

СОДЕРЖАНИЕ

| | Стр. |
|---|------|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| Глава 1. <u>Централизация и децентрализация общественных финансов в экономическом развитии регионов.</u> | 7 |
| 1.1. Исследования бюджетной децентрализации..... | 7 |
| 1.2. Динамика децентрализации в российской бюджетной системе..... | 12 |
| 1.3. Взаимосвязь децентрализации и экономического роста регионов России..... | 19 |
| Глава 2. <u>Общественные финансы и пространственное размещение факторов производства.</u> | 31 |
| 2.1. Территориальная аллокация факторов производства в научных исследованиях..... | 32 |
| 2.2. Размещение факторов производства и роль бюджетных инвестиций..... | 38 |
| 2.3. Моделирование пространственного распределения трудовых и капитальных ресурсов..... | 50 |
| Глава 3. <u>Бюджетное выравнивание и проблемы его оптимизации.</u> | 63 |
| 3.1. Территориальная дифференциация бюджетной обеспеченности и политика выравнивания | 64 |
| 3.2. Оценка региональной производственной функции..... | 74 |
| 3.3. Альтернативы использования дотаций Федерального фонда финансовой поддержки регионов..... | 88 |
| Глава 4. <u>Региональные аспекты повышения эффективности предоставления общественных услуг.</u> | 97 |
| 4.1. Существующие подходы к оценке бюджетной эффективности..... | 98 |
| 4.2. Продуктивность социальных расходов в регионах Российской Федерации..... | 101 |

| | |
|--|------------|
| 4.3. Оценка эффекта от повышения результативности региональных расходов на социальные цели..... | 110 |
| Глава 5. <u>Методологический аппарат теории общественных финансов и развитие региональных бюджетных систем, институциональной среды и межрегиональных экономических взаимосвязей.</u> | 117 |
| 5.1. Сравнительный анализ субнациональных бюджетных систем и вопросы применения международного опыта..... | 117 |
| 5.2. Общественные финансы и институциональное развитие регионов..... | 137 |
| 5.3. «Провалы рынка» в межрегиональных экономических взаимосвязях..... | 149 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 169 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ..... | 173 |

ВВЕДЕНИЕ

В конце XX века в большинстве стран мира начала набирать силу **тенденция к расширению государственного вмешательства в экономику**. Международной финансовой кризис 2008-2009 годов резко ускорил этот процесс. Основным инструментом антикризисной политики стало выделение колоссальных общественных ресурсов для замещения элементов экономической системы, основанных на частном предпринимательстве и свободной конкуренции. Глобальные перемены сопровождалась поворотом мирового научного «мейнстрима» от крайнего неолиберализма к более сбалансированным принципам анализа экономики. На смену «Вашингтонскому консенсусу» окончательно пришли концепции, подчеркивающие важность не столько стихийного и рыночного, сколько сознательного и управляемого формирования социальных и институциональных условий экономической деятельности. В частности, в теории общественных финансов был отмечен всплеск интереса к проблемам сокращения неравенства, обеспечения доступа населения к общественным благам, инвестирования в создание базовой инфраструктуры.

Особую актуальность эти вопросы приобрели в современной России, где завершился трансформационный кризис, закончился период восстановительного роста и началось развитие на новой социально-экономической основе. Возможности государства на протяжении 2000-х годов серьезно расширились. Наиболее ярко это проявилось в беспрецедентном росте бюджетов всех уровней. Параллельно с этим произошли серьезные изменения в вертикальной организации бюджетной системы. Причина заключалась в том, что система межбюджетных отношений, сложившаяся к концу 1990-х годов, оказалась скорее результатом стихийного действия центробежных сил, чем итогом продуманной политики. **Возникшая в то время «асимметричная» модель не отвечала ни одному из признаков эффективного «бюджетного федерализма»**. С учетом этого был сделан вывод о целесообразности рецентрализации.

С 2000 года в развитии страны начался новый этап. В политике и федеративных отношениях была сформирована мощная «вертикаль власти». В экономике начался период быстрого роста, в бюджетной системе – приток рентных доходов. Ситуация потребовала от центрального правительства усиления макроэкономического регулирования, концентрации и перераспределения ресурсов. Вполне естественно, что система межбюджетных

отношений также начала приводиться в соответствие с новыми реалиями. Последовательное перераспределение полномочий привело к тому, что расходные обязательства сдвинулись в сторону регионов, а доходные источники сконцентрировались в федеральном бюджете.

Конкретным проявлением этого стала централизация доходов, расширение безвозмездной передачи средств на субнациональный уровень и децентрализация ряда расходных статей. Федеральный уровень получил зависящие от мировой конъюнктуры сырьевые доходы, а субнациональный – наиболее подверженные периодическим колебаниям социальные расходы. Параллельно и расходная, и доходная деятельность региональных и местных органов попали под жесткую регламентацию федеральных властей. Это и послужило основой нового варианта межбюджетных отношений, который получил название **«централистского федерализма»**.

Проведенные реформы были результатом осознанного политического выбора, сделанного руководством и поддержанного гражданами России. Реформы строились на солидном научном фундаменте, осуществлялись на основе детально проработанных концепций и планов, проводились в условиях относительной социальной стабильности, быстрого экономического роста и невиданного бюджетного благополучия. Сформированный комплекс межбюджетных связей вполне соответствовал и международному опыту, и теоретическим установкам, и реальному состоянию федеративной системы.

Однако, после кризиса 2009 года стало очевидно, что бюджетная система не готова к длительному проведению антициклической политики. Похожая ситуация сложилась и в сфере межбюджетных отношений. «Централистский федерализм» пришел на смену «асимметричному» на восходящей фазе цикла. И даже в таких благоприятных условиях обострились проблемы, связанные с расширением территориальных различий, распределением государственных инвестиционных ресурсов, снижением количества и качества предоставляемых услуг. Все это закономерно поставило под сомнение адаптивность и устойчивость созданного механизма в период кризиса и предстоящего снижения темпов роста. Значимый анализ вертикального среза бюджетной системы стал невозможен без ответа на вопрос об эффективности централистской модели.

В центре внимания российских специалистов оказались проблемы сравнительной оценки, выбора вариантов и оптимизации использования государственных средств. Характерной чертой дискуссий стало выдвижение полярных концепций, формирование коалиций и трудные поиски

компромиссов между ними. Достаточно указать на широко известные столкновения групп поддержки стабильности бюджетной системы и увеличения государственных расходов, эффективности инвестирования и масштабного обновления стареющей инфраструктуры, вложений в наиболее производительные регионы и выравнивания уровней территориального развития.

С учетом этого, по нашему мнению, важнейшей задачей экономической науки стало информационное обеспечение того сознательного выбора сценариев использования общественных финансов, который предстояло и предстоит сделать российским общественным и политическим кругам. Среди множества аспектов выбора в такой обширной и многообразной стране как Россия особое значение имеет дилемма эффективности и равенства в пространственном распределении экономических ресурсов. Именно поэтому **данная работа посвящена разработке стратегии роста при сокращении различий.**

Как правило, начальная стадия экономического развития сопровождается усилением территориальной и социальной неравномерности. Однако, **сбалансированный рост в условиях быстрых структурных перемен вполне возможен и наблюдался, например, в Японии в 50-70-х годах прошлого века.** Японские ученые разработали также и математический аппарат, необходимый для анализа проводимой политики. Распределение общественных инвестиций сначала в растущие города и лишь затем, по мере накапливания предпосылок, в отстающие провинции – было весомой частью японской формулы «экономического чуда». На наш взгляд, именно такая **комбинация высоких темпов и сокращения разрывов в пространстве и благосостоянии, а не просто стремление к механическому повышению валового выпуска, является чрезвычайно важной для нынешней России.**

Более конкретно, речь идет о формировании бюджетной политики, оптимизирующей развитие российских регионов по показателям темпов роста и пространственного неравенства. **Объектом анализа** является взаимосвязь общественных финансов и макроэкономических параметров развития региональной экономики. **Предмет** исследования включает модификации пространственного размещения экономических ресурсов под влиянием общественных финансов в ходе выполнения ими функций аллокации, выравнивания и предоставления общественных благ. Важнейшими инструментами указанного влияния являются, во-первых, накопление общественного капитала (капитальные расходы), и, во-вторых, предоставление

общественных услуг (текущие расходы), которые формируют социальную среду экономической деятельности и в значительной степени определяют размещение рабочей силы. Следовательно, предмет работы можно сформулировать как **воздействие бюджетной политики на пространственное распределение основных факторов производства, т.е. трудовых и капитальных ресурсов.**

Основная идея заключается в том, чтобы использовать в исследовании бюджетных проблем критерий эффективности применения факторов, а именно: предельную производительность труда и капитала. Теоретически, **концентрация бюджетных инвестиций и социальных расходов в наиболее производительных регионах должна привести к увеличению валового выпуска, которое способно перекрыть неизбежные социальные издержки в виде расширения территориальных различий.** Подтверждение (или опровержение) данной гипотезы даст возможность предложить принципиально новое направление анализа бюджетной политики, важной для стимулирования темпов и повышения равномерности регионального развития. В сущности, это и будет ответом на сформулированный ранее чрезвычайно сложный и многогранный вопрос, который, тем менее, можно свести к простой и короткой формуле: **эффективен ли централизм?**

Глава 1. Централизация и децентрализация общественных финансов в экономическом развитии регионов.

Формирование «централистского федерализма» явилось главным итогом развития российских межбюджетных отношений на протяжении 2000-х годов. Конкретным проявлением этого процесса стала очевидная централизация доходов, существенное расширение безвозмездной передачи средств на субнациональный уровень и значительная децентрализация ряда расходных статей. В частности, федеральные поступления в сравнении с ВВП увеличились с 15,5% в 2000-м до 23,6% в 2007 году, трансферты регионам и внебюджетным социальным фондам – с 1,4% до 5,8%, а затраты территориальных и муниципальных бюджетов на социально-культурные мероприятия и национальную экономику – с 5,5% и 1,5% до 7,7% и 2,6%. Причины первых двух явлений вполне понятны и достаточно широко освещены в современной экономической литературе: повышение доходов традиционно увязывается с расширением ресурсного экспорта, а увеличение безвозмездных трансфертов хорошо объясняется перераспределением «сырьевой ренты» и серьезной перестройкой межбюджетных связей во второй половине 2000-х годов. В то же время, вертикальный сдвиг расходных обязательств и его воздействие на развитие экономики пока не изучены ни с теоретической, ни с эмпирической точки зрения. Именно поэтому в данной главе сделана попытка установить **характер влияния децентрализации расходов на территориальную динамику валового выпуска**. В первом параграфе дается обзор современной научной литературы и существующих теоретических концепций, во втором – приводится описание российской ситуации, и в третьем параграфе излагается методика и результаты статистического анализа корреляционной зависимости бюджетной децентрализации и темпов экономического роста в субъектах Российской Федерации.

1.1. Исследования бюджетной децентрализации.

Финансовую децентрализацию можно считать одной из самых дискуссионных проблем в теории многоуровневых бюджетных систем (бюджетного федерализма). Несмотря на огромное количество публикаций, до сих пор не выработано единого подхода даже к понятию, методам наблюдения и статистическим показателям децентрализации, не говоря уже об оценке макроэкономических эффектов, институциональных условий и других

характеристик этого чрезвычайно многогранного явления. С учетом сложности предмета исследования, ограничимся лишь одной составляющей децентрализации, а именно: соотношением доходов и расходов бюджетов национального и субнационального уровней.

Статистические данные о децентрализации в таком понимании показывают, что в развивающихся странах с начала 1970-х до начала 2000-х годов, с учетом очевидного провала на рубеже 1980-х и последующего восстановления, средняя доля субнациональных бюджетов в доходах расширенных правительств сократилась с 10,68 до 10,61%, а в расходах – с 13,42 до 12,97%. В зоне ОЭСР небольшое повышение доходов субнационального уровня с 17,91 до 18,39% было перекрыто снижением расходов с 33,68 до 32,68%. Заметное усиление финансовых позиций субнациональных органов отмечалось лишь в странах с переходной экономикой в 1990-х годах, где к концу периода региональные и местные бюджеты получали 22,41% доходов и производили 30,32% суммарных расходов. Однако и в этой группе государств в 2000-х годах децентрализация замедлилась или практически остановилась [Bahl, Wallace, 2005. С.91, 96]. Вероятно, подобную динамику можно объяснить тем, что вплоть до середины 1980-х годов в пост-Бреттонвудской системе координат обязательным элементом политики развития считались централизованные национальные программы. В теоретических рамках «Вашингтонского консенсуса», получивших признание в 1980-1990 годах, неотъемлемой частью модернизации экономики и общественной трансформации, напротив, стала децентрализация. Изменение вектора политических и экономических предпочтений в начале 21-го века привело к снижению ее значимости, а затем и к циклической смене тенденций в финансовых отношениях уровней власти.

В теории финансовой децентрализации исследование ее макроэкономических эффектов, как правило, связано с сопоставлением положительных и отрицательных сторон этого явления. Плюсы децентрализации заключаются в возможности повышения эффективности производства и потребления общественных благ, а также расширения доходной базы бюджетного сектора. Классический анализ причин позитивного влияния децентрализации на экономическую динамику указывает на информационные преимущества от близости к потребителям услуг [Hayek, 1948. С.255], подвижность налогоплательщиков и конкуренцию административных образований [Tiebout, 1956. С.423], лучшую реакцию нижних уровней бюджетной системы на гетерогенность спроса [Oates, 1972. С.54], возможность

сдерживать «государственного Левиафана», т.е. введение центральным правительством дополнительных налогов [Brennan, Buchanan, 1980. Часть 1], а также сократить бюджетные расходы, налоговую нагрузку и дефицит, тем самым стимулируя рост [Bird, 1993. С.210]. Минусы децентрализации традиционно связываются с существованием вполне очевидных, хотя и трудно оценимых внешних эффектов-экстерналий, которые возникают и применяются в разных административных границах, что снижает заинтересованность местных властей в решении проблем за пределами их юрисдикции [Musgrave, 1969. С.522]. Нетрудно заметить, что точное выражение положительных и отрицательных сторон децентрализации представляет собой сложную научную задачу, до сих пор не имеющую общепризнанного решения.

Необходимо также учесть, что перечисленные плюсы и минусы проявляются лишь в особой институциональной среде, свойственной странам с достаточно высоким уровнем экономического развития. Отсутствие этой важнейшей предпосылки, как справедливо отмечается в ряде убедительных исследований, не позволяет реализовать преимущества децентрализации [Bahl, Linn, 1992. С.421]. Более того, нам кажется особенно важным подчеркнуть следующий тезис: в переходных и развивающихся странах последняя часто выступает как элемент политики национального строительства и вообще не предполагает получения немедленных экономических результатов [Bahl, Wallace, 2005. С.85]. В дополнение к этому, значительно расширяется перечень ее негативных последствий и рисков, таких как трудности центрального правительства в поддержании макроэкономической стабильности [Prud'homme, 1995. С.203; deMello, 2000. С.372], углубление территориального неравенства [Thiessen, 2003. С.240], снижение эффективности бюджетной политики из-за слабости институциональной базы местных органов власти [Bahl, Wallace, 2005. С.84] и т.д.

Ведение в анализ институциональной составляющей делает чрезвычайно трудным количественное сопоставление положительных и отрицательных сторон децентрализации. Для решения этой задачи в ряде работ выдвигаются гипотезы о более сложном характере ее связи с развитием экономики. Предполагается, что взаимодействие двух величин может эволюционировать во времени [Sato, Yamashige, 2005. С.517], и в частности, зависеть от распределения политических и экономических стимулов между уровнями власти [Treisman, 2006. С.222]; носить нелинейный полиномиальный характер [Thiessen, 2004. С.179]; осуществляться не прямо, а косвенно, посредством воздействия на цены, эффективность и другие факторы роста [Martinez-Vazquez,

McNab, 2006. С.43]. По нашему мнению, каждое из перечисленных предположений заслуживает проверки и пристального внимания. Тем не менее, с точки зрения практических экономико-статистических наблюдений, наибольший интерес может представлять последняя гипотеза о косвенном влиянии децентрализации на состояние национальных и региональных экономик.

По-видимому, бюджетная децентрализация имеет разные проявления применительно к доходам и расходам. В сфере правового обеспечения и налогового администрирования отчетливо прослеживается усиление централизованных начал. Причины этого связываются с необходимостью унификации национального налогового законодательства в условиях глобализации, а также с желанием сэкономить на масштабах при централизованном характере налогового администрирования [Назаров, 2006. С.113]. В сфере расходов, наоборот, преобладают такие элементы, которые выгоднее осуществлять на региональном и муниципальном уровнях [Bahl, Wallace, 2005. С.86]. Очевидно, что развитие с учетом перечисленных соображений ведет к централизации доходов и децентрализации расходов, а значит к появлению вертикальных дисбалансов и необходимости территориального выравнивания финансовой нагрузки.

После краткого обзора теоретических работ по данной проблеме попытаемся взглянуть на результаты анализа конкретных статистических данных. Эмпирические исследования давали и дают неоднозначную картину влияния децентрализации на экономическое развитие. Межстрановые сопоставления за период 1970-1980-х годов для группы развивающихся стран показали отрицательную корреляцию децентрализации и темпов роста, а вот для развитых государств не позволили сделать вообще никаких надежных выводов [Davoodi, Zou, 1998. С.251-252]. Экономическая динамика в США на протяжении 50 послевоенных лет статистически не зависела от децентрализации [Xie, Zou, Davoodi, 1999. С.236], но в начале 1990-х годов оказалась положительно связана с нею [Akai, Sakata, 2002. С.103-104]. В Китае же, с конца 1970-х до начала 1990-х годов корреляция показателей, характеризующих динамику двух указанных процессов, носила явный отрицательный характер [Zhang, Zou, 1998. С.237], хотя учет циклических колебаний приводил к прямо противоположным выводам [Lin, Liu, 2000. С.19]. В России в начальный период рыночных реформ недостаток реальных бюджетных полномочий на субнациональных уровнях власти считался одним из факторов глубокого экономического спада 1990-х годов [Blanchard, Shleifer,

2001. С.178], что говорило о позитивном эффекте децентрализации. Тем не менее, по вполне справедливому замечанию работника государственного аппарата, однозначный ответ о желательной для России роли региональных бюджетов и о макроэкономических последствиях выбора той или иной политики так и не был получен [Христенко, 2002. С.40]. Несмотря на большое количество теоретических и практических исследований, проведенных на российских материалах в 2000-х годах, эти слова сохранили свою справедливость и в настоящее время.

Приведенный обзор материалов по финансовой децентрализации, пожалуй, ставит больше вопросов, чем дает ответов. Неудивительно, что в условиях такого разнообразия теоретической и эмпирической аргументации, по мнению некоторых ученых, ни межстрановые сопоставления, ни исторические обзоры национальных экономик не содержат надежных свидетельств о характере корреляционной зависимости между децентрализацией и экономическим развитием [Sato, Yamashige, 2005. С.498]. Мы разделяем данную точку зрения и считаем ее достаточно обоснованной.

Тем не менее, внимательный анализ литературы все же позволяет выделить и отбросить для дальнейшего использования несколько методологических принципов, которые дают возможность если не устранить, то обойти перечисленные трудности. Прежде всего, нам кажется принципиально важным, что предметом исследования должны быть объекты, сравнимые с исторической, культурной и институциональной точки зрения, например регионы одной страны. Возможности межстрановых сопоставлений весьма ограничены и могут применяться лишь на основе тщательного отбора объектов и статистических индикаторов [Akai, Sakata, 2002. С.94]. Далее, период исследования, по всей видимости, должен иметь единый тренд развития, поскольку роль национального и субнациональных правительств существенно различается в период кризиса, депрессии, оживления и последующего экономического роста [Zhang, Zou, 1998. С.222]. И наконец, несмотря на очевидные сложности эконометрического анализа, метод исследования должен допускать анализ эволюционной и динамической составляющей процесса децентрализации, т.е. адаптационных изменений в поведении уровней власти [Treisman, 2006. С.231]. Представляется, что состоятельную эконометрическую модель для оценки связи финансовой децентрализации и экономического роста в Российской Федерации необходимо строить именно на основе перечисленных предпосылок [Белов, 2008-2. С.48].

1.2. Динамика децентрализации в российской бюджетной системе.

Обзор литературы, приведенный в предыдущем параграфе, хорошо иллюстрирует, насколько сложное явление представляет собой бюджетная децентрализация. С учетом этого, по нашему мнению, имеет смысл на время оставить в стороне рассуждения об эффективности и влиянии ее на социально-экономическое развитие и попытаться ответить на сравнительно простой вопрос: произошло ли в России 1990-2000-х годов расширение доходных и расходных полномочий нижних уровней бюджетной системы? Степень децентрализации можно измерить с помощью двух наиболее часто используемых групп показателей, к которым относятся: 1) доля доходов и расходов субнациональных бюджетов в консолидированном; и, 2) степень обеспеченности субнациональных бюджетов «собственными» доходами, т.е. полученными на территории региона и полностью определяемыми решениями региональных органов власти.

Первый из этих индикаторов говорит о том, что в динамике российских межбюджетных связей четко выделяются два различных этапа – очевидная децентрализация 1990-х и централистские тенденции 2000-х годов.

В период 1992-1998 годов доля субнациональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета страны (без трансфертов) постепенно увеличилась с 40 до 56%, но затем снова сократилась до 49% в 1999 году. Сокращение продолжалось и в начале 2000-х, поскольку происходил рост доходов федерального бюджета за счет поступлений от внешней торговли. Несмотря на это, к концу 2001 года удельный вес субнациональных органов в общих доходах существенно превышал 40%. Примерно такой же уровень в 1990-х годах был характерен, например, для Китая, Германии, США и некоторых других государств. Особенностью России являлась сравнительно низкая доля безвозмездных перечислений в виде финансовой помощи федерального бюджета, передаваемой на субнациональный уровень. В 1999 году 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.

Наглядное подтверждение этого тезиса обеспечивали данные МВФ. В 1992 году 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 году 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 году приходилось 27, 12 и 8,4% ВВП, а в 1999 году – 18,1%, 15,9% и 7,5%. Нетрудно заметить, что только для субнациональных бюджетов увеличилось соотношение к ВВП и доходов, и расходов. Это являлось прямым свидетельством передачи полномочий нижестоящим бюджетам, продолжавшимся на протяжении ряда лет.

С учетом этого, вариант бюджетной системы, сложившийся к концу 1990-х, можно было считать весьма децентрализованным (по крайней мере до уровня субъектов Федерации). В период с 1990 по 1999 годы доля субнациональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета страны (без выравнивающих дотаций) испытала несколько волнообразных колебаний и в итоге достигла весьма высокого уровня, равного 49% (Таблица 1-1).

Таблица 1-1.

**Доли бюджетов в доходах консолидированного бюджета РФ
(без учета финансовой помощи, %).**

| | 1990 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Федеральный | 59 | 56 | 42 | 46 | 52 | 50 | 47 | 46 | 51 | 54 | 58 |
| Субнациональные | 41 | 44 | 58 | 54 | 48 | 50 | 53 | 54 | 49 | 46 | 42 |

Источник: [Христенко, 2002. С.65].

Впоследствии началось сокращение удельного веса субнациональных бюджетов, продолжавшееся на протяжении всех 2000-х годов по причине роста федеральных доходов за счет поступлений от добычи и экспорта сырья. Однако, наряду с этим увеличились вертикальные перемещения средств для выравнивания бюджетной обеспеченности. Кроме того, среди федеральных доходных источников важную роль начал играть введенный ЕСН, который почти целиком перечислялся в адрес государственных внебюджетных фондов, а значит мог исключаться из расчетов соотношений доходов на различных

этажах бюджетной системы (Таблица 1-2).

Таблица 1-2.

Распределение налоговых доходов между федеральным и территориальными бюджетами до и после распределения трансфертов.

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002* | 2003* |
|---|------|------|------|-------|-------|
| До распределения выравнивающих дотаций | | | | | |
| Федеральный | 51 | 54 | 59 | 59 | 60 |
| Субнациональные | 49 | 46 | 41 | 41 | 40 |
| После распределения выравнивающих дотаций | | | | | |
| Федеральный | 46 | 49 | 51 | 49 | 50 |
| Субнациональные | 54 | 51 | 49 | 51 | 50 |

* в 2002 и 2003 годах ЕСН исключен из федеральных доходов.

Источник: [Климанов, Лавров, 2004. С.114].

В итоге, по мнению ряда исследователей, которое мы полностью разделяем, в первой половине 2000-х годов доходы распределялись примерно в равных пропорциях [Климанов, Лавров, 2004. С.114].

Расширение экспортных доходов и вполне оправданное решение сконцентрировать их на федеральном уровне внесло серьезные количественные изменения в соотношение уровней бюджетов. По-видимому, доля доходов федерального уровня достигла пиковых значений (66%) в 2005 и 2006 годах, а затем начала постепенно снижаться. Отметим, что образование федеральных резервных фондов, фактический переход к принципу «один бюджет-один налог», изменения бюджетной классификации и порядка учета безвозмездных поступлений сделали невозможным точные сопоставления распределения доходов и расходов на протяжении более или менее длительного периода. Тем не менее, даже с учетом неизбежных в такой ситуации упрощений, сведение данных к единому формату кажется весьма полезным для дальнейшего анализа (Таблица 1-3).

Приведенные цифры показывают, каким серьезным колебаниям подвергалось вертикальное распределение доходов и расходов в бюджетной системе России на протяжении исследуемого периода. В начале 1990-х и середине 2000-х годов основными факторами динамики, скорее всего, следовало считать проводимые реформы межбюджетных отношений. На этот фон накладывались циклические сжатия бюджетных поступлений в конце 1990-х и 2000-х годов, а также их резкое расширение на этапе мирового и

российского экономического подъема начала и середины 2000-х.

Таблица 1-3.

**Доли бюджетов в доходах и расходах консолидированного бюджета
(без учета финансовой помощи).**

| | 1992 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Доходы | | | | | | | |
| федеральный | 56 | 52 | 54 | 66 | 66 | 63 | 61 |
| субнациональные | 44 | 48 | 46 | 34 | 34 | 37 | 39 |
| Расходы | | | | | | | |
| федеральный | 67 | 49 | 47 | 57 | 56 | 48 | 43 |
| субнациональные | 33 | 51 | 53 | 43* | 44* | 52* | 57* |

* доля в расходах консолидированного бюджета, федеральная доля определена по остаточному принципу.

Источник: 1992-2006 – данные Росстата, 2007-2008 – данные Казначейства РФ.

Средняя арифметическая доля федерального бюджета в консолидированных доходах за период 1992-2008 годов составила 59,7%, а удельный вес бюджетов региональных и муниципальных уровней в совокупных расходах – 45,7%. Большинство значений данных показателей попадали в коридор 50-65% по федеральным доходам и 40-55% по субнациональным расходам. По-видимому, эти цифры и составляли эмпирический интервал долгосрочных колебаний в распределении доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы.

К концу 2008 года удельный вес субнациональных органов в российских консолидированных доходах равнялся 39% (Таблица 1-3). Как уже отмечалось выше, на протяжении ряда лет примерно такой же уровень был характерен, для Китая, Германии, США и ряда других государств. В сравнении с ними особенностью России являлась низкая доля финансовой помощи федерального бюджета, передаваемой на субнациональный уровень. В 2007 году все виды передачи средств в доходах бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований составляли 13,8%, 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 территории. По мнению ряда специалистов это

свидетельствовало об относительно высокой степени децентрализации, свойственной бюджетной системе России [Лавров, Литвак, Сазерленд, 2001. С.8].

В определенной степени этот тезис подтверждали и данные МВФ [IMF, 2004-1. С.19]. В 1992 году доходы федерального бюджета, чистые (без выравнивающих дотаций) поступления субнациональных бюджетов и внебюджетных фондов достигали, соответственно 16,6, 11,9 и 10,9% ВВП. В 2003 году указанные величины составляли уже 16,7, 12,1 и 7,8%. Таким образом, за одиннадцать лет федеральный бюджет увеличил свою долю на 0,1%, субнациональные бюджеты – на 0,2%, а внебюджетные фонды «потеряли» 3,1% ВВП. Что касается расходов, на три блока расширенного правительства в 1992 году приходилось 27, 12 и 8,4% ВВП, а в 2003 году – 15,1%, 15,0% и 8,5%. Нетрудно заметить, что только для субнациональных бюджетов увеличилось отношение к ВВП как доходов, так и расходов. Это являлось прямым свидетельством передачи полномочий нижестоящим этажам бюджетной системы. К сожалению, с 2004 года МВФ изменил формат представления сведений о деятельности расширенного правительства России и дальнейшие сопоставления оказались невозможными.

Необходимо отметить, что внимательный анализ механизма межбюджетных отношений приводил к весьма противоречивым выводам. Во-первых, процесс децентрализации, если судить по доле региональных бюджетов в консолидированном, носил очень неравномерный характер. По-видимому, децентрализация по всем имеющимся параметрам отмечалась лишь в 1992-1994 годах. В последующий период наблюдалось довольно устойчивое снижение доли субнациональных бюджетов в доходах и, одновременно, повышение в расходах. Кроме того, с 1994 по 1998 годы с 35,2 до 37,1% увеличился удельный вес федерального бюджета в налогах и других обязательных платежах, собираемых на территории регионов. Параллельно сократились 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 году этот своеобразный «процент возврата» для всех видов переданных регионам денежных фондов по некоторым оценкам достигал 73,1% налоговых доходов, то к 1998 году в регионы возвращалось всего 20,7% собранных средств (последняя цифра отражает только централизованную финансовую помощь) [Институт Восток-Запад, 1999. С.167-172]. Обеспеченность субнациональных бюджетов собственными доходами

несколько возросла, но это произошло в условиях сокращения реального объема ресурсов, имеющих их распоряжении. Подобные тенденции можно было проследить вплоть до середины 2000-х годов. Однако, после ряда изменений бюджетной классификации безвозмездные перечисления начали учитываться в числе собственных доходов, а значит упомянутые подсчеты «процентов возврата» хотя и не утратили экономического смысла, но стали невозможны из-за отсутствия статистической базы.

Во-вторых, серьезные коррективы вносило использование понятий «формальной» (по долям бюджетов в доходах и расходах) и «реальной» (по распределению всех видов доходных и расходных полномочий) децентрализации. Количественные параметры распределения налоговых поступлений зависели от уровня принятия решений о введении налога, ставке, базе, порядке взимания и использовании собираемых средств. Аналогичный подход применялся и в классификации расходных обязательств. С учетом этого, оценки формальной и реальной децентрализации могли довольно существенно различаться. В частности, в России, несмотря на то, что значительные объемы доходов и расходов были формально переданы на нижние этажи, федеральное правительство сохранило и даже усилило контроль за налоговой системой и расходной деятельностью региональных и местных бюджетов. Например, в области доходов на уровне Федерации решались вопросы расщепления налоговых источников на федеральную и региональную части, ограничивались ставки, устанавливались базы и порядок введения многих региональных и местных налогов. По оценкам начала 2000-х годов, до 85% всех субнациональных доходов так или иначе регулировалось федеральным правительством, и лишь 15% полностью определялись региональными и местными властями [ОЕСД, 2000. С.127]. Похожая ситуация складывалась и в сфере бюджетных расходов. Наиболее надежно указанные тенденции были подтверждены на материалах 1999-2003 годов путем анализа широкого круга показателей децентрализации с использованием методики ОЭСР [Чернявский, Вартапетов, 2004. С.141]. Впоследствии, изменения бюджетного и налогового законодательства середины 2000-х годов также привели к усилению регулирующей роли федеральных властей [Белов, 2006. С.220]. Следовательно, если судить по реальной динамике бюджетных процессов, отраженной в выводах перечисленных исследований, «реальной» децентрализации рычагов управления бюджетной системой не произошло.

В-третьих, вертикальное перераспределение доходных источников было относительно слабо взаимосвязано с передачей расходных обязательств.

Действительно, прирост собственных доходов субнациональных бюджетов существенно отставал от увеличения их расходов. В 1992 году бюджеты имели профицит в размере 1,5%, а с 1995 по 1998 годы их расходы превышали доходы в пределах от -0,3 до -1,2% ВВП. Следовательно, в те годы субнациональные бюджеты вслед за федеральным также столкнулись с проблемой несбалансированности доходов и расходов. Их реакция заключалась в расширении кредиторской задолженности, задержке перечисления доходов в 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 скопировали 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 и 2000 годах. Произошло это за счет падения расходов (на 1,5% ВВП), которое обогнало сокращение и собственных доходов (0,2%), и федеральной финансовой помощи (0,2%) [Белов, 2002. С.69]. В 2001-2003 годах дефицит вернулся, но был устранен начиная с 2004 года за счет расширения безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Повысилась устойчивость субнациональных бюджетов, рассматриваемая с точки зрения соотношения доходов и расходов. Однако, анализ причин и динамики этого процесса показал, что полученный результат нельзя было считать следствием передачи широких полномочий и развития реальной самостоятельности на нижних этажах бюджетной пирамиды.

В итоге, оказывается совсем непросто однозначно ответить на поставленный вопрос: произошла ли в пореформенной России децентрализация бюджетной системы? Скорее всего, на него надо дать положительный ответ. Однако, по нашему мнению, необходимо обязательно подчеркнуть циклический характер этого процесса. По-видимому, только в период 1992-1994 годов можно было говорить о безусловной децентрализации по всем рассматриваемым параметрам. В 1995-1999 годах распределение доходов и расходов, а также ряда контрольных и регулирующих функций являлось весьма неустойчивым, при некотором усилении федерального бюджета. В дальнейшем, продолжение и закрепление данной тенденции привело к оформлению в России модели «централистского федерализма».

Разумеется, развитие межбюджетных отношений и изменение тенденций

децентрализации на этом не завершилось. И все же, нетрудно заметить, что к середине 2000-х годов на каждом из направлений были достигнуты весьма существенные результаты, а именно: стабилизировалось соотношение доходов и расходов расширенного правительства, сложились устойчивые принципы распределения средств между уровнями бюджетной системы, сформировались основные блоки новой институциональной структуры формирования и исполнения бюджетов всех уровней. С точки зрения задач нашего исследования этот вывод имеет принципиальное значение, поскольку именно в этих условиях появилась возможность значимого статистического анализа корреляционных взаимосвязей децентрализации и экономического развития субъектов Российской Федерации.

1.3. Взаимосвязь бюджетной децентрализации и экономического роста регионов России.

Ограничения статистического анализа.

Как было показано выше, межбюджетные отношения в Российской Федерации прошли путь от хаотичной децентрализации в начале 1990-х до продуманной реализации централистской модели во второй половине 2000-х годов. К началу 2006 года состояние вертикальных бюджетных связей определялось заметной централизацией доходов, серьезной территориальной неравномерностью в их распределении и передачей значительных средств в виде финансовой помощи субнациональным органам власти. Наибольшая часть федеральных доходов, равная 43,8% в 1998-м и 56,5% в 2005 году поступала с территории Москвы и Тюменской области (включая автономные округа) [Росстат-1, 2006. С.33-35]. Удельный вес трансфертов субнациональному уровню и внебюджетным фондам в расходах федерального бюджета вырос с 9,5% в 1998 году [Христенко, 2002. С.74] до 34% в 2005 году [Росстат-2, 2006. С.617].

Эти цифры убедительно свидетельствовали, что существенная часть доходов собиралась в одних, а использовалась в других регионах России. Следовательно, поступление доходов не годилось для анализа макроэкономических эффектов децентрализации в территориальном разрезе. Поэтому, в дальнейших расчетах использовались показатели не доходной, а расходной деятельности субнациональных бюджетов, причем, по вполне понятным причинам, без Москвы и Тюменской области, занимавшим совершенно особое место в российской бюджетной системе. Кроме того, из

анализа была исключена Чеченская республика – по причине недостатка релевантной и надежной информации, а также Чукотский автономный округ, в котором, как известно, происходили значительные колебания бюджетных расходов. Данные по другим национальным округам были введены в состав соответствующих краев и областей. В результате, число наблюдаемых объектов составило 76 единиц.

Временной горизонт исследования охватывал начальный период экономического роста за шесть лет с 2000 по 2005 годы. Выбор именно этого временного отрезка объяснялся необходимостью анализа, во-первых, растущей экономики и, во-вторых, сравнительно однородной системы вертикальных финансовых взаимосвязей. В принципе, положительная динамика ВРП была зафиксирована уже в 1999 году. Однако, первый этап послекризисного восстановления сопровождался настолько серьезными структурными переменами, что их желательно было исключить из статистического анализа. Кроме того, на момент проведения расчетов имелись данные за 2006 год, но они также не были включены в массив переменных, поскольку в указанный период произошли весьма значительные изменения в механизме межбюджетных отношений.

Регрессионная модель взаимосвязи децентрализации и экономического роста.

С учетом перечисленных ограничений, а также на основе рекомендаций проанализированной научной литературы для оценки корреляционной зависимости бюджетной децентрализации и скорости экономического развития регионов Российской Федерации была выбрана хорошо подходящая для анализа корреляционных взаимосвязей стандартная модель множественной линейной регрессии следующего вида:

$$Y = \mu + \beta_i X_i + \varepsilon$$

где Y – зависимая (результативная) переменная, X – вектор независимых (объясняющих) переменных, μ , β – оцениваемые параметры регрессии, i – количество независимых переменных, ε – случайная величина (возмущение, или ошибка), характеризующая отклонение реального значения результативной переменной от найденного по уравнению регрессии.

Информационную базу исследования составили официальные данные, публикуемые Росстатом и Минфином России, а также расчеты некоторых индикаторов на их основе. В качестве зависимой переменной Y использовалось значение индекса валового регионального продукта (ВРП), характеризующего скорость экономического роста. Вектор независимых переменных X был

разделен на три составных части, куда вошли показатели бюджетной децентрализации D , обязательные переменные N , а также контрольные переменные C . Соответственно, уравнение регрессии приняло форму:

$$Y = \mu + \beta_D D + \beta_N N + \beta_C C + \varepsilon$$

Показатели бюджетной децентрализации включались последовательно по одному. Обязательные переменные в регрессионном уравнении присутствовали постоянно. Контрольные переменные вводились в различных комбинациях на этапе проверки полученных результатов. Набор обязательных и контрольных переменных был определен с использованием имеющихся публикаций о факторах экономической динамики в регионах России, которые указывали на важную роль инвестиций, занятости, внешней торговли, сырьевого сектора и уровня цен [Луговой, 2007. С.28]. Разложение вектора переменных на составные части, формат показателей децентрализации, методы последовательного введения и способы проверки были применены по рекомендациям получившего широкое признание исследования бюджетной децентрализации в Китае [Zhang, Zou, 1998. С.228-230].

Перечень независимых переменных X включал перечисленные ниже экономические индикаторы.

Показатели бюджетной децентрализации (D_{1-3}):

D_1 (расходы бюдж.) – отношение расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на душу населения к душевым расходам федерального бюджета (%).

D_2 (расходы внебюдж.) – отношение расходов территориальных отделений государственных внебюджетных фондов на душу населения к общим душевым расходам соответствующих фондов (%).

D_3 (расходы конс.) – отношение расходов «расширенных» (консолидированные бюджеты плюс внебюджетные фонды) бюджетов субъектов Федерации на душу населения к душевым расходам консолидированного бюджета России (%).

Обязательные переменные (N_{1-2}):

N_1 (инвестиции) – индекс физического объема инвестиций в основной капитал.

N_2 (труд) – изменение среднегодовой численности занятых в экономике в % к предыдущему году.

Контрольные переменные (C_{1-3}):

C_1 (ресурс.) – доля добычи полезных ископаемых в объеме производства (%).

C_2 (внешторг.) – отношение оборота внешней торговли к ВРП (%).

C_3 (цены) – индекс потребительских цен.

Оценка осуществлялась отдельно для объединенных и для панельных данных. Объединенные данные представляли собой наблюдения за 76 регионами в течении 6 лет, когда все наблюдения считались независимыми. Панельные данные включали те же наблюдения, но специальные типы регрессии позволяли учесть влияние результатов одного года на результаты другого для каждого региона i . Соответственно, в уравнения вводился параметр времени t , характеризующий год наблюдения. Регрессия с промежуточными эффектами использовала средние значения панели переменных за период 2000-2005 годов. Регрессия с фиксированными эффектами определяла специфический для каждого региона, но единый для всего 6-летнего периода показатель в виде регрессионной константы μ_i :

$$Y_{it} = \mu_i + \beta \cdot X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Регрессия со случайными эффектами включала аналогичный показатель в состав ошибки ε_{it} , которая, в свою очередь, делилась на неизменное во времени и специфичное для каждого региона слагаемое m_i и независимую оставшуюся часть ошибки v_{it} :

$$Y_{it} = \mu + \beta \cdot X_{it} + (m_i + v_{it})$$

Анализ объединенных данных был проведен применительно к 3 этапам – для всего периода 2000-2005 годов и двух трехлетних периодов 2000-2002 и 2003-2005 годов. Подобная мера является стандартным приемом, применяемым в эконометрических исследованиях для оценки надежности полученных результатов. Панельные данные, исходя из предположения о независимости включаемых в их состав наблюдений, исследовались целиком за шесть лет. Основные результаты оценок приведены в Таблице 1-4 (промежуточные итоги с применением перечисленных выше контрольных переменных и трехлетних периодов наблюдения исключены, поскольку они не содержат принципиально новой информации).

Построенная регрессия имела достаточно высокую объясняющую способность и была вполне пригодна для дальнейших исследований. В частности, коэффициент детерминации (скорректированный R^2) колебался в пределах 0,410-0,468, что заметно превышало полученные ранее результаты оценок децентрализации в Китае (0,166-0,371) [Zhang, Zou, 1998. С.232]. Получение высоких уровней коэффициента детерминации, по нашему мнению, свидетельствовало о правильности избранных подходов и релевантности использованных показателей. Значения F-статистики и средней ошибки регрессии также подтверждали математическую состоятельность разработанной модели.

Таблица 1-4.

**Результаты регрессии: темпы роста и децентрализация расходов
(зависимая переменная - индекс ВРП, 2000-2005 гг.).**

| | Объединенные данные, обычная регрессия, переменные: | | | Панельные данные, переменные D_3, N_1, N_2 , типы регрессии: | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---------------------------|--|--------------------------|---------------------------|
| | D_1, N_1, N_2 | D_2, N_1, N_2 | D_3, N_1, N_2 | с | с | со |
| | | | | промежут. эффектами | фиксир. эффектами | случайн. эффектами |
| D_1 (расходы бюдж.) | *-0,136 (-3,96) | | | | | |
| D_2 (расходы внебюдж.) | | *-0,103 (-2,95) | | | | |
| D_3 (расходы конс.) | | | *-0,155 (-4,51) | *-2,212 (-3,33) | -2,133 (-0,85) | *-2,469 (-3,86) |
| N_1 (инвестиции) | *0,657 (19,07) | *0,652 (18,82) | *0,654 (19,09) | *0,043 (2,83) | *0,085 (19,87) | *0,081 (19,81) |
| N_2 (труд) | *0,127 (3,69) | *0,117 (3,34) | *0,121 (3,53) | *0,645 (2,60) | **0,270 (2,36) | *0,341 (3,25) |
| Константа | *59,528 (5,67) | *64,097 (5,92) | *62,299 (5,94) | *38,488 (1,53) | *71,159 (6,09) | *64,781 (6,12) |
| Скорректир. R^2 | 0,462 | 0,454 | 0,467 | 0,410 | 0,466 | 0,468 |
| Число наблюдений | 456 | 456 | 456 | 76 | 76x6 | 76x6 |
| F-статистика | 131,10 | 126,87 | 133,88 | 8,81 | 137,26 | |
| Средняя ошибка | 4,441 | 4,475 | 4,419 | | | |

*, ** статистическая значимость (вероятность ошибки) на уровне, соответственно, 0,01 и 0,05; в скобках – значения t-статистики, для регрессии со случайными эффектами – z-статистики.

Источник: расчеты автора с использованием пакета статистического анализа STATA 9.1.

Главный вывод по результатам проведенного анализа состоял в том, что все три использованных показателя бюджетной децентрализации оказались отрицательно связаны с темпами экономического роста. Соответствующие коэффициенты регрессии устойчиво сохраняли отрицательный знак и высокий уровень статистической значимости независимо от модификации методов оценки, введения контрольных переменных и изменения периодов исследования.

Необходимо подчеркнуть, что в данном случае речь могла идти только о знаке, но не о направлении статистического влияния. Дело в том, что регрессионные методы не позволяли установить причину и следствие в изменениях коррелирующих показателей. Иными словами, нельзя было уверенно утверждать: рост приводил к концентрации расходов на федеральном уровне, или же передача ассигнований в центр повышала темпы. Точный ответ на такой вопрос требовал применения намного более сложных инструментов статистического анализа. Тем не менее, что касается обратного характера взаимосвязи доли расходов, производимых на субнациональном уровне бюджетной системы и региональных индексов валового выпуска – этот конкретный факт удалось установить достаточно надежно.

Устойчивая отрицательная связь бюджетной децентрализации и темпов территориального развития представляет собой достаточно редкое, хотя и не уникальное экономическое явление. Похожие выводы с использованием аналогичных показателей и методических приемов были сделаны на материалах Китая за период 1980-1992 годов [Zhang, Zou, 1998. С.233-237]. Тогда это оказалось весьма неожиданно в свете господствовавших представлений об явном преобладании положительных свойств в экономической либерализации вообще, и в бюджетной децентрализации в частности. Однако, результаты исследования получили вполне логичное объяснение. Дело в том, что с учетом стадии экономического развития, на которой Китай находился в те годы, национальное правительство по сравнению с руководством провинций имело лучшие возможности для реализации эффективных инвестиционных проектов. С этой точки зрения вполне понятно, почему централизованные бюджетные ассигнования на цели развития в Китае оказывали положительное, а региональные капиталовложения – отрицательное влияние на экономический рост.

Какая же ситуация складывалась в России? Анализ бюджетной системы

позволяет заключить, что резкое увеличение доходов в течение 2000-х годов в значительной мере стало следствием улучшения условий торговли и расширения притока зарубежного капитала. Внешнеторговые и рентные поступления в соответствии с требованиями финансовой теории и бюджетной практики были сосредоточены в руках центральных властей. Рост экономики, увеличение доходов и повышение доли расходов федерального правительства в консолидированном и расширенном бюджетах определялись скорее характером и движущими силами российского экономического подъема, чем логикой межбюджетных отношений. Вполне вероятно, что это и повлияло на изложенные выше результаты регрессионных оценок.

Однако, бюджетные расходы любого из уровней являлись важным компонентом совокупного спроса и неизбежно оказывали серьезное влияние на экономическую деятельность. Следовательно, для повышения значимости исследования, обоснованности выводов и формирования практических предложений необходимо было выяснить механизм такого влияния, например путем анализа корреляции структуры бюджетных ассигнований и территориальных темпов экономического роста.

Структура бюджетных расходов и скорость экономического развития.

В качестве инструмента анализа была использована разработанная ранее регрессионная модель. Зависимая переменная Y осталась прежней – индекс ВРП. Из трех показателей децентрализации применялся только один – соотношение бюджетных расходов (переменная D_1), поскольку отсутствовали официальные данные о функциональной структуре затрат внебюджетных фондов, необходимые для вычисления агрегатов D_2 и D_3 .

Сложившееся в России распределение расходных полномочий отводило федеральному бюджету основную роль в финансировании общегосударственных вопросов (66% расходов на данные цели консолидированного бюджета России в 2005 году), обслуживании государственного и муниципального долга (87%), национальной обороны (100%), национальной безопасности и правоохранительной деятельности (77%). Консолидированные бюджеты субъектов Федерации осуществляли 68% затрат на национальную экономику, 99% – на ЖКХ, 76% – на социально-культурные мероприятия [Росстат-2, 2006. С.616].

С учетом этого, список обязательных переменных, включавший ранее только два элемента – N_1 (инвестиции) и N_2 (труд), был расширен за счет следующих показателей:

N_3 (фед. расходы на экон.) – доля расходов на экономику (топливо и энергетику, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт и дорожное хозяйство, связь и информатику, прикладные исследования и другие области) в федеральном бюджете (%).

N_4 (рег. расходы на экон.) – доля расходов на экономику в консолидированном бюджете субъекта Федерации (%).

Кроме того, совместный анализ бюджетной деятельности и темпов роста делал необходимым учесть влияние налоговых изъятий, что позволяли достичь показатели отношения доходов соответствующих бюджетов к валовому внутреннему или региональному продукту:

N_5 (фед. доходы) – отношение доходов федерального бюджета к ВВП (%).

N_6 (рег. доходы) – отношение доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации к ВРП (%).

Перечень контрольных переменных также был модифицирован и дополнен следующими величинами:

C_4 (фед. СКМ) – доля расходов на социально-культурные мероприятия в федеральном бюджете (%).

C_5 (фед. ОБП) – доля расходов на оборону, безопасность и охрану правопорядка в федеральном бюджете (%).

C_6 (рег. СКМ) – доля расходов на социально-культурные мероприятия в консолидированном бюджете субъекта Федерации (%).

C_7 (рег. ЖКХ) – доля расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в консолидированном бюджете субъекта Федерации (%).

Оценка модели проводилась по описанной выше методике, основные итоги отражены в Таблице 1-5. Результаты анализа убедительно свидетельствовали, что показатель децентрализации устойчиво сохранял отрицательный знак и высокую статистическую значимость.

А вот расходы по статье «национальная экономика», как следует из полученных оценок, оказывали на рост ВРП различное влияние в зависимости от уровня бюджетов. Эффект ассигнований федерального уровня являлся отрицательным, а регионального – положительным.

Напомним, что в Китае наблюдалась прямо противоположная картина, что позволяло сформулировать важный практический вывод в области бюджетной политики: для повышения темпов роста было желательно сокращение провинциальных и увеличение национальных расходов по экономическим статьям.

Таблица 1-5.

**Результаты регрессии: темпы роста и структура бюджетных расходов
(зависимая переменная - индекс ВРП, 2000-2005 гг.).**

| | Объединенные данные, обычная регрессия | Панельные данные, типы регрессии: | | |
|----------------------------------|---|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| | | с промежут. эффектами | с фиксир. эффектами | со случайн. эффектами |
| D_1 (расходы бюдж.) | *-0,130 (-3,71) | *-1,624 (-2,77) | -1,154 (-0,66) | *-1,705 (-3,15) |
| N_1 (инвестиции) | *0,623 (18,67) | *0,047 (2,89) | *0,081 (19,3) | *0,078 (19,54) |
| N_2 (труд) | *0,097 (2,90) | **0,579 (2,30) | 0,176 (1,57) | **0,260 (2,55) |
| N_3 (фед. расходы на экон.) | *-0,185 (-5,15) | нет вариации | *-0,879 (-5,16) | *-0,897 (-5,35) |
| N_4 (рег. расходы на экон.) | *0,133 (3,82) | **0,111 (1,99) | **0,120 (2,59) | *0,124 (3,54) |
| N_5 (фед. доходы) | ** -0,092 (-2,58) | нет вариации | ** -21,512 (-2,53) | * -22,154 (-2,72) |
| N_6 (рег. доходы) | -0,047 (-1,30) | -5,414 (-0,57) | 0,594 (0,06) | -4,755 (-0,90) |
| Константа | *78,968 (7,51) | *43,114 (1,70) | *88,82 (7,69) | *82,12 (7,82) |
| Скорректированный R^2 | 0,511 | 0,418 | 0,512 | 0,519 |
| Число наблюдений | 456 | 76 | 76x6 | 76x6 |
| F-статистика | 66,99 | 5,91 | 71,77 | |
| Средняя ошибка | 4,24 | | | |

*, ** статистическая значимость (вероятность ошибки) на уровне, соответственно, 0,01 и 0,05; в скобках – значения t-статистики, для регрессии со случайными эффектами – z-статистики.

Источник: то же, что и Таблица 1-4.

Ситуация в России выглядела значительно сложнее. С одной стороны, была очевидна необходимость усиления роли центра в макроэкономическом регулировании, консолидации конъюнктурных доходов, укреплении институциональных основ, модернизации общенациональной инфраструктуры и выполнении других не менее важных государственных и общественных функций. С другой стороны, в первой половине 2000-х годов после затянувшегося бюджетного кризиса федеральное правительство оказалось ориентировано на решение тех проблем, которые оказались отодвинуты на второй план в течении 1990-х годов, т.е., иными словами, на погашение накопленной внешней и внутренней «социальной», «оборонной» и т.п. задолженности, а отнюдь не на реализацию проектов, приносящих немедленный экономический результат. По-видимому, в краткосрочном и среднесрочном плане ведущая роль в стимулировании экономического развития перешла к региональным властям. Следовательно, простая концентрация доходной и расходной деятельности на федеральном уровне, несмотря на установленный отрицательный эффект децентрализации, могла негативно сказаться на темпах территориального роста. Выход из этого противоречия, вероятно, необходимо было искать в передаче на субнациональные этажи тех расходов, которые имели четко выраженный стимулирующий характер, т.е. в расширении ассигнований на национальную экономику или инвестиций за счет региональных бюджетов.

* * *

Итак, статистический анализ позволил установить отрицательную взаимосвязь децентрализации расходов и территориальной динамики валового выпуска. Следовательно, поставленный в первой главе вопрос – **«эффективен ли централизм?»** – получил однозначный положительный ответ. **Да, централизм был действительно эффективен, поскольку концентрация бюджетных ресурсов в руках федерального правительства позитивно соотносилась с региональными темпами экономического роста.**

Это подтверждало те положения теории финансовой децентрализации, которые указывали на зависимость ее результатов от уровня, этапа и особенностей развития страны. В начале 2000 годов на волне благоприятной мировой конъюнктуры Россия вступила в период быстрого подъема, сопровождаемого притоком сырьевых экспортных доходов и дешевых

капитальных ресурсов. Неудивительно, что особое значение приобрела стабилизационная и перераспределительная деятельность центрального правительства. Тем не менее, усилия федеральных властей были направлены на национально-значимые, но не приносящие немедленной отдачи проекты. Соответственно, позитивное влияние на скорость территориального развития начали оказывать не столько централизованные, сколько региональные расходы. В этих условиях, перед разработчиками экономической политики встала задача сбалансировать выгоды от концентрации финансов и потери от неэффективного исполнения некоторых расходных статей на национальном уровне. Приведенные количественные оценки показали, что одним из вариантов **стратегии межбюджетных отношений**, способствующей ускорению роста, могло бы стать **расширение передачи федеральных ресурсов для финансирования региональных расходов на национальную экономику**.

И все же, статистические методы позволили определить только знак, но не направление взаимосвязи децентрализации и скорости экономического развития. Эмпирический анализ подсказал, что влияние этих величин было двусторонним. Причем вначале бюджетные средства сосредоточились в руках федерального правительства под влиянием специфики российского подъема, а затем, просочившись вниз, подтолкнули региональные темпы роста. На первом этапе такая динамика – централизация на восходящей фазе цикла – оказалась состоятельной в теории и эффективной на практике. Однако, подъем сменился спадом, началось сокращение доходов и ужесточение бюджетных ограничений. Внимание научных и правительственных кругов закономерно переключилось с концентрации растущих на оптимизацию сжимающихся финансовых ресурсов. Последняя задача являлась намного более сложной, поскольку для ее решения необходимо было разработать убедительную модель пространственной бюджетной политики. Требовалось либо доказать преимущества централизма в новых условиях развития страны, либо подумать о коррекции федеральной и бюджетной вертикали. Применительно к нашему исследованию это означает, что вслед за проблемой «**эффективен ли централизм?**» логично было бы поставить вопрос «**почему?**», а ответ **развернуть в плоскостях аллокации ресурсов, перераспределения доходов и предоставления общественных благ**, составляющих основные функции публичных финансов.

Глава 2. Общественные финансы и пространственное размещение факторов производства.

Проведенное в предыдущей главе исследование бюджетной децентрализации и территориальных темпов роста позволило установить отрицательный характер существующей между ними корреляционной зависимости. Цель дальнейшей работы состоит в том, чтобы определить не только знак, но и направление взаимодействия указанных явлений, т.е. изучить механизм прямого и обратного **влияния общественных финансов на развитие региональной экономики**. Напомним, что основными инструментами подобного влияния мы считаем воздействие на пространственное размещение факторов производства, т.е. капитальных и трудовых ресурсов. Методы влияния, по нашему мнению, включают оптимизацию применения бюджетных ресурсов по критериям эффективности факторов, т.е. по предельной производительности капитала и труда.

Порядок дальнейшего изложения отражает классификацию финансовых функций, куда входит аллокация, предоставление общественных благ, выравнивание доходов и институциональное развитие. Логика анализа заключается в следующем: если существуют варианты использования федеральных бюджетных ресурсов, позволяющие получить лучший результат по сравнению с передачей средств на региональный уровень, то централизм эффективен. Подтверждение или опровержение данной гипотезы позволит сформулировать и обосновать новый подход к повышению эффективности общественных финансов в территориальном разрезе.

Предметом исследования настоящей главы является аллокационная деятельность общественных финансов. Как уже отмечалось выше, предполагается, что федеральное правительство посредством проведения активной бюджетной и региональной политики может влиять на размещение факторов производства, и тем самым изменять характеристики пространственного развития. В первом параграфе рассматриваются основные направления научных разработок в данной области, во втором – изучается распределение факторов по территории страны и роль общественных финансов в данном процессе, в третьем параграфе формулируется макроэкономическая модель аллокации бюджетных инвестиций и приводятся результаты оптимизационных расчетов в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

2.1. Территориальная аллокация факторов производства в научных исследованиях.

Пространственные различия в распределении факторов производства оказывают весьма сложное и неоднозначное влияние на экономику страны. Эмпирические данные свидетельствуют, что когда труд и капитал концентрируются в эффективных регионах, это ведет к повышению совокупного выпуска, но чаще всего сопровождается ростом территориального неравенства. Другие варианты распределения снижают возможные темпы роста, хотя, как правило, обеспечивают большую равномерность. С чисто теоретической точки зрения вполне возможно найти оптимальный баланс между эффективностью и равенством. А вот на практике, во многих странах ограниченные возможности государства не позволяют достичь этой цели.

Совершенно очевидно, что с очень серьезными проблемами в разработке региональной политики столкнулась и Россия. На протяжении всех 2000-х годов объем государственных ресурсов, направляемых на цели территориального развития, практически ежегодно возрастал. Тем не менее, результативность затрат, направляемых на данные цели, вполне обоснованно вызывала серьезные сомнения и у специалистов, и в широких общественных кругах. В этой связи интересно было бы проследить влияние политики властей на географическое распределение факторов с позиций равенства и эффективности.

Исследования территориальной дифференциации.

Первый аспект указанной проблемы – равенство, или территориальная дифференциация в России – всегда привлекал большое внимание. Наиболее подробный перечень литературы по данному вопросу, вышедшей до 2000 года, составили Ф. Хансон и М. Брэдшоу [Hanson, Bradshaw, 2000. С. 7-18]. Обзоры последующих работ приводили С. Дробышевский [Дробышевский, 2005. С. 21–24], Независимый институт социальной политики [Независимый институт..., 2005. Глава 1], С. Баранов и Т. Скуфьина [Баранов, Скуфьина, 2005. С. 48-49] и другие ученые. С одной стороны, наличие перечисленных обзорных работ избавило нас от необходимости глубокого библиографического поиска. С другой – огромное количество специальных публикаций и выдвигаемых точек зрения сделало совершенно необходимым подробное ознакомление и выделение хотя бы основных направлений проводимых исследований.

Теоретическую базу большинства работ составляла нео-классическая теория роста, а также «новая экономическая география», рассматривающая

расположение и расстояние в качестве самостоятельных элементов экономического развития. Вопросы неравенства чаще всего поднимались в ходе изучения причин появления региональных различий [Lugovoi, 2006; Berkowitz, DeJong, 2003; Ahrend, 2002; Dolinskaya, 2002-2; Yudaeva, 2001], миграции населения [Kumo, 2007; Gerber, 2006; Andrienko, Guriev, 2003], территориального распределения бедности [Kolenikov, Shorroks, 2003; Yemtsov, 2003], разрывов в бюджетном обеспечении регионов [Rosefelde, Vennikova, 2004; Попов, 2002; Zhuravskaya, 2000]. Проводился анализ институциональных, внешнеэкономических, демографических и других аспектов территориального неравенства. Можно сказать, что проблема пространственных различий так или иначе присутствовала в большинстве экономических исследований, имевших географический аспект.

Во многих статьях вполне справедливо говорилось об усилении региональной дифференциации в 1990-2000-х годах. При этом выводы, как нетрудно предположить, существенно различались в зависимости от использованных показателей и периода исследования. Так, например, Ф. Хансон и М. Брэдшоу отмечали постоянный рост разрывов по среднему реальному доходу населения в 1993-1997 годах [Hanson, Bradshaw, 2000. С. 31]. Л. Федоров указывал, что в 1991-1996 годах по шести показателям наблюдался рост региональной неравномерности, который, однако, замедлился или сменился обратным процессом в конце 1990-х годов [Fedorov, 2002. С. 455]. А. Белов установил повышение региональной дифференциации по 16 из 21 показателей в 1999-2003 годах [Belov, 2006. С. 282]. С. Баранов и Т. Скуфьина обнаружили, что в 1998 году и в 2004-2005 годах происходило некоторое сокращение территориальных различий, поэтому за период 1998-2005 годов по 12 использованным индикаторам четкой тенденции определить не удалось [Баранов, Скуфьина, 2005. С. 52-53]. О. Луговой выделил повышение отличий по душевому валовому региональному продукту в период 1996-2004 годов [Lugovoi, 2006. С. 8-10]. Правда, в 1998 и 2004 году наблюдалась обратная тенденция. Специалисты ПРООН по России отметили повышение региональной неравномерности по индексу человеческого развития в 2003-2004 годах в сравнении с концом 1990-х годов. [ПРООН-Россия, 2007. С. 126-135]. По нашему мнению, все перечисленные исследования освещали пусть и серьезные, но достаточно изолированные проявления протекавшего процесса углубления пространственных различий.

Важную часть исследований территориального неравенства составлял анализ конвергенции (convergence). В ней выделялись два типа – сигма (σ) и

бета (β), характеризующие, соответственно, снижение различий как таковое и скорость данного процесса. В неоклассической теории роста конвергенция предполагает, что менее развитые страны и регионы растут относительно быстрее, благодаря чему со временем происходит выравнивание уровней. Справедливость этого вывода получила статистическое подтверждение для однородных групп стран и регионов, таких как OECD и штаты США [Barro, Sala-i-Martin, 1995. Часть 2]. В России же, как показали экономико-статистические исследования на материалах 1992-2001 годов, не отмечалось признаков сигма-конвергенции реальных доходов населения по регионам. Напротив, дисперсия постоянно возрастала, за исключением кризисного 1998 года. Наряду с этим наблюдалась бета-конвергенция, т.е. сближение региональных темпов роста со скоростью от 3% до 6% в год. Кроме того, существовали различия в типах конвергенции для групп территорий с различным уровнем дохода. Следовательно, имела место «клубная конвергенция» (club convergence), или кластеризация с выделением среди регионов устойчивых групп с низкими и высокими доходами [Solanko, 2003. С.16-18]. Близкие выводы о конвергенции и кластеризации, которые кажутся нам важными и интересными, сделанные на основе иных данных и методов анализа, были получены также и рядом других экономистов [Lugovoi, 2006; Carlier, 2005; Независимый институт..., 2005].

Изучение эффективности пространственного размещения.

Несмотря на большое число научных работ в области территориального неравенства, второй аспект аллокационной дилеммы – эффективность размещения факторов производства – не привлекал достаточного внимания ученых. Весьма глубокие и подробные исследования пространственной структуры трудовых и капитальных ресурсов и влияния ее на развитие регионов велись применительно к экономике СССР. Достаточно представительный обзор соответствующей советской и зарубежной литературы приводил, в частности, К.Кумо [Kumo, 2003. С. 123-124].

Однако, аналогичных работ на материалах современной России, насколько нам известно, практически не выходило. Не было сведений также и о количественных оценках соотношения экономического роста с географической дифференциацией. А ведь без такого анализа трудно было предложить обоснованные критерии оценки региональной политики. Неудивительно, что выбор между эффективностью и равенством – конфликтующими целями в области территориального развития – в России 1990-2000-х годов чаще всего осуществлялся в результате политического компромисса на базе качественных

критериев. Тем не менее, проблема выбора имела количественную интерпретацию.

Рассмотрим только один блок региональной политики, сравнительно легко поддающийся количественному описанию и непосредственно связанный с темой нашего исследования – инвестирование за счет средств бюджетов всех уровней. Экономический эффект бюджетных инвестиций можно разложить на две составляющих. В краткосрочном плане они представляют собой один из крупнейших компонентов затрат, прямо влияют на валовой выпуск и широко применяются как средство конъюнктурного стимулирования. В долгосрочном разрезе инвестиции играют ведущую роль в создании транспортной, энергетической, социальной инфраструктуры и других частей общественного капитала, который является неотъемлемым элементом экономической деятельности. Повсеместный всплеск интереса к проблемам инвестирования, наблюдающийся в последние годы в научной литературе, связан именно с долгосрочными аспектами.

В то же время, предмет зарубежных и российских исследований несколько различается. Так например, специалисты МВФ отмечают снижение удельного веса бюджетных инвестиций в ВВП в большинстве стран мира в 1990-2000-х годах и указывают на возможные негативные последствия для перспектив экономического роста, особенно в развивающихся государствах [IMF, 2005. С.40]. В современной России, по-видимому, необходимость расширения государственных вложений в инфраструктуру уже никто не оспаривает. Речь идет, чаще всего, об источниках финансирования, устойчивости бюджета и оптимизации аллокационных решений. В частности, большое внимание привлекает упомянутая выше проблема сознательного выбора между эффективностью и равенством [Якобсон, 2006. С.39]. В региональной политике два указанных критерия образно характеризуются как Сцилла и Харибда, между которыми необходимо проложить безопасный курс [Зубаревич, Урожаева, 2008. С.83].

Для решения этой задачи можно предложить следующий путь: если определить вклад инвестиций в региональный валовой выпуск, нетрудно просчитать возможные сценарии пространственной аллокации и оценить их с точки зрения темпов роста и равномерности распределения. Соответствующий эконометрический аппарат разработан применительно к Японии, устойчиво занимающей первое место среди стран ОЭСР по относительным объемам государственного инвестирования и накопленного общественного капитала [Yamano, Ohkawara, 2000; Kataoka, 2005]. Существующие модели, с учетом

некоторых допущений, вполне применимы в российских условиях [Белов, 2007; Белов, 2008].

Наиболее распространенным инструментом в исследованиях связи бюджетных инвестиций, общественного капитала и валового выпуска, в том числе и в региональном разрезе, является аппарат производственных функций, и прежде всего, стандартная функция Кобба-Дугласа в следующей спецификации:

$$Y = AL^{\alpha} K^{\beta} G^{\gamma}$$

где Y представляет собой оценку валового выпуска, A – параметр, объединяющий влияние статистических ошибок и всех прочих факторов производства кроме труда и капитала (совокупная факторная производительность – СФП); L – применяемые объемы трудовых ресурсов; K и G – запас частного и общественного капитала, динамика которых зависит от износа и инвестиций; α , β , γ – соответствующие коэффициенты эластичности.

Несмотря на кажущуюся простоту и широкое признание, данную функцию совсем не легко применить для анализа ситуации в России, особенно в региональном разрезе. Во-первых, как отмечают многие ученые, имеющиеся статистические данные о валовом продукте, численности занятых и, в особенности, основных фондах, вызывают серьезные сомнения. Существующие процедуры альтернативных оценок на территориальном уровне пока не реализованы. Во-вторых, структура основных фондов по формам собственности в субъектах Федерации практически не известна. Росстат такую информацию не публикует, а самостоятельные расчеты невозможны из-за отсутствия необходимых цифр. В-третьих, эконометрические исследования производственных функций на российских материалах 1990-2000-х годов не дают надежных результатов. По мнению специалистов, это связано как с недостатками исходных данных (неточность и короткий временной ряд), так и с затрудняющими анализ особенностями российской экономической динамики (институциональные реформы, смена тренда в 1998-1999 годах и быстрые структурные перемены в начале 2000-х годов) [Бессонов, 2002. С.31-32].

Перечисленные препятствия, по нашему мнению, практически невозможно устранить, их можно только обойти. Причем существует несколько обходных путей, т.е. вариантов статистического анализа и спецификаций производственных функций. По-видимому, если все дороги приведут к одной цели, то выводы будут достаточно надежны, даже с учетом неизбежных огрублений и допущений. Именно поэтому в настоящей работе использован целый комплекс эконометрических методов. В частности, в данной главе

применен следующий набор корректирующих процедур: объединение частного и общественного капитала, уточнение официальных цифр о занятости и основных фондах с введением степеней их утилизации, использование неэконометрического (без регрессионного анализа) определения эластичности факторов производства, а также изменение объектов и периодов наблюдения. Производственная функция сведена к простейшему варианту:

$$Y = AL^\alpha K^{1-\alpha}$$

где Y – валовой региональный продукт (ВРП); A – остаточный или технологический параметр; L – среднегодовая численность занятых в экономике; K – основные фонды; α – эластичность выпуска по труду.

В зависимости от способов уточнения официальных показателей использованных капитальных и трудовых ресурсов получают различные спецификации функции. Например, Н.Оомс и О.Дынникова рекомендуют скорректировать применяемые объемы труда L и капитала K на степени утилизации рабочего времени и основных фондов (U_L, U_K) [Oomes, Dynnikova, 2006. С.8-15]. Оценки этих величин в России производят несколько научных организаций. Наибольшее распространение имеют данные Российского Экономического Барометра для трудовых и Росстата для капитальных ресурсов. Соответствующая формула функции выглядит следующим образом:

$$Y = A(U_L L)^\alpha (U_K K)^{1-\alpha}$$

По мнению указанных ученых, параметр α можно напрямую вычислить из российской официальной статистики СНС как долю оплаты труда наемных работников в ВВП за вычетом налогов и субсидий на производство и импорт [Oomes, Dynnikova, 2006. С.19]. Подобный прием кажется нам весьма обоснованным, а его применение позволяет получить достаточно интересные результаты. Конкретные величины рекомендуемых U_L, U_K и α приведены в Таблице 2-1.

Таблица 2-1.

Значения степеней использования труда U_L , капитала U_K и эластичности труда α (%).

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| U_L | 73 | 75 | 75 | 83 | 87 | 87 | 87 | 88 | 88 |
| U_K | 47 | 48 | 46 | 51 | 56 | 60 | 62 | 65 | 68 |
| α | 59 | 60 | 57 | 47 | 48 | 51 | 56 | 56 | 55 |

Источник: U_L, U_K – [Oomes, Dynnikova, 2006. С.19], α – рассчитано по [Росстат-2, 2006. С.306].

В принципе, неэконометрические методы оценки производственной функции допускают варьирование параметра α (эластичности труда) в некоторых «реалистичных» пределах, например от 0,5 до 0,7. Однако, значение $\alpha=0,7$ считается «стандартным», особенно после появления рекомендаций исследовательской группы ОЭСР [OECD, 2001]. Именно эта величина наиболее часто применяется в российских и зарубежных работах [De Broeck, Koen, 2000; Dolinskaya, 2002-1; Gavrilentov, 2002]. В наших расчетах задействовано сразу три варианта, причем $\alpha=0,7$ является основным, а $\alpha=0,5$ и $\alpha=0,6$ используются для проверки.

Несколько иное, но чрезвычайно интересное направление анализа производственной функции предложено в работе В.Бессонова [Бессонов, 2004]. По его мнению, которое мы разделяем, наибольшие сложности представляет оценка объемов накопленного капитала (основных фондов). Дело в том, что в общем объеме применяемых основных фондов K присутствует устаревший и сформированный в нерыночной экономико-институциональной среде компонент K_0 и более эффективная и современная часть, образованная инвестициями I . Эмпирические оценки свидетельствуют, что их взаимосвязь хорошо отражается следующей зависимостью:

$$K = K_0^{\beta_0} I^{1-\beta_0}$$

Значение параметра β_0 зависит от рассматриваемой отрасли экономики, однако для промышленности лучше всего подходит величина 2/3 [Бессонов, 2004. С.29]. Использование такой спецификации вносит серьезные коррективы в оценку производительности основных фондов и позволяет лучше учесть их возрастную структуру. Появляется еще одна заслуживающая пристального внимания модель производственной функции:

$$Y = AL^\alpha (K_0^{\beta_0} I^{1-\beta_0})^{1-\alpha}$$

Разумеется, перечень возможных спецификаций на этом не заканчивается. Кроме того, все они базируются на нескольких весьма серьезных эконометрических допущениях. Тем не менее, именно приведенные варианты являются состоятельными в теории, апробированными на практике и открытыми для перекрестных проверок, а значит, по нашему мнению, могут послужить прочной основой для дальнейших исследований.

2.2. Размещение факторов производства и роль бюджетных инвестиций.

Эффективность пространственного распределения.

Факторы производства чрезвычайно неравномерно распределены по

территории России. Причины этого явления хорошо изучены и достаточно очевидны, если учесть, что размещение зависит от специализации регионов, сложившейся под влиянием географии, климата, истории освоения, особенностей административного деления и проводимой региональной политики. Комбинация перечисленных элементов, по-видимому, является уникальной для каждой страны. Однако, в рамках ОЭСР действует программа региональных сопоставлений, фрагменты которой позволяют внести в исследования российских экономико-географических реалий важный сравнительный аспект.

В частности, это касается концентрации экономического потенциала и населения. В среднем, в 2003 году по выборке из 26 членов ОЭСР в 10% регионов было сосредоточено 38% производства национального ВВП и 39% жителей [OECD, 2007. С.27]. В России в 2006 году 9 из 88 субъектов Федерации производили 51% суммарного валового регионального продукта (расчеты по данным Росстата). Это заметно превышало средние цифры, но попадало в интервал между Турцией (54%) и Португалией (50%), имеющих самые высокие показатели неравномерности. Наряду с этим, доля россиян, проживающих в 9 наиболее населенных субъектах составляла 33%, т.е. соответствовала уровням Японии и Австрии, но далеко отстояла от предельных для ОЭСР значений Австралии (64%) и Канады (61%). Получается, что население России распределялось относительно равномерно. Точнее, в удаленных и менее благоприятных для жизни, но зачастую богатых ресурсами регионах была сосредоточена более весомая часть жителей, чем в странах со сравнимой территорией и природными условиями.

Несколько иную грань проблемы отражают индексы географической концентрации (ИГК), вычисляемые по следующей формуле:

$$\left(\sum_{i=1}^n |y_i - a_i| / 2 \right) * 100$$

где y – доля региона в суммарных величинах населения, ВРП или других показателей; a – доля региона в национальной территории; i – регион; n – число регионов. ИГК изменяется от 0 (нет концентрации) до 100 (полная концентрация). Различия индексов частично объясняются несовпадением средних размеров регионов отдельных стран. Значения индексов показывают, насколько отличаются удельные веса регионов в валовом выпуске и населении от их долей в территории страны.

В 2003 году средние уровни ИГК в ОЭСР составляли 38% для регионального ВВП и 36% для населения, максимальные величины отмечались

в Португалии (56%) и в Корее (51%). Расчет соответствующих показателей для 88 субъектов Российской Федерации по данным 2006 года позволил выделить две особенности. Во-первых, значения ИГК оказались чрезвычайно высоки и достигли 61% для валового регионального продукта и 64% для числа жителей. Это говорило о том, что в административно-территориальной структуре страны присутствовали как огромные по площади, но малонаселенные и слабо освоенные регионы, так и компактные агломерации, отличающиеся точечным сосредоточением населения и экономической деятельности.

Во-вторых, концентрация населения в России превышала концентрацию валового выпуска. Подобная ситуация для группы ОЭСР была весьма необычна и отмечалась только в Корее, где из 16 регионов 9 представляли собой города центрального подчинения. Некоторые из них играли роль «спальных районов» для соседних провинций, в которых проживало меньше жителей, но находилось больше предприятий, а значит наблюдался относительно высокий уровень душевого ВРП. В такой ситуации ослаблялся агломерационный эффект, т.е. концентрация населения не обязательно сопровождалась повышением валовых доходов.

В России же, «неправильное» соотношение индексов географической концентрации валового выпуска и населения было связано с существованием обширных сырьевых провинций на северо-востоке страны. Исключение из расчетов Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого, Таймырского, Эвенкийского, Чукотского автономных округов и Республики Саха приводило значения ИГК к «нормальному» уровню, характерному, в частности, для США (45% для ВРП и 44% для населения). Агломерационный эффект в России безусловно присутствовал, но был ощутим лишь в европейской части страны, а также в южных областях Западной Сибири и Дальнего Востока. Именно там отмечалась заметная кластеризация регионов и формировались зоны с высокими пространственно-обусловленными темпами роста [Луговой, 2007. С.96].

Возможности устойчивого развития крупных российских городов и прилегающих к ним территорий не вызывали особых разногласий. А вот научное осмысление двойственной роли удаленных северо-восточных провинций в экономике современной России началось относительно недавно. С одной стороны, интенсивное освоение сибирских просторов в 20-м веке привело к сдвигу населения в зону низких температур, справедливо ассоциирующихся с некомфортной средой обитания и высокими затратами на обустройство [Hill, Gaddy, 2003. Часть 1-2]. С другой стороны, созданная в советский период ресурсная база позволила нарастить экспорт, сформировать

центры прибыли в двух российских столицах, обеспечить работой транзитные территории и порты, подтолкнуть рост реальных доходов, личного потребления и импорта, т.е. создать условия для экономического подъема 2000-х годов. Другими словами, «Сибирское проклятие» плановой социалистической системы превратилось в важнейшее конкурентное преимущество рыночной России.

Во второй половине 2000-х годов ситуация в российском обществе серьезно изменилась по сравнению с периодом трансформационного спада. Развернулось широкое обсуждение новой региональной политики, соответствующей современным условиям развития страны [Зубаревич, Урожаева, 2008. С.86-88]. В политических, научных и правительственных кругах сформировались две крупные группировки: с одной стороны, сторонники традиционного для 1930-1980-х годов развития ресурсного потенциала, прежде всего в Сибири и на Дальнем Востоке, и, с другой стороны, представители сил, выступающих за первоочередное обустройство нескольких растущих городских агломераций. В текущих дискуссиях, как это хорошо известно, обе коалиции выдвигали преимущественно аргументы социального и политического толка. Однако, по нашему мнению, сознательный выбор подобных приоритетов требовал экономической постановки и решения задач аллокационной эффективности.

Эффективность применения факторов производства в функции Кобба-Дугласа выражается их предельной производительностью (ПП, или MP – marginal productivity), рассчитываемой как:

$$MP_L = \alpha \frac{Y}{L} \text{ и } MP_K = \beta \frac{Y}{K}$$

Изменения ПП в России нагляднее всего проявлялись на примере федеральных округов, представлявших собой не только единицы административно-территориального деления, но и своеобразные экономические районы (Таблица 2-1).

Динамика ПП отражала неустойчивость развития в 1996-1997 годах, кризис 1998 года и быстрый рост экономики в последующий период. При этом, порядок округов по уровню ПП труда и капитала практически не изменился. В 1999-2004 годах занятость росла медленнее, чем валовой выпуск. Соответственно, предельная производительность труда повысилась во всех федеральных округах. Накопление и использование капитала демонстрировало иную динамику. Промежуточный пик предельной производительности капитала приходился на 1999-2000 годы, когда прирост ВРП обгонял

увеличение используемых основных фондов. К 2002 году ПП капитала сократилась, а затем снова возросла, демонстрируя относительную нехватку производственных мощностей.

Таблица 2-2.

Предельная производительность (ПП) труда и капитала в федеральных округах (*).

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ПП труда ** | | | | | | | | | |
| Центральный | 79,3 | 84,3 | 76,9 | 58,0 | 64,6 | 74,1 | 83,9 | 89,7 | 92,1 |
| Северо-Западный | 67,1 | 66,7 | 61,7 | 48,1 | 50,8 | 56,5 | 64,7 | 68,2 | 72,7 |
| Южный | 42,8 | 41,2 | 38,5 | 29,5 | 32,0 | 35,9 | 39,4 | 40,5 | 42,7 |
| Приволжский | 59,2 | 61,6 | 55,2 | 41,4 | 43,5 | 49,2 | 52,6 | 55,9 | 57,9 |
| Уральский | 121,6 | 124,2 | 112,9 | 83,3 | 89,7 | 102,1 | 111,5 | 117,2 | 122,2 |
| Сибирский | 65,5 | 63,2 | 57,0 | 43,0 | 44,7 | 50,7 | 55,8 | 59,0 | 62,2 |
| Дальневосточный | 76,4 | 76,0 | 68,9 | 54,2 | 53,5 | 59,4 | 64,8 | 68,1 | 71,7 |
| ПП капитала | | | | | | | | | |
| Центральный | 0,333 | 0,340 | 0,362 | 0,427 | 0,437 | 0,412 | 0,400 | 0,413 | 0,429 |
| Северо-Западный | 0,268 | 0,252 | 0,272 | 0,324 | 0,317 | 0,291 | 0,285 | 0,290 | 0,304 |
| Южный | 0,209 | 0,192 | 0,204 | 0,247 | 0,245 | 0,231 | 0,221 | 0,219 | 0,233 |
| Приволжский | 0,253 | 0,251 | 0,260 | 0,303 | 0,292 | 0,273 | 0,253 | 0,256 | 0,262 |
| Уральский | 0,305 | 0,295 | 0,311 | 0,355 | 0,349 | 0,332 | 0,312 | 0,320 | 0,331 |
| Сибирский | 0,272 | 0,248 | 0,257 | 0,298 | 0,285 | 0,267 | 0,251 | 0,255 | 0,266 |
| Дальневосточный | 0,239 | 0,225 | 0,235 | 0,277 | 0,254 | 0,235 | 0,220 | 0,221 | 0,228 |

* расчеты по формуле (3-7) в ценах 2000 года с учетом степеней утилизации трудовых ресурсов и основных фондов, значения α , U_L и U_K приведены в Таблице 3-1, значение $\beta=1-\alpha$;

** тысяч рублей на одного занятого.

Источник: расчеты автора.

А теперь поясним, какие аналитические возможности содержит показатель предельной производительности. Дело в том, что в конкурентной рыночной среде, где наемные работники и предприниматели преследуют цель максимизации дохода, при прочих равных условиях, факторы производства должны концентрироваться в наиболее производительных регионах. Этот тезис составляет одну из принципиальных основ исследования региональной экономики и принимается в качестве аксиомы.

При соблюдении данной предпосылки удельные веса отдельных

территорий в национальном объеме факторов будут коррелировать с соответствующими показателями предельной производительности. Отклонение предельной производительности каждого фактора в конкретных регионах от национального среднего уровня (сигма – σ), учитывающее размер территориальных единиц, с нашей точки зрения весьма точно можно оценить по формуле, предложенной японскими специалистами Н.Яmano и Т.Окавара [Yamano, Ohkawara, 2000. С.216]:

$$\sigma_{F_{i,t}} = \frac{MP_{F_{i,t}} - \frac{\sum_{j=1}^n F_j}{\sum F} MP_{F_{j,t}}}{\frac{\sum_{j=1}^n F_j}{\sum F} MP_{F_{j,t}}}$$

где $F=K, L$; i, j – федеральный округ или субъект Российской Федерации, t – год.

Наши оценки на российских материалах показали, что подобная корреляционная связь в Российской Федерации действительно существовала, хотя ее интенсивность заметно различалась в зависимости от исследуемого периода (кризис или рост), объекта наблюдения (округа или субъекты Федерации), но более всего, и это кажется нам принципиально важным, – от вида анализируемых факторов производства (среднегодовой численности занятых или стоимости основных фондов).

Прежде всего, рассмотрим итоги расчетов по федеральным округам за период 1996-2004 годов. Стоимостные данные выразим в постоянных ценах 2000 года. В формулах предельной производительности используем значения α , полученные из статистики СНС (Таблица 2-1). Величины факторов скорректируем на степени их утилизации U_L и U_K (та же таблица).

В такой системе координат распределение трудовых ресурсов оказалось практически не связанным с предельной производительностью труда. Коэффициент корреляции (r) между долями округов в общей занятости ($U_L L_i / \sum U_L L$) и отклонением предельных производительностей от национальной средней (σ_L) составлял 0,093 и был статистически незначимым. Следовательно, по данному критерию региональное распределение трудовых ресурсов являлось неэффективным.

В размещении накопленного капитала наблюдалась иная картина. Коэффициент корреляции долей округов в основных фондах ($U_K K_i / \sum U_K K$) и отклонений предельных производительностей (σ_K) равнялся 0,748 и был статистически значим на уровне 0,01. Поэтому, пространственная структура фондов намного лучше соответствовала избранному критерию эффективности,

чем распределение занятого населения. Корреляция инвестиций, т.е. прироста основных фондов, с агрегатом σ_K была еще более сильной (0,845). Причем, коэффициент корреляции для бюджетных инвестиций (0,898) превышал соответствующий показатель для всех остальных капитальных вложений (0,777).

Полученные цифры рисовали весьма необычную картину, поскольку в большинстве стран бюджетные инвестиции распределялись не на основе критериев эффективности, а преследовали цели регионального развития, выравнивания различий, создания общественной инфраструктуры и т.п. По-видимому, в России, в условиях недостатка инвестиционных ресурсов на рубеже 1990-2000-х годов бюджет брал на себя некоторые функции, обычно выполняемые частным капиталом.

Проверим полученные результаты, для чего перейдем от округов к субъектам Российской Федерации и расширим период наблюдения с 1996-2004 до 1996-2006 годов. В новом варианте расчетов, также как и в предыдущем случае, стоимостные показатели выразим в ценах 2000 года. Автономные округа учтем в составе более крупных субъектов Федерации. Чеченскую Республику исключим, т.е. число исследуемых регионов примем равным 79. Оценки утилизации трудовых ресурсов и основных фондов применять не будем. Значение α зафиксируем на уровне 0,7.

В итоге, при использовании перечисленных ограничений коэффициент корреляции региональных долей в численности занятых ($L_i/\Sigma L$) и агрегата σ_L составлял 0,393. Аналогичный показатель для долей основных фондов ($K_i/\Sigma K$) и σ_K равнялся 0,649 и имел высокую степень статистической значимости (0,01). Следовательно, географическое распределение занятого населения по-прежнему намного слабее взаимодействовало с предельной производительностью труда и с этой точки зрения являлось менее эффективным, чем аллокация основных фондов.

Подчеркнем, что в приведенных результатах отличались абсолютные величины коэффициентов корреляции. Однако, главный полученный вывод – относительно низкая эффективность пространственного распределения для трудовых и сравнительно высокая для капитальных ресурсов – сохранял свою значимость независимо от периода анализа, объекта наблюдения и методов расчета предельной производительности факторов производства. Этот результат, по нашему мнению, представляет собой важную научную находку. Действительно, получение приведенных выше коэффициентов впервые позволило дать не качественную (социальную, политическую, стратегическую

и т.п.), а количественную характеристику пространственного размещения факторов с точки зрения избранного критерия предельной производительности, характерного для рыночной экономики. На этой основе можно было аргументированно предлагать пути улучшения структуры пространственного распределения, а значит и формулировать более эффективную региональную политику.

Полученные цифры не были пригодны для прямых международных сопоставлений. И все же, расчеты корреляций по аналогичным методикам для Японии давали результат 0,732 в отношении занятости и 0,660 – накопленного частного и общественного капитала (по состоянию на 1994 год, необходимые данные взяты из статьи Н.Яmano и Т.Окаwара [Yamano, Ohkawara, 2000. С.227-229]). Привязка к этим ориентирам в какой-то степени подтверждала тот факт, что в России в территориальном размещении факторов производства, и прежде всего трудовых ресурсов, существовали весьма серьезные проблемы, заметно влияющие на эффективность экономики страны.

Тем не менее, запущенный в начале и середине 1990-х годов механизм рыночного распределения постепенно исправлял перекосы, сложившиеся в период плановой экономики и шоковой терапии. Так например, если в 1996 году в верхнем дециле наиболее производительных регионов было сосредоточено 15,3% занятого населения и 25,8% основных фондов, то в 2006 году – уже 19,8% и 30,2%. Упомянутые выше коэффициенты корреляции региональных долей с отклонениями предельных производительностей за тот же период подросли с 0,368 до 0,441 для занятости и с 0,526 до 0,707 для фондов.

Положительное влияние территориального перемещения ресурсов на динамику производительности фиксировали также и индексы структурных сдвигов (ИСС), которые рассчитывались по формуле:

$$1 / \sum_{i=1}^n w_i \frac{f_{0i}}{f_{1i}}$$

где w – доля региона в суммарном валовом выпуске (ВРП) в период l ; f – доля региона в суммарных величинах факторов производства (занятости и основных фондах) в периоды 0 и l ; i – регион; n – число регионов. ИСС, наряду с индексами фиксированного состава, можно было рассчитать как составную часть индекса региональной производительности, отражающую влияние межрегионального перелива ресурсов по сравнению с динамикой производительности внутри регионов. В этом случае величина ИСС, превышающая единицу говорила бы о положительном влиянии

пространственных распределительных процессов на общий индекс производительности. Именно такая ситуация и отмечалась в Российской Федерации начиная с 1999-2000 годов. На это указывали значения ИСС, превышавшие единицу и изменявшиеся в пределах 1,006-1,038 для труда и 1,001-1,024 для капитала.

Приведенные цифры достаточно убедительно свидетельствовали, что в России протекал активный процесс перераспределения факторов производства в пользу более производительных регионов. Причем повышение рыночной эффективности территориального размещения стало особенно очевидным с началом экономического подъема. Какое же влияние на динамику пространственной аллокации оказала государственная региональная и, более конкретно, бюджетная инвестиционная политика?

Роль бюджетных инвестиций.

Теоретически, роль бюджетных инвестиций должна состоять в создании и обслуживании общественного капитала, необходимого для макроэкономического регулирования, перераспределения ресурсов и предоставления общественных услуг, т.е. для выполнения основных функций публичных финансов. В реальности, процесс инвестирования был подчинен решению настолько сложного комплекса проблем, что он с трудом поддавался не только научному анализу, но и простому описанию. Неудивительно, что на протяжении 1990-2000-х годов государственные инвестиции в России, при всей их важности, очень редко становились объектом внимания ученых-экономистов.

Многие исследователи вполне справедливо указывали на низкую эффективность бюджетного инвестирования. Так например, специалисты Всемирного Банка считали, что чрезвычайно распространенная практика расширения государственных капиталовложений ресурсодобывающими странами на этапе подъема сырьевой конъюнктуры имела не столько положительные, сколько отрицательные последствия. В ряде случаев инвестиции способствовали «перегреву» экономики (повышение цен на товары инвестиционной группы), снижали отдачу на вложенный капитал (ориентация на строительство новых зданий, а не на закупки оборудования), а также означали появление дополнительных издержек (расширение нецелевого использования средств в условиях институциональной слабости правительств). С учетом этого для России рекомендовался иной, «антициклический» подход к осуществлению бюджетных вложений в основной капитал, который должен был носить сдерживающий характер в период подъема и стимулирующий – во

времена спада и кризиса [Всемирный банк, 2006. С.29]. По нашему мнению, подобные рекомендации не вполне учитывали тот факт, что существовали, по крайней мере теоретически, серьезные резервы повышения результативности вложений, анализу которых, собственно говоря, и посвящена данная глава нашего исследования.

Другим свидетельством недостаточной эффективности являлись диспропорции между объемами капиталовложений и уровнем развития инвестиционного комплекса страны. Как отмечал И.Башмаков, нарушение разумного соотношения этих величин, т.е. превышение «абсорбционной способности» экономики, вело к снижению капиталоемкости, хроническому недостатку рабочей силы, росту цен на инвестиционные товары и другим неприятным последствиям [Башмаков, 2006. С.82-83]. Указанная точка зрения кажется нам вполне обоснованной, хотя ее чрезвычайно трудно учесть в процессе построения инвестиционной модели.

И наконец, множество проблем скрывалось в механизме бюджетного инвестирования. А.Улюкаев обращал внимание на несовершенство норм, требующих возникновения прав собственности при вложениях в основной капитал юридических лиц, не являющихся государственными или муниципальными предприятиями. Серьезной критике подвергался также механизм отбора инвестиционных проектов, законодательство о федеральных целевых программах и, в особенности, методы оценки экономической и бюджетной эффективности инвестиций [Улюкаев, 2004. С.457-475]. В частности, В.Горегляд считал оправданным и даже необходимым снижение финансирования тех федеральных программ, в реализации которых не применялось адекватных процедур сопоставления затрат и результатов [Горегляд, 2005. С.113].

С учетом таких серьезных сомнений в возможностях правительственных структур, вполне понятными выглядели низкие темпы роста бюджетных инвестиций в середине 2000-х годов. Тем не менее, государственные органы конструктивно воспринимали критические замечания и быстро улучшали институциональную среду осуществления капитальных вложений. По крайней мере, как отмечал Е.Бухвальд, во второй половине 2000-х годов были созданы несколько инвестиционных организаций (Фонд развития, Банк развития, Инвестиционный фонд, Российская венчурная компания, ряд государственных корпораций), улучшен механизм софинансирования проектов с бюджетами субъектов Федерации, приняты важные национальные программы. В целом, это позволило серьезно нарастить инвестиционную компоненту федерального

бюджета. Однако, остались открытыми вопросы обоснованности и справедливости пространственного распределения бюджетных средств, их влияния на экономическую дифференциацию регионов, согласования территориального использования ресурсов ведущих государственных корпораций и многие другие [Бухвальд, 2008. С.77-78]. По-видимому, решение таких проблем необходимо было начинать с обсуждения теоретических принципов и разработки формальных моделей координации целей инвестиционной политики, что и является одной из задач нашей работы.

Возвращаясь к обзору сложившейся ситуации отметим, что имеющаяся информация о бюджетных инвестициях весьма ограничена. Минфин и Казначейство Российской Федерации не публикуют сведений об исполнении бюджетов по экономической классификации. Единственным доступным источником являются данные Росстата, основанные на сплошной отчетности средних и крупных предприятий. Они не включают показателей капитального ремонта и не содержат информации о видовой и технологической структуре бюджетных вложений. Наиболее известной аналитической работой по данной тематике с момента опубликования в 2001 году и до настоящего времени является доклад Всемирного Банка, положения которого используются в последующем изложении [World Bank, 2001].

По общедоступным данным можно судить лишь о самых общих чертах государственного инвестирования. Во-первых, в 1995-2006 годах отношение бюджетных вложений к ВВП в России колебалось в пределах 2,7-4,1% (Таблица 3-3). Это примерно соответствовало показателям из нижней половины списка стран ОЭСР, средний уровень которых составлял 4% [World Bank, 2001. С.8].

Во-вторых, в распределении по уровням бюджетной системы в конце 1990-х произошло резкое сокращение федеральной доли (с 1,9% до 0,9% ВВП), что стало отражением общего сдвига расходных обязательств на субнациональный уровень. Начиная с 2006 года отмечалось повышение удельного веса федеральных источников в пределах 0,1% ВВП в год.

В-третьих, самую крупную статью по видам экономической деятельности (29% всех бюджетных инвестиций в 2006 году) традиционно составляли вложения в транспорт и связь, и прежде всего в дорожное строительство. В отношении к ВВП их доля находилась на уровне примерно 0,8%, против 1%, рекомендуемого Европейским Союзом для своих членов.

В-четвертых, в течение 2000-х годов постоянно росла часть инвестиций, осуществляемых на основе программно-целевого метода. В федеральном

бюджете удельный вес программных вложений в 2001-2005 годах увеличился с 16,8% до 76,2%, причем около двух третей всех предусмотренных ассигнований направлялось на программу «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)».

Таблица 2-3.

**Инвестиции в основной капитал за счет средств бюджетов
(миллиардов рублей, 1995 г. – триллионов рублей).**

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------|--------|--------|---------|---------|
| За счет средств бюджетов | 58,2 | 232,1 | 589,2 | 769,3 |
| к ВВП | 4,1% | 3,2% | 2,7% | 2,9% |
| ко всем инвестициям | 21,8% | 22,0% | 20,4% | 20,2% |
| в том числе: | | | | |
| федерального бюджета | 27,0 | 62,9 | 202,2 | 266,8 |
| к ВВП | 1,9% | 0,9% | 0,9% | 1,0% |
| ко всем инвестициям | 10,1% | 6,0% | 7,0% | 7,0% |
| бюджетов субъектов РФ | 27,5 | 151,2 | 356,1 | 446,9 |
| к ВВП | 1,9% | 2,1% | 1,6% | 1,7% |
| ко всем инвестициям | 10,3% | 14,3% | 12,3% | 11,8% |
| За счет внебюджетных фондов | 30,6 | 50,3 | 15,6 | 19,8 |
| к ВВП | 2,1% | 0,7% | 0,1% | 0,1% |
| ко всем инвестициям | 11,5% | 4,8% | 0,5% | 0,5% |
| Справочно: | | | | |
| ВВП | 1428,5 | 7305,6 | 21620,1 | 26781,1 |
| Инвестиции – всего* | 267,0 | 1053,7 | 2893,2 | 3801,7 |

* без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности.

Источник: [Росстат-2, 2007. С.315, 707].

И наконец в-пятых, бюджетные инвестиции были чрезвычайно неравномерно распределены по территории страны, хотя с началом экономического роста в данной области произошли заметные сдвиги. Если в 2000 году на верхний дециль из 79 регионов, лидирующих по уровню душевого ВРП приходилось почти 60% общественных вложений (24% от федеральных и 72% субнациональных), то к 2006 году их доля сократилась до 42% (22% от федеральных и 55% субнациональных). Напротив, удельный вес десятки наименее обеспеченных субъектов Федерации увеличился с 1% в 2000 до 5% в 2006 году (соответственно, в федеральных – с 2% до 9% и в субнациональных –

с 1% до 2%).

Кроме того, изменились параметры результативности инвестирования. В качестве критерия эффективности, как отмечалось выше, можно использовать корреляцию долей регионов в сумме бюджетных капиталовложений с отклонением предельных производительностей капитала от национальной средней (агрегат σ_k , формула (3-8)). Соответствующий коэффициент корреляции для федеральных инвестиций в 2000-2006 годах снизился с 0,07 до -0,01, а для региональных – наоборот вырос с 0,17 до 0,43 при повышении статистической значимости до 0,01. Получается, что субнациональные вложения оказались распределены одновременно и более равномерно, и более эффективно. А вот федеральные власти, если судить по приведенным цифрам, в процессе принятия инвестиционных решений избрали путь территориального выравнивания и сосредоточились на проектах, имеющих скорее перспективное общенациональное значение, чем приносящих немедленный экономический эффект.

Отметим, что именно этот факт зафиксировала наша модель оценки экономической значимости бюджетной децентрализации, рассмотренная в предыдущей главе. Напомним, что тогда были получены данные о разном влиянии инвестиций на темпы роста валового регионального продукта – положительном для субнациональных и отрицательном для федеральных. Сейчас указанный вывод удалось подтвердить с применением иных методов эконометрического анализа.

Собственно говоря, общественные инвестиции и не должны были распределяться по рыночным критериям, т.е. могли и не коррелировать с предельной производительностью. Однако, для осуществления сознательного выбора необходимо было четко представлять, во что обходился такой «неэффективный» вариант федеральной политики с точки зрения недополученного валового выпуска, а также какой эффект достигался в виде сокращения региональных различий. Попробуем ответить на этот вопрос путем моделирования альтернативных сценариев аллокации инвестиционных ресурсов.

2-3. Моделирование пространственного распределения трудовых и капитальных ресурсов.

Аллокационная модель.

Макроэкономическая модель, пригодная для анализа географического

распределения факторов производства, сформулирована японскими учеными [Yamano, Ohkawara, 2000; Kataoka, 2005] и адаптирована к условиям России [Белов, 2007; Белов, 2008-1]. В основу модели положена следующая идея: если вычесть из накопленного объема трудовых и капитальных ресурсов их годовой прирост (миграцию или инвестиции), а затем перераспределить его между регионами по формальным критериям, то при известной производственной функции можно подсчитать соответствующий валовой выпуск и оценить результаты с точки зрения эффективности и равенства.

Перечислим основные ограничения и этапы модельных расчетов, произведенных на этой основе.

Первоначально осуществим перераспределение бюджетных инвестиций и затем – трудовых ресурсов. Предположим, что:

$$ABI = \sum_{i=1}^n BI_i$$

где ABI – сумма бюджетных инвестиций (за счет федерального бюджета, за счет субнациональных бюджетов, или общие бюджетные инвестиции); BI_i – бюджетные инвестиции в регионе i ; n – число регионов (федеральных округов или субъектов Российской Федерации). Бюджетные инвестиции, осуществленные в конкретном регионе, вычтем из накопленного в нем объема основных фондов, перераспределим и добавим к величине фондов в других регионах. Соответственно, изменим пространственное распределение накопленного капитала, а значит и величину валового выпуска. Тем самым, смоделируем возможность федерального правительства влиять на темпы роста и пространственные различия путем инвестирования в тех или иных регионах.

В качестве критериев распределения бюджетных инвестиций используем показатели полного равенства, инвестиционной поддержки наименее обеспеченных территорий и максимальной эффективности. В зависимости от избранных критериев сформируем варианты, или сценарии перераспределения:

«Равный» сценарий (Equal – Eq)

Долю региона (BI_i^{Eq}) в общих бюджетных инвестициях (ABI) примем равной доле в общей занятости (L):

$$BI_i^{Eq} = (L_i / \sum_{j=1}^{79} L_j) ABI$$

«Социальный» сценарий (Retributive – Re)

Критерием распределения сделаем уровень ВРП на одного занятого (Y/L). В регион с меньшим ВРП направим больше инвестиций, чем в регион с

большим ВРП. Формулы для расчета инвестиций каждого региона (BI_i^{Re}) построим на основе следующих предпосылок:

$$BI_1^{Re} > BI_2^{Re} > \dots > BI_n^{Re}$$

$$(Y/L)_1 < (Y/L)_2 < \dots < (Y/L)_n$$

Регионы проранжируем по уровню ВРП на одного занятого. Бюджетные инвестиции будем распределять небольшими порциями. Первую порцию направим в наименее обеспеченный регион. Сумма накопленного капитала в нем увеличится и, при прочих фиксированных параметрах производственной функции, уровень ВРП на одного занятого несколько возрастет. Продолжим направлять в регион порции инвестиций до тех пор, пока душевой ВРП в нем не достигнет уровня следующего по рангу беднейшего региона. После этого, начнем направлять порции инвестиций уже в два региона, пока их показатели ВРП не повысятся до уровня третьего. Процесс продолжим до тех пор, пока не перераспределим всю сумму годовых бюджетных вложений. В результате, некоторые экономически развитые регионы вообще останутся без инвестиций, зато наименее обеспеченные получают существенно больше первоначальных объемов. Расчеты конкретных показателей проведем следующим образом:

$$BI_i^{Re} = [(1 - \lambda_i) / \sum (1 - \lambda_j)] ABI$$

$$\lambda_i = [(Y/L)_i - (Y/L)_{Max}] / (Y/L)_{Max}$$

«Эффективный» сценарий (*Effective – Ef*)

Перераспределим инвестиции в соответствии с предельной производительностью капитала (ПП капитала, или *MPK*):

$$BI_1^{Ef} > BI_2^{Ef} > \dots > BI_n^{Ef}$$

$$MPK_1 > MPK_2 > \dots > MPK_n$$

Регионы проранжируем по ПП капитала. Прежде всего, часть бюджетных вложений направим в первый из них, имеющий наивысшую производительность. Накопленный объем капитала в нем увеличится, а предельная производительность упадет (это вытекает из ее определения и формулы, используемой для расчета). Когда производительность снизится до уровня второго по рангу региона, начнем выделять ему порции инвестиций наряду с первым. Оба указанных региона будут получать инвестиции до тех пор, пока их производительность не упадет до уровня третьего и т.д. Следовательно, территории с низкой производительностью могут вообще не получить инвестиций, зато эффективные регионы окажутся в выигрыше.

После перераспределения всех бюджетных инвестиций подсчитаем новые объемы накопленного капитала, или основных фондов. Эти суммы

сделаем исходными для перераспределения инвестиций в следующем году. Повторим процесс несколько раз на протяжении всего исследуемого периода. В заключение, с использованием известной производственной функции, вычислим возможную величину валового выпуска и рассчитаем показатели, характеризующие его прирост и равномерность пространственного распределения.

Кроме того, в рамках эффективного сценария предположим, что занятость в регионе изменяется в зависимости от душевого ВРП, т.е. существует эластичность труда по валовому доходу. Это может происходить за счет сокращения безработицы, увеличения доли экономического населения или трудовой миграции. Практические расчеты новых цифр региональной занятости осуществим по следующим формулам:

$$L_{it+1}/L_{t+1} = \left(1 + \delta_{1,2} \frac{\omega_{it} - \omega_t}{\omega_t} \right) \frac{L_{it}}{L_t}; \quad \delta_1 = 0,01; \delta_2 = 0,05$$

$$\omega_{it} = Y_{it}/L_{it}$$

$$\omega_t = \sum_i^n Y_{it} / \sum_i^n L_{it}$$

Ключевую роль в данном случае играет параметр δ (дельта), который представляет собой коэффициент эластичности рабочей силы по ВРП на одного занятого. Значение $\delta_1=0,01$ будем считать низкой эластичностью. В этом случае, если в базовом году t ВРП на одного работника в регионе i (ω_{it}) в 2 раза превысит национальный средний уровень (ω_t), то в следующем году $t+1$ доля региона в общей занятости (L_{it+1}/L_{t+1}) увеличится на 1%. При высокой эластичности $\delta_2=0,05$, доля округа возрастет на 5%. В зависимости от того или иного значения δ эффективный сценарий распределения инвестиций реализуем в трех вариантах – без дополнительной эластичности, а также с низкой и высокой эластичностью.

Полученные результаты для каждого из перечисленных сценариев сравним с фактическими (базовыми) величинами валового выпуска и показателями территориальной неравномерности распределения. Это даст возможность количественно сопоставить положительные и отрицательные эффекты пространственной аллокации. Иными словами, появится способ точно определить «цену вопроса» при осуществлении сознательного выбора между эффективностью и равенством, что необходимо для формирования обоснованной региональной политики.

Аналитические возможности описанной модели достаточно широки. В частности, увеличение бюджетных инвестиций за счет части федеральных

выравнивающих дотаций или экономии от более эффективного производства бюджетных услуг позволяет исследовать не только аллокацию ресурсов, но и другие финансовые функции, такие как выравнивание и предоставление общественных благ. Именно этот эконометрический аппарат будет задействован в 3-й и 4-й главах нашей работы. Однако, в последующих разделах приведенная модель используется для оценки аллокационной деятельности центрального правительства в разрезе сначала округов, а затем – субъектов Федерации.

Перераспределение бюджетных инвестиций между федеральными округами.

Федеральное и субнациональные правительства могут влиять на размещение факторов производства проводя активную социальную и инвестиционную политику. Трудовую часть указанной политики будем рассматривать как содействие (бюджетное, организационное и т.п.) экономически оправданной динамике занятости населения, т.е. расширению или сокращению экономической активности, безработицы и трудовой миграции в соответствии с колебаниями валового дохода на одного занятого. Инвестиционный компонент представим как изменение территориальной структуры бюджетных инвестиций за счет федеральных, региональных и муниципальных источников.

Разумеется, федеральное правительство не может полностью перераспределить капитальные вложения нижестоящих бюджетов, хотя и обладает другими, очень мощными средствами стимулирования инвестиционных решений. В частности, централизованные инвестиции имеют мультипликационный эффект, поскольку нередко осуществляются на принципах долевого финансирования и государственно-частного партнерства. Это позволяет привлекать дополнительные средства на каждый рубль федеральных вложений. Поэтому, выдвинутое предположение о перераспределении и федеральных, и региональных бюджетных инвестиций из единого центра является чисто теоретическим, хотя и вполне допустимым.

Связь валового выпуска и факторов производства выразим в виде стандартной функции Кобба-Дугласа с неэконометрическим определением параметров и использованием степеней утилизации трудовых и капитальных ресурсов. Стоимостные показатели пересчитаем в постоянные цены 2000 года. Инвестиции за счет бюджетов всех уровней вычтем из стоимости основных фондов и перераспределим в соответствии со сценариями описанной модели. После завершения годового перераспределения определим новый объем

основных фондов в каждом регионе и примем его за базу для расчетов в следующем году. Таким образом, учтем накопление основных фондов за счет инвестиций в течение ряда лет на протяжении всего исследуемого периода с 1996 по 2004 годы (эти данные были доступны на момент проведения расчетов). В заключение, оценим итоги с точки зрения эффективности и равенства (Таблица 2-4).

После формулирования модели, описания ограничений и методики расчетов обратимся к анализу полученных результатов. Разделим их на три части, в соответствии со сценариями аллокации. В последнем, или «эффективном» сценарии, выделим три варианта пространственного распределения трудовых ресурсов.

В 1996-2004 годах суммарный российский валовой региональный продукт в постоянных ценах 2000 года увеличился с 5602 до 8148 миллиардов рублей. Средневзвешенный показатель ВРП на одного занятого вырос с 87,4 до 122,6 тысяч рублей. Средневзвешенный коэффициент вариации душевого ВРП (на одного работника) по федеральным округам изменился с 0,322 до 0,325. Такие экономические результаты были достигнуты при фактическом, или базовом распределении трудовых ресурсов и производственных фондов.

Рассмотрим альтернативные варианты распределения.

«Равный» сценарий (доля округа в инвестициях считается равной доле в занятости).

Фактически, по данному критерию бюджетные вложения перераспределялись в пользу тех округов, доли которых в инвестициях были меньше долей в занятости населения. Соответственно, по результатам расчетов инвестиции концентрировались в «недоинвестированных» округах, т.е. возрастали в Южном, Приволжском, Сибирском и Северо-Западном округах, а падали – в Уральском, Центральном и Дальневосточном. По сравнению с фактическими данными происходило снижение ВРП, но повышение равномерности.

«Социальный» сценарий (округ с меньшим ВРП на одного занятого получает больше инвестиций, чем округ с большим ВРП).

В соответствии с «социальным» сценарием наибольшие объемы бюджетных инвестиций получали округа с самым низким ВРП на одного работника, прежде всего Южный и Приволжский. Бюджетные инвестиции сокращались только в двух высоко обеспеченных округах, т.е. Уральском и Центральном. Суммарный объем ВРП снижался по сравнению с базовым вариантом, но наряду с этим достигалось наибольшее равенство в

территориальном распределении ВРП.

Таблица 2-4.

Результаты моделирования и сценарии распределения бюджетных инвестиций по федеральным округам (1996-2004 годы).

| | | Базовый сценарий | «Социальный» сценарий | «Равный» сценарий | «Эффективный» сценарий | | |
|---------------|-------------------------------------|------------------|-----------------------|-------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|
| | | | | | нет эластичности* | низкая эластичность* | высокая эластичность* |
| Эффективность | ВРП** | | | | | | |
| | всего (миллиардов рублей) | | | | | | |
| | 1996 | 5602 | | | | | |
| | 2000 | 6219 | 6196 | 6208 | 6259 | 6263 | 6303 |
| | 2004 | 8148 | 8081 | 8119 | 8240 | 8268 | 8370 |
| | на 1-го занятого (тысяч рублей) *** | | | | | | |
| | 1996 | 87,4 | | | | | |
| 2000 | 96,6 | 96,3 | 96,5 | 97,3 | 97,4 | 97,9 | |
| 2004 | 122,6 | 121,6 | 122,2 | 124,0 | 124,3 | 126,0 | |
| Равенство | ВРП на 1-го занятого | | | | | | |
| | размах вариации (раз) | | | | | | |
| | 1996 | 2,840 | | | | | |
| | 2000 | 2,807 | 2,713 | 2,736 | 2,781 | 2,701 | 2,481 |
| | 2004 | 2,861 | 2,684 | 2,722 | 2,936 | 2,775 | 2,418 |
| | средневзвешенный КВ**** | | | | | | |
| | 1996 | 0,322 | | | | | |
| 2000 | 0,324 | 0,313 | 0,313 | 0,321 | 0,312 | 0,282 | |
| 2004 | 0,325 | 0,305 | 0,306 | 0,342 | 0,332 | 0,287 | |

* эластичность занятости по валовому доходу на одного занятого, т.е. величина δ в уравнении (3-18) и (3-16), низкая эластичность соответствует значению $\delta_1=0,01$, высокая – $\delta_2=0,05$; ** в ценах 2000 года; *** средневзвешенная величина; **** средневзвешенный

коэффициент вариации.

Источник: расчеты автора.

«Эффективный» сценарий (округ с высокой предельной производительностью капитала получает больше инвестиций, чем округ с низкой ПП).

В 1996-2004 годах в России между федеральными округами существовали серьезные различия по предельной производительности капитала. Наивысший показатель Центрального округа в 1,6-2,0 раза превышал минимальный уровень, который был характерен для Южного и Дальневосточного округов. Объемы бюджетных инвестиций были сравнительно невелики и составляли 2,8-4,2% ВРП. В таких условиях распределение в соответствии с предельной производительностью приводило к тому, что в 1996-2000 годах инвестиции получал только Центральный округ, а в 2001-2004 годах – только Центральный и Уральский округа. В результате к 2004 году общий объем ВРП увеличивался, но весь рост концентрировался в Центре и на Урале. Во всех остальных регионах производство ВРП сокращалось. Соответственно, темпы роста ВРП и неравенство распределения оказывались самыми высокими по сравнению с другими вариантами.

Введение в «эффективный» сценарий предпосылки об эластичности занятости по валовому доходу на одного занятого позволяло получить еще более интересные и важные результаты.

В качестве предварительного замечания отметим, что в 1996-2004 годах устойчивое превышение среднего уровня ВРП на одного занятого было характерно для Центра и Урала. Соответственно, именно там должна была сокращаться безработица, повышаться экономическая активность населения, а самое главное, туда должна была перетекать рабочая сила из округов с низким ВРП, прежде всего из Южного, Приволжского и Сибирского. На Северо-Западе и Дальнем Востоке динамика занятости должна была оставаться незначительной.

По расчетам при низкой эластичности занятости и недостаточной подвижности рабочей силы ($\delta_1 = 0,01$) за указанный период доля Уральского округа в общей занятости возрастала с 9,1 до 9,6%, доля Центрального округа – с 26,6% до 27,2%. Напротив, показатели Южного округа сокращались с 12,7 до 12,3%, Приволжского – с 22,1 до 21,7%.

Предположение о высокой эластичности предложения труда и подвижности рабочей силы ($\delta_2 = 0,05$) приводило к более значительным

изменениям. В частности, доля Уральского округа увеличивалась с 9,1 до 11,5%, Центрального – с 26,6 до 28,4%. Общий прирост занятости в них составлял 4,2% (2789 тысяч человек в 2004 году). Напротив, удельный вес Южного округа сокращался с 12,7 до 10,9%, Приволжского – с 22,1 до 20,7%. Кроме того, наблюдался некоторый отток рабочей силы из Северо-Западного и Сибирского округов, и только Дальний Восток сохранял неизменную долю в общей занятости. Показатели ВРП достигали максимальных значений, при этом неравенство распределения значительно уменьшалось.

Отметим, что приведенные выше расчетные величины динамики занятости и миграции трудовых ресурсов не совпадали с фактическими данными. В реальности, в 1996-2004 годах доля Центрального округа выросла с 26,6 до 27,4%, а Уральского сохранилась на уровне 9,1%, тогда как доля Южного округа повысилась с 12,7 до 13,2%. Такие изменения нельзя было объяснить только эластичностью труда по доходу. По-видимому, это косвенно подтверждало вывод о неэффективности территориального распределения трудовых ресурсов. Кроме того, полученные результаты говорили о действии в сфере занятости и, особенно, в области миграции населения, ряда неучтенных в приведенном варианте модели экономических и неэкономических факторов (прежде всего, наличия или отсутствия социальной инфраструктуры, к которой в значительной степени было привязано население). И все же, по нашему мнению, выводы представляли значительный интерес с точки зрения выбора приоритетов будущей политики.

Подробные результаты расчетов, сгруппированные по уровню эффективности и равенства, представлены в Таблице 2-4. Разумеется, с учетом неизбежных допущений и огрублений интерес представляют не столько конкретные цифры, сколько отражаемые ими тенденции и проблемы. Максимальный рост ВРП по сравнению с базовым вариантом достигался при распределении бюджетных инвестиций в соответствии с предельной производительностью капитала. «Эффективный» вариант позволял получить 1,1% дополнительного прироста ВРП при неизменном распределении трудовых ресурсов, 1,4% – при низкой и 2,7% – при высокой эластичности труда по доходу. Во всех остальных случаях происходило сокращение ВРП, в том числе на 0,8% при «социальном» и на 0,3% – при «равном» распределении. Ослабление территориального неравенства происходило также при распределении по «социальному» и «равному» вариантам.

Наиболее равномерные показатели ВРП на одного работника наблюдались при «эффективном» размещении бюджетных инвестиций в

условиях высокой эластичности занятости. В данном случае средневзвешенный коэффициент вариации снижался до 0,287, т.е. ниже базовых значений (0,325). Следовательно, ускорение темпов роста при одновременном снижении территориального неравенства являлось вполне возможным. По меньшей мере, такая вероятность существовала в рамках ограничений, налагаемых разработанной моделью.

Без дополнительного прироста рабочей силы или в условиях низкой эластичности труда по доходу повышение ВРП, как правило, сопровождалось усилением территориального неравенства. Исключение составлял, вероятно, короткий период нестабильного развития в 1999-2000 годах. В это время происходили серьезные структурные изменения, и в результате можно было одновременно увеличить выпуск и уменьшить пространственные разрывы, эффективно распределяя бюджетные капиталовложения.

Итак, в современной России снижение неравенства сопровождалось либо падением выпуска, либо крупными перемещениями рабочей силы. Увеличение ВРП и параллельное уменьшение территориальных различий возможны были только при одновременном соблюдении двух условий: распределении бюджетных инвестиций в соответствии с предельной производительностью и обеспечении высокой подвижности трудовых ресурсов.

Однако, рост при сокращении региональной дифференциации, в условиях быстрых структурных перемен вполне возможен и наблюдался, например, в Японии в начале 1950-х годов, где масштабная миграция населения в крупные города позволила создать условия для долгосрочного сокращения территориального неравенства [Merriman, 1991. С. 457]. В 50-70-х годах прошлого века миграционная и инвестиционная политика в этой стране была ориентирована преимущественно на интересы крупнейших промышленных мегаполисов. Последние имели наивысшие показатели предельной производительности, а значит распределение экономических ресурсов в их пользу вело к повышению совокупной эффективности. Только в конце 70-х годов, после перемещения миллионов людей в эффективные городские агломерации, начались серьезные вложения в инфраструктуру других, значительно отставших префектур. Иными словами – критерии равенства получили приоритет над показателями эффективности. Однако, к тому времени и население, и потребности периферии в бюджетных вложениях уже ощутимо сократились, что дало возможность сэкономить на вставшем в повестку дня «подтягивании глубинки» [Kataoka, 2005. С.126-127]. По нашему мнению, подобная последовательность распределения общественных инвестиций

(сначала эффективность и инвестирование в растущие города, а затем – выравнивание, по мере формирования предпосылок) стала важнейшей составляющей японской формулы «экономического чуда». Необходимо отметить, что данную формулу следует трактовать как «быстрый рост при сокращении различий». Именно такая комбинация, а не просто стремление к механическому повышению темпов, является чрезвычайно важной для нынешней России.

* * *

Проведенное исследование показало, что неэконометрическая оценка региональной производственной функции, расчет предельной факторной производительности и использование ее в качестве критерия эффективности давало возможность сопоставить конкурирующие варианты аллокации бюджетных инвестиций. В частности, **передача средств в наиболее эффективные регионы позволяла обеспечить дополнительный годовой прирост валового выпуска от 0,4 до 2,5%, но на 4-5% увеличивала разрыв максимального и минимального уровней душевых доходов.** По-видимому, именно так выражалась **количественная сторона компромисса эффективности и равенства**, актуального для современной региональной политики.

В территориальном размещении факторов производства в Российской Федерации существовали серьезные проблемы. Распределение трудовых ресурсов было слабо увязано с предельной производительностью труда, и с этой точки зрения не являлось эффективным. Размещение основных производственных фондов, особенно вновь создаваемых, намного лучше отвечало критерию предельной производительности капитала. Следовательно, равные усилия по расширению занятости в растущих регионах могли дать более ощутимый результат, чем совершенствование инвестиционного процесса. В этом смысле **миграционную и трудовую политику следовало считать приоритетным направлением в улучшении пространственной аллокации факторов производства.**

Теоретически, вполне возможно было одновременно повысить региональный продукт и понизить территориальную неравномерность, если допустить полностью эффективное распределение бюджетных инвестиций и значительную эластичность трудовых ресурсов. Тем не менее, выполнение двух поставленных условий означало бы концентрацию всех бюджетных вложений в Центральном и Уральском округах, или, точнее, в

Москве и Тюменской области, а также дополнительное перемещение в них нескольких миллионов занятых в течение исследуемого периода.

Ко всем остальным территориям «невидимая рука рынка» оказалась чрезвычайно жестокой, забирая у них капитал и трудоспособное население. Без «мягкой перчатки» государственного участия социальной среде обитания в большинстве регионов необъятной России легко было причинить «повреждения, несовместимые с жизнью», и тогда движение «в Москву, в Москву!» стало бы единственным исходом для сотен тысяч обитателей российских провинций. **«Сохранение народа» за пределами административной, нефтяной, северной и других немногочисленных столиц – против повышения эффективности и снижения издержек – так формулировалась качественная характеристика важнейшей альтернативы развития российского государства и общества.**

Подчеркнем, что изучение механизмов общественного выбора (постановка целей, соотношение социально-политических сил, мотивация и стратегии участников политического процесса и т.п.) далеко выходит за рамки данной работы. Наша задача состоит в том, чтобы предоставить политическим и общественным деятелям «информацию к размышлению» для определения «цены вопроса» в виде конкретных экономических показателей (проценты ВРП, вариация региональных различий), изменяющихся в зависимости от избранного варианта распределения. Главный полученный результат состоит в том, что на основе разработанных моделей удалось доказать **возможность формирования такой региональной бюджетной политики, которая приведет одновременно и к ускорению экономической динамики, и снижению социального неравенства.** Инструментами подобной политики является воздействие на пространственное размещение факторов производства, а методами – распределение бюджетных ресурсов в соответствии с предельной факторной производительностью.

Итак, эконометрический анализ сценариев распределения позволил установить, что теоретически возможна была и максимизация темпов роста, и минимизация территориальных различий, и количественная оценка их взаимосвязи. Причем, в реально существующей институциональной среде все варианты политики требовали **активных действий скорее от федеральных, чем от региональных властей.** Это относилось и к оптимизации бюджетного инвестирования, и к содействию трудовой миграции, и к проведению широкой дискуссии об использовании финансовых резервов. Следовательно, повышение аллокационной эффективности было связано с концентрацией властных и

материальных ресурсов в руках федеральных властей, поскольку это расширяло диапазон сознательного выбора направлений развития и вариантов региональной политики. **С этой точки зрения централизм следовало признать эффективным.**

Глава 3. Бюджетное выравнивание и направления его оптимизации.

Предметом исследования в данной главе является перераспределительная (выравнивающая) функция общественных финансов. Политика перераспределения, также как и аллокации ресурсов, сталкивается с проблемой выбора между эффективностью и равенством. Перечень возможных вариантов включает финансирование высоко продуктивных и подтягивание отстающих в экономическом плане регионов, или, другими словами, получение максимальных экономических результатов и территориальное выравнивание доступа к общественным благам. Это особенно актуально для современной России, где само существование терминов «доноры» и «реципиенты» риторически увязывает благополучие преуспевающих с поддержкой малообеспеченных субъектов Федерации.

Выбор финансовых приоритетов можно обосновать следующим образом: с экономической точки зрения **бюджетные расходы выступают, во-первых, как источник накопления основных фондов, и во-вторых, как способ покрытия затрат на создание необходимых общественных услуг.** Оба элемента, по нашему мнению, правомерно рассматривать в виде особых факторов производства. Следовательно, теоретически возможно построить такую производственную функцию, которая позволит определить **эластичность валового регионального продукта по составляющим бюджетных расходов и их предельную производительность.** Использование последней в качестве **критерия оптимальности** даст возможность сформулировать новые методы решения задач пространственного распределения. В частности, появится **шкала сравнения потенциальных выгод и потерь от передачи выравнивающих трансфертов в адрес наиболее результативных регионов.** Это и составит искомую основу для сознательного выбора между эффективностью и равенством. Причем, если будут найдены более привлекательные, по сравнению с существующими, варианты перераспределения, это станет весомым аргументом в пользу усиления централистских тенденций в российской модели бюджетного федерализма.

В данной главе сделана попытка сформулировать релевантную эконометрическую модель и применить ее для решения поставленной задачи. В первом параграфе дается эмпирическое описание территориального неравенства и политики выравнивания бюджетной обеспеченности, во втором –

рассматриваются теоретические вопросы построения модели и осуществляется оценка региональной производственной функции, в третьем параграфе предлагаются альтернативные варианты использования выравнивающих федеральных дотаций и других экономических ресурсов. В заключении изложены выводы, важные для оптимизации региональной и бюджетной политики Российской Федерации.

3.1. Территориальная дифференциация бюджетной обеспеченности и политика выравнивания.

Неравномерность пространственного распределения бюджетного потенциала.

Статистические данные о размерах доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на душу населения свидетельствуют о серьезной территориальной неравномерности в их размещении. В период 1995-2006 годов отношение максимальных и минимальных региональных бюджетных доходов колебалось в пределах 21,8-32,5 раз, а соответствующих расходов – от 27,7 до 55,7 раз. Соотношение удельных доходов верхних и нижних децилей регионов (децильный коэффициент) изменялось от 4,2 до 6,7 раз, для расходов – от 4,2 до 6,9 раз. Коэффициент вариации по доходам с 0,984 в 1995 вырос до максимального значения 1,502 в 2000 году, по расходам – с 1,054 до 1,449 (Таблица 3-1).

Таблица 3-1.

Показатели неравномерности доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на душу населения.

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Число наблюдений* | 88 | 87 | 86 | 86 |
| Доходы** | | | | |
| размах вариации (раз) | 21,8 | 32,5 | 30,3 | 25,0 |
| децильный коэффициент (раз) | 4,2 | 6,7 | 4,7 | 4,5 |
| коэффициент вариации | 0,984 | 1,502 | 1,361 | 1,344 |
| Расходы** | | | | |
| размах вариации (раз) | 27,7 | 55,7 | 31,7 | 22,5 |
| децильный коэффициент (раз) | 4,2 | 6,9 | 4,5 | 5,0 |
| коэффициент вариации | 1,054 | 1,449 | 1,392 | 1,237 |

* колебания числа наблюдаемых регионов связаны с особенностями представления данных

по Пермскому краю в 1995-2006 гг., Красноярскому краю, Иркутской и Читинской областям в 2005-2006 гг., а также с отсутствием данных по Чеченской Республике в 2000 г.; ** доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в отношении к среднегодовому населению.

Источник: расчеты по данным Росстата.

Есть все основания предполагать, что углубление территориальной неравномерности продолжалось также и в 2007-2008 годах, которые остались за пределами анализируемого периода.

Очевидно, что пространственные разрывы достигли пика в начале 2000-х годов, а затем начали несколько сокращаться. Однако, вполне вероятно, это было связано не только с уменьшением неравномерности, но и с изменением числа наблюдений. Количество учитываемых регионов изменилось по причине включения некоторых автономных округов в состав более крупных субъектов Федерации.

Большие пространственные различия в размещении экономического, ресурсного и людского потенциала приводили тому, что значительная часть бюджетных доходов концентрировалась в ограниченном числе субъектов Федерации. Так например, в 2007 году с территории Москвы поступало от 28,8% всех налогов и сборов бюджетной системы и 29,2% доходов федерального бюджета России. Доля первых пяти регионов (Москва, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО, Санкт-Петербург и Московская область) в формировании консолидированных доходных поступлений составляла 54,4%, а федеральных – 64,3% (в последнем случае место Московской области занимала Республика Татарстан) [Росстат-1, 2008. С.28-31]. Концентрация половины консолидированных и более 60% федеральных доходов в трех нефтяных провинциях и двух столичных агломерациях ярко демонстрировала необходимость крупномасштабной перераспределительной деятельности.

Аналогичный вывод следовал из анализа территориального размещения финансовых ресурсов, основанного на сравнении среднероссийских и региональных уровней (индексов) бюджетной обеспеченности и стоимости предоставления общественных услуг. Начиная с 1999 года подобный «индексный» подход является основой для распределения Федерального фонда поддержки регионов (ФФФПР). Однако, аналитические возможности применяемых индексов далеко выходят за рамки решения этой конкретной задачи. Дело в том, что в ходе подготовки проекта федерального бюджета

рассчитываются региональные показатели валовых налоговых ресурсов и сравнительной стоимости бюджетных услуг. Бюджетная обеспеченность оценивается по величине приведенных к сопоставимым условиям валовых налоговых ресурсов на душу населения. 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 выравнивающих дотаций из ФФФПР. В рамках методики распределения дотаций используется показатель удельных валовых налоговых ресурсов (ВНР). А вот применяемые формулы вычисления ВНР содержат наиболее полную из существующих на сегодняшний день оценку налогового потенциала отдельных регионов. Соответственно, подробный анализ механизма расчетов приводит к весьма интересным выводам. Попробуем развернуть данные Министерства финансов Российской Федерации, связанные с расчетами на 2009 год и оценить пространственную дифференциацию ВНР на душу населения.

Удельные ВНР для каждого региона вычисляются как произведение прогнозируемых налоговых поступлений в среднем на душу населения и индекса налогового потенциала (ИНП) субъекта Федерации. ИНП представляет собой сравнительную оценку возможностей региона генерировать доходы, поступающие в субнациональный бюджет. ИНП рассчитывается как произведение двух величин: 1) отношения регионального и среднего по России душевого показателя добавленной стоимости, произведенной в основных отраслях; 2) поправочного коэффициента на структуру экономики данной территории (коэффициент вычисляется по сложной формуле, сравнивающей региональные и среднероссийские уровни налоговой нагрузки, доли отраслей в добавленной стоимости и т.п.).

По результатам расчетов на 2009 год наибольший ИНП (4,616) имела Тюменская область, наименьший (0,083) был зафиксирован в Ингушской Республике. Минимальное и максимальное значения различались в 55,1 раз. В 28 регионах уровень ИНП превышал среднероссийский. Средний ИНП для десяти регионов с наилучшими его значениями в 10,1 раз превышал аналогичный показатель для десяти «наихудших» регионов. Коэффициент вариации ИНП достигал 0,923. Все статистические характеристики свидетельствовали о чрезвычайно неравномерном распределении налогового

потенциала по территории страны (Таблица 3-2).

Таблица 3-2.

**Показатели неравномерности пространственного распределения
бюджетных ресурсов в Российской Федерации.**

| | 2001 | 2009 |
|--|-------|-------|
| Число наблюдений* | 88 | 82 |
| Индекс налогового потенциала (ИНП) | | |
| размах вариации (раз) | 66,0 | 55,1 |
| децильный коэффициент (раз) | 4,8 | 4,3 |
| коэффициент вариации | 1,456 | 0,923 |
| Индекс бюджетных расходов (ИБР) | | |
| размах вариации (раз) | 30,1 | 10,1 |
| децильный коэффициент (раз) | 4,0 | 1,9 |
| коэффициент вариации | 0,995 | 0,818 |
| Индекс реальной бюджетной обеспеченности (ИБР/ИНП) | | |
| размах вариации (раз) | 45,0 | 34,5 |
| децильный коэффициент (раз) | 5,1 | 3,7 |
| коэффициент вариации | 0,863 | 0,745 |

* в 2001 г. отсутствовали данные по Чеченской Республике, в 2009 г. показатели по большинству автономных округов (кроме Агинского-Бурятского, Усть-Ордынского Бурятского и Чукотского) были включены в состав более крупных субъектов Федерации. Различное число наблюдений сделало невозможным прямое сопоставление результатов анализа вариации в 2001 и 2009 годах.

Источник: расчеты по данным Минфина.

Произведение ИНП на среднедушевые прогнозируемые валовые налоговые доходы бюджетов субъектов Федерации (27481 рубль на человека в 2009 году) дает 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 индикатором бюджетной обеспеченности. Минимальное значение его (2303 рубля на человека) отмечалось в Чеченской и Ингушской республиках, максимальное (126873 рубля на человека) – в Тюменской области.

На основе имеющихся данных о населении регионов и прогнозируемых

удельных налоговых ресурсах можно подсчитать абсолютную величину ВНР каждого конкретного субъекта Федерации. Анализ полученных данных также говорит об огромных различиях в экономическом и налоговом потенциале российских регионов. Примерно четвертая часть – 24,0% (934 миллиарда рублей) – всех валовых налоговых ресурсов регионов России приходится на Москву, еще 10,8% – на нефтедобывающую Тюменскую область, 42,8% – на первую пятерку и 58% – на первую десятку наиболее мощных в экономическом отношении субъектов. Наименьший налоговый потенциал имеет Агинский Бурятский автономный округ (661 миллион рублей). Последние по налоговому потенциалу десять регионов располагают лишь 0,5% общероссийского регионального налогового потенциала, последние двадцать – 2,6%, последние тридцать – 5,8%, а последние сорок субъектов Федерации – 9,9%. Другими словами, примерно половина российских регионов, где проживает более трети населения страны, имеют всего одну десятую часть валовых налоговых региональных ресурсов. Легко представить, насколько важной и 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 расходов, особенностей общественного сектора экономики, уровня цен и затрат в каждом субъекте Федерации. Эти величины определяют межрегиональные различия в стоимости предоставления единицы бюджетных услуг. Инструментом анализа их стоимости является разработанный Министерством финансов индекс бюджетных расходов (ИБР), рассчитываемый как отношение региональных и среднероссийских суммарных бюджетных затрат на душу населения.

Под суммарными бюджетными затратами понимается сумма бюджетных нормативных расходов, прогнозируемых на текущий год 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, государственного и административного управления. Дополнительно учитываются расходы на реализацию федерального закона «О ветеранах» и некоторых других законодательных актов. Нормативные расходы на ЖКХ исчисляются на основе федеральных стандартов предельной стоимости предоставляемых услуг на 1 квадратный

метр общей площади жилья по экономическим районам страны. Расчет других видов нормативных расходов ведется по единой методологии с использованием коэффициентов удорожания стоимости бюджетных услуг и различных поправочных коэффициентов, учитывающих разницу в заработной плате, уровне цен, стоимости топлива и энергии, транспортной доступности и т.п. Большое количество используемых переменных делает индекс бюджетных расходов уникальным источником информации о межрегиональных различиях в стоимости предоставления бюджетных услуг.

Минимальное значение индекса ИБР на 2009 год составляло 0,784 и отмечалось в Кабардино-Балкарской Республике, максимальное – 7,908 – в Чукотском автономном округе. Максимальная величина превышала минимальную примерно в 10,1 раза. Значения децильного коэффициента ИБР достигали 1,9 раз. В 19 регионах показатели были выше, в остальных – ниже среднероссийского уровня. Коэффициент вариации региональных значений ИБР имел значение 0,818 (Таблица 3-2).

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 Якутия (Саха), Хабаровский и Камчатский края 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 и некоторые другие субъекты Федерации в разряд бюджетно-обеспеченных.

Самая низкая реальная бюджетная обеспеченность на 2009 год прогнозировалась в Чеченской и Ингушской республиках (0,101), наиболее высокая (3,475) – в Москве. Превышение максимальной величины над минимальной составляло 34,5 раз. Средние значения бюджетной обеспеченности для десяти самых благополучных регионов превышали аналогичную величину наименее обеспеченной десятки в 8,4 раза. Коэффициент вариации по признаку реальной бюджетной обеспеченности имел значение 0,745.

Показатели 28 регионов были выше среднероссийских, а в остальных субъектах Федерации бюджетная обеспеченность находилась ниже средних значений. Поскольку в расчетах на 2009 год учитывалось 82 административно-территориальных единицы, это означало, что 54 из них нуждались в дополнительных средствах, чтобы довести реальные расходы до уровня средних по стране. Последняя группа могла рассчитывать на получение федеральной финансовой помощи из ФФФПР. В 1990-х и начале 2000-х годов подобные регионы часто назывались «реципиентами» или «получателями» выравнивающих дотаций. Напротив, первые 28 регионов, имевшие бюджетную обеспеченность выше средней, считались «донорами». В середине 2000 годов в регионах-донорах проживало более 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. Термины «донор» и «реципиент» получили настолько сильную политическую окраску, что к середине 2000-х годов от них вообще отказались и начали использовать другие выражения, характеризующие степень бюджетной

обеспеченности регионов.

Проблемы бюджетного выравнивания.

Неравномерность размещения бюджетного потенциала по территории страны и сложившиеся в России представления о справедливости использования общественных финансовых ресурсов диктуют необходимость пространственного выравнивания. Начиная с 1994 года основным элементом выравнивающего механизма является уже упомянутый Федеральный фонд финансовой поддержки регионов (ФФФПР). В настоящее время величина фонда устанавливается правительством России, распределение средств ведется на основе методик Министерства финансов, ежегодные суммы дотаций утверждаются в составе Закона о государственном бюджете. Критерием выравнивания является среднероссийский уровень бюджетной обеспеченности на душу населения, рассчитываемый с помощью рассмотренных выше индексов налогового потенциала, бюджетных расходов и реальной обеспеченности. Предполагается, что подтягивание бюджетных возможностей слабо обеспеченных и отстающих регионов к данному уровню позволяет обеспечить предоставление базовых общественных услуг в объемах, близко соответствующих средним по стране.

В 2009 году ФФФПР распределялся в три этапа [Министерство финансов..., 2009-2]. На первом этапе дотации направлялись наименее обеспеченным субъектам-аутсайдерам, в которых реальная бюджетная обеспеченность не превышала 60% от среднероссийской. Причем выделялось только 85% средств, необходимых для подтягивания к средней величине. На втором этапе дотации получали все регионы, имевшие уровень бюджетной обеспеченности ниже среднего. И наконец, на третьем этапе распределялась небольшая часть средств, зарезервированных для поддержки тех субъектов, в которых, по независящим от них причинам, происходили резкие провалы бюджетной обеспеченности по сравнению с предыдущим годом. Применение такой методики позволяло подтянуть аутсайдеров и оказать поддержку регионам из середины списка, но при этом не изменяло региональные ранги по степени бюджетной обеспеченности, т.е. не искажало стимулы к расширению собственной доходной базы.

В итоге, в 2009 году было распределено 298,3 миллиарда рублей, зарезервировано – 52,6 миллиардов рублей [Министерство финансов..., 2009-1]. Дотации получили 72 из 82 учтенных в расчетах субъектов Федерации. Наибольшие суммы дотаций в абсолютном выражении были выделены Республике Саха (Якутии) – 26,5 миллиардов рублей, Республике Дагестан –

24,5 миллиардов рублей, а также Алтайскому краю – 15,4 миллиардов рублей. В расчете на душу населения максимальные средства, исходя из принципов и формул распределения, получили те субъекты, которые больше всего отставали от среднероссийской бюджетной обеспеченности, т.е. Ингушская и Чеченская республики, а также Республика Тыва. За счет этого удалось заметно поднять уровень обеспеченности регионов-аутсайдеров и сократить существующие разрывы. В частности, как показали наши расчеты по данным Минфина, размах вариации по индексу реальной бюджетной обеспеченности за счет распределения дотаций сократился с 34 до 6 раз, децильные коэффициенты – с 3,7 до 1,8 раз, коэффициенты вариации – с 0,754 до 0,547.

На первый взгляд, в рамках одного года механизм бюджетного выравнивания приносил ощутимые результаты и неплохо выполнял свои функции. Тем не менее, более внимательный динамический анализ свидетельствовал, что вариация региональных показателей бюджетной обеспеченности постоянно возрастала. Так например, в 2005 году коэффициенты вариации после распределения дотаций превышали соответствующие значения 2001 года, полученные до проведения выравнивающих процедур. Следовательно, расширение разрывов в бюджетной обеспеченности обгоняло прирост средств, направляемых на цели выравнивания. С учетом этого, в научной литературе появились вполне обоснованные заявления о кризисном состоянии выравнивающего механизма [Лавровский, Постникова, 2005. С.94-95]. Более того, по мнению ряда ученых, в общественных и правительственных сформировалась устойчивая научная оппозиция проводимому курсу нивелирования региональных бюджетных возможностей. Главным аргументом критиков являлась его ориентация на решение текущих задач региональной бюджетной сбалансированности в рамках каждого конкретного года. Это препятствовало формированию действенной долгосрочной политики регионального развития и реального сокращения пространственных разрывов [Лавровский, Постникова, 2005. С.96].

На основе анализа возникших проблем, а также в качестве альтернативы широко применяемой, но недостаточно эффективной перераспределительной поддержки регионов была выдвинута так называемая «структурная концепция». Последняя формулировалась как «государственное финансирование всей региональной экономики с учетом особенностей ее территориального развития» [Кимельман, Андрюшин, 2007. С.120]. За этим несколько расплывчатым определением скрывалась четко сформулированная и весьма традиционная идея: сконцентрировать государственные средства на развитии

территорий, имеющих большие запасы природных ресурсов и за счет этого превратить их из бюджетно-недостаточных в бюджетно-избыточные. В качестве наиболее очевидного кандидата на приоритетную поддержку выдвигался ресурсно-обеспеченный, но недостаточно развитый, и, соответственно, дотационный Дальневосточный федеральный округ. Низкие показатели эффективности ныне действующих государственных программ развития данного региона объяснялись недофинансированием и нецелевым использованием выделяемых бюджетных средств [Кимельман, Андрюшин, 2007. С.127].

По нашему мнению, основным минусом данной концепции являются недостаточно проработанные концептуальные аспекты и не вполне обоснованные конкретные методы подсчета эффективности. И все же, несмотря на ряд спорных моментов в обосновании приоритетов пространственного развития, выдвижение «структурной концепции» представляет собой очень важное явление. В сущности, структурный подход в региональной политике подчеркивает значимость освоения скрытого потенциала территорий, определяемого путем сравнения затрат и результатов. Тем не менее, по нашему мнению, возможности будущего развития сосредоточены не столько в дотационных, сколько в бюджетно-обеспеченных субъектах Федерации. Далее, перечень сравнительных преимуществ российских регионов, особенно урбанизированных, не исчерпывается одними лишь сырьевыми ресурсами. С учетом этого, экономическая теория может предложить намного более универсальные критерии эффективности «структурной» поддержки, чем предлагаемые оценки потенциальной стоимости запасов природных ресурсов, извлекаемой ценности и продуктивности освоения минерально-сырьевой базы.

В частности, как отмечалось ранее, в конкурентной рыночной экономике эффективность использования факторов производства выражается их предельной производительностью. Следовательно, если определить вклад выравнивающих дотаций, бюджетных инвестиций и других категорий расходов в создание валового выпуска, можно подсчитать сравнительную эффективность различных вариантов их пространственного распределения. Вполне вероятно, что положительный результат от финансирования наиболее продуктивных регионов сможет компенсировать потери от уменьшения притока денежных средств в менее эффективные территории. Это позволит сформулировать новую – «рыночно-эффективную» – концепцию региональной политики, государственной поддержки и бюджетного выравнивания по сравнению с «перераспределительной» и «структурной». Суть ее можно выразить

следующим образом: перенести центр тяжести с распределения федеральной финансовой помощи, но не на развитие сырьевой базы в дотационных, а на расширение выпуска в высокопроизводительных субъектах Федерации. Попробуем оценить плюсы и минусы подобной политики с использованием разработанных в предыдущей главе спецификаций производственных функций, критериев предельной производительности и моделей аллокации бюджетных ресурсов.

3.2. Оценка региональной производственной функции.

Вводные замечания и предварительные оценки.

Основной целью данного раздела является определение методологических основ сравнения экономической значимости различных элементов бюджетных расходов. Одна их часть относится к фонду накопления (бюджетные инвестиции), другая потребляется в виде общественных благ (ассигнования на оборону, охрану порядка, культуру и т.д.). Граница между ними весьма условна, поскольку существенная доля текущих затрат фактически аккумулируется благодаря приросту человеческого капитала, повышению производительности, развитию технологий и институтов. С учетом этого, теоретически возможны по меньшей мере три направления анализа эффективности: с точки зрения накопленных результатов («запас»), с позиций промежуточных итогов («поток») и синтетический подход, объединяющий оба предыдущих.

Как отмечалось в предыдущей главе, долгосрочная связь выпуска с накопленными объемами факторов производства («запас») чаще всего выражается при помощи классической функции Кобба-Дугласа:

$$Y = AL^{\alpha}C^{\beta_C}$$

где Y – выпуск, A – параметр, объединяющий влияние статистических ошибок, технологий и всех прочих факторов производства кроме труда и капитала (совокупная факторная производительность – СФП), L – величина трудовых ресурсов, C – стоимость имеющегося капитала, α – эластичность выпуска по труду, β_C – эластичность выпуска по капиталу. Как правило, предполагается, что $\alpha + \beta_C = 1$, т.е. факторы имеют равную отдачу независимо от масштабов экономической деятельности. Этот вариант функции точно совпадает с описанной ранее спецификацией. В экономико-географических исследованиях применение данной формулы позволяет выделить сравнительные особенности отдельных регионов и подвести итоги политики территориального развития. На

наш взгляд, наиболее интересные оценки подобных явлений для республик бывшего СССР приводятся в работе К.Кумо [Kumo, 2003], а для российского Дальнего Востока – в статье В.Попова [Попов, 2007]).

Поскольку в коассической спецификации рассматривается суммарный объем накопленного капитала, неявно подразумевается одинаковая роль его элементов независимо от форм собственности. В реальности это не так, хотя бы потому, что частные и общественные капитальные фонды распределяются на основе различных критериев. Разделить их влияние позволяет несколько иной вариант производственной функции, также устанавливающий связь выпуска с «запасом» экономических ресурсов:

$$Y = AL^{\alpha} K^{\beta_K} G^{\gamma}$$

где K и G означают, соответственно, уровень применяемого частного и общественного капитала, β_K и γ – эластичность выпуска по этим величинам (близкая спецификация также рассмотрена в предыдущей главе).

При анализе подобной производственной функции наибольший интерес ученых, как правило, привлекают знаки и абсолютные значения β_K и γ , которые характеризуют вклад соответствующих основных средств. Такого рода оценки позволяют ставить принципиальные теоретические вопросы об экономической роли государства, а также давать конкретные практические рекомендации по вопросам бюджетной политики.

В частности, весьма представительный анализ мета-данных из 93 исследований по данной тематике позволил заявить, что в послевоенный период в большинстве стран кумулятивный эффект общественных расходов являлся скорее положительным, хотя и не очень весомым [Nijkamp, Poot, 2004. С.96]. Более уверенно можно было говорить о значимой позитивной роли образовательной и инфраструктурной составляющих вложений в общественный капитал. В региональном контексте, плюсовой вклад последнего был зафиксирован для штатов США [Munnell, 1990; Garsia-Mila et al., 1996]. Анализ префектур Японии показал, что эффект зависел от периода исследования и типа региона. На этапе быстрого экономического роста в 1950-1970-х годах роль общественного капитала была однозначно положительной. Однако, в 1980-1990-х для менее развитых территорий стали характерны отрицательные оценки, свидетельствующие об относительном «перенакоплении» [Yoshino, Nakano, 1994; Yamano, Okawara, 2000]. Это стало следствием серьезных перемен в японской региональной политике после первого нефтяного шока, когда центр тяжести оказался перенесен со стимулирования роста на более равномерное распределение общественных благ

по территории страны [Kataoka, 2005. С.116-117].

К сожалению, в экономиках переходного типа по целому ряду причин подобные исследования пока не проводятся. В России, в частности, отсутствуют региональные данные о структуре основных фондов по формам собственности. Тем не менее, соответствующие цифры имеются для инвестиций, а значит, с определенными допущениями, возможны расчеты методом непрерывной инвентаризации [подробнее см. Воскобойников, 2004]. Это, по нашему мнению, дает все необходимые материалы для оценки региональной производственной функции.

Другой подход к анализу связи выпуска и бюджетных затрат заключается в рассмотрении не накопленных объемов, а текущей динамики факторов производства («поток»). Как отмечалось выше, инвестиционные расходы являются приростом капитала. Остальные бюджетные ассигнования направляются на создание разнообразных общественных услуг, потребление которых, наряду с прочими эффектами, ведет к увеличению человеческого потенциала и расширению технологических возможностей. Перечисленные взаимосвязи представляются в следующем виде:

$$\Delta Y = AI^\varepsilon E^\varphi$$

где ΔY обозначает прирост выпуска, I – инвестиции, E – текущие бюджетные расходы за вычетом капиталовложений, ε и φ – соответствующие коэффициенты эластичности. В этом случае задача сводится к изучению слагаемых экономической динамики.

Исследования факторов экономического роста, в том числе в территориальном разрезе, широко представлены в специальной литературе. В частности, нам кажется важным подчеркнуть, что для регионов России достаточно надежно установлена лишь положительная роль инвестиций [Lugovoi et al., 2006]. А вот влияние бюджетных расходов измерить намного сложнее, поскольку их можно рассматривать одновременно и как нежелательное вмешательство в экономическую деятельность, и как осуществление государственных функций, необходимых в процессе общественного воспроизводства. Вероятно поэтому, характеристики вклада расходной деятельности региональных бюджетов колеблются от отрицательных или неопределенных в 1990-х [Arhend, 2002] до устойчиво положительных в первой половине 2000-х годов [Белов, 2008-2]. Подобные различия в результатах, по нашему мнению, наглядно свидетельствуют о сложности проблемы и необходимости дополнительных исследований.

Попытаемся провести эконометрические оценки указанных вариантов

производственной функции с использованием специальных математических и статистических методов, а именно: различных типов регрессий и техники регрессионного анализа, описанной в Главе 2 (Таблица 3-3).

Таблица 3-3.

**Предварительные оценки региональных производственных функций
(зависимая переменная – ВРП 2000-2005 гг. в ценах 2005 г.).**

| Спецификация функции и оцениваемые параметры* | Объединенные данные, обычная регрессия | Панельные данные, типы регрессии: | | |
|--|---|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | | с промежут. эффектами | с фиксир. эффектами | со случайн. эффектами |
| $Y = AL^{\alpha} C^{\beta_c} **$ | | | | |
| Скорректированный R2**** | 0,945 | 0,946 | 0,946 | 0,946 |
| Число наблюдений | 474 | 474 | 474 | 474 |
| F-статистика***** | 4102,19 | 772,69 | 503,37 | 709,16 |
| Константа (lnA) | -2,045 (-11,23) | -2,032 (-4,85) | -85,471 (-27,82) | -3,143 (-4,92) |
| α | 0,086 (2,88) | 0,105 (1,24) | 0,808 (5,55) | 0,14 (1,19) |
| β_c | 0,892 (29,81) | 0,959 (12,92) | 6,852 (27,49) | 1,012 (9,71) |
| $Y = AL^{\alpha} K^{\beta_k} G^{\gamma} ***$ | | | | |
| Скорректированный R2**** | 0,923 | 0,923 | 0,906 | 0,909 |
| Число наблюдений | 474 | 474 | 474 | 474 |
| F-статистика***** | 1878,3 | 335,23 | 218,38 | 596,06 |
| Константа (lnA) | -1,382 (-5,95) | -1,372 (-2,49) | -64,937 (-19,77) | -2,21 (-3,04) |
| α | 0,216 (6,11) | 0,261 (2,54) | 0,841 (4,94) | 0,454 (3,74) |
| β_k | 0,594 (20,44) | 0,534 (8,62) | 4,890 (21,55) | 0,630 (7,89) |
| γ | 0,202 (8,57) | 0,251 (3,68) | 0,47 (4,35) | -0,011 (-0,15) |

* все полученные параметры значимы на уровне 0,01; ** оценка из логарифмического

представления функции $\ln Y = \ln A + \alpha \ln L + \beta_c \ln C$; *** оценка из логарифмического представления функции $\ln Y = \ln A + \alpha \ln L + \beta_K \ln K + \gamma \ln G$; **** общий R2 для регрессии со случайными эффектами; ***** статистика Вальда для регрессии со случайными эффектами; в скобках – t-статистика, z-статистика для регрессии со случайными эффектами.

Источник: расчеты автора.

В качестве зависимой переменной для спецификаций используем валовой региональный продукт за период 2000-2005 годов, выраженный в ценах 2005 года. Независимые переменные, имеющие стоимостное выражение, приведем к сопоставимому виду. Переменные обозначим следующим образом:

L – среднегодовая численность занятых в экономике (Росстат);

C – стоимость основных фондов (Росстат);

K – оценка стоимости основных фондов в частной и смешанной собственности (расчеты автора по данным Росстата: структура основных фондов по формам собственности в целом по стране за 1999 год применена к каждому региону, затем вычислен ежегодный прирост региональных основных фондов за счет негосударственных инвестиций, расчеты проведены с нарастающим итогом за период 2000-2005 годов);

G – оценка стоимости основных фондов в государственной и муниципальной собственности (расчеты автора по данным Росстата с использованием указанной выше методики).

Зависимой переменной сделаем прирост ВРП, выраженный в ценах 2005 года (Таблица 3-4). Независимые переменные также приведем к сопоставимому виду и обозначим следующим образом:

I – инвестиции в основной капитал (Росстат);

E – расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ за вычетом инвестиций (расчеты автора по данным Росстата).

Предварительные оценки данных по субъектам Российской Федерации с применением описанных спецификаций производственных функций пока не позволяют получить результатов, безупречных с эконометрической точки зрения. Причины связаны как со сложностями решаемых задач и особенностями российской экономики, так и с недостатками имеющихся цифровых материалов. В частности, временной горизонт исследования весьма ограничен, хотя бы потому, что устойчивый рост в регионах России начался сравнительно недавно. Далее, для пересчета в сопоставимые цены вынужденно используются не дефляторы, а соответствующие индексы физического объема. Наконец, большие сомнения вызывает качество исходных материалов,

особенно величин выпуска и факторов производства.

Таблица 3-4.

**Предварительная оценка региональной производственной функции
(зависимая переменная – прирост ВРП 2000-2005 гг. в ценах 2005 г.).**

| Спецификация функции и оцениваемые параметры* | Объединенные данные, обычная регрессия | Панельные данные, типы регрессии: | | |
|--|---|--------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| | | с промежут. эффектами | с фиксир. эффектами | со случайн. эффектами |
| $\Delta Y = AI^\varepsilon E^\varphi^{**}$ | | | | |
| Скорректированный R2*** | 0,738 | 0,739 | 0,735 | 0,739 |
| Число наблюдений | 365 | 365 | 365 | 365 |
| F-статистика**** | 512,96 | 324,46 | 7,66 | 649,04 |
| Константа (lnA) | -2,525 (-6,16) | -2,588 (-4,88) | 2,568 (1,31) | -2,359 (-4,64) |
| ε | 0,646 (11,2) | 0,798 (8,92) | 0,526 (2,92) | 0,760 (9,39) |
| φ | 0,233 (4,05) | 0,333 (2,85) | 0,078 (0,31) | 0,348 (3,3) |

* все полученные параметры значимы на уровне 0,01; ** оценка из логарифмического представления функции $\ln \Delta Y = \ln A + \varepsilon \ln I + \varphi \ln E$; *** общий R2 для регрессии со случайными эффектами; **** статистика Вальда для регрессии со случайными эффектами; в скобках – t-статистика, z-статистика для регрессии со случайными эффектами.

Источник: расчеты автора.

И все же, по нашему мнению, несмотря на неизбежные огрубления и упрощения, вполне уверенно можно сделать несколько важных выводов. Прежде всего, как и следовало ожидать, и накопленные объемы факторов производства, и текущие затраты на их обслуживание и увеличение, вносят статистически значимый вклад в создание валового выпуска. При этом, для капитальных ресурсов показатели «запаса» и «потока» сравнительно легко разделяются на основные фонды и инвестиции. В отношении остальных факторов достоверно известно, что важным источником их накопления является «поток» бюджетных расходов. Однако, чрезвычайно сложно выразить его взаимосвязь с «запасом» человеческого и технологического капитала, а также других необходимых элементов воспроизводства. В такой ситуации

требуются новые подходы к анализу соотношения накопленных и текущих затрат.

В дополнение, перечислим несколько прочих эконометрических характеристик, вытекающих из проделанных и описанных выше предварительных расчетов.

Во-первых, остаток регрессии $\ln A$ имеет отрицательный знак, а значит, после потенцирования технологический параметр A (СФП) вносит совсем небольшой вклад в валовой выпуск. Это не обычное, но и не уникальное явление. Подобная ситуация отмечалась, например, при анализе региональной производственной функции Японии за период 1975-1994 годов [Yamano, Okawara, 2000. С.213]. В России же, в 1990-х снижением совокупной факторной производительности объяснялось до 50-80% кризисного падения выпуска [De Broeck, Koen, 2000; Dolinskaya, 2002]. Последовавший подъем, по крайней мере до середины 2000-х годов, происходил скорее за счет лучшего использования трудовых и капитальных ресурсов, чем в результате повышения СФП [Oomes, Dynnikova, 2006. С.20]. Полученная нами незначительная роль параметра A еще раз подтверждает справедливость ранее выдвинутого тезиса о преимущественно экстенсивном характере роста российской экономики, но при этом, речь идет не только о стране в целом, но и об экономической динамике в региональном разрезе.

Во-вторых, эластичность выпуска по капиталу (β_C и β_K) превышает эластичность по труду (α). При этом, стандартным считается обратное соотношение, когда $\alpha=0,7$ и $\beta=0,3$. В ряде работ об экономике СССР и современной России указывается на примерное равенство этих показателей [Kuro, 2003. С.134; Oomes, Dynnikova, 2006. С.19]. Поскольку α и β интерпретируются как доли факторов в валовом доходе, полученные оценки говорят о необычно низкой оплате труда в российских регионах по сравнению с прибылями и другими поступлениями в адрес собственников капитала. Кроме того, сумма α и β в большинстве случаев превышает единицу. Следовательно, предпосылка о постоянной отдаче от масштаба не выполняется. Возможно, кроме проблем со спецификацией моделей, это свидетельствует о быстром изменении вклада факторов в условиях бурных структурных перемен первой половины 2000-х годов.

В-третьих, параметр γ , отражающий эластичность выпуска по общественному капиталу в большинстве случаев является положительным, но меняет знак в регрессии со случайными эффектами. Скорее всего, нестабильный результат указывает на проблемы в подборе исходных данных, и

прежде всего на недостатки в расчетах структуры основных фондов по формам собственности. В то же время, влияние бюджетных расходов на прирост валового регионального продукта (параметр φ) выглядит достаточно устойчивым и однозначно позитивным. Более того, предельная производительность текущих бюджетных расходов в ряде случаев превышает уровень, характерный для частных и общественных инвестиций. Вполне вероятно, что сравнительно высокая отдача указывает на относительный дефицит бюджетных ресурсов в России в первой половине 2000-х годов.

Полученные результаты, на наш взгляд, носят не более чем промежуточный характер. Тем не менее, их можно сформулировать в виде рабочих гипотез и протестировать при помощи более точной эконометрической модели.

Финальная спецификация и эконометрическая оценка производственной функции.

С учетом проведенных предварительных оценок разумно предположить, что накопленные человеческие, материальные и технологические ресурсы, а также текущие затраты на их обслуживание и увеличение вносят важный, хотя и не идентичный вклад в создание валового регионального продукта. По-видимому, это позволяет рассматривать показатели «запаса» капитальных ресурсов и «потока» инвестиционных и бюджетных средств в качестве самостоятельных факторов производства. Таким образом, вполне возможно объединить их в одной производственной функции следующего вида:

$$Y_{it} = AL_{it}^{\alpha} C_{it}^{\beta} I_{it}^{\varepsilon} E_{it}^{\varphi}$$

где Y – ВРП, i – регион, t – год, A – технологический параметр, L – численность занятых, C – основные фонды за вычетом инвестиций, I – инвестиции в основной капитал, E – расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации за вычетом бюджетных инвестиций, α β ε φ – оцениваемые коэффициенты эластичности.

Период исследования охватывает шесть лет с 2000 по 2005 год, стоимостные индикаторы выражены в миллиардах рублей, все данные взяты из официальных публикаций Росстата. Показатели по автономным округам учтены в составе соответствующих более крупных субъектов федерации. Чеченская Республика исключена из списка, поэтому число наблюдаемых регионов равняется 79.

Оценка проведена из логарифмического представления функции с использованием техники анализа статистических панелей. Результаты теста

Броша-Пагана на основе множителей Лагранжа (Breusch-Pagan Lagrangian multiplier test) показали наличие случайных эффектов, характерных для каждого региона и периода наблюдения. Итоги теста Хаусмана (Hausman test) продемонстрировали преимущества модели со случайными эффектами (random effects model) по сравнению с другими вариантами исследования панельных данных. В финальной оценке применен обобщенный метод наименьших квадратов (GLS estimates), реализованный в программном комплексе STATA 9.1. Это дало возможность в определенной степени скомпенсировать неизбежную корреляцию независимых переменных. Результаты расчетов, в частности тест Вальда (Wald test), позволяют уверенно говорить о статистической значимости модели (Таблица 3-5).

Таблица 3-5.

**Финальная оценка региональной производственной функции
(зависимая переменная – ВРП 2000-2005 гг.,
регрессия со случайными эффектами).**

| Спецификация функции и оцениваемые параметры | Коэффициент | Z-статистика | Вероятность ошибки |
|---|---------------|--------------|--------------------|
| $Y = AL^{\alpha} C^{\beta} I^{\varepsilon} E^{\varphi}$ * | | | |
| α | 0,121 | 3,99 | 0,000 |
| β | 0,369 | 12,65 | 0,000 |
| ε | 0,327 | 18,71 | 0,000 |
| φ | 0,336 | 14,57 | 0,000 |
| Константа ($\ln A$) | -0,451 | -2,61 | 0,009 |
| Количество наблюдений | | 474 | |
| Общий R2 | | 0,973 | |
| Тест Вальда | | | |
| chi2 | | 9681,07 | |
| вероятность ошибки | | 0,000 | |
| Тест Броша-Пагана | | | |
| chi2 | | 637,25 | |
| вероятность ошибки | | 0,000 | |
| Тест Хаусмана | | | |
| chi2 | | 5,38 | |
| вероятность ошибки | | 0,25 | |

* оценка из логарифмического уравнения $\ln Y = \ln A + \alpha \ln L + \beta \ln C + \varepsilon \ln I + \varphi \ln E$.

Источник: расчеты автора.

Следовательно, полученная производственная функция записывается уравнением:

$$\ln Y_{it} = -0,451 + 0,121 \ln L_{it} + 0,369 \ln C_{it} + 0,327 \ln I_{it} + 0,336 \ln E_{it} + u_{it}$$

где u – ошибка, специфичная для каждого региона и каждого периода наблюдения.

Вид функции полностью подтверждает ранее выдвинутые гипотезы. Действительно, влияние технологического параметра совсем невелико ($\ln A = -0,451$), эластичность выпуска по капиталу ($\beta = 0,369$) ощутимо превышает эластичность по труду ($\alpha = 0,121$), текущие бюджетные расходы ($\varphi = 0,336$) вносят в создание ВРП вклад, сравнимый с инвестициями ($\varepsilon = 0,327$). Разумеется, приведенные цифры серьезно зависят от качества исходных данных и техники статистического анализа. Вероятно, при существующих ограничениях эконометрические методы позволяют уверенно установить лишь наличие и направление влияния факторов на валовой выпуск. Поэтому, даже с учетом высокой статистической значимости, полученная функция является не более чем дополнительной иллюстрацией известных характеристик региональной экономической динамики первой половины 2000-х годов, таких как преимущественно экстенсивный тип роста, сравнительно низкая оплата труда и относительно высокая значимость бюджетных расходов.

Тем не менее, итоги оценки содержат важную информацию о результативности использования и характере размещения факторов производства в Российской Федерации с точки зрения их предельной производительности (подробное описание соответствующего математического аппарата приведено в Главе 2).

Напомним, что исходной предпосылкой анализа является следующая аксиома: теоретически, в условиях совершенного рынка под воздействием конкуренции трудовые и капитальные ресурсы должны концентрироваться в наиболее производительных регионах. По нашему мнению, на данном этапе исследования достаточно обоснованно можно выдвинуть еще одно важное предположение: бюджетные расходы и инвестиции, рассматриваемые как прирост человеческого и материального капитала, также будут размещаться в соответствии с предельной производительностью последних. В этом случае, удельный вес территории в суммарном значении фактора начнет коррелировать с отклонением производительности от национальной средней (σ_F), а интенсивность корреляции величин и станет критерием эффективности пространственного размещения. Агрегат σ_F можно рассчитать по ранее

рассмотренной формуле, теоретические и практические вопросы его применения также рассмотрены в предыдущей главе.

В реальности, как показал проведенный анализ соответствующих корреляционных зависимостей, в сфере эффективности пространственного размещения среди субъектов Российской Федерации складывалась весьма сложная ситуация, которая, к тому же, существенно различалась для отдельных факторов производства (Таблица 3-6).

Таблица 3-6.

**Показатели эффективности территориального размещения
(корреляция долей регионов в суммарном объеме факторов производства и агрегатов σ_F – отклонений предельных производительностей от национальной средней).**

| Год, регионы | Коэффициент корреляции | | | |
|--------------------|---|---|--|--|
| | доля в занятости и отклонение ПП труда | доля в фондах и отклонение ПП капитала | доля в инвестициях и отклонение ПП капитала | доля в бюдж. расходах и отклонение ПП труда |
| 2000 | | | | |
| все регионы*** | 0,386* | 0,623* | 0,638* | 0,767* |
| без Москвы | 0,224** | 0,410* | 0,447* | 0,745* |
| без Тюменской обл. | 0,406* | 0,610* | 0,718* | 0,587* |
| без обеих | 0,126 | 0,307* | 0,434* | 0,409* |
| 2005 | | | | |
| все регионы*** | 0,429* | 0,309* | 0,446* | 0,737* |
| без Москвы | 0,273** | 0,115 | 0,307* | 0,764* |
| без Тюменской обл. | 0,505* | 0,380* | 0,524* | 0,650* |
| без обеих | 0,177 | 0,161 | 0,428* | 0,399* |

*, ** статистическая значимость, соответственно, на уровне 0,01 и 0,05; *** 79 регионов (автономные округа учтены в составе более крупных субъектов Федерации, Чеченская Республика исключена).

Источник: расчеты автора.

В 2000 году доля в занятости слабо взаимодействовала с предельной производительностью труда (коэффициент корреляции составлял 0,386), т.е. географическая структура трудовых ресурсов не являлась эффективной. Это вполне понятное и предсказуемое явление, отмечаемое во многих

исследованиях об экономике СССР и современной России, среди которых нам кажется наиболее представительной широко известная работа Ф.Хилл и К.Гадди [Hill, Gaddy, 2003]. Размещение основных фондов и, особенно, инвестиций намного лучше соответствовало данному критерию (0,623 и 0,638). Аналогичные выводы были получены в предыдущей главе на основе неэконометрических оценок производственных функций для федеральных округов и субъектов Федерации. Поэтому, факт сравнительно низкой эффективности территориального распределения труда и высокой – для капитала – на рубеже 1990-2000-х годов можно считать достаточно достоверным.

Однако, уже в 2005 году положение существенно изменилось. Эффективность размещения занятого населения (0,429) превысила соответствующий показатель для основных фондов (0,309) и вплотную приблизилась к уровню инвестиций (0,446). Следовательно, прирост использования рабочей силы быстрее шел в регионах с высокой предельной производительностью. Другими словами, «поток» трудовой миграции и расширения занятости в эффективных регионах постепенно исправлял перекосы в территориальной структуре «запаса» трудовых ресурсов, появившиеся в плановый и трансформационный период.

Этот факт подтверждали и данные других эмпирических исследований. По крайней мере, межрегиональное перемещение населения в начале 2000-х годов определялось уровнем заработной платы, возможностями трудоустройства и другими вполне понятными и обоснованными экономическими критериями [Кимо, 2007. С.132]. Разумеется, указанный процесс протекал очень медленно и неравномерно. Без Москвы и Тюменской области, занимающих особое место среди регионов России и требующих специального анализа, размещение занятости вообще теряло связь с предельной производительностью (статистически незначимые коэффициенты 0,126 в 2000 году и 0,177 в 2005 году). Тем не менее, положительная динамика и появление центров эффективного рыночного применения труда представляли собой очень важное для российской экономики явление.

А вот в размещении капитальных ресурсов наблюдалась иная картина. Интенсивность корреляции с предельной производительностью капитала снизилась и для основных фондов, и для инвестиций (с 0,623 до 0,309 и с 0,638 до 0,446). Основная причина, вероятно, была связана с резким повышением инвестиционной активности в начале 2000-х годах и закономерным падением отдачи на вложенный капитал, а также выходом сроков окупаемости отдельных

проектов за пределы анализируемого периода.

Кроме того, действовал по меньшей мере еще один очень важный фактор. Как показывают эмпирические исследования, в ряде стран при несовершенстве капитального рынка быстрое расширение финансовых возможностей вело к концентрации инвестиций не в наиболее прибыльных и производительных, а в капиталоемких и высокообеспеченных отраслях и регионах [World Bank, 2005. С.204-205]. В частности, нам удалось установить, что в конце 1990-х и начале 2000-х годов среди субъектов Российской Федерации и провинций Китая отмечалась очевидные признаки развития инвестиционного процесса по данному сценарию [Belov, 2006. С.282].

В 2000-2005 годах положение дел в российских регионах, судя по всему, снова оказалось именно таким. Действительно, статистические данные свидетельствуют, что 24-32% всех капиталовложений поглощали «сверхбогатые» и «сверхпроизводительные» по российским меркам Москва и Тюменская область. Правда, между этими двумя регионами страны существовали серьезные отличия. В частности, столица могла эффективно применить значительно большие объемы (без Москвы корреляция инвестиций с предельной производительностью понижалась с 0,446 до 0,307), а вот Тюмень оказалась перенасыщена и инвестициями, и основными фондами, и рабочей силой (без Тюмени соответствующие показатели повышались). Следовательно, при всей очевидной необходимости и обоснованности вложений в нефтегазовый комплекс, уже в начале 2000-х годов существовали еще более важные, а точнее говоря, еще более производительные региональные направления инвестирования (перечень таких субъектов Федерации приведен в Таблице 3-7).

Тем не менее, потенциально привлекательные проекты зачастую не получали достаточных средств просто потому, что их инициаторы не имели ни нужного имиджа для привлечения частных инвесторов, ни лоббистских возможностей для доступа к бюджетным ресурсам. В итоге, в реально складывающихся российских условиях «деньги шли к деньгам», а не к максимальной прибыли и минимальному риску, как это должно быть в мире идеальных экономических моделей. Другими словами, рост инвестиций приводил к падению эффективности их размещения по рыночным критериям. Существовала явная диспропорция между объемами денежного рынка и возможностями его институциональных структур, справедливо отмечаемая рядом российских ученых [Сенчагов, 2007. С.69]. С нашей точки зрения, такую ситуацию на языке экономической теории вполне обоснованно можно было

назвать провалом капитального рынка, требующим коррекционного вмешательства государства.

Таблица 3-7.

Эффективность регионального приложения экономических ресурсов с точки зрения предельной производительности труда и капитала (2005 г.).

| | Эффективно* | Неэффективно** |
|-------------------|---|--|
| Занятость | Москва, Коми, Мурманская, Краснодарский, Волгоградская, Нижегородская, Тюменская, Томская, Саха (Якутия), Магаданская, Сахалинская, Чукотский | Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Алтай, Тыва, Красноярский |
| Основные фонды | Москва, Санкт-Петербург, Калмыкия, Татарстан | Белгородская, Вологодская, Калининградская, Курганская, Свердловская, Тюменская, Алтай, Тыва, Омская, Сахалинская, Чукотский |
| Инвестиции | Брянская, Ивановская, Костромская, Курская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Москва, Ленинградская, Псковская, Санкт-Петербург, Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия-Алания, Астраханская, Башкортостан, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Чувашская, Кировская, Пензенская, Курганская, Красноярский, Кемеровская, Магаданская, Еврейская | Тюменская, Тыва, Омская, Сахалинская |
| Бюджетные расходы | Московская, Москва, Сахалинская, Чукотский | Тюменская |

* при исключении региона показатель эффективности снижается (более чем на 1% уменьшается коэффициент корреляции оставшихся долей в суммарном объеме фактора производства и отклонения предельной производительности от национальной средней. Указанное отклонение, т.е. агрегат σ (сигма), вычисляются отдельно для ПП труда и ПП

капитала. Вопросы его применения рассмотрены в предыдущей главе); ** при исключении вышеуказанный показатель эффективности повышается.

Источник: расчеты автора.

И наконец, о бюджетных расходах, которые оказались наиболее тесно увязаны с предельной производительностью труда (0,767 в 2000 и 0,737 в 2005 году). Причины этого вполне понятны, поскольку возможности бюджетов зависят от валового выпуска. Намного труднее дать однозначную экономическую оценку данного явления. С одной стороны, если рассматривать бюджетную деятельность как предоставление общественных благ, необходимых в процессе воспроизводства, а также как накопление человеческого капитала, имеющего рыночную оценку, ориентация на предельную производительность выступает как положительный фактор. Действительно, ассигнования увеличиваются именно там, где расширяется выпуск на одного занятого. Эффективный регион получает дополнительные ресурсы роста, а выгоды в масштабе страны перекрывают возможные потери. С другой стороны, фактическое распределение расходов в соответствии с параметрами рынка явно противоречит декларируемым целям бюджетного выравнивания.

А теперь, попробуем сопоставить две стороны анализа затрат бюджетов при помощи проведенных расчетов и полученных показателей предельной производительности и эластичности. Именно это и позволит определить экономическую «цену» выбора тех или иных направлений использования общественных финансов.

3.3. Альтернативы использования дотаций Федерального фонда финансовой поддержки регионов.

Наиболее распространенными инструментами государственного воздействия на размещение факторов производства являются общественные инвестиции и безвозмездные перечисления на нижние уровни бюджетной системы. На практике, они выделяются как по объективным, так и по субъективным критериям. В то же время, как было показано в предыдущей главе, в теории возможны несколько полностью формализованных и пригодных для эконометрического исследования вариантов географического распределения: эффективный (в соответствии с предельной производительностью), равный (по доле региона в занятости) и «социальный»

(обратный уровню ВРП на одного занятого). Наши расчеты на основе модели перемещения бюджетных капиталовложений в рамках федеральных округов в 1996-2004 годах, а также в рамках субъектов Федерации в 2006 году доказали, что эффективные методы позволяют повысить темпы роста, но параллельно ведут к углублению территориальных различий. Другие варианты сокращают пространственные разрывы, хотя при этом одновременно замедляют экономическое развитие.

Попробуем несколько изменить схему расчетов и адаптировать модель к новым задачам. Прежде всего, наряду с инвестициями учтем все остальные виды распределяемых бюджетных ресурсов. Кроме того, представим, что средства всегда направляются в самые результативные субъекты Федерации, имеющие наивысшую предельную производительность. В первом случае откажемся от выравнивания при помощи безвозмездных перечислений и перераспределим их для получения максимальных объемов общественных услуг и валового выпуска. Во втором – переведем выравнивающие дотации и другие трансферты в инвестиции и рассчитаем наилучший вариант пространственного применения. В третьем случае дополним оптимальное распределение «потока» инвестиций и бюджетных расходов оценкой соответствующих изменений «запаса» производственного и человеческого капитала. Проанализируем полученные данные с точки зрения эффективности и равенства (Таблица 3-8).

Базой для сравнения выберем фактические итоги 2005 года: валовой региональный продукт в объеме 17976 миллиардов рублей, средневзвешенный ВРП на одного занятого – 269,1 тысяч рублей, его медианное значение – 170,7 тысяч рублей, превышение максимального уровня над минимальным – 14,0 раз и средневзвешенный коэффициент вариации – 0,579 (Таблица 3-8, столбец 1).

В 2005 году федеральный бюджет направил регионам более 440 миллиардов рублей в виде выравнивающих дотаций из ФФФПР и других межбюджетных трансфертов (450,1 миллиардов рублей по отчету Федерального казначейства и 442,3 миллиарда по данным Росстата о безвозмездных поступлениях бюджетам нижестоящих уровней; в дальнейших расчетах использованы материалы Росстата, отраженные в статистических ежегодниках за 2006 год).

Безвозмездные перечисления, в основном, выполняли функцию выравнивания обеспеченности территорий общественными благами. Однако, их можно было подчинить увеличению валового выпуска, если сначала вычесть, а затем перераспределить в соответствии с избранным критерием

эффективности.

Таблица 3-8.

Результаты моделирования и варианты распределения факторов производства (2005 г.).

| | | Эффективное распределение по предельной производительности (ПП) | | | | | |
|---------------|--------------------------------------|---|---------------------------------------|---|--|-----------------------------|-------------------------------------|
| | | фактические итоги 2005 г. | трансферты → по ПП бюджетных расходов | трансферты → в бюджетные инвестиции, последние – по ПП инвестиций | трансферты → по ПП бюджетных расходов, бюджетные инвестиции → по ПП инвестиций, накопление основных фондов, эластичность труда | | |
| | | 1 | 2 | 3 | 4 низкая эластичность* | 5 высокая эластичность** | 6 «сверхвысокая» эластичность*** |
| Эффективность | ВРП | | | | | | |
| | всего (миллиардов рублей) | 17976 | 18492 | 18103 | 18980 | 19189 | 19414 |
| | изменение (%) | 100,0 | 102,8 | 100,7 | 105,5 | 106,7 | 107,9 |
| Эффективность | на 1-го занятого (тысяч рублей) **** | 269,1 | 276,9 | 271,1 | 284,1 | 287,3 | 290,7 |
| | ВРП на 1-го занятого | | | | | | |
| | медиана (тысяч рублей) | 170,7 | 159,9 | 153,7 | 154,3 | 157,9 | 168,4 |
| Равенство | размах вариации (раз) | 14,0 | 19,9 | 27,2 | 22,9 | 20,0 | 12,9 |
| | средневзвешенный КВ ***** | 0,579 | 0,645 | 0,647 | 0,643 | 0,603 | 0,506 |

* низкая эластичность труда по валовому доходу $\delta=0,01$; ** высокая эластичность труда по валовому доходу $\delta=0,05$; *** сверхвысокая эластичность труда по валовому доходу $\delta=0,20$ (агрегат δ (дельта) вычисляется по ранее рассмотренной формуле, его экономический смысл и вопросы применения рассмотрены в предыдущей главе. Значение «сверхвысокой» эластичности $\delta=0,20$ получено расчетным путем и представляет собой величину δ , при которой одновременно происходит рост ВРП и снижение неравномерности его

территориального распределения по сравнению с фактическими итогами 2005 года); **** средневзвешенная величина; ***** средневзвешенный коэффициент вариации.

Источник: расчеты автора.

Первым должен получить порцию дополнительных поступлений регион с максимальной предельной производительностью. При фиксированном ВРП и притоке ресурсов его производительность неизбежно сократится. Когда снижение достигнет значений следующего по рангу региона, первый и второй станут реципиентами, пока их показатели не уменьшатся до уровня третьего и т.д. К концу процедуры, некоторые территории вообще лишатся трансфертов, но эффективные субъекты получают намного больше первоначальных объемов. Очевидно, что в итоге произойдет рост ВРП при усилении региональных различий.

Именно это и подтверждают результаты проведенных расчетов (Таблица 3-8, столбец 2). Прогнозируемое увеличение валового выпуска за счет отказа от финансовой помощи и перераспределения высвободившихся средств по рыночным критериям составляет 516 миллиардов рублей или 2,9% в год. Данные цифры дают хотя и весьма приблизительный, но достаточно обоснованный ответ на вопрос об экономической «цене» осуществляемых в России программ бюджетного выравнивания, привлекающий пристальное внимание ученых [Лавровский, Постникова, 2005; Якобсон, 2006; Зубаревич, Урожаева, 2008].

Приведенная оценка отражает лишь прямые, но никак не косвенные итоги финансового передела. По-видимому, полное количественное описание такого сложного процесса как углубление пространственных разрывов вообще не всегда осуществимо. Для иллюстрации возможных последствий приведем только один факт: при эффективном распределении 235,2 из 442,3 миллиардов рублей, или 53,2% всех трансфертов должны поступить в «сверхпроизводительные» Москву и Тюменскую область. Соответственно, бюджетные возможности наименее эффективных территорий катастрофически сократятся, в частности в Республике Ингушетия в 5,7 раз, в Республике Тыва в 4,5 раза и т.д. Разумеется, это неприемлемо ни по политическим, ни по социальным причинам.

Следующий вариант распределения предполагает расширение бюджетных капиталовложений за счет трансфертов. Простой перевод безвозмездных перечислений в инвестиции в рамках одного и того же региона означает снижение валового выпуска, поскольку в нашей модели эластичность

бюджетных расходов (0,336) превышает показатель инвестиций (0,327), а накопление основных фондов пока не учитывается. Поэтому, нужно не просто инвестировать трансферты, но еще и оптимизировать пространственную структуру приложения капитала. Это достигается при помощи критерия предельной производительности и описанной выше процедуры эффективного распределения. Таким путем реально обеспечить прирост ВРП в размере 127 миллиардов рублей или 0,7% в год (Таблица 3-8 столбец 3). Указанные величины, в сущности, представляют собой минимально возможную «цену» потребления общественных услуг вместо максимально эффективного инвестирования затрат на их производство.

Как и в предыдущем варианте, рост выпуска сопровождается почти двукратным увеличением разрыва самого высокого и низкого ВРП на одного занятого (с 14,0 до 27,2 раз), а также ощутимым повышением коэффициента вариации (с 0,579 до 0,647). И снова, 462 из 696 миллиардов рублей или 66,4% всех бюджетных ресурсов направляются в «сверхэффективные» Москву и Тюменскую область, а 24 субъекта федерации не получают вообще ничего, что серьезно противоречит действующим принципам распределения бюджетных капиталовложений.

В первых двух вариантах рассматривается перераспределение «потока» бюджетных расходов и инвестиций. Однако, полученные результаты необходимо уточнить с учетом изменений «запаса» человеческого и производственного капитала. В отношении основных фондов это сделать сравнительно легко. Действительно, в 2005 году возможные инвестиции за счет бюджетных источников составляют 696 миллиардов рублей, или 1,7% от стоимости основных фондов. Перераспределение этой доли основного капитала в соответствии с рассчитанной пространственной структурой инвестиций дает вполне приемлемую оценку накопления.

Гораздо сложнее, если вообще возможно, отразить увеличение человеческого капитала за счет бюджетных расходов. В данной модели под приростом человеческих ресурсов понимается только один, хотя и самый важный его элемент – расширение занятости. Фактически, к перечню факторов производства, допускающих пространственную оптимизацию, добавляется работающее население. С целью измерения подвижности последнего вводится понятие эластичности труда по валовому доходу. Предполагается, что предложение общественных услуг означает рост ВРП, который в свою очередь повышает спрос на рабочую силу и дает толчок к снижению безработицы и притоку трудоспособного населения.

Математический и экономический смысл этих взаимосвязей описан в предыдущей главе, а механизм расчета коэффициентов эластичности труда (агрегат δ) приведен ранее. Напомним, что значение $\delta_l=0,01$ имеет следующую интерпретацию: если в нынешнем году валовой доход на одного работника в данном регионе в 2 раза превышает национальный средний уровень, то в будущем году доля региона в общей занятости увеличивается на 1%. По нашим оценкам, это примерно соответствует средней эластичности труда по валовому доходу среди субъектов Российской Федерации в 2004-2005 годах. Отметим также, что проведенные расчеты относятся к одному лишь 2005 году. Поэтому, под влиянием лучшей результативности территориального распределения изменяется базовое значение ВРП.

Эластичность трудовых ресурсов в сочетании с размещением трансфертов и инвестиций по предельной производительности позволяет разрешить принципиальное противоречие бюджетной политики, а именно: одновременно ускорить рост валового выпуска и сократить территориальные разрывы (Таблица 3-8 столбцы 4-6). Причем, теоретически возможна даже ситуация, когда показатели неравенства окажутся ниже фактического уровня 2005 года, а ВРП вырастет сразу на 1438 миллиардов рублей или на 7,4% (Таблица 3-8 столбец 6). Правда при этом в течении одного года за счет миграции, снижения безработицы и повышения экономической активности населения занятость должна увеличиться в Москве сразу на 2546 тысяч человек, в Тюменской области – на 1280 тысяч, в республиках Коми и Саха, Мурманской и Сахалинской областях, а также в Пермском крае – незначительно возрасти, а во всех остальных территориях – соответственно сократиться. Разумеется, подобные перемещения рабочей силы трудно представить даже в тоталитарной плановой, не говоря уже о демократической рыночной системе. И все же, данный пример имеет не только теоретическое значение. По-видимому, именно так выражается количественная сторона компромисса эффективности и равенства, сочетающего максимизацию выпуска с сокращением нынешних пространственных различий.

* * *

Выводы данной главы можно разделить на три части. **Во-первых**, анализ субнациональных бюджетных расходов в составе факторов производства позволяет получить статистически значимые оценки региональной производственной функции и предельной факторной производительности. **Использование последней в качестве критерия**

эффективности дает возможность не только качественно, но и количественно сравнить конкурирующие варианты применения **финансовых ресурсов**. В частности, отказ от бюджетного выравнивания и передача средств в наиболее результативные регионы обеспечивают прирост ВРП в размере от 0,7 до 2,9 % в год, но в полтора-два раза увеличивают разрыв максимального и минимального уровней душевых доходов. С нашей точки зрения, именно так формулируется проблема выбора приоритетов, который предстоит сделать российским общественным, политическим и правительственным кругам.

Во-вторых, размещение трудовых и капитальных ресурсов в Российской Федерации слабо связано с их предельной производительностью, т.е. не является эффективным. При этом, труд представляет собой настолько важный и специфический фактор производства, что оптимизация занятости позволяет разрешить принципиальный конфликт целей территориального развития и добиться повышения темпов роста одновременно со снижением пространственных различий. Вероятнее всего, **крупномасштабное перемещение населения является тем самым инструментом, без которого уже невозможно ощутимое сближение уровней благосостояния в российских регионах.** Это подчеркивает важность рациональной трудовой миграции, стимулирование которой зачастую выпадает из числа государственных приоритетов.

В-третьих, начальный период устойчивого роста показал, что **рыночные механизмы все же еще слишком слабы,** чтобы обеспечить заметное повышение эффективности географического распределения ресурсов. По-видимому, в России сложилась ситуация, когда улучшение экономической среды и устранение провалов нарождающегося рынка требует намного более активного государственного участия, а консенсус в отношении нерыночных методов воздействия пока не сформировался. В этих условиях, с учетом сложности стоящих задач и ограниченных возможностей управляющих органов, доминирующим принципом их деятельности следует считать не исправление кажущихся недостатков, а **стимулирование бесспорных достижений,** т.е. поддержку эффективной территориальной динамики факторов производства.

Так например, в 2000-2005 годах трудовая миграция явно смещалась в направлении регионов с высокой предельной производительностью труда, а значит, несмотря на возможные социальные издержки, **эффективным стоило бы признать углубление этого стихийного людского потока.** Инвестиции и основные фонды, напротив, концентрировались не столько в самых

результативных, сколько в наиболее обеспеченных субъектах Федерации. Следовательно, **разумным являлось повышение привлекательности «небогатых», но потенциально прибыльных территорий**, не получавших достаточных капитальных вложений. В области бюджетных ресурсов рост затрат на выравнивание не поспевал за расширением региональных различий, что вызывало законные сомнения в правильности принимаемых мер. Очевидно, логичным было бы **выдвижение альтернатив, количественная оценка вариантов и широкая общественная дискуссия о направлениях бюджетной политики**.

Проведенное исследование можно значительно расширить и углубить, если раздвинуть временные рамки анализа, уточнить объемы и критерии перераспределения ресурсов, ввести понятие эффективности производства общественных благ и т.д. Тем не менее, неизбежные неточности и упрощения не отменяют главного **вывода о том, что количественное решение задачи выбора эффективности и равенства возможно и необходимо для качественного скачка в региональной политике**. Условием этого является **активная и обоснованная деятельность федерального правительства** в области пространственного размещения экономических ресурсов. Следовательно, анализ перераспределительной, или выравнивающей функции общественных финансов дает еще один аргумент в **пользу эффективности централизма** в системе межбюджетных отношений Российской Федерации.

Глава 4. Региональные аспекты повышения эффективности предоставления общественных услуг.

В данной главе анализируется одна из важнейших **финансовых функций, связанная с предоставлением различных видов общественных услуг**. Объект исследования охватывает сферы **образования, здравоохранения и спорта, а также социальной политики**, наиболее полно отражаемые в официальных отчетах Росстата об исполнении консолидированных субнациональных бюджетов. **Цель дальнейшего анализа состоит в том, чтобы изучить свойственные Российской Федерации особенности пространственного распределения соответствующих расходов, установить границы возможной экономии от повышения их эффективности и предложить оптимальные пути использования сберегаемых средств**. На этой основе, по нашему мнению, можно наметить перспективные направления совершенствования бюджетной политики, и, в конечном счете, сделать выводы об эффективности либо централизованных, либо децентрализованных вариантов использования бюджетных ресурсов.

Актуальность избранной темы связана с циклическим расширением социальных расходных статей в середине 2000-х годов, которое стало возможным в условиях серьезного улучшения ситуации в российских общественных финансах. Как известно, простое увеличение затрат без соответствующего повышения эффективности далеко не всегда ведет к наращиванию производства и предложения общественных благ. Теоретическое объяснение этого дает так называемый эффект Баумоля (Baumol effect), устанавливающий замедленный рост производительности в публичном секторе экономики. Эмпирическое подтверждение указанного явления содержит опыт многих стран. В частности, в экономической литературе широко известен пример Чили, где быстрое трехкратное увеличение расходов на здравоохранение не привело к видимым изменениям в области здоровья населения [Aninat, Bauer, Cowan, 1999]. С учетом перечисленных соображений неудивительно, что начавшаяся в России передача части конъюнктурных доходов на нужды социального сектора вызывает большой интерес и с научной, и с практической точки зрения.

Именно поэтому, в данной главе сделана попытка обобщить известные подходы к анализу эффективности бюджетных затрат, привести вариант сравнительной оценки по регионам Российской Федерации и определить возможные пределы ее повышения. В первом параграфе рассматриваются

соответствующие теоретические концепции, во втором – обсуждается методика и приводятся результаты количественных расчетов и в третьей – предлагаются варианты использования потенциальной экономии от улучшения продуктивности расходов, важные для совершенствования пространственных аспектов бюджетной политики.

4.1. Существующие подходы к оценке бюджетной эффективности.

Проблема эффективности в теории общественных финансов имеет множество измерений, соответствующих задачам государственного сектора экономики. Аллокационная эффективность предполагает оценку функций общественного благосостояния и применение различных критериев к оптимизации использования ресурсов. Эффективность перераспределения доходов связана с поиском компромисса между получением наивысших результатов и достижением приемлемых показателей равенства.

В данной главе изучается эффективность производства общественных благ, понимаемая как соотношение осуществляемых затрат и получаемых результатов. В этой области применяется весьма развитый аналитический аппарат оценки расходных бюджетных программ, основанный на сравнении приведенных издержек и выгод. Различные варианты сравнения, в частности, составляют основу бюджетирования, ориентированного на результат (БОР, или *results oriented budgeting*), активно внедряемого во многих развитых и развивающихся странах, включая Россию. Подсчет затрат и конечных итогов с учетом экстерналий, денежное выражение величин, не являющихся предметом рыночного обмена, приведение различных расходных программ к единому моменту времени, учет риска и приоритетов распределения, а также другие подобные методы достаточно хорошо проработаны с теоретической точки зрения. Однако в реальной жизни их использование сталкивается с такими серьезными трудностями, что это заставляет искать альтернативные пути решения перечисленных задач.

Неудивительно, что в последние годы быстро развивается более узкое и, в определенном смысле, более «практичное» направление анализа эффективности, существенно отличающееся от упомянутых выше. Во-первых, результаты не выражаются в денежном виде, а замещаются косвенными статистическими индикаторами. Во-вторых, предметом анализа является не эффект в виде разницы выгод и издержек, а собственно эффективность как частное от деления натуральных показателей результатов на величины

бюджетных затрат. В-третьих, критерием оптимальности считается не максимизация чистой выгоды, а минимизация расходов на достижение определенного уровня полезности. Удовлетворяющие этим условиям варианты производства, регионы или страны (в зависимости от уровня исследования) объявляются «технически эффективными» и формируют своеобразную систему количественных ориентиров, или «границу эффективности» (*efficiency frontier*). Затраты всех прочих субъектов относятся к категории условно-излишних, которые можно сократить при повышении производительности бюджетных расходов.

Вопрос об экономической эффективности государства всегда привлекал пристальное внимание ученых. В частности, один из наиболее известных обзоров литературы содержит не менее сотни наименований [Tanzi, Schuknecht, 1997]). Несмотря на такое обилие научных трудов, сравнительные исследования эмпирических данных на основе упомянутой выше «практичной» (непараметрической) методики появились относительно недавно. Изучение ситуации началось со стран ОЭСР, поскольку в рамках этой экономической группировки накоплен наиболее представительный массив необходимой информации [Alfonso, Schuknecht, Tanzi, 2003]. Затем появился анализ ситуации в развивающихся государствах [Herrera, Pang, 2005] и в новых членах ЕС [Alfonso, Schuknecht, Tanzi, 2006]. С точки зрения нашего исследования вполне достаточно отметить только один общий вывод, содержащийся во всех перечисленных работах: общественные финансовые ресурсы могут расходоваться намного более экономно и продуктивно, чем в настоящее время. Этот достаточно предсказуемый результат впоследствии удалось развернуть и статистически подтвердить в ходе многочисленных страновых исследований (например [Mattina, Gunnarsson, 2006] и др.).

А вот в России, скорее всего, ситуация развивалась по-другому, а именно: практика реформирования бюджетной системы несколько обгоняла теоретическое осмысление проблем эффективности. С нашей точки зрения, это было вполне естественно и даже оправдано в условиях значительного расширения бюджетных доходов и весьма умеренной расходной политики, которые являлись важнейшими характеристиками общественных финансов Российской Федерации во второй половине 2000-х годов. Действительно, за несколько лет благоприятной экономической конъюнктуры и притока экспортных доходов удалось серьезно улучшить показатели устойчивости бюджетной системы, вывести страну на второе место в мире после Норвегии по профициту сначала центрального, а затем и расширенного правительства на

кассовой основе, сформировать крупные резервные фонды, сдерживать прирост новых государственных обязательств, изменить структуру государственного долга, снизить долговую нагрузку, решить множество организационных проблем. Это позволило, если не устранить полностью, то хотя бы несколько смягчить влияние международного финансового кризиса на национальную экономику в 2009 году.

В то же время, несмотря на рост поступлений, доля расходов расширенного правительства в ВВП даже сократилась с 38,2 до 31,8% (2002-2006 годы, методология GFS, [IMF, GFS. 2007. С.13]). В конце 2000-х годов прогнозировалось некоторое смягчение налогово-бюджетной политики, прежде всего в связи с реализацией антикризисных мероприятий. Однако даже в этом случае по мнению экспертов МВФ, которое кажется нам достаточно обоснованным, уровень затрат в секторе государственного управления к 2010 году не должен был превысить 31,8-32%.

Стабильность бюджета дала возможность ощутимо увеличить финансирование и улучшить положение дел в социальной сфере. Ассигнования на эти цели резко возросли в 2005-2006 годах, в т.ч. на образование с 3,5 до 3,9%, на здравоохранение – с 2,2 до 4,0 %, на жилье и коммунальные услуги – с 1,7 до 2,4% и прочие социальные расходы – с 6,7 до 8,4% ВВП. В последующие годы темпы роста заметно снизились, а общее увеличение расходов по предварительным оценкам составило 0,4% [IMF, 2007. С.19-22]. Все это позволило вывести долю социальных затрат если и не на уровень конца 1980-х, то по крайней мере – предкризисного 1997 года.

Расширение расходов вполне закономерно сопровождалось усилением работы в области повышения их эффективности. Как известно, министерство финансов РФ еще в 2005 году предложило внедрить систему косвенных показателей результативности и механизм сопоставления их с бюджетными затратами [Минфин РФ, 2005]. Однако, вопросы о сравнении отдельных регионов, о количественных ориентирах возможного повышения отдачи и, самое главное, об использовании полученной аналитической информации оказались не вполне проработанными. В результате, по мнению некоторых специалистов, ставшие обязательными доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДы) на первых порах превратились не в интегральную, а скорее в параллельную часть бюджетной работы [Якобсон, 2006. С.42]. По-видимому, в данной ситуации возникла необходимость не только улучшить существующие методики, но и задуматься о более прочном теоретическом обосновании расчетов эффективности. Именно с этой точки

зрения стремительно развивающиеся непараметрические методы анализа кажутся нам наиболее перспективными и полезными.

Применение указанных методов к российским условиям не заставило себя ждать. В 2007 году специалистами МВФ была осуществлена первая оценка бюджетной эффективности для Российской Федерации на основе новых подходов [IMF, 2007-1]. В частности, межстрановой сравнительный анализ социальных расходов позволил установить, что ряд «технически эффективных» стран с переходной экономикой получал аналогичные результаты, затрачивая в среднем на 30% меньше российского уровня. Примерно такие же цифры характеризовали разрывы в показателях бюджетной результативности среди регионов страны. Исследование МВФ стало первым опытом применения «практичного» подхода к условиям России, а потому заслуживает самого пристального внимания.

4.2. Продуктивность социальных расходов в регионах Российской Федерации.

Анализ эффективности по непараметрической методике базируется на трех концепциях, включающих результативность, абсолютную и «техническую» эффективность деятельности общественного сектора. Результативность (P – performance) и абсолютная эффективность (E – effectiveness) определяются по нижеприведенной формуле и затем нормализуются путем деления на стандартное отклонение и принятием среднего значения за единицу:

$$P_i = \sum_{j=1}^n \omega_j P_{ij}; \quad E_i = \sum_{j=1}^n \frac{P_{ij}}{E_{ij}}$$

где i – страна или регион, j – сфера деятельности, P_{ij} – социально-экономические индикаторы результативности общественного сектора, ω – удельный вес каждого индикатора в соответствии с функцией общественной полезности (в данном случае из-за недостатка информации принято значение $\omega=1$), E_{ij} – консолидированные бюджетные расходы в процентах к ВРП.

«Техническая» эффективность определяется путем сравнения реальных расходов с минимальным уровнем, теоретически достаточным для получения аналогичного результата. С этой целью определяется эмпирическая граница эффективности.

На двухмерном графике, представляющем страны или регионы в виде

точек с координатами результатов по вертикали и затрат по горизонтали, проводится соединительная выпуклая ломаная линия, выше и левее которой не остается ни одного объекта. Точки, лежащие на этой линии-границе считаются «технически-эффективными» и получают максимальную оценку, равную единице. Затем определяется перпендикулярное расстояние каждой оставшейся точки до границы, выражаемое в виде от единицы до нуля. Значение 0,7, например, указывает, что аналогичные результаты теоретически могут быть получены за счет 70% осуществленных затрат.

Существуют различные варианты вычислений. В частности, возможно формирование линии границы в виде нескольких прямоугольников-ступеней. Такой подход позволяет значительно упростить вычисления. Тем не менее, в настоящее время уже разработан весь необходимый математический аппарат для оценки расстояния от точек (объектов) до эмпирической границы эффективности по перпендикулярной прямой.

Подробные формулы расчетов включают несколько уравнений матричной алгебры и в данной работе не приводятся (детальное описание расчетного аппарата см. [Fare, Grosskopf, Lovell, 1994]). Отметим лишь, что смысл этих математических процедур заключается в сравнении интересующих нас показателей по конкретным объектам наблюдения с эмпирически отобранными «пограничными» образцами лучшей практики. Данный метод «охвата» данных линией границы (data envelopment analysis), несмотря на существенные ограничения, широко применяется в изучении эффективности производства частных и общественных услуг.

Процесс формирования границы эффективности и геометрический смысл необходимых вычислений иллюстрирует условный пример, отраженный на Схеме 4-1.

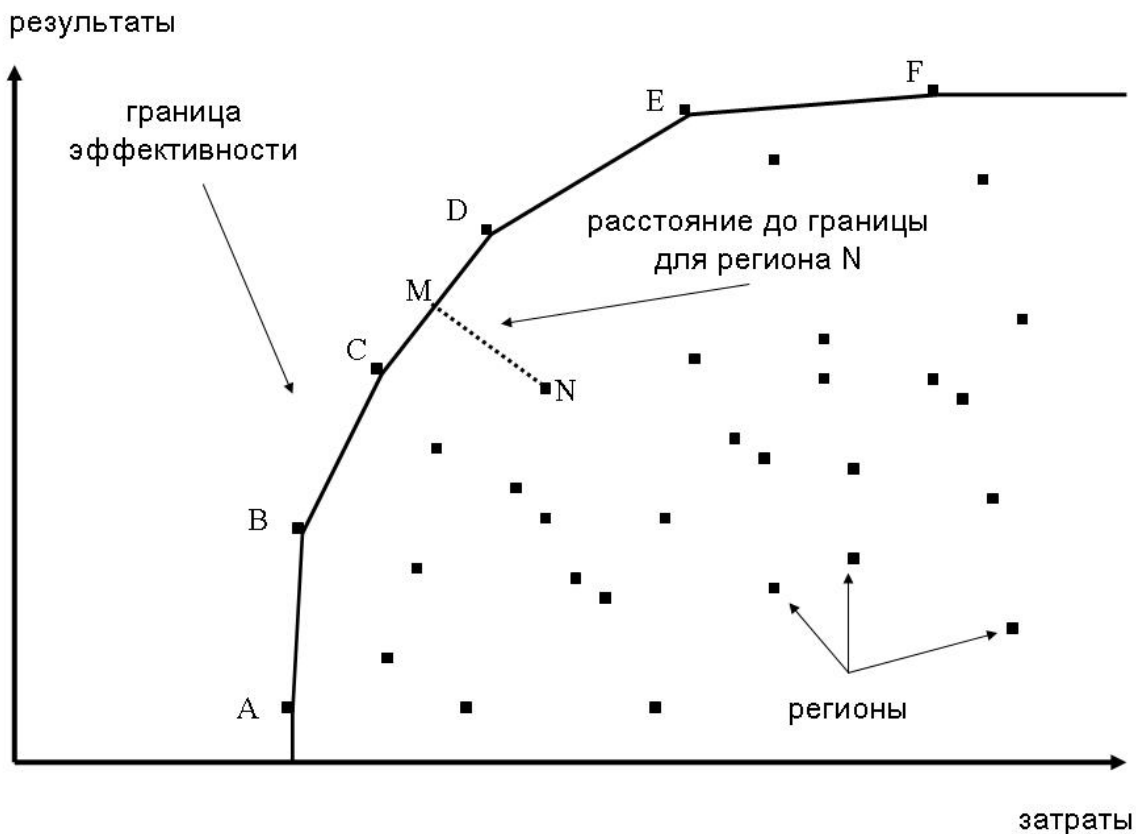
Точки A , B , C , D , E и F на Схеме 4-1 имеют соотношение затрат и результатов, принимаемое за единицу. Соединяющая их линия формирует эмпирическую границу эффективности. Задача вычислений состоит в том, чтобы для каждой из охваченных границей точек определить кратчайшее расстояние до пограничной линии. Например, для точки (региона) N этим расстоянием является перпендикуляр MN , опущенный на участок CD .

Именно такая работа и проделана специалистами МВФ применительно к странам с переходной экономикой и регионам России. Сфера их исследования включает три направления бюджетных расходов: здравоохранение, образование и социальную политику, относительно которых имеется достаточно полная информация для проведения международных и внутрироссийских

межрегиональных сопоставлений.

Схема 4-1.

Условный пример формирования границы эффективности и смысла расчетов для каждого из регионов.



Показатели результативности относятся к периоду 2002-2004 годов. Они включают следующие статистические индикаторы: 1) в области здравоохранения – а) количество больничных коек и врачей на 10 тысяч населения, б) детскую смертность в возрасте до 1 года на миллион рождений, в) среднюю продолжительность жизни всего населения; 2) в области образования – а) охват детей и молодежи учреждениями дошкольного, среднего и среднего профессионального образования, б) количество учащихся на одного преподавателя; 3) в области социального обеспечения – а) процент бедного населения, определяемый по специфическим для каждой страны критериям (процент населения, получающий менее половины медианного дохода в Польше, процент населения с доходами менее прожиточного минимума в России и т.д.), б) коэффициент Джини, характеризующий неравномерность

распределения доходов. Затраты представляют собой отношение соответствующих расходов консолидированных бюджетов к валовому внутреннему или валовому региональному продукту.

Международные сопоставления данных по трем социальным направлениям свидетельствуют, что относительная эффективность бюджетных расходов в России выражается величинами 0,72 для здравоохранения и 0,75 для социальной политики. Следовательно, некоторые страны с близким уровнем экономического развития получают аналогичные результаты затрачивая на 28% и 25% меньше российского бюджета. А вот эффективность расходов на образование в России достигает 1,0. Это не говорит об отсутствии проблем, но демонстрирует высокие результаты и минимальные издержки среди группы изученных государств.

Указанный подход вполне применим к анализу регионов Российской Федерации. Как показывают расчеты по приведенным выше формулам, нормализованные показатели результативности в области здравоохранения изменяются в пределах от 0,60 (Ингушская Республика) до 1,30 (Санкт-Петербург). Абсолютная эффективность расходов самая низкая в той же Ингушетии (0,04), а самая высокая – в Москве (1,09). Однако, для получения более чем скромных ингушских результатов используется настолько малое количество бюджетных средств, что на данном уровне полезности Ингушетия оказывается «технически-эффективной», попадает на границу эффективности и получает относительную оценку 1,0 по результатам охвата других регионов пограничной линией. Вместе с Ингушетией границу формируют Белгородская, Кировская, Липецкая, Магаданская, Самарская и Томская области, республики Мордовия и Северная Осетия-Алания, города Москва и Санкт-Петербург, а также Чукотский автономный округ. При этом, Ингушетия и Северная Осетия, скорее всего, относятся к категории статистических «выбросов», зато другие регионы демонстрируют высокие результаты также и в образовании, и в социальной защите населения. Полный перечень всех «технически-эффективных» регионов, формирующих линии эмпирических границ, приведен в Таблице 4-1.

Уровень «технической эффективности» в Российской Федерации по всем трем социальным секторам, исчисленный по формуле простой средней, составляет 0,64 (0,62 в здравоохранении и социальной политике и 0,68 в образовании). Следовательно, те же самые социальные результаты могут быть получены при затратах в 64% от фактических. Примерно такой уровень наблюдается во Владимирской, Калининградской и Оренбургской областях,

Республике Мордовии и Краснодарском крае. Пятерка наиболее «технически эффективных» регионов с показателями 91-95% включает Тюменскую, Томскую и Ярославскую области, Санкт-Петербург и Республику Коми. Пятерка «отстающих» имеет результат в 19-27% и состоит из республик Тыва, Алтай, Адыгея, Калмыкия и Карачаево-Черкессия (подробные результаты см. [IMF, 2007. С.47]).

Таблица 4-1.

Регионы, формирующие «границы эффективности».

| | Регион |
|---------------------|--|
| Здравоохранение | Белгородская, Липецкая, Москва, Санкт-Петербург, Ингушетия, Северная Осетия-Алания, Мордовия, Кировская, Самарская, Томская, Магаданская, Чукотский |
| Образование | Курская, Липецкая, Смоленская, Тверская, Ярославская, Москва, Коми, Вологодская, Новгородская, Северная Осетия-Алания, Краснодарский, Астраханская, Удмуртская, Кировская, Нижегородская, Пермская, Самарская, Тюменская, Челябинская, Иркутская, Омская |
| Социальная политика | Тверская, Ярославская, Карелия, Коми, Ленинградская, Санкт-Петербург, Удмуртская, Тюменская |

Источник: составлено по данным МВФ [IMF, 2007. С.47].

Пожалуй, важнейший вывод из статистического анализа региональных данных заключается в том, что в российских условиях существенная вариация расходов ведет к получению очень близких результатов. В частности, разрыв предельных показателей результативности социального сектора составляет примерно 2 раза с коэффициентом вариации 0,16. В то же время, максимальные и минимальные душевые бюджетные расходы на социальные цели различаются уже в 30 раз, а крайние показатели абсолютной эффективности – примерно в 15 раз при соответствующих значениях коэффициентов вариации 0,68 и 0,4 [IMF, 2007. С.24]. Такие серьезные колебания эффективности использования бюджетных ресурсов требуют объяснения и более подробного экономического анализа.

Значительная часть межрегиональных различий эффективности связана с экзогенными факторами, не зависящими напрямую от деятельности социального сектора. К ним относятся социальные и природные условия, бюджетные отношения с федеральным правительством, качество

государственного управления, развитость гражданского общества, частные расходы населения на образование и здравоохранение в субъектах Федерации. В цитируемом исследовании МВФ выбор конкретных статистических показателей, характеризующих пять названных элементов экзогенной среды, осуществлен путем экспертного отбора на основе рекомендаций научной литературы. Так например, отношения с федеральным правительством оцениваются по доле трансфертов в доходах региональных бюджетов, качество государственного управления – по показателям инвестиционного риска агентства «Эксперт РА» и величине теневой экономики, в свою очередь конкретизированной до удельного веса «прочих поступлений» в структуре доходов населения и т.д. [IMF, 2007. С.25-26].

Регрессионный анализ показал, что до 50-80% региональной вариации абсолютной и «технической» эффективности расходов удается объяснить колебаниями избранных экзогенных индикаторов. Некоторые результаты выглядят вполне предсказуемыми. Так например, эффективность положительно связана с образовательным уровнем и долей городского населения, отражающими развитость гражданского общества, но отрицательно – с инвестиционным риском данного региона и долей теневой экономики.

В то же время, к разряду несколько неожиданных находок следует отнести установленную позитивную корреляцию эффективности в сфере образования и здравоохранения с уровнем экономического развития. Это говорит об отсутствии в российских регионах эффекта Баумоля, т.е. снижения результативности дополнительных вложений в данные сектора общественных услуг. По-видимому, данное явление начинает проявляться после создания определенной инфраструктуры, поддержание которой уже не требует серьезного расширения затрат. Подобный результат, впрочем, вполне соответствует имеющимся у нас данным некоторых эмпирических межстрановых сопоставлений, согласно которым результативность расходов в двух названных областях устойчиво ассоциируется с высоким уровнем душевых доходов [Herrera, Pang, 2005].

Заслуживает пристального внимания и вывод о типе взаимосвязи эффективности с долей федеральных трансфертов в региональных бюджетных поступлениях. В этой области теория общественных финансов выдвигает два аргумента: во-первых, безвозмездные перечисления, как правило, используются менее эффективно, чем собственные доходы, и во-вторых, механизм распределения и выравнивания часто создает стимулы искусственного завышения затрат, расширения занятости в общественном секторе и даже

определенных политических шагов в период избирательных кампаний для получения дополнительных федеральных средств [Ter-Minassian, 1997; Gimpelson, Treisman, 2002; Popov, 2004]. Оба эти положения неплохо подтверждаются результатами рассматриваемой регрессии: доля трансфертов негативно коррелирует с показателями эффективности. Более того, на нее приходится не менее 60% объясненной вариации результативного признака. Это еще раз подчеркивает, насколько масштабные задачи стоят в сфере распределения федеральных бюджетных ресурсов по каналам выравнивания и финансовой помощи.

Очевидно, что кроме перечисленных в исследовании МВФ экзогенных факторов, региональные колебания эффективности зависят от множества эндогенных величин. В обобщенном виде они представляют собой конкретную работу в области бюджетирования, анализом которой постоянно занимается российское Министерство финансов. Регулярный мониторинг, распространение лучшей практики, методическая помощь министерства в развитии региональных бюджетных систем широко представлены в общедоступных информационных ресурсах и, по нашему мнению, заслуживают весьма высокой оценки. Тем не менее, качественные характеристики территориальных бюджетов не дают представления о количественных границах и экономической значимости повышения эффективности. Однако, на эти вопросы можно ответить, опираясь на данные межрегиональных сравнений, полученные специалистами МВФ [Белов, 2008-4. С.19-21].

Для решения поставленной задачи суммы возможной экономии от повышения отдачи расходов до уровня эмпирически отобранных «технически-эффективных» регионов (формирующих «границу эффективности») определим по следующей формуле:

$$Y = \sum_{i=1}^{79} \sum_{j=1}^3 E_{ij} (1 - x_{ij})$$

где Y – возможная экономия, i – регион, j – статья социальных расходов, E_{ij} – расходы консолидированного бюджета i -го региона по j -й статье, x_{ij} – соответствующая «техническая» эффективность i -го региона по j -й статье.

Количество регионов примем равным 79 ($i=79$), поскольку автономные округа придется учесть в составе более крупных субъектов Федерации, а Чеченскую республику – исключить из списка. Расходы консолидированных бюджетов на цели образования, здравоохранения и социальной политики приведем по материалам Росстата в миллионах рублей. Оценки «технической» эффективности 79 регионов по трем указанным социальным статьям,

относящиеся к периоду 2002-2004 годов и выраженные в цифрах от 1 до 0, возьмем из процитированного исследования МВФ [IMF, 2007. С.47].

По расчетам для 2009 г., общая сумма экономии, которую возможно получить при доведении отдачи социальных бюджетных расходов до наивысшего уровня, свойственного ряду «технически-эффективных» территорий России, достигает 879,3 миллиарда рублей. При этом, наибольшая часть в размере 332,8 миллиарда рублей приходится на образование, 231,2 миллиарда рублей – на здравоохранение, и 315,3 миллиарда рублей – на социальную политику. В процентах к фактическим расходам это составляет, соответственно, 30,1% от общей суммы, 26,1% – на образование, 32,2% от затрат на здравоохранение и 33,8% – на социальную политику. Приведенные цифры подтверждают ранее сделанный вывод о том, что основные проблемы, связанные с низкой эффективностью, сосредоточены в области здравоохранения и социальной защиты. Ситуация в сфере образования на этом фоне выглядит несколько лучше, хотя и оставляет широкое поле деятельности для улучшения.

Полученные данные о потенциальной экономии можно рассматривать с двух точек зрения – относительной и абсолютной. Отношение сберегаемых средств к фактическим бюджетным расходам основано на оценках «технической» эффективности и, собственно говоря, уже исследовано специалистами МВФ. А вот анализ абсолютной экономии не только несет ощутимый элемент новизны, но и позволяет сделать ряд важных выводов о приоритетах бюджетной политики. Рассмотрим ранжированные показатели величин возможной экономии бюджетных расходов на социальные цели (Таблица 4-2).

Наибольшая сумма экономии – 83,7 миллиардов рублей или 9,5% от суммарной по России – сосредоточена в Московской области. Причины этого связаны с тем, что, во-первых, абсолютные размеры областных социальных расходов достаточно велики (173,7 миллиарда рублей или 5,9% от общероссийских), а во-вторых, эффективность их использования весьма низка и аналогичные результаты, в принципе, могут быть достигнуты при сбережении 48,2% фактических затрат. Наряду с Московской областью, первая пятерка регионов, допускающих неэффективные расходы в наибольших абсолютных объемах, включает Москву, Ростовскую область, Красноярский край и Кемеровскую область. На них приходится 273,3 миллиарда рублей или 31,1% потенциально высвобождаемых средств. В первой десятке соответствующих регионов концентрируется 368,3 миллиарда рублей или 41,9% возможной

экономии, во второй десятке – 200,3 миллиарда рублей или 22,8% и на остальные 60 исследованных регионов приходится, соответственно, 310,7 миллиарда рублей или 35,3%.

Таблица 4-2.

Возможная экономия от повышения эффективности социальных расходов в некоторых регионах Российской Федерации (2009 г.).

| Ранг* | | Экономия** | Расходы*** | Отношение **/** |
|-------|-------------------------------------|------------|------------|--------------------|
| 1 | Московская область | 83716,2 | 173765,7 | 0,482 |
| 2 | г. Москва | 58628,5 | 468939,4 | 0,125 |
| 3 | Ростовская область | 40822,9 | 65214,4 | 0,626 |
| 4 | Красноярский край | 33068,5 | 76804,1 | 0,431 |
| 5 | Кемеровская область | 29974,4 | 56435,0 | 0,531 |
| 6 | Республика Саха (Якутия) | 27164,0 | 45331,9 | 0,599 |
| 7 | Свердловская область | 26875,8 | 82179,0 | 0,327 |
| 8 | Краснодарский край | 23501,2 | 81663,3 | 0,288 |
| 9 | Республика Башкортостан | 22562,7 | 58460,7 | 0,386 |
| 10 | Новосибирская область | 22020,6 | 51123,0 | 0,431 |
| ... | | ... | ... | ... |
| 71 | Тюменская область | 2197,8 | 41052,0 | 0,054 |
| 72 | Кировская область | 2127,6 | 23145,8 | 0,092 |
| 73 | Удмуртская Республика | 1744,2 | 23211,3 | 0,075 |
| 74 | Республика Коми | 1707,0 | 26035,1 | 0,066 |
| 75 | Липецкая область | 1557,2 | 18656,2 | 0,083 |
| 76 | Республика Северная Осетия - Алания | 1507,9 | 9117,0 | 0,165 |
| 77 | Магаданская область | 1463,8 | 8457,6 | 0,173 |
| 78 | Томская область | 1324,6 | 19193,1 | 0,069 |
| 79 | Ярославская область | 914,8 | 24119,4 | 0,038 |
| 80 | Чукотский автономный округ | 478,1 | 4839,5 | 0,099 |
| | Итого | 879298,2 | 2924637,4 | 0,301 |

* ранг по абсолютной величине возможной экономии; ** миллионов рублей, расчеты по формуле (5-2); *** миллионов рублей, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по трем «социальным» статьям, включающим образование, здравоохранение и социальную политику.

Источник: расчеты автора.

Суммы потенциально сберегаемых средств устойчиво коррелируют с расходами консолидированных бюджетов на социальные цели. Коэффициент корреляции соответствующих величин составляет 0,703 и является статистически значимым на уровне 0,01. Эта количественная взаимосвязь ничего не говорит об относительной эффективности, но указывает, что возможности для получения наибольшей экономии от повышения результативности бюджетных затрат сосредоточены в крупных субъектах Российской Федерации. В частности, нетрудно подсчитать, что улучшение использования социальных расходов первой десятки «неэкономных» регионов на 1% сберегает примерно ту же сумму, что и 25%-ное улучшение отдачи в десяти «экономных» территориях, замыкающих список таблицы 4-2.

Следовательно, наибольшие суммы бюджетной экономии могут быть получены с наименьшими усилиями в сравнительно ограниченном круге регионов, допускающих значительные неоправданные расходы. Та же логика действует, в частности, при борьбе с выбросами парниковых газов или предотвращении дорожных происшествий, когда внимание концентрируется, прежде всего, на крупнейшем предприятии-загрязнителе или самом статистически-неблагополучном перекрестке. Тем не менее, в отношении бюджетных расходов ситуация выглядит намного сложнее, поскольку в данном случае приходится учитывать ряд дополнительных социальных аспектов.

4.3. Оценка эффекта от повышения результативности региональных расходов на социальные цели.

Экономию от повышения эффективности региональных расходов на социальные цели можно использовать различными методами. Рассмотрим лишь один из них, связанный с направлением сэкономленных средств на увеличение инвестиционных ресурсов. Последние, как известно, представляют собой прирост основных фондов. В этом случае, применение стандартной производственной функции позволит вычислить, какой прирост выпуска можно получить путем увеличения накопленного капитала на величину добавочных инвестиций. Кроме того, существуют эмпирические оценки, доказывающие, что вложения в основной капитал за счет региональных бюджетов по своей экономической результативности превышают соответствующие показатели для федеральных инвестиций (Белов, 2008а). Все это дает возможность предложить следующий вариант производственной функции:

$$Y_{it} = AL^{\alpha}_{it} (C_{it} + I_{it} + \beta S_{it})^{1-\alpha}$$

где Y – валовой региональный продукт (ВРП), i – регион, t – год, A – остаточный или технологический параметр, L – численность занятых, C – основные фонды за вычетом инвестиций, I – инвестиции в основной капитал, S – экономия от повышения эффективности по социальным статьям, направляемая на инвестирование, α – эластичность выпуска по труду, β – коэффициент повышения производительности региональных бюджетных инвестиций.

Параметры производственной функции обычно определяются эконометрическими методами, однако для целей нашего исследования вполне достаточно придать им некоторые теоретически и практически оправданные значения. В нашем случае принято $\alpha = 0,6$, $\beta = 1,5$ (подробнее см. Белов, 2008б). Кроме того, предполагается, что за один год регионы России смогут повысить эффективность социальных расходов на 10% (т.е. получают 0,1 от величины возможной экономии, указанной в таблице 4-2). Такие данные, при всей условности итоговых цифр, позволят представить, во что обходится обществу нерациональное использование бюджетных средств с точки зрения недополученного прироста ВРП. Именно это даст ответ на вопрос об экономической «цене» бюджетной неэффективности.

Расчеты показывают, что расширение бюджетных инвестиций или текущих бюджетных расходов на 14%, т.е. на суммы, сэкономленные от повышения эффективности по трем социальным статьям, могут привести к соответствующему приросту ВРП в пределах от 3,8% до 4,4% в год. В абсолютном выражении, максимальную прибавку валового выпуска получают Москва, Московская область и Республика Башкортостан (70,4, 61,1 и 34,4 миллиарда рублей соответственно). В относительных цифрах, самые высокие темпы роста ВРП будут наблюдаться в Республиках Тыва, Алтай и Бурятия (15,9%, 14,6% и 13,9%).

Результаты моделирования, сгруппированные по критериям производства ВРП и равенства в пространственном распределении валовых доходов представлены в таблице 4-3.

Расчеты показывают, что увеличение основных фондов на 0,43% за счет добавочных бюджетных инвестиций, т.е. на суммы, сэкономленные от повышения эффективности по трем социальным статьям, могут привести к соответствующему приросту ВРП в размере около 0,2% в год. В абсолютном выражении, максимальную прибавку валового выпуска получают Москва, Московская область и Республика Башкортостан. В относительных цифрах, самые высокие темпы дополнительного прироста ВРП будут наблюдаться в

Республиках Тыва, Алтай и Бурятия.

Таблица 4-3.

Результаты моделирования и варианты использования возможной экономии от повышения эффективности бюджетных расходов (2009 г.).

| | Фактические итоги | Увеличение инвестиций |
|-----------------------------------|----------------------|--------------------------|
| Производство ВРП: | | |
| всего (млрд.руб.) | 32072 | 32136 |
| на 1-го занятого (тыс.руб.) * | 476,3 | 477,2 |
| Территориальное распределение | | |
| ВРП на 1-го занятого: | | |
| медиана (тыс.руб.) | 315,6 | 316,4 |
| размах вариации (max/min, раз) | 8,581 | 8,541 |
| средневзвешенный КВ** | 0,540 | 0,539 |

* средневзвешенная величина; ** коэффициент вариации

Источник: расчеты автора

* средневзвешенная величина; ** коэффициент вариации.

Источник: расчеты автора.

Увеличение валового выпуска будет происходить быстрее в менее развитых регионах, поскольку именно они сильнее всего страдают от неэффективности расходов. Такое распределение возможной экономии и потенциального прироста ВРП ведет к получению еще одного результата, важного и с экономической, и с социальной точек зрения, а именно: к снижению территориальной неравномерности распределения валовых доходов. Действительно, расчетный средневзвешенный коэффициент вариации региональных значений ВРП на одного работника, достигаемых при увеличении инвестиций на сэкономленные суммы, составляет 0,539, т.е. несколько снижается по сравнению с базовым уровнем (0,540). Кроме того, как заметно из таблицы 4-3, уменьшается размах вариации и увеличиваются медианные значения душевого ВРП. Получается, что ускорение темпов экономического роста сопровождается снижением региональных различий. Следовательно, разумное использование сберегаемых бюджетных ресурсов не только стимулирует выпуск, но и оказывает нивелирующее воздействие на

территориальное размещение доходов.

Мы уже отмечали, что рост, сопровождаемый выравниванием пространственного распределения, в условиях быстрых структурных перемен вполне реален и наблюдался, например, в Японии начала 1950-х годов. В современной России наращивание ВРП, как правило, означало усиление территориального неравенства. Исключение составлял, вероятно, короткий период нестабильного развития в 1999-2000 гг. В эти годы происходили серьезные структурные изменения, а в результате можно было одновременно увеличить выпуск и уменьшить пространственные разрывы, рационально распределяя бюджетные капиталовложения.

И вот, в конце 2000-х годов история повторилась. Повышение темпов на фоне улучшения географического распределения вновь оказалось теоретически возможным. Тем не менее, необходимым условием стало пропорциональное повышение эффективности расходов во всех регионах и производительное применение сберегаемых сумм именно там, где возникала экономия. Нетрудно представить, насколько сложным является практическое решение этих задач. И все же, ускорение роста и одновременное сокращение неравенства за счет повышения эффективности представляют собой настолько важную и редкую возможность, что ее просто нельзя не использовать. Даже если для этого придется пересмотреть некоторые принципы организации бюджетного процесса.

* * *

По результатам проделанной работы можно заключить следующее. **Во-первых**, быстро развивающиеся **непараметрические методы** оценки эффективности бюджетных расходов на основе границы производственных возможностей **вполне применимы не только для межстрановых, но и для межрегиональных сопоставлений**. Более того, на субнациональном уровне эти приемы имеют ряд преимуществ по сравнению с традиционными процедурами анализа бюджетных программ. В частности, определение эмпирической границы эффективности образовательных и других социальных расходов дает возможность выделить наиболее продвинутые регионы, измерить их отрыв от отстающих, а также подсчитать потенциальную экономию от повышения результативности аутсайдеров до наивысшего достигнутого уровня. Такая информация позволяет сформулировать конкретные количественные рекомендации в адрес субъектов территориальной бюджетной политики, а значит найти практическое применение итогам оценки эффективности. Данная

проблема пока не решена в докладах о развитии и основных направлениях деятельности (ДРОНДах). Тем не менее, она приобретает все большую актуальность в свете внедряемого в России бюджетирования, ориентированного на результат.

Во-вторых, в большинстве российских регионов существуют возможности для значительного повышения эффективности образовательных и других социальных расходов. В целом, нынешние результаты могут быть получены за счет 71% фактических затрат на образование, здравоохранение и социальную политику. Возможная экономия от повышения эффективности до уровня регионов-лидеров по состоянию на 2009 г. превышает 879 миллиардов рублей. Причем 41,9% этой суммы концентрируется в первой десятке «неэкономных» территорий. Улучшение использования социальных расходов в них всего на 1% сберегает те же суммы, что и 25%-ное повышение результативности в десяти регионах, использующих средства наиболее рациональным образом. Следовательно, с точки зрения абсолютной экономии, самые ощутимые результаты приносит концентрация усилий в ограниченном числе субъектов, допускающих нерациональные расходы в максимальных объемах. Тем не менее, учет ряда социальных последствий приводит к выводу о необходимости более сложной политики в области повышения эффективности.

Нетрудно подсчитать, какой **дополнительный объем ВРП можно получить, если добиться повышения эффективности хотя бы на 10% и направить возможную экономию на расширение инвестиционных статей.** Необходимый математический аппарат дают варианты региональной производственной функции с выделением повышенной производительности региональных бюджетных инвестиций. Расчеты показывают, что **потенциальный прирост валового продукта может составить до 0,2% в год.** При всей условности результатов, данные цифры представляют собой весьма реалистичное количественное выражение **экономической «цены»**, уплачиваемой российским обществом за нерациональность расходной политики на региональном уровне.

В-третьих, улучшение отдачи бюджетных расходов и производительное использование сберегаемых средств имеют не только экономическое, но и социальное значение в виде снижения пространственных различий. Как правило, при осуществлении региональной поддержки правительству приходится выбирать между темпами роста или равномерностью распределения. В данном случае сокращение

территориального неравенства происходит на фоне одновременного ускорения динамики валового выпуска. Причем такой результат достигается без дорогостоящего выравнивания доходов и болезненного перераспределения трудовых и капитальных ресурсов. Это дает России уникальный шанс решить многие проблемы пространственного развития не за счет затратных методов региональной политики, а путем утилизации нивелирующего эффекта от повышения продуктивности расходов и производительного применения получаемой экономии. С учетом этого, рациональная стратегия в данной сфере может стать важным элементом сбалансированного развития российских регионов.

Проведенное исследование можно серьезно расширить и углубить по целому ряду направлений. Так например, весьма перспективным кажется распространение непараметрических оценок не только на образовательные и социальные, но и на прочие статьи бюджетных расходов. По-видимому, нуждаются в уточнении приемы дифференциации регионов по факторам эффективности, параметры производственной функции и другие элементы расчетов. Тем не менее, частные изменения, вероятнее всего, не отменяют общих выводов о продуктивности предложенных методов анализа расходов, о возможности количественного выражения «цены» нерационального использования финансовых ресурсов, а самое главное, о важности повышения эффективности для сокращения пространственных различий. С учетом этого, даже в нынешнем виде приведенные оценки могут представлять определенный интерес и послужить материалом для более обстоятельной научной дискуссии.

Глава 5. Методологический аппарат теории общественных финансов и развитие региональных бюджетных систем, институциональной среды и межрегиональных экономических взаимосвязей.

Проблемы взаимодействия общественных финансов и региональной экономики выходят далеко за пределы проанализированных выше функций аллокации ресурсов, бюджетного выравнивания и предоставления общественных благ. Обратим внимание лишь на три конкретные задачи, решение которых кажется нам особенно актуальным для осуществления современной бюджетной политики, эффективной с точки зрения пространственного развития. Речь идет, во-первых, об использовании международного опыта для совершенствования субнациональных бюджетных систем, во-вторых, о бюджетном стимулировании развитой институциональной среды, и в третьих, об устранении «провалов рынка» в межрегиональных экономических взаимосвязях. По нашему мнению, рассмотренный в предыдущих главах методологический аппарат теории общественных финансов вполне применим для решения перечисленных практических проблем. Кроме того, подобный анализ позволяет существенно расширить спектр представлений о роли общественных финансов и государственного сектора в развитии российских регионов. С учетом этого, в первом параграфе данной главы проводится международное сопоставление территориальных бюджетных систем и рассматриваются вопросы практического использования накопленного опыта для совершенствования финансов субъектов Федерации, во втором параграфе изучается роль институциональной среды в экономической динамике федеральных округов, и в третьем параграфе методология общественных финансов применяется к исследованию межрегиональных экономических отношений.

5.1. Сравнительный анализ субнациональных бюджетных систем и вопросы применения международного опыта.

Быстрый рост экономики, бюджета и международных связей российских регионов на протяжении 2000-х годов поставил перед учеными и административными работниками ряд новых проблем, связанных с определением современной роли общественных финансов, повышением эффективности бюджетных расходов, применением зарубежного опыта для

совершенствования субнациональных бюджетов. Решение перечисленных задач требует обобщения и научной систематизации чрезвычайно обширной и разнородной информации, что и является главной целью данного параграфа.

Санкт-Петербург как объект исследования привлек наше внимание по нескольким причинам. Во-первых, это один из двух субъектов Федерации, являющийся городом. Подобный статус предполагает объединение теоретических положений общественных финансов и городской экономики (urban economics), что представляет собой важную и пока не решенную научную проблему. Во-вторых, в Санкт-Петербурге сложилась весьма развитая бюджетная система. Достаточно отметить лишь три момента, когда городской бюджет выступал экспериментальной площадкой для внедрения новых принципов бюджетной работы в масштабах всей страны. Речь идет о запуске механизма покрытия дефицита краткосрочными облигациями, реструктуризации долга за счет выпуска евробондов и введении скользящего трехлетнего бюджетного планирования. Во второй половине 2000-х годов петербургские власти начали проявлять серьезный и систематический интерес к изучению международного опыта. Вполне возможно, что в случае получения достаточно интересных результатов, их можно будет рекомендовать для общероссийского использования. В-третьих, к середине 2000-х годов по уровню бюджетных расходов на душу населения Санкт-Петербург сравнялся с ведущими столицами мира. Однако, во многих областях объем и качество предоставляемых бюджетных услуг оставляли желать лучшего. Такое противоречие заставляло задуматься об эффективности расходования бюджетных средств.

Санкт-Петербург среди крупных городов мира.

Теоретическую основу данного раздела исследования составляет экономика города (urban economics) и региональные разделы теории общественных финансов. Первая дисциплина занимается вопросами территориальной концентрации экономического потенциала в рамках городских образований. Их классификация основана на различных признаках. Прежде всего, по количеству населения и роли в социальной жизни региона выделяются мегаполисы (megapolis, города или связанные агломерации с населением более 1 миллиона человек), метрополисы (metropolis, столицы или общественные центры регионов), а также мегалополисы (megalopolis, крупнейшие города или зоны сплошной урбанизации с десятками миллионов жителей) [Занадворов, Занадворова, 2003. С.12-15]. Международная специализация на определенных видах финансовой, коммуникационной,

культурной, научной и высокотехнологичной производственной деятельности формирует так называемые мировые города (world cities). Кластеризация и глобальные взаимосвязи фирм в указанных сферах дают большие преимущества и позволяют некоторым успешным городским образованиям играть роль всемирных или региональных центров [Winden, Berg, 2004; Neal, 2007]. Положение в системе транспортных потоков, особенности инфраструктуры, связанные с наличием морского или речного порта также могут быть принципом классификации. В портовых городах мира, как правило, сильнее проявляется влияние международных торгово-экономических связей. Хорошо заметен постадийный переход от доиндустриального (коммерция, экспорт сырья) к индустриальному (логистика, производственная деятельность) и пост-индустриальному (межрегиональный центр, инновационная активность) типу развития [IACP, 2006].

По нашему мнению, любой из перечисленных подходов вполне применим к анализу Санкт-Петербурга. Тем не менее, классификационные исследования в российской урбанистике только начинаются. Из научных работ такого типа известна лишь статья Н.Трамбула [Thrumbull, 2003], в которой Санкт-Петербург достаточно обоснованно характеризуется как претендент на статус «мирового города второго уровня» (secondary world city).

Наиболее представительные базы данных по проблемам региональной и городской экономики поддерживают структуры ООН [UN-HABITAT, 2008], ОЭСР [OECD, 2006-1] и Евросоюза [Eurostat, 2006-1, 2006-2]. Полезной информацией обладают также «Союз городов» – международная организация городского развития с участием Всемирного банка, ПРО-ООН, Азиатского банка развития и ряда национальных правительств [Cities Alliance, 2006], «Инициатива реформирования местных органов власти и общественных услуг» – аналитическая структура Института открытого общества Фонда Сороса [LGI, 2007], «Информационная сеть местных органов власти» – исследовательский центр 13 стран и регионов бывшего СССР и Восточной Европы при поддержке Всемирного банка, ПРО-ООН и других международных организаций [LOGIN, 2007]. В России координирующую роль в подобных исследованиях играет Институт экономики города [Институт..., 2007]. Существуют также широко известные общественности, хотя и весьма узкие по целевому назначению базы данных о городах мира, формируемые крупными частными компаниями «Мерсер», «Мастер Кард» и т.д.

Среди множества перечисленных источников наибольшего внимания, с нашей точки зрения, заслуживает информационная система ОЭСР [OECD,

2006-1, 2006-2, 2007-2]. В ней отражены показатели максимального числа территориальных образований, объединены параметры региональной экономики и бюджетной сферы, рассмотрены особенности крупных городов. Методика наблюдения региональных бюджетных систем основана на статистике МВФ, которая фактически является международным стандартом в области сбора и анализа бюджетной информации. С учетом этого данные ОЭСР, по всей видимости, лучше всего отвечают задачам настоящего исследования.

Классификация регионов ОЭСР строится на основе четких количественных критериев и начинается, как правило, на уровне административного деления, соответствующем субъекту Российской Федерации. Городским регионом считается тот, в котором более 85% населения проживает в сообществах с плотностью 150 и более человек на квадратный километр. Городские регионы с числом жителей свыше 1,5 миллиона, или производящие более 20% валового продукта страны называются метро-регионами (metropolitan regions, metro-regions). Несколько городских регионов, имеющих общий рынок труда считаются единым образованием. В настоящее время в рамках ОЭСР выделяется 78 метро-регионов. В России всем приведенным критериям отвечают только Москва и Санкт-Петербург (Таблица 5-1).

По методологии ОЭСР в состав двух крупнейших российских городов следует включить некоторые районы Московской и Ленинградской области. Однако, необходимая для этого информация пока недоступна. Поэтому, в данной работе Москва и Санкт-Петербург считаются метро-регионами в существующих административных границах.

Среди метро-регионов ОЭСР наблюдается значительная вариация по населению (от 1,2 миллионов человек в Окленде до 34,2 в Токио, в среднем 5,1 миллионов), по валовому доходу на одного жителя (от 9,6 тысяч долларов по ППП в Анкаре до 95,6 в Сан-Франциско, в среднем 34 тысячи долларов), по среднегодовым темпам роста валового продукта (от -0,2% в Берлине до 9,3% в Дублине, в среднем 2,4%) и другим показателям. Москва и Санкт-Петербург могли бы занять, соответственно, 10-е и 31-е места по числу жителей, 60-е и 80-е по душевому доходу, 4-е и 8-е по темпам роста (ОЭСР за 1995-2002 годы, российские метро-регионы за 1997-2006 годы). В 2006 году по валовому доходу на душу населения Москва находилась между Сиднеем и Хельсинки, а Санкт-Петербург – между Мехико и Краковом. Тем не менее, высокие темпы роста в России и постоянное изменение курсов и ППС валют говорили о возможности быстрого изменения этих позиций.

Таблица 5-1.

Основные характеристики метро-регионов ОЭСР (2003), Москвы и Санкт-Петербурга (2006).

| Метро-регион | Население (миллионов человек) | ВВП* на душу населения (тысяч долларов) | Доля в ВВП страны (%) | Уровень эконом. активности населения (%) | Производительность труда** (тысяч долларов) |
|------------------------------|----------------------------------|--|-----------------------|---|--|
| Сан-Франциско*** | 4,2 | 63,2 | 2,2 | 49,4 | 132,1 |
| Лондон | 7,4 | 46,2 | 19,9 | 48,5 | 102,7 |
| Париж | 11,2 | 42,7 | 27,9 | 46,1 | 102,0 |
| Вена | 2,2 | 37,6 | 33,7 | 49,3 | 82,6 |
| Стокгольм | 2,2 | 36,7 | 31,5 | 54,3 | 71,7 |
| Сидней | 4,2 | 35,0 | 23,5 | 52,2 | 70,5 |
| Хельсинки | 1,8 | 34,0 | 42,1 | 53,6 | 68,1 |
| Ванкувер | 2,0 | 32,0 | 6,9 | 61,7 | 55,0 |
| Гамбург | 4,6 | 30,9 | 6,4 | 44,7 | 76,1 |
| Токио | 34,2 | 29,3 | 30,4 | 51,9 | 59,3 |
| Прага | 2,3 | 25,6 | 34,7 | 52,3 | 51,4 |
| Мадрид | 5,6 | 29,0 | 16,7 | 51,4 | 60,5 |
| Пусан | 7,9 | 21,9 | 18,9 | 46,6 | 48,7 |
| Мехико | 18,4 | 14,3 | 26,7 | 39,2 | 37,0 |
| Краков | 2,1 | 11,2 | 5,6 | 46,4 | 28,8 |
| Анкара**** | 4,0 | 9,6 | 8,3 | 38,6 | 27,8 |
| ОЭСР, средняя арифметическая | 5,1 | 34,0 | 14,5 | 48,9 | 74,3 |
| Москва | 10,4 | 34,5 | 23,1 | 69,5 | 57,6 |
| Санкт-Петербург | 4,6 | 12,4 | 3,6 | 71,6 | 23,2 |

* для России – валовой региональный продукт (ВРП) по ППП (14,3 рублей за доллар в 2006 году по данным Всемирного банка); ** ВРП на одного занятого по ППП; *** и **** – максимальное и минимальное значение среди 78 метро-регионов ОЭСР.

Источник: рассчитано по [ОЕСД, 2006-1. С.38-40]; Росстат, различные издания.

Серьезная дифференциация существует также и между крупнейшими городскими образованиями одной страны. В Польше валовой доход на одного жителя Варшавы превышает уровень Кракова в 2 раза, во Франции и Корее различия Парижа и Лилля, Пусана и Дэгу составляют 1,8 раза, в США и Германии Сан-Франсиско и Майами, Штутгарт и Берлин отличаются в 1,7 раз. В России отрыв Москвы от Санкт-Петербурга достигает 2,8 раз, что подчеркивает глубину и сложность проблемы территориальных различий.

Доминирующей тенденцией мирового развития является быстрая урбанизация. В странах ОЭСР исключение составляют Польша, Чехия, Словакия и Венгрия, в которых удельный вес горожан либо стагнирует, либо сокращается по причине внешней миграции. В России же за период 1990-2006 годов доля городского населения понизилась с 73,6% до 72,9%, но при этом число жителей Москвы увеличилось с 8,9 до 10,4 миллионов, а Санкт-Петербурга – уменьшилось с 5,0 до 4,6 миллионов человек [Росстат-1, 2007. С.58-61]. По-видимому, подобная динамика отражает концентрацию социальной активности в столице, пространственное перераспределение трудовых ресурсов в экономике переходного типа и некоторые особенности статистического учета.

Связь числа жителей и уровня душевых доходов зависит от величины и статуса города, а также его роли в экономическом пространстве страны. Положительная и статистически значимая корреляция масштабов городских образований и доходов жителей наблюдается при населении менее 10 миллионов человек. В более крупных городах, чаще всего, негативные последствия перенаселения превышают позитивные эффекты агломерации и корреляционная связь имеет отрицательный знак. Исключение составляют метро-регионы, производящие более 20% национального выпуска, в которых доход на душу населения устойчиво растет вместе с числом жителей. Как правило, речь идет о национальных столицах, являющихся центрами общественной жизни своих стран и получающих преимущества в распределении экономических ресурсов [OECD, 2006-1. С.50-54].

Применение указанных закономерностей к России позволяет предположить, что с повышением уровня экономического развития при свободном перемещении труда и капитала население крупнейших городов должно возрасти. Причем расширение Санкт-Петербурга будет обусловлено, вероятнее всего, позитивными эффектами агломерации, а Москвы – компенсацией негативных последствий за счет ряда столичных преимуществ. Теоретически возможными ориентирами роста можно считать 13 миллионов

для Москвы и 7 миллионов для Санкт-Петербурга [Фудзита, Кумо, Зубаревич, 2006. С.549]. Такие цифры получены исходя из широко известного в литературе, но пока не получившего рационального объяснения «правила Ципфа», т.е. наблюдаемой во многих странах мира зависимости ранга города от численности населения. В 1980-х годах города СССР в целом соответствовали этому правилу, и лишь распад единого экономического пространства привел к значительным отклонениям от данной модели в пределах нынешней Российской Федерации [Занадворов, Занадворова, 2003. С.122]. Формирование новых систем городов уже началось, но этот процесс потребует длительного времени и будет сопровождаться масштабной миграцией.

Устойчивый рост городов, вероятнее всего, возможен при условии их ускоренного развития. В действительности, темпы большинства метро-регионов стран ОЭСР незначительно отличаются от средненациональных, хотя в этой области есть как лидеры, так и аутсайдеры. Специалисты отмечают, что связь между городской и национальной динамикой пока точно не установлена [OECD, 2006-1. С.65]. В России же складывается намного более определенная ситуация, когда два крупнейших города заметно опережают общенациональные показатели. В этом смысле они попадают в группу метро-лидеров вместе с Лондоном, Миланом, Стамбулом, Прагой, Стокгольмом и др. В 2006 году валовой региональный продукт по ППС на душу населения в Москве и Санкт-Петербурге составлял, соответственно, 34,5 и 12,4 против 10,9 тысяч долларов в среднем по стране, средние темпы роста с начала 2000-х равнялись 10,2% и 9,2% против 7,6%, а производительность труда – 57,6 и 23,2 против 21,1 тысяч долларов (без Тюменской области).

Опережающее развитие метро-регионов, чаще всего, объясняется их высокой конкурентоспособностью, т.е. выгодной комбинацией структурных, технологических, институциональных и других особенностей городской экономической среды. Структурные преимущества крупных городов связаны с преобладанием в них отраслей, производящих значительную добавленную стоимость. Так например, метро-регионы ОЭСР лидируют в своих странах по доле занятых в информационных и высокотехнологичных секторах, специализируются на современных финансовых, страховых и информационных услугах, осуществляют подавляющую часть национальных исследований и разработок [OECD, 2006-1. С.56-61].

Аналогичные процессы наблюдаются и в России. В 2000-2006 годах в Москве и Санкт-Петербурге процент занятых в сфере услуг составил 71,9-74,1% и 67,5-69,3%, причем повышенные темпы роста наблюдались в

прибыльных финансовых, телекоммуникационных, арендных и других аналогичных сферах деятельности. Доля в общероссийских затратах на исследования и разработки достигла, соответственно, 32,1-36,9% и 11,3-11,4%. Выпуск студентов ВУЗами колебался в пределах 125,8-215,4 и 49,7-80,0 тысяч человек [Росстат-1, 2007. С.110-111, 282-283, 792]. В то же время, в 2000-х годах в крупных российских городах наибольшие возможности появились не в высокотехнологичных, а в рыночно-востребованных отраслях. В результате перераспределения занятости несколько снизилась доля Москвы и Санкт-Петербурга в численности научного персонала, количестве выданных патентов, числе инновационных организаций. Тем не менее, осталась неизменной и даже усилилась их роль как центров концентрации наиболее квалифицированных кадров. В 2006 году 48,5% занятых в Москве и 34,5% в Санкт-Петербурге имели высшее образование против 25% в среднем по России. По этому показателю российские метро-регионы отставали только от Лондона, Токио, Вашингтона и Денвера [ОЕСД, 2006-1. С.75].

В производственной базе крупных городских образований ОЭСР заметна быстрая структурная перестройка и ориентация на конечные сегменты потребительского спроса. По-видимому, то же самое происходит и в современной России. По объему инвестиций Москва и Санкт-Петербург занимают 1-2 места в стране (без Тюменской области). При этом, сервисная ориентация и технический уровень вновь вводимых фондов указывают на лидерство двух российских столиц в развитии рыночных технологий.

Большой интерес представляет вопрос о факторах экономического развития крупнейших городов. Практически все известные нам исследования механизмов регионального экономического роста указывают на существование ярких особенностей в городских регионах по сравнению с сельскими и смешанными. Одну из причин данного явления позволила выявить оценка производственной функции для России за период 2000-2005 годов. Анализ соответствующих данных показал, что наибольший вклад в прирост валового регионального продукта внесло повышение совокупной факторной производительности (СФП) (Таблица 5-2).

Причем в Москве произошло очень заметное на общероссийском фоне увеличение занятости и основных производственных фондов. Соответственно, удельный вес технологических, институциональных, организационных и других факторов, не объясняемых накоплением трудовых и капитальных ресурсов (т.е. вклад СФП), оказался меньше средненационального. В Санкт-Петербурге отмечалось снижение занятости и незначительное, несмотря

на быстрый рост инвестиций, увеличение фондов, поэтому главной составляющей роста стала именно совокупная факторная производительность. При всей условности оценок, эти данные неплохо иллюстрируют различия в конкурентных позициях: Москва выступает как национальный центр притяжения инвестиций и занятости, а Санкт-Петербург – как территория преимущественно интенсивного развития, которая сталкивается с нехваткой рабочих рук и капитальных ресурсов.

Таблица 5-2.

Средние темпы и факторы экономического роста в 2000-2005 годах (%)*.

| | ВРП | Занятость | Фонды | СФП** | Вклад СФП*** |
|-----------------|-----|-----------|-------|-------|-----------------|
| Россия | 7,5 | 0,8 | 0,7 | 6,7 | 89,3 |
| Москва | 9,6 | 2,4 | 5,9 | 6,2 | 64,6 |
| Санкт-Петербург | 9,7 | -2,0 | 0,8 | 10,8 | 97,3 |

* Результаты неэконометрической оценки производственной функции Кобба-Дугласа по формуле $Y=AE^{\alpha}K^{1-\alpha}$ (Y – ВРП в ценах 2000 г., E – среднегодовая численность занятых в экономике, K – стоимость основных фондов, $\alpha=0,7$); ** СФП (A , TFP) – совокупная факторная производительность; *** средний вклад СФП в прирост ВРП.

Источник: расчеты автора.

Конкурентоспособность метро-регионов существенно ослабляет так называемый «городской парадокс», т.е. одновременная концентрация и экономического потенциала, и социальных проблем вроде безработицы, нищеты, преступности и т.п. В странах ОЭСР, например, более половины всех безработных проживают в городских регионах. Неудивительно, что именно там совершается наибольшее число преступлений, зачастую существует устойчивая сегрегация по уровню доходов, национальной и конфессиональной принадлежности. В России подобная ситуация, вероятно, наблюдалась в середине 1990-х годов, когда Санкт-Петербург даже приобрел известность «криминальной столицы России». В настоящее время сложная социальная обстановка свойственна скорее сельским районам и небольшим районным центрам, чем метро-регионам. В определенной степени это говорит о способности городских властей Москвы и Санкт-Петербурга решать встающие задачи, т.е. указывает на их сравнительно высокий институциональный потенциал. Это хорошо подтверждают оценки российских и международных рейтинговых агентств. Например, «Эксперт РА» начиная с 1997 года по данному

комплексному критерию регулярно ставит два крупнейших города на 1-2-е места в России [Эксперт РА].

Приведенные данные показывают, что Москва и Санкт-Петербург являются важнейшими национальными центрами концентрации экономической активности. Они имеют ряд преимуществ в структурной, технологической и институциональной сфере и обладают высокой конкурентоспособностью в рамках экономики страны. Тем не менее, международные сравнения конкурентных позиций требуют намного более подробных исследований на базе сопоставимых методик. Темпы роста валового продукта и факторной производительности в Москве и Санкт-Петербурге, как правило, превышают среднероссийские, что позволяет считать их лидерами национального экономического развития, ориентированного на производство добавленной стоимости. Особенности российских городов можно считать разрыв между средним уровнем валового дохода и относительно низким значением производительности труда, значительное преимущество Москвы перед Санкт-Петербургом, а также ряд общих проблем, встающих в процессе перехода к рыночной экономике. Однако, по большинству характеристик два крупнейших города России вполне сравнимы с метро-регионами ОЭСР. Применимо ли это утверждение к политике городского развития?

Политика городского развития в метро-регионах ОЭСР и Санкт-Петербурге.

В большинстве государств ОЭСР осмысленная региональная политика начала проводиться в 1950-1960-х годах, известных как период быстрого экономического роста и широкой бюджетной экспансии. Главной целью в те годы являлось снижение пространственной неравномерности и стимулирование занятости, основными инструментами были финансовые трансферты центрального правительства и бюджетные капиталовложения. Теоретическую базу составляли представления о прямой связи между стоимостью факторов производства, изменяемой посредством государственного вмешательства, и решениями частного сектора о географическом распределении инвестиций. По оценке специалистов, общие результаты оказались весьма разочаровывающими, поскольку большинству стран не удалось добиться ни уменьшения различий, ни прогресса в обновлении производственной базы. Неудивительно, что в 1980-1990-х годах, вслед за трансформацией экономических и политических приоритетов, начась эволюция прежнего территориального девелопментализма от централизованного инвестирования к усилению конкурентных позиций регионов. Применение концепции конкурентоспособности к территориальным

образованиям привело к настолько серьезным переменам, что они начали характеризоваться как «смена парадигмы» региональной политики [OECD, 2005. С.21-22].

На городском уровне разворачивались аналогичные процессы. Экономическая глобализация и обострение международной конкуренции для ряда индустриальных городских образований означало болезненную структурную перестройку, сокращение производства и занятости, формирование застойных городских зон. Наряду с этим, традиционная практика менеджеризма (*managerialism*), основанная на бюджетном субсидировании проблемных районов, свернулась из-за ограниченности средств и слабой политической поддержки. Началась формирование предпринимательского подхода к развитию (*entrepreneurialism*), направленного на ревитализацию городов путем содействия новым видам экономической деятельности, привлечения населения и обновления инфраструктуры. Центр тяжести был перенесен с субсидирования депрессивных на стимулирование растущих образований, с общественного на частный сектор и государственно-частное партнерство, с распределения бюджетных средств – на использование предпринимательских принципов управления (риск, инновации, оценка прибыльности и т.п.). К середине 1980-х годов предпринимательский подход перерос рамки депрессивных индустриальных городов и стал общепризнанным направлением городской политики [OECD, 2007-1. С.19].

В экономической литературе принято выделять три основных элемента предпринимательского подхода: во-первых, предоставление общественных благ и создание базовой инфраструктуры определенного уровня, достаточного для развития с опорой частный сектор; во-вторых, выявление конкурентных преимуществ города; в-третьих, формирование и проведение политики повышения городской конкурентоспособности. Первый элемент предполагает «первоначальное накопление» общественного капитала, позволяющее частным фирмам максимизировать положительные и минимизировать отрицательные эффекты городской агломерации, и таким образом встать на путь устойчивого роста.

Второй элемент включает типологизацию города, определение стоящих проблем и идентификацию конкурентных преимуществ. Третий элемент связан с формулировкой политических мер по развитию конкурентоспособности на уровне городских компаний (образование кластеров, поддержка межфирменных сетевых связей, содействие контактам бизнеса и науки и т.п.) и города в целом (создание эффективной общественной инфраструктуры и

деловой среды, привлекательной для жителей и бизнесменов) [OECD, 2005. Part 1].

Попытаемся выделить главные черты политики развития в Санкт-Петербурге, обратив внимание на три выделенных выше элемента предпринимательского подхода: состояние накопленного капитала, и прежде всего имеющихся общественных фондов, типологию и конкурентные преимущества города, а также роль повышения конкурентоспособности в реальных действиях петербургских властей.

Во-первых, на основе имеющихся данных сложно сказать, достаточен ли уровень накопления общественного капитала для развития с опорой на частный сектор. Последний является основным, но, вероятно, не самым динамичным блоком экономики Санкт-Петербурга. В 2006 году предприятия частной формы собственности составляли 88,8% общего числа предприятий и организаций (против 80,7% в России и 89,1% в Москве), на них работало 55,8% занятых (против, соответственно, 55,4% и 51,3%) [Росстат-1, 2007. С.116-117, 390-391]. В то же время, в 1990-х годах повышение удельного веса частного сектора в значительной степени стало результатом институциональных реформ и неравномерного спада, а не следствием экономического роста [Белов, Демин, 2002. С.101].

Физический объем городского ВРП в 2006 году по отношению к 1990-му составлял 109,9% (для России – 100,1%, для Москвы – 130,4%). Рост ВРП начался с 1999 года и был тесно связан с оживлением инвестиционной деятельности. Инвестиции в основной капитал в 2006 году находились на уровне 112,5% от 1990 года (46,7% в России и 121,3% в Москве). Практически весь прирост инвестиций пришелся на 2000-2006 и последующие годы (Таблица 5-3).

Таблица 5-3.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал по отношению к 1990 году (%).

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 |
|-----------------|-------|------|------|-------|-------|
| Россия | 100,0 | 30,7 | 25,9 | 41,1 | 46,7 |
| Москва | 100,0 | 60,1 | 86,9 | 110,9 | 121,3 |
| Санкт-Петербург | 100,0 | 43,7 | 44,4 | 107,7 | 112,5 |

Источник: рассчитано по [Росстат-1, 2007. С.932-933].

Причины этого связаны с повышением внимания федеральных властей к

развитию Санкт-Петербурга, расширением централизованных инвестиций и некоторыми другими факторами, многие из которых носят неэкономический характер. За этот период доля государственных средств в их составе увеличилась с 32,6% до 36,5%, но в России уменьшилась с 28,4% до 17,5%, а в Москве – с 19,3% до 15,7%. Удельный вес бюджетных источников также вырос с 21,5% до 32,2% , но упал с 22% до 20,2% в России и с 51% до 40,4% в Москве [Росстат-1, 2007, с.936-939]. Следовательно, в Санкт-Петербурге наблюдался весьма специфический на общероссийском фоне процесс быстрого расширения государственных и бюджетных вложений. По-видимому, это свойственно скорее этапу «первоначального накопления» общественного капитала, чем развитию преимущественно на частно-предпринимательской основе.

Во-вторых, особенности экономики Санкт-Петербурга в сравнении с метро-регионами ОЭСР позволяли характеризовать его как «город в процессе перехода» (city region in transition) от индустриального к иному типу развития. Действительно, к началу 1990-х годов в Санкт-Петербурге была создана развитая промышленная, научная и инфраструктурная основа, но многие отрасли оказались обречены на резкий спад. В этом смысле Санкт-Петербург напоминал Детройт, Ньюкастл, Белфаст и другие города «ржавого пояса» периода 1970-х, трансформация которых потребовала нескольких десятков лет и серьезной перестройки экономики, занятости, социального обеспечения и т.д. [OECD, 2005. С.25]. Разумеется, при анализе Санкт-Петербурга к указанному понятию «переходного города» следует добавить ряд специфических черт российской общественной трансформации, невысокий уровень экономического развития и необходимость преодоления глубочайшего кризиса 1990-х. Поэтому, в случае Санкт-Петербурга, правильнее вести речь об использовании современных инструментов для расширения масштабов экономической деятельности и проведения рыночной реиндустриализации, чем о пост-индустриальном переходе упомянутых городов ОЭСР.

Конкурентные преимущества Санкт-Петербурга, следуя рекомендациям расположенного в Швейцарии Международного института развития менеджмента IMD, можно разделить на четыре группы: скорость экономического развития, эффективность городского управления, прибыльность частного бизнеса и состояние общественной инфраструктуры [IMD, 2007]. Данные о темпах роста петербургского ВРП и факторной производительности уже приводились выше. Сейчас лишь подчеркнем, что Санкт-Петербург представляет второй после Москвы городской центр концентрации экономического потенциала страны. Своеобразным

конкурентным преимуществом Санкт-Петербурга, связанным с эффективностью управления, можно считать формирование особого «городского режима» (urban regime). Теория «городского режима», появившаяся в конце 1980-х годов в США, указывает на важность ключевых фигур и неформальных политических связей для понимания процессов в некоторых американских городах [ОЕСД, 2007-2. С.25]. По-видимому, с данных позиций вполне возможно объяснить всплеск интереса центральных властей к развитию Санкт-Петербурга после 2000 года, перевод в город головных оффисов известных компаний, предоставление серьезных налоговых льгот крупным инвесторам и т.д.

Состояние городской инфраструктуры как фактора конкурентоспособности нуждается в дополнительном изучении. Наиболее развитая методика сравнения применительно к отдельным странам разработана упомянутым институтом IMD и предполагает анализ базовой, технологической, научной, образовательной и природоохранной инфраструктуры по 106 показателям. В России подобные научные работы на уровне регионов пока не проводятся. Простое сопоставление отдельных статистических характеристик (густота дорожной сети, распространение постоянных линий телефонной связи, число высших учебных заведений и прием студентов, расходы на научные исследования и т.д.) подтверждает тезис о Санкт-Петербурге как втором городе страны, следующем за Москвой со значительным отрывом.

В-третьих, перечисленные экономические особенности и конкурентные преимущества отражаются в политике городского развития Санкт-Петербурга. В ней сочетаются элементы и предпринимательского, и менеджеристского подходов. Концептуальные документы, как правило, начинаются с вопросов конкурентоспособности [КЭП, 2009]. Причем правительство города применяет собственные способы ее оценки и концентрирует внимание на региональных аспектах, перешагивая через уровень предприятий и организаций. Это ограниченный, но, по-видимому, единственно возможный подход, отражающий современные представления о конкурентных позициях территориальных образований в России. Проведение международных сравнений по сопоставимым методикам можно считать предметом будущих исследований.

Среднесрочные и краткосрочные планы развития Санкт-Петербурга также упоминают усиление городских конкурентных позиций. Последние понимаются как повышение уровня жизни горожан с ориентацией на конкретные количественные показатели. Они отражают цели повышения уровня жизни населения, а также стандартов проживания, городской

конкурентоспособности и качества социальной среды [ЗАКС, 2008]. Решение таких задач в значительной степени основано на менеджеристском понимании роли городских властей.

Краткий обзор политики развития Санкт-Петербурга показывает, что в стратегии декларируется предпринимательский, а в тактике управления реально применяется менеджеристский подход. Это неудивительно, поскольку состояние экономики и набор конкурентных преимуществ города выдвигают на первый план предоставление общественных услуг и создание соответствующей инфраструктуры, что, кстати, было типично для многих стран ОЭСР в 1960-1970-х годах. Основным инструментом в данном случае является бюджетная система, которая становится основой менеджеристских действий петербургского руководства.

Сравнительный анализ бюджетной системы Санкт-Петербурга.

На основе проведенного в первой главе сравнительного международного анализа можно заключить, что главными особенностями бюджетной системы России на субнациональном уровне являются централизация и усиление перераспределительной деятельности федерального правительства, зависимость от налогообложения прибыли в доходах и значительный удельный вес субсидирования в расходах. Эти черты характерны также и для Москвы, и для Санкт-Петербурга. В то же время, специфика конституционного статуса, устройство местного самоуправления и ситуация в городской экономике накладывают серьезный отпечаток на состояние региональных финансов обеих российских столиц.

В период 2000-2008 годов динамика бюджетов российских метро-регионов опережала рост валового регионального продукта, розничного товарооборота и инвестиций. Соответственно, отношение расходов городских бюджетов к ВРП в 2000-2006 годах выросло с 13,2% до 13,4% в Москве и с 17,7% до 22,9% в Санкт-Петербурге. По-видимому, это весьма высокие показатели, хотя сравнимые данные по ОЭСР получить достаточно сложно. Приведем лишь несколько примеров: в 2003 году в Токио и Осака, двух крупнейших японских городах, указанное соотношение составляло всего 7,3% и 6,8% [Statistic Bureau of Japan, 2007], в корейских Сеуле и Пусане – 7,8% и 10,6% [Korea..., 2006], в американских Нью-Йорке и Лос-Анжелесе – не превышало 9% [US Census Bureau, 2007].

В 2006 году в Москве и Санкт-Петербурге бюджетные расходы на душу населения в пересчете по ППС достигли 4633 и 2845 долларов, против 2655 в среднем по 18 городам ОЭСР (Таблица 5-4).

Таблица 5-4.

**Расходы городских бюджетов в расчете на одного жителя
(долларов по ППС)*.**

| Город | Расходы | Город | Расходы |
|---|---------|-----------|---------|
| Амстердам | 6480 | Торонто | 1791 |
| Копенгаген | 5265 | Лондон | 1620 |
| Хельсинки | 5130 | Прага | 1350 |
| Вена | 4770 | Монреаль | 1350 |
| Берлин | 4320 | Барселона | 1260 |
| Стокгольм | 4185 | Сеул | 1035 |
| Токио | 3105 | Будапешт | 783 |
| Париж | 1989 | Афины | 774 |
| Мельбурн | 1935 | Мадрид | 585 |
| Средняя арифметическая по 18 городам ОЭСР | | 2652 | |
| Москва** | | 4633 | |
| Санкт-Петербург | | 2845 | |

* ОЭСР – 2003-2005 гг., исходные данные в евро, ППС по данным Всемирного банка (1 доллар=0,9 евро); ** Москва и Санкт-Петербург – 2006 г., исходные данные в рублях, (1 доллар=14,3 рубля).

Источник: рассчитано по [OECD, 2006-1. С.219]; [Росстат-1, 2007. С.845]; [World Bank, 2008. С.250-252].

Получается, что уже тогда Москва вплотную подошла к показателям Вены, а Санкт-Петербург приблизился к уровню Токио. Этот уровень можно считать достаточно высоким, тем более, что в 2007-2008 годах рост продолжался. Разумеется, приведенные цифры мало что говорят о состоянии накопленной инфраструктуры и функциях городских бюджетов, а значит не могут быть использованы для прямых сопоставлений количества и качества предоставляемых общественных услуг. Тем не менее, высокий по международным меркам уровень расходов, особенно на фоне более скромных значений душевого регионального продукта, накладывает на городские власти определенные обязательства и ставит задачи эффективного использования бюджетных ресурсов.

В странах ОЭСР применяется несколько моделей распределения

расходных обязательств и соответствующих полномочий между центром и метро-регионами. Например, в Торонто существует минимальное городское правительство, поскольку значительное количество общественных благ производится либо на провинциальном, либо на федеральном уровне. Токио с этом смысле представляет собой некую промежуточную модель, а Стокгольм вполне обоснованно считается примером города с наибольшим объемом функций [OECD, 2006-1. С. 216-217] (Таблица 5-5).

Таблица 5-5.

Структура бюджетных расходов метро-регионов (%).

| «Минимальная» модель | общественные услуги | трансп. услуги | экстрен. услуги | парки и спорт | долг | прочее | |
|------------------------|---------------------|-----------------|-----------------|---------------|----------------|--------|--------|
| Торонто (2003) | 33 | 19 | 17 | | 4 | 27 | |
| «Средняя» модель | образо- вание | охрана порядка | соц. обеспеч. | субси- дии | строит. работы | долг | прочее |
| Токио (2004) | 15 | 10 | 8 | 28 | 10 | 8 | 21 |
| «Максимальная» модель | образо- вание | здорово- охран. | соц. обеспеч. | заня- тость | спорт | долг | прочее |
| Стокгольм (2004) | 30 | 28 | 8 | 15 | 4 | 3 | 12 |
| Российская модель | образо- вание | здорово- охран. | соц. обеспеч. | эконо- мика | ЖКХ | долг | прочее |
| Москва (2006) | 13 | 12 | 11 | 25 | 28 | 1 | 10 |
| Санкт-Петербург (2006) | 17 | 19 | 11 | 11 | 30 | 1 | 11 |

Источник: [OECD, 2006-1. С.216-217]; [Росстат-1, 2007. С.845].

В российских метро-регионах наиболее яркими особенностями являются высокий удельный вес расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и совершенно незначительная нагрузка по обслуживанию долга. Отметим, что сравнительно небольшой долг в сочетании с бурным ростом инвестиций, особенно в период 2006-2008 годов, указывает на проблемы с распределением долгосрочных затрат между поколениями налогоплательщиков и, по нашему мнению, может стать объектом критики с позиций теории общественных финансов. За исключением этого, московская и петербургская модели городских расходов, вероятно, тяготеют к варианту Стокгольма с широким набором предоставляемых услуг. Тем не менее, специалистами ОЭСР пока не

разработано надежных количественных методик для сравнения функций городских бюджетов, а значит сделанный вывод носит не более чем предварительный характер.

Разделение полномочий внутри метро-регионов изучено намного лучше, однако и в этой области не выработано каких-либо универсальных рекомендаций. На основе опыта ОЭСР можно уверенно утверждать о существовании лишь весьма очевидных принципов: во-первых, предоставление каждого вида общественных услуг оптимально на определенном административном уровне и для некоторой численности населения, выбор которых зависит от конкретных условий; во-вторых, общепризнано, что экологическое наблюдение и водоснабжение должно осуществляться на городском, а уборка мусора и содержание местных дорог – на муниципальном уровне; в-третьих, в случае совместного выполнения некоторых функций необходимо четкое распределение обязанностей между уровнями власти. Первый принцип для российских метро-регионов является сравнительно новым. Его реализация требует серьезных научных разработок и, возможно, изменения существующих схем построения и деятельности городских муниципальных образований. Второй и третий принципы хорошо известны властям Санкт-Петербурга и Москвы и реально применяются в их работе.

Наибольшую часть доходов Москва и Санкт-Петербург получают от местных налогов и трансфертов-грантов федерального правительства (81,5% и 66,5% в 2006 году). В целом, это соответствует практике метро-регионов ОЭСР, хотя среди последних наблюдается настолько значительная вариация по структуре доходов, что трудно выделить какие-либо общие закономерности (Таблица 5-6). Очевидно лишь одно: недостаток местных налогов компенсируется грантами национального правительства. По соотношению налоговых доходов и безвозмездных перечислений российские метро-регионы примерно соответствуют показателям Токио, Мельбурна, Сеула, Хельсинки, Стокгольма.

В структуре налоговых доходов Москвы и Санкт-Петербурга 98% и 91% приходится на обложение прибыли, доходов физических лиц, имущества и подакцизных товаров. Причем нагрузка на доходы (прибыль) юридических лиц преобладает над всеми остальными видами налоговых поступлений. Ситуация в метро-регионах ОЭСР отличается большим разнообразием (Таблица 5-7). Единственным универсальным пожеланием специалистов в области налоговой структуры является диверсификация источников для создания устойчивой доходной базы [OECD, 2006-1. С.221].

Таблица 5-6.

Структура бюджетных доходов метро-регионов (%)*.

| | Гранты | Налоги | Платежи | Прочее |
|-----------------|--------|--------|---------|--------|
| Стамбул | 68 | 23 | 0 | 7 |
| Вена | 67 | 10 | 8 | 15 |
| Лондон | 55 | 9 | 0 | 36 |
| Барселона | 44 | 28 | 10 | 18 |
| Амстердам | 44 | 3 | 2 | 51 |
| Берлин | 39 | 52 | 0 | 9 |
| Афины | 33 | 11 | 46 | 10 |
| Будапешт | 30 | 18 | 2 | 50 |
| Торонто | 24 | 41 | 15 | 20 |
| Копенгаген | 22 | 75 | 3 | 0 |
| Прага | 22 | 61 | 3 | 14 |
| Пусан | 18 | 66 | 5 | 11 |
| Монреаль | 14 | 67 | 5 | 14 |
| Токио | 10 | 67 | 2 | 21 |
| Мельбурн | 9 | 48 | 14 | 29 |
| Сеул | 5 | 63 | 0 | 32 |
| Хельсинки | 4 | 65 | 3 | 30 |
| Стокгольм | 4 | 74 | 11 | 10 |
| Москва | 5 | 69 | 5 | 21 |
| Санкт-Петербург | 7 | 60 | 14 | 19 |

* страны ОЭСР – 2003-2005 гг., Москва и Санкт-Петербург – 2006 г.

Источник: [ОЕСД, 2006-1. С.220]; [Казначейство России, 2007].

Существуют также общие рекомендации ОЭСР в отношении отдельных видов городских налогов, основанные на анализе их слабых и сильных сторон. Так например, налог на имущество сопровождается следующими замечаниями: осторожное отношение к установлению ставки налога, сдвиг базы в сторону активной части, использование раздельной ставки для земли и сооружений. Относительно налога на доходы указывается связь с экономической конъюнктурой, возможность отрицательных стимулов к развитию инфраструктуры, необходимость диверсификации.

Применительно к налогу с продаж выделяется его ограниченная роль и

трудности взимания при распространении сделок он-лайн. Налоги на бизнес характеризуются разнообразными базами (количество занятых, площади помещений, прибыль, выручка и т.д.), конъюнктурными колебаниями и трудностями введения за пределами крупных городских образований. Отмечается также, что местные налоги на атомные электростанции (Япония) становятся причиной роста территориальных различий, налоги на бензин (Канада) стимулируют потребление топлива в соседних необлагаемых районах, различные виды платы за въезд в центр города (Лондон, Стокгольм, Сингапур, Пусан) заметно снижают напряженность автомобильного трафика, представляющую серьезную проблему для многих метро-регионов [OECD, 2006-1. С.222-223].

Таблица 5-7.

Структура налоговых доходов метро-регионов (%)*.

| | Налоги на имущество | Налоги на доходы (физ. лиц) | Налоги на продажи (акцизы) | Налоги на бизнес (прибыль) | Прочие налоги |
|-----------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------------|
| Мельбурн | 100 | | | | |
| Монреаль | 85 | | | | 15 |
| Амстердам | 84 | | | | 16 |
| Париж | 52 | | | 48 | |
| Пусан | 41 | | 13 | | 46 |
| Афины | 28 | 31 | | | 41 |
| Копенгаген | 10 | 86 | | 3 | 1 |
| Берлин | 10 | 32 | 33 | 11 | 14 |
| Хельсинки | 6 | 82 | | 12 | |
| Стокгольм | | 100 | | | |
| Прага | 32 | 38 | | 29 | 1 |
| Москва | 7 | 34 | 4 | 53 | 2 |
| Санкт-Петербург | 7 | 40 | 9 | 35 | 9 |

* страны ОЭСР – 2003-2005 гг., Москва и С.-Петербург – 2006 г.

Источник: [OECD, 2006-1. С.221]; [Казначейство России, 2007].

В целом, обобщение имеющейся информации показывает, что применение концепции метро-регионов ОЭСР к Санкт-Петербургу позволяет провести достаточно представительное международное сравнение особенностей экономики, политики развития и состояния городского бюджета.

По большинству использованных характеристик Санкт-Петербург вполне сопоставим с метро-регионами зоны ОЭСР.

По нашему мнению, опыт стран ОЭСР, наиболее значимый для Санкт-Петербурга, можно разделить на три части: роль бюджетной системы в экономической трансформации города, методы мобилизации средств для создания инфраструктуры и лучшая практика в реформируемых областях. Первая часть отражает взаимодействие политики развития и городского бюджета. Как отмечалось выше, ведущей тенденцией в ОЭСР является перенос центра тяжести с финансирования общественного сектора на повышение городской конкурентоспособности. В Санкт-Петербурге подобная задача ставится в долгосрочном плане, в то время как среднесрочные программы социально-экономического развития ориентированы на повышение стандартов проживания и состояния городской инфраструктуры. Это можно считать этапом «первоначального накопления» общественного капитала, за которым должно последовать развитие на частной основе и формирование действенных мер по усилению городских конкурентных преимуществ.

Вторая часть связана с расширением источников накопления и инвестирования. В этой области наибольшее внимание стран ОЭСР привлекают возможности частного сектора и государственно-частного партнерства (ГЧП). Имеющаяся информация об оценке возможностей, отборе объектов, анализе эффективности ГЧП представляет значительный интерес и с теоретической, и с практической точки зрения [OECD, 2006-1. С.226-227].

Третья часть опыта ОЭСР представляет собой примеры лучшей практики решения актуальных бюджетных проблем. По-видимому, для Санкт-Петербурга к их числу следует отнести активно реформируемые и быстро изменяющиеся сферы деятельности, такие как бюджетное инвестирование, оплату труда административных работников, финансирование образования, политику заимствований, а также привлечение новых налогоплательщиков, создание благоприятных налоговых режимов, повышение устойчивости доходов и т.п. Ответ на любой из поставленных вопросов зависит от специфических условий страны и города, именно поэтому анализ достижений в конкретных областях кажется нам наилучшим методом использования накопленного опыта.

5.2. Общественные финансы и институциональное развитие регионов.

Формирование институциональной среды является одной из важнейших

задач государства, а значит государственного сектора экономики и системы общественных финансов. С точки зрения нашего исследования, анализ этой проблемы актуален по двум причинам: во-первых, состояние институтов является весомым фактором экономической динамики, и во-вторых, институциональная политика строится на интересующем нас сочетании деятельности федеральных и региональных органов. С учетом этого в данном параграфе рассматривается эконометрическая взаимосвязь характеристик институциональной среды и темпов экономического роста в субъектах Российской Федерации, приводятся примеры состояния институтов и анализируются перспективы разрешения ряда конкретных проблем, также роль и приоритеты бюджетной политики. В качестве примера выбран Дальневосточный федеральный округ, где, как нам кажется, сложилось весьма контрастное сочетание крупного ресурсного потенциала и недостаточного развития общественных институтов.

Состояние институтов и развитие экономики.

В настоящее время пока не разработано надежных методов количественной оценки институциональной среды. По-видимому, это связано как с новизной неоинституционального направления в экономической теории, так и со сложностью основных категорий неоинституционализма. Действительно, если определить институт как «совокупность формальных ... и неформальных ... рамок, структурирующих взаимодействия индивидов в экономической, политической и социальной сферах» [Олейник, 1999. С.129], такому явлению чрезвычайно трудно подобрать адекватную количественную характеристику.

Существующие методы количественного исследования используют либо единичные интегральные, либо множественные частные индикаторы состояния институтов. Так например, родоначальники неоинституциональной теории Дж.Уоллис и Д.Норт провели анализ транзакционных издержек и показали, как рост государственного транзакционного сектора и эффективная деятельность органов власти позволили сократить соответствующие затраты для частных компаний, что и стало важным элементом развития экономики США в 1870-1970 годах [Wallis, North, 1986]. Экономисты Всемирного банка разработали «индекс доверия» к государственным институтам, который тесно коррелировал с показателями экономической динамики [World Bank, 1997. С.34-38]. Г.Корниа и В.Попов обобщили опыт 28 государств с переходной экономикой и предложили в качестве сводного индикатора институционального потенциала отношение бюджетных доходов к ВВП [Cornia, Povorov, 2001. С.11]. Было выделено 3 группы стран, в которых рыночный

переход осуществлялся в условиях, соответственно, сильных демократических, слабых демократических или сильных авторитарных институтов. Дееспособность властей (демократических или авторитарных – неважно) оказалась намного более весомым фактором экономического развития, по сравнению с показателями «продвинутой» рыночных преобразований. Вывод «сильные институты важнее скорости реформ» получил статистическое подтверждение, что, с нашей точки зрения, стало очень заметным вкладом в теорию переходного периода [Попов, 1998-1, 1998-2].

Аналогичный подход был использован В.Поповым при оценке институтов в российских регионах [Попов, 2000]. Однако, для межрегиональных сравнений в рамках одной страны потребовалось заменить единичный интегральный показатель (отношение госдоходов к ВРП) на комплекс частных характеристик состояния институциональной среды. По данным за 1990-1996 годы с помощью уравнений множественной регрессии удалось определить, как связаны с ростом или спадом экономики стартовые условия развития, экономическая политика администраций и качество региональных институтов.

Расчеты показали, что скорость экономических реформ (либерализации, приватизации и т.д.) не отразилась на изменениях ВРП и производства. В то же время, воздействие начального уровня экономического развития, обеспеченности ресурсами, структурных диспропорций в промышленности, а также институционального потенциала региональных администраций, оцениваемого по доле занятых на малых предприятиях, количеству преступлений, доле теневой экономики в доходах, производстве, занятости и инвестиционной привлекательности региона – было намного более сильным. Экономическая либерализация не сказалась на динамике ВРП и производства, но стала важным фактором в изменении реальных доходов. Регионы с лучшим предпринимательским климатом, либеральным электоратом, низкой преступностью, но, одновременно, с высокой долей теневой экономики, смогли если не обеспечить рост производства, то, по крайней мере, привлечь часть деловых и личных доходов из других областей России. Вот такой неоднозначный вклад внесли региональные институты в экономическую динамику на начальном этапе российских реформ.

Результаты, полученные В.Поповым, были интересны по целому ряду причин. В сущности, выдвинута определенная концепция взаимодействия экономической динамики и факторов институционального развития. На этой основе разработана достоверная экономическая модель, способная объяснить

более 50% вариации ВРП за счет различий в начальных условиях и в состоянии региональных институтов. Кроме того, была предложена комплексная система оценки институциональной среды в российских регионах, основанная на общедоступных данных официальной статистики. По-видимому, подход В.Попова можно несколько модифицировать и применить для анализа ситуации в последующий период.

С учетом этого нами были составлены уравнения множественной регрессии, в которых результирующей переменной являлась динамика ВРП в 1996-1999 годы, а в качестве факторных переменных использовались:

- 1) стартовые условия экономического развития (душевой ВРП на начало периода, индекс ресурсного потенциала регионов и доля ресурсных отраслей в промышленном производстве);
- 2) состояние институциональной среды (доля занятых на малых и средних предприятиях, доля теневого сектора в промышленности, индекс инвестиционного риска, а также коэффициенты общей и младенческой смертности);
- 3) динамика инвестиций;
- 4) экспортная квота в промышленности;
- 5) качественные переменные для столичного города и крупнейшего нефтедобывающего региона.

Первоначальный отбор показателей осуществлялся экспертным путем. Было опробовано более 30 переменных, но только 12 из них улучшали характеристики регрессии и использовались в итоговых расчетах. Количество наблюдений равнялось 79, данные по автономным округам (кроме Чукотского) были включены в показатели более крупных субъектов Федерации. Максимальное значение в матрице коэффициентов парной корреляции составляло 0,63 (качественная переменная для нефтедобывающего региона и душевой ВРП), т.е. имелась некоторая мультиколлинеарность (взаимосвязь показателей, отрицательно влияющая на конечный результат) факторных переменных, хотя предельный уровень в 0,8 не превышался. По-видимому, удалось выполнить основные формальные статистические требования к построению регрессионной модели (подробное описание модели см. [Белов, 2003. С.43-45]).

Опустим подробности статистических расчетов и перечислим основные выводы, сделанные на основе регрессии. Во-первых, подтвердилась гипотеза о взаимосвязи динамики ВРП с начальными условиями развития, состоянием институциональной среды, темпами инвестиций и экспортной квотой

промышленности. Более 60% вариации в темпах роста ВРП в 1999 году объяснялось колебаниями этих факторов ($R^2=0,616$; F-статистика=8,828; t-статистика=15,531; все величины говорили о статистической значимости модели).

Во-вторых, в 1996-1999 годах по сравнению с начальным периодом рыночных реформ изменилась роль стартовых условий экономического развития. Обеспеченность природными ресурсами и доля сырьевых отраслей в промышленности по-прежнему оказывали на динамику ВРП значимое положительное воздействие. А вот влияние уровня ВРП на душу населения стало не прямым, а обратным. Коэффициент при душевом ВРП был велик по абсолютной величине и надежен с вероятностью 99%, но имел отрицательный знак. Следовательно, темпы роста чаще превышали средние показатели в регионах с относительно низким ВРП. Подобная «бедность» стимулировала экономику. Поскольку номинальные показатели регионального продукта во многом определялись уровнем цен, ограничение их роста являлось важным условием ускоренного развития.

В-третьих, главными каналами воздействиями институциональной среды на динамику ВРП являлись, как и следовало ожидать, инвестиционный и предпринимательский климат. Привлечение инвестиций, снижение инвестиционного риска и расширение занятости на малых предприятиях оказывало предсказуемое и, как правило, статистически значимое влияние на изменения ВРП. Наряду с формированием инвестиционного и предпринимательского климата выделялось удовлетворение основных общественных потребностей личности как важнейшей задачи институционального развития. В частности, показатель общей смертности превышал средние значения при аналогичном поведении индекса ВРП. Иными словами, смертность росла с ускорением развития. Это весьма неожиданный и, на первый взгляд, трудно объяснимый, вывод. Почему же возможно увеличение числа умерших при улучшении экономической динамики (или наоборот)? Связано ли это с возрастной структурой населения быстро растущих регионов, повышенной смертностью среди направляющихся в них мигрантов, увеличением числа производственных травм, ДТП, врачебных ошибок или преступлений со смертельным исходом? – у нас нет ответа на эти вопросы.

И все же складывается впечатление, что ухудшение социальной среды обитания имело место не только в годы кризиса, но, по меньшей мере, и на первой фазе подъема. Начавшийся рост оказался чрезвычайно неравномерным и не сопровождался восстановлением институтов власти. Соответственно, не

расширялось предложение необходимых общественных услуг, связанных, например, с контролем над условиями труда, миграцией, безопасностью движения, качеством медицинского обслуживания и криминогенной обстановкой. Это вполне могло привести к зафиксированным в нашей модели отрицательным последствиям.

В целом, расчеты надежно подтвердили, что состояние институциональной среды серьезно влияло на экономическое развитие российских регионов. Если в 1990-1996 годах сильные институты были важнее скорости реформ, то в дальнейшем их вклад в вариацию темпов ВРП мог стать еще более весомым. Продолжение отмеченных тенденций в течение 2-3 лет после 1999 года позволило бы заявить, что для экономической динамики сильные институты важнее наличия природных богатств. Однако, на протяжении 2000-2008 годов рост ресурсных цен оказался настолько значительным, что данный вывод не подтвердился. Тем не менее, завершение сырьевого бума позволяет по-новому взглянуть на результаты расчетов и экономическую значимость институциональной среды.

А теперь обратимся к более конкретному анализу связи экономического развития и состояния общественных институтов на Дальнем Востоке, где, как нам кажется, сложилось наиболее контрастное сочетание крупного ресурсного и географического потенциала и плохо выполняющих свою роль государственных и административных органов.

Институциональная среда и экономика Дальневосточного федерального округа.

Дальневосточный федеральный округ занимает 36,1% территории страны, здесь находится до 40% подтвержденных запасов полезных ископаемых, свыше 30% древесины и 85% морских биоресурсов. В 2006 году при доле в населении России, равной 4,6%, удельный вес ДВФО в суммарном ВРП составлял 4,5%, а в основных фондах – 5,2% [Росстат, 2007-1. С. 34]. Отличительными чертами дальневосточной экономики в 1990-2000-х годах стали сильный экономический спад и запоздавший экономический подъем, усиление дифференциации регионов, неблагоприятные структурные изменения, противоречивая динамика жизненного уровня, отток населения и переориентация региональных производств с внутреннего на внешний рынок (подробнее см. [Белов, 2004-2. С.17-19]). То, что имеющийся в регионе гигантский ресурсный и экспортный потенциал не удалось использовать на нужды развития, стало и причиной, и следствием тяжелого состояния региональной институциональной среды.

Исследование состояния дальневосточных институтов проводилось на основе упомянутой выше методики с использованием 10 показателей, характеризующих теневой сектор экономики, деловой и предпринимательский климат, а также степень удовлетворения основных социальных потребностей личности. Анализ показал, что во второй половине 1990-х годов на Дальнем Востоке была велика доля теневого сектора в производстве, слишком высока преступность, неблагоприятны условия для деятельности малых предприятий, инвестиционный риск превышал инвестиционный потенциал, а также слабо удовлетворялись основные социальные потребности жителей. Указанные проблемы сохранились и на протяжении 2000-х годов. Об этом говорят некоторые сравнительные характеристики институционального развития, в сокращенном виде приведенные в Таблице 5-8.

Таблица 5-8.

Некоторые характеристики институциональной среды дальневосточных регионов.

| | Риск* | | Преступления** | | Смертность*** | |
|---|-------|-------|----------------|------|---------------|------|
| | 1999 | 2006 | 1999 | 2006 | 1999 | 2006 |
| Республика Саха (Якутия) | 0,640 | 1,158 | 1683 | 2542 | 18,9 | 10,6 |
| Приморский край | 0,506 | 1,139 | 2686 | 4097 | 19,7 | 10,7 |
| Хабаровский край | 0,742 | 1,040 | 3117 | 4565 | 19,4 | 12,3 |
| Амурская область | 0,584 | 1,172 | 2297 | 3026 | 28,8 | 17,4 |
| Камчатская область | 0,820 | 2,149 | 2060 | 3435 | 13,8 | 12,2 |
| Магаданская область | 0,865 | 1,972 | 2972 | 3493 | 15,3 | 14,2 |
| Сахалинская область | 0,787 | 1,267 | 2669 | 3077 | 13,2 | 12,9 |
| Еврейская АО | 0,438 | 1,469 | 3099 | 3341 | 26,4 | 14,3 |
| Чукотский АО | 0,955 | 1,618 | 1578 | 2156 | 26,9 | 23,2 |
| Статистические характеристики данных по регионам Российской Федерации | | | | | | |
| Средняя арифметическая | 0,476 | 1,175 | 2073 | 2618 | 17,8 | 11,1 |
| Медиана | 0,461 | 1,089 | 2060 | 2556 | 16,6 | 10,3 |
| Минимальное значение | 0,011 | 0,729 | 386 | 391 | 10,1 | 4,7 |
| Максимальное значение | 0,989 | 3,799 | 3855 | 4941 | 36,2 | 31,4 |
| Первый квартиль | 0,225 | 0,956 | 1683 | 2110 | 15,0 | 8,7 |
| Третий квартиль | 0,730 | 1,212 | 2515 | 3183 | 18,9 | 12,4 |

* индекс инвестиционного риска регионов РФ агентства «Эксперт РА»; ** число зарегистрированных преступлений на 100 тысяч человек населения; *** коэффициенты младенческой смертности.

Источник: рассчитано по [Эксперт РА, 2006-2007]; [Росстат-1, 2007].

Практически все проанализированные показатели свидетельствовали о слабости региональных административных, правовых, налоговых и других институтов и органов. В этом, по нашему мнению, была и положительная сторона, поскольку государственные структуры, по крайней мере, не мешали развитию предпринимательства. Однако, как свидетельствуют результаты объективного экономического анализа, отрицательные последствия намного перевешивали указанные выгоды: законодательная, правоохранительная, социальная и другие сферы серьезно отставали от развития экономической активности. Решение целого ряда институциональных проблем оказывалось невозможным без немедленного и широкого вмешательства властей. Иными словами, требовалось быстрое и эффективное вмешательство государства. Причем основная часть нагрузки должна была лечь на федеральное правительство. Данный вывод можно было подтвердить конкретными примерами негативного влияния слабости институтов на территориальное экономическое развитие.

Последствия слабости региональных институтов и необходимость централизованного вмешательства.

Первый пример связан с нелегальными промыслом и экспортом морских биоресурсов. В начале 1990-х годов в условиях острейшего инвестиционного кризиса в рыбную промышленность региона поступило несколько миллиардов долларов российских и зарубежных капиталовложений. Общую сумму привлеченных инвестиций крайне трудно оценить. Например, только гарантии российского правительства на постройку супертраулеров в Европе составляли 1,5 миллиардов долларов, а лишь одна из судостроительных компаний г. Сизтла (США) сообщила о переоборудовании не менее 20 российских судов на сумму 0,5-1,8 миллиона долларов каждый в течение 1990-1996 годов [Allison, 2003. С.152]. В результате, на Дальнем Востоке появилось множество рыболовецких судов, заново построенных в Норвегии, Испании, Германии или переоборудованных в Китае, Корее и США. Дальневосточные компании завоевали заметную долю на европейском рынке филе минтая, японском и американском рынках крабов. Наряду с этим, мощность флота быстро превысила имеющиеся ресурсы, их запасы сократились, уловы стали нестабильными. Инвесторы начали покидать отрасль, а добываемое сырье стало поставляться иностранным компаниям без переработки. За 10 с небольшим лет дальневосточная рыбная промышленность прошла цикл от

полной перестройки, оживления и бума к новому кризису.

По мнению специалистов, главная причина была связана с неопределенностью системы использования морских биоресурсов, неспособностью властей обеспечить их защиту и эффективное управление как в России в целом, так и в ДВФО [Allison, 2003. С. 162]. Среди московских и дальневосточных бизнесменов, чиновников и членов мафии сформировались мощные группировки, ориентированные на реализацию личных интересов за счет страны и региона. Условия для легального бизнеса оказались очень неблагоприятными. Соответственно, на берегу резко сократились объемы рыбопереработки (выработка консервов, например, в 1990-1999 годах упала в 12,5 раза). Дальневосточные компании перенесли обслуживание своих судов из российских портов в гавани Кореи, Китая, Японии, США и Канады (наиболее крупная зарубежная база возникла в корейском г. Пусан). Напротив, в море, т. е. за пределами досягаемости властей, расцвели нелегальный промысел и незарегистрированный экспорт. С начала 1990-х годов значительная часть торговли дальневосточными морепродуктами осуществлялась с нарушением российского и зарубежного законодательства и не учитывалась российской промышленной и таможенной статистикой [Белов, 1997. С.78]. В частности, по российским данным, суммарный экспорт крабов и креветок в Японию в 1994-2002 годах составил примерно 44 тысячи тонн на сумму 387 миллионов долларов, а согласно японской таможенной статистике из России в Японию подобной продукции было импортировано 643,7 тысяч тонн на 52,5 миллиардов долларов [Араи, 2003. С.133]. Причина несовпадения цифр – несовершенство российских правил статистического учета и слабый контроль за деятельностью рыбодобывающих компаний, создававшие возможности для браконьерства и незарегистрированного экспорта. Факт незаконного промысла подтверждали также и следующие данные: по имеющимся оценкам, в 2006 году в одну Японию поступило из России около 70 тысяч тонн крабов, при разрешенных объемах вылова в 5 тысяч тонн. Причем, кроме Японии морские биоресурсы поставлялись еще более чем в 40 стран. С выручки от экспорта нелегально добытого сырья не уплачивались налоги, не производились инвестиции в рыбопереработку, почти не велись доплаты экипажам судов.

При наличии политической воли вполне возможно было установить контроль над основными экспортерами морепродуктов, потоками валютных поступлений, статистической и налоговой отчетностью. Тем не менее, первые реальные шаги по совершенствованию распределения промысловых квот, внедрению спутникового слежения за местоположением рыболовецких судов,

усилению пограничного контроля и т.п. были сделаны только в 2000-2001 годах, через 10 лет после того, как проблема заявила о себе. Именно слабость федеральных и региональных институтов не позволила производительно использовать беспрецедентный для начала 1990-х годов приток российских и иностранных капиталовложений, а также предотвратить истощение ресурсов, потерю налоговых поступлений, развал промысловой и перерабатывающей базы, катастрофическое падение уровня жизни простых рыбаков на фоне обогащения отдельных чиновников и рыбопромышленников.

С позиций неинституциональной теории государство и регионы оказались неспособны сформулировать и реализовать права собственности на ценные морские биоресурсы. В течение 1990-х годов было предпринято множество мер, связанных с уточнением прав, но они лишь повысили транзакционные издержки рыбопромысловых компаний. Неудивительно, что многие из них предпочли «уйти в тень». Параллельно в среде дальневосточных рыбопромышленников сформировались «группы давления», способные извлекать личные материальные выгоды при негативном воздействии на благосостояние регионального сообщества в целом. Начиная с 2000 года российское правительство начало аукционную продажу промысловых квот, т.е. сделало шаг к эффективной передаче рыболовам индивидуального права собственности на рыбу [Эггертссон, 2001. С.287]. Но «группы давления» долгое время блокировали это решение, создав серьезные препятствия развитию отрасли и региона. Кардинальное решение проблемы (запрет экспорта живых крабов в Японию и введение обязательного таможенного оформления экспортируемой рыбопродукции) оказалось возможным только в 2007 году. Однако, к этому времени как имиджу отрасли в глазах инвесторов, так и запасам биоресурсов был нанесен значительный, а может быть и непоправимый, ущерб.

Второй пример относится к международной миграции населения и «челночной» торговле между южными субъектами Дальнего Востока и Северо-Восточным Китаем (СВК). В 1990-2000-х годах на товарооборот СВК, а также районов Синцзян и Внутренней Монголии с Россией приходилась примерно треть быстро растущей китайско-российской торговли. Наибольший эффект от развития торгово-экономических связей с Россией получили 2 китайских населенных пункта провинции Хейлунцзян. Через город Хэйхэ, расположенный неподалеку от Благовещенска, только за 10 лет с 1987 по 1997 годы прошло 2,3 миллиона тонн экспортно-импортных грузов, а границу с Россией пересекли 3,4 миллиона человек, совокупный внешнеторговый оборот

составил 2,1 миллиардов долларов, из них 0,6 миллиарда пришлось на челночную торговлю. Во многом благодаря этому валовой внутренний продукт Хэйхэ и прилегающего к нему административного района ежегодно увеличивался на 10,1%, что существенно превышало средний показатель по провинции в целом (7,4%). В другом китайском пограничном городе Суйфэнхэ (неподалеку от поселка Пограничный Уссурийского района Приморского края) число постоянных жителей за истекшие 15 лет увеличилось с 12 до 400 тысяч человек. В одном лишь 2001 году город посетили 500 тысяч приезжих (в основном – россиян), ВВП на душу населения в 3 раза превысил средний уровень по провинции Хейлунцзян, а ежегодный внешнеторговый оборот достиг 1,1 миллиарда долларов (73% товарооборота провинции). Примеры Хэйхэ и Суйфэнхэ показали, что даже небольшие китайские поселки благодаря экономическому обмену с Российской Федерацией за несколько лет были способны превратиться в современные города-центры международной торговли [Рин, 2003. С.5-6].

Какие же выгоды смог извлечь из бурного развития приграничных связей с Китаем российский Дальний Восток? Напомним, что китайский ширпотреб и продовольствие в начале 1990-х годов помогли преодолеть мучительный товарный голод, доставка и реализация товаров дали средства к существованию десяткам тысяч россиян, а китайские рабочие на Дальнем Востоке взялись за наиболее трудные, опасные и непривлекательные виды работ. Однако к началу 2000-х годов вслед за изменением ситуации в России поменялись ожидания и критерии оценки приграничного сотрудничества. На первый план вышли экономическая безопасность, макроэкономическая стабилизация и устойчивый рост. Такого рода эффекты, по крайней мере в использованной нами системе координат, обнаружить чрезвычайно сложно.

И все же, сравнительная динамика денежных доходов и расходов населения содержала некоторую полезную информацию. В 1994-1999 годах в большинстве дальневосточных регионов расходы увеличивались медленнее доходов. Исключение составляли Приморский край и Амурская область. В Приморье, например, по данным официальной статистики в 1999 году население потратило на 7% больше, чем официально получило. Темпы роста расходов в предыдущие 5 лет превышали увеличение доходов почти на 25%. При этом объем производства составил около 80%, а уровень реальных доходов, улавливаемых официальной статистикой, – 60% от показателя 1994 года. Такую динамику трудно объяснить иначе, как концентрацией расходов населения во Владивостоке, столице Приморья, и нескольких городах вблизи пунктов

пересечения границы с Китаем. С начала 1990-х годов Владивосток превратился в крупный региональный центр торговли продовольствием, одеждой, бытовой техникой и импортными автомобилями, что и стало причиной опережающего роста расходов по сравнению с доходами.

Аналогичная тенденция, хотя и в значительно меньших масштабах, наблюдалась в Амурской области. Превышение темпов роста расходов над доходами было сравнительно небольшим (около 4% за 5 лет), но вполне ощутимым, особенно с учетом того, что зарегистрированные реальные доходы в указанный период сократились на четверть, а промышленное производство – почти наполовину. Скорее всего, концентрация расходов в Амурской области была связана с процветавшей в Благовещенске челночной торговлей китайскими потребительскими товарами, привлекавшей в город множество покупателей даже из отдаленных уголков Дальнего Востока и Сибири. Региональные статкомитеты в качестве причин превышения расходов над доходами называли уменьшение денежных остатков у населения и приобретение товаров приезжими. Разумеется, оба указанных процесса имели место. Однако, по-нашему мнению, превышение расходов свидетельствовало и о том, что часть доходов не регистрировалась или скрывалась (т.е. поступала из теневых источников), а затем использовалась для легальной оплаты товаров и услуг. Не будет преувеличением сказать, что в условиях слабых государственных, административных, социальных, правовых и других институтов положительный эффект оказался сосредоточен в теневом секторе, а другие области экономики не получили какой-либо заметной отдачи.

По-видимому, в данном случае мы столкнулись с растрачиванием некоторых видов ренты, например от монопольного права государства на осуществление таможенного контроля. Напомним, что в 1992-1993 годах либерализация приграничной торговли и введение безвизового режима в отношениях с Китаем привели не только к росту товарооборота, но и к ряду хорошо известных негативных последствий. Уже в 1994 году безвизовые поездки прекратились, а правила экономического обмена начали изменяться с целью максимизации государственных доходов. На соответствующее повышение транзакционных издержек местные торговые фирмы ответили точно так же, как и в рыбной промышленности – расширением теневой деятельности и формированием «групп давления». Причем, в структуре последних, по сравнению с рыбной отраслью, существовала важная и о многом говорящая особенность – ведущая роль китайских предпринимателей. В течении более чем десяти лет «группы давления» торпедировали практически

все решения федеральных и региональных властей, направленные на изменение положения дел в приграничном бизнесе, а, значит, в определенной степени – и на улучшение экономической ситуации в зависимых от торговли районах Дальнего Востока. Об упорядочении приграничных торговых отношений стало можно говорить лишь в 2006 году, после серии принятых и неукоснительно проведенных в жизнь централизованных решений об ужесточении правил пересечения границы и челночной торговли.

Итак, проведенное исследование подтвердило гипотезу о зависимости экономического развития и состояния институциональной среды. Как показала проверка данной гипотезы применительно к Дальнему Востоку, в 1990-2000-х годах здесь возник настолько глубокий «институциональный вакуум», что это отрицательно сказалось на развитии всех секторов экономики. Из-за слабости институтов торговля морскими биоресурсами и челночный бизнес были перенесены в теневую сферу, но даже для теневиков дальневосточный предпринимательский климат оказался слишком суровым. Теневые доходы так же, как и обычные, покидали регион и направлялись либо на запад России, либо за рубеж. Следовательно, положительные результаты экономического развития и международного сотрудничества генерировались в одном месте, а использовались в другом. Исправить ситуацию могло лишь создание условий, связанных с улучшением инвестиционного климата, образования и деятельности новых предприятий, а также с удовлетворением основных социальных потребностей населения, необходимых для локализации эффекта в самом Дальневосточном федеральном округе.

Положение дел изменилось только во второй половине 2000-х годов. В этот период центральное правительство достаточно укрепилось, чтобы противостоять региональным группам давления, а также разработать и осуществить необходимые мероприятия по улучшению институциональной среды. Кроме того, были приняты важные федеральные решения о формировании экспортной топливно-энергетической базы на Востоке страны, об усилении государственного участия в добыче и экспорте дальневосточных энергоресурсов, об осуществлении в регионе ряда крупных проектов развития. По-видимому, именно активная деятельность федерального центра заложила основы для улучшения ситуации в регионе.

5.3. «Провалы рынка» в межрегиональных экономических взаимосвязях.

Теоретическую базу исследований межрегиональных и международных

торговых и экономических связей традиционно составляют разнообразные концепции внешней торговли и мирового хозяйства. Однако, вполне возможно взглянуть на предмет с несколько иной, не оговоренной этими концепциями точки зрения. В теории общественных финансов и государственного сектора экономики широко применяется понятие «провалы рынка». Под ним понимается такая экономическая ситуация, когда рациональное поведение людей, адекватно реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает эффективного распределения ресурсов «по Парето», при котором улучшение положения одного контрагента возможно без ухудшения позиций других участников рыночного обмена.

Традиционная классификация провалов рынка включает монополию или монополию (монополию покупателя), теневую экономику, недостаток и асимметрию информации, а также внешние эффекты-экстерналии. По нашему мнению, именно эти черты были характерны для японо-российских связей на протяжении последних лет. Провалы рынка, как правило, должны устраняться посредством государственного вмешательства. Рассмотрение двусторонних экономических связей с точки зрения выявления и блокирования недостатков рыночного механизма позволяет не только взглянуть на торговлю под новым углом, но и сформулировать рекомендации в адрес правительственных органов, а также оценить соотношение централизованных и децентрализованных моментов в современной политике регионального развития.

Постсоветская модель в японо-российской торговле.

Разговор о провалах рынка начнем с краткого описания японо-российской торговли. При этом, обратим внимание лишь на некоторые ее внешние характеристики, которые понадобятся для дальнейшего изложения. Используем данные японской таможенной статистики и японскую трактовку понятий экспорта и импорта.

В развитии послевоенных японо-советских и современных японо-российских экономических отношений выделим несколько крупных этапов. Прежде всего, начиная с конца 1960-х годов Япония активно участвовала в освоении природных ресурсов Дальнего Востока и Сибири. Неудивительно, что на рубеже 1960-1970-х Япония была крупнейшим внешнеторговым партнером СССР и только в 1974 году уступила первенство Западной Германии. Второй этап начался в 1986-1988 году, после того как М.С.Горбачев выдвинул ряд инициатив по сотрудничеству Советского Союза со странами АТР. С 1987 года стало возможным образование совместных предприятий, и первое советское СП в сфере производства было создано

именно с японской фирмой. За этим последовало бурное развитие приграничной торговли. К концу 1980-х в японо-советских экономических связях действовали одновременно два механизма: плановый (межгосударственные соглашения) и рыночный (СП и приграничное сотрудничество). В результате, к 1989 году оборот взаимной торговли достиг 6 миллиардов долларов. Этот показатель был превышен только в 2004 году. Однако, во второй половине 2000-х последовал настолько бурный рост, что внешнеторговые и инвестиционные рекорды обновлялись практически ежегодно. В 2007 году оборот достиг 21,2 миллиарда долларов и продолжал увеличиваться, несмотря развитие мирового финансового кризиса [РОНИС, 2008. С.36] (Таблица 5-9).

Таблица 5-9.

Торговля Японии и СССР/России (миллионов долларов).

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Оборот | 5912 | 5933 | 5163 | 10689 | 13723 | 21292 |
| Экспорт | 2562 | 1170 | 571 | 4485 | 7065 | 10738 |
| Импорт | 3350 | 4763 | 4592 | 6204 | 6657 | 10553 |
| Баланс | -788 | -3593 | -4021 | -1719 | 407 | 184 |

Источник: [РОНИС, 2008. С.36], на основе данных японской таможенной статистики.

С 1992 года взаимная торговля вступила в третий, современный, этап. Торговые отношения приняли чрезвычайно нестабильный характер, но развивались достаточно быстро и приобрели новое значение и для Японии, и для России. Всего за несколько лет в области двусторонних связей сформировалась совершенно новая, постсоветская модель. Перечислим ее основные черты (подробнее см. [Белов, 2004-1; Belov, 2005]).

1) Прекратила существование торговля на основе межправительственных соглашений. Вместо нее возникла система взаимосвязей преимущественно частных компаний, действующих на основе рыночных критериев при минимальной государственной поддержке. Соответственно, важнейшими факторами торговой динамики стали характеристики внутренних рынков Японии и России, изменения мировых цен и валютных курсов, внешнеторговое и валютное регулирование, а также конкуренция со стороны китайских, корейских, американских и других внешнеторговых партнеров. Японские инвестиции в экономику России вплоть до середины 2000-х годов не оказывали заметного стабилизирующего влияния

на торговые отношения. Все это позволяло объяснить неустойчивость японо-российской торговли, объем которой за истекшие годы дважды скатывался к уровню конца 1970-х (в 1992 году – 3,4 миллиардов, в 1998 – 3,8 миллиардов долларов), а в 2003-2007 годах увеличился сразу в 3,6 раза.

2) Изменилась структура экспорта и импорта, хотя и сохранилась общая модель обмена российского сырья на японские промышленные изделия. До начала 1990-х Япония поставляла в Советский Союз прежде всего инвестиционные товары и имела положительное сальдо внешнеторгового обмена. С начала 1990-х годов инвестиционный спрос в России резко упал, а экспорт Японии переориентировался с инвестиционных на потребительские товары. Одновременно либерализация внутреннего японского рынка подтолкнула спрос на российские цветные металлы, рыбу и морепродукты, лес и уголь, которые не находили сбыта в кризисной России. В итоге японский экспорт сократился, а импорт вырос. Сформировалось необычное для Японии отрицательное торговое сальдо, достигшее максимального уровня в 2000 году (более 4 миллиардов долларов). Отрицательное сальдо Японии сменилось положительным только в 2006 году, вслед за бурным ростом российского внутреннего потребления.

В 2007 году основными статьями японского импорта из России были минеральные энергоресурсы, точнее нефть (35,4%) и уголь (9,0%), цветные и драгоценные металлы (26,1%), прежде всего алюминий (17,7%), рыба и морепродукты (9,6%), лес и пиломатериалы (9,0%). Экспорт в направлении России состоял из автомобилей и запчастей (76,5%), включая подержанные (23,0%), за которыми с большим отрывом следовало промышленное оборудование (12,1%) и электротовары (3,7%) [РОНИС, 2008. С.40]. В середине 2009 года ожидалось начало поставок сжиженного газа и значительное расширение закупок нефти с шельфа Сахалина, что должно было привести к серьезным количественным и структурным переменам.

3) Изменение механизма и товарной структуры торговли привело к тому, что ряд операций оказался за пределами официальной таможенной статистики. Так, японские данные о ввозе рыбы и морепродуктов существенно превышали соответствующие российские, поскольку рыба, выловленная за пределами 12-мильной зоны России, вплоть до 2007 года не должна была проходить обязательного таможенного оформления. В экспорте Японии присутствовала бытовая электроника, но значительное количество японских электронных изделий ввозилось в Россию через таможенные склады в Сингапуре, ОАЭ и других странах. Это позволяло минимизировать импортные платежи, а в

двустороннюю статистику не попадало. До 2006 года не отражались в японской статистике и подержанные автомобили, вывозимые из Японии российскими туристами и моряками в качестве личного багажа. И, наконец, существовала обширная группа изделий (автомобили, бытовая электроника и др.), произведенных под японскими марками за пределами страны и продаваемых в России. Применительно к японо-российским отношениям сказанное выше означало, что присутствие японских товаров и компаний на российском рынке (и наоборот) было значительно более ощутимым, чем следовало из таможенной статистики.

4) Серьезные перемены в двусторонней торговле в последние годы привели к некоторому повышению удельного веса Японии и России в общем товарообороте каждой из стран (Таблица 5-10). В 1992-2007 годах доля России в товарообороте Японии составляла 0,6-1,6% (примерно 1,5% в экспорте и 1,7% в импорте в 2007 году). На Японию проходило 2,2-3,6% российской внешней торговли (1,8-2,1% экспорта и 3,2-6,4% импорта). В 2007 году Россия в числе внешнеторговых партнеров Японии была на 16-м месте, а Япония для России – на 8-м.

Таблица 5-10.

| Доля Японии и России во внешней торговле каждой из стран (%). | | | |
|--|--------|---------|--------|
| Доля России в торговле Японии | Оборот | Экспорт | Импорт |
| 1992 | 0,61 | 0,32 | 1,03 |
| 2007 | 1,61 | 1,54 | 1,72 |
| Доля Японии в торговле России | | | |
| 1992 | 3,51 | 3,17 | 3,93 |
| 2007 | 3,64 | 2,09 | 6,43 |

Источник: [РОНИС, 2008. С.41].

Приведенные цифры необходимо рассматривать с учетом того, что в указанный период главным фактором динамики внешнеэкономических связей в Северо-Восточной Азии была переориентация торговли и инвестиций на Китай. Торговля Японии с КНР с 1992 года увеличилась в 6 раз, а России с КНР – почти в 10 раз. По-видимому, более значительного повышения удельного веса японо-российских отношений можно было ожидать лишь после стабилизации темпов роста торговли с Китаем. В 2009 году состояние инвестиционного и потребительского рынка России и Японии серьезно ухудшилось, однако на Дальнем Востоке России вступили в фазу практической реализации несколько

крупных энергетических и инфраструктурных проектов, что позволило в определенной степени смягчить последствия для взаимной торговли.

5) За истекший период в торговых отношениях возросла доля российского Дальнего Востока, а также северных и обращенных к материк приморских префектур Японии. В начале 1990-х годов около 20% японского товарооборота с Россией осуществлялось через близлежащие порты, расположенные на северном острове Хоккайдо и побережье Японского моря (Аомори, Акита, Ниигата, Тояма, Канадзава, Цуруга, Майдзуру, Кита-Кюсю и др.). К концу 1990-х годов их доля увеличилась примерно до 40%. Соответственно, удельный вес тихоокеанских портов (Токио, Иокогама, Нагоя, Осака, Кобе и т.д.) сократился до 60%. Это связано как с изменением характера японо-русской торговли, так и с глубокими сдвигами в региональной политике обеих стран. В Японии, в частности, появилась концепция ревитализации депрессивных регионов (северные и япономорские префектуры входят в их число) за счет развития приграничных международных связей. На этой основе центральное правительство и руководство префектур предприняли целый ряд конкретных шагов, которые и привели к таким результатам. В 2004-2008 годах внешнеторговый оборот быстрее рос в крупных портах тихоокеанского побережья, поэтому указанные географические соотношения, по-видимому, несколько изменились. Однако, точные данные по этому поводу пока не получили освещения в научных исследованиях.

6) Среди японских компаний, торгующих с Россией, выделились две основные группы, занимающиеся тем, что можно условно назвать «макро-» и «микро-бизнесом». Первая группа включала гигантские, всемирно известные фирмы, такие как «Тойота», «Ниссан», «Мицубиси Моторс», «Комацу», «Джапан Табако», «Сумитомо», «Хитати», «НЭК», «Асахи Глас» и другие. Например, чистая выручка «Тойоты» в 2006/2007 финансовом году достигала 23,9 триллионов иен (212 миллиардов долларов), что превышало ВВП Финляндии или Португалии. Естественно, что внимание такой компании приносило России серьезные экономические выгоды. В 2007 году «Тойота» закончила строительство первого сборочного завода и продала на российском рынке 145,5 тысяч новых автомобилей. Однако, с учетом гигантских размеров компании это составило всего около 3% ее зарубежных продаж. Интерес «Тойоты» к сбытовой и производственной деятельности на территории России являлся очевидным, хотя, так же как и для большинства других японских «макрокомпаний», данное направление бизнеса нельзя было назвать приоритетным.

Вторая группа торгующих с Россией японских компаний состояла из тысяч небольших фирм, занимающихся торговлей рыбой, лесом, поддержанными автомобилями, потребительскими товарами, обслуживанием российских судов и т.д. «Микробизнес» в японо-российских отношениях возник на волне либерализации 1990-х годов. Как правило, «микрокомпании» расположены в соседних с Россией северных и прибрежных японских префектурах и ориентированы исключительно на Россию. Они обладают всеми традиционными плюсами и минусами малых предприятий, к которым, с одной стороны, можно отнести низкие издержки и быструю реакцию на изменение рыночных условий, а с другой – ограниченные экономические возможности и тенденцию к использованию средств из арсенала теневой экономики, а также нежелание (и неумение) японских бизнесменов работать в условиях высокого риска.

7) Последняя особенность «постсоветской модели» связана с тем, что за истекшие годы в японо-российских связях появился ряд проблем, решение которых оказалось невозможным на основе формирующегося рыночного механизма. Так, в освоении энергоресурсов Восточной Сибири был выбран вариант более затратный, но исключающий превращение Китая в монопольного покупателя. Поставки в Японию российских морских биоресурсов и закупки японских поддержанных автомобилей привели к появлению крупного нелегального сектора и к негативным последствиям для жителей портовых японских городов. И, наконец, во взаимном восприятии друг друга японцами и россиянами появился глубокий и расширяющийся разрыв [Белов, 2005].

По нашему мнению, для анализа перечисленных явлений можно применить такие термины, как «монополия», «теневая экономика», «негативные внешние эффекты-экстерналии» и «асимметричная информация». Теория общественных финансов и государственного сектора относит эти категории к провалам рынка, т.е. ситуациям, затрудняющим эффективное распределение ресурсов на основе подаваемых рынком сигналов и требующим целенаправленного государственного вмешательства. Рассмотрим подробнее вопрос о применении концепции «провалов рынка» к анализу внешнеторговых связей.

Энергетический макробизнес: устранение монополии покупателя.

Импорт нефти и газа из России представляет собой сферу, наиболее интересующую японский макробизнес. Начиная с 1970-х годов Япония пытается сократить энергетическую зависимость от стран Ближнего Востока,

обезопасить пути транспортировки углеводородов и уменьшить долю нефти в энергобалансе за счет использования природного газа. Россия способна сыграть важную роль в решении этих проблем. В настоящее время наибольшее внимание привлекает освоение шельфа Сахалина и строительство нефтепровода из Восточной Сибири. С точки зрения взаимной торговли одни только поставки сжиженного сахалинского газа, начавшиеся в апреле 2009 года, могут дать прибавку ежегодного товарооборота на 3-4 миллиарда долларов.

Поставки энергоресурсов из России имеют хорошие перспективы, однако в нынешнем японо-российском энергетическом сотрудничестве чрезвычайно велика роль политических и геостратегических факторов. Ярким подтверждением этого стала острая конкуренция Японии и Китая за доступ к восточносибирским нефтяным месторождениям. В середине 2000-х годов столкновение их интересов дошло до такой стадии, что ситуацию начали описывать следующим образом: «если Япония все же выиграет спор за российскую нефть, отношения между Токио и Пекином могут скатиться к самому низкому и, возможно, самому опасному уровню после Второй мировой войны» [Roberts, 2004. С.17]. Резкое обострение японо-китайских отношений в 2005 году, да и все последующее развитие показало, что данный алармистский прогноз оказался очень близким к реальности.

Разумеется, японо-китайское соперничество имело глубокие корни и длительную историю. Тем не менее, по мнению ряда исследователей, конкуренция в энергетической сфере значительно ускорила вызревание проявившихся противоречий [Rozman, 2005]. Еще в середине 1990-х годов каждая из двух стран предложила России свой вариант транспортировки и закупок нефти. Китайский проект в 2002 году прошел технико-экономическое обоснование, в мае 2003 года был одобрен президентами России и Китая и доведен до стадии генерального соглашения между компанией «ЮКОС» и Китайской национальной нефтяной компанией (CNPC). Тем не менее российское правительство, по-видимому, опасалось превращения Китая в монопольного покупателя. Кроме того, учитывался целый ряд геополитических, стратегических и финансовых соображений, перспективы развития нефтегазовой отрасли и трубопроводного транспорта, ситуация вокруг «ЮКОСа», а также давление крупных дальневосточных регионов (Амурской области, Хабаровского и Приморского краев), обойденных маршрутом нефтепровода.

В 2003 году японский премьер-министр Д.Коидзуми сделал российскому президенту предложение провести нефтепровод до Находки и при этом заявил

о готовности профинансировать работы в размере 5,2 миллиарда долларов, а затем пообещал предоставить еще 7,5 миллиардов в форме низкопроцентных государственных займов и гарантий частных капиталовложений. 30 декабря 2004 года, по информации японских и российских СМИ, правительство России приняло решение о строительстве нефтепровода по «тихоокеанскому» маршруту с ответвлением на Китай. Однако, за этим последовала череда длительных согласований, переговоров и изменений. В 2007 году все же началось строительство первой очереди Тайшет-Сковородино. Второй по счету планировалась ветка на китайский Дацин. А вот строительство третьей очереди нефтепровода к берегу Тихого океана (продолжение до приморской бухты Перевозная) считалось реальным только после проведения разведки, и, в случае успеха, – обустройства месторождений и обеспечения добычи для заполнения трубы. Получается, что даже к середине 2009 года важнейшие ориентиры создания экспортной инфраструктуры для поставок в направлении Японии, не говоря уже о детальных технико-экономических расчетах, так и не были определены.

Выбор направления нефтепровода превратился для России в труднейшую задачу, связанную с поиском своего места в Азиатско-Тихоокеанском регионе, стратегией территориального и отраслевого развития, а также создания основ регионального энергетического рынка. Правительства заинтересованных стран сделали множество разнообразных шагов, но проблему соотношения политических и экономических факторов в реализации данного энергетического проекта так и не удалось разрешить.

Вполне возможно, что выход могло подсказать применение нетрадиционных для данной сферы средств из арсенала экономической науки: теории игр, институционального анализа, теории общественных финансов. Например, если квалифицировать ситуацию с трубопроводом как монополию Китая, то для ее устранения можно рекомендовать не только реально предпринятые правительством меры по расширению доступа на рынок и участию в производстве, но и более широкое регулирование цен, наделение определенных лиц или организаций исключительными правами на некоторые виды деятельности, организацию конкурентного доступа частных компаний к объектам государственной инфраструктуры и т.д. По нашему мнению, в данном случае описание проблемы в новых терминах позволяет расширить спектр возможностей ее решения, а значит заслуживает пристального внимания.

Автомобильный и рыбный микробизнес: теневая экономика и негативные внешние эффекты-экстерналии.

Как отмечалось выше, в 2007 году более трех четвертей японского экспорта в Россию составляли транспортные средства. Из них 23% приходилось на подержанные автомобили, автобусы, грузовики и запасные части. Примерно 40% подержанных машин следовало через префектуру Тояма, расположенную на побережье Японского моря. Далее, в японском импорте из России 9,6% приходилось на рыбу и морских беспозвоночных (крабов, креветок, морских ежей, трепангов и разнообразных моллюсков), причем примерно половина завозилось через порты Хоккайдо, самой северной территории Японии. По нашему мнению, закупки россиянами подержанных автомобилей в Тояма и поставки морских биоресурсов на Хоккайдо давали яркий пример таких провалов рынка, как теневая экономика и внешние эффекты-экстерналии.

1) Экспорт подержанных автомобилей из Тояма.

Префектура Тояма относительно невелика по территории и населению, но имеет нетипично развитую для япономорских регионов обрабатывающую промышленность и сравнительно высокие душевые показатели валового регионального продукта, близкие к средним по стране. Некоторые характеристики экономического и социального развития Хоккайдо и Тояма приведены в Таблице 5-11.

В 1991 году доля Тояма в японо-российской торговле составляла 0,8% (1% в экспорте и 0,6% в импорте). К 2007 году этот показатель вырос до 6,5% (9% в экспорте и 4% в импорте). Главным импортным товаром являлся алюминий, за которым следовал круглый лес и уголь. В товарной структуре экспорта основную часть составляли бывшие в употреблении автомобили и строительное оборудование [Хокурику АЈЕС, 2008. С.16].

Всего в 2007 году в Россию было экспортировано 826 тысяч автомобилей, автобусов и грузовиков, в том числе 441,5 тысяч подержанных [РОНИС, 2008. С.40]. Из них 149,9 тысяч (около 34%) были отгружены через порты в Тояма, которая превратилась в настоящую столицу ориентированной на Россию торговли подержанной автомобильной техникой. По-видимому, не последнюю роль в этом сыграло налаженное морское сообщение с рядом гаваней российского Дальнего Востока (тоямский порт Фусики на протяжении ряда лет был первым в Японии по количеству заходивших в него российских судов).

Экспорт бывших в употреблении автомобилей в Японии представляет собой весьма специфический вид бизнеса. Пожалуй, главная его особенность – это невысокие начальные издержки. Главную роль на рынке играет Японская ассоциация дилеров подержанных автомобилей (Japan Used Car Dealers

Association – JU), созданная в 1992 году. Значительная доля продаж осуществляется на 170 аукционах, расположенных по всей стране и ведущих торги ежедневно, кроме воскресенья. К большинству торгов возможен доступ со специальных компьютерных терминалов. Регистрация компаний в Японии, вступление в JU и доступ к аукционным торгам не представляют особенной сложности и не требуют больших затрат от иностранных бизнесменов. Неудивительно, что в середине 2000-х годов среди примерно 1000 регулярных участников крупнейшего аукциона в Токио около 300 являлись представители японских фирм, зарегистрированных гражданами Южной Азии, Китая, Австралии, Новой Зеландии, России и других стран и регионов мира [Otake, 2004. С.8].

Таблица 5-11.

Губернаторство Хоккайдо и префектура Гояма в экономике Японии.

| Показатель | Япония | Хоккайдо | Гояма |
|---|-----------------|-----------------|---------------|
| Площадь (тысяч км ² , 2007) | 377,9 (100%) | 83,5 (22,0%) | 2,8 (0,7%) |
| Население (миллионов человек, 2007) | 127,8 (100%) | 5,6 (4,4%) | 1,1 (0,9%) |
| Валовой региональный продукт, ВРП (триллионов иен, 2005), в т.ч.: | 516,2 (100%) | 19,7 (3,8%) | 4,7 (0,9%) |
| первичные отрасли (%) | 1,2% | 3,2% | 1,2% |
| вторичные отрасли (%) | 29,0% | 22,3% | 36,9% |
| третичные отрасли (%) | 74,1% | 76,7% | 64,2% |
| чистые налоги (%) | -4,4% | -2,3% | -2,4% |
| ВРП на душу населения (тысяч иен, 2005) | 3041 | 2577 | 3097 |
| Оборот внешней торговли (триллионов иен, 2007) | 157,1 (100%) | 1,7 (1,1%) | 0,6 (0,4%) |
| Экспорт (триллионов иен, 2007) | 83,9 (100%) | 0,4 (0,4%) | 0,3 (0,3%) |
| Импорт (триллионов иен, 2007) | 73,1 (100%) | 1,3 (1,8%) | 0,3 (0,5%) |

Источник: [Ниппон Токэй Кёку, 2008].

Из 800 работающих с подержанными автомобилями экспортных компаний Японии владельцами 350 являлись граждане Пакистана, 100 – Бангладеш и 100 – Шри-Ланки. Это отражало как географию поставок японских подержанных автомобилей, так и высокую конкурентоспособность бизнесменов из Южной Азии. Например, в прилегающем к порту Тояма районе имели офисы 150 пакистанских дилеров, которые осуществляли до 80% продаж подержанных автомобилей российским покупателям. При этом, ассоциация префектуры Тояма по контролю за поставками в Россию транспортных средств, основанная японскими дилерами в 1993 году, насчитывала всего 37 членов, из которых половина не осуществляла никаких торговых операций.

К этому необходимо добавить еще одно важное замечание: по оценкам специалистов, в 2003 году около 60 тысяч автомобилей было похищено и вывезено из страны международными преступными организациями [Otake, 2004. С.8]. Общее количество зарегистрированных случаев кражи автомобилей составляло 64,2 тысячи, следовательно, как утверждали японские специалисты, почти все похищенные автомобили нелегально вывозились из страны. Далее, в июле 2002-сентябре 2003 года французский подданный алжирского происхождения Лионель Дюмон проник в Японию по поддельным документам и занимался экспортом подержанных машин в Ниигата (соседний с Тояма портовый город на побережье Японского моря). Как утверждает пресса, Дюмон являлся одним из руководителей террористической организации Аль-Кайда и пытался создать ее сеть в Японии. Разумеется, это частные примеры. Однако они говорят о том, что даже у законопослушных дилеров были серьезные основания опасаться за репутацию своего бизнеса.

Неудивительно, что у японских жителей небольших провинциальных городов сформировалось неоднозначное отношение к притоку представителей иной расы, религии и культуры. Общие настроения японских экспертов в связи с наплывом иностранных покупателей и продавцов отражало высказанное одним из ученых пожелание в адрес префектуры Тояма: «Хочется верить, что в будущем удастся превратить район порта в модель интернационализации изнутри, ориентированной на совместное проживание с иностранцами. Для этого, используя существующее Общество связей Тояма-Пакистан, потребуется усилить работу по устранению трений между жителями-японцами и пакистанцами в повседневной жизни, а также преодолеть трудности в отношениях с россиянами» [Номура, 2004. С.5]. Вполне определенно высказывалось по этому поводу и телевидение Тояма, которое заявляло, что расширение торговли подержанными автомобилями в районе порта стало

причиной постоянных трений иностранных дилеров и покупателей с местным японским населением [Фудзи Тэрэби, 2003].

2) Импорт рыбы и морепродуктов на Хоккайдо.

Хоккайдо – самый северный регион Японии – занимает 22% территории страны, но при населении 5,6 миллионов человек имеет наименьшую его плотность. В структуре экономики Хоккайдо, по сравнению со среднеяпонскими показателями, относительно высока доля первичных и третичных отраслей (т.е. сельского, лесного и рыбного хозяйства, а также туризма), а вот обрабатывающая промышленность развита значительно слабее (Таблица 6-11). В 1990-х годах географическая близость к России стала одной из причин бурного расширения приграничных экономических отношений (Таблица 5-12).

Таблица 5-12.

Торговля Хоккайдо (Япония) и СССР/России.

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Экспорт в Россию* | 4,1 | 4,0 | 6,0 | 25,8 | 27,4 | 29,0 |
| Импорт из России* | 45,5 | 59,8 | 85,3 | 90,6 | 82,0 | 87,7 |
| Оборот с Россией* | 49,6 | 63,8 | 91,3 | 116,4 | 109,4 | 116,7 |
| Доля России (%) | 7,4 | 9,4 | 10,5 | 9,5 | 7,0 | 7,1 |
| Российские суда** | 778 | 6068 | 9503 | 6014 | 4981 | ... |

* миллиардов иен; ** количество заходов судов под российским флагом в порты Хоккайдо.

Источник: [Хоккайдо тэ, 2008].

Доля Хоккайдо в общем объеме японо-российской торговли, составлявшая 5,8% в 1991, существенно увеличилась и достигла пика в 2002 году (15,2%). При этом, удельный вес префектуры в экспорте в направлении России изменился с 1,9 до 5,1%, а в импорте с 8,3 до 18,1% [Правительство губернаторства Хокайдо]. С конца 1990-х годов в непосредственной близости от Хоккайдо началось освоение сахалинского шельфа. Однако, это привело к лишь к незначительному росту региональной торговли. Дело в том, что для небольших хоккайдских фирм оказалось сложно выиграть международные тендеры на проведение работ и тем самым увеличить экспорт, в то время как импорт энергоносителей планировали не хоккайдские компании, а потребители из других регионов Японии [Тоге, 2005. С. 2].

Самой крупной статьей хоккайдского импорта из России с начала 1990-х годов являлись рыба и морские беспозвоночные. В среднем за указанный

период на эту товарную группу приходилось 70-80% импорта, из них около 50% составляли крабы. В региональной торговле началась настоящая «крабовая лихорадка», которая оказала серьезное влияние на экономические связи с Россией. Одним из ее результатов стало формирование в данной отрасли крупного теневого сектора. Причины его появления и механизм функционирования уже достаточно освещены в предыдущем параграфе. Обратим внимание на несколько иной аспект данного явления.

Рост поставок краба привел к снижению цен, от которого выиграли потребители Японии. Увеличилось число торговых компаний, появились новые возможности для экспорта хоккайдского рыболовного оборудования, упаковочных материалов и услуг по обслуживанию российских судов. К отрицательным последствиям «крабовой лихорадки» можно отнести расширение нелегального импорта, передел хоккайдского рынка рыбы и морепродуктов, а также социальные проблемы в небольших портовых городах в связи с наплывом российских моряков. В 1992-2007 годах в 11 хоккайдских портов ежегодно заходило по 5-9 тысяч судов-крабовозов, с которых сходило на берег 80-170 тысяч членов экипажей [Правительство губернаторства Хоккайдо]. Японские импортеры крабов и некоторые сервисные компании получали значительные прибыли, а вот жители прилегающих районов оказались вынуждены нести дополнительную социальную нагрузку, связанную с приемом российских моряков (имеется в виду неизбежное ухудшение общественного порядка и т.п). Реакция хоккайдских властей запоздала и оказалась недостаточно эффективной. Жители начали самостоятельно принимать меры: так, в г. Момбецу, на востоке Хоккайдо, примерно 90 магазинов и ресторанов из 200, входящих в местный розничный кооператив, вывесили русскоязычные таблички «Только для японцев» [Досин..., 2001. С.73]. Похожие случаи были отмечены также в городах Отару и Саппоро. Правительство Хоккайдо и местные СМИ уделяли подобным вопросам большое внимание, и все же ряд социальных проблем так и не удалось разрешить.

Приведенные примеры показали важность бизнеса с Россией для тоямских автодилеров и хоккайдских рыбопромышленников. В то же время они подтвердили существование значительного теневого сектора в автомобильной и рыбной торговле, а также позволили продемонстрировать, насколько неоднозначная психологическая атмосфера складывалась в некоторых японских регионах вокруг торговых отношений с Россией. Причина этого, вполне возможно, заключалась в крайне неравномерном распределении

положительных и отрицательных результатов двусторонней торговли. Если анализировать ситуацию в терминах теории общественных финансов, данное явление можно было считать классическим случаем переноса части издержек экономической деятельности на посторонних лиц, т.е. примером появления негативных экстерналий. Иными словами, плюсы от торговли получали некоторые японские компании и портовые города, но при этом часть социальной нагрузки оказалась перенесена на посторонних жителей прилегающих территорий. Общественные усилия по перераспределению плюсов и минусов торговли либо отсутствовали, либо не приносили желаемых результатов.

По-видимому, отнесение перечисленных проблем к провалам рынка позволяло обосновать необходимость более активного государственного вмешательства, а также рекомендовать для борьбы с негативными экстерналиями запреты некоторых видов бизнеса, введение специальных платежей и расширение предложения ряда общественных услуг. И такие меры действительно последовали. В частности, японской стороной были выделены специальные причалы для погрузки автотехники (2004 год), начато таможенное оформление всех видов экспортируемых автомобилей, в том числе и вывозимых в виде личного багажа (2005), упрощен доступ иностранных компаний к аукционам по продаже машин (2006).

Российская сторона провела серию повышений таможенных пошлин и упорядочения регистрационных процедур. В итоге, исчезли стимулы для массовых поездок в Японию с целью приобретения подержанных автомобилей. Поток российских «туристов-покупателей» быстро иссяк, но сам бизнес начал расти еще быстрее и принял вид процветающей и респектабельной торговли. Начиная с 2006 года заказы на определенную модель принимались в России, машины приобретались на интернет-аукционе в Японии, а поставка производилась с соблюдением всех таможенных процедур профессиональными транспортными и посредническими компаниями. Элементы теневой экономики удалось если не устранить полностью, то значительно сократить. Отметим, что будущее этого налаженного бизнеса оказалось весьма неопределенным после повышения российских таможенных пошлин в начале 2009 года. Вполне вероятно, что в ближайшем будущем придется говорить о практическом прекращении торговли подержанными автомобилями. Ряд специализированных компаний понесет существенные убытки. Тем не менее, по состоянию на середину 2009 года, отмирание целой отрасли торговли не вызвало каких-либо заметных отрицательных социальных последствий с японской стороны.

Напротив, многие из существовавших проблем оказались автоматически решены.

В торговле морепродуктами результаты государственного вмешательства начали проявляться в 2006-2007 годах. Именно тогда российское и японское правительства практически синхронно ужесточили контроль за поставками рыбопродукции, организовали обмен информацией между таможенными службами и серьезно взялись за соблюдение правил рыбной торговли внутри своих стран, где многие каналы контролировались теневыми структурами. Объемы импорта российских морепродуктов сократились, но в рыбном бизнесе многие участники получили шанс выхода из «серой зоны», а значит возможности для устойчивого развития, привлечения инвестиций и получения разнообразной государственной поддержки.

Различия в восприятии партнеров: асимметричная информация.

Последний пример, демонстрирующий возможности применения категорий общественных финансов к анализу современных японо-российских отношений, связан с глубокими различиями в восприятии партнеров. Теория утверждает, что неполная информация о потребительских свойствах товара или услуги не позволяет покупателю принять эффективное решение и увеличивает его риск и издержки. Государство обладает недоступными частным предприятиям и отдельным гражданам средствами распространения необходимых сведений, подтверждения репутации продавца и распределения риска среди налогоплательщиков. Именно поэтому проблема недостаточной (асимметричной) информации должна решаться путем государственного вмешательства. Попробуем взглянуть на ситуацию с восприятием друг друга жителями двух стран под этим углом зрения.

Самое беглое знакомство с проблемой показывает, что имидж Японии и японцев в России разительно отличается от представлений о России и россиянах, существующих в Японии. В этом легко убедиться, взглянув на результаты социологических опросов. Например, на сайте японского МИДа размещена информация о том, что в 2001 году дружеские чувства к России испытывали 9,7%, а не испытывали – 55,1% опрошенных японцев. В то же время, в 2005 году о положительном отношении к Японии заявляли 37%, а об отрицательном – только 3% обследованных россиян [Нихон гаймусё].

Вполне вероятно, что позитивное восприятие Японии связано с происходящим в последние годы глобальным распространением привлекательности японской культуры.

Популярность японской культуры в России росла по тем же самым

причинам, что и в других странах. Вдобавок к этому существовали некоторые особенности понимания россиянами места своей страны в современном мире. Действительно, Россия не являлась активным членом европейской или азиатской интеграции, ощущала колоссальную мощь военно-политической машины США и экономического потенциала Китая, но при этом испытывала растущее уважение к успехам Японии. В российских СМИ встречались мнения о том, что Япония могла бы стать моделью для политического, экономического и социального развития России. По-видимому, на протяжении 1990-2000-х годов в России нарастал интерес ко всем сторонам японской материальной и духовной культуры, а также формировалась основа для положительного восприятия не только японских товаров, но и идей из всех областей человеческой жизни.

В Японии же складывалась совершенно иная ситуация. В принципе, жители развивающихся государств чаще всего относятся к развитым странам с большей симпатией, чем наоборот. Однако в случае Японии и России разрыв в общественном мнении был слишком велик, чтобы удовлетвориться таким объяснением. С одной стороны, неприязнь японцев к россиянам неудивительна, ведь на протяжении последних ста лет Япония и Россия гораздо чаще оказывались противниками, чем партнерами. С другой стороны, возникал вопрос: почему же этот фактор действовал только в одной из двух стран? По-видимому, причина скрывалась в особенностях официальной политики и общественного мнения каждого из государств. С японской точки зрения, основания считать Россию «нормальной» страной, имеющей общую с Японией систему ценностей, появились только к середине 1990-х годов [Кимура, 1998. С.21]. Упоминание о России как об источнике военной угрозы исчезло из «Белой книги» японских сил самообороны лишь в 2003 году. Экономические проблемы, война в Чечне, некоторые внешнеполитические шаги, преступность и мафия, контрабанда крабов и воровство подержанных машин в японских портах серьезно повлияли на имидж России. В начале 2000-х годов даже в таких близких к России городах, как Саппоро и Ниигата, американские исследователи зафиксировали превалирующее негативное общественное мнение о России и россиянах, которое вряд ли могло измениться в ближайшем будущем [Акаха, Васильева, 2003. С. 4].

Разумеется, бурное развитие торговли и экономических отношений позволяло привести и множество обратных примеров, особенно в последние годы. Так, в 2007 году по объему закупок новых японских автомобилей Россия вышла на второе место в мире вслед за США и превратилась в один из

важнейших рынков сбыта для автопрома Японии. Интерес со стороны бизнесменов отразился на позитивной динамике японских инвестиций. Однако, к 2007 году Япония так и не вошла в десятку крупнейших стран-инвесторов, а суммы вложений в российскую экономику на протяжении ряда лет были подвержены существенным колебаниям. Кроме того, улучшение делового климата не привело к аналогичным сдвигам в японской политике и общественном мнении (по субъективным наблюдениям автора, поскольку соответствующих социологических опросов длительное время не проводилось).

Данный пример не связан с распространением сведений о цене и потребительских свойствах каких-либо товаров и услуг. Однако в современном мире имидж страны вполне может иметь рыночную оценку. Именно поэтому, как нам кажется, различное восприятие друг друга японцами и россиянами можно считать проявлением асимметричности информации. В такой постановке данную проблему логично было бы решать с помощью правительств обеих стран на основе рекомендаций теории государственного сектора и общественных финансов.

К вопросу о перспективах государственной политики в области двусторонних отношений.

Проведенный анализ охватывает сравнительно небольшой круг реально существующих проблем японо-российских отношений. Тем не менее, по нашему мнению, для ряда важных областей взаимодействия Японии и России долгое время были характерны неудовлетворенность условиями доступа на рынок, распространение нелегальной деятельности, перенесение издержек на посторонних лиц и различия во взаимном восприятии граждан обеих стран (сходные препятствия возникли также и во взаимосвязях России с рядом европейских, азиатских и американских приграничных регионов). На языке теории общественных финансов все это называется провалами рынка, связанными с существованием монополии, теневой экономики, внешних эффектов-экстерналий и асимметричной информации. Такой подход позволяет расширить набор методов научного исследования, убедительно демонстрирует важность государственного вмешательства и дает возможность сформулировать следующие практические рекомендации.

Во-первых, сверхбыстрая либерализация внешних связей в условиях институционального вакуума в России привела к появлению проблем, которые сформировавшийся рынок не мог решить самостоятельно. По-видимому, в этих условиях правительство страны-партнера, имевшей более развитые и устойчивые институты власти, должно было взять на себя инициативу в

расширении межправительственных отношений и организации эффективного государственного вмешательства. Последнее являлось не менее актуальной задачей, чем расширение и дальнейшая либерализация экономического сотрудничества. Во-вторых, вывод о необходимости согласованных действий правительств обеих стран сделан при помощи экономического анализа. В то же время японо-российские связи известны сложным сочетанием политических и экономических факторов. Если на межгосударственном уровне будет решено действительно отделить политику от экономики, приведенный подход поможет лидерам обосновать этот шаг с помощью объективных и позволяющих «сохранить лицо» экономических аргументов. В-третьих, существующие планы двустороннего сотрудничества необходимо дополнить мерами по ликвидации перечисленных провалов рынка.

В 2005-2009 годах правительства обеих стран сделали ряд важных шагов в решении указанных проблем. Основным методом государственной политики стало прямое централизованное вмешательство в деятельность энергетического, рыбного и автомобильного рынков. Общий баланс плюсов и минусов государственного вмешательства пока невозможно подвести. Тем не менее, стремление ликвидировать монополию покупателя, сокращение элементов теневой экономики и уменьшение негативных экстерналий получили позитивные оценки в высказываниях многих специалистов. По-видимому, это говорит о теоретической и практической обоснованности предложенных выводов и рекомендаций.

* * *

Результаты исследования показывают, что разработанные в предыдущих главах методы сопоставления субнациональных бюджетных систем, регрессионного анализа институциональных факторов экономического роста и трактовки «провалов рынка» вполне применимы к решению конкретных научно-практических задач, встающих в ходе совершенствования бюджетной работы, институциональной среды и межрегиональных экономических взаимосвязей.

Кроме того, во всех трех областях существует необходимость централизованного государственного вмешательства. В первом случае, наиболее актуальным для бюджета Санкт-Петербурга является обобщение лучшей практики метро-регионов ОЭСР, что традиционно относится к прерогативам центрального правительства. Во втором случае, подчеркивается значимость укрепления институциональных основ для реализации сырьевого и географического потенциала Дальневосточного федерального округа. Очевидно,

что формирование единообразных институтов на всей территории страны входит в число приоритетных функций общенациональных органов власти. В третьем случае, примеры провалов рынка в межрегиональных российско-японских отношениях показывают, что ситуация, сложившаяся в ходе обвальной либерализации и институционального вакуума 1990-х годов, серьезно улучшается в обеих странах после централизованного принятия и проведения в жизнь необходимых государственных решений.

Все три рассмотренных примера демонстрируют важность применения методологического аппарата теории общественных финансов прежде всего потому, что это дает возможность значительно расширить рамки исследования, надежнее обосновать вывод об эффективности централизма, а также выделить приоритеты бюджетной политики применительно к конкретным областям и этапам развития экономики российских регионов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать концепцию эффективного развития региональных экономик и общественных финансов в современной России. Основой концепции является тезис о тесной взаимосвязи бюджетной политики и состояния экономики регионов. Главным инструментом бюджетного влияния выступает воздействие на пространственное размещение факторов производства, т.е. капитала и рабочей силы. Такой подход дает возможность применить критерии факторной производительности к анализу бюджетной эффективности. **Распределение бюджетных ресурсов в соответствии с предельной производительностью труда и капитала подтверждает выдвинутую гипотезу о существовании вариантов бюджетной политики, позволяющей не только ускорить экономический рост, но и компенсировать его неизбежные социальные издержки в виде расширения пространственных различий.** Теоретическая разработка и практическая демонстрация методов оптимизации бюджетирования по критериям эффективности и равенства составляет основной итог нашей работы.

Российская модель межбюджетных отношений может быть названа системой «централистского федерализма». Основные ее черты заключаются в централизации доходов и регионализации расходов, циклических колебаниях бюджетных поступлений и ассигнований, а также в жесткой регламентации федеральными властями доходной и расходной деятельности региональных и местных органов. По данным регрессионных оценок, по меньшей мере в первой половине 2000-х годов, **централизация бюджетных расходов позитивно взаимодействовала с темпами роста валового регионального продукта.** Тем не менее, напрашивающийся вывод о целесообразности централистских тенденций был поставлен под сомнение сложным характером влияния на динамику валового выпуска со стороны федеральных и региональных расходов по экономическим статьям. Вопрос об эффективности централизма потребовал более глубокого исследования с применением эконометрического анализа. Существенную помощь в систематизации данных оказала классификация функций общественных финансов и выделение в их составе аллокации ресурсов, бюджетного выравнивания и предоставления общественных благ.

Аллокация ресурсов изучалась в рамках формальной математической модели, разработанной на основе аппарата производственных функций и критериев предельной производительности. Полученные результаты позволили дать количественную характеристику ряда важных экономических явлений,

которые до настоящего времени были описаны лишь в качественном виде. Назовем, в частности, положение об относительно низкой эффективности пространственного распределения трудовых ресурсов по сравнению с капитальными, проблему выбора между эффективностью и равенством в распределении бюджетных капиталовложений, вопрос о соотношении социальных и экономических последствий расширения трудовой миграции. В итоге, удалось показать, что **существуют варианты инвестиционной и миграционной политики, ведущие к одновременному повышению региональных темпов роста и улучшению пространственного распределения доходов.** Все рассмотренные сценарии предполагают межрегиональное перераспределение факторов производства и могут быть осуществлены только на федеральном уровне. Это является весомым аргументом в пользу эффективности сложившейся централизованной модели вертикальных бюджетных взаимосвязей.

Анализ перераспределительной функции общественных финансов связан с гипотезой о производительном характере бюджетных расходов, которую удалось подтвердить эконометрическим путем. После определения коэффициентов эластичности валового выпуска по региональным консолидированным расходам и бюджетным инвестициям появилась возможность вычислить «экономическую цену» реализуемых в настоящее время программ бюджетного выравнивания. Чаще всего, такие предположения как **отказ от выравнивающих трансфертов и более производительное использование средств означали прирост валового выпуска, но одновременно сопровождалось расширением пространственных различий.** В то же время, **нежелательные социальные последствия компенсировались путем проведения соответствующей инвестиционной и миграционной политики.** Также как и в случае с аллокацией ресурсов, для решения подобных задач требовались активные действия центрального правительства, возможные лишь при достаточной концентрации ресурсов и полномочий на федеральном уровне.

В изучении связи **предоставления общественных благ** с состоянием региональной экономики и финансов применены быстро развивающиеся методы непараметрической оценки эффективности услуг. Среди регионов России выделены те, которые добиваются получения максимальных результатов в областях образования, здравоохранения и социальной защиты при минимальных затратах бюджетных ресурсов. Таким образом сформирована эмпирическая «граница эффективности». Расходы всех остальных субъектов на

получение одинакового уровня полезности, превышающие пограничный уровень, отнесены к категории условно-излишних. Предполагается, что их можно сократить, а высвободившиеся средства направить на увеличение других расходных статей. Поскольку, как отмечалось выше, бюджетные расходы и инвестиции положительно связаны с валовым региональным продуктом, нетрудно подсчитать потенциальный прирост выпуска и определить новые характеристики пространственного распределения доходов.

Согласно расчетам, сильнее всех страдают от малой результативности предоставления общественных услуг регионы с низким уровнем экономического развития. **Более того, повышение эффективности и производительное применение возможной экономии именно в тех субъектах, где она получена, имеет нивелирующий эффект, т.е. позволяет сократить территориальные разрывы на фоне одновременного повышения темпов роста.** Причем этот важнейший результат достигается без применения дорогостоящих программ бюджетного выравнивания и болезненного перераспределения факторов производства. Появляется редкая возможность решить многие проблемы региональной политики не за счет затратных методов, а путем повышения эффективности расходов и производительного применения экономии. Это может и должно стать важнейшим элементом сбалансированного территориального развития. Наилучшее использование бюджетных ресурсов обеспечивает их передача на субнациональный уровень, но условия для реализации потенциальных выгод должны создать федеральные власти, которым предстоит определить правила, порядок, механизм, т.е. сформировать необходимую институциональную среду для действий российских регионов.

Важность создания прочных институциональных основ путем проведения единой государственной политики наглядно продемонстрировали **два конкретных примера.** Существенный вклад в совершенствование бюджетной системы Санкт-Петербурга мог бы внести опыт городских образований (метро-регионов) ОЭСР, обобщение и распространение которого традиционно относится к прерогативам центрального правительства. На Дальнем Востоке России институциональные факторы оказывают прямое позитивное влияние на динамику ВРП, тем самым подтверждая экономическую значимость институциональной политики федеральных властей. Приведенные **примеры подчеркивают роль центрального правительства как генерального провайдера общенациональных институтов.**

Проведенное исследование позволяет аргументированно заявить: в

современных макроэкономических условиях и в рамках сложившейся системы вертикальных межбюджетных взаимосвязей возможно значительное повышение эффективности бюджетной политики. **Существует реальная возможность балансировать количественные и качественные характеристики роста, т.е. сочетать ускорение темпов регионального развития с сокращением региональных различий.** Важнейшим инструментом подобной политики является воздействие на пространственное размещение трудовых и капитальных ресурсов. К числу методов относится сознательный выбор сценариев пространственного размещения экономических ресурсов и количественная оценка вариантов на основе рыночных критериев, применимых условиях нарождающегося рынка. Все это кажется нам наиболее перспективным направлением развития региональной экономики и вертикального среза общественных финансов Российской Федерации.

Итак, мы можем дать аргументированный ответ на вопрос об **эффективности «централистского федерализма».** Централизм, как любой инструмент политики, имеет и положительные, и отрицательные черты. Превращение его в позитивный элемент развития региональной экономики и общественных финансов **возможно при соблюдении ряда условий, главным из которых является сознательный выбор сценариев пространственного размещения экономических ресурсов и количественная оценка вариантов на основе рыночных критериев.**

Может показаться, что автор призывает, буквально следуя рыночной логике, бросить ресурсы на развитие «эффективных» Москвы, Тюмени и еще нескольких регионов, а для подъема уровня жизни переселить туда всех желающих жителей обделенной российской глубинки. Это совершенно не верное представление о задачах нашей книги. Предложенные эконометрические модели позволяют вычислить, во сколько процентов недополученного (или дополнительного!?) прироста обойдется то или иное политическое решение о выделении финансов, будь то Грозный, Сочи, Владивосток или любой другой региональный объект. Принимать бюджеты, разумеется, должны законодатели с учетом мнения избирателей и интересов страны. Однако, переход от голословных утверждений к обоснованным цифрам позволит изменить содержание и характер дискуссий по бюджетным вопросам, и, в конечном счете, повысить темпы и качество экономического роста. Именно поэтому: **«Давайте считать!»** – так звучит основная идея книги, сжатая до **размеров политического лозунга.**

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

Источники на русском языке:

- Акаха Ц., Васильева А. (2003) Растущее присутствие россиян в японских провинциях (на примере Ниигаты и Хоккайдо). / Международная миграция в Северо-Восточной Азии. Сб. статей симпозиума в г. Киото, 25-27 ноября 2002 г. Ред. С.Оцу. Осака (Япония). С. 1-4.
- Алиев Э. (1999) Административно-территориальное деление России (историческая справка). // Федерализм. № 2. С.261-273.
- Араи Н. (2003) Проблемы развития российско-японской торговли морепродуктами. // Проблемы Современной Экономики. № 7-8. С.133-134.
- Аренд Р. (2005) Источники посткризисного экономического роста в России. // Вопросы Экономики. № 1. С.4-27.
- Аренд Р. (2006) Как поддерживать экономический рост в ресурсно-зависимой экономике? // Вопросы Экономики. № 7. С.24-37.
- Бабич А., Павлова Л. (1999) Государственные и муниципальные финансы. М.: Юнити.
- Баранов С., Скуфьина Т. (2005) Динамика межрегиональной дифференциации за 1998-2005 годы. // Федерализм. № 3. С.47-76.
- Башмаков И. (2006) Ненефтегазовый ВВП как индикатор динамики российской экономики. // Вопросы Экономики. №5. С.78-86.
- Белов А. (1997) Торговля Хоккайдо и российского Дальнего Востока по данным японской таможенной статистики. // Вестник ДВО РАН. № 5. С.69-81.
- Белов А. (2002). Реформа бюджетного социализма: вертикальный аспект. Санкт-Петербург: Издательство СПбГУ.
- Белов А., Демин С. (2002) Санкт-Петербург в бюджетной системе Российской Федерации. Санкт-Петербург: Леонтьевский Центр.
- Белов А. (2003) Институциональная среда и экономическое развитие: оценка взаимосвязи и эмпирическая проверка на примере Дальневосточного региона. // Вестник Санкт-Петербургского Университета. Серия Экономика. Выпуск 3. С.41-55.
- Белов А. (2004-1) Некоторые проблемы развития японо-российской торговли. // Проблемы Современной Экономики. № 3 (11). С.132-135.
- Белов А. (2004-2) Факторы экономической динамики дальневосточных регионов России. // Вестник Дальневосточного отделения РАН. № 6

(118). С.14-25.

- Белов А. (2005-1) Заметки экономиста об отношениях Японии и России. // Вестник Дальневосточного отделения РАН. № 4 (124). С.57-69.
- Белов А. (2005-2) Российская бюджетная система в зеркале международных сравнений. // Проблемы Современной Экономики. № 3-4 (15-16). С.209-213.
- Белов А. (2006) Российская бюджетная система и основные проблемы экономического развития страны. // Проблемы Современной Экономики. № 1-2 (17-18). С.217-224.
- Белов А. (2007) К вопросу о равенстве и эффективности в региональной политике Российской Федерации. // Региональная Экономика: Теория и Практика. № 13 (52). Октябрь. С.36-42.
- Белов А. (2008-1) Территориальное размещение факторов производства в Российской Федерации: равенство или эффективность? // Экономика и Математические Методы. Том 44. Выпуск 4. С.49-57.
- Белов А. (2008-2) Финансовая децентрализация и экономический рост в регионах Российской Федерации. // Регион: Экономика и Социология. № 1. С.45-57.
- Белов А. (2008-3) К вопросу об эффективности и равенстве в региональной политике Российской Федерации. // Федерализм. № 2 (50).
- Белов А. (2008-4) Что может дать российским регионам повышение эффективности социальных расходов? // Финансы. № 12. С.19-21.
- Бессонов В. (2002) Проблемы построения производственных функций в российской переходной экономике. / Бессонов В.А., Цухло С.В. Анализ динамики российской переходной экономики. М.: Институт экономики переходного периода.
- Бессонов В. (2004) О динамике совокупной факторной производительности в российской переходной экономике. М.: Институт экономики переходного периода.
- Богомазов Г.Г., Дроздова Н.П. (2000) Роль государства в экономике России в конце XIX-начале XX в. / История финансовой политики в России. СПб.: СПбГУ. С.32-48.
- Большой экономический словарь (1998) Ред. А.Н.Азрилян. М.: Институт новой экономики.
- Бунге Н.Х. (1880) Программная записка 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.
- Бухвальд Е. (2008) Российский федерализм на критическом рубеже развития. // Вопросы Экономики. № 9. С.70-83.
- Бюджетная система России. (1999) Ред. Г.Б.Поляк. М.: Юнити.
- Воскобойников И. (2004) Нерыночный капитал и его влияние на динамику инвестиций в российской экономике. М.: Институт экономики переходного периода.
- Всемирный Банк (2003) Жилищно-коммунальный комплекс России: Завершение перехода к рыночной экономике. М.: Всемирный Банк. Апрель.
- Всемирный Банк (2005) Принципы финансирования структурных реформ. // Вопросы Экономики. № 6.
- Гайдар Е. (2004) Государственная нагрузка на экономику. // Вопросы Экономики. № 9. С.4-23.
- Горегляд В. (2005) «Бюджетная трехлетка» (2006-2008 годы) и экономическая политика государства. // Вопросы Экономики. № 8. С.106-113.
- Гурвич Е. (2004) Макроэкономическая оценка роли российского нефтегазового комплекса. // Вопросы Экономики. № 10. С.4-31.
- Гурвич Е. (2006) Насколько точны макроэкономические и бюджетные прогнозы? // Вопросы Экономики. № 9. С.4-20.
- Дробышевский С. и др. (2005) Факторы экономического роста в регионах Российской Федерации. М.: ИЭПП.
- Жильцов Е. (1995) Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. М.: МГУ.
- ЗАКС (Законодательное Собрание Санкт-Петербурга) (2008) Закон Санкт-Петербурга «О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008-2011 годы». Доступно с вэб-сайта <http://www.cedipt.spb.ru> (15 января 2009 г.).
- Занадворов В., Занадворова А. (2003) Экономика города. М.: Академкнига.
- Зубаревич Н., Урожаева Ю. (2008) Сцилла и Харибда региональной политики. // Вопросы Экономики. № 2. С.83-98.
- Илларионов А. (1995) Попытки финансовой стабилизации в СССР и в России. // Вопросы Экономики. № 7. С.4-22.
- Институт Восток-Запад (1999) Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков. Ред. А.М.Лавров. М.: Диалог МГУ.
- Институт экономики города (2007) Годовой отчет 2007. Доступно с вэб-сайта <http://www.urbanecomomics.ru/> (21 января 2009 г.).

- Казначейство России (2007) Отчет об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за 2005 г. Доступно с вэб-сайта <http://www.roskazna.ru/> (6 января 2009 г.).
- Кимельман С., Андрюшин С. (2007) Сырьевая составляющая региональной экономики России. // Вопросы Экономики. № 6. С.116-132.
- Климанов В., Лавров А. (2004) Межбюджетные отношения в России на современном этапе. // Вопросы Экономики. № 11. С.111-125.
- Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли Санкт-Петербурга (КЭП) (2009) Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года. Доступно с вэб-сайта <http://www.cedipt.spb.ru> (15 января 2009 г.).
- Колеров М. (2005) Убогое шествие социал-либерализма. // Эксперт. 31 января-6 февраля. № 4. С.56-58.
- Кудрин А. (2006) Механизмы формирования нефтегазового баланса бюджета России. // Вопросы Экономики. № 8. С.4-16.
- Куланов А. (2003) Тайва (диалог). Разговоры о Японии, разговоры о России. М.: Издательство Захарова.
- Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. (2001) Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей. Париж: ОЭСР. Январь 2001. Доступно с вэб-сайта <http://www.oecdworld.org/> (15 января 2009 г.).
- Лавровский Б., Постникова Е. (2005) Транфертный механизм: преодолен ли кризис? // Вопросы Экономики. № 8. С.84-96.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н. (1999) Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ. // Вопросы Экономики. № 3. С.18-37.
- Луговой О. и др. (2007) Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах. М.: Институт экономики переходного периода.
- Любимцев Ю. (2000) Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений. // Экономист. № 6. С.16-33.
- Максимова Н. (2000) Никакого произвола. Реформа межбюджетных отношений глазами Минфина. // Эксперт. 4 сентября. № 32.
- МВФ (2007) Российская Федерация. Доклад МВФ по стране № 07/351. Доступно с вэб-сайта: <http://www.imf.org/> (31 января 2009 г.).
- Министерство финансов РФ (2005) Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006-2008 годы. Письмо от 27

июня 2005 г. № 02-АЛ/2008. Доступно с веб-сайта <http://www1.minfin.ru> (15 января 2009 г.).

Министерство финансов РФ (2008) Пояснительная записка к проектировкам основных характеристик федерального бюджета на 2008 год. Доступно с веб-сайта <http://www1.minfin.ru> (15 января 2009 г.).

Министерство финансов РФ (2009-1) Исходные данные для проведения расчетов распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Доступно с веб-сайта <http://www1.minfin.ru> (15 января 2009 г.).

Министерство финансов РФ (2009-2) Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Доступно с веб-сайта <http://www1.minfin.ru> (15 января 2009 г.).

Назаров В. (2006) Перспективы реформирования российской системы межбюджетных отношений (в свете зарубежного опыта). // Вопросы Экономики. № 9. С. .

Независимый институт социальной политики (2005) Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? М.: Поматур.

Олейник А. (1999) Институциональная экономика. Учебно-методическое пособие. // Вопросы Экономики. № 7. С.129-155.

ОЭСР (2004) Обзор экономики Российской Федерации. М.: ОЭСР.

Попов В. (1998-1) Динамика производства при переходе к рынку: влияние объективных условий и экономической политики. // Вопросы Экономики. № 7. С.42-64.

Попов В. (1998-2) Сильные институты важнее скорости реформ. // Вопросы Экономики. № 8. С.56-70.

Попов В. (2000) Почему падение производства в регионах России было неодинаковым. // Мировая Экономика и Международные Отношения. № 9. С.62-71.

Попов В. (2007) Капитал в экономике Дальнего Востока России. // Пространственная Экономика. № 4. С. .

Пронина Л. (2000) Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления. // Финансы. № 5. С. 16-21.

ПРООН-Россия (2007) Регионы России: цели, проблемы, достижения. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации, 2006/2007. М.: Весь Мир.

Рин К. (2003) Торговое сотрудничество китайской провинции Хейлуцзян с

- Российской Федерацией. / Международная миграция в Северо-Восточной Азии. Ред. В.Фудзимото. Осака (Япония). С.2-14.
- Росстат-1 (2007 и другие годы) Регионы России. М.: Росстат.
- Росстат-2 (2008 и другие годы) Российский статистический ежегодник. М.: Росстат.
- Росстат-3 (2007) Исполнение федерального бюджета Российской Федерации в 2006 году. Доступно с вэб-сайта <http://www.gks.ru> (30 января 2009 г.).
- Сенчагов В. (2007) Бюджетная политика и ее роль в обеспечении экономического роста. // Вопросы Экономики. № 5. С.65-80.
- Сомоев Р. (1999) Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации. СПб.: СПбГУ экономики и финансов.
- Стиглиц Дж.. (1997) Экономика государственного сектора. М.: МГУ.
- Улюкаев А. (2004) Проблемы государственной бюджетной политики. М.: Дело.
- Финансовое духовное завещание М.Х.Рейтерна (1877) / Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999. С.161.
- Финансы (2000) Ред. М.В.Романовский. М.: Перспектива-Юррайт.
- Финансы (2004) Ред. В.В. Ковалев. М.: Проспект.
- Финансы и кредит СССР (1988) М.: Финансы и Статистика.
- Фудзита М., Кумо К., Зубаревич Н. (2006) Экономическая география и регионы России. / Торговая политика и значение вступления в ВТО для развития России и стран СНГ. Ред. Д.Тарр. Москва: Весь Мир.
- Христенко В. (2002) Межбюджетные отношения и управление региональными финансами. М.: Дело.
- Чернявский А., Вартапетов К. (2004) Бюджетная децентрализация в странах с переходной экономикой. // Вопросы Экономики. № 11. С.126-141.
- Шарипова Е., Чабактури Г. (2002) Государственная политика и структура бюджета: анализ бюджетного развития экономик переходного периода и развитых стран. М.: ДиС.
- Шарипова Е., Черкашин И. (2004) Что дает рента федеральному бюджету? // Вопросы Экономики. № 7. С.51-69.
- Швецов Ю. (2007) Налоговая система России: можно ли исправить существующие недостатки? // Вопросы Экономики. № 4. С.140-145.
- Эггертссон Т. (2001) Экономическое поведение и институты. М.: Дело.
- Эксперт РА (ежегодные исследования) Инвестиционный рейтинг регионов

- России. Доступно с вэб-сайта <http://www.raexpert.ru> (25 января 2009 г.).
- Якобсон Л. (2000) Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. М.: ГУ-ВШЭ.
- Якобсон Л. (2006) Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // Вопросы Экономики. № 8. С.31-45.
- Ясин Е. (2002) Бремя государства и экономическая политика. // Вопросы Экономики. № 11. С.12-20.
- Яснопольский Н.Л. (1890) О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. Киев: Киевский Императорский Университет.

Источники на английском языке:

- Ahrend R. (2002) Speed of Reform, Initial Conditions, Political Orientation, or What? Explaining Russian Regions' Economic Performance. DELTA Working Paper Number 2002-10. Available at: <http://ssrn.com/abstract=587301> (as of January 27, 2009).
- Allison T. (2003) The Crisis of the Region's Fishing Industry: Sources, Prospects and the Role of Foreign Interests. / Russia's Far East: a Region at Risk. University of Washington Press. Pp.139-164.
- Andrienko Y., Guriev S. (2003) Determinants of Interregional Mobility in Russia: Evidence from Panel Data. William Davidson Institute Working Papers Series 551. The University of Michigan.
- Aninat E., Bauer A., Cowan K. (1999) Addressing Equity Issues in Policymaking: Lessons from the Chilean Experience. / Economic Policy and Equity. Ed. by Tanzi V., Chu K., Gupta S. Washington DC: IMF. Pp.109-149.
- Akai N., Sakata M. (2002) Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States. // Journal of Urban Economics. Number 52. Pp.93-108.
- Alfonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2003) Public Sector Efficiency: An International Comparison. ECB Working Paper № 243. Frankfurt: European Central Bank.
- Alfonso A., Schuknecht L., Tanzi V. (2006) Public Sector Efficiency: Evidence for the New EU Member States and Emerging Markets. ECB Working Paper № 581. Frankfurt: European Central Bank.
- Bahl, R., Linn J.F. (1992) Urban Public Finance in Developing Countries. New York: Oxford University Press.

- Bahl R., Wallace S. (2005) Public Financing in Developing and Transition Countries. // Public Budgeting & Finance. Volume 25. № 4. December 2005. Pp. 83-98.
- Barro R., Sala-i-Martin X. (1995) Economic Growth. New York: McGraw-Hill.
- Belov A. (2005) Regional Dimension of Economic Cooperation between Japan and Russia. // Journal of East-West Business. Volume 11. № 1/2. Pp.119-140.
- Belov A. (2006) Regional Inequalities and Effectiveness of Investment: Russia and China in the Period 1999-2003. // The Business Review. Volume 5. № 2. Pp.280-283.
- Berkowitz D., DeJong D. (2003) Policy Reform and Growth in Post-Soviet Russia. // European Economic Review. Volume 47. Pp.337-352.
- Bird R. (1993) Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. // National Tax Journal. № 6. Pp.141-161.
- Bird R., Wallich C. (1993) Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies: Toward a Systematic Framework of Analysis. The World Bank Policy Research. Working Paper Series. № 1122.
- Blanchard O., Shleifer A. (2001) Federalism With and Without Political Concentration: China versus Russia. IMF Staff Papers. № 48. Pp.171-179.
- Brennan G., Buchanan J. (1980) The Power to Tax: the Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. UK: Cambridge.
- Buchanan J., Musgrave R. (2000) Public Finances and Public Choice. MTI.
- Carluer F. (2005) Dynamics of Russian Regional Clubs: The Time of Divergence. // Regional Studies. Volume 39. № 6. Pp.713-726.
- Cities Alliance (2006) Cities Alliance Fact Sheet. Available at <http://www.citiesalliance.org/> (as of January 31, 2009).
- Cornia G., Popov V. (2001) Structural and Institutional Factors in the Transition to the Market Economy: An Overview. / Transition and Institutions. The Experience of Gradual and Late Reformers. Ed. By G.Cornia and V.Popov. Oxford.
- Davoodi H., Zou H. (1998.) Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. // Journal of Urban Economics. № 43 (2). Pp.244-257.
- De Broeck M., Koen V. (2000) 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. Washington DC: IMF.
- Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies. (1995) Ed. by R.Bird, R.Ebel, Ch.Wallich. The World Bank: Washington, DC.
- DeMello L. (2000) Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A

- Cross-Country Analysis. // World Development. № 2 (February). Pp.365-380. Doing Business Database. Available at: <http://www.doingbusiness.org> (as of January 27, 2009).
- Dolinskaya I. (2002-1) Explaining Russia's Output Collapse. MF Staff Papers. Volume 49. № 2. Washington DC: IMF.
- Dolinskaya I. (2002-2) Transition and Regional Inequality in Russia: Reorganization or Procrastination? IMF Working Paper. 02/169. Washington DC: IMF.
- Ebel R., Yilmaz S. (2002) On the measurement and Impact of Fiscal Decentralization. World Bank Institute. Policy Research Working Paper. № 2809.
- Eurostat (2006-1): Government finance statistics. Summary tables. Luxembourg: European Commission.
- Eurostat (2006-1): Regions: Statistical yearbook. Luxembourg: European Commission.
- Fare R., Grosskopf S., Lovell C. (1994) Production Frontiers. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fedorov L. (2002) Regional Inequality and Regional Polarization in Russia, 1990-1999. // World Development. Volume 30. № 3. March. Pp.443-456.
- Fiscal Federalism in Theory and Practice (1997) Edited by T. Ter-Minassian. IMF.
- Freinkman L. (1998) Russian Federation, Housing and Utility Services: Policy Priorities for the Next Stage of Reforms. The World Bank.
- Garsia-Mila T., McGuire T., Porter H. (1996) The Effects of Public Capital in State-Level Production Function Reconsidered. // Review of Economics and Statistics. № 78. Pp.177-180.
- Gavrilenkov E. (2002) Economic Growth and Crises: Evidence from Russia and Some Other Hysteric Economies. Carnegie Moscow Center. Working Paper № 5.
- Gerber T. (2006) Regional Economic Performance and Net Migration Rates in Russia, 1993-2002. // International Migration Review. Volume 40 (3). Pp.661-697.
- Gimpelson V., Treisman D. (2002) Fiscal Games and Public Employment: A Theory With Evidence From Russia. // World Politics. Volume 54 (2). January. Pp.145-183.
- Gupta S., Leruth L., Mello de L., Charkavarti Sh. (2001) Transition Economies : How Appropriate Is the Size and Scope of Government ? IMF Working Paper WP/01/55. May 2001. Washington DC: IMF.
- Hanson Ph., Bradshaw M. (2000) Regional Economic Change in Russia. London: Edward Elgar.
- Hayek F.A. (1948) Individualism and Economic Order. University of Chicago Press.
- Herrera S., Pang G. (2005) Efficiency of Public Spending in Developing Countries:

- An Efficiency Frontier Approach. Policy Research Working Paper № 3645. Washington DC: World Bank.
- Hill F., Gaddy Cl. (2003) *Siberian Curse: How Communist Planners Left Russia Out in the Cold*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Huges J. (2001) *From Federalisation to Recentralisation. / Developments in Russian Politics*. Edited by S.White, A.Pravda, Z.Gitelman. Volume 5. England: Palgrave. Pp. 128-146.
- IACP (International Association Cities and Ports) (2006): *Charter for Sustainable Development of Port Cities*. Available at: <http://www.aivp.org> (as of January 25, 2009).
- IMD (International Institute for Management Development) (2007) *World Competitiveness Yearbook. Methodology and Principles of Analysis*. Available at: <http://www.imd.ch/> (as of January 15, 2009).
- IMF (1995) *Tax Policy Handbook*. Edited by P.Shome. Washington DC: IMF.
- IMF (2004-1) *Russian Federation: Statistical Appendix*. IMF Country Report 04/315. Washington DC: IMF.
- IMF (2004-2) *Russian Federation: Selected Issues*. IMF Country Report 04/316. Washington DC: IMF.
- IMF (2005) *Public Investment and Fiscal Policy. Lessons from the Pilot Country Studies*. Fiscal Affairs Department Working Paper. Washington DC: IMF.
- IMF (2006) *Russian Federation: Statistical Appendix*. IMF Country Report № 06/431. Washington DC: IMF.
- IMF (2007-1) *Benchmarking the Efficiency of Public Expenditure in the Russian Federation*. Russian Federation: Selected Issues. Washington DC: IMF.
- IMF (2007 and other years) *Government Financial Statistics. Yearbook*. Washington DC: IMF.
- IMF (2008) *Russian Federation: Selected Issues*. IMF Country Report 08/309. Washington DC: IMF.
- IMF (2008 and other years) *World Economic Outlook Database*. Available at: <http://www.imf.org/> (as of January 15, 2009).
- Joumard I., Kongsrud P.S. (2003) *Fiscal Relations Across Government Levels*. // OECD Economic Studies № 36.
- Kasper W., Streit M. (1998) *Institutional Economics*. UK: Edward Edgar Publishing.
- Kataoka M. (2005) *Effect of Public Investment on the Regional Economies in Postwar Japan*. // *Review of Urban and Regional Development Studies*. Volume 17. № 2. Pp.115-139.
- Kolenikov S, Shorrocks A. (2003) *A Decomposition Analysis of Regional Poverty in*

- Russia. WIDER Discussion Paper. № 2003/74.
- Korea National Statistical Office (2006) Korea Statistical Yearbook. Available at <http://www.nso.go.kr/> (as of January 30, 2009).
- Kumo K. (2007) Interregional Migration in Russia: Using an Origin-to-Destination Matrix. // *Post-Communist Economies*. Volume 19. № 2. Pp. 131-152.
- Kumo K. (2003) Migration and Regional Development in the Soviet Union and Russia: A Geographical Approach. Moscow: Beck Publishers.
- Kwon G. (2003) Budgetary Impact of Oil Prices in Russia. IMF Staff Analytical Note. August 1, 2003. Washington DC: IMF.
- Lin J., Liu Z. (2000) Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. // *Economic Development and Cultural Change*. Volume 49. Pp.1-23.
- LGI (Local Government and Public Service Reform Initiative) (2007) Project Database. Available at: <http://lgi.osi.hu> (as of January 31, 2009).
- LOGIN (The Local Government Information Network) (2007) Access to Local Decision-Makers in Central and Eastern Europe. Available at: <http://www.logincee.org> (as of January 31, 2009).
- Lorie H. (2003) Priorities for Further Fiscal Reform in the Commonwealth of Independent States. IMF Working Paper WP/03/209.
- Lugovoi O. et al. (2006) Determinants of Economic Growth of Russian Regions. / *EcoMod International Conference on Regional and Urban Modeling*. Brussels. Available at: <http://www.ecomod.org> (as of January 27, 2009).
- McGray D. (2002) Japan's Gross National Cool. // *Foreign Policy*. May-June. Pp.45-54.
- Martinez-Vazquez J., McNab R. (2006) Fiscal Decentralization, Macrostability and Growth. // *Revista de Economia Publica*. № 179(4). Pp.25-49.
- Martinez-Vazques J., Boex J. (2001) Russia's Transition to a New Federalism. Washington DC.
- Mattina T., Gunnarsson V. (2006) Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia. / *Slovenia: Selected Issues*. IMF Country Report № 06/250. Ed. by Fernandez-Ansola J. and others. Washington DC: IMF.
- Merriman D. (1991) Public Capital and Regional Output: Another Look at Some Japanese and American Data. // *Regional Science and Urban Econ*. Volume 20. Issue 4. February. Pp.437-458.
- Munnell A. (1990) How Does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? // *New England Economic Review*. September. Pp.11-32.
- Musgrave R. (1969) Theories of Fiscal Federalism. // *Public Finance*. Volume 24(4). Pp.521-532.

- Musgrave R. (1959) *The Theory of Public Finances: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- Neal Z. (2007) *The Duality of World Cities and Firms: Comparing Networks, Hierarchies, and Inequalities in the Global Economy*. // *Globalization and World Cities Research Bulletin*. № 230. Available at: <http://www.lboro.ac.uk> (as of January 25, 2009).
- Nijkamp P., Poot J. (2004) *Meta-analysis of the Effect of Fiscal Policies on Long-run Growth*. // *European Journal of Political Economy*. March. Volume 20. Issue 1. Pp.91-125.
- North D., Weingast B. (1989) *Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeen-Century England*. // *Journal of Economic History*. December. Pp.803-832.
- Oates W. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
- OECD (2000) *Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000*. Paris: OECD.
- OECD (2001) *OECD Productivity Manual: A Guide to the Measurement of Industry-Level and Aggregate Productivity Growth*. Paris: OECD.
- OECD (2004) *Russia: Economic Survey*. Paris: OECD.
- OECD (2005) *Building Competitive Regions*. Paris: OECD.
- OECD (2006-1) *Competitive Cities in the Global Economy*. Paris: OECD.
- OECD (2006-2): *Revenue Statistics*. Paris: OECD.
- OECD (2007-1): *Competitive Cities: A New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*. Paris: OECD.
- OECD (2007-2) *Regions at a Glance*. Paris: OECD.
- Oomes N., Dynnikova O. (2006) *The Utilization-Adjusted Output Gap: Is the Russian Economy Overheating?* // *IMF Working Paper WP/06/68*.
- Otake T. (2004) *Foreigners dominate used-vehicle export trade in Japan* // *The Japan Times*. June 3. P.8.
- Pinto B., Drebenzov V., Morozov A. (2000) *Dismantling Russia's Nonpayments System: Creating Conditions for Growth*. The World Bank.
- Popov V. (2004) *Fiscal Federalism in Russia: Rules versus Electoral Politics*. // *Comparative Economic Studies*. Volume 46. December. Pp.515-541.
- Potter B., Diamond J. (2000) *Setting Up Treasuries in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union*. IMF Occasional Paper № 198. October 3, 2000. Washington DC: IMF.
- Prud'homme R. (1995) *The Dangers of Decentralization*. // *World Bank Research Observer*. № 10. Pp.201-220.

- Roberts P. (2004) Tokyo, Beijing Lead World into Undeclared Oil Wars. // Washington Post. July 5. P. 17.
- Rosefield S., Vennikova N. (2004) Fiscal Federalism in Russia: a Critique of the OECD Proposals. // Cambridge Journal of Economics. Volume 28. Issue 2. Pp. 307-318.
- Rosen H. S. (1999) Public Finance. Irwin-McGraw Hills.
- Rozman G. (2005) Sino-Japanese Competition over the Russian Far East: Is the Oil Pipeline Only a Starting Point ? // Slavic Eurasian Studies, 2005. Volume 1. Pp. 1-20.
- Russia and the Challenge of Fiscal Federalism. (1994) Edited by C.I.Wallich. Washington DC: World Bank.
- Sato M., Yamashige S. (2005) Decentralization and Economic Development: An Evolutionary Approach. // Journal of Public Economic Theory. № 7(3). Pp.497-520.
- Shleifer A., Treisman D. (2000) Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in Russia. MIT Press.
- Study of the Soviet Economy (1991) Volume I-II. IMF, WB, OECD, EBRD.
- Statistics Bureau of Japan (2007) Japan Statistical Yearbook. Available at: <http://www.stat.go.jp/> (as of January 30, 2009).
- Stepanyan V. (2003) Reforming Tax Systems: Experience of the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union. IMF Working Paper WP/03/173. Washington DC: IMF.
- Solanko L. (2003) An Empirical Note on Growth and Convergence Across Russian Regions. BOFIT Discussion Paper № 9. Bank of Finland. Institute for Economies in Transition.
- Tanzi V. (2000) On Fiscal Federalism: Issues to Worry About. // Conference on Fiscal Decentralisation. IMF Fiscal Affairs Department (FAD). November 20-21. Available at: <http://www.imf.org/> (as of January 30, 2009).
- Tanzi V., Schuknecht L. (1997) Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. // American Economic Review. Volume 87 (2). Pp.164-168.
- Ter-Minassian T. et al. (1997) Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington DC: IMF.
- Thiessen U. (2003) Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. // Fiscal Studies. Volume 24. № 3. Pp. 237-274.
- Tiebout Ch. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures. // The Journal of Political Economy. Volume 64. № 5 (October). Pp.416-424.

- Treisman D. (2006) Fiscal Decentralization, Governance, and Economic Performance: a Reconsideration. // *Economics and Politics*. Volume 18. № 2. July 2006. Pp. 219-235.
- Thrumbull N. (2003) The Impacts of Globalization on St.Petersburg: A Secondary World City in from the Cold? // *The Annals of Regional Science*. Volume 37. Pp.533-546.
- Xie D., Zou H., Davoodi H. (1999) Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. // *Journal of Urban Economics*. № 45. Pp.228-239.
- UN-HABITAT (2008) State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities. New York: UN.
- US Census Bureau (2007): Statistical Abstract of the US. Available at: <http://www.census.gov> (as of January 30, 2009).
- Wallis J., North D. (1986) Measuring the Transactional Sector in American Economy, 1870-1970. / Long-term factors in American economic growth. The Income and Wealth Series. Edited By S.Engerman and R.Gallman. Chicago.
- Weingast B. (1995) The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Growth. // *Journal of Law, Economics and Organization*. Spring. Pp.1-31.
- Winden W., Berg L. (2004) Cities in the Knowledge Economy: New Governance Challengers. European Institute for Comparative Urban Research. Discussion Paper. Available at <http://www.eukn.org> (as of January 25, 2009).
- World Bank (1997) The State in a Changing World. World Development Report. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2001) Russia. Towards Improving the Efficiency of Public Investment Expenditures. World Bank Report. September 18, 2001.
- World Bank (2005) Equity and Development. World Development Report 2006. New York: Oxford University Press.
- World Bank (2008 and other years) World Development Indicators. Database and Statistical Bulletin. Washington DC: World Bank.
- Yamano N., Ohkawara T. (2000) The Regional Allocation of Public Investment: Efficiency or Equity? // *Journal of Regional Science*. Volume 40. № 2. Pp.205-229.
- Yemtsov R. (2005) Quo Vadis: Inequality and Poverty Dynamics Across Russian Regions. / *Spatial Inequality and Development*. Edited by Ravi Kanbur and Anthony J. Venables. Oxford University Press.
- Yoshino N., Nakano H. (1994) Regional Allocation of Public Investment into the Metropolitan Region. In: *Economic Analysis of Tokyo Monopolar System*.

Edited by Hatta T. Tokyo: Nihonkeizaishinbunsha. Pp.161-190.

Yudaeva K. et al. (2001) Down and up the Stairs: Paradoxes of Russian Economic Growth. Centre for Economic and Financial Research (CEFIR). Working Paper.

Zhang T., Zou H. (1998) Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. // Journal of Public Economics. № 67. Pp.221-240.

Zhuravskaya E. (2000) Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian style. // Journal of Public Economics. Volume 76. № 3. Pp. 337-368.

Источники на японском языке:

Бэрофу А. (Белов А.) (2005) Росия ни окэру нихон бунка но рюко то кокусай корю но аратана каносэй (Распространение японской культуры в России и новые возможности для международного сотрудничества)./ Нихон кай гаку но син сэйки (Исследования региона Японского моря в новом веке). Тояма (Япония): Какугава сётэн.

Досин дзэхо кэнкю сё (Институт информации при газете «Хоккайдо Синбун») (2001) Донай кован тоси то росиа но кэйдзай корю (Портовые города Хоккайдо и экономические отношения с Россией. Саппоро). Саппоро: Институт информации при газете «Хоккайдо Синбун».

Кимура С. (1998) Нихон дзин но росиа кан, росия дзин но нихон кан (Представления японцев о России, представления россиян о Японии). // Гэндай но росиа (Современная Россия). Токио: Дайкуся. С. 18-31.

Ниппон гаймусё (Министерство иностранных дел Японии) (различные годы) Нитиро канкей ни кан суру исики тёса (Исследование общественного мнения о японо-российских отношениях). Доступно с вэб-сайта <http://www.mofa.go.jp> (8 января 2009 г.).

Ниппон токэй кёку (Статистическое бюро Японии) (2008) Ниппон токэй нэнкан (Статистический ежегодник Японии). Доступно с вэб-сайта <http://www.stat.go.jp> (8 января 2009 г.).

Номура М. (2004) Тайро бёэки но хэнка то хокурику (Регион Хокурику и изменения в торговле с Россией) // Джапан си рим трэйд джорнал (Журнал исследований торговли в регионе Японского моря). № 5. С. 2-5.

РОНИС (Ассоциация по торговле с Россией и новыми независимыми государствами) (2008) 2007 нэн но нитиро бёэки (Японо-российская торговля в 2007 году) // РОНИС тёса гэппо (Ежемесячный аналитический бюллетень РОНИС). № 5. С. 36-43.

- Тогэ Х. (2005) Сахарин секию тэннэн гасу пуроджэкто но хоккайдо кейдзай э но имупакуто (Проекты освоения нефти и газа на шельфе Сахалина и их влияние на экономику Хоккайдо) // АЈЕС Report. February 2005. С. 23-30.
- Фудзи Тэрэби (Телекомпания Фудзи) (2003) Масацу – тюкося юсюцу ниппон ити но мати дэ (Конфликты в городе, занимающем первое место в Японии по экспорту подержанных автомобилей). Доступно с вэб-сайта с <http://www.fujitv.co.jp> (8 января 2009 г.).
- Хоккайдо тё (Правительство губернаторства Хоккайдо) (различные годы) Хоккайдо но боэкти дзиссэки (результаты внешней торговли Хоккайдо). Доступно с вэб-сайта <http://www.pref.hokkaido.lg.jp> (8 января 2009 г.).
- Хокурику АЈЕС (Ассоциация региона Хокурику по развитию сотрудничества в зоне Японского моря) (2008) 2007 нэн Хокурику сан кэн боэки токэй (Внешнеторговая статистика трех префектур региона Хокурику за 2007 год). // Warm Topic. Hokuriku АЈЕС. Выпуск 80. Март 2008 г.