли	0.0	0.2	0.0	-0.3
прибыльность/заработная плата	0.0	-0.2	0.1	0.4
Прочие факторы	0.0	-0.8	-0.3	0.5
Справочно : федеральные "наличные" доходы *	9.9	9.0	13.4	17.3
Региональные и местные доходы**	17.0	16.2	15.8	15.8
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-0.9	-1.2	-1.3
Сокращение трансфертов	0.0	-0.9	-1.1	-0.8
Изменения экономической политики	0.0	1.9	1.1	0.1
Внешние и структурные эффекты	0.0	-1.3	-1.2	-1.1
курс/условия торговли	0.0	-1.1	-1.3	-1.5
прибыльность/заработная плата	0.0	-0.2	0.1	0.5
Прочие факторы	0.0	-0.6	0.0	0.5
Доходы государственных внебюджетных фондов	8.8	8.7	8.6	9.1
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-0.2	-0.2	0.3
Изменения экономической политики	0.0	0.0	0.0	0.0
Внешние и структурные эффекты	0.0	0.3	-0.5	-0.4
Прочие факторы	0.0	-0.5	0.2	0.7
Расходы расширенного правительства ***	34.9	33.4	35.6	39.7
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-1.5	0.7	4.8
Изменения экономической политики	0.0	1.2	2.1	4.2
экспортные налоги	0.0	-0.5	0.2	1.8
прочее	0.0	1.7	2.0	2.5
Внешние и структурные эффекты	0.0	-0.7	-1.3	-1.1
курс/условия торговли	0.0	-0.7	-1.0	-1.6
прибыльность/заработная плата	0.0	-0.1	-0.3	0.5
Прочие факторы	0.0	-1.9	-0.1	1.7
* за исключением доходов, поступивших в результате взаимозачетов				
** с учетом дорожных фондов				
*** за исключением межбюджетных трансфертов				
Источник :				
Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.89.				

3-16. Показатели дисбаланса субнациональных бюджетов (% ВВП).			
	1996	1997	1998
Доходы	12.8	13.9	13.2
Федеральная помощь	2.2	2.6	1.6
Расходы	16	17.7	15.2
Дефицит на кассовой основе	-1	-1.2	-0.4
Рост налоговых неплатежей	1.1	0.7	0.7
Рост бюджетных неплатежей	1.1	0	0.7
"Итоговый дефицит"	-1	-0.5	-0.4
Нефинансируемые федеральные мандаты	4.6	5	5.3
"Расширенный итоговый дефицит"	-5.6	-5.5	-5.7
Источник :			
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 138.			

3-18. Размер и структура субнационального долга и гарантий по займам и кредитам в 53 регионах РФ по состоянию на 1 января 1999 г.

	Внутренний долг и гарантии			Внешний долг и гарантии			
	Консолидированный долг региона	Региональный долг	Муниципальный долг	Консолидированный долг региона	Региональный долг	Муниципальный долг	
Млрд. рублей	89.0	50.4	38.6	Млн. долларов США	1272.0	1177.0	96.0
% от собственных доходов	50.1	н.д.	н.д.	% от собственных доходов	17.9		
% от ВРП (1997)	6.2	3.5	2.7	% от ВРП (1997)	2.2	2.1	0.2
Структура долга и гарантий (%)				Структура долга и гарантий (%)			
Всего	100.0	100.0	100.0	Всего	100.0	100.0	100.0
Ценные бумаги	9.0	15.8	0.2	Ценные бумаги	31.2	33.7	-
Агроблигации	3.7	6.6		Банковские кредиты	28.8	31.0	2.0
Векселя	0.9	1.4	0.2	Займы IBRD, EBRD	10.8	3.9	95.4
Банковские кредиты	28.2	18.4	40.9	Гарантии	29.0	31.4	0.6
Бюджетные займы	24.0	18.4	31.3	Просроченный долг (%)			
Гарантии	34.2	39.4	27.5	Всего	9.2	9.4	6.6
Просроченный долг (%)				Ценные бумаги	0.0	0.0	0.0
Всего	35.0	25.0	48.0	Банковские кредиты	29.4	29.2	4.1
Ценные бумаги	29.4	29.3	10.3	Займы IBRD, EBRD	5.0	1.4	6.8
Агроблигации	н.д.	н.д.	н.д.	Гарантии	1.0	1.0	-
Векселя	37.5	41.2	3.3	Обслуж. долга (% собст. доходов)			
Банковские кредиты	11.4	27.5	1.9	1999	6.4	7.9	1.0
Бюджетные займы	54.7	31.7	72.4	2000	5.1	6.2	1.1
Гарантии	45.7	22.5	89.2	2001	6.7	8.1	1.7
Обслуж. долга (% собст. доходов)							
1999	49.7	47.4	52.2				
2000	5.2	7.7	2.4				
2001	3.1	4.0	2.1				
Источник :							
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000/ OECD, 2000, pp. 145.							

3-19. Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации на душу населения.						
	доходы на душу населения			расходы на душу населения		
	тыс руб/чел	тыс руб/чел	руб/чел	тыс руб/чел	тыс руб/чел	руб/чел
	1992	1994	1998	1992	1994	1998
	1	2	3	4	5	6
Российская Федерация	16.7	614.8	2818.6	15.2	718.7	2879.7
1 Республика Карелия	19.1	701.5	2725.8	26.5	802.2	2818.7
2 Республика Коми	22.9	772.3	4472.2	21.2	935.9	5214.2
3 Архангельская область	13.3	526.5	2199.2	14.1	660.8	2270.7
4 Ненецкий АО	32.7	802.0	8585.1	51.9	1551.0	8238.3
5 Вологодская область	15.3	618.8	2610.1	15.0	707.3	2730.0
6 Мурманская область	25.1	777.0	4305.7	22.3	927.3	4329.0
7 г. Санкт-Петербург	13.1	2102.4	3438.8	12.7	2268.8	3359.3
8 Ленинградская область	12.7	440.9	2313.4	11.9	477.4	2555.2
9 Новгородская область	16.0	385.8	2278.3	15.3	526.3	2203.0
10 Псковская область	13.2	349.2	1558.0	14.3	483.1	1580.4
11 Брянская область	9.7	367.4	1164.4	9.2	450.9	1136.3
12 Владимирская область	13.5	406.6	1662.2	10.8	481.3	1713.2
13 Ивановская область	11.8	336.5	1393.6	10.9	437.2	1456.6
14 Калужская область	8.9	429.7	1931.1	9.1	536.7	1894.8
15 Костромская область	13.5	429.3	2654.3	12.7	605.1	2825.4
16 г. Москва	21.6	1879.8	5820.8	20.1	1842.9	5808.1
17 Московская область	11.6	540.8	2490.6	9.2	402.3	2607.6
18 Орловская область	12.8	349.9	1957.2	12.5	525.9	2054.9
19 Рязанская область	12.0	464.6	1733.3	10.7	558.3	1693.4
20 Смоленская область	11.8	420.2	1599.4	10.9	493.8	1627.5
21 Тверская область	10.3	423.9	1822.7	9.1	500.7	1794.2
22 Тульская область	12.3	396.2	1578.3	10.4	481.3	1570.9
23 Ярославская область	18.5	617.8	2695.0	16.0	654.1	2755.4
24 Республика Марий Эл	12.7	349.9	1469.4	13.4	589.3	1370.2
25 Республика Мордовия	14.4	358.2	2122.3	13.8	512.3	2330.1
26 Чувашская Республика	11.6	416.9	1617.6	11.7	479.9	1589.9
27 Кировская область	12.2	402.7	1839.0	11.5	457.6	1743.9
28 Нижегородская область	15.4	551.0	2341.5	13.1	547.6	2470.2
29 Белгородская область	15.5	508.7	1841.4	14.5	575.4	1940.8
30 Воронежская область	10.5	375.6	1545.7	9.3	424.7	1593.4
31 Курская область	13.8	365.9	2076.4	11.3	412.5	2238.9
32 Липецкая область	15.2	455.6	2336.9	13.2	505.8	2401.8
33 Тамбовская область	9.4	342.8	1488.6	10.3	444.3	1397.9
34 Республика Калмыкия	17.1	192.2	2608.5	17.4	801.3	2550.0
35 Республика Татарстан	28.2	572.9	4242.4	22.1	632.8	4486.5
36 Астраханская область	10.8	344.1	1786.9	10.6	474.1	1671.2
37 Волгоградская область	14.0	431.1	1698.7	12.4	476.3	1753.2
38 Пензенская область	8.2	284.9	1178.9	8.3	411.4	1151.5
39 Самарская область	21.6	739.4	2957.5	17.9	739.8	2933.8
40 Саратовская область	10.7	367.1	2027.6	9.8	433.9	2017.5
41 Ульяновская область	13.4	483.8	1795.1	12.2	611.0	1645.9
42 Республика Адыгея	11.2	246.8	2045.6	10.7	490.0	2075.6
43 Республика Дагестан	10.0	85.3	1477.6	11.0	360.3	1277.8
44 Ингушская Республика	8.9	41.8	2162.3	8.2	380.0	1981.1
45 Чеченская республика	7.4	92.3	2582.8	7.4	85.9	2642.5
46 Кабардино-Балкарская Респ.	5.5	183.0	795.5	5.3	544.3	803.0
47 Карачаево-Черкесская Респ.	18.7	236.2	2619.7	22.4	511.5	2524.8
48 Республика Северная Осетия	8.9	191.5	142.6	8.3	547.3	245.8
49 Краснодарский край	10.2	449.1	1494.0	9.3	520.6	1522.6
50 Ставропольский край	7.8	363.8	1593.8	7.2	508.2	1539.3
51 Ростовская область	11.0	392.6	1420.6	10.0	431.4	1404.1
52 Республика Башкортостан	35.4	714.1	3450.6	21.3	680.3	3522.5
53 Удмуртская Республика	13.1	401.9	2366.5	12.7	525.0	2506.9
54 Курганская область	12.6	346.1	1635.1	11.4	501.9	1582.7
55 Оренбургская область	13.5	401.3	2144.1	11.8	503.5	2532.1
56 Пермская область	16.1	508.0	2515.6	14.9	569.6	2464.2
57 Коми-Пермяцкий АО	11.2	239.6	2009.2	11.8	681.1	1861.4
58 Свердловская область	17.1	592.4	2460.2	15.5	590.5	2488.8
59 Челябинская область	16.6	489.3	2090.9	18.0	530.8	2137.3
60 Республика Алтай	15.7	201.5	2164.7	15.7	985.5	1952.5
61 Алтайский край	11.0	323.6	1780.0	11.4	605.7	1745.2
62 Кемеровская область	23.6	751.9	2986.5	20.5	985.4	3187.1
63 Новосибирская область	10.0	503.7	1884.8	10.5	597.4	1862.8
64 Омская область	14.8	481.6	2498.3	14.5	629.4	2608.8
65 Томская область	13.6	464.6	2862.9	12.9	622.6	2993.8
66 Тюменская область	48.3	1559.1	12786.4	39.8	1682.5	12897.7
67 Ханты-Мансийский АО	68.0	1961.9	16482.1	51.3	1989.4	16329.4
68 Ямало-Ненецкий АО	71.0	2991.3	26516.7	63.9	3091.7	27636.7
69 Республика Бурятия	14.9	418.6	1994.6	15.3	657.1	1959.2
70 Республика Тыва	19.0	338.0	2518.0	21.6	1276.3	2441.8
71 Республика Хакасия	13.9	477.2	2239.8	12.9	546.6	2353.7
72 Красноярский край	20.1	700.4	3310.3	17.7	758.7	3476.5
73 Таймырский АО	37.3	1563.8	15207.0	39.2	2270.2	14969.8
74 Эвенкийский АО	41.7	1471.4	14768.4	41.7	3600.0	15131.6
75 Иркутская область	18.8	632.9	2308.2	18.6	755.2	2421.7
76 Усть-Ордынский Бурятский АО	14.1	179.0	2156.3	14.1	695.1	1925.7
77 Читинская область	13.6	395.5	1761.0	13.5	596.5	1692.7
78 Агинский Бурятский АО	20.3	124.1	1669.6	21.5	584.8	1378.5
79 Республика Саха (Якутия)	90.1	2698.6	5228.2	85.1	2765.5	7494.3
80 Еврейская авт.область	15.5	441.0	2240.9	15.1	651.9	1965.0
81 Чукотский АО	52.4	2676.0	12258.4	79.8	5655.0	12603.9
82 Приморский край	13.8	699.9	2660.1	13.8	935.2	2678.7
83 Хабаровский край	18.3	751.9	3470.1	18.7	1066.4	3909.5
84 Амурская область	14.6	501.2	2567.9	13.6	719.2	2367.6
85 Камчатская область	29.8	1011.1	5272.3	32.2	2273.3	5992.6
86 Корякский АО	63.2	997.1	9896.7	84.2	7385.3	11256.7
87 Магаданская область	46.2	1267.4	7057.9	44.0	2427.2	6777.5
88 Сахалинская область	25.8	891.5	4148.8	26.9	1201.3	3997.5
89 Калининградская область	11.0	464.3	1825.4	11.1	579.4	1913.7
превышение максимального значения на д минимальным, раз	16.5	71.6	185.9	16.2	85.9	112.4
превышение средних показателей 10 наиболее хорошо и 10 наиболее плохо обеспеченных регионов, раз	6.5	13.2	10.8	7.4	8.6	11.5
коэффициент вариации	77.4%	89.5%	114.3%	84.2%	112.1%	115.4%

Источник : рассчитано по

Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. - М., 1999, т.2.

3-20. Показатели бюджетных ресурсов и сравнительной стоимости оказания бюджетных услуг в субъектах федерации.

	население на 1 я	средние валовые	индекс налогово	валовые налого	абсолютная ве	индекс бюджет	реальная бодже	
	нваря 2000 г	е налоговые рес	го потенциала	вые ресурсы на	личина валовых и	ных расходов (ИБ	ная обеспечен	
	тыс чел	урсы*	(ИВП)	душу нас.	алоговых ресур	Р)	ность (ИВП/ИБ	
	1	2	3	4	5	6	7	
	тыс чел	млн руб		руб	млн руб		3/6	
	1	1*5413руб		3*5413руб	2*3			
Российская Федерация	143,114.000	774,676.082	1.000	5,413.000	774,676.082	1.000	1.000	
1 Республика Карелия	765.100	4,141.486	0.943	5,104.459	3,905.422	1.230	0.767	
2 Республика Коми	1,136.600	6,152.416	2.044	11,064.172	12,575.538	1.465	1.395	
3 Архангельская область	1,383.500	7,488.886	0.896	4,850.048	6,710.041	1.484	0.604	
4 Ненецкий АО	45.200	244.668	4.554	24,650.802	1,114.216	4.177	1.090	
5 Вологодская область	1,319.200	7,140.830	1.186	6,419.818	8,469.024	1.021	1.162	
6 Мурманская область	831.900	4,503.075	1.141	6,176.233	5,138.008	1.449	0.787	
7 г. Санкт-Петербург	4,660.800	25,228.910	1.140	6,170.820	28,760.958	0.772	1.477	
8 Ленинградская область	1,666.500	9,020.765	0.736	3,983.968	6,639.283	0.857	0.859	
9 Новгородская область	727.100	3,935.792	0.743	4,021.859	2,924.294	0.928	0.801	
10 Псковская область	800.500	4,332.024	0.436	2,360.068	1,888.762	0.989	0.441	
11 Брянская область	1,438.100	7,784.435	0.415	2,246.395	3,230.541	0.870	0.477	
12 Владимирская область	1,584.900	8,579.064	0.548	2,966.324	4,701.327	0.822	0.667	
13 Ивановская область	1,218.500	6,595.741	0.432	2,338.416	2,849.360	0.855	0.505	
14 Калужская область	1,078.500	5,837.921	0.516	2,793.108	3,012.367	0.835	0.618	
15 Костромская область	780.700	4,225.929	0.573	3,101.649	2,421.457	0.872	0.657	
16 г. Москва	8,537.200	46,211.864	2.161	11,697.493	99,863.837	0.799	2.705	
17 Московская область	6,430.100	34,806.131	0.749	4,054.337	26,069.792	0.790	0.948	
18 Орловская область	897.000	4,855.461	0.583	3,155.779	2,830.734	0.855	0.682	
19 Рязанская область	1,285.500	6,957.329	0.552	2,987.076	3,840.446	0.847	0.652	
20 Смоленская область	1,128.200	6,106.947	0.626	3,388.538	3,822.949	0.840	0.745	
21 Тверская область	1,579.200	8,548.210	0.599	3,242.387	5,120.378	0.898	0.667	
22 Тульская область	1,740.400	9,420.785	0.585	3,166.605	5,511.159	0.795	0.736	
23 Ярославская область	1,412.300	7,644.780	0.861	4,660.593	6,582.155	0.806	1.068	
24 Республика Марий Эл	758.700	4,106.843	0.456	2,468.328	1,872.720	0.873	0.522	
25 Республика Мордовия	929.000	5,028.677	0.451	2,441.263	2,267.933	0.833	0.541	
26 Чувашская Республика	1,358.600	7,354.102	0.469	2,538.697	3,449.074	0.851	0.551	
27 Кировская область	1,581.000	8,557.953	0.556	3,009.628	4,758.222	0.906	0.614	
28 Нижегородская область	3,579.100	19,373.668	0.847	4,584.811	16,409.497	0.776	1.091	
29 Белгородская область	1,495.100	8,092.976	0.775	4,195.075	6,272.057	0.774	1.001	
30 Воронежская область	2,455.500	13,291.622	0.505	2,733.565	6,712.269	0.774	0.652	
31 Курская область	1,311.500	7,099.150	0.687	3,718.731	4,877.116	0.808	0.850	
32 Липецкая область	1,239.900	6,711.579	0.818	4,427.834	5,490.071	0.776	1.054	
33 Тамбовская область	1,270.500	6,877.217	0.409	2,213.917	2,812.782	0.790	0.518	
34 Республика Калмыкия	314.600	1,702.930	0.333	1,802.529	567.076	0.915	0.364	
35 Республика Татарстан	3,782.400	20,474.131	1.233	6,674.229	25,244.604	0.788	1.565	
36 Астраханская область	979.200	5,300.410	0.685	3,707.905	3,630.781	0.807	0.849	
37 Волгоградская область	2,676.500	14,487.895	0.663	3,588.819	9,605.474	0.801	0.828	
38 Пензенская область	1,466.800	7,939.788	0.398	2,154.374	3,160.036	0.789	0.504	
39 Самарская область	3,294.600	17,833.670	1.277	6,912.401	22,773.596	0.785	1.627	
40 Саратовская область	2,687.500	14,547.438	0.609	3,296.517	8,859.389	0.751	0.811	
41 Ульяновская область	1,463.200	7,920.302	0.658	3,561.754	5,211.558	0.792	0.831	
42 Республика Адыгея	447.900	2,424.483	0.332	1,797.116	804.928	0.830	0.400	
43 Республика Дагестан	2,142.700	11,598.435	0.217	1,174.621	2,516.860	1.111	0.195	
44 Ингушская Республика	354.900	1,921.074	0.180	974.340	345.793	1.037	0.174	
45 Чеченская республика								
46 Кабардино-Балкарская Респ.	785.500	4,251.912	0.342	1,851.246	1,454.154	0.970	0.353	
47 Карачаево-Черкесская Респ.	431.300	2,334.627	0.324	1,753.812	756.419	0.983	0.330	
48 Республика Северная Осетия	670.100	3,627.251	0.336	1,818.768	1,218.756	0.981	0.343	
49 Краснодарский край	4,610.900	24,958.802	0.583	3,155.779	14,550.981	0.776	0.751	
50 Ставропольский край	2,659.800	14,397.497	0.551	2,982.563	7,933.021	0.818	0.674	
51 Ростовская область	4,340.800	23,496.750	0.467	2,527.871	10,972.982	0.772	0.605	
52 Республика Башкортостан	4,089.800	22,138.087	0.947	5,126.111	20,964.769	0.889	1.065	
53 Удмуртская Республика	1,629.000	8,817.777	0.803	4,346.639	7,080.675	0.889	0.903	
54 Курганская область	1,096.200	5,933.731	0.525	2,841.825	3,115.209	0.966	0.543	
55 Оренбургская область	2,211.500	11,970.850	1.004	5,434.652	12,018.733	0.881	1.140	
56 Пермская область	2,796.200	15,135.831	1.232	6,670.981	18,653.398	0.884	1.394	
57 Коми-Пермяцкий АО	150.400	814.115	0.232	1,255.816	188.875	1.295	0.179	
58 Свердловская область	4,432.900	23,995.288	1.042	5,640.346	25,003.090	0.826	1.262	
59 Челябинская область	3,487.400	18,877.296	0.806	4,362.878	15,215.101	0.831	0.970	
60 Республика Алтай	204.000	1,104.252	0.333	1,802.529	367.716	1.720	0.194	
61 Алтайский край	2,641.500	14,298.440	0.433	2,343.829	6,191.224	1.053	0.411	
62 Кемеровская область	2,981.600	16,139.401	0.973	5,266.849	15,703.637	1.116	0.872	
63 Новосибирская область	2,740.400	14,833.785	0.710	3,843.230	10,531.987	1.025	0.693	
64 Омская область	2,164.000	11,713.732	0.710	3,843.230	8,316.750	0.999	0.711	
65 Томская область	948.700	5,135.313	1.230	6,657.990	6,316.435	1.334	0.922	
66 Тюменская область	1,351.300	7,314.587	1.414	7,653.982	10,342.826	1.045	1.353	
67 Ханты-Мансийский АО	1,381.700	7,479.142	8.251	44,662.663	61,710.401	1.909	4.322	
68 Ямало-Ненецкий АО	503.900	2,727.611	11.866	64,230.658	32,365.829	2.652	4.474	
69 Республика Бурятия	1,031.900	5,585.675	0.582	3,150.366	3,250.863	1.363	0.427	
70 Республика Тыва	310.900	1,682.902	0.350	1,894.550	589.016	2.109	0.166	
71 Республика Хакасия	579.400	3,136.292	0.893	4,833.809	2,800.709	1.157	0.772	
72 Красноярский край	2,799.700	15,154.776	1.496	8,097.848	22,671.545	1.372	1.090	
73 Таймырский АО	43.700	236.548	0.698	3,778.274	165.111	4.589	0.152	
74 Эвенкийский АО	18.900	102.306	0.566	3,063.758	57.905	5.757	0.098	
75 Иркутская область	2,598.700	14,066.763	1.178	6,376.514	16,570.647	1.207	0.976	
76 Усть-Ордынский Бурятский АО	143.400	776.224	0.257	1,391.141	199.490	1.558	0.165	
77 Читинская область	1,167.200	6,318.054	0.646	3,496.798	4,081.463	1.362	0.474	
78 Агинский Бурятский АО	79.300	429.251	0.182	985.166	78.124	1.369	0.133	
79 Республика Саха (Якутия)	988.600	5,351.292	2.293	12,412.009	12,270.512	4.553	0.504	
80 Еврейская авт.область	197.200	1,067.444	0.462	2,500.806	493.159	2.008	0.230	
81 Чукотский АО	78.600	425.462	2.186	11,832.818	930.059	7.850	0.278	
82 Приморский край	2,092.300	11,325.620	0.822	4,449.486	9,309.640	1.626	0.506	
83 Хабаровский край	1,506.600	8,155.226	1.225	6,630.925	9,990.152	2.032	0.603	
84 Амурская область	991.200	5,365.366	0.810	4,384.530	4,345.946	1.774	0.457	
85 Камчатская область	325.300	1,760.849	1.399	7,572.787	2,463.428	2.814	0.497	
86 Корякский АО	29.900	161.849	3.862	20,905.006	625.060	9.737	0.397	
87 Магаданская область	239.100	1,294.248	1.832	9,916.616	2,371.063	4.052	0.452	
88 Сахалинская область	598.600	3,240.222	1.388	7,513.244	4,497.428	2.311	0.601	
89 Калининградская область	948.500	5,134.231	0.534	2,890.542	2,741.679	0.824	0.648	
коэффициент вариации		90.4%	145.8%			153%	99.5%	86.0%

* исходя из среднероссийского уровня на 2001 г. в 5413 рублей на душу населения

Источник:

Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.» : Результаты расчета трансферта ФФПР на 2001 г.

3-21. Баланс финансовых потоков между центром и регионами (1996-1998).									
	Процент возврата в регион собранных в нем доходов федерального бюджета								
	в виде финансовой помощи			с учетом прямых расходов федерального бюджета			общий баланс (с учетом внебюджетных фондов) *		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Российская Федерация	29.1	31.2	20.7	56.8	61.6	79.4			
1 Республика Карелия	115.0	202.1	89.6	230.7	350.3	206.3	195.2	235.9	153.7
2 Республика Коми	34.3	22.9	9.6	105.8	76.4	103.9	98.6	71.0	87.2
3 Архангельская область	94.9	106.8	40.3	206.5	216.6	123.3	155.4	142.1	110.8
4 Ненецкий АО	76.0	127.3	47.9	93.3	189.9	89.2			
5 Вологодская область	74.9	97.4	22.3	124.4	152.9	68.2	117.0	126.4	66.7
6 Мурманская область	119.3	193.5	112.0	223.7	317.0	163.1	220.9	317.7	154.2
7 г. Санкт-Петербург	4.6	10.8	0.8	36.0	66.8	36.1	28.9	58.8	32.9
8 Ленинградская область	10.6	29.9	14.5	32.3	57.2	47.7	42.5	69.1	53.8
9 Новгородская область	102.4	160.8	172.2	148.4	233.7	235.6	125.4	173.4	151.8
10 Псковская область	181.4	195.0	136.5	239.4	262.2	217.0	279.7	347.8	321.7
11 Брянская область	54.7	47.2	46.0	140.5	154.7	193.0	221.5	272.0	299.7
12 Владимирская область	63.2	72.5	60.0	92.8	125.7	99.4	79.2	97.6	91.5
13 Ивановская область	158.4	218.8	97.1	215.7	294.7	183.3	142.0	153.2	130.2
14 Калужская область	88.0	87.6	72.9	135.6	149.8	134.3			
15 Костромская область	316.4	152.9	119.4	371.3	195.7	186.3	214.6	142.5	133.0
16 г. Москва	4.9	3.4	0.8	7.8	15.9	83.2			
17 Московская область	13.9	12.9	5.1	37.9	36.7	22.6	35.6	42.4	27.6
18 Орловская область	76.0	148.5	73.8	166.6	255.3	196.0			
19 Рязанская область	44.2	52.1	23.1	83.0	103.4	63.3			
20 Смоленская область	35.9	48.8	62.8	76.3	97.2	121.6	86.0	100.4	112.2
21 Тверская область	66.3	96.6	43.9	103.2	160.9	102.2			
22 Тульская область	77.3	85.0	33.8	187.0	232.1	157.7	144.0	148.7	123.7
23 Ярославская область	36.6	39.5	18.8	61.0	71.1	45.7	63.8	75.0	58.1
24 Республика Марий Эл	100.7	118.3	75.2	174.9	172.0	152.1	142.8	134.0	122.0
25 Республика Мордовия	138.4	127.3	134.9	205.3	178.0	253.0	218.9	185.5	263.4
26 Чувашская Республика	66.1	77.2	45.1	115.8	128.8	109.5	110.3	114.6	99.1
27 Кировская область	56.4	82.1	56.3	96.9	131.2	101.3	97.7	115.7	100.6
28 Нижегородская область	11.8	8.0	9.1	29.7	29.6	32.7			
29 Белгородская область	20.5	18.3	28.1	61.2	64.1	84.7	55.6	74.1	82.4
30 Воронежская область	38.7	39.7	38.7	78.5	94.2	89.4	78.9	92.9	81.2
31 Курская область	26.8	82.7	32.8	66.7	145.5	93.2	75.7	117.0	92.5
32 Липецкая область	3.8	21.6	8.1	35.4	81.7	61.0	44.9	87.2	75.6
33 Тамбовская область	62.8	88.6	71.5	131.8	144.1	135.5	202.6	282.0	250.8
34 Республика Калмыкия	139.9	79.9	46.1	196.7	116.6	79.7			
35 Республика Татарстан	23.8	12.3	-5.1	57.4	12.3	24.8			
36 Астраханская область	111.9	86.5	73.1	182.5	141.9	130.6	195.6	151.4	126.5
37 Волгоградская область	25.9	25.3	23.2	51.2	58.9	68.1	45.7	61.2	67.9
38 Пензенская область	84.4	66.8	45.9	145.5	126.8	109.1	116.3	107.6	102.0
39 Самарская область	2.0	1.9	2.8	13.0	13.5	17.1	13.5	15.1	20.1
40 Саратовская область	42.8	38.9	36.9	86.0	72.1	104.6	88.8	81.3	100.1
41 Ульяновская область	34.7	35.5	27.9	70.7	72.0	65.0	98.6	124.9	114.6
42 Республика Адыгея	214.5	236.1	474.8	316.2	324.0	621.2	417.0	452.3	746.7
43 Республика Дагестан	579.7	630.2	1219.6	664.8	842.6	1567.8	207.7	237.7	248.2
44 Ингушская Республика	155.6	156.0	449.8	155.6	156.0	636.3	140.9	139.2	467.5
45 Кабардино-Балкарская Респ.	245.8	334.8	645.8	245.8	400.4	900.1	152.1	175.7	218.2
46 Карачаево-Черкесская Респ.	135.8	190.5	222.4	216.4	320.1	430.2			
47 Республика Северная Осетия	336.9	405.3	272.1	480.8	604.0	498.2			
48 Краснодарский край	39.3	66.0	28.9	71.4	127.5	70.8	122.4	171.6	137.5
49 Ставропольский край	56.2	65.8	68.8	88.0	108.9	124.3	115.3	183.9	192.0
50 Ростовская область	69.4	55.9	44.4	178.4	168.2	155.8	144.8	133.5	127.5
51 Республика Башкортостан	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	8.7			
52 Удмуртская Республика	51.7	58.8	48.2	87.9	83.1	75.8	89.7	86.7	80.4
53 Курганская область	94.0	141.4	118.3	161.1	227.5	241.0	206.9	339.1	310.1
54 Оренбургская область	23.5	26.0	14.2	62.4	54.5	55.1	59.5	59.5	62.1
55 Пермская область	13.6	12.3	2.7	36.2	37.0	35.8	40.9	45.5	44.3
56 Коми-Пермяцкий АО	554.8	508.4	388.2	717.8	611.2	561.1			
57 Свердловская область	3.6	14.8	7.7	29.7	54.0	32.9	30.7	61.0	42.0
58 Челябинская область	25.8	43.8	3.9	67.5	87.9	60.4	68.1	89.2	70.2
59 Республика Алтай	404.0	210.6	64.0	637.2	290.3	116.3	571.7	301.6	119.0
60 Алтайский край	203.5	201.8	205.7	300.2	263.7	311.8	198.5	162.4	171.4
61 Кемеровская область	75.6	79.9	71.2	181.6	157.9	190.1	149.3	115.3	139.6
62 Новосибирская область	22.5	46.3	12.7	81.6	115.3	83.7	87.7	136.9	99.7
63 Омская область	30.9	24.9	21.7	55.3	52.3	63.4	49.2	68.8	66.6
64 Томская область	21.9	24.9	27.1	74.6	57.2	90.5	77.0	62.6	112.6
65 Тюменская область	25.1	33.6	33.3	35.8	61.0	63.9	35.1	61.0	57.7
66 Ханты-Мансийский АО	3.0	0.2	2.5	4.1	3.0	5.3			
67 Ямало-Ненецкий АО	3.0	0.2	0.0	3.0	1.4	3.7	3.0	1.3	3.7
68 Республика Бурятия	189.4	264.8	174.8	317.3	345.4	287.5	226.6	190.2	183.1
69 Республика Тыва	1148.4	1273.2	1806.8	1655.8	1525.3	2500.5			
70 Республика Хакасия	95.3	90.5	45.1	206.1	153.7	119.8	158.8	123.9	107.1
71 Красноярский край	13.9	27.5	4.5	61.3	87.8	59.1	58.2	83.0	58.5
72 Таймырский АО	127.8	286.8	120.6	166.5	1108.0	246.4			
73 Эвенкийский АО	951.4	1311.7	475.4	951.4	1311.7	855.5			
74 Иркутская область	18.4	50.7	14.5	51.9	127.8	61.2	53.9	114.8	63.0
75 Усть-Ордынский Бурятский АО	983.2	868.6	1399.3	1254.9	955.4	1597.0	1563.2	1434.3	2646.7
76 Читинская область	80.0	262.8	89.2	179.2	394.9	195.2	141.8	251.6	149.0
77 Агинский Бурятский АО	2545.3	293.9	92.5	3966.1	336.4	116.1	978.0	238.9	113.1
78 Республика Саха (Якутия)	157.0	216.8	54.0	198.5	272.7	127.2	194.1	249.5	112.4
79 Еврейская апт. область	365.3	508.7	518.0	522.2	654.1	791.1	204.0	277.0	253.7
80 Чукотский АО	418.0	407.8	993.2	652.9	569.9	1550.5			
81 Приморский край	66.7	110.5	114.6	162.9	187.2	206.0	152.7	180.6	185.1
82 Хабаровский край	70.4	86.3	51.8	124.2	141.1	118.0	122.7	139.9	116.1
83 Амурская область	138.7	335.5	228.7	215.1	428.4	330.7	208.8	417.6	335.4
84 Камчатская область	152.6	262.0	239.1	308.6	414.0	403.0			
85 Корякский АО	885.7	519.7	1202.7	1130.8	887.7	1613.0			
86 Магаданская область	249.2	362.0	139.6	355.0	504.3	249.4			
87 Сахалинская область	129.1	95.4	74.6	236.5	148.4	177.2			
88 Калининградская область	58.0	52.2	16.8	58.0	65.5	66.6	49.4	68.1	55.7

* данные о движении внебюджетных фондов имеются не для всех регионов

Источники:

Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с. 163-167.

3-22. Финансовая помощь из федерального бюджета.							
	Доля в общем объеме финансовой помощи			Дефицит (профицит) регионального бюджета в процентах по отношению к расходам в 1998		Доля помощи в доходах в 1998	
	1996	1997	1998	собственный	итого, после получения всех видов помощи		
	1	2	3				4	5	6
Российская Федерация					-15.6	-2.5	11.1
1 Республика Карелия	0.7134	0.7957	0.6956	-22.6	-4.4	14.6	
2 Республика Коми	1.4139	0.8938	0.2733	-15.7	-13.4	2.6	
3 Архангельская область	1.1547	1.0643	0.8078	-14.5	-1.8	12.7	
4 Ненецкий АО	0.1400	0.1866	0.1293	-21.9	-5.2	14.3	
5 Вологодская область	1.0231	1.0402	0.3611	-7.4	-2.6	4.9	
6 Мурманская область	1.8168	2.3714	2.5233	-26.3	0.5	26.3	
7 г. Санкт-Петербург	0.5842	1.1054	0.1618	0.7	1.4	0.4	
8 Ленинградская область	0.2755	0.6795	0.5828	-16.2	-9.1	6.7	
9 Новгородская область	0.7815	0.8708	1.3812	-34.6	1.4	35.5	
10 Псковская область	1.2106	1.0813	1.1327	-40.7	-1.8	39.6	
11 Брянская область	0.8957	0.6346	0.8854	-22.2	1.5	23.3	
12 Владимирская область	1.1933	0.9226	1.5441	-27.6	-2.8	25.5	
13 Ивановская область	1.4620	1.4916	1.1179	-29.6	-0.8	29.0	
14 Калужская область	1.1641	0.9724	1.5470	-30.4	3.4	32.6	
15 Костромская область	2.1323	1.1326	1.3256	-31.0	-3.4	28.5	
16 г. Москва	4.4210	3.2151	1.2929	-1.6	-0.5	1.1	
17 Московская область	2.2971	2.1370	1.4971	-4.5	0.0	4.3	
18 Орловская область	0.9101	1.1921	0.8322	-25.9	-5.1	21.8	
19 Рязанская область	0.7518	0.7927	0.7528	-12.8	2.8	15.0	
20 Смоленская область	0.4169	0.5060	0.8716	-24.7	-1.7	21.4	
21 Тверская область	1.0886	1.2173	0.9174	-14.7	0.1	14.7	
22 Тульская область	1.3658	1.2846	0.8743	-17.4	-3.9	14.0	
23 Ярославская область	1.3018	1.0986	0.6902	-17.8	-2.6	8.0	
24 Республика Марий Эл	0.6882	0.6593	0.6160	-23.7	4.5	24.8	
25 Республика Мордовия	1.3441	1.0919	1.0220	-34.2	-4.7	28.2	
26 Чувашская Республика	0.7742	0.8486	0.6250	-13.3	0.6	12.6	
27 Кировская область	0.8887	1.2797	1.6130	-21.2	5.2	25.0	
28 Нижегородская область	1.0698	0.7164	0.8402	-9.4	-2.6	4.3	
29 Белгородская область	0.3798	0.2692	0.5896	-14.6	-5.5	9.7	
30 Воронежская область	0.9625	0.8551	1.3662	-19.1	-3.3	16.2	
31 Курская область	0.3871	0.9019	0.7152	-20.9	-7.8	11.8	
32 Липецкая область	0.0539	0.1940	0.1205	-3.9	-1.8	1.8	
33 Тамбовская область	0.6685	0.7556	1.0882	-23.2	7.4	27.7	
34 Республика Калмыкия	0.6470	0.6613	0.6472	-34.1	2.9	36.0	
35 Республика Татарстан	0.8745	0.6665	0.8787	-30.8	-5.9	2.5	
36 Астраханская область	1.1468	0.9364	1.1343	-22.8	6.9	27.5	
37 Волгоградская область	0.9882	0.8404	0.9450	-9.8	1.4	10.8	
38 Пензенская область	1.0643	0.7620	0.8628	-20.2	2.5	22.1	
39 Самарская область	0.2152	0.2730	0.3708	-2.5	-0.5	1.7	
40 Саратовская область	1.4742	1.4652	1.8276	-14.1	2.9	16.5	
41 Ульяновская область	0.5708	0.5780	0.6619	-12.4	0.8	12.6	
42 Республика Адыгея	0.5607	0.6199	1.3171	-64.4	-1.5	63.8	
43 Республика Дагестан	2.1399	3.1042	5.0779	-80.1	4.8	80.9	
44 Ингушская Республика	0.9585	0.4241	1.1014	-82.3	4.6	80.0	
45 Кабардино-Балкарская Респ.	1.0725	1.4134	2.5825	-60.6	-0.7	58.3	
46 Карачаево-Черкесская Респ.	0.3613	0.4978	0.6091	-46.3	0.0	46.1	
47 Республика Северная Осетия	1.1278	0.9844	1.3414	-57.1	-2.1	54.3	
48 Краснодарский край	2.1775	2.6504	2.2916	-13.3	0.6	13.8	
49 Ставропольский край	1.7347	1.4613	2.4133	-27.2	-0.4	26.1	
50 Ростовская область	2.9331	1.8484	2.2874	-17.7	-1.2	16.6	
51 Республика Башкортостан	0.0065	0.0000	0.0000	-11.2	-2.2	0.0	
52 Удмуртская Республика	1.4272	1.7324	1.9584	-29.9	-6.9	22.4	
53 Курганская область	0.9261	0.8063	0.9184	-23.5	1.8	24.9	
54 Оренбургская область	0.8250	0.7951	0.8564	-14.0	-5.9	8.7	
55 Пермская область	0.9861	0.8748	0.3323	-0.7	1.3	2.0	
56 Коми-Пермяцкий АО	0.2924	0.2369	0.3528	-57.2	1.1	57.6	
57 Свердловская область	0.4260	1.1999	0.9567	-5.7	-2.0	3.6	
58 Челябинская область	1.5007	1.9571	0.4797	-6.5	-3.7	2.8	
59 Республика Алтай	0.5127	0.5028	0.4136	-63.6	-12.4	52.3	
60 Алтайский край	3.7690	3.4058	4.5347	-41.2	1.4	42.0	
61 Кемеровская область	4.3302	3.3424	3.9735	-22.9	-2.8	19.9	
62 Новосибирская область	1.0276	1.7439	0.7431	-4.7	1.7	6.3	
63 Омская область	1.7370	0.9945	1.1028	-22.1	-12.6	9.1	
64 Томская область	0.6458	0.8045	0.7362	-17.5	-4.9	10.7	
65 Томская область	0.9382	1.0572	1.4482	-12.5	0.0	12.5	
66 Ханты-Мансийский АО	0.9941	0.0644	0.6153	-6.9	-0.2	1.2	
67 Ямало-Ненецкий АО	0.2529	0.0155	0.0000	-7.2	-7.1	0.0	
68 Республика Бурятия	1.4755	1.6740	2.0812	-42.3	5.3	45.2	
69 Республика Тыва	1.0615	1.1229	1.2667	-76.1	5.7	77.4	
70 Республика Хакасия	0.3884	0.4096	0.3041	-15.0	-5.1	10.4	
71 Красноярский край	0.6635	1.2200	0.2881	-6.3	-5.0	1.4	
72 Таймырский АО	0.1472	0.1562	0.1592	-11.2	1.9	10.6	
73 Эвенкийский АО	0.1826	0.3490	0.2056	-43.7	-8.2	38.7	
74 Иркутская область	1.2073	1.4417	0.9376	-12.4	-5.5	6.8	
75 Усть-Ордынский Бурятский АО	0.3285	0.2577	0.4778	-70.4	9.6	70.4	
76 Читинская область	0.8440	1.4523	1.2797	-24.7	4.1	27.7	
77 Агинский Бурятский АО	0.2351	0.1737	0.1997	-77.8	2.7	78.4	
78 Республика Саха (Якутия)	3.5171	4.5414	1.4843	-49.1	-40.3	13.1	
79 Еврейская авт.область	0.3642	0.4562	0.6069	-53.0	9.5	57.1	
80 Чукотский АО	0.8497	1.0484	1.0606	-59.2	-2.8	52.7	
81 Приморский край	2.1673	3.1874	4.0651	-35.1	-3.1	32.7	
82 Хабаровский край	2.4792	2.4034	1.9054	-17.9	0.8	16.7	
83 Амурская область	2.2088	2.0537	2.3778	-39.3	7.8	41.0	
84 Камчатская область	0.9316	1.3058	1.5085	-46.3	-11.6	39.2	
85 Корякский АО	0.3925	0.3009	0.3543	-63.4	-8.6	57.0	
86 Магаданская область	1.4111	1.2845	1.1073	-30.4	3.2	29.4	
87 Сахалинская область	1.4775	1.5216	1.4210	-22.7	3.6	25.2	
88 Калининградская область	0.5740	0.4516	0.3436	-14.5	-4.9	9.0	

Источник: Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М. Лавров. Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.173-177.

3-23. Территориальные особенности налогового потенциала								
	Налоговая нагрузка в 1997 г. % к ВРП	Налоги на душу населения с учетом прожиточного минимума в % от среднего по РФ				Доля регионов в налогах федерального бюджета		
		1996	1997	1998	1996	1997	1998	
		1	2	3	4	5	6	7
Российская Федерация	25.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
1 Республика Карелия	17.1	48.0	46.0	53.1	0.2	0.1	0.2	
2 Республика Коми	24.4	120.3	123.2	119.4	1.2	1.1	0.6	
3 Архангельская область	18.7	46.2	47.3	52.7	0.4	0.3	0.4	
4 Ненецкий АО			147.7	159.2	0.1	0.0	0.1	
5 Вологодская область	18.5	73.3	72.7	83.6	0.4	0.3	0.4	
6 Мурманская область	21.1	65.2	72.0	79.8	0.4	0.4	0.5	
7 г. Санкт-Петербург	26.9	129.7	96.2	109.6	3.7	3.3	4.6	
8 Ленинградская область	23.5	85.2	77.1	76.7	0.8	0.7	0.9	
9 Новгородская область	19.7	66.3	59.2	61.8	0.2	0.2	0.2	
10 Псковская область	17.3	45.3	45.7	45.1	0.2	0.2	0.2	
11 Брянская область	19.0	63.6	56.5	53.6	0.5	0.4	0.4	
12 Владимирская область	21.2	66.3	59.8	67.5	0.6	0.4	0.6	
13 Ивановская область	19.3	47.5	45.4	47.0	0.3	0.2	0.2	
14 Калужская область	21.0	69.1	66.3	70.1	0.4	0.4	0.4	
15 Костромская область	21.4	59.1	75.8	85.9	0.2	0.2	0.2	
16 г. Москва	39.9	267.6	285.3	287.5	26.0	30.9	36.1	
17 Московская область	26.7	106.5	111.2	128.0	4.8	5.3	6.7	
18 Орловская область	19.4	74.5	62.2	67.9	0.3	0.3	0.3	
19 Рязанская область	21.5	75.8	77.9	86.4	0.5	0.5	0.6	
20 Смоленская область	17.4	65.6	62.3	59.5	0.3	0.3	0.3	
21 Тверская область	19.2	67.1	61.8	68.8	0.5	0.4	0.5	
22 Тульская область	20.1	69.1	62.8	70.0	0.5	0.5	0.6	
23 Ярославская область	22.7	102.5	98.3	99.9	1.0	0.8	0.8	
24 Республика Марий Эл	17.1	44.7	38.5	42.7	0.2	0.2	0.2	
25 Республика Мордовия	19.0	47.6	55.9	50.6	0.3	0.3	0.2	
26 Чувашская Республика	22.7	64.6	60.6	58.3	0.3	0.3	0.3	
27 Кировская область	18.4	52.1	49.9	54.2	0.5	0.5	0.5	
28 Нижегородская область	25.9	117.7	120.8	122.2	2.6	2.8	2.1	
29 Белгородская область	18.3	85.9	72.4	87.0	0.5	0.5	0.5	
30 Воронежская область	17.4	66.2	58.3	66.0	0.7	0.7	0.8	
31 Курская область	17.3	73.8	67.3	77.3	0.4	0.4	0.5	
32 Липецкая область	20.4	106.3	86.9	96.4	0.4	0.3	0.3	
33 Тамбовская область	19.2	63.4	53.3	57.1	0.3	0.2	0.3	
34 Республика Калмыкия	52.7	56.0	92.8	95.1	0.1	0.3	0.3	
35 Республика Татарстан	25.0	140.7	159.3	131.5	1.1	1.7	0.7	
36 Астраханская область	18.9	48.0	59.0	57.2	0.3	0.3	0.3	
37 Волгоградская область	19.1	79.2	70.3	63.3	1.1	1.1	0.9	
38 Пензенская область	19.6	46.8	45.4	43.9	0.4	0.4	0.3	
39 Самарская область	27.1	138.3	166.8	143.5	3.2	4.3	3.0	
40 Саратовская область	19.7	63.4	63.7	71.0	1.0	1.0	0.9	
41 Ульяновская область	19.6	92.6	82.5	95.6	0.5	0.5	0.5	
42 Республика Адыгея	23.0	32.1	44.6	38.3	0.1	0.1	0.1	
43 Республика Дагестан	10.5	13.0	16.5	14.6	0.1	0.2	0.1	
44 Ингушская Республика	26.2	40.8	21.5	20.5	0.2	0.1	0.1	
45 Кабардино-Балкарская Респ.	16.6	42.2	34.4	36.1	0.1	0.1	0.1	
46 Карачаево-Черкесская Респ.	18.6	36.7	39.4	36.3	0.1	0.1	0.1	
47 Республика Северная Осетия	19.6	30.0	28.0	31.2	0.1	0.1	0.1	
48 Краснодарский край	18.5	71.4	59.0	75.5	1.6	1.2	1.8	
49 Ставропольский край	16.8	66.9	47.4	56.3	0.9	0.7	0.8	
50 Ростовская область	19.6	60.7	53.2	65.7	1.2	1.0	1.2	
51 Республика Башкортостан	19.8	109.2	103.6	104.1	1.4	1.5	1.0	
52 Удмуртская Республика	23.3	81.5	79.0	85.1	0.8	0.9	0.9	
53 Курганская область	17.9	54.3	46.0	52.0	0.3	0.2	0.2	
54 Оренбургская область	20.4	90.6	90.8	91.5	1.0	0.9	0.9	
55 Пермская область	24.8	117.2	124.4	114.0	2.1	2.3	1.5	
56 Коми-Пермяцкий АО			30.6	38.6	0.0	0.0	0.0	
57 Свердловская область	24.0	110.1	89.8	99.3	3.4	2.5	2.8	
58 Челябинская область	22.4	102.0	95.1	100.3	1.7	1.4	1.1	
59 Республика Алтай	21.5	28.9	40.8	67.4	0.0	0.1	0.1	
60 Алтайский край	17.7	46.3	39.6	42.3	0.5	0.5	0.4	
61 Кемеровская область	21.7	100.5	82.9	87.8	1.7	1.1	1.3	
62 Новосибирская область	19.8	73.8	59.3	65.7	1.3	1.2	1.3	
63 Омская область	20.8	111.7	94.3	83.3	1.6	1.1	0.9	
64 Томская область	27.6	120.4	128.1	105.6	0.9	0.9	0.5	
65 Тюменская область	34.8	101.6	97.3	94.3	1.1	1.0	0.8	
66 Ханты-Мансийский АО			554.0	400.7	9.6	8.9	4.8	
67 Ямало-Ненецкий АО			526.3	495.5	2.4	2.9	2.1	
68 Республика Бурятия	15.5	42.6	42.5	46.2	0.2	0.2	0.2	
69 Республика Тыва	13.5	14.4	14.1	13.9	0.0	0.0	0.0	
70 Республика Хакасия	17.8	59.5	54.8	60.4	0.1	0.1	0.1	
71 Красноярский край	21.2	104.3	108.5	126.7	1.4	1.4	1.4	
72 Таймырский АО			110.1	170.5	0.0	0.0	0.0	
73 Эвенкийский АО			45.5	81.5	0.0	0.0	0.0	
74 Иркутская область	14.4	91.2	65.4	84.9	1.9	0.8	1.3	
75 Усть-Ордынский Бурятский АО			18.1	17.7	0.0	0.0	0.0	
76 Читинская область	17.1	36.8	31.8	37.0	0.3	0.2	0.3	
77 Агинский Бурятский АО			20.7	32.0	0.0	0.0	0.0	
78 Республика Саха (Якутия)	20.2	62.0	26.4	67.2	0.7	0.7	0.6	
79 Еврейская авт.область				29.5	0.0	0.0	0.0	
80 Чукотский АО	29.6		77.7	43.3	0.1	0.1	0.0	
81 Приморский край	20.7	62.6	57.9	53.3	0.9	0.9	0.7	
82 Хабаровский край	17.5	84.6	72.1	85.6	1.0	0.9	0.8	
83 Амурская область	11.9	61.5	39.1	42.1	0.5	0.2	0.2	
84 Камчатская область	18.4	51.2	42.4	51.5	0.2	0.2	0.1	
85 Корякский АО			44.8	32.7	0.0	0.0	0.0	
86 Магаданская область	19.0	69.2	58.4	65.2	0.2	0.1	0.2	
87 Сахалинская область	22.9	62.9	67.6	69.6	0.3	0.5	0.4	
88 Калининградская область	22.8	65.0	60.5	64.1	0.3	0.3	0.3	

Источник:

Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.168-172.

3-24. Прямые расходы федерального бюджета в регионах (1998).

	Прямые расходы на душу населения	Прямые расходы на душу населения с учетом прожиточного минимума	Госрасходы на душу населения	Госрасходы на одного гражданина	Расходы на промышленность по отношению к валовому производству промышленности	Расходы на сельское хозяйство по отношению к валовому производству сельского хозяйства	Расходы на образование на душу населения	Расходы на здравоохранение на душу населения	Социальные расходы на душу населения	Расходы на культуру на душу населения
	руб./чел.	руб./чел.	руб./чел.	тыс.руб./чел.	1 к 1	1 к 1	руб./чел.	руб./чел.	руб./чел.	руб./чел.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 Республика Карелия	482	372	85	22.9	4.6	18	106	18.8	7.0	5.815
2 Республика Коми	997	771	82	25.9	92.7	12	109	13.5	8.5	0.068
3 Архангельская область	477	394	70	22.0	1.8	14	116	56.2	5.4	0.754
4 Ненецкий АО	974	805	210			2	90	11.0	20.1	
5 Вологодская область	241	244	51	16.1	1.0	15	46	9.3	5.5	0.030
6 Мурманская область	470	348	98	29.0	2.5	36	94	27.9	8.5	
7 г. Санкт-Петербург	629	734	35	15.2	14.1		177	109.6	5.8	61.036
8 Ленинградская область	324	376	34	19.1	11.5	10	38	17.8	15.3	0.131
9 Новгородская область	288	328	51	13.8	3.5	15	63	15.8	23.5	0.568
10 Псковская область	309	346	58	13.8	28.5	12	54	8.1	18.6	12.672
11 Брянская область	714	999	47	13.3	23.9	19	55	5.9	10.1	0.516
12 Владимирская область	267	317	35	13.2	1.5	30	68	4.4	7.4	3.530
13 Ивановская область	315	383	46	13.4	8.1	10	98	38.1	8.6	0.866
14 Калужская область	462	580	49	13.6	2.4	11	54	53.9	14.2	2.500
15 Костромская область	364	441	60	13.9	13.3	9	84	18.9	10.9	3.833
16 г. Москва	6074	4840	378	199.7	139.5		381	315.3	1766.9	91.212
17 Московская область	339	368	33	22.1	12.7	23	29	32.3	10.1	7.649
18 Орловская область	660	940	51	13.7	17.7	26	90	19.9	12.6	2.412
19 Рязанская область	380	542	45	14.8	1.9	7	77	21.3	13.7	0.305
20 Смоленская область	278	364	50	14.1	3.8	12	66	20.1	15.1	0.202
21 Тверская область	323	406	44	13.7	10.5	15	69	9.4	16.0	1.758
22 Тульская область	734	967	41	14.6	21.5	6	62	4.8	8.7	11.094
23 Ярославская область	297	333	47	14.1	1.1	9	100	37.6	7.1	5.227
24 Республика Марий Эл	298	325	44	14.3	22.0	10	95	6.9	6.2	
25 Республика Мордовия	410	452	45	13.4	10.2	9	102	7.4	16.3	0.053
26 Чувашская Республика	262	347	39	14.7	8.8	20	72	12.0	2.4	0.262
27 Кировская область	264	275	53	14.2	2.7	6	73	20.4	6.9	0.346
28 Нижегородская область	256	335	37	13.5	3.4	8	58	31.6	7.6	0.539
29 Белгородская область	337	470	40	13.8	8.4	11	62	5.7	21.9	1.618
30 Воронежская область	302	411	41	14.8	3.0	7	89	18.5	16.1	0.693
31 Курская область	397	556	45	14.5	2.3	29	69	10.9	10.8	0.234
32 Липецкая область	274	378	39	14.0	0.2	7	54	11.7	11.6	
33 Тамбовская область	272	418	44	12.7	6.1	12	93	5.6	18.0	
34 Республика Калмыкия	579	698	86	15.5	14.7	87	69	9.5	51.4	
35 Республика Татарстан	107	158	18	9.2	0.1	2	44	4.7	8.4	0.019
36 Астраханская область	347	369	45	12.3	7.2	69	78	25.4	23.8	0.404
37 Волгоградская область	295	339	42	14.2	3.4	14	42	11.5	17.2	0.196
38 Пензенская область	269	312	42	14.0	2.8	15	71	5.9	13.0	0.384
39 Самарская область	245	258	35	14.5	2.4	8	65	26.0	11.3	0.614
40 Саратовская область	421	445	41	13.5	22.6	34	89	34.7	19.5	1.892
41 Ульяновская область	251	428	42	15.6	1.9	17	47	5.9	8.6	2.673
42 Республика Адыгея	381	424	50	15.1	17.6	18	99	7.0	21.7	0.067
43 Республика Дагестан	291	398	41	13.8	48.7	55	53	4.0	13.1	
44 Ингушская Республика	613	621	29	13.7	916.1	15	18	2.8	362.5	0.097
45 Кабардино-Балкарская Респ.	528	677	36	13.2	42.2	17	60	6.8	113.3	
46 Карачаево-Черкесская Респ.	516	656	78	20.1	52.9	25	74	6.8	64.9	
47 Республика Северная Осетия	731	828	75	21.4	26.0	67	105	5.8	328.3	
48 Краснодарский край	285	386	33	14.5	4.4	24	53	24.8	21.0	0.115
49 Ставропольский край	305	420	39	15.7	6.2	18	32	47.6	37.0	2.263
50 Ростовская область	567	775	35	13.0	97.5	25	101	38.8	13.0	0.833
51 Республика Башкортостан	43	57	9	5.1	0.7	0	0	0.9	3.1	0.005
52 Удмуртская Республика	299	300	45	15.6	1.4	6	79	8.3	12.9	0.144
53 Курганская область	349	414	52	14.8	6.5	11	105	36.1	19.1	
54 Оренбургская область	302	362	46	15.9	1.0	9	143	7.5	15.4	0.121
55 Пермская область	327	357	43	15.4	11.4	7	94	14.1	14.3	0.124
56 Коми-Пермяцкий АО	440	481	73			3	46	12.1	11.7	12.853
57 Свердловская область	293	272	39	15.4	1.7	4	69	19.5	5.7	2.663
58 Челябинская область	335	370	41	15.4	10.1	16	70	24.6	7.7	1.109
59 Республика Алтай	731	753	123	21.7	26.2	16	112	33.6	12.4	
60 Алтайский край	323	361	52	16.6	9.5	9	84	10.4	31.0	0.030
61 Кемеровская область	951	917	48	19.0	77.4	12	58	16.6	13.5	0.520
62 Новосибирская область	657	627	60	18.4	4.9	7	144	60.3	12.6	6.650
63 Омская область	344	395	46	16.1	4.7	5	114	17.2	14.1	0.104
64 Томская область	592	587	76	23.8	8.3	7	210	78.0	19.4	0.028
65 Тюменская область	356	248	68	8.9	0.3	10	102	9.3	17.6	0.089
66 Ханты-Мансийский АО	196	136	74			7	5	10.4	9.6	
67 Ямало-Ненецкий АО	300	209	84			42	4	22.1	14.1	
68 Республика Бурятия	481	449	67	21.1	6.6	17	134	8.7	7.8	0.029
69 Республика Тыва	634	444	125	22.8	88.2	59	153	14.5	5.0	
70 Республика Хакасия	345	310	71	22.0	2.5	14	97	27.2	6.3	0.051
71 Красноярский край	500	505	68	20.5	1.0	14	164	28.8	6.5	0.842
72 Таймырский АО	1336	1348	323			65	55	40.1	11.5	
73 Эвенкийский АО	3603	3635	595			128	226	70.3	49.2	
74 Иркутская область	450	378	64	19.6	8.7	9	131	36.3	7.5	1.087
75 Усть-Ордынский Бурятский АО	180	151	74			1	29	9.4	6.8	
76 Читинская область	446	305	75	19.2	20.5	14	109	52.0	4.5	2.863
77 Агинский Бурятский АО	267	182	97			17		17.6	11.5	
78 Республика Саха (Якутия)	783	329	127	35.0	9.8	7	51	17.1	4.7	0.049
79 Еврейская авт.область	560	441	101	22.6	22.3	140	113	16.5	10.8	
80 Чукотский АО	2939	1357	418	51.3	49.2	45	77	93.1	7.7	0.234
81 Приморский край	565	446	69	21.1	33.3	26	152	23.7	6.0	0.485
82 Хабаровский край	677	533	89	26.1	5.8	15	179	65.8	6.0	3.169
83 Амурская область	380	318	77	22.0	14.5	9	101	13.3	5.5	
84 Камчатская область	1214	542	203	32.9	4.5	19	132	47.2	12.2	
85 Корякский АО	1562	697	497			85	187	56.3	19.3	
86 Магаданская область	1305	610	292	38.9	40.3	404	151	51.3	7.1	0.119
87 Сахалинская область	1140	638	144	30.8	92.4	45	110	62.9	11.2	0.365
88 Калининградская область	314	383	53	15.3	1.9	21	69	38.2	7.0	2.434

Источник:

Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.178-183.

3-25. Некоторые характеристики "консолидированных" и "расширенных" бюджетов регионов (1998).											
	Бюджеты регионов с учетом доходов и расходов федерального бюджета ("консолидированные" бюджеты)					Бюджеты регионов с учетом доходов и расходов федерального бюджета и внебюджетных фондов ("расширенные" бюджеты)					
	Отношение доходов к расходам, %	Доля федеральных расходов, %	Расходы на душу населения с учетом прожиточного минимума в % от среднего по РФ	Доля производственных расходов, %	Доля социальных расходов, %	Доля внебюджетной составляющей в доходах, %	Доля внебюджетной составляющей в расходах, %	Отношение доходов к расходам, %	Доля производственных расходов, %	Доля социальных расходов, %	Отношение доходов к ВРП (1997 г.), %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Российская Федерация	100,9	22,0	100,0	12,9	42,8						
1 Республика Карелия	69,7	14,8	76,9	7,9	43,4	51,8	43,8	81,4	11,5	61,1	34,6
2 Республика Коми	80,1	17,9	150,4	13,8	34,2	40,7	35,5	87,1	16,0	50,4	37,9
3 Архангельская область	89,9	19,8	59,1	6,7	51,9	48,7	44,9	96,7	11,4	65,8	
4 Ненецкий АО	84,5	10,5	190,3	10,2	45,9						
5 Вологодская область	103,8	8,9	81,3	9,6	51,3	44,6	44,7	103,7	13,9	64,5	33,9
6 Мурманская область	86,6	10,5	93,0	6,3	44,9						
7 г. Санкт-Петербург	121,7	16,5	90,9	12,2	44,9	35,8	38,1	117,4	13,9	59,5	41,8
8 Ленинградская область	100,2	12,4	77,2	7,2	35,0	36,0	39,5	94,7	11,1	53,9	39,7
9 Новгородская область	75,6	11,3	82,5	10,6	42,7	51,6	44,5	86,7	12,3	61,8	36,6
10 Псковская область	69,9	16,8	65,1	10,3	51,1	46,8	48,8	67,3	11,4	68,9	30,0
11 Брянская область	73,7	39,4	73,4	9,5	39,0	40,8	46,9	66,1	9,6	63,0	30,8
12 Владимирская область	97,4	13,9	70,0	7,7	42,1	46,7	46,0	98,7	10,0	62,9	41,6
13 Ивановская область	73,7	18,9	64,4	12,0	48,5	55,0	48,7	84,0	11,4	68,4	45,3
14 Калужская область	88,0	20,2	80,4	7,4	41,8						
15 Костромская область	78,6	12,2	110,3	10,1	40,3	46,7	40,6	87,6	19,4	51,1	40,5
16 г. Москва	111,7	53,2	259,2	17,5	40,4						
17 Московская область	153,5	12,8	84,2	9,6	40,3	33,8	43,3	131,4	13,0	58,6	40,5
18 Орловская область	71,7	25,5	95,5	12,2	44,6						
19 Рязанская область	119,6	19,1	72,9	10,4	44,0						
20 Смоленская область	88,7	15,2	67,7	12,2	48,0	49,3	46,9	92,9	12,1	66,8	34,0
21 Тверская область	99,0	16,3	70,1	10,3	47,1						
22 Тульская область	81,8	31,7	86,3	11,0	33,9						
23 Ярославская область	101,6	9,9	99,2	12,1	41,4	38,8	39,2	100,9	14,3	57,4	36,0
24 Республика Марий Эл	79,3	18,1	54,4	8,5	27,7	50,0	43,8	89,1	10,2	68,0	35,2
25 Республика Мордовия	66,1	19,1	77,3	9,6	40,3						
26 Чувашская Республика	87,4	14,2	67,3	14,1	49,1						
27 Кировская область	97,2	13,8	56,3	12,1	49,6						
28 Нижегородская область	121,9	9,8	101,2	12,2	42,1						
29 Белгородская область	99,8	15,0	88,0	10,7	53,1	46,8	46,7	100,1	13,9	66,8	33,5
30 Воронежская область	93,3	16,6	71,4	16,6	45,1	48,4	46,1	97,5	14,0	65,3	35,2
31 Курская область	78,6	15,8	99,2	15,9	32,5	46,0	39,9	87,4	16,8	52,1	32,8
32 Липецкая область	91,4	10,5	106,4	11,9	42,5	44,3	42,1	95,0	15,2	58,4	36,0
33 Тамбовская область	89,4	18,1	64,4	9,8	52,0	40,9	50,7	74,6	11,5	69,7	31,7
34 Республика Калмыкия	90,8	19,5	105,7	12,0	49,6						
35 Республика Татарстан	72,8	2,4	182,3	11,7	39,6						
36 Астраханская область	94,2	17,5	61,3	9,0	49,1	42,6	45,1	90,1	8,9	68,1	32,1
37 Волгоградская область	112,8	17,5	56,6	10,3	46,5	47,0	49,7	107,2	11,9	66,3	34,3
38 Пензенская область	102,2	20,1	43,3	9,7	51,8	51,9	51,9	102,2	11,7	69,8	40,1
39 Самарская область	144,5	7,9	100,2	11,1	50,2	35,3	45,5	121,6	17,0	61,9	38,6
40 Саратовская область	96,9	19,6	73,9	18,6	47,7	44,9	44,1	98,4	21,4	59,8	35,2
41 Ульяновская область	115,7	14,1	83,4	15,7	52,7	33,4	44,0	97,4	17,9	64,4	29,0
42 Республика Адыгея	40,7	15,8	95,0	14,0	54,2	47,4	39,0	47,2	12,0	68,7	38,1
43 Республика Дагестан	23,2	18,8	63,6	11,5	55,0	74,7	40,2	54,8	12,8	67,2	36,3
44 Ингушская Республика	26,4	24,8	78,4	14,2	44,9	51,3	27,7	39,1	11,7	58,7	52,4
45 Чеченская Республика	36,2	17,8	100,7	15,7	46,2	56,4	31,8	56,6	13,1	60,9	36,9
46 Карачаево-Черкесская Респ.	32,1	28,1	70,3	11,1	50,7						
47 Республика Северная Осетия	41,2	30,7	76,3	11,7	50,9						
48 Краснодарский край	111,4	16,7	68,4	9,3	57,6	38,1	49,0	91,8	13,2	69,9	30,8
49 Ставропольский край	90,4	16,8	62,9	7,8	45,2						
50 Ростовская область	84,0	29,2	79,0	18,3	40,9						
51 Республика Башкортостан	81,5	1,3	128,8	13,8	46,2						
52 Удмуртская Республика	97,6	10,7	87,9	8,5	44,9	37,6	37,3	98,1	12,0	58,7	36,7
53 Курганская область	77,4	19,6	67,9	9,3	56,7						
54 Оренбургская область	104,7	12,8	88,2	11,4	49,8	40,1	41,2	102,8	13,7	63,5	34,7
55 Пермская область	121,6	11,6	94,7	12,4	51,1	36,5	42,8	109,6	16,1	62,9	
56 Коми-Пермяцкий АО	46,1	20,6	84,5	8,0	53,8						
57 Свердловская область	130,8	10,4	76,6	12,2	46,9	35,1	42,2	116,5	16,0	60,3	37,0
58 Челябинская область	120,7	13,7	83,9	11,6	45,5	39,5	43,6	112,4	15,4	60,4	37,5
59 Республика Алтай	78,4	27,3	86,8	4,1	53,6	38,7	38,1	79,2	5,7	68,2	35,9
60 Алтайский край	63,1	15,7	67,6	11,5	45,4	52,6	41,7	77,6	13,4	61,5	38,3
61 Кемеровская область	77,1	24,5	114,9	22,2	33,0	42,0	34,3	87,3	20,8	49,8	39,1
62 Новосибирская область	108,3	26,4	61,3	10,2	45,3	37,1	42,9	98,3	11,6	63,0	30,9
63 Омская область	87,9	12,2	95,7	10,5	44,0	42,6	37,1	96,4	10,9	60,5	33,1
64 Томская область	103,4	17,0	103,1	10,2	42,3	33,0	38,1	95,6	14,1	56,5	38,2
65 Тюменская область	103,5	8,7	92,0	14,6	45,2	35,6	35,7	103,3	16,8	57,4	
66 Ханты-Мансийский АО	119,4	1,1	338,9	6,6	33,1						
67 Ямало-Ненецкий АО	108,2	1,1	462,3	21,9	25,7	25,7	15,8	122,6	24,6	31,3	
68 Республика Бурятия	62,6	21,0	74,5	8,7	43,1						
69 Республика Тыва	21,6	22,6	64,6	6,8	61,9						
70 Республика Хакасия	90,7	13,1	67,2	10,4	48,7	43,5	40,4	95,7	11,4	64,1	32,8
71 Красноярский край	111,9	13,5	114,2	7,1	43,0						
72 Таймырский АО	65,8	8,6	261,3	2,7	39,9						
73 Эвенкийский АО	26,5	22,1	309,9	12,0	29,9						
74 Иркутская область	105,9	15,8	81,0	8,7	50,4	40,0	41,6	103,1	11,2	65,0	
75 Усть-Ордынский Бурятский АО	26,2	8,7	68,0	6,3	59,1	52,3	43,6	31,0	14,6	65,9	
76 Читинская область	77,7	21,8	48,1	9,9	53,6	45,2	37,5	88,6	9,9	67,3	
77 Агинский Бурятский АО	86,1	16,2	37,5	5,2	69,4						
78 Республика Саха (Якутия)	57,0	9,2	119,1	8,8	54,6	42,6	29,7	69,7	10,9	63,3	33,8
79 Еврейская авт.область	42,1	21,5	70,8	9,5	46,4	61,5	40,2	65,4	10,0	63,6	
80 Чукотский АО	35,1	21,8	124,5	16,3	43,4						
81 Приморский край	71,1	18,5	75,7	14,6	38,1	47,0	38,7	82,3	14,1	56,9	35,0
82 Хабаровский край	91,9	17,6	94,0	15,5	43,4	39,7	36,0	95,7	15,4	58,3	28,3
83 Амурская область	64,6	14,4	65,7	7,1	48,2	43,9	37,8	71,7	11,8	60,4	21,4
84 Камчатская область	55,3	19,2	93,9	10,5	35,3	46,1	34,1	67,6	10,8	53,6	
85 Корякский АО	34,5	14,5	95,7	2,6	50,9						
86 Магаданская область	66,3	17,3	99,2	7,7	31,7						
87 Сахалинская область	81,6	23,4	86,1	19,4	39,1						
88 Калининградская область	90,4	14,6	71,5	5,5	42,5	46,8	43,1	96,7	8,5	62,0	38,4

Источник: Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А. М. Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с. 189-194.

3-26. Некоторые показатели состояния экономики и бюджетной сферы субъектов федерации (1998, рублей на душу населения).

	ВРП	Объем пром. произв. продукции	Среднедушевые денежные доходы населения	Расходы консолидированного бюджета региона за счет собственных доходов	Прямые расходы федерального бюджета в регионе	Федеральная финансовая помощь региональным бюджетам	Расходы государственных внебюджетных фондов
	1	2	3	4	5	6	7
Российская Федерация	16441	11459	970	2567		313	1616
1 Республика Карелия	14601	10615	1053	2421		483	398
2 Республика Коми	24547	15313	1156	5098		997	116
3 Архангельская область	15322	8968	711	1991		477	279
4 Ненецкий АО		24170	1185	7011		974	1228
5 Вологодская область	18056	22042	800	2602		241	128
6 Мурманская область	23647	17587	1533	3197		470	1132
7 г. Санкт-Петербург	18947	9727	1060	3346		629	14
8 Ленинградская область	12591	10271	649	2400		324	155
9 Новгородская область	12758	10432	896	1994		288	809
10 Псковская область	7978	4379	544	963		309	617
11 Брянская область	8137	4049	544	865		714	271
12 Владимирская область	9832	8417	589	1289		267	424
13 Ивановская область	7293	5555	530	1052		313	404
14 Калужская область	9995	6104	640	1265		462	630
15 Костромская область	11176	7916	586	2069		364	756
16 г. Москва	42008	9436	4017	5744		6074	64
17 Московская область	15347	6539	703	2501		359	107
18 Орловская область	11311	5816	693	1628		660	427
19 Рязанская область	10898	8367	568	1433		380	260
20 Смоленская область	10615	8678	712	1285		278	342
21 Тверская область	10909	7192	537	1526		323	268
22 Тульская область	10719	9111	721	1350		734	221
23 Ярославская область	15620	11759	741	2540		297	216
24 Республика Марий Эл	8617	5474	421	1006		298	364
25 Республика Мордовия	9908	6553	505	1732		410	598
26 Чувашская Республика	8917	5991	428	1386		262	204
27 Кировская область	10533	7498	598	1284		264	460
28 Нижегородская область	14294	11797	655	2370		256	101
29 Белгородская область	13176	12026	719	1763		337	179
30 Воронежская область	9639	6090	632	1343		302	250
31 Курская область	12633	9612	634	1994		397	245
32 Липецкая область	13674	16176	750	2360		274	42
33 Тамбовская область	8135	4372	596	986		272	412
34 Республика Калмыкия	5380	1959	431	1611		579	939
35 Республика Татарстан	17924	15759	748	4386		107	106
36 Астраханская область	10482	8283	636	1180		347	491
37 Волгоградская область	11458	8400	639	1570		293	183
38 Пензенская область	7204	4926	453	891		269	261
39 Самарская область	21960	17327	1164	2884		245	50
40 Саратовская область	10529	6454	646	1683		421	335
41 Ульяновская область	11136	9240	617	1420		251	226
42 Республика Адыгея	7517	2262	532	770		381	1308
43 Республика Дагестан	4105	364	830	82		291	1195
44 Ингушская Республика	3337	613	332	257		613	1730
45 Чеченская республика				2643			
46 Кабардино-Балкарская Респ.	8028	3049	551	339		528	464
47 Карачаево-Черкесская Респ.	6542	2876	442	1317		516	1208
48 Республика Северная Осетия	6240	2161	664	168		731	77
49 Краснодарский край	10593	4323	666	1316		285	206
50 Ставропольский край	10646	4326	632	1123		305	416
51 Ростовская область	9077	4964	718	1168		367	236
52 Республика Башкортостан	15601	11182	656	3523		43	1378
53 Удмуртская Республика	12233	10021	641	1977		299	530
54 Курганская область	8768	6293	535	1176		349	407
55 Оренбургская область	12903	10041	643	2346		302	187
56 Пермская область	18639	13958	1001	2414		327	50
57 Коми-Пермяцкий АО		1745	327	704		440	1157
58 Свердловская область	17355	14371	794	2400		293	89
59 Челябинская область	12793	13832	728	2079		335	59
60 Республика Алтай	8042	642	656	820		731	1132
61 Алтайский край	8399	5559	504	998		323	748
62 Кемеровская область	15137	13402	989	2593		951	594
63 Новосибирская область	12809	5716	778	1744		657	119
64 Омская область	13527	6137	785	2381		344	227
65 Томская область	19796	11503	805	2688		592	306
66 Тюменская область	62511	39344	2166	11289		356	1598
67 Ханты-Мансийский АО		61382	2698	16132		196	198
68 Ямало-Ненецкий АО		70791	3398	27637		300	
69 Республика Бурятия	10703	5120	601	1058		481	902
70 Республика Тыва	5946	1260	491	493		634	1949
71 Республика Хакасия	14035	10333	655	2121		345	233
72 Красноярский край	23292	19885	1034	3430		500	46
73 Таймырский АО		1395	1008	13358		1336	1612
74 Эвенкийский АО		1579	1008	9416		3603	5715
75 Иркутская область	19004	11358	1065	2265		450	157
76 Усть-Ордынский Бурятский АО		1181	284	408		180	1518
77 Читинская область	10364	3541	513	1295		446	488
78 Агинский Бурятский АО		570	270	69		267	1309
79 Республика Саха (Якутия)	33512	24809	1663	6809		783	685
80 Еврейская авт. область	8986	2783	630	685		560	1280
81 Чукотский АО	32906	16156	1686	6144		2939	6460
82 Приморский край	14265	8657	850	1809		565	870
83 Хабаровский край	19529	10115	1024	3330		677	580
84 Амурская область	14459	5154	847	1315		380	1053
85 Камчатская область	28308	17636	1561	3928		1214	2067
86 Камчатский АО		51967	1320	5616		1562	5641
87 Магаданская область	27751	16758	1622	4702		1305	2075
88 Сахалинская область	21342	10257	1113	2952		1140	1046
89 Калининградская область	9140	5129	630	1749		314	164
<i>Коэффициенты корреляции</i>							
Столбец 1	1,000						
Столбец 2	0,846	1,000					
Столбец 3	0,848	0,553	1,000				
Столбец 4	0,957	0,859	0,745	1,000			
Столбец 5	0,479	0,081	0,814	0,381	1,000		
Столбец 6	0,262	0,090	0,217	0,265	0,341	1,000	
Столбец 7	0,817	0,679	0,758	0,773	0,537	0,491	1,000

Коэффициенты корреляции рассчитаны в Excel-2000 как частное от деления ковариации наборов данных на произведение их стандартных отклонений.

В расчетах были исключены данные по автономным округам (кроме Чукотского) и Чеченской республике.

Источник : рассчитано по

Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М. Давров, Диалог-МГУ – М., 1999 г.

Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 1999, г.2.

Российский статистический ежегодник / Госкомстат России. – М., 2000.

3-27. Некоторые характеристики баланса финансовых потоков между федеральным и региональным уровнями финансовой системы (1998, % к ВРП).

	Приходная часть				Расходная часть			Приходная часть	Расходная часть	Баланс
	Доходы за вычетом федеральной финансовой помощи	Помощь федерального бюджета	Доходы 4-х государственных внебюджетных фондов	Прямые расходы федерального бюджета в регионах	Расходы за счет собственных доходов	Расходы 4-х государственных внебюджетных фондов	Доходы федерального бюджета в регионах			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Российская Федерация	15.3%	1.9%	9.9%	4.5%	15.7%	9.9%	9.0%	31.6%	34.6%	-3.0%
Республика Карелия	15.9%	2.7%	13.5%	3.3%	16.5%	13.4%	3.5%	35.4%	33.5%	1.9%
Республика Коми	17.7%	0.5%	9.1%	4.0%	20.7%	9.1%	5.5%	31.2%	35.3%	-4.0%
Архангельская область	12.5%	1.8%	11.1%	3.1%	13.0%	11.1%	4.5%	28.6%	28.6%	-0.1%
Вологодская область	13.7%	0.7%	9.5%	1.3%	14.4%	9.6%	3.1%	25.2%	27.1%	-1.9%
Мурманская область	13.3%	4.7%	9.3%	2.0%	13.4%	9.4%	4.1%	29.3%	26.9%	2.4%
г. Санкт-Петербург	18.0%	0.1%	10.1%	3.3%	17.6%	9.9%	11.3%	32.1%	38.8%	-6.7%
Ленинградская область	17.1%	1.2%	9.8%	2.6%	19.1%	9.9%	10.2%	30.7%	41.3%	-10.5%
Новгородская область	11.5%	6.3%	14.1%	2.3%	10.9%	14.1%	3.6%	34.2%	28.5%	5.6%
Псковская область	11.7%	7.7%	19.2%	3.9%	12.0%	19.2%	5.0%	42.5%	36.2%	6.3%
Брянская область	10.9%	3.3%	18.2%	8.7%	10.6%	18.0%	6.3%	41.2%	34.8%	6.4%
Владимирская область	12.6%	4.3%	14.3%	2.7%	13.1%	14.3%	7.1%	33.9%	34.5%	-0.7%
Ивановская область	13.5%	5.5%	19.4%	4.3%	14.4%	19.4%	5.7%	42.8%	39.5%	3.3%
Калужская область	13.0%	6.3%	15.6%	4.6%	12.6%	15.6%	7.8%	39.5%	36.0%	3.5%
Костромская область	16.7%	6.7%	12.4%	3.2%	18.2%	12.3%	5.1%	39.0%	35.6%	3.4%
г. Москва	13.7%	0.2%	5.8%	14.5%	13.7%	5.8%	18.7%	34.1%	38.1%	-4.0%
Московская область	15.5%	0.7%	10.4%	2.2%	16.3%	10.4%	14.1%	28.8%	40.8%	-12.0%
Орловская область	13.5%	3.8%	15.5%	5.8%	14.3%	15.4%	5.5%	38.6%	35.3%	3.2%
Рязанская область	13.5%	2.4%	13.4%	3.5%	13.1%	13.4%	8.8%	32.7%	35.3%	-2.6%
Смоленская область	11.8%	3.2%	13.3%	2.6%	12.1%	13.4%	4.8%	30.9%	30.3%	0.6%
Тверская область	14.2%	2.4%	13.0%	3.0%	13.9%	13.0%	5.6%	32.6%	32.5%	0.1%
Тульская область	12.6%	2.1%	15.3%	6.8%	12.5%	15.5%	5.7%	36.7%	33.7%	3.0%
Ярославская область	15.8%	1.4%	9.9%	1.9%	16.2%	9.9%	9.1%	29.0%	35.2%	-6.2%
Республика Марий Эл	12.8%	4.2%	13.0%	3.5%	11.7%	13.2%	5.4%	33.4%	30.2%	3.2%
Республика Мордовия	15.3%	6.0%	12.3%	4.1%	17.4%	12.2%	5.0%	37.7%	34.6%	3.1%
Чувашская Республика	15.9%	2.3%	13.2%	2.9%	15.5%	13.1%	5.4%	34.3%	34.0%	0.3%
Кировская область	13.1%	4.4%	13.5%	2.5%	12.2%	13.4%	6.0%	33.4%	31.6%	1.8%
Нижегородская область	15.6%	0.7%	10.8%	1.8%	16.5%	10.8%	8.1%	29.0%	35.5%	-6.5%
Белгородская область	12.7%	1.4%	12.0%	2.6%	13.4%	12.0%	4.6%	28.6%	30.0%	-1.4%
Воронежская область	13.4%	2.6%	14.1%	3.1%	13.9%	14.3%	7.3%	33.3%	35.4%	-2.1%
Курская область	14.4%	1.9%	11.1%	3.1%	15.7%	11.1%	7.2%	30.7%	34.0%	-3.4%
Липецкая область	16.8%	0.3%	10.6%	2.0%	17.2%	10.7%	4.6%	29.7%	32.5%	-2.8%
Тамбовская область	13.2%	5.0%	15.7%	3.3%	12.1%	15.9%	6.1%	37.2%	34.1%	3.2%
Республика Калмыкия	31.0%	17.4%	20.9%	10.7%	29.9%	20.8%	54.6%	80.1%	105.3%	-25.3%
Республика Татарстан	23.1%	0.6%	7.9%	0.6%	24.5%	7.9%	2.9%	32.2%	35.2%	-3.0%
Астраханская область	12.3%	4.7%	12.5%	3.3%	11.2%	12.6%	5.9%	32.8%	29.7%	3.1%
Волгоградская область	13.2%	1.6%	12.1%	2.6%	13.7%	12.0%	7.0%	29.4%	32.6%	-3.2%
Пензенская область	12.7%	3.6%	17.1%	3.7%	12.3%	17.1%	5.8%	37.1%	35.2%	1.9%
Самарская область	13.2%	0.2%	9.2%	1.1%	13.1%	9.1%	8.2%	23.8%	30.4%	-6.6%
Саратовская область	16.1%	3.2%	11.6%	4.0%	16.0%	11.5%	6.9%	34.8%	34.3%	0.5%
Ульяновская область	14.1%	2.0%	10.2%	2.2%	12.7%	10.2%	6.9%	28.6%	29.8%	-1.3%
Республика Адыгея	9.8%	17.4%	18.7%	5.1%	10.2%	18.5%	3.6%	50.9%	32.4%	18.6%
Республика Дагестан	6.9%	29.3%	20.6%	7.1%	2.0%	20.7%	2.1%	64.0%	24.8%	39.2%
Ингушская Республика	13.1%	5.2%	26.7%	18.5%	7.6%	26.6%	13.3%	110.5%	47.5%	63.0%
Кабардино-Балкарская Республика	4.1%	5.8%	16.0%	6.6%	4.2%	15.9%	1.0%	32.5%	21.1%	11.4%
Карачаево-Черкесская Республика	21.6%	18.5%	17.2%	7.9%	20.1%	17.1%	7.6%	65.1%	44.8%	20.3%
Республика Северная Осетия	1.0%	1.2%	18.8%	11.7%	2.7%	18.6%	0.5%	32.8%	21.8%	11.1%
Краснодарский край	12.2%	1.9%	12.9%	2.7%	12.4%	12.8%	6.8%	29.7%	32.0%	-2.3%
Ставропольский край	11.1%	3.9%	11.8%	2.9%	10.6%	11.8%	5.6%	29.6%	28.0%	1.7%
Ростовская область	13.0%	2.6%	14.8%	6.2%	12.8%	14.8%	5.9%	36.6%	33.5%	3.1%
Республика Башкортостан	22.1%	0.0%	8.8%	0.3%	22.6%	8.8%	4.8%	31.2%	36.2%	-5.0%
Удмуртская Республика	15.0%	4.3%	10.7%	2.4%	16.2%	10.8%	9.9%	32.5%	36.9%	-4.4%
Курганская область	14.0%	4.6%	14.4%	4.0%	13.4%	14.2%	3.7%	37.0%	31.3%	5.7%
Оренбургская область	15.2%	1.4%	9.7%	2.3%	18.2%	9.7%	6.5%	28.6%	34.3%	-5.7%
Пермская область	13.2%	0.3%	8.5%	1.8%	12.9%	8.6%	5.3%	23.8%	26.9%	-3.1%
Свердловская область	13.6%	0.5%	9.0%	1.7%	13.8%	9.1%	6.3%	24.9%	29.2%	-4.4%
Челябинская область	15.9%	0.5%	11.3%	2.6%	16.3%	11.3%	4.0%	30.2%	31.6%	-1.3%
Республика Алтай	12.9%	14.1%	18.5%	9.1%	10.2%	18.3%	25.6%	54.6%	54.1%	0.5%
Алтайский край	12.3%	8.9%	14.5%	3.8%	11.9%	14.6%	3.7%	39.5%	30.2%	9.3%
Кемеровская область	15.8%	3.9%	10.6%	6.3%	17.1%	10.8%	5.7%	36.6%	33.6%	2.9%
Новосибирская область	13.8%	0.9%	12.5%	5.1%	13.6%	12.6%	7.2%	32.3%	33.5%	-1.2%
Омская область	16.8%	1.7%	9.0%	2.5%	17.6%	9.0%	8.3%	30.0%	35.0%	-5.0%
Томская область	12.9%	1.5%	14.4%	3.0%	13.6%	8.5%	4.5%	31.8%	26.6%	5.3%
Тюменская область	17.9%	2.6%	4.0%	0.6%	18.1%	4.0%	6.8%	25.0%	28.9%	-3.9%
Республика Бурятия	10.2%	8.4%	11.4%	4.5%	9.9%	11.5%	4.3%	34.5%	25.7%	8.8%
Республика Тыва	9.6%	32.8%	21.9%	10.7%	8.3%	23.7%	1.7%	75.0%	33.7%	41.3%
Республика Хакасия	14.3%	1.7%	10.5%	2.5%	15.1%	10.4%	3.4%	28.9%	28.9%	0.0%
Красноярский край	14.0%	0.2%	7.3%	2.1%	14.7%	8.0%	4.0%	23.6%	26.6%	-3.0%
Иркутская область	11.3%	0.8%	8.5%	2.4%	11.9%	8.4%	5.3%	23.0%	25.6%	-2.7%
Читинская область	12.2%	4.7%	11.2%	4.3%	11.6%	11.3%	4.4%	32.4%	27.3%	5.1%
Республика Саха (Якутия)	13.4%	2.0%	7.4%	2.3%	20.2%	7.4%	3.8%	25.1%	31.4%	-6.3%
Гарейская автономная область	10.7%	14.2%	17.0%	6.2%	7.6%	17.1%	2.5%	48.1%	27.1%	20.9%
Чукотский автономный округ	17.2%	19.2%	10.2%	8.7%	18.2%	10.0%	2.1%	55.3%	30.4%	24.9%
Приморский край	12.5%	6.1%	11.4%	3.9%	12.6%	11.2%	5.0%	33.9%	28.9%	5.0%
Хабаровский край	14.7%	3.0%	9.8%	3.5%	17.0%	9.7%	6.0%	31.0%	32.7%	-1.7%
Амурская область	10.4%	7.3%	8.8%	2.6%	9.1%	9.1%	2.9%	29.1%	21.1%	8.0%
Камчатская область	11.2%	7.2%	9.0%	4.3%	13.7%	9.1%	3.0%	31.7%	25.8%	5.9%
Магаданская область	17.8%	7.4%	7.5%	4.7%	16.8%	8.8%	5.5%	37.3%	31.1%	6.2%
Сахалинская область	14.4%	4.9%	10.9%	5.3%	13.7%	10.8%	5.6%	35.4%	30.1%	5.3%
Калининградская область	18.2%	1.8%	14.4%	3.4%	19.2%	14.8%	8.7%	37.9%	42.7%	-4.8%

Источники: рассчитано по
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ - М., 1999 г.
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. - М., 1999, т.2
Российский статистический ежегодник / Госкомстат России. - М., 2000.

3-28. Структуры местных органов власти в субъектах федерации (по состоянию на середину 1999 г.).

Структура 1	Структура 2	Структура 3	Структура 4
Формирование местных органов власти на уровне городов и районов (все муниципальные образования имеют полные и равноправные бюджеты) - 64 субъекта федерации	Поселенческий принцип формирования местных органов власти - 5 субъектов федерации	Бюджетными правами обладают только муниципальные образования в крупных городах, муниципальные образования ниже районного уровня не обладают бюджетными правами - 9 субъектов федерации	Двухуровневая структура местных органов власти - 8 субъектов федерации
Региональные органы государственного управления	Региональные органы государственного управления	Региональные органы государственного управления	Региональные органы государственного управления
Органы местного самоуправления (города, районы) с бюджетными правами	Местные органы государственного управления (районы) без бюджетных прав	Местные органы государственного управления (районы) с бюджетными правами	Органы местного самоуправления (районы) с бюджетными правами
Субмуниципальные органы управления (ниже района) без бюджетных прав	Органы местного самоуправления (ниже района) с бюджетными правами	Органы местного самоуправления (ниже района) без бюджетных прав	Органы местного самоуправления (ниже района) с бюджетными правами
		Противоречит законодательству	Противоречит законодательству
Источник:			
Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений / Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, http://www.minfin.ru/fvr/note.doc			

3-29. Структуры местных органов власти в субъектах федерации и количество муниципальных бюджетов.

Структура 1			Структура 2					
№	Субъект Российской Федерации	Количество муницип. бюджетов	№	Субъект Российской Федерации	Количество муницип. бюджетов	№	Субъект Российской Федерации	Количество муницип. бюджетов
1	Агинский Бурятский А	39	33	Ненецкий АО	11	1	Оренбургская обл.	578
2	Республика Алтай	11	34	Нижегородская обл.	51	2	Пензенская обл.	406
3	Алтайский край	71	35	Новгородская обл.	22	3	Ставропольский край	309
4	Амурская обл.	28	36	Омская обл.	33	4	Тюменская обл.	295
5	Архангельская обл.	26	37	Орловская обл.	27	5	Республика Хакасия	96
6	Белгородская обл.	22	38	Пермская обл.	40	Структура 3		
7	Республика Бурятия	23	39	Приморский край	31	1	Республика Адыгея	2
8	Волгоградская обл.	39	40	Ростовская обл.	55	2	Республика Башкортостан	5
9	Вологодская обл.	28	41	Рязанская обл.	29	3	Кабардино-Балкарская	5
10	Воронежская обл.	34	42	Самарская обл.	37	4	Республика Калмыкия	3
11	Республика Дагестан	52	43	Саратовская обл.	41	5	Карачаево-Черкесская	4
12	Еврейская АО	6	44	Республика Саха (Якут)	35	6	Курганская обл.	2
13	Ивановская обл.	27	45	Сахалинская обл.	19	7	Курская обл.	5
14	Республика Ингушетия	45	46	Свердловская обл.	68	8	Новосибирская обл.	5
15	Иркутская обл.	37	47	Смоленская обл.	27	9	Республика Татарстан	7
16	Калининградская обл.	22	48	Таймырский АО	4	Структура 4 (*)		
17	Калужская обл.	49	49	Тамбовская обл.	30	1	Астраханская обл.	12 (141)
18	Камчатская обл.	8	50	Тверская обл.	41	2	Брянская обл.	38 (36)
19	Республика Карелия	19	51	Томская обл.	19	3	Владимирская обл.	15 (48)
20	Кемеровская обл.	35	52	Тульская обл.	26	4	Московская обл.	69 (7)
21	Кировская обл.	44	53	Республика Тыва	19	5	Республика Мордовия	25 (400)
22	Республика Коми	21	54	Удмуртская Республик	31	6	Исковская обл.	26 (2)
23	Коми-Пермяцкий АО	7	55	Ульяновская обл.	24	7	Республика Северная О	9 (4)
24	Корякский АО	5	56	Усть-Ордынский Бурят	6	8	Челябинская обл.	39 (15)
25	Костромская обл.	31	57	Хабаровский край	19	(*) Указано количество муниципалитетов первого и второго уровня (в скобках).		
26	Краснодарский край	48	58	Ханты-Мансийский АО	23			
27	Красноярский край	57	59	Читинская обл.	31			
28	Ленинградская обл.	29	60	Чувашская республика	26			
29	Липецкая обл.	20	61	Чукотский АО	9			
30	Магаданская обл.	9	62	Эвенкийский АО	4			
31	Республика Марий Эл	17	63	Ямало-Ненецкий АО	13			
32	Мурманская обл.	17	64	Ярославская обл.	19			

Источник :

Составлено на основе : Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений / Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

3-30. Доходы и расходы местных бюджетов РФ в 2000г. (%)

Наименование дохода	Исполнено	Наименование статьи расходов	Исполнено
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ, в т.ч. :	66.9%	МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ	5.8%
Налог на прибыль	14.1%	ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	1.3%
Подоходный налог с физических лиц	16.2%	ПРОМЫШЛЕННОСТЬ, ЭНЕРГЕТИКА, СТРОИТЕЛЬСТВО	1.2%
Налог на добавленную стоимость	5.8%	СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И РЫБОЛОВСТВО	1.2%
Акцизы	1.5%	ТРАНСПОРТ, ДОР ХОЗЯЙСТВО, СВЯЗЬ И ИНФОРМАТИКА	3.0%
Налог с продаж	2.8%	ЖКХ	28.2%
Налог на имущество физических лиц	0.2%	ОБРАЗОВАНИЕ	27.4%
Налог на имущество предприятий	5.8%	КУЛЬТУРА И ИСКУССТВО	2.8%
Земельный налог	1.6%	ЗДРАВООХРАНЕНИЕ И ФИЗ КУЛЬТУРА	15.7%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ, в т.ч. :	3.5%	СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	4.6%
Доходы от гос. собственности или деятельности	0.8%	ПРОЧИЕ РАСХОДЫ	8.2%
Доходы от продажи государственного имущества	0.3%	РАСХОДЫ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	0.6%
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПЕРЕЧИСЛЕНИЯ, в т.ч. :	26.1%	ВСЕГО РАСХОДОВ	100.0%
Дотации	10.4%		
Субвенции	3.8%		
Средства по взаимным расчетам	7.8%		
Трансферты	4.1%		
ДОХОДЫ ЦЕЛЕВЫХ БЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ	1.1%		
ПРОЧИЕ ДОХОДЫ	2.4%		
ВСЕГО ДОХОДОВ	100.0%		
Источник :			

Отчет об исполнении бюджета за 2000 г./Министерство финансов РФ, 2001, <http://www.minfin.ru/ispSub/2001/10/Mes0.html>

3-31. Структура доходов и заемных средств бюджетов местного уровня в целом по РФ (1998).

Виды доходов	%
Всего доходов и заемных средств, в том числе:	100.00
местные налоги	9.73
местные неналоговые доходы	4.79
доходы, закрепленные за местным уровнем федеральным законодательством на постоянной основе	13.38
регулирующие налоги	44.60
субвенции	2.65
средства по взаимным расчетам	6.72
дотации и трансферты	17.20
заемные средства	0.93
Источник :	

Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

3-32. Некоторые характеристики доходов и расходов местных и региональных бюджетов (1998). (*)

	Доходы местных бюджетов		Доля в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации	
	Доля собственных доходов	Доля финансовой помощи	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
	1	2	3	4
Российская Федерация	16,00%	28,10%	35,4%	64,6%
1 Республика Карелия	18,50%	16,44%	56,9%	43,1%
2 Республика Коми	24,00%	20,68%	38,4%	61,6%
3 Архангельская область	20,40%	11,35%	31,8%	68,2%
4 Ненецкий АО	13,20%	55,89%	64,9%	35,1%
5 Вологодская область	17,50%	13,44%	35,6%	64,4%
6 Мурманская область	11,10%	48,48%	17,8%	82,2%
7 г. Санкт-Петербург	-	-	100,0%	0,0%
8 Ленинградская область	24,80%	23,71%	43,9%	56,1%
9 Новгородская область	16,50%	40,76%	20,2%	79,8%
10 Псковская область	19,90%	28,67%	38,1%	61,9%
11 Брянская область	23,90%	20,64%	30,5%	69,5%
12 Владимирская область	15,30%	29,68%	16,6%	83,4%
13 Ивановская область	13,20%	45,46%	28,4%	71,6%
14 Калужская область	20,00%	24,18%	40,3%	59,7%
15 Костромская область	13,50%	45,06%	39,8%	60,2%
16 г. Москва	-	-	100,0%	0,0%
17 Московская область	24,10%	17,68%	34,1%	65,9%
18 Орловская область	13,20%	30,88%	43,0%	57,0%
19 Рязанская область	20,60%	33,50%	29,4%	70,6%
20 Смоленская область	13,20%	42,19%	27,0%	73,0%
21 Тверская область	16,30%	36,28%	20,8%	79,2%
22 Тульская область	17,40%	28,37%	21,1%	78,9%
23 Ярославская область	18,80%	24,02%	38,1%	61,9%
24 Республика Марий Эл	14,20%	35,21%	32,6%	67,4%
25 Республика Мордовия	15,00%	38,52%	58,0%	42,0%
26 Чувашская Республика	12,70%	40,42%	29,9%	70,1%
27 Кировская область	18,80%	33,55%	32,0%	68,0%
28 Нижегородская область	20,30%	26,08%	24,6%	75,4%
29 Белгородская область	30,20%	14,27%	36,4%	63,6%
30 Воронежская область	18,70%	16,55%	32,8%	67,2%
31 Курская область	21,30%	24,95%	52,4%	47,6%
32 Липецкая область	25,50%	18,26%	43,4%	56,6%
33 Тамбовская область	17,80%	31,54%	38,7%	61,3%
34 Республика Калмыкия	11,10%	56,49%	56,7%	43,3%
35 Республика Тatarстан	14,30%	24,34%	57,1%	42,9%
36 Астраханская область	18,50%	26,41%	33,7%	66,3%
37 Волгоградская область	22,00%	12,12%	35,1%	64,9%
38 Пензенская область	17,80%	26,89%	26,0%	74,0%
39 Самарская область	27,30%	10,07%	41,2%	58,8%
40 Саратовская область	31,50%	23,23%	44,4%	55,6%
41 Ульяновская область	22,50%	19,39%	50,4%	49,6%
42 Республика Адыгея	8,20%	55,81%	41,4%	58,6%
43 Республика Дагестан	5,90%	79,68%	32,9%	67,1%
44 Ингушская Республика	7,00%	70,06%	79,2%	20,8%
45 Кабардино-Балкарская Респ.	6,90%	38,14%	63,4%	36,6%
46 Карачаево-Черкесская Респ.	8,70%	51,01%	28,4%	71,6%
47 Республика Северная Осетия	9,00%	45,88%	46,5%	53,5%
48 Краснодарский край	18,60%	23,70%	22,0%	78,0%
49 Ставропольский край	16,20%	21,97%	33,4%	66,6%
50 Ростовская область	16,10%	26,98%	19,6%	80,4%
51 Республика Башкортостан	11,40%	33,07%	55,3%	44,7%
52 Улмурская Республика	9,50%	30,26%	29,2%	70,8%
53 Курганская область	23,30%	24,20%	27,1%	72,9%
54 Оренбургская область	10,00%	35,30%	37,0%	63,0%
55 Пермская область	16,80%	22,26%	16,7%	83,3%
56 Коми-Пермский АО	13,80%	62,37%	26,7%	73,3%
57 Свердловская область	19,90%	26,52%	34,1%	65,9%
58 Челябинская область	18,80%	23,44%	25,3%	74,7%
59 Республика Алтай	5,90%	60,17%	33,6%	66,4%
60 Алтайский край	13,90%	46,16%	12,2%	87,8%
61 Кемеровская область	17,20%	40,70%	22,9%	77,1%
62 Новосибирская область	22,20%	23,32%	23,2%	76,8%
63 Омская область	48,10%	17,26%	51,6%	48,4%
64 Томская область	17,90%	24,07%	40,0%	60,0%
65 Тюменская область	18,20%	24,25%	54,9%	45,1%
66 Ханты-Мансийский АО	13,30%	14,76%	30,2%	69,8%
67 Ямало-Ненецкий АО	7,00%	27,63%	47,5%	52,5%
68 Республика Бурятия	7,30%	52,94%	25,3%	74,7%
69 Республика Тыва	5,00%	74,38%	34,1%	65,9%
70 Республика Хакасия	16,70%	21,22%	32,5%	67,5%
71 Красноярский край	16,90%	22,70%	29,7%	70,3%
72 Таймырский АО	9,10%	19,84%	62,6%	37,4%
73 Эвенкийский АО	28,20%	36,19%	38,2%	61,8%
74 Иркутская область	17,60%	15,31%	25,6%	74,4%
75 Усть-Ордынский Бурятский АО	8,80%	76,29%	26,7%	73,3%
76 Читинская область	17,40%	39,68%	30,3%	69,7%
77 Агинский Бурятский АО	5,70%	70,78%	20,8%	79,2%
78 Республика Саха (Якутия)	5,90%	60,01%	27,7%	72,3%
79 Еврейская авт.область	8,60%	55,95%	29,1%	70,9%
80 Чукотский АО	5,00%	41,82%	40,5%	59,5%
81 Приморский край	15,00%	33,98%	26,9%	73,1%
82 Хабаровский край	14,40%	38,79%	42,4%	57,6%
83 Амурская область	10,80%	50,49%	21,2%	78,8%
84 Камчатская область	12,10%	36,13%	32,7%	67,3%
85 Корякский АО	4,30%	52,98%	36,7%	63,3%
86 Магаданская область	14,10%	31,10%	31,1%	68,9%
87 Сахалинская область	12,30%	22,39%	24,6%	75,4%
88 Калининградская область	19,60%	29,28%	26,9%	73,1%

(*) без учета Чеченской республики

Источники:

Составлено на основе: Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации и по регулированию межбюджетных отношений / Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

3-33. Общая схема разграничения некоторых расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ к 2005 г.					
Функция	Норм.-пр ав. регулирование	Обеспеч ение фи н.средств ами	Организ. предоста вления		
1. БЮДЖЕТНЫЕ УСЛУГИ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА					
1.7. Сбор налогов				2.4. Спорт	
федеральные налоги	Ф	Ф	Ф	высших достиж. и нац. резерва	
региональные налоги	Ф	Ф+Р	Ф	массово-оздоровительный	
местные налоги	Ф	Ф+М	Ф	2.5. Социальная политика	
1.8. Распоряжение бюджетными средствами				Соц. выплаты в соответствии с фед.закон.	
федеральными	Ф	Ф	Ф	2.6. Пенсионное обеспечение	
региональными	Ф+Р	Р	Р	2.9. Жилищное хозяйство	
местными	Ф+М	М	М	2.10. Коммунальное хозяйство	
1.24. Правоохранительная деятельность				2.11. Благоустройство территории	
орг. преступность	Ф	Ф	Ф	3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА	
прочие преступления	Ф+Р	Р	Р	3.2. Инфраструктура	
охрана общественного порядка	Р+М	Р+М	М	Дорожное хозяйство:	
безопасность движения	Ф	Р	Р	федеральное дорожное хозяйство	
2. БЮДЖЕТНЫЕ УСЛУГИ НАСЕЛЕНИЮ					
2.1. Образование				региональное дорожное хозяйство	
дошкольное образование	М	М+Н	М	местное дорожное хозяйство	
общее образование (поддержание)	Ф+Р+М	М	М	Транспорт:	
общее образование (развитие)	Ф	Ф+Р	Р+М	магистральный	
профтехобразование	Ф+Р	Ф+Р+Н	Р	междуг. авт. и ж/д пасс. транспорт	
высшее образование	Ф+Р	Ф+Р+Н	Ф+Р	внутригор. общ. транспорт	
2.2. Культура, искусство, рекреация				4.1П	
объекты (программы) фед. значения	Ф	Ф+Н	Ф	4.1. Обслуживание гос. долга	
объекты (программы) рег. значения	Р	Р+Н	Р	долг РФ	
объекты (программы) местного значения	М	М+Н	М	долг субъектов РФ	
2.3. Здравоохранение				муниципальный долг	
высокоспециализированное	Ф	Ф	Ф	4.4. Выравнивание бюдж. обеспеч.	
среднеспециализированное	Ф+Р	Р	Р	субъектов РФ	
общее (платежи в систему ОМС)	Ф	Р+М	Р+М	муниципальных образований	
программы развития	Ф	Ф+Р	Р+М	Обозначения: Органы власти (бюджет): Ф - федеральные, Р - региональные (субъекты РФ), М - местные (муниципальные образования), Н - средства населения, + - совместные полномочия (со-финансирование).	

Источник :

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., Приложение 1. <http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>

3-34. Общая схема разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ к 2005 г.

Налог	Статус	Зачисление (% от общего объема поступле		
		Федеральный	Региональны	Местные бюд
таможенные пошлины	Ф	100	-	-
НДС	Ф	100	-	-
ресурсные платежи (углеводороды)	Ф	80	10	10
акцизы (нефть, газ, бензин, автомобили)	Ф	100	-	-
акциз на ликеро-водочные изделия	Ф	50	50	-
прочие акцизы	Ф	-	100	-
налог на доходы физических лиц	Ф	-	50	50**
налог на наследование	Ф	-	100	-
налог на прибыль предприятий	Ф	30	55*	15
транспортный налог	Р	-	100	-
налог с продаж	Р	-	40	60**
ресурсные платежи (прочие)	Р	-	50	50
экологические платежи (налоги)	Р	-	50	50
налог на игорный бизнес	Р	-	80	20
налог на недвижимость (имущество, землю)	М	-	-	100
налоги на совокупный (вмененный) доход	М	-	-	100
налог на рекламу	М	-	-	100

Обозначения: Ф - федеральный, Р - региональный (субъектов Российской Федерации), М - местный (муниципальных образований), * - с возможным выделением части отчислений для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, ** - с возможным выд

Источник :

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., Приложение 2.

<http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>

3-35. Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ					
Характеристики	Фонд финансовой поддержки регионов	Фонд компенсаций	Фонд софинансирования социальных расходов	Фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных финансов
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Финансирование федеральных законов (социальных пособий и льгот населению)	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Поддержка и стимулирование бюджетных реформ
Принцип распределения	Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Формула на основе нормативных расходов и их частичного возмещения (с оценкой хода реформ)	Квоты на основе формул (с последующим конкурсным отбором инвестиционных проектов)	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Тип финансовой помощи	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и/или использования)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование инвестиционных проектов и программ	Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов
Условия предоставления	Для высокодотационных регионов – касовое обслуживание бюджетов Федеральным казначейством	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнение программ реформ	Со-финансирование	Выполнение программы реформ
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы Федерального казначейства	Финансовым органам на проведение бюджетных реформ и оздоровление государственных финансов
Статус	Действует с 1994 г.	Действует с 2001 г.	Вводится с 2002-2003 гг.	Создан с 2000 г., новый механизм с 2003 г.	Создан с 2000 г., срок действия - 2001-2004 гг.
Источник:					
Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., Приложение 3.					
http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc					

4-1. Основные социально-экономические показатели Санкт-Петербурга и ДВР.	Санкт-Петербург			ДВР		
	1990	1992	1999	1990	1992	1999
Численность постоянного населения (на конец года), тыс. чел.	5002	4920	4661	8057	7900	7160
Коэффициент естественного прироста (убыли) населения, на 1000 чел.	-1.4	-5.9	-9.2	7.3	2.2	-3.1
Среднегодовая численность трудовых ресурсов, млн.чел.	3.3	3.3	3.1	4.0	3.8	3.1
Общая численность безработных, тыс.чел.*	...	199	268	...	224.3	575
Численность зарегистрированных безработных (на конец года), тыс.чел.	...	40.7	22.8	...	23.5	95.2
Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника, руб.	310	4900	1687	445	9600	2297
Объем промышленной продукции (работ, услуг), млрд.руб., 1999-млн.руб.	20.3	370	99200	27.8	928	155290
Инвестиции в основной капитал, млрд.руб., 1999-млн.руб.	5.9	44.8	32671	19.6	196	40621
Ввод в действие жилых домов, тыс.м2 общей площади	1064	636	1073	3911	2285	932
Грузооборот, млрд. тонно-км	114	92.6	8	н.д.	н.д.	н.д.
Пассажирооборот, млрд. пассажиро-км	52.8	39	32.1	н.д.	н.д.	н.д.
Оборот розничной торговли, млрд.руб., 1999-млн.руб.	11.1	179	63078	15.5	326.4	71968
Оборот общественного питания, млрд.руб., 1999-млн.руб.	0.9	10.2	3044	1.1	н.д.	3102
Платные услуги населению, млрд.руб., 1999-млн.руб.	...	25.2	22.8	...	...	...
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	...	2182	141	...	...	...
* применительно к стандартам Международной организации труда (МОТ)						
Источник:						
Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник / Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 6.						
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. - М., 2000, т.2, с.26-29 и др.						

4-2. Валовой региональный продукт (1994-1998).										
	Всего, млрд. руб. (1998 г. - млн. руб.)					На душу населения, тыс. руб. (1998 г. - руб.)				
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998
Российская Федерация ВВП	610,745.2	1,540,492.8	2,145,655.5	2,478,594.1	2,696,354.8	4,117.3	10,398.8	14,523.2	16,826.4	18,355.0
Российская Федерация ВРП	591,595.3	1,408,098.7	1,943,118.8	2,228,584.3	2,402,279.8	3,583.7	9,562.2	13,230.0	15,212.3	16,441.8
Северный район	28,120.6	75,408.0	83,405.9	94,099.2	110,382.9	4,698.7	12,741.9	14,224.8	16,192.5	19,167.4
Республика Карелия	3,386.3	8,065.3	8,960.9	9,875.3	11,306.0	4,276.7	10,245.5	11,450.2	12,686.7	14,601.6
Республика Коми	6,694.1	19,395.1	20,562.9	25,393.9	28,349.6	5,510.5	16,250.7	17,433.6	21,758.1	24,547.2
Архангельская область	6,008.9	14,263.1	18,306.2	20,907.8	22,763.0	3,898.6	9,336.3	12,092.1	13,940.4	15,322.4
Вологодская область	6,160.8	19,326.8	19,140.8	19,731.0	24,117.7	4,538.0	14,292.9	14,210.0	14,709.3	18,056.3
Мурманская область	5,870.5	14,357.7	16,435.1	18,191.2	23,846.6	5,439.2	13,577.0	15,796.9	17,754.5	23,647.9
Северо-Западный район	25,668.1	68,544.9	96,977.8	108,397.0	126,865.9	3,163.4	8,491.0	12,064.8	13,539.0	15,912.1
г.Санкт-Петербург	16,965.5	47,011.6	66,331.5	75,735.5	89,780.7	3,490.6	9,753.9	13,847.3	15,898.5	18,947.5
Ленинградская область	5,038.9	12,507.1	17,822.1	18,922.5	21,171.2	3,014.5	7,466.9	10,625.5	11,262.7	12,591.4
Новгородская область	1,833.8	4,407.9	7,047.0	7,357.2	9,401.8	2,456.9	5,923.8	9,511.4	9,958.3	12,759.6
Псковская область	1,829.9	4,618.3	5,777.2	6,381.8	6,512.2	2,188.9	5,538.9	6,963.0	7,747.7	7,978.7
г.Москва	54,078.8	144,370.3	236,323.0	317,722.1	362,520.4	6,176.8	16,611.7	27,315.8	36,799.4	42,008.5
Московская область	19,377.6	47,607.7	69,606.4	77,904.8	100,611.6	2,920.6	7,201.2	10,565.6	11,854.6	15,374.0
Нижегородская область	14,987.8	35,172.3	42,559.4	51,145.9	58,740.9	4,004.1	9,420.2	11,444.7	13,808.3	14,294.9
Самарская область	16,907.0	45,031.6	59,466.1	73,173.3	72,661.6	5,133.1	13,611.7	17,896.3	22,107.4	21,960.8
Дальневосточный регион	35,351.8	81,276.8	115,337.5	134,642.1	145,057.4	4,587.0	10,743.7	15,454.2	18,246.9	19,887.2
Республика Саха (Якутия)	8,469.8	20,334.8	27,178.0	30,181.1	33,375.1	8,079.6	19,756.0	26,683.0	29,897.1	33,512.5
Еврейская авт.область	605.4	1,188.9	1,481.0	1,680.1	1,832.3	3,270.4	8,519.3	7,097.0	8,143.8	8,986.4
Чукотский АО	538.8	1,344.6	2,334.0	2,096.8	2,593.0	2,818.4	5,637.1	25,556.0	25,232.8	32,906.1
Приморский край	7,456.6	19,290.2	24,981.0	28,351.4	31,473.2	5,063.9	14,138.7	11,123.0	12,735.3	14,265.1
Хабаровский край	6,135.1	15,074.1	23,909.0	30,866.0	30,073.4	3,838.8	9,543.0	15,286.0	19,895.5	19,529.4
Амурская область	4,272	8,326.3	12,528.0	15,382.0	14,738.8	4,073.6	8,011.4	12,109.0	14,973.2	14,459.7
Камчатская область	2,430.8	5,415.2	7,841.0	7,966.2	11,136.4	5,633.4	12,973.7	19,246.0	19,910.4	28,308.0
Магаданская область	2,213.7	3,373.7	5,466.0	6,230.8	6,735.2	7,552.1	12,555.7	21,470.0	25,083.9	27,751.1
Сахалинская область	3,229.6	6,929.0	9,600.0	11,887.7	13,100.0	4,708.6	10,490.5	14,984.0	18,971.8	21,342.4
Источник :										
Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. - М., 2000, с.258.										

4-3. Доля регионов в общероссийских показателях (1999, %).													
	население	численность занятых	ВРП*	основные фонды	объем промышленной продукции	подрядные работы	ввод жилищных домов	рознич. товарооборот	поступления в бюджет. систему	поступления в федер. бюджет	инвестиции в основной капитал	экспорт	импорт
Российская Федерация	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Северный район	3.9	3.8	4.6	4.9	6.4	3.3	2.1	3.2	4.1	3.3	3.8	5.0	2.6
Республика Карелия	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.3	0.2	0.4	0.4	0.2	0.4	0.7	0.5
Республика Коми	0.8	0.8	1.2	1.4	1.4	1.0	0.7	0.8	1.0	0.9	1.0	1.0	0.4
Архангельская область	1.0	0.9	0.9	1.1	1.0	0.6	0.3	0.6	0.7	0.6	0.6	0.8	0.3
Вологодская область	0.9	0.9	1.0	0.8	2.0	0.9	0.8	0.5	1.1	0.9	0.9	1.6	0.5
Мурманская область	0.7	0.7	1.0	1.0	1.3	0.5	0.1	0.9	0.9	0.7	0.8	0.9	0.9
Северо-Западный район	5.4	5.8	5.3	5.3	5.8	6.2	5.2	5.1	5.6	5.7	7.6	5.2	11.0
г. Санкт-Петербург	3.2	3.7	3.7	3.0	3.7	4.6	3.3	3.7	4.2	4.5	4.9	3.1	9.0
Ленинградская область	1.1	1.1	0.9	1.3	1.4	0.7	1.2	0.7	0.9	0.8	1.9	1.6	1.4
Новгородская область	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2	0.6	0.4	0.4
Псковская область	0.6	0.5	0.3	0.6	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
г. Москва	5.9	8.4	15.1	8.6	6.0	16.6	9.6	29.7	23.2	32.7	14.3	27.2	35.0
Московская область	4.5	3.7	4.2	3.8	3.6	4.5	8.6	4.4	4.0	4.3	5.5	2.6	5.1
Нижегородская область	2.5	2.6	2.2	2.0	2.8	1.5	1.8	1.5	1.8	1.7	1.6	1.1	1.1
Самарская область	2.3	2.3	3.0	2.5	4.0	1.9	2.5	3.9	2.9	3.5	2.0	2.4	2.6
Дальневосточный регион	4.9	5.0	6.0	6.3	5.9	4.8	2.9	4.1	4.6	3.6	6.1	3.4	3.4
Республика Саха (Якутия)	0.7	0.7	1.4	1.3	1.9	1.1	1.1	0.8	1.3	1.0	1.4	1.4	0.6
Еврейская авт. область	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Чукотский АО	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Приморский край	1.5	1.5	1.3	1.1	1.3	1.0	0.8	1.2	1.0	0.8	0.8	0.7	1.2
Хабаровский край	1.0	1.1	1.2	1.5	1.0	1.0	0.4	0.7	0.9	0.8	0.9	0.7	0.6
Амурская область	0.7	0.7	0.6	0.9	0.3	0.5	0.4	0.6	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1
Камчатская область	0.3	0.3	0.5	0.4	0.5	0.2	0.0	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Магаданская область	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.0	0.1	0.2	0.1	0.2	0.0	0.1
Сахалинская область	0.4	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	0.1	0.3	0.5	0.5	2.3	0.3	0.6

Источник :

Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 2000, т.2, с.26-29.

4-4. Отраслевая структура ВРП (1998, %).

	Отрасли, произво- водящие това- ры	из них :			Отрасли, произво- дящие усл уги	из них :	
		промышлен- ность	сельское хозяй- ство	строительство		транспорт	торговля и об- щ.питание
Российская Федерация	44.3	30.6	5.6	7.3	48.6	9.6	13.5
Северный район	250.0	199.5	17.6	28.7	241.1	58.1	47.4
Республика Карелия	46.9	36.9	3.3	5.6	51.8	12.8	10.9
Республика Коми	45.3	34.5	2.0	8.2	53.9	18.0	9.1
Архангельская область	44.1	33.2	5.3	4.8	53.9	10.6	9.2
Вологодская область	67.7	53.6	6.9	6.0	31.6	6.2	6.4
Мурманская область	46.0	41.3	0.1	4.1	49.9	10.5	11.8
Северо-Западный район	192.1	127.9	32.2	27.7	191.1	31.8	51.8
г. Санкт-Петербург	33.9	26.2	-	6.7	59.5	13.3	17.8
Ленинградская область	59.2	38.6	11.5	7.9	36.4	4.8	9.8
Новгородская область	57.3	39.4	8.6	8.2	42.0	3.7	14.5
Псковская область	41.7	23.7	12.1	4.9	53.2	10.0	9.7
г. Москва	22.3	13.0	-	7.8	66.1	7.1	29.7
Московская область	34.9	21.2	4.7	8.3	45.4	11.3	10.9
Нижегородская область	44.7	33.7	4.0	6.3	47.2	10.5	10.0
Самарская область	45.7	34.5	5.7	5.2	46.1	11.9	14.5
Дальневосточный регион	414.6	287.5	46.6	74.5	489.2	90.2	99.8
Республика Саха (Якутия)	50.8	41.1	2.6	6.6	49.5	4.9	7.9
Еврейская авт. область	38.3	13.6	11.2	12.6	60.7	2.0	27.8
Чукотский АО	42.1	36.1	0.0	5.3	62.9	7.9	6.3
Приморский край	43.8	33.3	5.0	4.9	55.8	15.4	12.0
Хабаровский край	42.6	32.0	5.4	4.7	55.5	23.0	7.1
Амурская область	33.7	18.5	9.4	5.1	64.3	18.9	13.5
Камчатская область	62.9	47.4	7.4	7.5	40.5	4.0	7.7
Магаданская область	49.7	39.9	0.8	8.2	54.4	6.6	9.4
Сахалинская область	50.7	25.6	4.8	19.6	45.6	7.5	8.1
Источник :							
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 2000, т.2, с.287-288.							

4-6. Распределение среднегодовой численности занятых по отраслям экономики в Санкт-Петербурге и Дальневосточном регионе - ДВР (%).

	СПб		ДВР	
	1990	1999	1989	1999
Всего	100	100	100	100
в т.ч. :				
Промышленность	33.1	20.2	16.8	19.7
Сельское и лесное хозяйство	0.5	0.9	11.5	8.7
Транспорт и связь	8.8	8.9	12.7	11.1
Строительство	11.1	11.2	14.7	6.6
Торговля, общественное питание	8.2	20.6	10.2	16.4
ЖКХ, непроизводственные виды бытового обслуживания	5.9	5.6	5.4	6.4
Здравоохранение и физ.культура, социальное обеспечение	6.1	6.7	5.8	7.3
Образование, культура и искусство	8.5	10.9	13.5	12.4
Наука и научное обслуживание	12.9	5.3	4.6	0.7
Финансы, кредит, страхование, пенс.обеспечение	0.3	1.2	0.7	н.д.
Управление	2	3.8	1.5	н.д.
Другие отрасли	2.6	4.9	2.6	10.8
Источник :				
Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 22.				
Дальний Восток России : Экономическое обозрение. Приложение./ Под ред. П.А.Минакира. Прогресс - М., 1993, с.25				

4-7. Физический объем промышленного производства по отраслям промышленности и Санкт-Петербурга и ДВР (%).

	СПб		ДВР	
	1990	1999	1990	1998
Вся промышленность	100	33.4	100	39.3
Электроэнергетика	100	54.6	100	76.3
Топливная	100	5.7	100	59.9
Черная/цвет. металлургия	100	35.0	100	8,9/82,7
Химическая и нефтехим.	100	23.8	100	8.6
Машиностроение и металлообр.	100	30.1	100	19.7
Лесная, деревообр. и ЦБП	100	12.6	100	21.3
Строит. материалов	100	36.8	100	11.1
Легкая	100	5.9	100	5.1
Пищевая	100	91.2	100	49.1

Источник :

Расчитано по : Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник/ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 115.

Дальневосточный регион на рубеже третьего тысячелетия./Госкомстат России, Ассоциация "Дальстат". - Благовещенск, 2000, с.72

4-8. Отраслевая структура промышленности по объему продукции Санкт-Петербурга и ДВР (%).

	СПб		ДВР	
	1990	1999	1991	1999
Вся промышленность	100.0	100.0	100.0	100.0
Электроэнергетика	1.9	7.0	3.5	13.7
Топливная	0.2	0.1	3.8	10.0
Черная и цв. металлургия	2.4	3.1	20.5	35.2
Химическая и нефтехим.	4.6	1.6	1.8	0.7
Машиностроение и металлообр.	49.7	41.9	15.3	6.6
Лесная, деревообр. и ЦБП	3.1	3.2	9.2	4.1
Строит. материалов	2.2	2.3	6.5	1.5
Легкая	14.0	2.2	4.2	0.4
Пищевая	12.8	31.8	31.8	25.6
Прочие	9.1	6.8	3.4	0.8

Источник :

Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 114.

Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 2000, т.2, с.374-375.

Дальний Восток России : Экономическое обозрение. Приложение./ Под ред. П.А.Минакира. Прогресс - М., 1993, с.47

4-9. Некоторые показатели деятельности малых предприятий (МП).				
	Изменение числа МП (2000/1996, %)	Количество МП на тыс.чел.населения, 2000	Доля МП в занятости населения, 1999	Доля продукции МП в ВРП, 1998
Российская Федерация	101.5%	6.0	10.1%	8.6%
Северный район	82.9%	4.5	6.8%	6.6%
Республика Карелия	78.7%	6.1	7.4%	6.7%
Республика Коми	103.7%	4.8	6.2%	4.8%
Архангельская область	76.9%	3.6	4.4%	6.0%
Вологодская область	111.4%	3.3	10.3%	9.2%
Мурманская область	49.2%	6.2	5.8%	6.7%
Северо-Западный район	149.8%	10.7	21.1%	23.0%
г.Санкт-Петербург	158.9%	14.6	24.2%	28.2%
Ленинградская область	122.0%	6.0	16.2%	12.0%
Новгородская область	78.9%	5.2	8.2%	7.1%
Псковская область	112.5%	3.0	7.5%	9.8%
г.Москва	100.2%	20.4	24.5%	9.3%
Московская область	156.9%	4.3	8.7%	10.9%
Нижегородская область	138.6%	3.1	13.4%	11.2%
Самарская область	154.6%	4.8	11.6%	13.7%
Дальневосточный регион	87.2%	6.1	8.8%	8.4%
Республика Саха (Якутия)	92.1%	3.9	5.7%	5.2%
Еврейская авт.область	55.6%	4.5	8.3%	7.4%
Чукотский АО	16.7%	8.3	0.9%	0.5%
Приморский край	77.9%	6.7	8.4%	10.0%
Хабаровский край	136.8%	5.0	11.5%	6.0%
Амурская область	47.7%	6.5	5.9%	6.6%
Камчатская область	60.0%	9.1	10.1%	13.6%
Магаданская область	133.3%	10.3	14.1%	17.5%
Сахалинская область	95.1%	6.9	11.2%	13.1%
Источник :				
Расчитано по : Регионы России. Статистический сборник/ Госкомстат России. – М., 2000, т.2, с.75, 328 и др.				

4-10. Некоторые показатели статистики правонарушений (1999).			
	Зарегистр. престу плений на 100 ты с.чел.	Количество убийс тв и покушений на 100 тыс. чел.	Доля убийств и п окушений (%)
Российская Федерация	2052	20.3	0.99%
Северный район			
Республика Карелия	2517	18.1	0.72%
Республика Коми	2027	28.5	1.40%
Архангельская область	2412	22.5	0.93%
Вологодская область	2665	18.0	0.67%
Мурманская область	1865	15.1	0.81%
Северо-Западный район			
г.Санкт-Петербург	2118	19.4	0.92%
Ленинградская область	2728	23.6	0.86%
Новгородская область	2534	24.4	0.96%
Псковская область	2629	21.7	0.83%
г.Москва			
Московская область	1309	22.1	1.68%
Нижегородская область	1842	16.3	0.88%
Самарская область	1868	19.8	1.06%
Дальневосточный регион			
Республика Саха (Якутия)	1683	29.8	1.77%
Еврейская авт.область	3099	25.1	0.81%
Чукотский АО	1578	30.6	1.94%
Приморский край	2686	25.8	0.96%
Хабаровский край	3117	34.3	1.10%
Амурская область	2297	21.4	0.93%
Камчатская область	2060	18.8	0.91%
Магаданская область	2972	27.0	0.91%
Сахалинская область	2669	26.1	0.98%
Источник :			

Расчитано по : Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.260

4-11. Некоторые индикаторы деятельности теневого сектора экономики.				
	Отношение зарегистрир. и о общей безработицы, 1999	Отношение душевых расход ов к доходам, 1999	Доля теневого сектора в про изводстве, 1990-1996 *	Отношение поступившего Н ДС к "расчетному"**, 1998
Российская Федерация	13.4%	98.1%		11.0%
Северный район				
Республика Карелия	20.9%	75.3%	21.1%	6.2%
Республика Коми	26.1%	75.0%	26.6%	11.4%
Архангельская область	21.5%	72.0%	17.1%	8.1%
Вологодская область	19.5%	77.7%	32.9%	8.4%
Мурманская область	24.5%	82.8%	14.4%	12.5%
Северо-Западный район				
г.Санкт-Петербург	8.2%	118.3%	33.7%	12.0%
Ленинградская область	14.2%	90.9%	22.2%	9.6%
Новгородская область	11.7%	88.1%	22.0%	8.2%
Псковская область	21.3%	85.7%	27.8%	8.5%
г.Москва	17.9%	118.8%	30.4%	9.4%
Московская область	13.1%	100.1%	34.2%	12.3%
Нижегородская область	13.0%	104.0%	21.3%	12.2%
Самарская область	21.8%	120.6%	26.0%	12.5%
Дальневосточный регион				
Республика Саха (Якутия)	8.6%	69.2%	29.5%	7.5%
Еврейская авт.область	4.7%	84.6%	21.2%	7.2%
Чукотский АО	43.0%	48.4%	24.7%	8.9%
Приморский край	16.1%	106.9%	29.2%	7.6%
Хабаровский край	22.9%	91.8%	24.5%	9.6%
Амурская область	11.6%	92.9%	20.5%	6.9%
Камчатская область	19.2%	81.7%	24.3%	5.5%
Магаданская область	19.9%	70.9%	26.7%	6.8%
Сахалинская область	19.3%	74.7%	32.5%	10.8%
* Мартынов А., Артохов В., Виноградов В. Россия как система / Practical Science, 1997. http://www.sci.aha.ru/nav.htm				
** "расчетный НДС" = 20 % ВРП				
Источник : рассчитано по				
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 2000, т.2, с.95-96, 104-107 и др.				
Финансы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 2000, с.47-49.				

4-12. Инвестиционный потенциал и инвестиционный риск.						
	Инвестиционный риск			Инвестиционный потенциал		
	Рейтинг риска 2000-2001 гг.	Средневзвешенный индекс риска (Россия=1)	Изменения рейтинга за 2000-2001/1999- 2000 гг.	Рейтинг потенциала за 2000-2001 гг.	Доля в общероссийском потенциале (%) 2000-2001 гг.	Изменения рейтинга за 2000-2001/1999- 2000 гг.
Российская Федерация		1			100	
Северный район						
Республика Карелия	27	0.971	4	60	0.527	-1
Республика Коми	67	1.167	1	41	0.783	-8
Архангельская область	43	1.008	19	42	0.739	1
Вологодская область	6	0.857	29	38	0.795	0
Мурманская область	39	0.99	-23	30	0.977	0
Северо-Западный район						
г.Санкт-Петербург	5	0.833	6	2	5.136	0
Ленинградская область	22	0.946	8	28	1.026	0
Новгородская область	1	0.742	1	65	0.472	-3
Псковская область	29	0.976	4	67		
г.Москва						
г.Москва	2	0.759	-1	1	17.125	0
Московская область	15	0.918	-5	3	4.418	0
Нижегородская область	18	0.933	-5	9	2.103	5
Самарская область	38	0.989	-15	8		
Дальневосточный регион						
Республика Саха (Якутия)	71	1.213	-5	17	1.519	0
Еврейская авт.область	64	1.148	-10	80	0.162	-1
Чукотский АО	86	1.796	1	74	0.298	-1
Приморский край	66	1.155	-22	22	1.17	-2
Хабаровский край	73	1.252	-12	25	1.065	-1
Амурская область	52	1.069	-1	46	0.678	-1
Камчатская область	79	1.415	-3	75	0.262	0
Корякский АО	78	1.396	7	88	0.058	-1
Магаданская область	74	1.257	4	71	0.351	-2
Сахалинская область	58	1.096	11	66	0.46	-2

Источник : Рейтинг инвестиционной привлекательности российских регионов.// Эксперт, 2001, 5 ноября, № 41, с.97-128.

4-13. Некоторые показатели динамики денежных доходов и расходов населения.									
	Среднегодовые доходы на душу населения/ВРП на душу населения			Среднегодовые расходы на душу населения/ВРП на душу населения			Разница темпов расходов и доходов	Реальные доходы	Производство
	1994	1998	98/94	1994	1998	98/94			
Российская Федерация	69.1%	70.8%	102.5%	66.0%	69.6%	105.6%	3.1%	72.7%	90.2%
Северный район									
Республика Карелия	74.7%	86.5%	115.7%	62.9%	62.8%	99.9%	-15.8%	69.1%	84.7%
Республика Коми	58.4%	56.5%	96.8%	42.2%	40.0%	94.7%	-2.1%	90.5%	86.6%
Архангельская область	61.5%	55.7%	90.4%	48.6%	39.0%	80.2%	-10.3%	64.9%	88.3%
Вологодская область	48.5%	53.2%	109.6%	41.0%	40.6%	99.1%	-10.5%	67.2%	102.3%
Мурманская область	65.7%	77.8%	118.4%	50.3%	63.0%	125.2%	6.8%	73.4%	95.7%
Северо-Западный район									
г.Санкт-Петербург	76.7%	67.1%	87.5%	82.2%	83.7%	101.9%	14.4%	73.7%	70.9%
Ленинградская область	62.3%	61.8%	99.2%	53.3%	53.4%	100.1%	0.8%	66.2%	89.5%
Новгородская область	83.1%	84.2%	101.4%	73.8%	71.9%	97.6%	-3.8%	88.6%	83.9%
Псковская область	78.9%	82.2%	104.2%	66.3%	67.1%	101.1%	-3.0%	67.6%	62.9%
г.Москва	134.3%	114.8%	85.5%	175.8%	144.9%	82.4%	-3.0%	71.6%	71.8%
Московская область	76.8%	54.9%	71.4%	94.9%	49.6%	52.3%	-19.1%	72.6%	69.6%
Нижегородская область	49.1%	55.0%	112.1%	43.8%	53.2%	121.6%	9.6%	63.4%	81.5%
Самарская область	42.6%	63.6%	149.4%	41.6%	73.7%	177.0%	27.6%	96.5%	92.7%
Дальневосточный регион									
Республика Саха (Якутия)	61.0%	59.5%	97.6%	42.8%	40.2%	94.1%	-3.5%	89.8%	99.4%
Еврейская авт.область	67.1%	84.1%	125.3%	55.4%	61.0%	110.1%	-15.1%	48.0%	29.8%
Чукотский АО	255.9%	61.5%	24.0%	150.3%	31.3%	20.8%	-3.2%	41.6%	69.3%
Приморский край	53.8%	71.5%	132.9%	47.4%	75.1%	158.5%	25.6%	60.1%	79.8%
Хабаровский край	72.2%	62.9%	87.1%	62.8%	55.0%	87.5%	0.4%	76.9%	71.9%
Амурская область	60.7%	70.3%	115.8%	52.4%	62.9%	120.0%	4.1%	73.9%	53.9%
Камчатская область	84.4%	66.2%	78.4%	64.1%	51.4%	80.2%	1.8%	57.2%	94.5%
Магаданская область	79.8%	70.1%	87.9%	58.5%	50.9%	87.0%	-0.9%	62.0%	80.7%
Сахалинская область	81.0%	62.6%	77.2%	64.5%	46.1%	71.5%	-5.7%	50.0%	93.5%
Источник :									
Расчитано по : Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.143, 258.									

4-13. Некоторые показатели динамики денежных доходов и расходов населения.									
	Среднегодовые доходы на душу населения/ВРП на душу населения			Среднегодовые расходы на душу населения/ВРП на душу населения			Разница темпов расходов и доходов	Реальные доходы	Производство
	1994	1998	98/94	1994	1998	98/94			
Российская Федерация	69.1%	70.8%	102.5%	66.0%	69.6%	105.6%	3.1%	72.7%	90.2%
Северный район									
Республика Карелия	74.7%	86.5%	115.7%	62.9%	62.8%	99.9%	-15.8%	69.1%	84.7%
Республика Коми	58.4%	56.5%	96.8%	42.2%	40.0%	94.7%	-2.1%	90.5%	86.6%
Архангельская область	61.5%	55.7%	90.4%	48.6%	39.0%	80.2%	-10.3%	64.9%	88.3%
Вологодская область	48.5%	53.2%	109.6%	41.0%	40.6%	99.1%	-10.5%	67.2%	102.3%
Мурманская область	65.7%	77.8%	118.4%	50.3%	63.0%	125.2%	6.8%	73.4%	95.7%
Северо-Западный район									
г.Санкт-Петербург	76.7%	67.1%	87.5%	82.2%	83.7%	101.9%	14.4%	73.7%	70.9%
Ленинградская область	62.3%	61.8%	99.2%	53.3%	53.4%	100.1%	0.8%	66.2%	89.5%
Новгородская область	83.1%	84.2%	101.4%	73.8%	71.9%	97.6%	-3.8%	88.6%	83.9%
Псковская область	78.9%	82.2%	104.2%	66.3%	67.1%	101.1%	-3.0%	67.6%	62.9%
г.Москва									
Московская область	134.3%	114.8%	85.5%	175.8%	144.9%	82.4%	-3.0%	71.6%	71.8%
Нижегородская область	76.8%	54.9%	71.4%	94.9%	49.6%	52.3%	-19.1%	72.6%	69.6%
Самарская область	49.1%	55.0%	112.1%	43.8%	53.2%	121.6%	9.6%	63.4%	81.5%
Самарская область	42.6%	63.6%	149.4%	41.6%	73.7%	177.0%	27.6%	96.5%	92.7%
Дальневосточный регион									
Республика Саха (Якутия)	61.0%	59.5%	97.6%	42.8%	40.2%	94.1%	-3.5%	89.8%	99.4%
Еврейская авт.область	67.1%	84.1%	125.3%	55.4%	61.0%	110.1%	-15.1%	48.0%	29.8%
Чукотский АО	255.9%	61.5%	24.0%	150.3%	31.3%	20.8%	-3.2%	41.6%	69.3%
Приморский край	53.8%	71.5%	132.9%	47.4%	75.1%	158.5%	25.6%	60.1%	79.8%
Хабаровский край	72.2%	62.9%	87.1%	62.8%	55.0%	87.5%	0.4%	76.9%	71.9%
Амурская область	60.7%	70.3%	115.8%	52.4%	62.9%	120.0%	4.1%	73.9%	53.9%
Камчатская область	84.4%	66.2%	78.4%	64.1%	51.4%	80.2%	1.8%	57.2%	94.5%
Магаданская область	79.8%	70.1%	87.9%	58.5%	50.9%	87.0%	-0.9%	62.0%	80.7%
Сахалинская область	81.0%	62.6%	77.2%	64.5%	46.1%	71.5%	-5.7%	50.0%	93.5%
Источник :									
Расчитано по : Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.143, 258.									

4-15. Перспективный финансовый план администрации Санкт-Петербурга на 2001-2004 гг.										
(без учета доходов бюджетных учреждений от платных услуг и расходов бюджетных учреждений за счет данных средств)										
Наименование	1995 отчет	1996 отчет	1997 отчет	1998 отчет	1999 отчет	2000 утв. б юджет	2001 прогн оз	2002 прогн оз	2003 прогн оз	2004 прогн оз
	млрд. руб.					млн. руб.				
ТЕКУЩИЕ ДОХОДЫ	7499	9694	13755	16658	25710	32690	38439	44054	49471	55556
Налоговые доходы	7058	8592	11515	12652	18599	24260	28276	32290	36026	40448
Доходы дорожного фонда СПб	0	341	1294	2005	4217	5210	6290	7315	8376	9517
Доходы экологического фонда СПб				23	40	60	74	86	99	114
Неналоговые доходы	441	761	946	1977	2854	3159	3800	4362	4969	5590
ТЕКУЩИЕ РАСХОДЫ	6451	10280	12297	13484	18915	23476	27387	31372	37253	41942
Текущие расходы, субсидии	6003	8465	10471	11629	15876	19364	23094	27177	33060	37646
Текущие расходы дорожного фонда СПб		80	303	497	1066	1812	2187	2544	2913	3310
Текущие расходы экологического фонда СПб				18	26	38	46	53	61	70
Обслуживание долга	448	1736	1523	1340	1946	2262	2059	1597	1219	916
ТЕКУЩИЙ БАЛАНС	1048	-586	1457	3174	6795	9214	11052	12682	12217	13614
КАПИТАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ	1938	2289	3312	3392	7462	9679	10382	10495	11712	13024
Капитальное строительство	780	1038	1021	937	2425	2688	2751	2538	3087	3446
Приобретение оборудования	227	243	472	436	819	838	982	906	1102	1255
Капитальный ремонт	931	739	636	490	794	959	1124	1037	1261	1436
Погашение кредитов				11	538	1772	1395	1210	760	680
Капитальные расходы дорожного фонда СПб		270	1182	1513	2879	3398	4102	4771	5463	6207
Капитальные расходы экологического фонда СПб				5	7	24	28	33	38	43
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	35	669	1351	569	477	466	414	465	516	556
ДОЛГ										
Чистое изменение долга	1094	2113	654	-199	-27	0	-1084	-2652	-1022	-1145
Исходный баланс долга				9594	14807	13956	13631	11382	10498	9427
Объем выданных поручительств на конец года			1180	1083	3161	2878	4057	5068	6369	6683
Профицит(+)/ дефицит(-)	-854	-2204	-505	351	27	0	1084	2652	1022	1145
Источник :										
Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга http://www.fincom.spb.ru										

4-16 Основные показатели бюджета Санкт-Петербурга (1997-2000, 1997 -млрд. руб., далее - млн. рублей)				
Наименование	1997, отчет	1998, отчет	1999, бюджет	2000, бюджет
ДОХОДЫ				
Налоговые доходы	12 808,1	14 680,3	23 147,1	29 530,6
Неналоговые доходы	946,4	1 977,7	2 766,5	4 731,7
Федеральные субсидии	1 035,70	198,7	87,8	99
Доходы от приватизации	274,9	201,1	161	104,5
Другие капитальные доходы	40,2	168,7	204,4	214,1
ИТОГО ДОХОДОВ:	15 105,3	17 226,6	26 366,8	34 679,9
Доходы внебюджетных фондов	25	2,5	3,4	0
ВСЕГО ДОХОДОВ	15 130,3	17 229,0	26 370,2	34 679,9
РАСХОДЫ				
Государственное управление	412,8	486,6	753,8	1 026,5
Судебная система Санкт-Петербурга	21,3	18,5	20,5	1 104,3
Международная деятельность	0	2,5	2	25,1
Национальная оборона		5,5	4,9	10,7
Правоохранительная деятельность	407,2	605,8	786,8	10,1
Фундисследования и содействие НТП	21,2	24,9	39,4	110,8
Сельское хозяйство и рыболовство	14,8	9,7	31	59,5
Охрана окр. среды и прир. ресурсов	16,4	12,3	17,5	42,3
Транспорт, дор. хозяйство, связь и информатика	1 665,0	1 750,2	3 161,7	2 788,4
Развитие рыночной инфраструктуры	1,8	1,9	8,2	73,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	3 885,2	3 573,8	3 500,0	5 814,3
Образование	2 443,4	3 204,1	4 375,4	5 024,8
Культура и искусство	325,4	371,8	593,3	799,1
Средства массовой информации	9,3	35,9	16,4	134,1
Здравоохранение и физическая культура	1 629,8	1 888,0	3 081,8	3 865,8
Социальная политика	1 333,2	1 335,5	2 403,0	3 007,4
Обслуживание внутреннего долга	1 523,3	1 324,2	2 228,8	2 262,2
Прочие расходы	375,2	177	2 033,2	3 213,1
Целевые бюджетные фонды	1 503,40	2 025,3	3 429,3	5 272,1
ИТОГО РАСХОДОВ:	15 609,0	16 868,6	26 504,2	34 680,3
Расходы внебюджетных фондов	26,6	1,6	3,4	0
ВСЕГО РАСХОДОВ	15 635,7	16 870,2	26 507,6	34 680,3
ДЕФИЦИТ(+)/ПРОФИЦИТ(-)	505,3	-293,3	0	0
Остатки	0	-65,5	137,7	0
Источник :				
Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга http://www.fincom.spb.ru				

4-17. Проектируемые расходы бюджета Санкт-Петербурга на 2001-2003 гг.						
	2001		2002		2003	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	792.0	2.07%	893.9	1.91%	1,040.8	2.04%
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ	23.1	0.06%	25.2	0.05%	28.3	0.06%
МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	2.7	0.01%	3.0	0.01%	3.5	0.01%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	6.0	0.02%	6.8	0.01%	8.0	0.02%
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	937.8	2.45%	1,070.8	2.29%	1,239.6	2.44%
ФУНД.ИССЛЕДОВАНИЯ И СОДЕЙСТВИЕ НТП	26.8	0.07%	30.4	0.06%	35.6	0.07%
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И РЫБОЛОВСТВО	29.4	0.08%	33.3	0.07%	39.0	0.08%
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ	50.0	0.13%	56.7	0.12%	66.3	0.13%
ТРАНСПОРТ И СВЯЗЬ	1,840.7	4.80%	2,087.0	4.46%	2,441.7	4.80%
РАЗВИТИЕ РЫНОЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	101.8	0.27%	115.4	0.25%	135.0	0.27%
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	4,015.6	10.47%	4,552.9	9.73%	5,326.7	10.47%
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ ЧРЕЗВ. СИТУАЦИЙ	21.2	0.06%	24.1	0.05%	28.2	0.06%
ОБРАЗОВАНИЕ	4,758.0	12.41%	5,342.4	11.42%	6,158.4	12.10%
КУЛЬТУРА И ИСКУССТВО	1,041.0	2.71%	1,202.0	2.57%	1,286.4	2.53%
СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	45.0	0.12%	51.0	0.11%	59.7	0.12%
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	3,190.2	8.32%	3,522.7	7.53%	4,086.5	8.03%
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	3,119.8	8.14%	3,430.8	7.33%	3,967.4	7.79%
ОБСЛУЖИВАНИЕ И ПОГАШЕНИЕ ДОЛГА	4,558.0	11.89%	6,059.0	12.95%	2,669.0	5.24%
ДРУГИЕ РАСХОДЫ, в том числе	7,251.4	18.91%	10,601.3	22.65%	13,715.6	26.95%
резервный фонд	312.9	0.82%	364.1	0.78%	359.1	0.71%
капитальное строительство в рамках АПКВ*	3,036.0	7.92%	4,797.0	10.25%	7,462.0	14.66%
погашение кредиторской задолженности	525.1	1.37%	595.4	1.27%	696.6	1.37%
резервный фонд депутатов	625.9	1.63%	728.1	1.56%	790.1	1.55%
погашение кредитов и гарантий	2,185.0	5.70%	3,386.0	7.23%	3,629.0	7.13%
ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ	6,375.0	16.62%	7,508.0	16.04%	8,347.0	16.40%
Территориальный дорожный фонд	6,297.0	16.42%	7,416.0	15.85%	8,244.0	16.20%
Территориальный экологический фонд	78.0	0.20%	92.0	0.20%	103.0	0.20%
РАСХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	162.4	0.42%	184.1	0.39%	215.4	0.42%
ИТОГО РАСХОДОВ	38,348.0	100.00%	46,801.0	100.00%	50,898.0	100.00%
* АПКВ - городская адресная программа капиталовложений						
Источник:						
Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, февраль 2000 г.						

5-1. Величина прожиточного минимума в ДВР (в среднем на душу населения в месяц, тыс. руб., после 1998 г. - рубле
й).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Российская Федерация	87	264	369	411	493	908
Дальневосточный регион						
Республика Саха	206	586	879	933	1,023	1,756
Еврейская авт.область	120	341	430	471	526	927
Чукотский АО	...	686	1,161	1,336	1,778	2,771
Приморский край	129	361	468	502	577	976
Хабаровский край	126	377	469	501	583	985
Амурская область	142	308	442	477	574	1,031
Камчатская область	181	524	828	869	968	1,586
Корякский АО	...	...	...	1,567	1,647	2,994
Магаданская область	251	570	790	864	1,098	2,054
Сахалинская область	207	490	660	744	810	1,324
Источник :						
Регионы России. Статистический сборник/ Госкомстат России. – М., 2000, т.2, с. 128-129						

5-2. ВРП на душу населения с учетом прожиточного минимума в ДВР (РФ=100%).					
	1994	1995	1996	1997	1998
Российская Федерация	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Дальневосточный регион					
Республика Саха	95.2%	93.1%	84.7%	82.8%	98.2%
Еврейская авт.область	66.2%	69.0%	46.0%	34.8%	51.2%
Чукотский АО	...	22.7%	61.4%	56.0%	55.5%
Приморский край	95.3%	108.1%	66.3%	71.1%	74.1%
Хабаровский край	74.0%	69.9%	90.9%	105.1%	100.4%
Амурская область	69.6%	71.8%	76.4%	83.2%	75.5%
Камчатская область	75.6%	68.4%	64.8%	61.0%	87.7%
Корякский АО	71.0%	67.1%	64.5%	62.0%	83.9%
Магаданская область	73.0%	60.8%	75.8%	77.6%	75.8%
Сахалинская область	55.2%	59.1%	63.3%	74.6%	79.0%
Источник :					
Расчитано на основе Таблиц 4-2, 5-1.					

5-3. Производство некоторых видов продукции в ДВР.					
	единица	высший уровень производства*		1999**	1999 в % к высшему уровню
		год	производство		
деловая древесина	млн м3	1986	36.7	7.5	20.4%
пиломатериалы	тыс м3	1986	6,595	581	8.8%
бумага	тыс т	1979	248.7	9.1	3.7%
рыбы и морепродукты	тыс т	1988	4,965.4	2,923.5	58.9%
консервы	млн усл. банок	1990	1,393.3	120.9	8.7%
золото	кг	1991 ***	96,600	62,333	64.5%
уголь	тыс т	1988	57,161	29,360	51.4%
нефть	тыс т	1985	2,587	2,141	82.8%
природный газ	млн м3	1991	3,416	3,359	98.3%
Источник :					
* Ишаев В.И., Минакир П.А. Дальний Восток России : реальности и возможности экономического развития./ ДВО РА Н. – Хабаровск, 1998, с.28					
** Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 2000, т.2, с.410-411 и др.					

5-4. Физический объем промышленного производства ДВР (1990=100).											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000/1999	январь-июнь 2001 к ян- варю-июню 2000
Российская Федерация	92	75	65	51	50	48	49	46	49	106.2	105.5
Дальневосточный регион	97	83	72	55	46	42	40	40	42	...	97.2
Республика Саха	98	78	75	75	75	77	73	76	80	107.6	101.5
Еврейская авт.область	95	71	47	33	21	13	14	9.8	10	112.5	101.5
Чукотский АО	92	82	72	60	48	55	51	53	48	107.3	109.8
Приморский край	96	90	79	56	56	51	48	43	48	102.0	81.0
Хабаровский край	99	85	70	41	33	29	28	27	29	114.6	97.2
Амурская область	94	77	72	55	47	39	34	36	37	110.4	113.2
Камчатская область	92	67	63	43	47	46	43	41	39	104.5	98.8
Магаданская область	97	89	80	70	61	58	60	58	57	100.8	100.8
Сахалинская область	103	81	59	53	58	50	48	39	42	109.0	105.7
Источник :											
Судзи де миру Росиа кекуто (Российский Дальний Восток в цифрах. На японском языке). // Бюллетень экономики России и Восточной Европы, Токио (Япония) , 2000, № 7, с.89.											
Госкомстат Российской Феферации, http://www.gks.ru											
Основные показатели экономического положения регионов Дальневосточного федерального округа./ Амурский областной комитет государственной статистики, Благовещенск - 2001, с.5.											

5-7. Основные социально-экономические показатели Сахалинской области.					
Показатель	1995	1996	1997	1998	1999
ВВП (млрд.руб)	6,929.0	9,525.2	11,887.7	13,100.0	н.д.
Продукция промышленности (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	4,747.8	6,008.8	6,196.1	6,236.0	13,993.0
Производство потребит. товаров (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	1,805.0	2,047.6	1,871.0	1,537.5	4,460.0
Ввод жилья (тыс.м2)	138.0	68.2	30.4	53.0	47.0
Продукция сельского хозяйства (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	881.0	969.0	1,063.0	1,143.0	1,459.0
Грузооборот (млн.т/км)	7,767.3	5,447.9	2,957.0	1,756.2	н.д.
Розничный товарооборот (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	2,569.5	3,310.9	3,267.4	3,328.0	5,738.0
Платные услуги населению (млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	666.7	1,163.7	1,443.3	11,408.0	1,965.0
Оборот внешней торговли (млн.долл)	768.5	836.1	1,024.6	684.5	381.4
в т.ч. экспорт	475.9	552.2	659.8	211.0	222.6
импорт	292.6	283.9	364.7	473.5	158.8
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю, раз)	2.4	1.3	1.1	1.7	1.4
Индекс цен производителей (декабрь к декабрю, раз)	2.6	1.2	1.2	1.1	1.6
Среднемесячная зарплата (декабрь, тыс.руб, 98 г. – руб)	872.8	1,455.2	1,671.7	1,924.2	2,832.3
Общая численность безработных (тыс.чел.)	40.5	38.0	33.7	52.4	64.1
в т.ч. зарегистрир. официально	17.7	16.0	12.7	18.6	12.3
Численность населения (на начало года, тыс.чел)	673.1	647.8	633.5	619.6	608.0
Доходы консолидированного бюджета (факт, млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	2,001.1	2,797.8	3,380.4	2,522.5	4,120.7
Расходы консолидированного бюджета (факт, млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	1,994.4	2,892.4	3,642.9	2,430.5	3,814.4
Профицит (+), дефицит (-) (факт, млрд.руб, 98 г. – млн.руб)	6.7	-94.6	-262.5	92.0	306.4
Источник:					
1995-1997 гг.: Сахалинская область в цифрах. Статистический ежегодник./Южно-Сахалинск, 1998 г.					
1998-1999 г. – Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 2000, г.2.					

5-8. Федеральная доля в общем объеме налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ (1995-1997, %).

	1995	1996	1997
Российская Федерация	42.9	43.6	42
Северный регион	36.4	33.4	27.4
Северо-Западный регион	42.4	43.2	38.8
Центральный регион	45	52.7	52.3
Волго-Вятский регион	42	45.6	44
Центрально-Черноземный регион	39	35.7	31.4
Поволжский регион	37.6	36.3	40
Северо-Кавказский регион	39.7	40.5	35.6
Уральский регион	38.6	36.6	36.5
Западно-Сибирский регион	46.1	46.3	38.9
Восточно-Сибирский регион	33.4	33.6	25.9
Дальневосточный регион	32.2	33.4	30.2
Приморский край	38.4	34.5	34.9
Хабаровский край	36	39.6	38.7
Еврейская авт.область	23.6	27.5	22.4
Амурская область	32.8	39.6	22
Камчатская область	25.7	27.2	28.5
Корякский АО	32.3	24.8	22.5
Магаданская область	32.4	29.1	19.3
Чукотский АО	31.1	21.3	27.5
Сахалинская область	28.8	30.7	39.5
Республика Саха	23.6	28.3	25.8

Источник :

Корсунский Б.Л., Леонов С.Н. Депрессивный регион в переходной экономике./ Дальнаука, - Владивосток, 1999, с.66.

5-9. Налоговые доходы и расходы бюджетов всех уровней ДВР (1997-1998).						
	1997			1998		
	Общие налоговые поступления	Расходы бюджетов всех уровней	Баланс	Общие налоговые поступления	Расходы бюджетов всех уровней	Баланс
Дальневосточный регион	26,409.6	37,312.5	-10902.9	22,940.8	29,453.9	-6513.1
Республика Саха	6,051.9	9,968.3	-3916.4	5,804.7	7,404.4	-1599.7
Еврейская авт.область	195.0	619.5	-424.5	170.6	398.9	-228.3
Чукотский АО	707.1	1,995.2	-1288.1	597.7	970.5	-372.8
Приморский край	6,323.0	7,183.7	-860.7	5,314.6	5,885.0	-570.4
Хабаровский край	5,491.7	5,448.9	42.8	4,419.6	5,997.2	-1577.6
Амурская область	1,864.1	3,293.2	-1429.1	1,230.7	2,403.1	-1172.4
Камчатская область	1,498.9	3,026.3	-1527.4	1,735.6	2,337.7	-602.1
Магаданская область	1,216.4	2,732.3	-1515.9	1,136.5	1,626.6	-490.1
Сахалинская область	3,061.5	3,045.1	16.4	2,530.9	2,430.5	100.4
Источник : насчитано на основе						
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 1999, т.2.						
Дальневосточный район на рубеже третьего тысячелетия./ Ассоциация Дальстат, - Благовещенск, 2000.						
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.168-172.						
Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, http://www.minfin.ru/fvt/note.doc						

5-10. Финансовый баланс ДВР (1998, % к ВРП)							
	Баланс доходов и расходов консолидированного бюджета без учета федеральной финансовой помощи	Баланс доходов и расходов государственных органов внебюджетных фондов	Финансовая помощь и расходы федерального бюджета		Доходы федерального бюджета		Баланс(1+2)-(3+4)+(5+6)
			финансовая помощь	прямые расходы	доходы от внешней торговли (оценка)	налоговые доходы федерального бюджета	
	1	2	3	4	5	6	7
Дальневосточный регион	-7.1%	0.0%	5.1%	3.7%	2.3%	4.1%	-9.4%
Республика Саха	-8.6%	-0.1%	2.0%	2.3%	0.5%	3.8%	-8.7%
Еврейская авт.область	-14.3%	0.0%	18.3%	8.0%	0.6%	2.3%	-37.8%
Чукотский АО	-23.3%	2.0%	22.1%	10.4%	44.3%	3.0%	-6.6%
Приморский край	-6.5%	0.1%	6.4%	4.2%	1.2%	5.0%	-10.6%
Хабаровский край	-5.1%	0.1%	2.9%	3.4%	0.3%	4.2%	-6.8%
Амурская область	-6.3%	-0.3%	7.7%	2.8%	3.7%	1.9%	-11.5%
Камчатская область	-9.6%	-0.1%	7.2%	4.2%	1.7%	3.3%	-16.1%
Магаданская область	-6.1%	0.0%	7.0%	4.5%	0.0%	3.8%	-13.7%
Сахалинская область	-4.3%	0.0%	5.0%	5.5%	7.5%	5.6%	-1.7%
Источник:							
расчитано на основе Таблицы 5-9, 3-21, 3-22, 3-23 и данных статистических органов							