

**А.В. Белов
С.В. Демин**



**Санкт-Петербург
в бюджетной системе
Российской Федерации**

Белов А. В., Дёмин С. В.

Санкт-Петербург в бюджетной системе Российской Федерации

Санкт-Петербург
2002

ББК У26 (2) 13
УДК 336.14
Б 43

Белов А. В., Дёмин С. В.
Б 43 **Санкт-Петербург в бюджетной системе Российской Федерации.**
СПб.: ГП Международный Центр социально-экономических исследований «Ле-
онтьевский Центр», 2002. — 256 с.

ISBN 5-900814-40-8

Монография посвящена вопросам бюджетного федерализма. В ней рассматриваются отношения между федеральными, региональными и местными бюджетами России по поводу распределения доходов, расходов и финансовой помощи. Особое внимание уделяется Санкт-Петербургу в системе бюджетного федерализма.

Книга адресована читателям, интересующимся финансовыми проблемами Санкт-Петербурга, политикам и специалистам, студентам и преподавателям ВУЗов.

ББК У26 (2) 13

Об авторах

Белов Андрей Васильевич родился в 1959 году. В 1981 г. окончил экономический факультет Ленинградского Государственного университета. Кандидат экономических наук. 1984–1991 гг. — сотрудник экономического факультета СПбГУ. 1991–1998 гг. — советник по экономическим отношениям с Россией банка «Хоккайдо Гинко» (Япония). С 1998 г. по настоящее время — доцент Университета префектуры Фукуи (Япония). Автор книги «Реформа бюджетного социализма: вертикальный аспект» (Издательство СПбГУ, 2002 г.), а также ряда коллективных монографий по вопросам экономики стран Северо-Восточной Азии, опубликованных в Японии.

Дёмин Сергей Васильевич родился в 1959 году. После окончания в 1981 году экономического факультета Ленинградского Государственного Университета преподавал в вузах города. В 1986 году защитил диссертацию на соискание степени кандидата экономических наук по теме «Современные тенденции формирования структуры международных финансовых групп (на материалах Великобритании)». С 1992 года работает в Комитете финансов Санкт-Петербурга в должности главного экономиста, начальника отдела, начальника управления и с 1996 года заместителя председателя Комитета. Автор монографий «Выход из финансового кризиса — опыт Санкт-Петербурга, 1996–1998 годы». — СПб., 1999; «Бюджет для всех». — СПб., 2001.

ISBN 5-900814-40-8

© А. В. Белов, С. В. Дёмин

ГЛАВА 1. СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Содержание :

1.1. ПЕРЕХОДНЫЙ ХАРАКТЕР БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	6
1.1.1. Некоторые особенности бюджетной системы СССР.....	6
1.1.2. Направления бюджетной реформы в 1992-2000 г.	12
1.1.3. Проблемы развития современной бюджетной системы.	20
1.2. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА.	23
1.2.1. Некоторые аспекты теории бюджетного федерализма.	23
1.2.2. Этапы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации.	27
1.2.3. Органы бюджетной системы и соглашения федеральных и региональных властей по бюджетно-финансовым вопросам.	29
1.2.4. Доходы, расходы, межбюджетные отношения.	32
1.2.5. Деятельность регионов в рамках сложившейся системы бюджетного федерализма.	40
1.3. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЦЕНТРА И СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ.	47
1.3.1. Территориальное распределение государственных доходов и расходов в России конца XIX века.	48
1.3.2. «Традиционный подход» к исследованию количественных аспектов межбюджетных отношений.....	52
1.3.3. «Нормативный подход».....	55
1.3.4. Баланс финансовых потоков между федеральным и субнациональным уровнями бюджетной системы в 1996-1998 гг.....	59
1.3.5. Выводы о количественных характеристиках взаимодействия федерального и региональных бюджетов.....	76
1.4. БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ВНУТРИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ : РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ.....	78
1.4.1. Организация местного самоуправления и бюджетных отношений внутри субъекта федерации.....	79
1.4.2. Доходы и расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения.	82
1.4.3. Проблемы бюджетных отношений внутри субъекта федерации.	87
1.5. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.	89
1.5.1. Концепция реформы межбюджетных отношений.	91
1.5.2. Реформа межбюджетных отношений в программе действий российского правительства.	94
1.5.3. Бюджет Российской Федерации на 2001 г. и проект бюджета на 2002 г. о межбюджетных отношениях.....	98

2.1. ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИКИ САНКТ_ПЕТЕРБУРГА, ВЛИЯЮЩИЕ НА ПОЛОЖЕНИЕ РЕГИОНА В СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ.

10103

2.1.1. Общая характеристика экономики Санкт-Петербурга.	10103
2.1.2. Динамика экономики Санкт-Петербурга в 1990-е годы и ее факторы.....	10108
2.1.3. Санкт-Петербург в центре Северного и Северо-Западного экономического района.	1114
2.1.4. Бюджетная сфера экономики Санкт-Петербурга.	1120
2.2. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВ САНКТ_ПЕТЕРБУРГА В 1990-Е ГГ. ...	1123
2.2.1. Начальный период рыночных реформ (1992-1993 гг.).....	1124
2.2.2. Кризис городского бюджета (1994-1996 гг.).	1125
2.2.3. Реформа бюджетной системы Санкт-Петербурга (1997-1998).	1128
2.2.4. Приспособление к новой макроэкономической ситуации (1999-2000 гг.).....	1134
2.2.5. Стабилизация городских финансов (с 2001 г.).	1134
2.3. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО И ГОРОДСКОГО БЮДЖЕТОВ.	1135
2.3.1. Традиционный подход.	1136
2.3.2. Нормативный подход.	1136
2.3.3. Расширенный подход.	1137
2.4. ПЕТЕРБУРГСКАЯ МОДЕЛЬ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ.	1146
2.5. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТА САНКТ_ПЕТЕРБУРГА (2001-2004 гг.).....	1150
СПИСОК ТАБЛИЦ.	147
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	148

Общественные (или публичные) финансы можно определить как комплекс взаимоотношений, связанных с образованием и использованием денежных фондов для создания и предоставления общественных благ. В процессе движения фондов встают несколько серьезных экономических проблем. Во-первых, сбор доходов и расходование средств влияют на распределение ресурсов и изменяют тенденции экономического развития. Во-вторых, из множества вариантов применения общественных фондов необходимо выбрать оптимальный, при котором с наименьшими затратами будет произведено максимальное количество благ для общественного потребления. Все это и составляет сферу исследований теории общественных финансов. Частным аспектом ее является проблема бюджетного федерализма, т.е. децентрализации бюджетных ресурсов с целью более эффективного их использования. К данной области экономической науки и относится предмет нашей работы. Более конкретно, мы рассмотрим отношения между федеральным, региональными и местными бюджетами России по поводу распределения доходов, расходов и финансовой помощи.

Аксиомами теории общественных финансов являются рациональное поведение экономических агентов, наличие конкурентной среды и институтов рынка. Когда указанные предпосылки отсутствуют, имеющийся теоретический багаж и набор аналитических инструментов становится невозможно применить на практике. Скорее всего, такая ситуация и складывается в настоящее время вокруг межбюджетных отношений Российской Федерации. На этом этапе наибольший интерес представляет сбор первичной информации и наблюдение тенденций развития бюджетно-финансовой системы. Именно поэтому, наша работа не носит характера строгого экономического исследования, а представляет собой скорее неформальное описание истории возникновения, институциональной среды и основных пропорций, складывающихся в рамках российской модели вертикальных бюджетных связей.

1.1. ПЕРЕХОДНЫЙ ХАРАКТЕР БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

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

1.1.1. Некоторые особенности бюджетной системы СССР.

Направление анализа бюджетной системы СССР зависит от поставленных целей и выбранного угла зрения. Описание бюджетного механизма, т.е. структуры доходов и расходов, методов формирования и исполнения бюджетов, доведения государственных расходов до получателей и т.д. – это наиболее конкретная и относительно простая задача. Исследование специфики финансов в централизованно-планируемой экономике представляет собой намного более сложную и пока еще не решенную научную проблему. Исходя из предмета нашего исследования мы остановимся лишь на тех характеристиках советской бюджетной системы, которые до сих пор оказывают влияние на взаимодействие бюджетов различных уровней. Наибольший интерес для нас представляет огосударствление финансов в советский период, специфические методы поддержания бюджетно-финансового равновесия, а также системная реакция на попытки реформирования в конце 1980-х – начале 1990 годов.

Важнейшей чертой бюджетной и финансовой системы СССР являлась высокая степень огосударствления. Это понятие имело несколько граней. Во-первых, госбюджет был основной формой проявления бюджетно-финансовых отношений. Движение финансовых средств государственных предприятий во многом осуществлялось через бюджетный механизм. Неудивительно, что соотношение доходов госбюджета и национального дохода в 1970-1980-е годы достигало 60-70 % (10-20 % в крупных развитых капиталистических странах), а в расходах госбюджета СССР более 50 % составляли расходы на поддержку отраслей народного хозяйства¹. Разумеется, существовали личные финансы, финансы колхозно-кооперативного сектора, общественных организаций и т.п., но вряд ли кто-нибудь ставит под сомнение государственное доминирование в этих областях экономической деятельности. Страхование, социальное и пенсионное обеспечение, сберегательное и банковское дело и многое другое осуществлялось исключительно государством. Его преобладающая роль в пенсионной, социальной и медицинской сфере сохраняется до сих пор.

Во-вторых, в странах с рыночной экономикой через систему общественных финансов, как правило, осуществляются функции, которые рынок выполнить не может вообще или делает это недостаточно эффективно. В СССР же производство и предоставление общественных услуг практически являлось государственной монополией. Проблемы формирования особой общественной сферы в отличие от частной не стояло. Можно сказать, что и «общественных финансов» не существовало, поскольку эта категория имеет смысл только в противопоставлении финансам «частным». Вероятно поэтому в современной России так трудно определить оптимальный размер и состав общественного сектора экономики, сферу социальной ответственности бюджетно-финансовой системы, а также распределить обязанности между бюджетами различных уровней.

В-третьих, полное огосударствление бюджетно-финансовой системы СССР находило отражение в существовании уникальной вертикальной структуры, в которой нижестоящие бюджеты включались в бюджеты вышестоящего уровня. Формирование

¹ Экономические реформы в России. Итоги первых лет. 1991-1996./ Ред. Логинов В.П. Наука, - М., 1997, с.120-121.

ее началось в 1922-1924 и завершилось в 1936-1938 гг. В соответствии с первой Конституцией СССР в 1924 г. был образован бюджет союзного государства, куда вошли бюджеты союзных республик. В распределении доходных источников и расходных обязательств был применен принцип подведомственности. Предприятиям союзного подчинения предписывалось вносить платежи из прибыли и получать финансирование из союзного бюджета, предприятия республиканского подчинения были замкнуты на бюджеты республик и т.д. После налоговой реформы 1930-1932 гг. часть государственных доходов (налога с оборота, поступлений от реализации государственных займов и др.) начала передаваться в бюджеты нижестоящего уровня. В составе бюджетных доходов появилось деление на собственные и регулирующие, причем доля последних достигала 75-80 %. Изменение нормативов отчислений от регулирующих источников впоследствии превратилось в важнейший метод регулирования финансовой обеспеченности и достижения сбалансированности территориальных бюджетов. Конституция СССР 1936 г. предоставила союзным органам власти право устанавливать налоги, поступающие в бюджеты нижестоящих уровней².

Местное самоуправление в советском государстве существовало в зачаточном виде и не имело серьезных финансовых основ. В 1918-1924 гг. статус местных бюджетов (бюджеты автономных республик, краевые, областные, городские, районные и сельские) несколько раз менялся. Однако в 1938 г. они полностью утратили самостоятельность и были окончательно включены в состав государственного бюджета СССР. Последний приобрел жесткую вертикальную структуру. Его составными частями стали союзный бюджет, бюджет государственного социального страхования и бюджеты союзных республик, в которые, по принципу матрешки, включались бюджеты нижестоящих уровней. Следовательно, государственный бюджет СССР не был консолидированным. Он представлял собой единый государственный финансовый документ, а не результат простого агрегирования отдельных бюджетов, входящих в состав бюджетной системы страны³.

В распределении финансовых ресурсов между бюджетами четко выделяются два периода : жесткой централизации (1936-1946 гг.) и увеличения бюджетных полномочий союзных республик (1955-1965 гг.) (Таблица 1- 1). В целом, за 60 лет с 1926 по 1990 гг. доли расходов союзного бюджета и бюджетов союзных республик в изменились незначительно – с 48,1 % и 51,9 % до 49,5 % и 50,5 %. А вот удельный вес расходов местных бюджетов в госбюджете СССР ощутимо сократился – с 34,3 % до 16,7 %.

Принцип вертикального построения бюджетной системы предполагал ответственность вышестоящих органов за сбалансированность бюджетов нижнего уровня. Последним гарантировалось исполнение в минимальных пределах,

² Одно из наиболее подробных изложений истории данного вопроса приведено в книге : Финансы и кредит СССР./ Финансы и Статистика, - М., 1988.

³ В публикациях Госкомстата России 1990-х годов (Российский статистический ежегодник, Финансы России) приводятся данные о «консолидированном бюджете РСФСР», начиная с 1940 г. Однако, по нашему мнению, применение термина «консолидированный» в этом случае не совсем корректно.

расчитанных на основе нормативов бюджетной обеспеченности. Величина нормативов и, соответственно, минимальных бюджетов, была предметом так называемого «бюрократического торга» территориальных и союзных властей, т.е. подвергалась корректировке по субъективным соображениям. В случае, если территориальному бюджету собственных доходов не хватало для финансирования минимальных потребностей, корректировались нормативы отчислений от регулирующих доходов или оказывалась финансовая помощь. Дефицит, если он и имел место, концентрировался на союзном уровне и покрывался за счет плановой эмиссии, кредитов Госбанка СССР, государственных займов и т.д. Требования балансировки доходов и расходов, оптимизации бюджетных расходов по экономическим критериям либо отсутствовали вообще, либо носили весьма приблизительный характер.

Подобная система просуществовала без принципиальных изменений с конца 1930-х до начала 1990-х годов, обеспечивая функционирование гигантского народнохозяйственного комплекса. Уже один этот факт позволяет назвать ее вполне работоспособной и подчеркивает необходимость внимательного отношения к таким принципам, как вертикальная подчиненность бюджетов, формирование не консолидированного, а единого государственного бюджета, гарантии исполнения бюджетов в пределах не ниже минимально необходимых, распределение доходных и расходных полномочий на основе классификации предприятий и организаций по уровням подчиненности, общность доходных источников, использование расщепления доходов в качестве инструмента регулирования бюджетной обеспеченности и т.д.

Следующей особенностью бюджетно-финансовой системы СССР, важной для раскрытия темы нашей работы, являются специфические методы поддержания равновесия. Многие из них связаны с характером так называемых бюджетных ограничений (“budget constraints”), существующих на различных уровнях экономической деятельности. Механизм их действия применительно к социалистической экономике описал венгерский экономист Я.Корнай в ряде своих работ, ставших уже классическими. Напомним, что в ситуации, когда решения об инвестициях принимают не инвесторы, а органы государственного управления, со стороны предприятий «спрос на капиталовложения не лимитирован боязнью убытков или краха. Это логически следует из того, что претенденты получают капиталовложения как подарок.»⁴ Экономически рациональным поведением становится постоянное стремление к расширению производства и получению все новых инвестиций. Увеличить свою долю в ресурсах возможно путем «бюрократического торга», который постоянно имеет место в отношениях между предприятиями и плановыми органами. Подобный «торг» становится важнейшей поведенческой характеристикой экономических агентов в социалистической экономике. В результате, формируется ситуация, когда денежные расходы каждого из них не обязательно должны соответствовать его денежным доходам. В этом смысле «бюджетные ограничения» становятся «мягкими» (“soft budget constraints”), что определяет относительно низкую экономическую эффективность использования ресурсов. На наш взгляд, в полностью огосударственной бюджетно-финансовой системе СССР предприятия и административные единицы действовали по одним и тем

⁴ Корнай Я. Дефицит. / - М., 1990, с.213.

же законам. Следовательно, к характеристике поведения государственных административных органов вполне можно применить термин «мягкие бюджетные ограничения».

Поддержание экономического равновесия в такой системе требует создания весьма сложного механизма. Распределение инвестиционных ресурсов дополняется системой натуральных ограничений (фондирование). В бюджетных организациях эту роль исполняют натуральные и расходные нормативы. Естественно, что фонды сразу попадают в разряд хронически дефицитных, а в отношении нормативов начинается борьба за их повышение. Инвестиционный спрос предприятий частично ограничивается применением различных систем стимулирования, использующих показатели прибыльности, рентабельности и т.п. В сфере личного потребления, где применение натуральных ограничений затруднено или нецелесообразно, с помощью инструментов заработной платы, наличного денежного оборота, рынка потребительских товаров социалистического типа и т.п. моделируется ситуация, близкая к «жестким бюджетным ограничениям». Каждый потребитель должен балансировать свои денежные доходы и расходы, а значит его поведение становится экономически рациональным. Это требует полного разделения «жесткой» и «мягкой» сферы, которое возникает в виде разграничения наличного и безналичного денежного оборота. Инвестиционные ресурсы неизбежно устремляются в ту область, где бюджетные ограничения являются более мягкими, т.е. в создание продукции инвестиционного назначения. Если государственные органы не принимают компенсационных мер (целевые капиталовложения, расширение импорта, гибкая ценовая политика и др.), появляется устойчивая нехватка потребительских товаров. Так формируется и функционирует «экономика дефицита». Причем понятие «дефицит» указывает не столько на превышение спроса над предложением в потребительской или инвестиционной сфере, сколько обозначает особый – дискретный, основанный на субъективных критериях – метод поддержания равновесия производства и потребления.

Перечислим некоторые особенности финансовых и бюджетных отношений в «экономике дефицита», которые особенно сильно проявились в период перехода к иным принципам организации экономики. Во-первых, механизм поддержания финансового равновесия может работать только как единое целое. Разрушение одного из блоков (барьер между наличным и безналичным денежным оборотом, фондирование материальных ресурсов и т.п.) ведет к быстрой потере устойчивости и распаду всей системы. Во-вторых, предприятия и бюджетные организации, действующие в условиях мягких бюджетных ограничений, предъявляют постоянно расширяющийся спрос на ресурсы и тем самым обуславливают расширение кредитной эмиссии. В определенном смысле, этот вид эмиссии децентрализован, а предприятия и организации действуют как своеобразные эмиссионные центры. В-третьих, разделение наличного и безналичного денежного оборота дает возможность увеличивать личное потребление (обналичивать средства) без всякой связи с результатами работы. Извлечение выгод из существования двух сфер денежного обращения, изобретение разнообразных технологий обхода государственных ограничений можно считать элементом традиционного поведения экономических агентов. Все это говорит о том, что деятельность предприятий и организаций, основанная на «мягких бюджетных

ограничениях», должна иметь определенную устойчивость и способность к воспроизводству. Названные тенденции усиливаются при общем нарушении макроэкономического равновесия, слабости государственных институтов, попытках централизованного ограничения эмиссионной деятельности и т.п. Именно такая ситуация и возникла в России в ходе радикального реформирования экономики.

Мы уже отмечали, что важнейшей характеристикой советской бюджетной и финансовой системы была ее комплексность, т.е. невозможность эффективной работы без какой-либо из составных частей. В начале-середине 1980-х годов общая экономическая ситуация в СССР ухудшилась – упали темпы роста экономики, усилилось давление военных расходов, с 1985 г. резко сократились поступления от экспорта нефти и продажи алкоголя. В то же время, экономические реформы, начавшиеся в 1987-1988 гг. серьезно повлияли на отдельные функциональные блоки бюджетно-финансовой системы, но не изменили ни принципиальных основ ее деятельности, ни общего экономического климата. Распространение идей «регионального хозрасчета» в 1988-1990 гг., «парад суверенитетов» в 1990-1991 гг. привели к сокращению доходов союзного бюджета, но, по существу, не затронули распределения расходных обязательств. Политизация бюджетных отношений, региональный бюджетный сепаратизм, прямые переговоры с центральным правительством для получения индивидуальных налоговых и других льгот фактически разрушили действовавшую систему распределения бюджетных средств на основе нормативов минимальной обеспеченности, но не уменьшили общего давления на союзный бюджет по поводу предоставления финансовых ресурсов. Предприятия и население получили большую степень экономической свободы, не приняв соответствующей нагрузки по финансированию важнейших расходов, а значит сохранялось прямое и косвенное дотирование производства и потребления за счет бюджета. В экономической политике правительства также были допущены прямые ошибки, которые еще более ухудшили ситуацию в сфере государственных финансов.

В итоге, к концу 1980-х – началу 1990-х годов внутренние стабилизаторы бюджетно-финансовой системы страны оказались разрушены. Расходы устойчиво превышали доходы, начался быстрый рост внутренней и внешней задолженности. Дефицит бюджета СССР находился в пределах 2-3 % ВВП в начале 1980-х годов, но вырос до 6 % в 1986 и 10 % в 1988 году⁵. В 1991 г. бюджет СССР был сведен с дефицитом, равным примерно 20 % ВВП, а Российской Федерации – около 32 % ВВП. Государственный долг СССР увеличился с 25,6 млрд. долларов в 1984 до 80 млрд. долларов в 1990 году. Что касается Российской Федерации, то к концу 1991 г. ее задолженность составила 98 % в отношении к ВВП⁶. Государственные финансы оказались в состоянии глубокого кризиса. Главные его причины, по всей видимости, состоят не в принципиальной нежизнеспособности существовавшей системы, а в распаде важных ее элементов, ответственных за поддержание баланса доходов и расходов, территориальное перераспределение бюджетных средств, соотношение

⁵ Экономические реформы в России. Итоги первых лет. 1991-1996./ Ред. Логинов В.П. Наука, - М., 1997, с.130.

⁶ Илларионов А.Н. Попытки финансовой стабилизации в СССР и в России.// Вопросы Экономики, 1995, № 7, с.4-9.

наличного и безналичного денежного обращения и других. Вот на таком фоне с 1992 г. и началось реформирование российских общественных финансов.

1.1.2. Направления бюджетной реформы в 1992-2000 г.

Реформа российской бюджетной системы проводилась по схеме, общей для всех европейских стран с переходной экономикой. В то же время, высокая степень огосударствления финансов в советский период, глубина распада централизованных институтов, недееспособность исполнительной власти и сильная разбалансированность бюджетной и финансовой сферы – все это сделало процесс реформирования в России более сложным, чем в ряде других стран. Выделим основные элементы проведенной бюджетной реформы.

Наиболее заметным элементом реформирования стало резкое сокращение экономической деятельности государства, что нашло свое проявление в динамике доходов и расходов всей системы общественных финансов. В России по информации официальных органов о кассовом исполнении бюджета расширенного правительства (федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации, местные бюджеты, а также бюджеты государственных внебюджетных фондов), его расходы составляли 75,9 % ВВП в 1992 г., 40,6 % в 1995 г., 36,6 % в 1999 г. и должны были достигнуть 38,0 % в 2000 г.⁷ МВФ оценивает расходы расширенного правительства несколько иначе : в 1992 г. в размере 57,7 % ВВП, а в 1999 г. – 39,4 % (Таблица 1- 2). В зависимости от этого различаются и оценки сокращения расходов в период 1992-1999 гг. – от 39,3 % до 18,3 % ВВП⁸.

Дальнейшее сокращение или увеличение расходной деятельности государства представляет собой принципиальный вопрос развития страны. Подготовленный в мае 2000 г. проект «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.» («Программа Г.Грефа») предлагал в течении 10 лет довести уровень расходов расширенного правительства до 30 % ВВП⁹. В правительственных документах, связанных с обсуждением «Стратегии», конкретные ориентиры не приводятся, т.е. четкая правительственная позиция по этому вопросу к середине 2001 г. не объявлена. Очевидно, что принятие курса на резкое снижение расходов означало бы не только устранение сохраняющихся в России элементов социалистического патерналистского общества, но и отказ от модели «социального государства» свойственной большинству

⁷ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект./ Фонд «Центр стратегических разработок», 15 мая 2000 г., раздел 2.1.1.1. <http://www.kommersant.ru/Docs/>

⁸ Причины несовпадения данных российского правительства и оценок МВФ заключаются в разных способах подсчета доходов и расходов. В нашей работе широко используются цифры МВФ, ОЭСР и других международных финансовых организаций. По сравнению с данными российского правительства, для нас они кажутся более доступными, легче сопоставимыми с международной статистикой общественных финансов и основанными на сравнительно стабильных методиках.

⁹ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект./ Фонд «Центр стратегических разработок», 15 мая 2000 г., раздел 2.1.1.1. <http://www.kommersant.ru/Docs/>

стран ОЭСР¹⁰.

Относительно определения размера государства нам хотелось бы сделать несколько самых общих замечаний. Прежде всего, стандартная теория общественных финансов (public finances, public economics) подчеркивает, что эта проблема выходит далеко за экономические рамки. Ее решение должно осуществляться не только на основе оптимизации распределения ресурсов для производства и предоставления общественных товаров и услуг, но и с учетом исторического опыта развития общества, политических тенденций и предпочтений¹¹. Далее, роль и размеры государства должны соответствовать его возможностям. Оценку и повышение эффективности государства вообще можно считать одной из важнейших задач современного мирового развития¹². И наконец, государство в странах с переходной социально-экономической системой выполняет несколько иные функции, чем в обществах, развивающихся на стабильной основе. Это связано с особенностями институциональной среды переходных стран, где происходит активное формирование важнейших общественных институтов. Соответственно, ко всем сторонам государственной деятельности предъявляются особые требования¹³. На основе перечисленных принципов каждая страна, включая и Россию, должна самостоятельно определить наиболее приемлемые параметры государства.

Второй элемент российской бюджетной реформы связан с устранением несоответствия доходов и расходов ("revenue gap"¹⁴). В той или иной степени с ней столкнулись практически все страны с переходной экономикой, поскольку в период радикальных экономических реформ бюджетные доходы упали намного ниже прогнозируемого уровня, а сокращение расходов оказалось затруднено по политическим и социальным причинам. В Российской Федерации сложилась ситуация, которая значительно замедлила решение указанной проблемы. Главными причинами падения доходов можно считать глубокий экономический спад и неадекватность налоговой системы. Сокращение производства в период с 1989 г. до начала подъема составило в среднем около 40 %, причем в странах Центральной и Восточной Европы этот показатель равнялся 28 %, Балтии – 43 %, бывшего СССР – 53 %. К 1999 г. экономический рост возобновился в 20 из 25 стран с переходной экономикой. В России минимальный уровень производства был достигнут в 1998 г., падение по сравнению с 1989 г. составило 45,1 %¹⁵. «Трансформационный спад» привел к сжатию

¹⁰ По данным Мирового банка с 1989 по 1994 г. отношение государственных расходов к ВВП в странах OECD увеличилось с 46 до 51 % : From Plan to Market. World Development Report 1996./ The International bank for Reconstruction and Development / The World Bank, - Oxford University Press, 1996, p.113.

¹¹ Rosen H. S. Public Finance./ Irwin/McGraw Hills, 1999, pp.6-7.

¹² Именно так оценивают важность данной проблемы специалисты Мирового Банка : The State in a Changing World. World Development Report. 1997./ World Bank, - Oxford University Press, 1997.

¹³ Kasper W., Streit M.E. Institutional Economics. Chapter 13. Alternative Economic Systems and System Transformation./ The Locke Institute. - Edward Edgar Publishing, 1998, pp.410-450.

¹⁴ From Plan to Market. World Development Report 1996./ The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, - Oxford University Press, 1996.

¹⁵ Fisher S., Ratha S. The Transition Economies After Ten Years./ IMF Working papers, WP/00/30, IMF,

традиционной налоговой базы (прибыль государственных предприятий, промышленное производство, государственные торговые компании) и тем самым дал толчок к обострению проблемы “revenue gap”. Доходы расширенного правительства в России сокращались вплоть до 1999 г. Если в 1992 г. их уровень составлял 39,3 % ВВП, то к 1998 г. он уменьшился до 33,4 %¹⁶.

Особенности российской налоговой системы также стали одной из причин появления разрыва доходов и расходов бюджетов всех уровней. Некоторые недостатки налоговой системы, характерной для социалистического государства, удалось ликвидировать относительно быстро. Достаточно назвать введение инфляционно-защищенного и ориентированного на все стадии воспроизводства НДС, увеличение обложения имущества и дохода по сравнению с обложением прибыли и т.д. Уже в 1992 г. сложилось соотношение основных видов налоговых платежей, которое, в общих чертах, существует до сих пор. С 1993 до начала 2000 г. в составе налоговых доходов, в сущности, не произошло серьезных изменений, за исключением, пожалуй, некоторого сокращения налога на прибыль, повышения удельного веса акцизов и налогов на экспорт и импорт. К 1999 г. структура налоговых поступлений России по отношению к ВВП не намного отличалась от показателей ОЭСР и европейских стран с переходной экономикой. Российская специфика заключалась в несколько большей значимости налога на прибыль (превышение средних показателей двух названных групп стран на 1,5-2% ВВП), меньшем удельном весе подоходного налога (на 4 % ВВП), высокой доле налогов на торговлю и некоторых мелких налогов, вводимых на субнациональном уровне (на 5 % ВВП)¹⁷.

Принципиальные отличия ситуации в России состояли не в видах и структуре налоговых платежей, а в уровне их собираемости, существовании различных зачетных схем и других явлениях, которые отражают состояние институциональных основ и общей экономической среды функционирования налоговой системы. Совокупная налоговая нагрузка на экономику, рассчитанная по методологии МВФ, в 1999 г. достигала 36 % ВВП, что выше средних показателей и стран ОЭСР (33 %), и стран с переходной экономикой (28 %)¹⁸. Предельные ставки по многим налогам в России относительно высоки, велико количество мелких налогов. На протяжении 1990-х годов устойчивой чертой российской налоговой системы было существование множества налоговых льгот и большая налоговая задолженность. Из этого нетрудно заключить, что налоговое бремя распределялось крайне неравномерно, а нагрузка на добросовестных плательщиков заметно превышала средние цифры. Улучшение положения дел в институциональной сфере, а также отказ от налоговых зачетов, полная ликвидация задолженности крупнейших налогоплательщиков, сокращение до минимума бюджетных неплатежей и другие положительные перемены произошли только в 1999 г., когда доходы расширенного правительства достигли 35,6 % ВВП,

February 2000, p.34.

¹⁶ Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.79.

¹⁷ Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.66-72.

¹⁸ Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.71-72.

увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 2,2 %¹⁹.

Решение проблемы “revenue gap” было невозможно без крупного сокращения государственных расходов. Сжатие расходной деятельности в России, также как и в других переходных странах, чаще всего следовало за снижением доходных поступлений, т.е. носило вынужденный характер. Сильнее всего расходы расширенного правительства упали в 1992-1993 гг. (с 57,7 % до 43,6 % ВВП по данным МВФ), минимальный уровень был достигнут в 1999 г. (39,4 %). Это произошло, прежде всего, за счет отказа от многих видов субсидирования экономики. Сокращение прочих статей, по-видимому, было не результатом планомерной деятельности, а итогом политического компромисса. Такие статьи расходов как образование, здравоохранение, социальная защита, уменьшились незначительно, по крайней мере в отношении к ВВП. В период усиления политической нестабильности и одновременного изменения стабилизационной политики в 1995-1997 гг., снижение расходов происходило в неявном виде : нарастали бюджетные неплатежи, расходные обязательства произвольно передавались бюджетам нижестоящих уровней.

Положение стабилизировалось только в 1999 г., когда возникла уникальная ситуация : сокращение расходов сопровождалось увеличением доходов, причем эти процессы происходили весьма неравномерно на различных уровнях бюджетной системы. Доходы расширенного правительства выросли на 2 % ВВП (наибольший рост был зафиксирован на федеральном уровне), а непроцентные расходы упали на 4 % (в основном, за счет субфедеральных бюджетов). Соответственно, первичный дефицит (-3,4 % ВВП в 1998 г.) расширенного правительства превратился в профицит (2,5 % ВВП). По-видимому, непосредственными причинами стало продолжение политики жесткого контроля за расходами, начатого в 1998 г., наряду с получением дополнительных доходов от введения экспортных налогов, изменений в системе уплаты налогов крупными плательщиками и эффективной деятельности федерального казначейства. Впоследствии проявились несколько важных и долгосрочных тенденций : сформировались основы политического консенсуса по вопросу о балансировании бюджета, начала функционировать новая институциональная структура бюджетной системы, было достигнуто соглашение о реструктуризации части внешней задолженности, постепенно улучшилась общая экономическая обстановка. В 1999 г. окончательный баланс доходов и расходов расширенного правительства по-прежнему был отрицательным и составлял -3,8 %, причем федеральное правительство имело дефицит в -4,7 %, субнациональные бюджеты – нулевой баланс, а государственные внебюджетные фонды – профицит в +0,9 % ВВП. Однако, начался быстрый экономический рост, и дефицит перестал играть роль главного источника макроэкономической нестабильности и бюджетной напряженности. Следовательно, удалось если не разрешить полностью проблему разрыва доходов и расходов в системе общественных финансов, то, по меньшей мере, устранить наиболее явные ее проявления.

Третьим важным элементом реформы является децентрализация бюджетной системы. Степень децентрализации, как правило, измеряется с помощью двух

¹⁹ Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.79.

показателей – доли доходов и расходов субнациональных бюджетов в консолидированном и степени обеспеченности субнациональных бюджетов доходами, полученными на территории каждого соответствующего региона. Любой из этих индикаторов говорит о том, что российскую бюджетную систему, сложившуюся к концу 1990-х годов, можно считать децентрализованной, по крайней мере до уровня субъектов федерации. В период 1992-1998 г. доля субнациональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета страны (без трансфертов) постепенно увеличилась с 40 до 56 %, но затем снова сократилась до 49 % в 1999 г. (Таблица 1- 3). Сокращение продолжалось и в 2000 г., поскольку происходил рост доходов федерального бюджета за счет поступлений от внешней торговли. И все же, в настоящее время (середина 2001 г.) доля субнациональных органов в общих доходах существенно превышает 40 %. Примерно такой же уровень в 1990-х годах был характерен, например, для Китая, Германии, США и некоторых других государств. Особенностью России является сравнительно низкая доля финансовой помощи федерального бюджета, передаваемой на субнациональный уровень. В 1999 г. все виды передачи средств составляли примерно 15 % в доходах бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований, 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 лучше обеспечены доходами, собираемыми на их собственной территории, что также говорит об относительно высокой степени децентрализации²⁰.

Это подтверждают и данные МВФ (Таблица 1-2). В 1992 г. доходы федерального бюджета, чистые (без трансфертов) доходы субнациональных бюджетов (т.е. бюджетов субъектов федерации и муниципальных образований) и внебюджетных фондов достигали, соответственно 16,6 %, 11,9 % и 10,9 % ВВП. В 1999 г. соответствующие величины составили уже 13,4 %, 14,0 % и 8,2 %. Т.о. за семь лет федеральный бюджет «потерял» доходов на 3,2 %, внебюджетные фонды – на 2,7 %, а бюджеты регионов и муниципальных образований увеличили долю своих доходов в ВВП на 2,1 %. Что касается расходов, то в 1992 г. на три уровня расширенного правительства приходилось 27 %, 12 % и 8,4 % ВВП, а в 1999 г. – 18,1 %, 15,9 % и 7,5 %. Нетрудно заметить, что только для субнациональных бюджетов увеличилось соотношение к ВВП и доходов, и расходов, что является прямым свидетельством происшедшей децентрализации.

Специалисты ОЭСР используют несколько иной статистический формат, но общий вывод о расширении доходных и расходных полномочий субнационального уровня остается неизменным (Таблица 1- 4). Доходы федерального бюджета в 1990-1998 гг. сократились с 16 до 11 %, расходы – с 19 до 13 % ВВП. В то же время, доходы субнациональных бюджетов в указанный период увеличились с 12 до 13 %, расходы – с 12 до 15 % ВВП. Соотношение федерального и субнациональных бюджетов приблизилось к пропорциям, существующим в большинстве развитых стран

²⁰ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, Январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

мира, имеющих федеральное устройство.

И все же, необходимо подчеркнуть, что внимательный анализ механизма межбюджетных отношений приводит к намного более противоречивым выводам. Во-первых, процесс децентрализации, если судить по доле региональных бюджетов в консолидированном, происходил лишь в 1992-1994 гг. В последующий период наблюдалось хотя и неравномерное, но довольно устойчивое снижение доли субнациональных бюджетов в доходах и, одновременно, повышение в расходах. Кроме того, с 1994 г. по 1998 г. с 35,2 % до 37,1 % увеличилась доля федерального бюджета в налогах и других обязательных платежах, собираемых на территории регионов. Параллельно сократились относительные объемы финансовой помощи федерального бюджета, передаваемой на субнациональный уровень, т.е. уменьшилось отношение передаваемых из центра средств к собираемым на территории регионов доходам федерального бюджета. Если в 1994 г. этот своеобразный «процент возврата» для всех видов переданных регионам средств достигал, по некоторым сведениям, 73,1 % налоговых доходов, то к 1998 г. в регионы возвращалось только 20,7 % собранных средств (последняя цифра отражает только финансовую помощь федерального бюджета)²¹. Обеспеченность субнациональных бюджетов собственными доходами, действительно, несколько возросла, но это произошло в условиях сокращения реального объема ресурсов, имеющих их распоряжении.

Во-вторых, существенно различалась степень формальной и реальной децентрализации. Несмотря на то, что значительные объемы доходов и расходов были формально переданы на нижний уровень бюджетной системы, федеральное правительство сохранило и даже усилило возможности контроля за налоговой системой и расходной деятельностью региональных и местных бюджетов. Реальной децентрализации рычагов управления бюджетной системой, по-видимому, не произошло (подробности изложены в следующем разделе).

И наконец, в-третьих, перераспределение финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы носило явно несбалансированный характер. Действительно, прирост доходов субнациональных бюджетов за период 1992-1999 гг. (2,7 % ВВП, Таблица 1-2) отставал от увеличения их расходов (3,9 % ВВП). В 1992 г. бюджеты имели профицит в размере 1,5 % ВВП, а с 1995 по 1998 расходы превышали доходы на величину от -0,3 до -1,2 % ВВП. Следовательно, субнациональные бюджеты с определенным временным лагом также столкнулись с проблемой несбалансированности (“revenue gap”). Их реакция заключалась в росте кредиторской задолженности, задержке перечисления доходов в национальный бюджет, передаче части расходов с регионального на местный уровень без соответствующего доходного обеспечения, применении неденежных форм расчетов, заимствованиях на внутреннем и внешнем кредитном рынке, выводе части доходов за пределы бюджета во внебюджетные фонды и т.п. Фактически, субнациональные бюджеты копировали

²¹ А.Самохвалов. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации : состояние и проблемы.// Российский экономический журнал, 1996, № 11-12, с.10. Цит. по : Местное самоуправление : технологии социально-экономического роста./ Ред.Воронина А.Г. и Иванова В.Н., СПбГУ – СПб., 2000, с.73-74 Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.167-172.

политику центрального правительства, а проблема “revenue gap” оказалась перенесенной с верхнего на нижние уровни бюджетной системы. Сбалансировать доходы и расходы субъектов федерации и муниципальных образований удалось только в 1999 г. Важно отметить, что произошло это за счет падения расходов (на 1,5 % ВВП), которое обогнало сокращение и собственных доходов (0,2 %), и федеральной финансовой помощи (0,2 %). Повысилась устойчивость субнациональных бюджетов, рассматриваемая с точки зрения соотношения доходов и расходов, но влияние этого процесса на реальное состояние бюджетной сферы оказалось негативным.

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

Важным направлением реформирования бюджетной системы стало создание нового механизма межбюджетных отношений. Основные его блоки – распределение доходов, расходов, а также финансовой помощи – появились уже в 1994-1996 гг. С тех пор они постоянно совершенствуются на принципах единого подхода ко всем регионам, выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности, государственных гарантий предоставления населению минимального набора бюджетных услуг и т.д. Указанные проблемы подробно освещаются в последующих разделах нашей работы.

И наконец, последним крупным элементом реформы нам хотелось бы назвать создание новых институциональных основ действия бюджетной системы. Формирование юридической базы получило мощный импульс в ходе разработки и введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации, первой и второй частей Налогового кодекса, ряда законов о местном самоуправлении. На каждой из стадий бюджетного процесса формируется принципиально новый механизм : составление бюджетов по мере макроэкономической стабилизации базируется на более объективных прогнозах, министерство финансов постепенно овладевает технологиями координации работы основных бюджетополучателей, улучшается бюджетная классификация, повышается продуктивность взаимодействия законодательной и исполнительной власти в ходе подготовки проекта бюджета.

Наиболее важные, по нашему мнению, институциональные изменения связаны с созданием системы казначейского исполнения бюджетов. Казначейства в большинстве стран ОЭСР выполняют все технические функции по управлению государственными финансовыми ресурсами, т.е. на централизованной основе осуществляют платежи, учет, анализ, финансовый менеджмент средств расширенного правительства. Подобных структур в странах с плановой экономикой никогда не существовало. Создание казначейств было инициировано специалистами МВФ в рамках технического содействия рыночным реформам. Практические работы в странах бывшего СССР, включая и Россию, развернулась с конца 1992 г. В формировании

казначейской системы выделяется 4 этапа : образование в составе министерства финансов особого подразделения, ответственного за сбор доходов и осуществление бюджетных платежей, концентрация государственных финансовых ресурсов на едином казначейском счете в Центральном банке, введение стандартизированного учета бюджетных средств на основе общей книги казначейских счетов (“Treasury General Ledger”), создание комплексной системы финансового управления и планирования государственного сектора. По данным специалистов МВФ от октября 2000 г., Россия находится на втором этапе создания казначейской системы²². Более конкретно это означает, что в 2000 г. через Федеральное казначейство проходило 100 % доходов и около 90 % расходов федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, велось исполнение бюджетов 7 высокودотационных субъектов федерации и еще в 56 осуществлялось расходование федеральных средств, передаваемых на региональный уровень²³. С 1 октября 2001 г. планируется перевести на казначейское обслуживание всех получателей федеральных бюджетных средств²⁴. На этом второй этап строительства современного казначейства будет завершен.

В создании казначейской системы возникло несколько серьезных препятствий. Некоторые из них можно считать число техническими – например недостаточная мощность вычислительных центров и компьютерных сетей, нехватка соответствующего опыта и специалистов в министерстве финансов и т.п. Другие связаны с общим уровнем бюджетной работы, и прежде всего – с низким качеством формирования и исполнения бюджетов, исправить которые не могло бы даже самое развитое и технически совершенное казначейство. Третьи относятся к последовательности работ – в России, как и в большинстве переходных стран, первоначально появились механизмы контроля текущих бюджетных доходов и расходов, а учет расходных обязательств, финансовое планирование, составление реалистичных проектов бюджетов остались на втором плане. Все вместе это привело к значительно более медленному формированию казначейских систем по сравнению с первоначальными планами²⁵.

Бюджетная реформа в России продолжается. И все же, любой непредвзятый наблюдатель может заметить, что в 2000 г. на каждом из ее направлений были достигнуты важные результаты : стабилизировалось соотношение доходов и расходов расширенного правительства и ВВП, сложились более или менее устойчивые пропорции распределения средств между уровнями бюджетной системы, созданы основные институциональные элементы, обеспечивающие ее функционирование. В развитии бюджета и финансов наступил новый этап, который условно можно назвать

²² Potter B.H., Diamond J. Setting Up Treasuries in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union./ IMF Occasional Paper No. 198, October 3, 2000, p.4.

²³ Выступление заместителя министра финансов РФ Т.Г.Нестеренко на расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации, 16 апреля 2001.// <http://www.minfin.ru/02.htm>

²⁴ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию "О бюджетной политике на 2002 год". // <http://strana.ru/state/kremlin/2001/04/20/987776763.html>

²⁵ Potter B.H., Diamond J. Setting Up Treasuries in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union./ IMF Occasional Paper No. 198, October 3, 2000, p.5.

этапом эволюционного развития.

1.1.3. Проблемы развития современной бюджетной системы.

К 2000 г. в России появились основные блоки новой бюджетно-финансовой системы, которая принципиально отличается от существовавшей в советский период. Тем не менее, пока сохраняется ряд крупных проблем, таких как наличие у государства невыполнимых социальных обязательств, неэффективная структура доходов и расходов, отсутствие важных блоков бюджетно-финансового механизма и т.д. Их разрешение становится приоритетным направлением развития системы общественных финансов.

В прогнозах на 2000 г. российские официальные органы оценивали общий объем обязательств расширенного правительства в размере 62-65 % ВВП, а прогнозируемый уровень доходов – 36 % ВВП²⁶. Нетрудно посчитать, каких размеров достигает дефицит ресурсов. Почти третья часть всех обязательств существует только на бумаге, но в реальности не выполняется, причем такая ситуация воспроизводится уже много лет. Большой разрыв между юридически оформленными расходными обязательствами и фактическими расходами, а также доходными ресурсами – это важнейшая особенность и крупнейший недостаток российской бюджетно-финансовой системы. Для его устранения предлагается, прежде всего, текущее балансирование бюджета расширенного правительства и использование всех возможностей для повышения доходов. Так например, по мнению составителей «Программы Г.Грефа», в ближайшие 10 лет возможна реструктуризация задолженности и снижение долговых платежей до 4-5 % ВВП в 2005-2010 гг. против 7-8 % в 1999-2000 гг. Повышение доходов от использования государственного имущества до 2-3 % (1 % в 2000 г.) способно принести дополнительно 1-2 % ВВП. Вполне вероятно и постепенное расширение заимствований до 2-4 % ВВП (0 % в 2000 г.). Элементарные арифметические подсчеты показывают, что за счет перечисленных мер полностью решить проблему невозможно. Поэтому, по мнению правительственных экспертов, главным методом балансирования общественных финансов должен стать отказ от фактически не выполняемых государственных социальных обязательств в размере 16-20 % ВВП²⁷.

Особенности системы доходов, которые мы уже затрагивали в предыдущем разделе, связаны с чрезмерной налоговой нагрузкой на экономику и неразвитостью институциональной среды. Соответственно, основой правительственной политики в этом вопросе является снижение налоговых изъятий на 15 % ВВП по сравнению с нынешним уровнем в период до 2010 г.²⁸ Далее следует упрощение системы налогов,

²⁶ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект./ Фонд «Центр стратегических разработок», 15 мая 2000 г., раздел 2.1.1.1. <http://www.kommersant.ru/Docs/>

²⁷ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект./ Фонд «Центр стратегических разработок», 15 мая 2000 г., раздел 2.1.1.1. <http://www.kommersant.ru/Docs/>

²⁸ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект./ Фонд «Центр стратегических

повышение эффективности налогового механизма, гарантии стабильности налоговой системы и т.д. (подробности изложены в последней главе нашей работы).

При разговоре о проблемах в сфере доходов нельзя не отметить высокую зависимость от внешней торговли, и прежде всего от экспорта товаров сырьевой группы. Достаточно привести лишь один факт : в 2000 г. стоимость экспорта 30 основных товаров (сырьевых) составила 29,4% ВВП, 10 основных товаров – 26,9% ВВП, трех основных товаров – нефти, нефтепродуктов и газа – 21,5% ВВП²⁹. В 1993-1996 гг. налоговые поступления (акцизы, экспортные пошлины, плата за пользование природными ресурсами, налог на прибыль, НДС и др.) от экспорта нефти и газа давали 14-20 % налоговых доходов консолидированного бюджета страны³⁰. Изменение условий торговли, международных цен на российское сырье приводит к настолько резким колебаниям доходов, что их становится невозможно учесть в текущем бюджетном планировании. Отсюда вполне понятно желание защитить финансовую систему от колебаний конъюнктуры на внешних рынках. Для этого в Бюджетном послании 2001 г. Президента РФ Федеральному собранию предложена идея о разделении федерального бюджета на две части³¹. Первая его часть должна строиться на основе минимально возможных цен на товары российского экспорта. Эти доходы обеспечивают финансирование государственных расходов независимо от влияния внешнеэкономической конъюнктуры. Вторая часть федерального бюджета (стабилизационный фонд) формируется за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен. Она накапливается в валюте и расходуется на погашение государственного долга страны. Возможность реорганизации бюджета и подготовки методики создания и использования фонда активно обсуждалась в Минфине РФ в апреле-мае 2001 г.³²

Структура расходов российских общественных финансов также имеет ряд специфических черт. Во-первых, существенную нагрузку создает обслуживание и погашение государственного и муниципального долга. В 1992-1999 гг. на эти цели расходовалось 3-7 % ВВП, или 15-20 % расходов расширенного правительства³³. Основная часть долга сосредоточена на федеральном уровне, что создает мощные стимулы для централизации финансовых ресурсов. Во-вторых, значительная часть средств сконцентрирована в государственных внебюджетных фондах. В 1999 г. по

разработок», 15 мая 2000 г., раздел 2.1.1.1. <http://www.kommersant.ru/Docs/>

²⁹ Илларионов А. Экономическая политика в условиях открытой экономики со значительным сырьевым сектором. / <http://www.polit.ru/documents/413251.html#i1>

³⁰ Tabata S., The distribution of oil and gas export earnings among Russian regions./ Presented on the Slavic Research Center's Annual Winter Symposium (Jan 25-26, 2001), Hokkaido University, Japan. <http://src-home.slav.hokudai.ac.jp/sympo/2000winter/2000winter.html>

³¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию "О бюджетной политике на 2002 год". <http://strana.ru/state/kremlin/2001/04/20/987776763.html>

³² Выступление министра финансов РФ А.С.Кудрина на расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации, 16 апреля 2001.// <http://www.minfin.ru/02.htm>

³³ Расчитано по данным Таблицы 1-2.

данным МВФ на них приходилось 23 % доходов и 19,5 % расходов расширенного правительства. Работа данного сектора общественных финансов вызывает такое количество претензий, что федеральные власти ставят задачу консолидации в бюджете и централизации ресурсов большинства фондов. В сущности, этот процесс уже идет. В подтверждение достаточно привести лишь одну цифру : с 1992 по 1999 г. в расходах бюджета расширенного правительства доля фондов увеличилась с 14,5 % до 19,5 %, а в доходах упала с 27,7 % до 23 %. В-третьих, в общих расходах 80 % приходится на социальную сферу, экономику, оборону и другие общественные услуги. Их планирование чаще всего ведется от достигнутого уровня, оценка эффективности отсутствует. Правительство считает наименее эффективными расходы на экономику (8 % ВВП в 2000 г., включая 4 % субсидий жилищно-коммунальному хозяйству) и на этой основе предлагает их масштабное сокращение в период 2001-2005 гг.³⁴. В-четвертых, структура расходов различается в зависимости от уровня бюджетной системы. Так например, в федеральном бюджете на социальные расходы приходится всего лишь 13 %, а в региональных – около 40 %. Основная часть неэффективно используемых и намеченных к урезанию расходов приходится именно на региональные бюджеты. Нетрудно сделать вывод, что сокращения по данной схеме приведут к резким вертикальным изменениям в распределении бюджетных ресурсов.

Незавершенность системы управления государственными финансами заключается в отсутствии важных блоков финансового механизма. Бюджетное планирование не обладает действенными методиками экономического прогнозирования и контроля расходных обязательств. На стадии исполнения бюджета нет надежной информации о доходах и расходах во временном, в территориальном и отраслевом разрезе. Невозможен полный учет средств внебюджетных фондов и финансовых потоков между уровнями бюджетной системы. Не существует единой системы управления государственным долгом, объемы долговых обязательств региональных и муниципальных бюджетов точно не известны. Исходя из этого, правительство намечает самые разнообразные меры по совершенствованию финансового механизма. Их центральным звеном является развитие казначейской системы, т.е. создание универсального органа, который в перспективе должен обеспечивать движение всех общественных финансовых ресурсов.

* * *

Сказанное выше позволяет заключить, что бюджетная система России носит переходный характер. Понятие переходности представляется нам весьма сложным и многогранным. Во-первых, осуществляется переход от бюджета социалистического патерналистского государства к модели, основанной на малом вмешательстве в экономику и низком уровне социальных обязательств. Во-вторых, от создания элементарных основ бюджетно-финансовой системы и ее поверхностного балансирования в 1992-1998 гг. российское правительство переходит к намного более глубоким преобразованиям, основанным на единой стратегической линии. В-третьих, в ближайшие годы при реализации правительственной программы изменятся все

³⁴ Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект./ Фонд «Центр стратегических разработок», 15 мая 2000 г., раздел 2.1.1.1. <http://www.kommersant.ru/Docs/>

характеристики бюджетной системы – баланс доходов и расходов, налоговая система, структура расходов, бюджетный механизм. Будет осуществлен переход к новому качественному состоянию общественных финансов, станет возможно их эволюционное, устойчивое и сбалансированное развитие. Это окажет существенное влияние на вертикальный срез бюджетной системы – отношения центра и регионов – к анализу которого мы приступаем в последующих разделах нашей работы.

1.2. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА.

В России под бюджетным федерализмом чаще всего понимается разделение полномочий между органами власти федерального центра, субъектов федерации и местного самоуправления в области бюджета и финансов³⁵. Имеются также и трактовки бюджетного федерализма, определяющие его как форму функционирования или организации бюджетной системы, а также ставящие знак равенства между федерализмом и самой бюджетной системой определенного типа³⁶. Любое из данных определений может стать объектом как похвал, так и критики. Некоторые ученые вообще отмечают, что в строгом научном смысле теории бюджетного федерализма и точного определения этого понятия не существует³⁷. Мы используем термин «бюджетный федерализм» в наиболее простом его значении – как синоним вертикальной децентрализации общественных финансов. В данном разделе нашей работы коротко рассматриваются некоторые теоретические аспекты бюджетного федерализма, а затем анализируются институциональные основы, доходы и расходы, и наконец, деятельность регионов в рамках складывающейся модели федеральных бюджетных отношений.

1.2.1. Некоторые аспекты теории бюджетного федерализма.

В теории общественных финансов бюджетный федерализм, чаще всего, трактуется как распределение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Следовательно, бюджетный федерализм не связан с федеративной формой

³⁵ Например : Бюджетная система России. Учебник для ВУЗов./ Ред. Поляк Г.Б., Юнити – М., 1999, с.25; Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для ВУЗов./ Финансы – М., 1999, с.164; Большой экономический словарь./ Ред. Азрилиян А.Н., Институт Новой Экономики – М., 1998, с.778 и т.д.

³⁶ Подробный обзор российской литературы по этому вопросу дан в следующей работе : Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации./ Санкт-Петербургский университет экономики и финансов, - СПб., 1999.

³⁷ Лексин В.Н., Швецов А.Н. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ.// Вопросы Экономики, 1999, № 3, с.19.

государственного устройства, а является атрибутом бюджетной системы любой страны. Проблема бюджетного федерализма начала привлекать внимание экономистов-теоретиков с конца 1950-х годов. Анализ вертикальной структуры финансовых и бюджетных полномочий в статической рыночной экономике позволил сделать следующий вывод : в крупных странах бюджетная децентрализация может привести к повышению эффективности и увеличению национального богатства за счет лучшего использования ресурсов на местном уровне³⁸.

Теория общественных финансов предложила несколько объяснений этого явления. Прежде всего, децентрализация всегда имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Ее плюсами считаются более тесная координация производства и предоставления общественных благ с потребностями населения на нижних уровнях бюджетной системы, развитие конкуренции субнациональных органов за экономические ресурсы, возможность экспериментов и нововведений в небольших административных единицах. Минусы децентрализации связаны с тем, что в публичном секторе существует сильный эффект экономии на масштабах, но местные органы не способны его получить. Кроме того, некоторые задачи общественных финансов (например, эффективное перераспределение доходов) вообще могут быть решены только на национальном уровне. В целом ряде стран повышение уровня экономического развития ведет к созданию условий, в которых положительные стороны финансовой децентрализации начинают преобладать над отрицательными. Децентрализация приобретает самостоятельную ценность, а потребность в ней растет по мере увеличения дохода на душу населения³⁹.

В известном смысле тягу к децентрализации создает сам характер общественных благ, предоставляемых публичным сектором экономики. Общественным благом является товар или услуга, которые, будучи произведены, без дополнительных затрат могут быть предоставлены неограниченному количеству потребителей (маяк, фейерверк, памятник и т.д.). Разумеется, это очень абстрактное понятие, которое в чистом виде существует лишь в теории. Использование общественного блага не носит конкурентного характера, а значит рынок не заставляет потребителей выявлять их действительные предпочтения, т.е. платить за получение блага предельно возможную для каждого из них цену. Более того, экономически рациональным поведением вообще становится потребление без оплаты. Возникает так называемая проблема «безбилетника» (“free rider”), которую приходится решать неэкономическими методами. Но самое важное, при неизвестных предельных ценах и предпочтениях потребителей неосуществимо эффективное распределение ресурсов, направляемых на создание общественных благ⁴⁰. Проблема будет разрешена, если потребители получат

³⁸ Musgrave R. The Theory of Public Finances : A Study in Public Economy./ McGraw-Hill - New York, 1959; Oates W. Fiscal Federalism./ Harcourt Brace - New York, 1972.

³⁹ Tanzi V. On fiscal federalism : issues to worry about./ Presented to the Conference on Fiscal Decentralisation, sponsored by the IMF Fiscal Affairs Department (FAD), IMF Headquarters, Washington, D.C., November 20–21, 2000, p.2. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>

⁴⁰ Имеется в виду «эффективность по Парето», т.е. такое распределение ресурсов, когда улучшение положения одного из участников экономической деятельности невозможно без ухудшения позиций других. Область применения принципа Парето к созданию и распределению общественных благ весьма ограничена, поскольку рынок не заставляет потребителей выявлять их действительные предпочтения в

возможность выбирать оптимальную для них комбинацию цены (налогов) и «пакета» благ, предоставляемого конкретным субнациональным правительством. Свободное перемещение потребителей между регионами и муниципалитетами может создать подобный рыночному механизм распределения общественных финансовых ресурсов. Формальное доказательство этого приведено в модели Ч.Тибу⁴¹. Важные предпосылки ее действия составляют абсолютная мобильность жителей и достаточное количество конкурирующих между собой единиц местного самоуправления. В этом и заключаются теоретические основы и реальные стимулы передачи доходных источников и расходных полномочий на нижние уровни бюджетной системы. Система отношений национального и субнациональных правительств, использующая механизм конкуренции для повышения эффективности производства и предоставления общественных благ получила название «конкурентного федерализма»⁴².

Исследования экономики Голландии XVI-XVII веков, Англии XVIII веков, США конца XIX-первой половины XX века, а также современного Китая выявили положительную связь экономического роста и децентрализации бюджетных ресурсов⁴³. В этих странах темпы роста ускорились, когда вертикальное распределение общественных фондов приобретало следующие черты : 1) четкая система распределения полномочий между уровнями власти; 2) реальная возможность субнациональных правительств решать проблемы в их компетенции; 3) способность центрального правительства сформировать единый национальный рынок; 4) жесткие финансовые ограничения в процессе распределения доходов и расходных полномочий; 5) устойчивые и прозрачные процедуры распределения полномочий и ответственности. Все это позволило заключить, что децентрализация благоприятствует развитию экономики в том случае, если она сопровождается формированием соответствующей институциональной среды, которая получила название «федерализма, сохраняющего рынок» (“market preserving federalism”).

Можно уверенно сказать, что российские рыночные и федеральные институты не обладают ни одной из перечисленных характеристик. Действительно, в России чрезвычайно низка территориальная мобильность населения, конкуренция местных органов за ресурсы практически отсутствует, имеется большое количество разнообразных субъектов межбюджетных отношений, резко различаются их бюджетные потенциалы регионов, слабы горизонтальные механизмы бюджетного выравнивания, а собственные доходы явно недостаточны для выполнения расходных

ходе потребления.

⁴¹ Tiebout, Ch. A pure theory of local expenditures.// Journal of Political Economy, 64, 1956, pp.416-424. Cited in Rosen H. S. Public Finance./ Irwin/McGraw Hills, 1999, pp.475-478.

⁴² Kasper W., Streit M.E. Institutional Economics. Chapter 13. Alternative Economic Systems and System Transformation./ The Locke Institute. - Edward Edgar Publishing, 1998, p.406.

⁴³ North D., and Weingast B. Constitutions and Commitment : The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeen-Century England.// Journal of Economic History, December 1989; Weingast B. The Economic Role of Political Institutions : Market-Preserving Federalism and Economic Growth.// Journal of Law, Economics and Organization, 1995, 11; Spring; Parikh S., Weingast B. A. Comparative Theory of Federalism.// 1997, mimeo, etc. Cited in : Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000.

обязательств в большинстве субъектов федерации и муниципальных образований⁴⁴. Многое говорит о том, что в российских условиях невозможно использовать преимущества «федерализма, сохраняющего рынок», поскольку важные элементы и федерализма, и рынка пока отсутствуют. В России речь идет не о сохранении, а о создании рынка, поэтому актуален не “market preserving”, а “market creating” федерализм⁴⁵.

Более того, анализ реально складывающейся в России системы бюджетного федерализма выявил ряд негативных последствий децентрализации. Например, обоснована возможность потери контроля за национальной финансово-кредитной политикой в странах с реформируемой и переходной экономикой вообще, и в России в частности, отмечена взаимосвязь передачи полномочий на нижние уровни бюджетной системы и хронических проблем со сбором налогов, установлена зависимость децентрализации и ухудшения положения субнациональных бюджетов, получены противоречивые результаты относительно распределения бюджетных ресурсов в вертикальном разрезе⁴⁶. По-видимому, в России сложилась довольно типичная ситуация, когда бюджетная система сначала была децентрализована, и только потом правительство приступило к поискам оптимальной модели вертикального распределения доходных и расходных полномочий⁴⁷. Это позволяет сделать важные выводы относительно будущей российской политики межбюджетных отношений. С одной стороны, в течении определенного времени в бюджетной системе России может быть целесообразен обратный процесс, т.е. некоторая централизация ресурсов в руках федерального органов. С другой стороны, цель этого – не подавление инициативы и ответственности субнациональных правительств, а предоставление им реальной бюджетной автономии. Только таким путем можно создать эффективную бюджетную систему, основанную на получивших признание принципах «федерализма, сохраняющего рынок»⁴⁸.

Какими же чертами обладает реально существующая в России система межбюджетных отношений? Какие положения теории бюджетного федерализма применимы для ее реформирования? Именно эти вопросы будут в центре нашего внимания в последующих разделах работы.

⁴⁴ Подробнее см.: Любимцев Ю. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений.// Экономист, 2000, № 6, с.21-22.

⁴⁵ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, p. 116.

⁴⁶ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, p. 117.

⁴⁷ Tanzi V. On fiscal federalism : issues to worry about./ Presented to the Conference on Fiscal Decentralisation, sponsored by the IMF Fiscal Affairs Department (FAD), IMF Headquarters, Washington, D.C., November 20–21, 2000, p.6. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>

⁴⁸ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001. <http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

1.2.2. Этапы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации⁴⁹.

В развитии бюджетного федерализма в России можно выделить пять основных этапов. На первом этапе (1991-1993 гг.) происходила хаотичная и бессистемная децентрализация бюджетной системы. Законы РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» (1991 г., действовал до 2000 г.), «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (1991 г., действовал до 2000 г.), «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов» (1993 г., действовал до 2000 г.) установили принципы бюджетного федерализма, но ни один из них не был полностью реализован. Законы закрепили права регионов формировать и распоряжаться бюджетными средствами, заложили основы налоговой системы. Однако распределение наиболее важных федеральных налогов и финансовой помощи велось по индивидуальным показателям, которые были предметом ежегодного торга регионов с центром. Как правило, преимущества получали субъекты федерации, оказывавшие на российское правительство наиболее сильное внеэкономическое давление. Бюджеты всех уровней носили нестабильный и непрозрачный характер.

Второй этап (1994-1995 гг.) начался с подписанием Федеративного договора и принятием российской Конституции 1993 г. Бюджетные отношения центра и регионов несколько упорядочились. Конституция 1993 г. закрепила равенство субъектов федерации и в первом приближении распределила полномочия федерации и регионов. В бюджете 1994 г. были установлены единые для всех регионов нормативы расщепления федеральных налогов между уровнями власти. В федеральном бюджете появился фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого (трансферты) стали распределяться по единым формулам. Эти элементы бюджетного федерализма с определенными модификациями сохраняются до настоящего времени. В 1994 г. по специальному указу президента⁵⁰ регионы получили право введения собственных налогов (отменено в 1996 г.). Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.) установил, что муниципальные образования имеют собственные бюджеты, составляющие 3-й уровень российской бюджетной системы наряду с федеральным и региональным. Российская бюджетная система приобрела реальные признаки федеративного государства. В то же время, именно в этот период сформировался такой устойчивый признак российских межбюджетных отношений как асимметричность, т.е. формальное и реальное неравенство регионов в финансовом взаимодействии с центром. Экономическая сторона асимметричности связана с тем, что при распределении налогов по единым ставкам возник огромный разрыв в бюджетной обеспеченности субъектов федерации.

⁴⁹ В данном разделе статьи мы будем опираться на исследование по проблемам бюджетного федерализма, выполненное в 2000 г. специалистами OECD : Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, Part III Fiscal Federalism, pp. 113-149.

⁵⁰ О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г./ Указ Президента РФ, № 2268, 22 декабря 1993 г.

Политический аспект асимметрии получил свое выражение в формировании системы индивидуальных документов, регулирующих взаимоотношения федерального и регионального правительств : начиная с 1994 г. 13 регионов заключили с российским правительством специальные соглашения, которые предоставили им особые полномочия в бюджетно-финансовой области.

Третий этап (1996-1997 гг.) стал периодом чрезвычайно несбалансированного и противоречивого развития. В сфере бюджетного федерализма можно отметить такие положительные явления как стабильность распределения налоговых доходов между центром и регионами, принятие закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (1997 г.). Негативных явлений в бюджетной системе было значительно больше. Расширился разрыв в бюджетной обеспеченности российских регионов. Федеральные власти начали в массовом порядке передавать в регионы расходные полномочия без соответствующего подкрепления доходами. Часть бюджетного дефицита оказалась сдвинутой с федерального на региональный, а затем – на местный уровень. Низкая инфляция, стабильный рубль, снижение дефицита федерального бюджета создали видимость макроэкономической стабилизации. Наряду с этим, состояние и федеральных, и региональных финансов ухудшилось, массовый характер приобрело использование неденежных инструментов, увеличилась задолженность федерального и субнациональных бюджетов, задержки зарплаты бюджетным работникам стали обычным явлением. Обострился политический торг с регионами за финансовые ресурсы. Размеры трансфертов – основного вида финансовой помощи – фактически начали согласовываться индивидуально для каждого региона.

Четвертый этап ведет отсчет от кризиса августа 1998 г. Во второй половине 1998-начале 1999 г. правительство взяло курс на проведение чрезвычайно жесткой бюджетной политики. К 2000 г. развернулась работа по балансированию доходов и расходов на всех уровнях бюджетной системы, чему способствовало улучшение внутренней и внешней экономической ситуации. Были приняты Бюджетный кодекс (введен в действие 1 января 2000 г.), первая и вторая части Налогового кодекса (первая введена 1 января 1999 г., вторая – вводится по частям с 1 января 2001 г.), Основные направления социально-экономической политики правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (одобрено правительством в марте 2001 г.) и многие другие документы. В результате, выработаны единые требования к устойчивости региональных бюджетов, проведена ревизия государственных расходных обязательств, сформировался устойчивый механизм распределения федеральной финансовой помощи, получила развитие казначейская система. Наиболее острые противоречия межбюджетных отношений удалось разрешить. После радикальных перемен в начале-середине 1990-х годов начался период эволюционного развития.

В 2000-2001 гг. выявились новые проблемы в развитии бюджетного федерализма. Речь идет о необходимости сконцентрировать средства в федеральном бюджета для выплаты внешнего долга, завершить распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, сократить многие виды расходов, и прежде всего на региональном и местном уровне, найти средства для более эффективного выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и т.д. Фактически, предстоит новая крупная бюджетная реформа, которая началась 2001 г. и будет

продолжаться в течении нескольких лет. Этот период можно считать пятым этапом развития межбюджетных отношений.

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

Как правило, в организационной структуре российской бюджетно-финансовой системы выделяется 3 уровня : федеральный, региональный и местный. На практике, вероятно, имеет смысл говорить о существовании 4-5 уровней⁵¹. Действительно, отношения крупных субъектов федерации и входящих в их состав 9-ти автономных округов, также как и связи различных типов муниципальных образований внутри субъектов федерации имеют целый ряд особенностей и могут рассматриваться как отдельный уровень бюджетной системы. Государственные внебюджетные фонды имеют двухуровневую организацию (федеральный и региональный уровни). Важнейшими функциями федеральных органов в регионе являются сбор налогов всех видов, распределение налогов по уровням бюджетной системы, осуществление расчетов, проведение бюджетных и налоговых инспекций. Собственную региональную систему сбора налогов до 2001 г. имел только Татарстан.

Федеральные органы в регионе включают : контрольно-ревизионное управление Министерства финансов (МФ), управления федерального казначейства, отделения министерства по налогам и сборам, отделения налоговой полиции, отделения государственного таможенного комитета, отделения Центрального банка РФ и отделения государственных внебюджетных фондов (Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости населения⁵², Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, а также Федеральный дорожный фонд⁵³). Всем федеральным службам региональные власти обеспечивают технические условия для работы, предоставляют помещения, жилье и некоторые социальные льготы для их работников. С учетом этого, у региона есть определенные средства воздействия на деятельность федеральных финансовых служб.

К региональным бюджетно-финансовым органам относятся, прежде всего, финансовые отделы региональных администраций. Формально они имеют двойное подчинение : региональной администрации и Министерству финансов РФ. Подчиненность последнему означает обязанность предоставления информации на

⁵¹ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

⁵² Государственный фонд занятости населения ликвидирован с 1 января 2001 г.

⁵³ Дорожный фонд теоретически включен в бюджет, но сохраняет важные характеристики внебюджетных фондов, к которым относятся целевые доходные источники, самостоятельность в распределении расходов, собственная организационная структура и т.д.

вышестоящий уровень и периодические инспекции. До 2000 г. практиковалось и установление министерством рекомендаций по оплате работников региональных финансовых органов, а часть заработной платы ряда работников регионального уровня выплачивалась Министерством финансов.

Между органами федерального и регионального уровня сформировалась весьма сложная система взаимосвязей. Во-первых, в зависимости от политического веса региональных руководителей складываются различные модели взаимодействия федеральных и региональных учреждений. Влияние региональных руководителей на территориальные отделения федеральных финансовых органов начало сокращаться только с 2000 г., в результате предпринятой административной реформы. Во-вторых, федеральные органы имеют неодинаковые степени зависимости от властей региона. Например, отделения Центрального банка более автономны, чем управления министерства по налогам и сборам и т.д. В-третьих, ряд важнейших функций, таких как сбор налогов, контрольно-ревизионная работа, техническое обеспечение бюджетных расчетов в рамках казначейской системы и т.д., осуществляются централизованно. В-четвертых, тесно переплетены формальные и неформальные отношения, причем они действуют в различных направлениях : неформальное влияние употребляется когда нужно получить незафиксированные в формальных нормах дополнительные полномочия или избавиться от формально закрепленных обязательств. В-пятых, в сознании финансовых работников со времен СССР сохраняются представления о «бюджетной вертикали», т.е. о подчинении нижестоящих бюджетов и бюджетных органов вышестоящим, что замедляет реальную децентрализацию межбюджетных отношений. В-шестых, начиная с середины 2000 г. наметилась тенденция к повышению статуса региональных отделений ряда федеральных структур. В качестве примера можно привести органы, ответственные за проведение антимонопольной политики (получили статус министерства) и по делам о несостоятельности предприятий (получили статус федеральной службы) и некоторые другие.

Следующий элемент бюджетного федерализма России – это договоры и конкретизирующие их соглашения федерального правительства и субъектов федерации по вопросам разграничения полномочий. Само существование договоров и соглашений наряду с Конституцией РФ и федеральным законодательством представляет собой отличительную черту формирования федеративной системы и отражает особенности политического процесса в России. Заключение договоров началось сразу после принятия Конституции 1993 г. и протекало наиболее активно в 1995-1996 г. К середине 1999 г. было заключено 42 договора и 250 соглашений с 46 субъектами федерации⁵⁴.

Финансово-бюджетным вопросам посвящены 16 соглашений с 16 субъектами (Таблица 1- 5). Главный предмет соглашений – это распределение между центром и конкретным регионом собираемых налогов и расходных полномочий. Первыми заключили такие соглашения республики Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия). Они получили право оставлять у себя значительно большую, чем другие регионы, часть собираемых налогов и взяли обязательства финансировать большую часть расходов

⁵⁴ Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для ВУЗов./ Финансы – М., 1999, с.171.

(Таблица 1- 6). Фактически, эти соглашения легализовали особые бюджетные режимы, введенные названными республиками еще в 1991-1992 гг. Следуя их примеру, в 1995-1997 гг. еще 13 российских регионов заключили подобные соглашения. Причем Санкт-Петербург, Свердловская область и Краснодарский край сумели включить в их текст даже большее количество привилегий, чем первые 3 республики. Особые отношения с федеральным бюджетом по поводу распределения доходов имели также республики Карелия и Ингушетия.

Тем не менее, большинство привилегий, полученных по соглашениям, никогда не были реализованы на практике. Это относится ко всем регионам, за исключением Татарстана, Башкортостана и, в некоторой степени, Саха (Якутии). Начиная с 1998 г. правительство России весьма успешно проводило линию на установление единых норм в отношениях с регионами. Заключенные ранее соглашения по многим параметрам не соответствуют этому. Неудивительно, что большинство соглашений никогда не исполнялись федеральными властями. С истечением срока действия, по-видимому, они не будут продлены и просто утратят силу. Соглашение с Башкортостаном после окончания срока действия было возобновлено лишь «неформально», без подписания какого-либо документа. Соглашение с Татарстаном было возобновлено и подписано, но не как межправительственный, а как документ более низкого уровня⁵⁵. В 2000 г. были достигнуты договоренности о постепенном вхождении Татарстана и Башкортостана в единое бюджетное пространство Российской Федерации.

Несмотря на заключение соглашений с отдельными регионами, во второй половине 1990-х гг. реальное распределение доходов и расходов между регионами стало более равномерным, чем в начальный период рыночных реформ (Таблица 1- 7). Ситуация в Татарстане, Башкортостане и Саха (Якутии) вплоть до 1999 г. имела некоторые особенности, но различия с другими субъектами федерации быстро уменьшались. В 1993-1998 гг. наибольший рост бюджетных доходов на душу населения наблюдался в богатых природными ресурсами автономных округах, а также Москве и Санкт-Петербурге. Следовательно, различия в бюджетной обеспеченности регионов в наибольшей степени определялись не их статусом, а имеющимся экономическим и налоговым потенциалом.

В первой половине 2000 г. началась крупная реформа федеративных отношений. Достаточно отметить такие меры как образование семи федеральных округов и назначение в них полномочных представителей президента, создание основ для федерального вмешательства в случае несоответствия решений субнациональных властей российскому законодательству, реформу Совета Федерации и формирование Государственного Совета, приведение в соответствие федерального и регионального законодательства. Основными чертами новой федеративной модели стали равный подход ко всем регионам и концентрация властных полномочий в руках президента и центрального правительства. Неудивительно, что аналогичные изменения начались и в системе межбюджетных отношений. В 2000-2001 гг. усилилась концентрация доходных источников и расходных обязательств на федеральном уровне, завершилась перестройка порядка распределения федеральных трансфертов, практически все

⁵⁵ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, p. 123.

расчеты по доходам и расходам федерального бюджета были переданы в органы казначейства и т.д. Все это позволило стабилизировать финансовые взаимосвязи бюджетов различных уровней. Можно сказать, что принципы бюджетного федерализма стали более точно соответствовать общим основам построения Российской Федерации. В последующих разделах нашей работы мы подробно рассмотрим направления развития межбюджетных отношений в 2001-2005 гг.

1.2.4. Доходы, расходы, межбюджетные отношения.

Как мы уже отмечали выше, имеющиеся данные о доходах и расходах бюджетов федерального и субнациональных правительств показывают, что в период рыночных реформ произошла децентрализация бюджетной системы. Особенно быстро децентрализация протекала в 1992-1994 гг. В последующие годы развитие бюджетной системы приобрело чрезвычайно противоречивый и неустойчивый характер, но соотношение федерального и субнациональных бюджетов все же приблизилось к пропорциям, существующим в большинстве крупных стран-федераций. Тем не менее, одни только показатели доходов и расходов не позволяют понять действительные процессы, происходящие в системе российского бюджетного федерализма, а именно : в распределении доходной базы, расходных обязательств и межбюджетных отношениях⁵⁶.

Доходы.

Зарубежный опыт показывает, что в ряде стран доходной базой бюджетов каждого уровня являются «собственные налоги» (США, Япония, Франция, Швеция). В других странах практикуется разделение отдельных налогов между уровнями бюджетной системы (Германия, Австрия, Нидерланды). У каждой из систем имеются свои преимущества и недостатки. В России применяется смешанная модель формирования налоговых доходов, но, по мнению российских специалистов, это ведет не столько к сложению положительных черт существующих систем, сколько к умножению их недостатков⁵⁷.

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

⁵⁶ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, p. 125.

⁵⁷ Пронина Л.И. Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления.// Финансы, 2000, № 5, с.20.

законодательством соответствующего уровня.

Ряд федеральных налогов – регулирующие налоги (налог на прибыль организаций, НДС, акцизы, подоходный налог, платежи за пользование природными ресурсами, источники образования дорожных фондов) – может распределяться между нижестоящими уровнями власти. Порядок распределения устанавливается, как правило, в бюджетном законодательстве, но может быть прямо указан в законодательстве о конкретных налогах, или регулироваться соглашениями правительства РФ и субъектов федерации. Так например, в законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» установлены предельные доли некоторых федеральных и региональных налогов, зачисляемых в местные бюджеты на постоянной основе (не менее 50 % подоходного налога с физических лиц, не менее 5 % налога на прибыль, не менее 10 % НДС, не менее 5 % акцизов на алкоголь и не менее 10 % акцизов на другие товары за исключением минерального сырья). Эти налоги носят название закрепленных. Регионы также могут передавать часть доходов (полученных от федерации или собственных) на местный уровень.

Единые пропорции распределения регулирующих налогов между федерацией и регионами впервые были зафиксированы в бюджете 1994 г.. В 1996-1998 г. пропорции оставались постоянными. С 1999 г. начался процесс пересмотра установленных соотношений, связанный с изменением денежной и финансово-бюджетной политики, а также налогового и бюджетного законодательства (Таблица 1- 8). Общим направлением изменений стала централизация в федеральном бюджете надежных и легко собираемых источников доходов и, прежде всего, НДС. Предполагалось, что сокращение доходов региональных бюджетов будут компенсированы введением нового регионального налога с продаж (правом его введения воспользовалось большинство регионов) и передачей на региональный уровень 50 % вновь введенного федерального налога на вмененный доход. Однако, в течении 1999 г. централизация доходов привела к сокращению поступлений в субнациональные бюджеты на 1 % ВВП, а введение новых налогов смогло дать 0,5 % дополнительных доходов⁵⁸. Доля субнациональных бюджетов в доходах консолидированного бюджета начала сокращаться.

В доходах региональных и местных бюджетов в первой половине 2000 г. налоговые поступления составляли 68-76 % (Таблица 1- 9). Из них наибольшая часть приходится на федеральные налоги, распределяемые между уровнями власти – 53-58 %. Регулирующие налоги, определяемые законодательством федерального уровня, составляют 23-39 %. Налоги, устанавливаемые ближайшим вышестоящим уровнем власти и зачисляемые в региональные или местные бюджеты по фиксированным ставкам составляют 4-13 %. Кроме того, 25 % налоговых доходов региональных бюджетов приходится на региональную часть налога на прибыль. Теоретически, регионы могут устанавливать собственную ставку обложения прибыли ниже федерального «потолка» (19 % в 2000 г.), но на практике этим пользуется небольшое число субъектов федерации. Трансферты из вышестоящих бюджетов составляют 18-28 % доходов. Получается, что примерно 85 % доходов региональных и местных бюджетов полностью регулируется вышестоящим уровнем власти. Только 15 %

⁵⁸ Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.65.

доходов можно считать находящимися под контролем региона или муниципалитета. Подчеркнем, что имеются в виду лишь «официальные доходы», отражаемые в отчетности. Но и они попадают под большое количество федеральных ограничений. Следовательно, некоторое повышение доли субнациональных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы, происходившее в 1990-х гг., не было подкреплено соответствующей децентрализацией полномочий в распределении налоговых поступлений. Неудивительно, что в 1998 г. собственные доходы (закрепленные и регулирующие, без учета передачи средств из федерального бюджета) покрывали 70 % и более расходов только в 46 регионах. Из них 13 регионов были способны покрыть собственные расходы на 85 % и более. Остальные субъекты федерации имели показатель менее 60 %⁵⁹.

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

В сравнении с другими странами мира, субнациональные органы России обладают значительно меньшей автономией в налоговой сфере, чем такие развитые федерации как, например, Канада, США, Швейцария. В этих странах большинство решений по поводу базы, типов и ставок местных налогов принимается, соответственно, на региональном или местном уровне. Российская система распределения налоговых полномочий также выглядит намного более централизованной по сравнению с Китаем, Индией или Бразилией. Наиболее близко российской модели соответствуют Германия и Мексика. Однако, по мнению ряда исследователей, чрезмерная централизация налоговых полномочий в двух последних государствах становится причиной неэффективной деятельности органов регионального и местного управления в бюджетной области⁶⁰.

В целом, распределение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации имеет следующие черты : во-первых, собственная доходная база региональных и местных бюджетов далеко недостаточна для покрытия расходов; во-вторых, подавляющая часть доходов субнациональных бюджетов регулируется

⁵⁹ По данным Минфина РФ, приведенным в книге : Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации. / Санкт-Петербургский университет экономики и финансов, - СПб., 1999, с. 95.

⁶⁰ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей. // Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

органами власти вышестоящего уровня; в-третьих, распределение регулирующих доходов между уровнями бюджетной системы после стабилизации в 1996-1998 гг. снова приобрело тенденцию к централизации, несмотря на противоположные заявления федеральных властей. Фактически, в области доходов бюджетная система России носит централизованный и асимметричный характер.

Расходы.

Структура расходов на субнациональном и федеральном уровнях бюджетной системы существенно различается. Бюджеты регионов и муниципальных органов более половины средств направляют на финансирование жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения и образования. Основными статьями расходов на федеральном уровне являются обслуживание долга, выплата зарплаты государственным служащим, оборона и обеспечение безопасности, а также социальные трансферты населению и финансовая помощь регионам (Таблица 1- 10).

Если в распределении доходов между уровнями бюджетной системы уже в 1996 г. была достигнута определенная стабильность и появилась некоторая законодательная база, то о расходах этого нельзя сказать до сих пор. В первые годы рыночных реформ федеральное правительство переносило часть расходных обязательств на нижестоящие бюджеты без какого-либо законодательного основания и доходного обеспечения, зачастую просто отказываясь от финансирования некоторых статей расходов. Принятие Бюджетного кодекса позволило упорядочить распределение расходных полномочий и составить более или менее обоснованный список обязательств различных уровней власти. Однако, проблемы прозрачности, стабильности и обоснованности распределения полномочий остаются открытыми.

Прежде всего, в законодательстве сохраняется крайне неопределенная категория «совместного ведения», «совместной ответственности» уровней власти за финансирование многих расходов. В итоге, на субнациональные бюджеты возлагаются обязательства по финансированию ряда федеральных расходов и наоборот. Далее, в России, как отмечалось выше, бюджетная обеспеченность регионов резко различается. Это означает необходимость масштабного перераспределения и выравнивания доходов, что, в свою очередь, заставляет федеральное правительство часто изменять пропорции распределения налогов и механизм финансовой помощи.

И наконец, субнациональные бюджеты оказались перегружены не подкрепленными доходами «федеральными мандатами», т.е. расходными обязательствами, переданными с федерального на субнациональный уровень. Требования по предоставлению льгот и субсидий населению содержатся более чем в 120 федеральных законодательных актов, 45 из которых приняты еще до 1992 г., но продолжают действовать⁶¹. В 1999 году министерство финансов РФ опросило 68 субъектов федерации, которые заявили о существовании 63 законодательных и

⁶¹ Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений. Проект./ Москва, 2000 г., с.20.
<http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

нормативных федеральных актов, обязывающих их выплачивать средства из своего бюджета. Общие обязательства по финансированию федеральных мандатов, указанных хотя бы одним субъектом, составляют около 22 % ВВП (170 % собственных доходов). Нагрузка по полному финансированию мандатов, упомянутых не менее, чем 7-ю (10 % от числа опрошенных) субъектами федерации должна достигать 8 % ВВП (60 % собственных доходов) (Таблица 1- 11). Среди них наибольший удельный вес имели привилегии, гарантированные законодательством ветеранам войны и труда, а также инвалидам – 1,6 % ВВП⁶². В среднем, уровень реального финансирования федеральных мандатов в 1998 г. составлял примерно 30 %⁶³. При этом льготы по оплате жилья и коммунальных услуг финансировались на 28,5 %, по оплате проезда на городском транспорте – на 52 %, по обеспечению лекарствами – на 29,5 % и т.д.⁶⁴ Выбор мандатов для финансирования производился регионами на основе субъективных критериев.

Попытки решения проблемы нефинансируемых мандатов впервые были предприняты в 2000 г. В статье 129 закона «О федеральном бюджете на 2000 год» указано, что расходные обязательства, не подкрепленные источниками финансирования, не подлежат исполнению в 2000 г. Однако в бюджете не выделяются расходы отдельно по каждому виду федеральных мандатов, поэтому оказалось невозможно определить, какие из них обеспечены финансированием, а какие нет. Более эффективные способы решения проблемы нефинансируемых мандатов содержатся в проекте бюджета на 2001 год и в долгосрочных программах развития финансовой системы России до 2010 г.

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

Передача средств из федерального бюджета.

Все виды передачи средств между бюджетами (кроме расщепления налоговых доходов) можно разбить на 3 группы : 1) бюджетное выравнивание (трансферты из федерального бюджетного Фонда финансовой поддержки регионов – ФФПР, целевые субвенции, дотации и субвенции закрытым административно-территориальным образованиям – ЗАТО); 2) ссуды и передача средств в управление (бюджетные ссуды, отсрочка их возврата, бюджетные компенсации, передача в управление регионов ранее

⁶² Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.73.

⁶³ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, p. 131.

⁶⁴ Беловодова Е.В. Проблемы нефинансируемых мандатов.// Финансы, № 8, 2000, с.16-18.

выделенных средств на обеспечение завоза продукции в северные регионы и формирование региональных продовольственных фондов); 3) целевое финансирование (субвенции и дотации из федерального дорожного фонда, финансирование федеральных целевых программ, целевые перечисления отдельным городам и регионам и другие целевые перечисления)⁶⁵.

Фактическая централизация доходных источников в российской бюджетной системе говорит о том, что федеральные власти несут определенную ответственность по балансированию бюджетов регионов, а регионы – бюджетов муниципальных образований. Для этого и создана система передачи средств, или финансовой помощи нижестоящим бюджетам. В понятие финансовой помощи входят трансферты из фонда финансовой поддержки (регионов или муниципальных образований), а также дотации, субсидии и субвенции, взаимные расчеты, бюджетные ссуды и компенсации⁶⁶. Трансферты и дотации – это средства, предоставляемые одним бюджетом бюджету другого уровня на безвозвратной и безвозмездной основе без указания конкретной цели расходования. В современной бюджетной классификации, бюджетной практике и научной терминологии значение понятия «трансферт» непрерывно расширяется. Мы используем наиболее узкое определение трансфертов и употребляем этот термин, имея виду перечисления из специальных бюджетных фондов, предназначенных для финансовой поддержки бюджетов нижестоящего уровня и распределяемых на основе единых для всех получателей критериев. В отношении дотаций Бюджетным кодексом установлено единственное ограничение – использование их на текущие расходы (а не для капиталовложений или выплаты задолженности). В то же время, проконтролировать исполнение этого требования невозможно: дотации, как и трансферты, фактически расходуются по усмотрению их получателей. Отличительная черта субсидий и субвенций – предоставление их для финансирования конкретных расходов (субсидии – для долевого финансирования). Однако перечень расходов и принципы распределения этих видов помощи в законодательстве не установлены. За счет субсидий и субвенций чаще всего финансируется исполнение федеральных законов и некоторых обязательств, переданных бюджетами вышестоящего уровня. Удельный вес субсидий и субвенций по сравнению с нецелевыми формами бюджетной помощи относительно невелик.

Труднее всего анализировать такие виды финансовой помощи как взаимные расчеты, бюджетные компенсации и бюджетные ссуды. Эти виды помощи в бюджетах не планируются. Они предназначены для передачи средств на цели, неучтенные при составлении бюджетов, например, в связи с принятием решений органами власти в течении бюджетного периода или появлением сезонных разрывов в кассовой обеспеченности. На практике, по статье «взаимные расчеты» передаются средства на финансирование объектов жилищно-коммунального хозяйства или социальной сферы, списываются долги по бюджетным ссудам, предоставляется целевая финансовая помощь, погашается задолженность вышестоящих бюджетов по финансированию расходов на региональном или местном уровне. Данный вид межбюджетных

⁶⁵ Сергеев Л.И. и др. Государственные и территориальные финансы./ Янтарный Сказ - Калининград, 2000, с.134.

⁶⁶ Точные определения указанных понятий приведены в Статье 6 Бюджетного кодекса РФ.

отношений существовал еще в советский период и использовался для балансирования нижестоящих бюджетов. До сих пор взаимные расчеты, компенсации и ссуды сохраняют черты инструмента, предназначенного для покрытия бюджетных дефицитов, сохранившегося со времен «общегосударственной» бюджетной системы. Вероятно, в скором времени они будут полностью замещены трансфертами и другими видами финансовой помощи, распределяемыми на основе единых критериев и утверждаемыми в бюджете⁶⁷.

В 1992-1998 гг. объем средств, переданных федеральным бюджетом на субнациональный уровень, колебался в пределах от 1,5 до 3,6 % ВВП, доля финансовой помощи в расходах федерального правительства – от 18,3 до 8,0 %, доля помощи в доходах субнациональных бюджетов – от 11,1 до 20,1 % (Таблица 1- 12). Структура финансовой помощи постоянно изменялась : быстро росла доля трансфертов, достигшая 74,7 % от общего объема (Таблица 1- 13), или 1,1-1,3 % ВВП. Легко заметить, что разрыв доходов и расходов, существующий на всех уровнях бюджетной системы, значительно превышал последние цифры. Федеральный бюджет выделял для передачи на субнациональный уровень слишком мало ресурсов. Их было явно недостаточно для решения принципиальной задачи – балансирования региональных и муниципальных бюджетов. Методика распределения испытывала давление со стороны регионов, желающих перетянуть на себя большую долю средств, а также со стороны федерального центра, в его попытках использовать распределение ресурсов для получения политических выгод. В 1999-2000 гг. федеральная финансовая помощь в отношении к ВВП сократилась. За счет этого субнациональные бюджеты потеряли -1,1 % ВВП в 1999 и -0,8 % в первой половине 2000 г.⁶⁸ Следовательно, все указанные выше проблемы распределения помощи еще более обострились. Негативные последствия были компенсированы некоторым повышением устойчивости бюджетов всех уровней и изменениями методик распределения финансовой помощи и трансфертов.

Это хорошо подтверждает пример фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Фонд был создан по рекомендации специалистов МБРР, занимавшихся в 1992-1993 гг. изучением проблем бюджетного федерализма в России. Впервые он появился в федеральном бюджете 1994 г. В период до 1999 г. в законах о федеральном бюджете ежегодно утверждались принципы формирования, общий объем и доли каждого региона в ФФПР. Наиболее важное значение для формирования и распределения фонда имели группировка регионов по степени нуждаемости трансфертов, уровень выравнивания бюджетных доходов по отношению к среднему по России и определение базы для расчетов бюджетной обеспеченности. Точно выбрать все указанные параметры оказалось совсем непросто. В 1994-1998 гг. в распределении фонда возник ряд крупных проблем. Начнем с того, что четких критериев необходимой величины фонда и постоянных источников его образования не было установлено. При утверждении закона о бюджете в распределенный по установленным правилам ФФПР вносились изменения. В ходе исполнения бюджета одни регионы получали из ФФПР

⁶⁷ Максимова Н. Никакого произвола. Реформа межбюджетных отношений глазами Минфина.// Эксперт, 4 сентября 2000 г., № 32, с. 13.

⁶⁸ Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.89.

меньше утвержденного, а другие – больше и т.д. Все это трудно было объяснить иначе, чем влиянием неэкономических факторов на процесс распределения ФФПР. В итоге, оказалось невозможно однозначно сказать, как влияют трансферты из ФФПР на снижение разрыва в бюджетной обеспеченности регионов. Этой проблеме было посвящено большое количество исследований, но в них содержались зачастую противоположные выводы⁶⁹.

В 1998 г. была принята трехлетняя правительственная «Концепция реформирования межбюджетных отношений российской Федерации в 1999-2001 гг.». Концепция предусматривала довольно широкий круг мероприятий (обусловленность выделения средств из федерального бюджета, усиление ответственности регионов за использование федеральной помощи, особые режимы бюджетной поддержки малообеспеченных регионов, избирательная инвестиционная поддержка территорий, совместное финансирование за счет федерального и региональных бюджетов и т.д.).

Не будет преувеличением сказать, что в центре концепции находилось совершенствование методики распределения ФФПР. С 1999 г. в основе расчетов по трансфертам лежит единый параметр – уровень потенциальных налоговых ресурсов на душу населения, скорректированный на стоимость оказания бюджетных услуг в конкретном регионе (так учитываются различия в заработной плате, транспортной доступности, уровне цен и т.д.). Т.о., распределение трансфертов перестало зависеть от итогов сбора налогов и реального исполнения бюджетов. В принципе, это должно устранить заинтересованность субнациональных властей в сокрытии доходов и преувеличении расходов. Такая практика, направленная на максимизацию федеральных трансфертов, в 1996-1999 гг. была очень распространена среди зависимых регионов. В 2000 г. размеры фонда и трансфертов впервые были утверждены не в процентном виде, а в абсолютных суммах. 80 % ФФПР стало направляться на выравнивание бюджетных доходов тех регионов, в которых бюджетная обеспеченность ниже среднероссийской. Наименее обеспеченные регионы получают большие суммы трансфертов, различия в бюджетной обеспеченности уменьшаются, но не исчезают. Это стимулирует регионы к увеличению собственных доходов. После такого перераспределения еще раз выявляются наименее обеспеченные регионы, и между ними распределяются оставшиеся 20 % ФФПР. Цель второго перераспределения – дать наибольшему числу беднейших регионов единый минимум ресурсов – тот минимум, который достигим при данном объеме ФФПР. Это позволяет уравнивать доходы в некотором числе регионов. Соответственно, распределение 80 % ФФПР носит стимулирующий, а 20 % – уравнительный характер. В результате применения такого порядка в 2000 г., по информации Министерства финансов, удалось сократить разрыв бюджетных доходов на душу населения между наиболее и наименее обеспеченными регионами с 20-25 до 4 раз, повысив реальные доходы наименее обеспеченных регионов до 68 % от среднероссийского уровня⁷⁰. В федеральном бюджете на 2001 г., в основном, сохранена

⁶⁹ Le Houerou P., and Rutkovski M. Federal Transfers in Russia : Their Impact on Regional Revenues and Incomes.// Comparative Economic Studies, 1996, 38 (2/3), p.21-44; Treisman D. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia.// British Journal of Political Sciences, 1996, 26, 299-335; McAuley A. The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations : Equity or Political Influence.// Europe-Asia Studies, 1997, 49 (3), 431-444 and others.

⁷⁰ Максимова Н. Никакого произвола. Реформа межбюджетных отношений глазами Минфина.// Эксперт,

данная методика распределения ФФПР.

Пока еще трудно сказать, насколько удалось в долгосрочном плане решить такие принципиальные проблемы нормативно-долевого метода распределения трансфертов как стимулирование регионов к расширению собственной доходной базы, эффективное выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, объективность распределения средств и т.д. Однако, по-видимому, на уровне методики распределения ФФПР уже сделаны все возможные улучшения. Если и нынешняя система окажется неэффективной, можно будет ставить вопрос о более глубоком изменении принципов распределения доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.

1.2.5. Деятельность регионов в рамках сложившейся системы бюджетного федерализма.

Как показывает проведенный анализ, существующая в России система бюджетного федерализма значительно сильнее централизована, чем можно судить по макроэкономическим данным. Права субнациональных бюджетов в области доходов и расходов контролируются вышестоящими уровнями власти, федеральные органы собирают налоги и определяют пропорции их расщепления между уровнями бюджетов, большое количество расходов передается с федерального уровня на субнациональный без обеспечения доходами. В этих условиях власти регионального и местного уровня теряют реальные возможности балансирования бюджетов и стимулы к проведению ответственной бюджетной политики. В бюджетной системе на субнациональном уровне появляется ряд сложных проблем, среди которых мы отметим следующие : несоответствие доходных источников и расходных обязательств, неформальную деятельность субнациональных правительств и проблему задолженности региональных и муниципальных бюджетов.

Балансирование доходов и расходов.

Превышение расходов над доходами субнациональных бюджетов возникло в 1991 г. и достигло наибольших значений в 1996-1997 гг. В 1998 г. произошло сокращение дефицита. Главную роль здесь сыграл финансовый кризис августа 1998 г., после которого на субнациональном уровне сократились заимствования и началось резкое снижение реальных расходов. По данным МВФ в 1995-1997 гг. доходы соответствующих бюджетов в среднем составляли 17 % ВВП, но к первой половине 2000 г. они упали до 15,8 %. Наибольший вклад в сокращение доходов внесло сжатие налоговой базы, уменьшение федеральных трансфертов и перераспределение в пользу федерального правительства некоторых доходных источников (Таблица 1- 14). Отметим, что последний фактор был отчасти компенсирован введением новых налогов на субнациональном уровне.

По-видимому, анализ величины дисбаланса должен учитывать не только официальные цифры дефицита субнациональных бюджетов, но и секвестирование расходов в течение года, накопление бюджетных неплатежей, неплатежи налогов и другие факторы. Так например, по данным специалистов ОЭСР дефицит субнациональных бюджетов на кассовой основе в 1996, 1997 и 1998 гг. составлял -1,0 %, -1,2 % и -0,4 % ВВП соответственно (Таблица 1- 15). В то же время, если учесть налоговые и бюджетные неплатежи, а также нефинансируемые федеральные мандаты, то окажется, что несбалансированность субнациональных бюджетов в 1998 г. даже увеличилась и достигла -5,6 %, -5,5 % и -5,7 % ВВП для указанных лет. Федеральные мандаты являются одной из главных причин дисбаланса доходов и расходов. Неудивительно, что неполное финансирование мандатов для региональных и местных властей – это самый распространенный метод бюджетных сокращений.

Неформальная практика в бюджетной сфере.

Как отмечалось выше, основные полномочия по регулированию доходов и расходов бюджетной системы принадлежат федерации. В то же время, у субнациональных властей имеются важные средства проведения активной экономической политики. Под их контролем находится лицензирование коммерческой деятельности, предоставление коммунальных услуг, возможность проведения зачетов платежей налогов и платы за коммунальные услуги, гарантии коммерческих займов и т.д. В большинстве случаев применение этих инструментов для бюджетного балансирования означает выход за пределы формальной системы правовых, налоговых и бюджетных отношений. Приведем примеры неформальной практики регионов.

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

Точные данные о распространении неденежных форм бюджетных расчетов получить очень сложно. На федеральном уровне доля доходов, получаемых в

неденежных формах достигла пика в 1996-1997 гг. – 25-30 % всех доходов или 36-41 % налоговых поступлений⁷¹. В 1998 г. бюджетные взаимозачеты и неденежные расчеты были запрещены, но сразу после августовского кризиса к ним снова вернулись. Только в 2000 г. зачеты полностью исчезли из практики федерального правительства. На субнациональном уровне процесс вытеснения неденежных расчетов протекает намного сложнее. В середине 1990-х годов, по информации специалистов министерства экономики России, большинство региональных и муниципальных бюджетов на 30-60 % исполнялось в неденежной форме⁷². Доля неденежных инструментов в 1996-1998 гг. составляла 42-52 % налоговых доходов⁷³. В январе 2000 г. взаимозачеты были прямо запрещены введенным в действие Бюджетным кодексом. Все операции по федеральным налогам были переданы органам Федерального казначейства. Это означало, что неденежные расчеты по ним осуществляться перестали. В конце 1999-начале 2000 года федеральное правительство подписало с большинством регионов-получателей финансовой помощи специальные соглашения, в которых выделение трансфертов из ФФПР было обусловлено целым рядом условий, в том числе и снижением доли неденежных инструментов в налоговых доходах. Но самое важное, центральное правительство изменило порядок исчисления и уплаты регулирующих налогов (НДС, налог на прибыль и др.). Доля федерации стала исчисляться в процентах от общего поступления налоговых платежей, а не только от сумм, уплаченных наличными, как это было раньше. Следовательно, местные власти утратили стимулы к сбору налогов в неденежной форме. В результате, средняя доля неденежных доходов на субнациональном уровне, достигавшая 30 % в 1999 г.⁷⁴, уже в первой половине 2000 года сократилась в среднем до 12 %, хотя в отдельных регионах данный показатель по-прежнему оставался на уровне 30 %⁷⁵.

Для большинства субнациональных органов это стало чрезвычайно тяжелым испытанием, поскольку, фактически, местные бюджеты начали сокращаться до уровня их денежной составляющей. Неудивительно, что региональные власти начали изобретать разнообразные схемы использования денежных суррогатов, которые в отчетах министерству финансов выглядят как расчеты в наличной форме. С учетом

⁷¹ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

⁷² Дмитришина Е.В., Хурсевич С.Н. Экономические и политические факторы обеспечения разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы.// Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. – М., 1999, № 6, с.25.

⁷³ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

⁷⁴ Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.64.

⁷⁵ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

этого, как отмечают специалисты ОЭСР и министерства финансов России, данные о почти полном вытеснении неденежных инструментов из бюджетных расчетов на региональном и местном уровне могут не вполне соответствовать действительности⁷⁶.

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

Третий пример связан с существованием внебюджетных фондов. Их можно разделить на 3 группы : территориальные отделения федеральных внебюджетных фондов, внебюджетные фонды субъектов федерации и фонды местных властей. Первая группа включает региональные отделения государственного пенсионного, медицинского страхования, социального страхования, а до недавнего времени также и занятости и дорожных фондов. Общие размеры этих фондов по отношению к доходам субнациональных бюджетов постоянно увеличивались и в 1999 г. превышали 50 %. Размеры этих фондов не учитываются при определении сумм финансовой помощи региону. Кроме того, региональные власти имели значительные полномочия по распоряжению, например, дорожными фондами. Это создавало и создает стимулы к концентрации средств в отделениях фондов.

Точные данные о фондах второй и третьей группы, т.е. о внебюджетных фондах региональных и, особенно, местных властей отсутствуют. По данным опроса 68 регионов, проведенного Минфином РФ в 1999 г., существование региональных фондов признал 41 субъект федерации. Средний размер внебюджетных фондов составил 2 % региональных бюджетных доходов⁷⁷. Кроме внебюджетных фондов, департаменты региональных и местных властей имеют большое количество внебюджетных счетов («суммы по поручениям»), куда поступают внебюджетные и часть сверхплановых

⁷⁶ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

⁷⁷ Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, p. 143.

бюджетных доходов. В 1999 г. 42 опрошенных субъекта федерации признали существование в каждом из них в среднем по 37 таких внебюджетных счетов, на которых концентрируются суммы, приблизительно равные 5 % налоговых доходов региона. Разумеется, эти цифры нужно рассматривать как минимальную оценку⁷⁸. Очевидно, что на нижних уровнях государственной власти существует разветвленная инфраструктура сбора и использования внебюджетных доходов и фондов. Надежных источников информации о размере этих фондов пока нет. В соответствии с Бюджетным кодексом, вступившим в силу с 1 января 2000 г., внебюджетные фонды должны быть консолидированы в бюджетах соответствующих уровней. Однако по просьбе ряда губернаторов окончательное решение данного вопроса перенесено на 2001 г.⁷⁹

Четвертый пример относится к финансированию некоторых объектов социальной инфраструктуры крупными предприятиями. В большинстве своем, ведомственное жилье, больницы, детские сады и т.п. формально переданы муниципалитетам, но прибыльные предприятия, как правило, продолжают их содержать. Более того, вполне типичным является прямое и косвенное субсидирование региональной экономики в виде строительства дорог, поддержки убыточных предприятий торговли и бытового обслуживания, спортивных сооружений и других подобных объектов. В качестве компенсации за оказание подобной поддержки, предприятия могут получать от администрации различные привилегии, например явные или скрытые налоговые льготы, защиту от банкротства и конкуренции и т.д. Основным стимулом для региональных властей вступать в такие двусторонние отношения является возможность укрыть часть доходов от разделения с федеральным бюджетом и обойти некоторые правительственные ограничения в расходной деятельности. В итоге, в распоряжении региональных администраций оказывается значительная часть «социальных бюджетов» контролируемых ими предприятий⁸⁰.

Использование неденежных инструментов, неплатежи, внебюджетные фонды, льготы предприятиям в обмен за финансирование ими бюджетных услуг и т.п. практику трудно однозначно назвать «законной» или «незаконной». По-видимому, мы имеем пример неформальной реакции региональных властей на существующую асимметрию бюджетной системы. Деятельность на грани закона дает руководителям субнационального уровня мощные рычаги перераспределения бюджетных доходов, изменения структуры расходов и получения различных видов «административной ренты». Все это существенно искажает картину бюджетного федерализма, которую можно получить по данным, доступным для формального анализа.

⁷⁸ Так например, в Сахалинской области в 1998 г. размер внебюджетного фонда областной администрации составлял 119 % по отношению к собственным планируемым доходам областного бюджета и 43,6 % по отношению к общим доходам с учетом федеральных трансфертов. См. Араи Н., Белов А. Особенности бюджетной системы Сахалинской области в 1996-1998 гг.// Russian Regions : Economic Growth and Environment. Ed. By Murakami T. & Tabata S., Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, Japan, 2000, p.97-128.

⁷⁹ Пономаренко Е. Финансы общественного сектора.// Экономист, № 9, 2000, с.74.

⁸⁰ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

Субнациональный долг.

В период с 1992 по вторую половину 1998 г. происходил постоянный рост заимствований, накопленного долга и суммы выданных гарантий региональных и местных органов власти. Среди причин этого можно назвать несбалансированность бюджетной системы, слабую заинтересованность региональных властей в соответствии доходов и расходов, отсутствие концепции банкротства правительства субнационального уровня и механизма контроля расходных обязательств. В 1993 г. региональные и местные органы власти получили широкие права заимствований и формирования долга. Задолго до этого многие регионы выпускали и использовали для бюджетных платежей особый инструмент заимствований – собственные векселя. Использование их было запрещено законом в 1997 г., но обращение векселей продолжалась до конца 1998 г. Ряд президентских указов от 1997 г. предоставил наиболее устойчивым в финансовом отношении регионам право выпуска еврооблигаций, т.е. возможность размещения долговых обязательств на международных кредитных рынках. Подготовку к выпуску вели 12 регионов, но сумели осуществить ее только Москва, Санкт-Петербург и Нижегородская область. В 1998 г. принятый Бюджетный кодекс впервые установил количественные ограничения на заимствования региональных и местных властей : по отношению к собственным годовым доходам бюджета общий долг не должен превышать 100 %, увеличение долга в текущем году – 30 %, а обслуживание долга – 15 %.

Гарантии администрации по коммерческим кредитам или ценным бумагам – это еще один вид субнациональных обязательств, существовавший, по меньшей мере, с середины 1990-х годов. Первые данные о размере гарантий появились только в 1999 г., когда требование учета гарантий в обязательствах региона или местного органа власти впервые было включено в Бюджетный кодекс. К сожалению, эти цифры до сих пор недоступны для широкой научной общественности. Ниже приводятся сведения об общих объемах обязательств регионов и муниципальных органов, включающих гарантии.

В 1999 г. Министерство финансов провело опрос 53 регионов, на основании которого впервые были получены заслуживающие доверия цифры об уровне долговых обязательств субнациональных правительств (Таблица 1- 16). К началу 1999 г. сумма внутреннего и внешнего долга, а также выданных гарантий составляла 8,4 % суммарного российского ВРП (в т.ч. гарантии – 2,8 %) или 68 % собственных доходов бюджетов. В большинстве опрошенных регионов на 1 января 1999 г. сумма долга превышала собственные годовые доходы, т.е. по критериям Бюджетного кодекса они были неплатежеспособны. Более детальные исследования, проведенные в 1999 г. на базе 32 регионов показали, что только в одном из них расходы по обслуживанию долга составляли менее 15 % собственных доходов и соответствовали требованиям Бюджетного кодекса⁸¹. В 1999-2000 г. 35-40 % обязательств субъектов федерации и

⁸¹ Свистунов П. Субнациональные заимствования в Российской Федерации. // Неопубликованный отчет агентства EA Rating, 1999. Cited in : Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, p. 146.

муниципальных органов были просрочены⁸². С учетом краткосрочного характера задолженности и слабых возможностей субнациональных властей по реструктуризации долга их платежеспособность вызывает серьезные опасения.

* * *

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

Модель бюджетного федерализма, сложившаяся в России к началу 2001 г., является результатом стихийного развития, а не итогом осознанного выбора. Главная черта современной системы межбюджетных отношений – ее асимметричный характер : расходные обязательства сдвинуты в сторону региональных бюджетов, а доходные полномочия сконцентрированы на федеральном уровне. Финансовые ресурсы в значительной степени сосредоточены на уровне субнациональных бюджетов (около половины доходов и 60 % расходов консолидированного бюджета), но они заведомо недостаточны для выполнения возложенных на бюджеты обязательств. Официальные обязательства региональных и местных властей как по расходам, так и по доходам жестко регламентированы федеральным законодательством. Легальная система межбюджетных отношений чрезвычайно централизована даже по меркам унитарных государств. Процесс реальной децентрализации бюджетной системы не завершен. Политическая и финансовая ответственность за финансовое выполнение бюджетных обязательств возложена на федеральное правительство, но в действительности, фактические решения во многом принимаются региональными и местными властями в рамках неформальных полномочий. Неформальная деятельность регионов, направленная на компенсацию сложившейся асимметрии, не позволяет реализовать преимущества бюджетной децентрализации. Возникает серьезное противоречие между формальной централизацией бюджетной системы и неформальными полномочиями региональных властей.

Наиболее естественным методом разрешения указанного противоречия была бы комбинация двух подходов – увеличения «формальной» бюджетной автономии регионов и сокращение их «неформальной практики». Как свидетельствуют события

⁸² Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001.
<http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

2000-2001 гг., федеральное правительство, по всей видимости, склоняется к выбору иного пути, сокращающего оба вида региональной автономии. Однако, в результате, региональные и местные власти теряют заинтересованность в проведении рыночно-ориентированных реформ. Возможный «выигрыш» от проведения реформ (например, повышение бюджетных доходов) будет получен не сразу и наверняка изъят вышестоящими властями. В то же время, ответственность за издержки реформ придется нести руководству регионов и муниципалитетов. В этих условиях искажаются принципиальные условия для экономической и бюджетной политики. Основные усилия направляются не на создание условий для экономического роста и т.д., а на выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание контроля над финансовыми потоками и экономическими агентами⁸³.

Все это диктует необходимость глубокого реформирования системы межбюджетных отношений. Реформа должна быть направлена на разрешение существующих противоречий между децентрализацией расходных обязательств и централизацией доходных источников, между формальным доминированием центра в принятии решений по бюджетно-финансовым вопросам и неформальной деятельностью регионов, между теоретическими преимуществами децентрализации и отсутствием среды, в которой передача ресурсов на нижние уровни бюджетной системы приводила бы к увеличению предоставления общественных благ. Конкретные мероприятия реформы могли бы включать, во-первых, создание адекватной финансовой базы и, во-вторых, эффективную либерализацию деятельности правительств субнационального уровня, что в равной степени необходимо для выполнения их растущих обязанностей в российской бюджетной системе.

1.3. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЦЕНТРА И СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ.

В предыдущих разделах нашей работы был проанализирован вертикальный срез бюджетной системы. Мы говорили о бюджетах регионов и муниципальных образований в самом общем виде, без указания конкретных субъектов федерации. Такой подход дает возможность оценить распределение полномочий между бюджетами различных уровней, но не позволяет представить размещение бюджетно-финансовых ресурсов на территории страны, неравенство в бюджетной обеспеченности регионов, зависимость отдельных территорий от федеральной финансовой поддержки и многие другие моменты. Более полная характеристика бюджетной системы предполагает исследование целого ряда территориальных аспектов. В центре нашего внимания

⁸³ Именно такая оценка сложившейся системы бюджетных отношений центра и регионов, совпадающая с нашей точкой зрения, была приведена в проекте Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г. : Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. Проект./ Фонд «Центр стратегических разработок», 15 мая 2000 г., раздел 2.3.1.// <http://www.kommersant.ru/Docs/>

должны оказаться такие вопросы как географическое распределение доходов и расходов общественных финансов, степень обеспеченности регионов собственными бюджетными ресурсами, вклад каждого из них в формирование федерального бюджета, территориальное распределение федеральной финансовой помощи и расходов федерального бюджета и т.д. Все это мы и называем количественной характеристикой финансовых взаимоотношений центра и субъектов федерации.

1.3.1. Территориальное распределение государственных доходов и расходов в России конца XIX века.

Среди работ экономистов XIX века мы обнаружили очень интересную книгу, посвященную географическому распределению средств государственного бюджета Российской империи⁸⁴. Профессор Киевского университета Святого Владимира Н.Л.Яснопольский проанализировал данные ряда государственных органов за 1868-1892 гг. о географическом распределении доходов и расходов. Работа Н.Л.Яснопольского была опубликована в 1890 г. (Часть 1 – «Доходы») и 1896 г. (Часть 2 – «Расходы») и является, насколько нам известно, первым примером изучения территориального аспекта государственных финансов России. Некоторые выводы исследования могут представлять интерес и сегодня. В этой связи, нам кажется полезным познакомить читателей с основными положениями работы российского ученого.

Экономическая и финансовая ситуация в России в 1870-1880-х годах, по свидетельству многих источников, была весьма сложной и противоречивой. С одной стороны, в 1870-е годы происходил бурный рост экономики, частного и государственного предпринимательства. Как отмечал министр финансов России М.Х.Рейтерн в 1877 г., «...это принесло обильные финансовые и экономические плоды : огромное возвышение доходов, возрастание торговли, увеличение цен на недвижимую собственность и проч.»⁸⁵. Вместе с тем, подобное развитие вызвало ответную реакцию, которая проявилась в виде банковского кризиса, оттока иностранных капиталов, расстройства денежного обращения, а также негативно сказалась на положении торговли, промышленности, транспорта и других отраслей экономики. В начале 1870-х годов государственный бюджет на короткое время удалось сбалансировать, но уже с 1875 г. расходы начали устойчиво превышать доходы.

В 1880 г. видный ученый и государственный деятель Н.Х.Бунге в записке императору Александру II «О финансовом положении России» выделил возрастание дефицита и долга в качестве главной проблемы государственного бюджета и

⁸⁴ Яснопольский Н.Л. О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. Часть 1,2./ Университет Святого Владимира – Киев, 1890 г., 1896 г.

⁸⁵ Февраль 1877 г. – «Финансовое духовное завещание» М.Х.Рейтерна.// Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). Лики России – СПб., 1999, с.161.

предложил комплекс мер «для устранения причин, имеющих вредное влияние на положение финансов»⁸⁶. В 1882-1886 гг. Н.Х.Бунге занимал пост министра финансов, а затем был назначен председателем Кабинета министров, который и возглавлял до своей кончины в 1895 г. Политика Н.Х.Бунге была направлена на оздоровление финансовой сферы путем содействия развитию сельского хозяйства, торговли и обрабатывающей промышленности, железнодорожного хозяйства. В налоговой сфере проводилась реформа двух наиболее архаичных видов доходов – подушной подати и соляного налога – и постепенная замена их на подоходный налог, налог с капитала и другие доходные источники. Подушная подать была полностью отменена (кроме Сибири) в 1887 г. Однако, с подушной податью были связаны многие другие виды сборов на нужды земств, волостей и сельских общин, а потому ее отмена серьезно отразилась на финансовом положении бюджетов нижнего уровня. В России началась быстрая дифференциация региональных бюджетных доходов. Программа Н.Х.Бунге по сокращению бюджетных расходов включала, во-первых, административные преобразования губернских и некоторых центральных учреждений, и, во-вторых, усиление контроля за соблюдением правил государственного счетоводства в ходе исполнения бюджета и распределения дополнительных («сверхсметных») расходов. Очевидно, что любые шаги в этой области должны были основываться на анализе существовавшего в то время территориального распределения государственных бюджетных средств.

По-видимому, именно меры Н.Х.Бунге по стабилизации государственных финансов дали толчок к исследованиям географического аспекта в распределении бюджетных доходов и расходов. Такую работу и выполнил в 1885-1889 гг. Н.Л.Яснопольский. У нас нет прямых сведений о взаимоотношениях этих двух ученых. В то же время, оба они закончили Киевский университет, оба работали в Киеве и являлись профессорами политической экономии и финансов (Н.Х.Бунге – с 1850 по 1880 г., Н.Л.Яснопольский – в 1870-1890-годах) и, судя по всему, могли знать о научной деятельности друг друга. Вполне вероятно, что идеи Н.Х.Бунге о переустройстве государственных финансов, его политика в качестве главы финансового министерства и необходимость научного обобщения ее итогов стали основой для пионерной работы Н.Л.Яснопольского о территориальном распределении бюджетных средств.

В 1885 г. доходы государственного бюджета Российской империи составляли 834 млн. рублей, расходы – 913 млн. рублей. Дефицит достигал 79 млн. рублей или 9,4 % доходной части. Государственное потребление центрального правительства находилось на уровне 420 млн. рублей (46 % расходов), потребление местных правительств – 114 млн. рублей (12,4 % расходов)⁸⁷. Подчеркнем, что бюджеты местных правительств включались в состав государственного бюджета. Следовательно,

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

⁸⁷ Богомазов Г.Г., Дроздова Н.П. Роль государства в экономике России в конце XIX-начале XX в.// История финансовой политики в России. Сборник статей. СПбГУ, Факультет менеджмента – СПб, 2000, с.35.

так называемая «бюджетная вертикаль», ранее выделенная нами в качестве одного из признаков советской бюджетной системы, существовала в России задолго до начала социалистического периода. Местное самоуправление, как показывают приведенные выше цифры, было относительно неразвитым и не имело существенных финансовых основ деятельности. Все это накладывало заметный отпечаток на географическое распределение доходов и расходов бюджетной системы.

По данным Н.Л.Яснопольского, в структуре доходов государственного бюджета за 1887 г. наибольшая часть приходилась на «питейные сборы» - 31,2 %, таможенные сборы составляли 13,0 %, государственные пошлины – 6,8 %, выкупные платежи государственных крестьян – 5,5 %, выкупные платежи с помещиков – 5,2 %, подушные подати – 4,9 %, налог на право торговли – 3,4 % и т.д.⁸⁸ По сравнению с бюджетами Западной Европы и Северо-Американского Союза в России была очень велика доля питейных сборов, а также сохранялись давно отмененные там подушные подати и соляной налог. Значимость доходов от имущества и подоходных налогов в российском бюджете была относительно низка. Следовательно, бюджетный потенциал того времени, или «платежная сила» территории зависели, прежде всего, от количества жителей, и в значительно меньшей степени от «распределения хозяйственных средств» (промышленного производства, доходов населения, торгового оборота и т.п.).

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

Расходы государственного бюджета также распределялись крайне неравномерно. В период 1879-1892 гг. на душу населения в Санкт-Петербурге приходилось 211 рублей государственных расходов. Наименьшие удельные расходы были отмечены в Олонецкой губернии – 9,29 рубля. Соответственно, максимальное и минимальное значения различались в 22,7 раза. Такая концентрация расходов в северной столице была связана с тем, что значительная часть расходной части бюджета приходилась на погашение и обслуживание государственного долга. Общая сумма всех

⁸⁸ Яснопольский Н.Л. О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. Часть 1,2./ Университет Святого Владимира – Киев, 1890 г., с.32.

видов государственных обязательств в 1880 г. превышала 1300 млн. рублей⁸⁹. Долговые платежи осуществлялись исключительно в Санкт-Петербурге. Кроме того, примерно треть бюджета того времени тратилась на военные цели. По-видимому, значительная часть этих расходов также учитывалась в столице. В целом, в Санкт-Петербургской губернии производились 47,6 % всех государственных расходов. Удельный вес Московской губернии выглядит значительно скромнее – 4,2 %. Общая доля двух столичных губерний превышала половину всей расходной части государственного бюджета. Далее, 33,2 % бюджетных расходов приходилось на «окраинные губернии», в составе которых выделяются польская, южная и кавказская группы (17,6 %), отдаленные губернии европейской России (10,9 %), а также Сибирь и Туркестан (4,7 %). Остальные 15 % бюджета расходовались в пределах «внутренних» губерний.

Бюджетные ресурсы были крайне неравномерно распределены по территории России конца прошлого века. Доля столичных и окраинных губерний в доходах была существенно меньше, чем в расходах. По-видимому, это говорит о географическом направлении перераспределительной деятельности государственного бюджета того времени. Регионы центральной европейской части России являлись источником средств для финансирования общегосударственных расходов, осуществляемых в Санкт-Петербурге, а также для экономического и военного укрепления отдаленных рубежей империи.

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

* * *

Изучение географического аспекта в распределении доходов и расходов бюджетной системы является относительно новым для России. В известных нам публикациях о советском бюджете и финансах эта проблема не рассматривалась. Как правило, существующие учебники и монографии, посвященные современной бюджетной и финансовой системе, данный вопрос также не затрагивают. После публикации книги Н.Л.Яснопольского, первое подробное исследование территориального распределения доходов и расходов в системе общественных

⁸⁹ В записке Н.Х.Бунге Александру II «О финансовом положении России» упомянута сумма государственного долга в размере 1090 млн. рублей по состоянию на 1 сентября 1880 г., а также 244 млн. рублей «железнодорожных облигаций» и 30 млн. рублей «бумаг по выкупной операции». См.: 20 сентября 1880 г. – Программная записка Н.Х.Бунге Александру II «О финансовом положении России» // Судьбы России. Доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). Лики России – СПб., 1999, с.173.

финансов Российской Федерации появилось лишь в 1999 г.⁹⁰ Создается впечатление, что за минувшие сто лет российские ученые всего дважды обращались к серьезному анализу географического аспекта бюджетной системы. Можно вполне уверенно заявить, что «финансовой географии» как раздела науки о финансах или особой части экономико-географических исследований, в России не пока сформировалось. В то же время, частные аспекты взаимодействия бюджетов различных уровней изучаются довольно активно. Попробуем обобщить имеющуюся у нас информацию по указанной проблеме.

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

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

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

Статистические данные о размерах бюджетных доходов и расходов на душу населения свидетельствуют о постоянном росте территориальной неравномерности в распределении региональных бюджетных ресурсов (Таблица 1- 17). В 1992-1998 гг. разрыв между максимальным и минимальным уровнем региональных бюджетных доходов увеличился с 16 до 186 раз, а расходов – с 16 до 112 раз. Превышение средних

⁹⁰ Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ - М., 1999 г.

душевых доходов для 10 наиболее обеспеченных и 10 наименее обеспеченных в бюджетном отношении регионов увеличилось с 6 до 10 раз. Аналогичный показатель по расходам – с 7 до 11 раз. Коэффициент вариации по доходам с 55,4 % в 1992 г. вырос до 114,3 % в 1998, а по расходам – с 84,2 % до 115,4 %. Следовательно, в указанный период неравномерность территориального распределения доходов увеличивалась быстрее, чем аналогичные показатели для расходов. Особенно заметным процесс нарастания неравномерности стал с 1994 г., когда начали применяться единые для всех субъектов федерации ставки расщепления налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Вероятно, указанная тенденция продолжилась и в 1999-2000 гг. Так например, по данным представителей министерства экономики Российской Федерации с 1994 по 1999 г. разрыв между душевыми бюджетными доходами 10 наиболее обеспеченных и 10 наименее обеспеченных регионов увеличился почти в 2 раза – с 481 % до 745 %⁹¹.

Удельный вес федерального бюджета в собираемых на территории региона налогах в 1994-1998 гг. существенно изменился. Причем в период 1994-1995 гг. доля федерального бюджета повышалась (35,2 % в 1994, 40,6 % в 1995 и 43,7 % в первом полугодии 1996 г.)⁹². Затем начался обратный процесс. В 1996 г. федеральный бюджет получал 43,6 % от всех собираемых в регионах налоговых поступлений, в 1997 г. – 41 %, в 1998 г. – 37,1 %. В 1998 г. наибольшая доля налогов зачислялась в федеральный бюджет с территорий Агинского Бурятского автономного округа (79,8 %), Республики Алтай (66,5 %), Республики Калмыкия (63,8 %), Москвы (57,7 %), Республики Ингушетия (50,4 %) и Московской области (47,6 %). В остальных регионах она не превышала 40 %.

Доля собственных доходов в бюджетных поступлениях субъектов федерации возросла с 16,7 % в 1992 г. до 34 % в 1997 г. Правда, в 1998 г. она немного сократилась – до 30 %. И все же, судя по этому показателю в начале-середине 1990-х гг. произошло повышение бюджетной обеспеченности российских регионов. Тем не менее, по данным министерства экономики от 1998 г. только в 45 субъектах Российской Федерации собственные доходы покрывали расходы на 70 % и более (из них в 13 регионах – на 85 % и более). В то же время, в 42 регионах указанное соотношение не превышало 60 %⁹³.

Относительные объемы средств, передаваемых федеральным бюджетом на субнациональный уровень, устойчиво сокращались. Так например, по некоторым данным, в 1994 г. за счет всех видов финансовых взаиморасчетов федеральный бюджет

⁹¹ См. Хурсевич С.Н. Актуальные проблемы бюджетного федерализма./ Текст выступления на конференции правительства РФ по вопросам бюджетного федерализма., 20 ноября 2000 г., Москва, «Аврора Мариотт», с.6.

⁹² А.Самохвалов. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации : состояние и проблемы.// Российский экономический журнал, 1996, № 11-12, с.10. Цит. по : Местное самоуправление : технологии социально-экономического роста./ Ред.Воронина А.Г. и Иванова В.Н., СПбГУ – СПб., 2000, с.73.

⁹³ Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации./ Санкт-Петербургский университет экономики и финансов, - СПб., 1999, с.84.

передал регионам 73,1 % поступивших в него налогов, а в 1995 г. эта цифра составила уже 30,3 %⁹⁴. Отношение одной финансовой помощи федерального бюджета к поступающим из регионов доходам также уменьшалось с 29,1 % в 1996 до 20,7 % в 1998 гг.⁹⁵ Средняя доля федеральной финансовой помощи в региональных бюджетных доходах снизилась с 18 % в 1996 г., до 17,6 % в 1997 г. и затем до 11 % в 1998 г. При этом, между регионами существовали огромные различия по данному показателю. В 1998 г. Республика Башкортостан и Ямало-Ненецкий автономный округ вообще не получали никакой помощи, а в доходах бюджетов республик Ингушетия и Дагестан ее доля достигала, соответственно, 80,0 % и 80,9 %. Интересно, что в период 1996-1998 гг. межрегиональный разброс доли финансовой помощи в доходах оставался весьма стабильным, а коэффициенты корреляции между показателями за различные годы превышали 0,9⁹⁶.

Большие различия между российскими регионами по численности населения, уровню экономического развития и налоговому потенциалу приводят к тому, что значительная часть налоговых доходов федерального бюджета поступает из ограниченного числа регионов. На протяжении 1996-1998 гг. с территории Москвы поступало от 26 % до 36,1 % доходов. Доля первых 5-ти регионов в формировании налоговых поступлений федерального бюджета (Москва, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Санкт-Петербург и Самарская область) увеличилась с 47,3 % до 55,1 %, а доля первых 10 регионов – с 59,6 % до 65,4 %⁹⁷. Следовательно, в России сформировались стабильные по составу группы регионов, вносящих крупный вклад в федеральный бюджет, или, наоборот, полностью зависящих от федеральной финансовой помощи.

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

⁹⁴ А.Самохвалов. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации : состояние и проблемы.// Российский экономический журнал, 1996, № 11-12, с.10. Цит. по : Местное самоуправление : технологии социально-экономического роста./ Ред.Воронина А.Г. и Иванова В.Н., СПбГУ – СПб., 2000, с.73.

⁹⁵ Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.167.

⁹⁶ Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.65.

⁹⁷ Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.49-52.

исчисленный как отношение собственных доходов к расходам в 1996 г. в России составлял 0,33, против 0,89 в Бразилии, 0,88 в США, 0,79 в Канаде, 0,79 в Германии и т.д.⁹⁸

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

1.3.3. «Нормативный подход».

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

Нормативный подход с 1999 г. является основой для распределения федерального ФФПР, но его аналитические возможности, по-видимому, выходят за рамки решения этой конкретной задачи. В ходе подготовки проекта федерального бюджета рассчитываются региональные показатели валовых налоговых ресурсов и сравнительной стоимости бюджетных услуг. Они содержат важную информацию, отражающую современное состояние территориального распределения бюджетных средств. Бюджетная обеспеченность оценивается по величине приведенных к сопоставимым условиям валовых налоговых ресурсов на душу населения. Это дает

⁹⁸ Богачева О.В., Амиров В.Б. Проблемы укрепления бюджетов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.// Финансы, 1997, № 9, с.17-19. Цит. по Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации./ Санкт-Петербургский университет экономики и финансов, - СПб., 1999, с.95.

неплохое представление о распределении налогового потенциала по территории страны. Стоимость оказания бюджетных услуг в регионах отражается другим индикатором – индексом бюджетных расходов. Он говорит о том, насколько дороже или дешевле обходится предоставление единицы услуг в конкретном регионе по сравнению со среднероссийским уровнем. Отклонение регионального налогового потенциала и стоимости бюджетных расходов от средних величин является критерием для предоставления трансфертов из ФФПР. В методике распределения этого фонда на 2001 г. подробно описываются методы расчета всех перечисленных составляющих⁹⁹.

Показатель удельных валовых налоговых ресурсов (ВНР) используется только в рамках методики распределения средств ФФПР и не является планируемой или рекомендуемой величиной. И все же, по состоянию на середину 2001 г. формулы расчета ВНР содержат наиболее полную оценку налогового потенциала отдельных регионов. Соответственно, подробный анализ абсолютных значений валовых налоговых ресурсов приводит к весьма интересным выводам. Попробуем развернуть данные министерства финансов Российской Федерации, связанные с расчетами трансфертов на 2001 г., и подсчитать ВНР на душу населения и абсолютную величину ВНР для каждого из регионов (Таблица 1- 18).

Данные имеются для 88 субъектов федерации, кроме Чеченской республики. Удельные ВНР каждого региона на 2001 г. рассчитываются как произведение прогнозируемого на 2001 г. среднего уровня налоговых доходов субъектов федерации на душу населения (5413 рублей) и индекса налогового потенциала (ИНП) данного субъекта федерации. ИНП представляет собой оценку возможностей экономики региона генерировать налоговые доходы, поступающие в региональный консолидированный бюджет, по сравнению со среднероссийским уровнем. ИНП рассчитывается как произведение двух величин : 1) отношения регионального и среднего по России показателя добавленной стоимости на душу населения, произведенной в основных отраслях экономики; 2) поправочного коэффициента на отраслевую структуру экономики данного субъекта федерации (коэффициент вычисляется по довольно громоздкой формуле, сравнивающей региональные и среднероссийские отраслевые уровни налоговой нагрузки, доли отраслей в добавленной стоимости и т.д.). Наибольший ИНП (11,866) имел Ямало-Ненецкий автономный округ, наименьший (0,18) был зафиксирован в Ингушской республике. Минимальное и максимальное значения различались примерно в 66 раз. В 24 регионах уровень ИНП превышал среднероссийский. Средний ИНП для 10 регионов с наилучшими его значениями в 15 раз превышал аналогичный показатель для 10 наихудших регионов. Коэффициент вариации ИНП достигал 145 %. Практически все статистические характеристики ИНП свидетельствовали о чрезвычайно неравномерном распределении налогового потенциала по территории страны.

Произведение ИНП на среднедушевые прогнозируемые валовые налоговые доходы бюджетов субъектов федерации (5413 рублей на чел.) дает нам еще одну интересную величину – прогнозируемые налоговые ресурсы регионального уровня

⁹⁹ Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.» : Результаты расчета трансферта ФФПР на 2001 г.

бюджетной системы. Разумеется, межрегиональные различия по данному показателю полностью повторяют распределение ИМП. Показатель прогнозируемых налоговых ресурсов не несет новой информации, но является очень наглядным и хорошо понятным условным индикатором бюджетной обеспеченности. Минимальное значение его (974 рубля на человека) отмечалось в Ингушской республике, максимальное (64231 рубль на человека) – в Ямало-Ненецком автономном округе.

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

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

количество учтенных переменных делает индекс бюджетных расходов уникальным источником информации о межрегиональных различиях в стоимости предоставления бюджетных услуг.

Минимальное значение индекса ИБР на 2001 г. составляло 0,751 и отмечалось в Саратовской области, максимальное – 9,737 – в Корякском автономном округе. Минимальная и максимальная величины различались примерно в 13 раз. Средние значения ИБР в десяти наиболее «дорогих» регионах (максимальные ИБР) превышали соответствующий показатель десятки «дешевых» регионов примерно в 6 раз. В 52 регионах значения индекса были ниже, в остальных – выше среднероссийского уровня. Коэффициент вариации региональных значений ИБР имел значение 99,5 %.

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

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

Самая низкая реальная бюджетная обеспеченность на 2001 г. прогнозировалась в Эвенкийском автономном округе (0,098), наиболее высокая (4,475) – в Ямало-Ненецком автономном округе. Превышение максимальной величины над минимальной составляло 45 раз. Средние значения бюджетной обеспеченности для десяти самых благополучных регионов превышали аналогичную величину наиболее плохо обеспеченной десятки субъектов федерации в 11 раз. Коэффициент вариации по признаку реальной бюджетной обеспеченности имел значение 86 %. Среднероссийский

уровень превышали показатели 19 регионов. В 69 субъектах федерации уровень бюджетной обеспеченности находился ниже средних значений.

Последняя группа регионов, согласно методике распределения ФФПР на 2001 г., получала федеральную финансовую помощь в виде трансфертов. Чаще всего эти регионы называются «реципиентами» или «получателями» средств из ФФПР. Напротив, первые 19 регионов, не получавшие трансферты, считаются «донорами». Число регионов-доноров в приведенном определении достигало 23 в 1994 г., но уменьшилось до 8 в 1997 г. В следующие два года донорами являлись 13 регионов, в 2000 г. круг «доноров» расширился до 18, и в 2001 г. – до 19 регионов. К началу 2000 г. в регионах-донорах проживало около трети всего 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 регионы составляли ядро экономической и бюджетно-финансовой системы России. Известно, что во второй половине 1990-х годов многие регионы-доноры использовали свое положение для оказания разнообразного внеэкономического давления на федеральное правительство. Само понятие «донорства» и «реципиентства» утратило точное значение и начало использоваться как инструмент в борьбе за неформальное перераспределение экономических ресурсов. С нашей точки зрения, термины «регион-донор» и «регион-реципиент» получили настолько сильную политическую окраску, что правильнее было бы вообще отказаться от них и заменить на более нейтральные выражения, например «бюджетно-избыточные» и «бюджетно-недостаточные» регионы.

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

1.3.4. Баланс финансовых потоков между федеральным и субнациональным уровнями бюджетной системы в 1996-1998 гг.

Проблему ограниченности традиционного и нормативного подходов можно в значительной мере разрешить, если для целей научного анализа вообще отказаться от

выделения в составе доходов и расходов «региональных» и «федеральных» и попытаться составить баланс всех средств системы общественных финансов, обращающихся на территории субъекта федерации. В сферу исследования должны попасть как минимум две пока неучтенные величины : во-первых, доходы и расходы федерального бюджета на территории региона, во-вторых, средства государственных внебюджетных фондов. Это и составляет сущность так называемого «расширенного подхода», который будет предметом нашего дальнейшего исследования. По-нашему мнению, его применение позволяет намного более объективно оценить финансовое положение регионов.

В 1999 г. была опубликована первая научная работа, посвященная комплексной оценке финансовых потоков между уровнями бюджетной системы современной России¹⁰⁰. Коллектив исследователей Московского центра международного института «Восток-Запад» обобщил информацию федерального казначейства и ряда других государственных органов о движении средств между федеральным и региональными бюджетами, а также о региональном распределении федерального бюджета и внебюджетных фондов. Указанная работа стала принципиально новым шагом в количественном исследовании межбюджетных отношений, поскольку впервые была проанализирована наиболее полная на сегодняшний день информация о движении средств между уровнями бюджетной системы, а в исследование межбюджетных отношений были введены новые и чрезвычайно важные понятия. Ниже приводятся основные положения работы московских ученых с некоторыми нашими комментариями. Статистические данные нижеследующего раздела нашей работы также взяты из названной книги, если специально не указано иное.

Баланс финансовых потоков между федеральным и субнациональным уровнями бюджетной системы.

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

Доходы федерального бюджета, в основном, контролируют Государственный таможенный комитет и Министерство по налогам и сборам. Доходы от

¹⁰⁰ Имеется в виду уже неоднократно цитированная нами книга : Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г.

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

Расходы федерального бюджета, как отмечалось выше, делятся на две составляющие – осуществляемые в регионах и не имеющее региональной специфики. В первый тип расходов включается финансовая помощь федерального бюджета региональным и прямые расходы федерального бюджета в регионах (финансирование федеральных объектов на территории региона, федеральные инвестиции и программы развития, выплата зарплаты государственным служащим и т.п., проводимые через федеральное казначейство). Именно расходы первого типа составляют основу баланса финансовых потоков. Ко второму типу расходов относятся расходы на оборону (около 15 % расходов федерального бюджета в 1998 г.), международную деятельность (5 %) и обслуживание государственного долга (30 %), в сумме составлявшие около 50 % расходной части. Кроме того, примерно 10 % расходов федерального бюджета осуществляется вне системы федерального казначейства и распределяется напрямую между получателями – министерствами и ведомствами. О региональных аспектах использования перечисленных сумм нет надежных данных и они не могут быть включены в расчеты.

В итоге, в балансе финансовых потоков оказывается возможным учесть приблизительно 50 % доходов и 40 % расходов федерального бюджета, имеющих отношение к конкретным регионам. Эти цифры можно рассматривать как своеобразный показатель «региональной направленности» доходов и расходов бюджета федерации. Примерно половина доходов поступает в федеральный бюджет от источников, имеющих четкую региональную привязку, а из федерального бюджета в регионы возвращается несколько меньшая часть бюджетных средств. Как уже было сказано, средства возвращаются в регионы в виде финансовой помощи региональным бюджетам и в виде прямых расходов федерального бюджета. В среднем, в 1998 г. прямые расходы федерального бюджета в регионах в 4 раза превышали суммы финансовой помощи. Это позволяет заключить, что распределение основной части расходующихся в регионах федеральных средств определяется федеральными властями.

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

но сохраняющий важные признаки внебюджетных фондов). К сожалению, имеющихся данных недостаточно для составления представительного баланса по третьему варианту.

По первому варианту баланса (Таблица 1- 19, столбец 1-3) в 1996-1998 гг. процент возврата финансовой помощи был ниже 100 % в 50 регионах, т.е. эти регионы отдавали федерации больше доходов, чем получали назад в виде финансовой помощи. В 24 регионах этот показатель превышал 100 %, и еще в 14 регионах он колебался вокруг 100 % отметки. Степень зависимости бюджетов отдельных регионов от федеральной финансовой помощи очень велика. Так в Республике Тыва в 1998 г. объем федеральной финансовой помощи республиканскому бюджету в 18 раз превысил объем собранных и перечисленных в федеральный бюджет доходов. Превышение по Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу составило 14 раз, Республике Дагестан и Корякскому автономному округу – 12 раз, Чукотскому автономному округу – 10 раз и т.д. В общей сложности в 1998 г. 62 региона имели процент возврата менее 100 %. В то же время, 26 регионов имели процент возврата более 100 %, т.е. являлись нетто-получателями финансовой помощи. Последнее говорит о том, что даже если полностью оставлять в российских регионах все собираемые там налоговые доходы, то бюджеты примерно третьей части субъектов Российской Федерации будут нуждаться в федеральной финансовой поддержке.

Важно отметить, что в указанный период средний процент возврата в регионы средств федерального бюджета в виде финансовой помощи серьезно колебался и составлял 29,1 % в 1996, 31,2 % в 1997 и 20,7 % в 1998 гг. Как мы уже отмечали, по некоторым данным в 1994 г. из федерального бюджета по всем направлениям межбюджетных расчетов было передано в территориальные бюджеты 73,1 % поступивших в него налоговых доходов, в 1995 г. – 30,3 %, а в 1996 г. – 19,8 %¹⁰¹. Показатели за 1994-1996 гг. рассчитаны по иной методологии и не вполне сопоставимы с цифрами последующих лет. И все же, начиная с 1994 г. с большой вероятностью можно говорить об относительном уменьшении федеральной финансовой помощи региональным бюджетам по сравнению с поступающими на федеральный уровень налоговыми доходами, т.е. о концентрации последних в федеральном бюджете.

Анализ второго варианта баланса (Таблица 1-19, столбец 4-6), т.е. процента возврата в регион финансовой помощи плюс прямые расходы федерального бюджета в регионе, дает несколько иные данные. В 1996-1998 гг. процент возврата стабильно ниже 100 % имели 26 регионов («доноры» федерального бюджета по этому варианту баланса), стабильно выше 100 % – уже 48 регионов («получатели»), а в 14 регионах показатель неустойчиво колебался вокруг 100-процентного уровня («доноры-получатели»). В 1998 г. 35 российских регионов отдали федерации больше, чем получили назад в виде финансовой помощи и прямых расходов федерального бюджета на своей территории. Меньше всего средств вернулось в Ямало-Ненецкий (3,7 %) и Ханты-Мансийский (5,3 %) автономные округа, Республику Башкортостан

¹⁰¹ А.Самохвалов. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации : состояние и проблемы.// Российский экономический журнал, 1996, № 11-12, с.10. Цит. по : Местное самоуправление : технологии социально-экономического роста./ Ред.Воронина А.Г. и Иванова В.Н., СПбГУ – СПб., 2000, с.74.

(8,7 %) и Самарскую область (17,1 %). Напротив, Республика Тыва получила в 25 раз больше средств по сравнению с перечисленными федерации доходами. В Корякском, Усть-Ордынском Бурятском и Чукотском автономном округах и Республике Дагестан это превышение составляло примерно 16 раз. Процент возврата средств в Москву, являющуюся центром российской финансовой системы, составлял 7,8 % в 1996 г., 15,9 % в 1997 г. и возрос до 83,2 % в 1998 г. Вполне возможно, что в 1998 г. указанные средства федерального бюджета не были полностью израсходованы на территории столицы, а просто поступили на счета федеральных организаций в Москве и дальнейшее их распределение по регионам оказалось невозможно проконтролировать.

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

Приведенные выше данные, как справедливо отмечается в цитируемом нами исследовании московских авторов, позволяют по-новому взглянуть на финансовую ситуацию в российских регионах. Традиционно считается, что в России имеется всего около 10 регионов-доноров, а остальные относятся к категории реципиентов, или получателей финансовой помощи из федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Однако, во-первых, к финансовой помощи относятся не только трансферты из ФФПР, но и субвенции, дотации, средства по взаимным расчетам и непогашенный остаток бюджетных ссуд; во-вторых, значительная часть средств, примерно в 3 раза превышающая объемы федеральной финансовой помощи, возвращается в регионы в виде прямых расходов федерального бюджета; в-третьих, между регионом и федерацией происходит движение не только средств бюджета, но и федеральных внебюджетных фондов. Если сопоставить эти данные с поступающими из региона на федеральный уровень доходами, мы получим более точную характеристику регионов-доноров и регионов-реципиентов в Российской Федерации. В 1996-1998 гг. в России существовали 26 регионов, с территории которых в федерацию поступало больше доходов, чем возвращалось из федерального бюджета. Еще 14 регионов входили в эту группу в различные годы. Именно эти регионы, в которых, кстати, проживает более 50 % населения страны, производится более половины ВВП и промышленного производства можно считать наиболее устойчивыми в экономическом и финансовом отношении.

Территориальные особенности налогового потенциала.

Комплексная характеристика налогового потенциала региона предполагает исследование территориальных различий налоговых доходов на душу населения, собираемости и ликвидности (доли наличности) налогов, налоговой нагрузки на региональную экономику, структуры собираемых налогов, распределения налоговых доходов между федеральным и региональными бюджетами, территориальных различий в налоговых поступлениях. Анализ налогового потенциала важен для объективного распределения федеральной финансовой помощи, а также поиска путей увеличения бюджетных доходов в конкретных российских регионах. В региональном разрезе можно учесть только ту часть налоговых платежей, которая проходит через Министерство по налогам и сборам (около 80 % всех налоговых доходов в 1998 г.).

Территориальные различия в налоговых доходах на душу населения можно оценить, если принять показатель для России в целом за 100 %, а уровень душевых налоговых доходов для конкретного региона скорректировать на величину регионального прожиточного минимума (Таблица 1- 20, столбец 2-4). В 1998 г. максимальные отклонения от среднероссийского уровня наблюдались в Ямало-Ненецком (495,5 %), Ханты-Мансийском (400,7 %) автономных округах и Москве (287,5 %). Минимальные значения по сравнению со среднероссийским уровнем имеют Республика Тыва (13,9 %), Дагестан (14,6 %) и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (17,7 %). Главными причинами таких различий являются диспропорции в распределении ресурсного экспортного потенциала, неравномерность экономического развития регионов и особенности регионального налогового законодательства.

При анализе собираемости налогов (процент выполнения плана по сбору налогов) и ликвидности налогового потенциала (доли наличности и неденежных инструментов в собираемых налогах) трудно выделить какие-либо региональные закономерности. Так например, в 1998 г. налоговые задания в среднем по России были выполнены на 117 %, поскольку инфляция оказалась выше плановой. В то же время, перевыполнили планы более чем на 25 % Санкт-Петербург, Республика Северная Осетия, Московская область, Магаданская область, т.е. совершенно разные с точки зрения развития финансовой системы регионы. Доля наличных денег в собираемых налогах за период 1996-первых 9 месяцев 1998 г. составила свыше 70 % одновременно в Москве и Ингушской республике, Санкт-Петербурге и Корякском автономном округе и т.д. По-видимому, указанные характеристики налогового потенциала зависят, прежде всего, от субъективных приоритетов экономической политики региональных властей.

Степень использования налогового потенциала можно оценить по соотношению суммы собранных налогов и ВРП (Таблица 1-20, столбец 1). В 1997 г. средняя доля налогов в сумме региональных ВРП России (налоговая нагрузка) составляла 25,7 %. Максимальные уровни налоговой нагрузки имели Республика Калмыкия (52,7 % – это связано с функционированием на территории республики офф-шорной зоны), Москва (39,9 %), Тюменская область включая нефтедобывающие автономные округа (34,8 %). 11 регионов с населением 35,7 млн. человек имели отношение собранных налогов к ВРП выше или равно 25 %. Среди них – Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская и Тюменская области, Республика

Татарстан и другие. Как правило, сильные в экономическом отношении регионы имеют наиболее высокую степень налоговой нагрузки.

Распределение налоговых поступлений между центром и регионами характеризуется снижением доли федерального бюджета в общих территориальных налоговых и неналоговых доходах с 43,6 % в 1996 до 41,0 % в 1997 и до 37,1 % в 1998 г. (Таблица 1-20, столбец 5-7), т.е. на 6,5 % за три года. На первый взгляд, это говорит о постепенной децентрализации доходов в российской бюджетной системе. Тем не менее, в тот же период процент поступивших из регионов доходов федерального бюджета, использованных на оказание финансовой помощи, т.е. вернувшихся в регионы и превратившихся в доходы региональных бюджетов, снизился еще сильнее, а именно – на 8,4 % (с 29,1 % в 1996 до 20,7 % в 1998 г.). Следовательно, в рассматриваемый период произошла фактическая централизация доходов на уровне федерального бюджета.

Наибольшая доля федерального бюджета в собираемых налогах в 1998 г. отмечена в Агинском Бурятском автономном округе (79,8 %), Республике Алтай (66,5 %), Республике Калмыкия (63,8 %), Москве (57,7 %) и Московской области (47,6 %). Причины региональных различий, вероятнее всего, связаны с неодинаковой структурой налоговых поступлений, особыми режимами налогообложения в региональные бюджеты (Республики Калмыкия, Ингушетия, Алтай), существующими соглашениями о зачислении доходов в федеральный бюджет (Республики Татарстан, Башкортостан).

В территориальной структуре поступлений в федеральный бюджет в 1996-1998 г. был хорошо заметен процесс концентрации сбора налогов в небольшом числе регионов. Доля Москвы в доходах федерального бюджета увеличилась с 26 % до 36,1 %, доля первых пяти регионов (Москва, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Санкт-Петербург, Самарская область) – с 47,3 % до 55,1 %. Причины концентрации сбора налогов в этих регионах связаны с повышением их доли в сумме региональных ВРП.

Анализ территориальных особенностей налогового потенциала позволяет сделать, по меньшей мере два вывода. Во-первых, различия налогового потенциала между регионами настолько велики, что, по-видимому, их нельзя преодолеть или даже существенно сгладить в рамках сложившейся системы распределения налоговых доходов. Во-вторых, причины различий в уровне налогового потенциала носят как объективный (различия в уровнях экономического развития), так и субъективный характер (политика региональных властей). В настоящее время практически невозможно взвесить влияние объективных и субъективных факторов формирования налогового потенциала региона.

Финансовая помощь из федерального бюджета.

В 1998 г. сложилась следующая структура финансовой помощи федерального бюджета региональным : трансферты из ФФПР – 74,7 %, дотации – 5,3 %, субвенции – 1,4 %, взаимные расчеты – 24,7 %, бюджетные ссуды – (-6,1 %). Минус перед

бюджетными ссудами означает, что регионы погасили ссуд больше, чем получили из федерального бюджета.

В структуре финансовой помощи по регионам существуют большие различия. Трансферты составляют 100 % помощи в республиках Карелия и Марий Эл, Еврейской автономной области и Ненецком автономном округе. Взаимные расчеты достигли 100 % для Республики Татарстан и Ханты-Мансийского автономного округа. Дотации в 1998 г. получали 19 регионов, их общая доля составила примерно 1/4 часть финансовой помощи. Основная часть объема субвенций была направлена в Москву, где они достигли 99,9 % федеральной финансовой помощи. Наибольшие доли бюджетных ссуд были в Липецкой области (97,2 %), Красноярском крае (78,9 %) и Республике Коми (57,7 %). По-видимому, территориальные различия в структуре финансовой помощи по регионам носили случайный характер.

В распределении финансовой помощи по регионам (Таблица 1- 21, столбцы 1-3) в 1996-1998 гг. происходили существенные изменения. В десятку наиболее крупных получателей финансовой помощи постоянно входили лишь четыре региона – Алтайский, Краснодарский, Приморский края и Кемеровская область. Наибольшая доля финансовой помощи в 1996 г. была получена Москвой (4,4 %), в 1997 г. – Республикой Саха (Якутия) (4,5 %), в 1998 г. – Республикой Дагестан (5,1 %). Доля первых десяти получателей финансовой помощи возросла с 24,3 % в 1996 г. до 24,8 % в 1997 г. и до 32,1 % в 1998 г. Все это говорит об усилении концентрации финансовой помощи в указанный период.

Финансовая помощь осуществляется, прежде всего, для выравнивания возможностей регионов финансировать необходимые расходы. Выравнивающий эффект, в некоторой степени, можно проследить по изменению дефицита регионального бюджета в процентах к его расходам до и после предоставления финансовой помощи. В 1998 г. до предоставления финансовой помощи значения бюджетного дефицита колебались от -82,3 % к расходам (Республика Ингушетия) до -0,7 % (Пермская область). Профицит в 0,7 % имел только г. Санкт-Петербург (Таблица 1-21, столбец 4). После предоставления финансовой помощи в 38 регионах образовался профицит. Причем наибольший профицит получили Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (9,6 %), Амурская область (7,8 %) и другие относительно слабые в финансовом отношении регионы (Таблица 1-21, столбец 5). Это может говорить как о чрезмерном перераспределении бюджетных средств, так и о несовершенстве методик регионального распределения финансовой помощи.

Доля финансовой помощи в доходах региональных бюджетов, т.е. зависимость бюджетов регионов от федеральной финансовой поддержки постепенно снижалась и составила 18,0 % в 1996 г., 17,6 % в 1997 г. и 11,1 % в 1998 г. (Таблица 1-21, столбец 6). Как отмечалось ранее, эти цифры можно рассматривать, в том числе, и как доказательство уменьшения средств федерального бюджета, передаваемых на субнациональный уровень. Различия в степени зависимости регионов от финансовой помощи очень велики. Так например, в 1998 г. Республика Башкортостан и Ямало-Ненецкий автономный округ не получали федеральной помощи вообще, а в доходах бюджетов Республик Ингушетия и Дагестан ее уровень составлял около 80 %.

Как правило, доля финансовой помощи низка в регионах, имеющих высокие налоговые доходы на душу населения и наоборот, что связано с механизмом предоставления финансовой помощи.

Распределение финансовой помощи постепенно становится все более объективным и прозрачным. И все же, методики распределения разрабатываются пока только для трансфертов – одного, хотя и самого крупного по объему вида помощи. В 1996-1998 гг., исполнение бюджетов в области финансовой помощи, т.е. ее фактическое распределение, в значительной мере носило субъективный характер. И наконец, помощь не давала существенного выравнивающего эффекта. Все это говорит о том, что ее механизм нуждался в совершенствовании. Реформа механизма распределения трансфертов ФФПР была проведена в 1999-2001 гг.

Прямые расходы федерального бюджета в регионах.

Прямые расходы федерального бюджета в регионах включают два элемента : расходы федеральных министерств и ведомств в конкретных территориях и исполнение федеральных бюджетных программ, имеющих территориальную привязку. В 1998 г. минимальный уровень расходов федерального бюджета был в Республике Башкортостан (43 рубля на душу населения), а максимальный – в Москве (6074 рубля), среднероссийский уровень составлял около 735 рублей (Таблица 1- 22, столбец 1). Такая высокая концентрация прямых расходов в Москве не может не настораживать. Очевидно, что в расходы федерального бюджета в Москве были включены нераспределенные по территориям расходы ряда федеральных министерств, следовательно, не все указанные средства в реальности оставались на территории столицы.

Если скорректировать прямые расходы на величину регионального прожиточного минимума (Таблица 1-22, столбец 2), то окажется, что в 66 российских регионах расходы федерального бюджета составляли от 300 до 800 рублей на душу населения. Менее 300 рублей расходовалось в 11 регионах : Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Агинском Бурятском, Усть-Ордынском Бурятском автономных округах, Республиках Башкортостан и Татарстан, Свердловской, Тюменской, Самарской, Вологодской, Кировской областях. Более 800 рублей расходов производилось в 10 регионах : в Москве, Ненецком, Таймырском, Чукотском и Эвенкийском автономных округах, Кемеровской, Тульской, Брянской, Орловской областях и в Республике Северная Осетия. Заметно, что состав регионов с минимальными и с максимальными федеральными расходами очень разнороден – в обеих группах имеются и сильные, и слабые в финансовом отношении регионы.

Отраслевое распределение территориальных расходов федерального бюджета также выглядит весьма хаотично (Таблица 1-22, столбцы 3-10). Большая часть расходов по всем отраслевым статьям производится в Москве. Наиболее равномерно распределены по территории России расходы на социальные цели. С ними в некоторой степени коррелирует распределение средств на поддержку производства и сельского хозяйства. Это говорит о том, что, экономические расходы играют роль не инструмента экономической политики, а дополнительного средства решения социальных проблем.

Эти расходы направляются, в основном, в депрессивные угледобывающие регионы, а также в районы Севера, Дальнего Востока, Северного Кавказа. Расходы на образование, культуру, здравоохранение настолько сильно различаются по регионам, что этому невозможно подобрать какое-либо логическое объяснение.

В территориальном и отраслевом распределении расходов федерального бюджета трудно обнаружить признаки проведения какой-либо осознанной политики. Эти расходы не анализируются и не планируются в территориальном разрезе, хотя необходимая информация для этого уже имеется. В прямых расходах очень низка доля целевых программ, которые проходят конкурсный отбор и позволяют объективно оценить результативность исполнения в ходе аудиторских проверок. Смешиваются цели таких разных видов финансовой политики как финансовая помощь, федеральные программы, расходы федеральных министерств и ведомств в регионах. В целом, прямые расходы бюджета в регионах представляют собой самый хаотичный и наименее изученный вид финансовых взаимоотношений федерального и региональных бюджетов. При этом необходимо отметить, что в 1996-1998 гг. не поддающиеся анализу прямые расходы увеличились по сравнению с федеральной финансовой помощью, которая распределялась по более или менее объективным критериям. За счет этого, в расходной деятельности федерального бюджета в регионах должны были усиливаться элементы субъективизма и «административного торга» за финансовые ресурсы. Вполне вероятно, что конечным итогом стало снижение общей эффективности расходования федеральных средств, имеющих территориальную привязку.

Федеральная инвестиционная поддержка регионов осуществляется в виде федеральных программ, инвестиций в основной капитал за счет федерального бюджета и распределения между российскими регионами займов Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), гарантированных и частично возмещаемых за счет федерального бюджета. Роль федеральных властей заключается, как правило, в координации капиталовложений из различных источников. Основная черта территориального распределения федерального финансирования – это концентрация его в небольшом количестве регионов.

К началу 1999 г. было утверждено более 150 федеральных целевых программ и 32 федеральных программы развития регионов, охватывающих территорию 51 субъекта федерации. Доля федерального бюджета в финансировании программных мероприятий составляет, как правило, 8-10 % от общего инвестирования (20-30 % приходится на региональные и местные бюджеты и остальное – на внебюджетные источники). В 1998 г. в бюджет были включены 139 целевых программ и предусмотрено общее федеральное финансирование в объеме 37,3 млрд. рублей (7,4 % расходов). В это число входит 19 программ регионального развития с финансированием 1,28 млрд. рублей (0,3 %). В бюджетах 1999 г. и 2000 г. большинство федеральных целевых программ было заморожено, а финансирование программ регионального развития сохранено на уровне 1998 г. По прогнозу Министерства экономики от 1998 г. на 2000-2001 гг. истекли сроки действия и не будут пролонгированы около 100 федеральных целевых программ, но финансирование 28 федеральных программ регионального развития намечено продолжить. Федеральный

бюджет будет ежегодно выделять на эти цели менее 1 % расходов.

В 1998 г. основная масса средств по федеральным программам была направлена в регионы, пострадавшие от аварии в Чернобыле (Калужская, Тульская, Орловская области), ряд республик Северного Кавказа (Ингушетия, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкессия), а также в некоторые регионы, выполняющих специфические региональные программы (Санкт-Петербург, Иркутск). Как правило, из предусмотренных объемов федерального финансирования по целевым программам выделяется не более четверти запланированных средств. В 1998 г. фактическое финансирование программных мероприятий из федерального бюджета составило 21,2 % (расходы в целом были профинансированы на уровне 76,3 % от плана). Программы регионального развития были профинансированы несколько лучше – 56 % от плана. Однако, основной объем средств был выделен только в декабре 1998 г., после получения бюджетом дополнительных «инфляционных» доходов. Никакой установленной приоритетности федерального финансирования не существует. Выделение средств на федеральные программы в ходе исполнения федерального бюджета основано, в основном, на субъективных критериях. Итоги реализации программ в регионах не анализируются. В целом, программы можно считать частью расходов федерального бюджета, наиболее подверженной неформальному торгу федеральных и региональных властей по поводу распределения финансовых ресурсов.

Территориальное распределение инвестиций в основной капитал из федерального бюджета в 1994-1997 гг. было довольно устойчивым. От 23 % (1995 г.) до 32 % (1997 г.) всех капиталовложений осуществлялась федеральным бюджетом в Москве. Это объясняется высокой эффективностью вложений в столице, а также исключительным положением Москвы в экономической и политической системе России. Второе-третье места в объеме федеральных инвестиций делят, как правило, Московская область (4-8 %) и Санкт-Петербург (3-4 %). Здесь также можно заметить проявление специфического «столичного эффекта». Высокие объемы инвестиций направляются в регионы, имеющие мощную базу добычи и переработки сырья (Тюменская, Ростовская, Свердловская, Кемеровская области получали по 1-3 %). Республика Коми, Читинская и Амурская области и т.п. привлекали по 1,3-1,8 % инвестиций. Указанные регионы имеют низкий уровень промышленного развития, но традиционно относятся к «зонам нового экономического освоения». И наконец, в республики Северного Кавказа (Адыгея, Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкария и Чечня) направлялось по 1,4-1,7 % инвестиций. Это объясняется, по-видимому, необходимостью больших расходов для решения сложнейших социально-экономических и политических проблем, возникающих в этих регионах.

Наряду с этим, все показатели говорят о низкой доле в инвестициях федерального бюджета Волго-Вятского, Поволжского и Центрально-Черноземного регионов. Фактически, в территориальном распределении инвестиций сохраняются многие черты советского и даже дореволюционного периода – высокая доля Москвы, Санкт-Петербурга, центров тяжелой и сырьевой промышленности, некоторых приграничных и многонациональных регионов, и, наоборот, недофинансирование большинства областей центральной России и северных районов страны.

По-видимому, особой формой поддержки федеральным правительством регионального экономического развития является деятельность, связанная с предоставлением займов МБРР и ЕБРР. Заемщиком и гарантом возвращения займа является правительство Российской Федерации, которое заключает договор о предоставлении субзайма с администрацией региона-получателя. Займы МБРР и ЕБРР предназначены для развития производственной инфраструктуры, решения различных социальных и экологических проблем, а также для развития региональной социальной инфраструктуры. На 1 января 1998 г. было выделено 5716, млн. долларов займов, использовано – 1808,1 млн. долларов, или 31,6 % от общей суммы. Список получателей займов возглавляют Москва (на 1 января 1998 г. выделено 42,14 %, использовано 32,93 % всех займов), Тюменская область с автономными округами (23,56 % и 35,40 %), Томская область (4,70 % и 3,91 %), Санкт-Петербург (4,41 % и 4,15 %), Республика Коми (2,84 % и 5,42 %). Всего, на первые пять регионов приходится 78 % выделенных и 82 % использованных займов. Заметно, что займы МБРР и ЕБРР сконцентрированы в небольшом количестве регионов, которые имеют высокий экономический и сырьевой потенциал. Более детальный анализ показывает, что займы идут в те регионы, которые накопили наибольший объем инвестиций другого рода, т.е. обладают определенной инвестиционной привлекательностью. Значительная часть займов направляется в нефтедобывающие и нефтеперерабатывающие отрасли.

«Консолидированные» и «расширенные» бюджеты регионов.

Доходы и расходы муниципальных, регионального и федерального бюджетов на территории конкретного субъекта федерации, вслед за коллективом московских авторов, назовем «консолидированным» бюджетом региона. Сумму доходов и расходов «консолидированного» бюджета с доходами и расходами внебюджетных фондов будем считать «расширенным» региональным бюджетом. В сущности, приводимые определения не имеют строгого экономического смысла. И все же, сравнение доходов и расходов «консолидированного» и «расширенного» бюджетов позволяет установить, сколько регионов в нынешней системе финансовых отношений теоретически способны существовать самостоятельно, а для какого числа регионов в любом случае потребуются финансовая помощь извне.

В 1998 г. превышение доходов над расходами «консолидированного» бюджета наблюдалось в 24 регионах России (Таблица 1- 23, столбец 1). Наибольшее соотношение доходов и расходов имели Московская (153,5 %), Самарская (144,5 %) и Свердловская области (130,8 %). Москва имела относительно невысокий показатель в 111,7 %. Наименьшее соотношение доходов и расходов было отмечено в Республике Тыва (21,6 %), Республике Дагестан (23,2 %) и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (26,2 %). В очень тяжелом положении, как и следовало ожидать, находились регионы Северного Кавказа и автономные округа, не связанные с нефтедобычей.

Данные для составления «расширенных» бюджетов имеются только по 56 регионам. В большинстве из них доля внебюджетной составляющей в доходах и расходах находится в пределах 35-45 % (Таблица 1-23, столбец 6-7). Это, в частности, означает, что доходы и расходы пяти учтенных при составлении таблицы

внебюджетных фондов (дорожный фонд рассматривается как внебюджетный) равняются примерно половине средств бюджетов всех уровней на территории конкретных регионов. Превышение доходов над расходами отмечено в 15 регионах. Наибольшее отношение доходов к расходам имела Московская область – 131,4 %, наименьшее – 31,0 % – Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (Таблица 1-23, столбец 8). За исключением этих, в общем-то понятных цифр, распределение регионов по доле внебюджетной составляющей в доходах и расходах «расширенного» бюджета не поддается логическому объяснению. Это может быть связано как с субъективным характером распределения средств внебюджетных фондов, так и с недостатком информации для представительного исследования. Распределение доходов внебюджетных фондов между региональным и федеральными уровнями, перечисление средств, направляемых государственными фондами в региональные отделения, эффективность расходов внебюджетных фондов и ряд других вопросов широко не обсуждается и в настоящее время недоступно для независимого научного анализа.

Корреляция показателей состояния экономики региона и расходной деятельности федерального бюджета.

Попробуем несколько дополнить исследование московских ученых и обобщить количественную информацию о душевых расходах региональных бюджетов, прямых расходах федерального бюджета, федеральной финансовой помощи и расходах государственных внебюджетных фондов на территории конкретных субъектов федерации. По-видимому, было бы интересно проследить силу взаимосвязи указанных величин и таких интегральных показателей региональной экономики как ВРП, промышленное производство и доходы на душу населения. Попробуем произвести элементарную статистическую обработку данных и сделать расчет коэффициентов корреляции между ними. Это может дать важную информацию для нашего дальнейшего анализа (Таблица 1- 24).

Расходы региональных бюджетов (столбец 4 вышеуказанной таблицы), осуществляемые за счет собственных доходов, т.е. без учета федеральной финансовой помощи, весьма тесно коррелируют и с ВРП, и с промышленным производством, и с доходами населения. Соответствующие коэффициенты корреляции достигают 0,95, 0,85 и 0,74. Собственно говоря, это вполне очевидный результат, вытекающий из механизма формирования доходов и расходной деятельности региональных бюджетов. Подчеркнем, что мы имеем в виду только корреляцию, т.е. силу взаимосвязи, но никак не ее направление. Коэффициенты ничего не говорят об источниках корреляции, т.е., попросту говоря, растет ли ВРП под влиянием расходов региональных бюджетов, или же, наоборот, высокий ВРП приводит к увеличению бюджетного потенциала и расходных возможностей на уровне региона. Наверняка, имеет место сложная зависимость, в которой участвует большое количество факторов.

Прямые расходы федерального бюджета в регионе (столбец 5) на удивление слабо взаимосвязаны с промышленным производством (0,08). Это очень важный и интересный факт, характеризующий эффективность наиболее крупного вида федеральных расходов, имеющих территориальную привязку, тем более, что абсолютная и относительная величина прямых расходов в 1996-1998 гг. постоянно

увеличивалась. Вероятно, какое-то объяснение слабой корреляции можно найти в отраслевой и географической структуре прямых расходов. По имеющимся данным за 1998 г., в их составе ассигнования на поддержку промышленности и сельского хозяйства составляли около половины, но наибольшие суммы направлялись либо в слаборазвитые, либо в депрессивные регионы (на реструктуризацию предприятий угольной промышленности и т.д.). В ряде случаев прямые расходы вполне могли вести не к росту, а к сокращению промышленного производства (например, за счет закрытия убыточных шахт). Как уже отмечалось выше, что прямые расходы, даже направляемые на поддержку промышленности, выступали не столько инструментом промышленной политики, сколько дополнительным средством решения накопившихся ранее социальных проблем.

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

Самое большое значение коэффициент корреляции имеет для пары «прямые расходы федерального бюджета в регионах – денежные доходы населения» (0,81), что говорит о существовании сильной и непростой по характеру взаимосвязи. Прежде всего, в субъектах федерации с высокими доходами относительно высок уровень цен, заработной платы и т.д. Это приводит к повышению затрат на содержание федеральной инфраструктуры, а значит и к росту прямых расходов. Кроме того, примерно треть всех прямых расходов направляется на выплату заработной платы и различных социальных пособий, под влиянием которых увеличиваются денежные доходы населения. Получается, что с одной стороны, федеральный бюджет чаще всего расходует наибольшие суммы в тех регионах, где выше душевые доходы. С другой стороны, доходы увеличиваются именно там, куда федеральный бюджет направляет данный вид средств. Крупные абсолютные размеры прямых расходов и сильная корреляция с денежными доходами населения позволяют считать их важным фактором, определяющим социальную ситуацию в большинстве субъектов федерации.

Корреляция финансовой помощи федерального бюджета (столбец 6) и ВРП, промышленного производства, доходов населения выглядит весьма слабой. Коэффициенты корреляции, соответственно, составляют 0,26, 0,09 и 0,21. С одной стороны, это неудивительно, поскольку методики распределения помощи основаны на иных критериях. Финансовая помощь предоставляется, прежде всего, для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности регионов, а потому несколько более тесно связана с уровнем региональных бюджетных расходов (0,264) и прямыми расходами федерального бюджета, несущими, в основном, социальную нагрузку (0,34). С другой стороны, такая низкая корреляция, очевидно, говорит о том, что финансовая помощь не оказывает существенного влияния ни на региональную экономику, ни на денежные доходы жителей.

В отличие от федеральной финансовой помощи, расходы региональных

отделений государственных внебюджетных фондов (столбец 7) очень сильно коррелируют и с ВРП (0,81), и с промышленным производством (0,67), и с доходами населения (0,75). К сожалению, направленность взаимосвязи по нашим данным определить невозможно. Доходы фондов формируются, в основном, за счет взносов предприятий и населения, т.е. состояние региональной экономики должно непосредственно влиять на размеры поступлений, а значит и на расходные возможности фондов. Влияние расходов фондов на ВРП, промышленное производство и, особенно, доходы населения также нетрудно представить. С учетом огромных размеров государственных внебюджетных фондов и высоких показателей корреляции можно вполне обоснованно говорить, что они серьезно влияют на многие аспекты экономической ситуации в регионе. В то же время, пока нет полной информации о перераспределительных процессах между федеральными структурами фондов и их региональными отделениями. Невозможно сказать, в каких объемах средства фондов перемещаются между центром и регионами и какова роль головных структур в формировании региональных доходов. Следовательно, федеральная составляющая расходной деятельности внебюджетных фондов пока неизвестна.

На основе приведенных выше данных о корреляции, вероятно, можно сделать вывод о том, что расходы региональных бюджетов и внебюджетных фондов намного теснее взаимосвязаны с основными показателями экономического положения российских регионов, чем прямые расходы федерального бюджета и федеральная финансовая помощь. Расходная деятельность федерального бюджета, осуществляемая на региональном уровне, по причине слабой взаимосвязи с ВРП, промышленным производством и денежными доходами не может оказывать серьезного влияния на региональную экономику. В том случае, если федеральные власти поставят перед собой цель реально содействовать улучшению региональной экономической ситуации, то для этого, по всей видимости, придется искать иные средства кроме прямых федеральных расходов и финансовой помощи.

Как сбалансировать региональные системы общественных финансов ?

Ответ на вопрос о финансовой самостоятельности или зависимости конкретного региона зависит, прежде всего, от смысла, который вкладывается в это понятие. С нашей точки зрения, наибольший интерес представляет анализ всех наиболее крупных финансовых потоков, обращающихся на территории каждого конкретного субъекта федерации. В использованном нами исследовании московских ученых такой анализ уже проведен – там сравниваются доходы и расходы трех уровней бюджетов и внебюджетных фондов на территории региона и приводятся некоторые характеристики так называемого «расширенного бюджета» (Таблица 1-23). В настоящее время опубликована более полная информация о ВРП и государственных внебюджетных фондах. Появилась возможность дополнить упомянутый «расширенный бюджет» и представить его в виде соотношения к ВРП. По нашему мнению, это позволяет по-новому взглянуть на некоторые аспекты межбюджетных отношений. Назовем новое представление «расширенного бюджета» балансом региональных систем общественных финансов (Таблица 1- 25). В его приходную часть имеет смысл включить четыре вида средств : доходы регионального бюджета без учета федеральной финансовой помощи, финансовую помощь федерального бюджета, доходы четырех

основных государственных внебюджетных фондов¹⁰² и прямые расходы федерального бюджета в регионах. Расходная часть с точки зрения региона будет состоять из расходов региональных бюджетов за счет собственных доходов, расходов внебюджетных фондов, а также доходов федерального бюджета, собираемых на территории данного региона. По нашему мнению, баланс приходной и расходной части дает наиболее точную оценку позиций каждого конкретного субъекта федерации в сложившейся системе межбюджетных отношений.

Разумеется, предлагаемый подход к формированию баланса не лишен недостатков. Прежде всего, построение баланса в указанном виде не имеет точного экономического и политического смысла. Достаточно отметить лишь проблему федеральных доходов, собираемых на территории региона. Мы рассматриваем их как «расходы» территориальной системы общественных финансов, хотя известно, что не регионы платят налоги федерации, а федеральное правительство взимает налоги на всей территории страны. Далее, не удастся избавиться от статичного характера в анализе приходной и расходной части. И дело не только в том, что имеющиеся данные позволяют построить баланс только за один 1998 г. В построении его мы исходим из сложившейся структуры доходов и расходов всех элементов системы общественных финансов. Динамические эффекты, связанные с перераспределением полномочий, в балансе учесть невозможно. Отдельные компоненты баланса отражены далеко не полностью. Например, региональную привязку имеют лишь 50 % доходов и 40 % расходов федерального бюджета. Соответственно, вполне вероятно, что прямые расходы и доходы федерального бюджета в регионах существенно занижены. Совершенно не упомянуты прямые доходы от внешней торговли. В то же время, регионы вполне могли бы претендовать на некоторую часть экспортных и импортных пошлин. В балансе вообще не учтено движение средств между региональными отделениями и федеральными службами государственных внебюджетных фондов. Вместо этого используются показатели исполнения бюджетов фондов по доходам и расходам за 1998 г. на основе данных государственной статистики. Перечень недостатков нашего подхода к составлению баланса при желании можно продолжить. Однако, по нашему мнению, даже с учетом перечисленных слабых сторон, сопоставление приходной и расходной части системы общественных финансов региона позволяет по-новому взглянуть на проблему финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней.

В целом по Российской Федерации приходная часть баланса в отношении к сумме региональных ВРП составляет 31,6 %, из них региональные доходы – 15,3 %, федеральная помощь – 1,9 %, доходы внебюджетных фондов – 9,9 % и прямые федеральные расходы – 4,5 %. Расходная часть в сумме достигает 34,6 % ВРП, причем на региональные расходы приходится 15,7 %, расходы внебюджетных фондов – 9,9 %, доходы федерального бюджета – 9,0 %. Расходная часть превышает приход средств на 3 % ВРП. Это свидетельствует о том, что даже если в региональных бюджетах будут консолидированы все государственные внебюджетные фонды, при неизменных

¹⁰² Имеются в виду пенсионный фонд, фонд социального страхования, территориальные фонды обязательного медицинского страхования и фонд занятости населения. Данные об исполнении бюджета этих четырех «социальных внебюджетных фондов» приводятся в статистическом сборнике «Регионы России», Госкомстат России, 1999, т.2, с.772-773.

отношениях с федеральным уровнем сбалансировать региональные финансовые системы не удастся. Федеральный бюджет ежегодно изымает из региональных общественных финансов суммы, приблизительно равные 9 % ВРП. Примерно две трети из них возвращается в регионы в виде финансовой помощи и прямых расходов федерального бюджета. Суммы, эквивалентные 3 % ВРП направляются на финансирование «нерегиональных», или общегосударственных расходов (обслуживание долга, оборона и т.д.). Их можно считать «чистыми изъятиями федерального бюджета».

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

Тем не менее, данные регионального баланса общественных финансов позволяют сделать по меньшей мере два важных вывода. Во-первых, чистые изъятия федерального бюджета можно считать показателем вклада региона в федеральную бюджетную систему, т.е. еще одним критерием деления регионов на «доноров» или «реципиентов». Наибольший уровень изъятий (Таблица 25, столбец 10) отмечен в Республике Калмыкия (-25,3 % ВРП), что связано с существованием на территории республики офф-шорной зоны. Московская область занимает второе место по уровню чистых изъятий (-12 %), Ленинградская область – третье (-10,5 %), Санкт-Петербург – четвертое (-6,7 %), Самарская область – пятое (-6,6 %) и т.д. Подобные регионы сосредоточены в центральных, уральских и восточно-сибирских областях России. В общей сложности 36 субъектов федерации (без учета автономных округов и Чеченской республики) имеют отрицательное сальдо в нашем представлении баланса общественных финансов, т.е. вносят средства на федеральные нужды. Средний уровень чистых изъятий для них составляет 4,4 % ВРП. В десяти регионах, несущих наибольшую относительную нагрузку (кроме Республики Калмыкия) этот показатель находится на уровне 7 %. Напротив, положительное сальдо (приток средств) имеют 43 региона, сосредоточенные на Северном Кавказе, Восточной Сибири, Дальнем Востоке, Поволжье, а также в Центральном и Северо-Западном районах России. Максимальное значение зафиксировано в Ингушской Республике (63 % ВРП), Республике Тыва (41,3 %), Республике Дагестан (39,2 %) и т.д. Приток средств в систему общественных финансов 43 регионов-реципиентов составляет в среднем 8,8 % ВРП. Каждый из десятки регионов, имеющих самое большое положительное сальдо ежегодно получает суммы, эквивалентные примерно 26 % ВРП.

Во-вторых, наибольшее влияние на итоговый баланс общественных финансов оказывает соотношение федеральной финансовой помощи (1,9 % ВРП) и прямых федеральных расходов (4,5 %) к доходам, собираемым федеральным бюджетом на территории регионов (9,0 %). Действительно, другие элементы баланса – доходы и расходы региональных бюджетов за счет собственных средств, а также доходы и

расходы территориальных отделений государственных внебюджетных фондов – не намного различаются между собой. Следовательно, финансовый баланс подавляющего большинства российских регионов в значительной степени определяется уровнем налоговых изъятий федерального бюджета. Распределение доходов является наиболее мощным инструментом воздействия на систему межбюджетных отношений Российской Федерации. Именно в этой области и должны быть сконцентрированы поиски вариантов балансирования региональных систем общественных финансов и совершенствования отношений между уровнями бюджетной системы.

1.3.5. Выводы о количественных характеристиках взаимодействия федерального и региональных бюджетов.

Данные о финансовых отношениях федерального и регионального бюджетов Российской Федерации в 1996-1998 гг. позволили специалистам московского научного коллектива института «Восток-Запад» сделать следующие выводы :

- 1) В указанный период в России существовало примерно 30 регионов, которые перечисляли со своей территории в федеральный бюджет больше средств, чем получали обратно в виде финансовой помощи или прямых федеральных расходов. В этих регионах проживало более половины населения страны, производилась основная часть ВРП и промышленной продукции. Количество таких устойчивых в экономическом и финансовом отношении регионов существенно превышало число традиционно называемых регионов-доноров (около 10), не получавших в указанный период трансфертов из ФФПР.
- 2) При сложившейся структуре доходов и расходов около 60 российских регионов не могли обеспечить своих бюджетных потребностей даже в том случае, если в их распоряжении оставлять все собираемые на территории региона налоги. Следовательно, проблему зависимости региональных бюджетов от федерального трудно решить изменением пропорций распределения налогов на федеральные и региональные доли, как это часто предлагается в научных и правительственных кругах. Коренное решение проблемы потребует глубокой реформы налоговой системы и расходных обязательств бюджетов всех уровней.
- 3) Устойчивые в финансовом отношении регионы крайне неравномерно распределены по территории России. По существу, они сконцентрированы в Центральном, Северо-Западном и Уральском экономическом регионах. Поэтому, укрупнение субъектов Российской Федерации, которое рассматривается как возможное средство решения многих региональных проблем, по-видимому, не приведет к уменьшению масштабов межрегионального перераспределения финансовых средств в пределах страны.
- 4) В рассматриваемый период финансовая политика центрального правительства в отношении субъектов федерации не обеспечивала заметного выравнивания возможностей регионов по финансированию текущих и инвестиционных расходов. Такой важный механизм распределения средств бюджета как прямые федеральные расходы на территории субъектов федерации вообще выпал из внимания

финансовых работников. Все это снижает действенность региональной политики и ослабляет влияние центральных властей на экономическое положение российских регионов.

- 5) В федеральных внебюджетных фондах сконцентрированы огромные средства, примерно равные половине доходов бюджетов всех уровней. Средства внебюджетных фондов, в основном, выведены за пределы бюджетного контроля, о распределении их нет надежных статистических данных. По-видимому, перспективой развития российской финансовой системы может быть только постепенная консолидация в бюджете государственных внебюджетных фондов и создание единого механизма планирования и распределения финансовых средств.

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

- 6) Начиная с 1994 г. идет фактическая централизация доходов в федеральном бюджете. Об этом говорит более резкое снижение федеральной финансовой помощи по сравнению с уменьшением доли федерации в общем объеме собираемых на территории регионов налоговых и неналоговых доходов. В результате, появился эффект повышения обеспеченности региональных бюджетов собственными доходами, который в данных условиях нельзя считать свидетельством децентрализации бюджетной системы.
- 7) Налоговый потенциал и бюджетные доходы распределены по территории России более неравномерно, чем показатели, связанные с расходной деятельностью. Сбор налоговых доходов федеральным бюджетом («налоговые изъятия») является главным фактором, определяющим ситуацию в региональной системе общественных финансов. Следовательно, наиболее эффективные меры выравнивания бюджетной обеспеченности и достижения бюджетно-финансовой сбалансированности в регионе связаны с политикой доходов и, прежде всего, с распределением доходных источников между уровнями бюджетной системы.
- 8) В расходной деятельности федерального бюджета, имеющей региональную привязку, произошла крупная смена приоритетов : основной формой стали прямые расходы, в 1998 г. существенно превысившие федеральную финансовую помощь. Методы распределения, цели, объемы и другие важнейшие параметры прямых расходов и финансовой помощи настолько серьезно отличаются друг от друга, что можно говорить о заметном изменении принципов всей расходной политики федерального бюджета в отношении регионов.
- 9) Федеральная финансовая помощь и прямые расходы очень слабо коррелируют с такими показателями как ВРП, промышленное производство и доходы населения в конкретных субъектах федерации. В этом смысле, расходная деятельность федерального бюджета имеет низкую эффективность. Вполне вероятно, что в 1996-1998 гг. усиление субъективных моментов и «административного торга» за федеральные финансовые ресурсы привело к снижению возможностей позитивного влияния федерального бюджета на состояние экономики российских регионов.

- 10) В России формируются стабильные группы субъектов федерации, имеющих различную модель участия в системе межбюджетных отношений. В Москве отмечается чрезвычайно сильная концентрация доходов и расходов федерального бюджета, высокие значения бюджетного потенциала и бюджетной обеспеченности. В значительной мере это обусловлено столичным статусом города, что и обуславливает неповторимость московской, или «столичной» модели. Ряд российских регионов, связанных с добычей нефти или других природных ресурсов, вносит очень крупный вклад в формирование федерального бюджета, является приоритетным объектом для федерального финансирования, но практически независим от федеральной финансовой помощи. Бюджетные потребности полностью покрываются за счет внутренних источников. Благополучие таких регионов основано на использовании части рентного дохода от эксплуатации природных богатств. В этом состоит основная отличительная черта «ресурсной» модели межбюджетного взаимодействия. Множество субъектов федерации, чаще всего расположенных в отдаленных районах Дальнего Востока, Сибири и Северного Кавказа, в бюджетной сфере серьезно зависит от федеральной финансовой помощи. В таких «бюджетно-недостаточных» регионах формируется специфическая структура доходов и расходов, появляется целая методика действий, направленных на максимизацию финансовых перечислений из федерального бюджета. Вероятно, это можно считать признаком «зависимой» модели участия в системе межбюджетных связей. Большинство других регионов России занимают промежуточное положение в системе межбюджетных отношений. Основной чертой их бюджетно-финансовых систем можно считать близость к среднероссийским значениям показателей бюджетного потенциала и бюджетной обеспеченности, доходов и расходов на душу населения, доли федеральной финансовой поддержки в формировании доходов бюджета и т.п. Такие регионы включаются в систему межбюджетного взаимодействия на основе модели, для которой более всего подходит наименование «нейтральной». Разумеется, в составе указанной группы регионов бюджетная ситуация далеко не однородна. Однако, существующие различия обусловлены, по-видимому, не столько бюджетным потенциалом и другими экстенсивными факторами, сколько степенью использования имеющихся возможностей по мобилизации доходов, их ликвидностью, качеством планирования и исполнения бюджетов и т.п. интенсивными характеристиками, обусловленными уровнем организации региональной бюджетной системы. «Нейтральная» модель делает поведение регионов в системе межбюджетных отношений наиболее стабильным и предсказуемым. Вероятность резких негативных изменений сравнительно невелика. В то же время, улучшение положения дел в бюджетной сфере не происходит автоматически, а может стать лишь итогом активной и целенаправленной работы по реформированию региональной бюджетной системы. В этом смысле, «нейтральная» модель предъявляет наиболее высокие требования к действиям региональных властей и допускает появление весьма разнообразных вариантов бюджетной политики.

1.4. БЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ВНУТРИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ : РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ

ОРГАНЫ.

В 1998 г. доходы и расходы бюджетов местного уровня составили 8,7 % и 9,8 % ВВП, региональных бюджетов – 5,4 % и 6,0 %, федерального бюджета – 10,7 % и 16,6 % соответственно¹⁰³. В том же году бюджетные доходы субъектов федерации на 11,1 % формировались за счет федеральной финансовой помощи¹⁰⁴. В свою очередь, в местных бюджетах доля разнообразных перечислений из бюджетов регионов достигала 28,1 %¹⁰⁵. Получается, что с федерального на региональный уровень передавалось примерно 0,5 %, а с регионального на местный – уже 2,9 % ВВП. Следовательно, только в виде финансовой помощи внутри регионов перераспределялось почти в 6 раз больше средств, чем между федеральным и региональными бюджетами. Уже по одной этой причине анализ межбюджетных отношений обязательно должен включать отношения субъектов федерации с местными органами.

1.4.1. Организация местного самоуправления и бюджетных отношений внутри субъекта федерации.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Такая концепция местного самоуправления и самостоятельность его органов являются новыми для страны. Неудивительно, что становление местного самоуправления сталкивается с серьезными трудностями. Это проявляется в слабости законодательства о местном самоуправлении, отсутствии единого подхода в российских регионах к формированию структуры местных органов и неопределенности бюджетных полномочий муниципальных образований.

До 1995 г. в рамках субъектов федерации существовало 3 уровня административно-территориального деления, на каждом из которых соответствующие органы имели самостоятельные бюджеты : регионов, районов и городов областного, краевого, республиканского подчинения, а также городов районного подчинения, поселков, сельских администраций и районов в городах. Принятый в 1995 г. федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разрешил формирование органов местного самоуправления, но

¹⁰³ Russian Federation : Recent Economic Developments./ IMF staff country report No.99/100, September 1999, p.39; Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

¹⁰⁴ Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.177.

¹⁰⁵ Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

не определил четких принципов этого процесса. В большинстве субъектов федерации муниципальные образования оказались созданы на уровне крупных городов и районов, но между субъектами федерации возникли настолько большие различия в организации местного самоуправления, что стало невозможно однозначно определить, какие конкретно органы являются представителями третьего, местного уровня бюджетной системы, наряду с федеральным и региональным¹⁰⁶.

Три крупных недостатка федерального законодательства о местном самоуправлении серьезно затрудняют развитие муниципальных финансов. Во-первых, нечетко распределены права и обязанности существующих и вновь создаваемых муниципальных образований. В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (принят 28 августа 1995 г.) говорится, что в границах одного муниципального образования могут быть созданы другие муниципальные образования. Однако, не раскрыты особенности такой организации местного самоуправления, в том числе и в бюджетной сфере. Во-вторых, не установлены принципы определения нижнего предела административного деления или численности населения района, города или села, на котором возможно появление муниципального образования. В итоге, любой мелкий населенный пункт или его часть с одним крупным налогоплательщиком старается сформировать муниципальное образование и получить бюджетную автономию. В-третьих, гарантированные законодательством права по формированию муниципальных органов с широкими бюджетными и финансовыми полномочиями, не имеют механизма реализации. Формирование законодательных основ местного самоуправления в регионах затягивается. Нет объективного механизма распределения бюджетных доходов в рамках субъектов федерации и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. И наконец, инфраструктурное обеспечение бюджетной системы – сбор финансовой информации, расчетные и платежные системы, квалифицированные работники и т.п. – все это имеется только в районах, т.е. относительно крупных административно-территориальных единицах.

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

¹⁰⁶ Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

либо административные органы без прав муниципалитетов. В составе муниципальных образований, в свою очередь, тоже появляются появляются два типа – территориальный и поселенческий.

С бюджетными полномочиями местных органов складывается еще более сложная ситуация. Фактически, в рамках субъектов федерации сложилась двухуровневая структура местных органов, а Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных налогов и бюджетных полномочий¹⁰⁷. В 1997 г. был принят федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В нем установлен перечень собственных доходов местных бюджетов и определены общие принципы межбюджетных отношений внутри субъекта федерации. Предполагалось, что каждый из них должен принять соответствующий законодательный акт на региональном уровне, но их разработка затягивается. Четкая законодательная база отсутствует, а пока субъекты федерации самостоятельно и во многом произвольно определяют, какой уровень местных органов власти наделить бюджетными полномочиями. На практике, бюджетные права могут иметь и районные органы, и органы более низкого уровня, и даже те и другие одновременно (Таблица 1-26).

В настоящее время сложилось несколько вариантов организации бюджетных отношений внутри региона. К 2001 г. в Российской Федерации существовало около 30 тыс. местных (субрегиональных) территориальных единиц, имеющих органы административного управления. Из них около 12 тыс. имели статус муниципальных образований и менее 5 тыс. – самостоятельные бюджеты¹⁰⁸. Из 88 субъектов федерации (кроме Чеченской Республики) в 64-х муниципальные органы с бюджетными правами были образованы на уровне районов, в 5 субъектах – на уровне ниже районного. 9 субъектов предоставили бюджетные права только муниципалитетам-крупным городам, но не сельским районам. В 8 субъектах и районы, и местные поселения получили статус муниципальных образований и права формирования собственных бюджетов (Таблица 1- 27). Последний случай явно противоречит действующему законодательству, поскольку закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит прямой запрет на подчинение одного муниципального образования другому, в т.ч. и в бюджетной сфере. Заметно, что в большинстве субъектов федерации муниципальные органы, имеющие самостоятельные бюджеты, образованы на уровне районов. У такой системы есть рациональные основы : количество муниципалитетов невелико, их границы совпадают с привычным административным делением, резко упрощаются межбюджетные отношения в рамках региона, снижаются различия в распределении бюджетных ресурсов. Важно и то, что, финансовые органы субъекта федерации избавлены от работы с большим числом мелких муниципалитетов, для которой у них нет ни опыта, ни понимания ее важности.

Неясность принципов формирования органов местного самоуправления

¹⁰⁷ Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., <http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>

¹⁰⁸ Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., <http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>

приводит к тому, что на местном уровне бюджетной системы появляется огромный разрыв между муниципальными образованиями по уровню бюджетной обеспеченности. В муниципальных образованиях-городах размеры бюджетов, структура доходов и расходов, сбалансированность бюджета и общее состояние бюджетного процесса несравнимо с подавляющим большинством других муниципалитетов. Органы местного самоуправления административных центров субъектов Федерации имеют бюджеты, сопоставимые по размеру с бюджетами регионов. По результатам некоторых обследований, в 1998 г. из 80 субъектов федерации доходы бюджетов 23 областных центров и республиканских столиц превосходили доходы региональных бюджетов¹⁰⁹. Тем не менее, субъекты Федерации имеют множество рычагов влияния на бюджетную обеспеченность городских муниципальных образований и используют их, в основном, для централизации доходов в региональном бюджете. Это становится источником постоянной напряженности в отношениях региональных властей и руководства крупных городов. Иногда дело доходит до острых конфликтов, вплоть до судебных исков городских администраций против решений региона по бюджетным вопросам.

1.4.2. Доходы и расходы местных бюджетов, межбюджетные отношения.

Доходы местных бюджетов состоят из налоговых поступлений (64,3 % в 1997 г.), неналоговых доходов (2,3 %) и безвозмездных перечислений (33,3 %) (Таблица 1-28). По принципу принадлежности в источниках формирования местных бюджетов можно выделить местные налоги и сборы, местные неналоговые доходы, закрепленные налоговые и неналоговые доходы, регулирующие налоги и безвозмездную помощь из вышестоящих бюджетов (дотации, трансферты, субвенции, средства по взаимным расчетам). В структуре доходов местных бюджетов в 1998 г. наибольший удельный вес имели регулирующие налоги (44,6 %), дотации и трансферты (17,2 %) и закрепленные доходы (13,38 %) (Таблица 1-29). Более подробный анализ структуры доходов говорит о том, что закрепление одного из федеральных налогов на постоянной основе за местными органами позволило бы резко расширить их доходную базу. По некоторым данным, в ситуации 1997 г. передача на местный уровень 100 % подоходного налога позволила бы довести долю собственных доходов муниципальных бюджетов до 75 %¹¹⁰. Однако, такая мера является не более чем пожеланием. На практике очень часто имеют место противоположные тенденции.

В Налоговом кодексе указаны следующие виды местных налогов : земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на дарение и наследование, налог на рекламу и местные лицензионные сборы. По первым трем видам налогов федеральные власти определяют время введения и налогооблагаемую базу, по всем налогам –

¹⁰⁹ Бореснова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местных уровнях.// Финансы, 2000, № 5, с.14.

¹¹⁰ Местное самоуправление : технологии социально-экономического роста./ Ред.Воронина А.Г. и Иванова В.Н., СПбГУ – СПб., 2000, с.85.

устанавливают пределы изменения ставок налога. Роль местных органов состоит в определении конкретных ставок в пределах федеральных ограничений и решении вопросов введения и налогооблагаемой базы для налога на рекламу и местных лицензионных сборов. Земельный налог называется местным, но распределяется между тремя уровнями бюджетной системы в установленной пропорции 30:20:50.

К закрепленным налоговым доходам относятся федеральные и региональные виды доходов, части которых в соответствии с федеральным законом «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» на постоянной основе передаются в местные бюджеты. В федеральные закрепленные доходы местных бюджетов входят платежи за пользование недрами – в фиксированной доле, установленной по каждому виду платежа, гербовый сбор (100% от суммы сбора), государственная пошлина (100%), налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения (100%), подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (100%), доходы от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования (10%). В региональные закрепленные доходы – налог на имущество предприятий (50%), налог с продаж (60%). Определение ставок, налогооблагаемой базы, порядка взимания, льгот и т.п. вопросы, связанные с закрепленными доходами, относятся к ведению федеральных и региональных властей.

Отчисления от так называемых регулирующих налогов составляют основную часть доходов местных бюджетов. К ним относятся федеральные (налог на добавленную стоимость, подоходный налог с физических лиц, налог на прибыль организаций, акцизы, отчисления по которым федеральные органы власти передают субъектам Российской Федерации) и региональные налоги (налог на имущество предприятий – в пределах закрепленной за региональным уровнем доли в 50 %, лесной доход, плата за воду, сбор на нужды образовательных учреждений, налог с продаж – в пределах закрепленной за региональным уровнем доли в 40 %). Нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты устанавливают субъекты федерации с учетом рекомендаций федерального законодательства. В законе «О финансовых основах местного самоуправления» установлено, что субъекты федерации должны передавать в местные бюджеты в целом (а не в бюджет конкретного муниципального образования) не менее 50 % подоходного налога, 5 % налога на прибыль, 10 % НДС, 5 % акцизов на алкоголь и 10 % акцизов на прочие товары. Право определения нормативов распределения налогов для конкретного муниципалитета принадлежит властям региона.

В местные неналоговые доходы включаются доходы от использования муниципального имущества, доходы от его продажи, а также доходы от продажи муниципальной земли и нематериальных активов. Все вопросы, связанные с получением и использованием этих доходов определяются местными властями.

Примерно 1/3 часть доходов местных бюджетов формируется за счет финансовой помощи бюджетов вышестоящего уровня, куда входят дотации, перечисления из регионального бюджетного фонда поддержки муниципальных образований (ФФПМО), субвенции и взаимные расчеты. Определения и краткая

характеристика этих видов финансовой помощи уже приведена нами выше. В отношениях между региональными и местными бюджетами наибольшую роль играют перечисления из ФФПМО и взаимные расчеты. Средства ФФПМО распределяются без указания конкретных направлений их использования. Право создания самого фонда и механизма его распределения принадлежит субъекту федерации. Во многих случаях, фонд формируется за счет трансфертов из федерального бюджета, и тогда этот вид доходов в местных бюджетах тоже называется трансфертами, по аналогии с федеральным уровнем. Закон «О финансовых основах местного самоуправления» требует распределения средств фонда в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения, объемы социальных выплат, бюджетную обеспеченность и другие особенности субъекта Федерации. В распределении ФФПМО, в основном, копируется методика федерального фонда финансовой поддержки регионов, т.е. определяется уровень душевых бюджетных доходов и производится его выравнивание и максимизация в рамках имеющихся средств. В то же время, в российских регионах применяется большое количество модификаций федерального метода¹¹¹.

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

Анализ показывает, что доходы местных бюджетов серьезно зависят от решений региональных и федеральных властей. Собственные доходы местных бюджетов в 1998 г. не превышали 15 %, зато доля финансовой помощи в доходах составляла 28,1 % (Таблица 1- 30, столбец 1 и 2). В 2000 г. собственные доходы достигали 12 % доходной базы местных бюджетов, а в 2001 г. могут сократиться до 8 % в связи с введением 2-й части Налогового кодекса¹¹². Основная часть доходов формируется за счет регулирующих налогов. Нормативы отчислений от них в местные бюджеты устанавливаются на региональном уровне. Нормативы нестабильны и, в значительной мере, определяются субъективно. Решения, связанные с введением, порядком исчисления и взимания регулирующих и закрепленных налогов, в основном, также принимаются на вышестоящем уровне. В этом смысле, субъекты федерации централизуют большую часть доходных источников и обладают более сильным влиянием на местные бюджеты, чем федеральный бюджет в отношении регионов.

¹¹¹ Около 20 методик распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований описано в статье Ароновой Г.Б. Из опыта определения трансфертов местным бюджетам.// Финансы, 2000, № 7, с.23-25.

¹¹² Пронина Л.И. О налоговых доходах местных бюджетов во второй части Налогового кодекса Российской Федерации.// Финансы, № 9, 2000, с.24.

Межбюджетные отношения, т.е. распределение источников доходов и финансовой помощи, играют определяющую роль в формировании доходов местных бюджетов. По-видимому, главная проблема межбюджетных отношений и на федеральном, и на региональном уровне связана с выработкой критериев распределения средств. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления...» и Бюджетный кодекс устанавливают, местные бюджеты должны обеспечить потребности населения на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов. Соответственно, федеральные и региональные власти обязаны создать такие условия, когда местные бюджеты могли бы получать необходимые доходы для выполнения этих целей. В реальности, минимальные стандарты не разработаны ни на уровне понятия, ни на уровне механизма их применения. Критерием распределения средств в рамках межбюджетных отношений в регионе является выравнивание складывающихся уровней душевых бюджетных расходов между местными бюджетами. Получается, что доступ населения к общественным благам обеспечивается не на уровне минимальных стандартов, гарантированных законом, а в пределах возможностей регионального бюджета. В Министерстве финансов РФ рассматриваются документы, предлагающие закрепить сложившуюся практику¹¹³.

Критерии отнесения доходов к тому или иному уровню бюджетной системы, а также оказания финансовой помощи устанавливают регионы на основе существующих нормативов затрат на предоставление бюджетных услуг. Как правило, при расчете по нормативам местным бюджетам никогда не хватает доходов для выполнения своих функций. Поэтому задача распределения средств между ними превращается в выбор «наиболее нуждающихся» муниципалитетов или «первоочередных бюджетных потребностей». Практика распределения в этих условиях неизбежно носит субъективный характер. Этот вывод косвенно подтверждается и тем, что вся работа по объективизации распределения средств в регионах сосредоточена вокруг трансфертов из ФФПМО, и практически не затрагивает другие виды финансовой помощи, и, самое главное, нормативы распределения регулирующих налогов.

Расходные обязательства местных бюджетов можно разделить на 3 группы : 1) расходы, отнесенные к исключительному ведению местных органов власти; 2) часть расходов, подлежащих совместному финансированию бюджетами различных уровней; 3) расходы по выполнению обязательств, переданных федеральными и региональными властями. Исключительно из местных бюджетов, как устанавливает Бюджетный кодекс РФ, финансируется 18 видов расходов – содержание органов местного самоуправления, формирование муниципальной собственности и управление ею, содержание развития муниципального ЖКХ и т.д. Законодательство, связанное с расходной деятельностью местных бюджетов, имеет те же самые черты, что и законодательная база российского бюджетного федерализма в целом – неразвитость, противоречивость, неточность

¹¹³ Указанный подход к распределению бюджетных средств в рамках региона содержится в проекте «Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений». Этот документ разработан группой экспертов университета штата Джорджия (США) для министерства финансов России и вынесен на обсуждение государственных и научных работников. Отклики на проект «Методических рекомендаций...» указывают на его глубокое несоответствие федеральному законодательству – см. Пронина Л.И. Совершенствование межбюджетных отношений – гарантия укрепления местного самоуправления.// Финансы, 2000, № 5, с.16-21.

изложения, слабые стимулирующие функции и т.п. К этому добавляется еще одна проблема : большинство спорных вопросов о расходной части местных бюджетов относится к компетенции субъектов федерации, а качество и степень разработанности регионального законодательства во многих случаях ниже федерального.

Федеральное законодательство налагает на расходную деятельность местных бюджетов множество ограничений. Прежде всего, на местные бюджеты возложена большая нагрузка, связанная с предоставлением льгот и социальных выплат отдельным категориям граждан (федеральные мандаты). По некоторым оценкам, для полного финансирования переданных на местный уровень расходных обязательств требуются средства, превышающие все доходы местных бюджетов¹¹⁴. Учет расходных полномочий, возложенных на местные органы не ведется, реальный уровень их финансирования неизвестен. Муниципалитетам практически невозможно формально отказаться от финансирования мандатов. В этих условиях, при недостатке средств местные власти используют свои неформальные полномочия – просто игнорируют ряд мандатов, задерживают платежи, а также принимают решения о финансировании исходя их субъективных критериев. Еще один вид федеральных ограничений, накладываемых на расходную деятельность местных бюджетов – это нормативы расходов. К обязательным федеральным нормативам относится, к примеру, оплата труда бюджетных работников и численность работников бюджетных учреждений. Тем самым, федеральные органы устанавливают общий размер фонда заработной платы бюджетных работников, подлежащий финансированию из местных бюджетов (до 25 % их общих расходов). Кроме этого, существует большое количество необязательных нормативов (максимальная стоимость предоставления коммунальных услуг на 1 кв.м жилой площади, уровень расходов на образование в расчете на одного учащегося, ряд натуральных нормативов и т.п.), которые используются для обоснования финансовых потребностей в межбюджетных отношениях.

В 1992-1998 гг. произошли серьезные изменения в объемах и структуре расходной деятельности местных бюджетов. Доля расходов на финансирование ЖКХ увеличилась с 8,6 % до 26 %, транспортных расходов – с 1 % до 6,9 %, образования – с 19 % до 23 %, здравоохранение – с 5,5 % до 10 %. Напротив, если в 1992 г. на капиталовложения направлялось примерно 7 % всех расходов, а в 1998 г. эта доля сократилась до 2 %¹¹⁵. В результате, сформировавшаяся к 1998 г. фактическая структура расходов местных бюджетов приобрела важные отличительные черты (Таблица 1-28). Ее главной особенностью стала концентрация 80 % расходов на финансировании ЖКХ, образования, здравоохранения и физической культуры и мероприятий социальной политики. В бюджетной системе Российской Федерации на местные бюджеты легла основная нагрузка по финансированию коммунальных и социальных расходов. В общих ассигнованиях консолидированного бюджета Российской Федерации в 1998 г. на долю местных бюджетов приходилось 70 % расходов на ЖКХ, 67 % расходов на образование, 55 % расходов на здравоохранение и

¹¹⁴ Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.minfin.ru/fvr/note.doc>

¹¹⁵ Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие./ М., 1999, с.410.

физическую культуру, 49 % расходов на социальную политику, 45 % расходов на культуру и искусство¹¹⁶. К настоящему времени муниципальные образования оказались ответственны за состояние и развитие почти всей системы социального обслуживания и коммунального обеспечения населения.

1.4.3. Проблемы бюджетных отношений внутри субъекта федерации.

Формирование основ бюджетных отношений внутри субъекта федерации пока не завершено : не доработаны законодательные основы функционирования бюджетной системы на местном уровне, нечетко распределены доходные источники и расходные обязательства, права по определению доходов местных бюджетов сконцентрированы в руках региональных и федеральных властей, расходная часть местных бюджетов перегружена переданными сверху мандатами, структура расходов ограничена федеральными нормативами, многие элементы бюджетного процесса в области доходов и расходов основаны на субъективных критериях.

Все это отражается на состоянии бюджетных отношений в рамках субъекта федерации и имеет ряд конкретных негативных проявлений. Во-первых, расходы местных бюджетов устойчиво превышают доходы, т.е. на местном уровне бюджетная система серьезно разбалансирована. Абсолютное большинство (95 %) местных бюджетов нуждаются в финансовой помощи. Неопределенность распределения прав и обязанностей между региональным и местным уровнем бюджетной системы приводит к тому, что вышестоящие бюджеты передают на местный уровень расходные обязательства без соответствующего ресурсного обеспечения. С 1993 по 1998 г., например, удельный вес местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета возрос на 4 %, а в расходах – на 10 % (с 23 % до 33 %). Как мы уже отмечали выше, на федеральном уровне имели место противоположные тенденции, а именно : доля федерального бюджета в доходах возрастала, а в расходах – сокращалась. Следовательно, в указанный период фактически произошла передача дефицитов вышестоящих бюджетов, прежде всего федерального, на уровень муниципальных образований. Этот вывод подтверждают и специалисты министерства финансов Российской Федерации¹¹⁷.

Во-вторых, хроническая несбалансированность проявляется в увеличении дефицита, задержках платежей, росте внутреннего и внешнего долга местных бюджетов. Их задолженность по платежам на конец года составляла в 1994 г. 12,4 % к расходам, в 1995 г. – 16,8 %, 1996 г. – 32,1 %, 1997 г. – 48,4 %. Дефицит местных бюджетов в среднем по муниципальным образованиям в 1994-1995 гг. достигал 35 %¹¹⁸.

¹¹⁶ Бюджетная система России. Учебник для ВУЗов./ Ред. Поляк Г.Б., ЮНИТИ – М., 1999, с.81.

¹¹⁷ Бореснова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местных уровнях.// Финансы, 2000, № 5, с.12.

¹¹⁸ Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие./ Издательство г-на

По имеющимся данным о 53 регионах России, в 1997 г. внутренний муниципальный долг, на который приходится основная часть задолженности местных бюджетов, составлял 2,7 % ВРП (Таблица 16, столбец 3), в то время как региональный долг находился на уровне 3,5 % ВРП. Однако, доля просроченной задолженности в муниципальном долге составляла 48 %, что почти в 2 раза превышает соответствующий показатель в составе региональной задолженности (25 %) ¹¹⁹. Следовательно, проблема задолженности для местных бюджетов являлась более острой, чем для региональных.

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

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

В-пятых, начиная с 2000 г. в отношениях местных и региональных властей появляется ряд тенденций, которые противоречат официальной линии на децентрализацию бюджетной системы и развитие финансовых основ местного

Тихомирова М.Ю. – М., 1999, с.409.

¹¹⁹ Специалисты Министерства финансов отмечают даже, что «Именно задолженности местных бюджетов практически всем, кто имеет финансовые взаимоотношения с местными администрациями, создают кризис неплатежей, парализующий экономику России». Бореснова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местных уровнях.// Финансы, 2000, № 5, с.13.

самоуправления. Уже отмечены случаи централизации расходных обязательств в региональных бюджетах. Так например, в Московской области между губернаторами и главами муниципальных образований достигнута договоренность о передаче в областной бюджет финансирования расходов на зарплату работников социально-культурной сферы, оплату газа и электроэнергии в составе расходов на ЖКХ, компенсацию ряда льгот ветеранов и инвалидов и т.д.¹²⁰ По-видимому, это означает, что в ряде регионов достигнут нижний предел в децентрализации бюджетной системы. Местные бюджеты сталкиваются с таким острым дефицитом средств, что не могут нормально функционировать и начинают добровольно отказываться от своих полномочий в пользу бюджетов вышестоящего уровня.

Итак, формальный уровень централизации бюджетной системы внутри субъекта федерации и в области доходов, и в области расходов значительно выше, чем на более высоком уровне. Местные бюджеты наиболее перегружены расходными обязательствами и имеют в своем полном распоряжении наименьшее количество ресурсов по сравнению с региональными и федеральным бюджетами. Доходная база муниципалитетов не соответствует возложенным на них функциям, а значит местное самоуправление России не имеет прочной финансовой основы. Острота стоящих перед местными бюджетами проблем, возможность резкого изменения нынешнего положения дел, реальное состояние межбюджетных отношений в рамках субъектов федерации – все это говорит о том, что в данной сфере складывается намного более сложная ситуация, чем та, что существует в отношениях федерального центра и регионов. Это кажется нам одним из главных слагаемых существующей асимметрии бюджетной системы страны.

1.5. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.

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

¹²⁰ Бореснова Е.В., Китова Е.Н. Некоторые особенности межбюджетных отношений на субфедеральном и местных уровнях.// Финансы, 2000, № 5, с.14

функциями, которые должны выполнять региональные и местные власти.

Невыполнимость многих требований федерального законодательства заставляет субнациональные органы прибегать к различным формам «теневой» бюджетной политики, таким как выборочное секвестирование бюджетов, использование денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов на внебюджетные счета и фонды и т.д. Федеральные власти, в свою очередь, вынуждены оказывать административное давление на регионы, но при этом продолжать их финансовую поддержку, т.е. способствовать продолжению недобросовестной бюджетной практики. Бюджетные взаимоотношения получают направленность не на создание условий для экономического роста и эффективное использование бюджетных ресурсов, а на извлечение кратковременных и односторонних выгод. Все это говорит о необходимости глубокой реформы межбюджетных отношений.

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

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

В 2000-2001 гг. реформа межбюджетных отношений неоднократно становилась предметом научных исследований, ее элементы включены в программные документы российского правительства. Концепция реформы, направленной на формирование оптимальной модели бюджетного федерализма наиболее подробно разработана в работах А.М.Лаврова¹²¹. Долгосрочные и среднесрочные планы действий российского

¹²¹ См. Лавров А.М. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации.// Совершенствование межбюджетных отношений в России, Институт экономики переходного периода, научные труды, 2000, № 24; Лавров А.М., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Бюджетный

правительства отражены в нескольких документах, из которых наиболее тесно с проблемой межбюджетных отношений связана «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.»¹²². Практические шаги по совершенствованию межбюджетных отношений содержатся в законе о государственном бюджете на 2001 г. и проекте федерального бюджета на 2002 г. Попробуем обобщить информацию о концепции реформы, программе правительства и конкретных вариантах организации межбюджетных отношений, закрепляемых в ежегодных законах о государственном бюджете.

1.5.1. Концепция реформы межбюджетных отношений.

В январе 2001 г. опубликована статья известных специалистов по проблемам бюджетного федерализма Лаврова А.М., Литвак Дж.М. и Сазерленд М. «Межбюджетные отношения в России : необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей»¹²³. В этой статье на основе глубокого теоретического и фактического анализа изложена целостная концепция реформирования межбюджетных отношений. Основу концепции составляет идея предоставления субнациональным органам реальной и законодательно закрепленной бюджетной автономии. Важнейшие положения концепции легли в основу политики российского правительства и уже начали осуществляться на практике. В нашей работе мы неоднократно цитировали указанную статью, но сейчас считаем необходимым еще раз обратиться к ней и познакомить читателей с главными элементами предложенной реформы межбюджетных отношений.

Меры по практической реализации концепции исходят из особенностей современной российской модели бюджетного федерализма, основанной на глубоком противоречии между формальной централизацией бюджетного процесса и фактической автономией региональных властей. Начиная с 1996 г. федеральное правительство проводило линию на усиление контроля за финансовой деятельностью регионов. Эта

федерализм в России: проблемы и возможности для реформ.// Инвестиционный климат и экономическая стратегия России, Высшая школа экономики, Центр стратегических разработок, Москва, апрель 2000 г.; Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2000. <http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html>

¹²² Имеются в виду следующие документы : «Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу», «План действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 гг.», «Программа социально-экономического развития Российской Федерации в 2002-2004 гг.», «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.», «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.».

¹²³ Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, январь 2001. <http://www.oecdworld.org/news/fullstory.php/aid/42.html> Журнальный вариант данной статьи опубликован в «Вопросах Экономики», № 4, 2001, с.34-51.

политика имела серьезные основания, но на практике стала причиной обострения ряда негативных тенденций : усиления «неформальной» активности региональных властей, перекладывания ответственности за состояние бюджетной сферы на федеральный уровень и т.д., а самое важное – не привела к появлению среды, которая стимулировала бы проведение регионами ответственной финансовой политики. Более того, в России сложились условия, препятствующие использованию преимуществ бюджетно-финансовой децентрализации. Проявился весь спектр ее отрицательных последствий, выявленных современными экономическими исследованиями. Речь идет о возможности развития финансового кризиса при слабом центральном правительстве, неспособном противостоять «мягким бюджетным ограничениям» в деятельности региональных властей, о связи бюджетной децентрализации и финансовой несбалансированности в странах с переходной и развивающейся экономикой, о сложности борьбы с инфляцией в федеративных государствах, о сильном несоответствии доходной базы и функций субнациональных бюджетов, об отсутствии механизма, увязывающего бюджетную самостоятельность и ответственность региональных властей за состояние бюджетной сферы и т.д.

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

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

Важным элементом реформы является достижение реальной автономии субнациональных правительств в осуществлении расходов, имеющих четкий региональный или местный характер. Отказ от детального регламентирования,

регулирование сферы вмешательства федерации, прекращение федерального регулирования зарплаты в бюджетной сфере и т.п. меры можно считать необходимым условием для проведения регионами ответственной бюджетной политики. Особое значение имеет решение проблемы «федеральных мандатов». В принципе, для этого имеются два основных пути : предоставление федеральных субвенций (грантов) регионам для финансирования соответствующих расходов и ре-централизация мандатов на федеральном уровне с передачей соответствующей нагрузки на федеральный бюджет. По-видимому, в условиях России необходима комбинация этих двух подходов. В то же время, преимущественное значение должен иметь второй вариант, поскольку только федеральные власти обладают организационной структурой, обеспечивающей целевое использование средств социальной поддержки.

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

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

В бюджетных отношениях на местном уровне также существует ряд крупных проблем, которые невозможно решить в нынешних организационных, административных и законодательных рамках. Созданные в субъектах федерации муниципальные органы настолько отличаются по размеру и бюджетному потенциалу, что выполнение ими своих функций, бюджетное выравнивание, оптимизация управления и т.д. становятся чрезвычайно сложными. В этих условиях может оказаться

полезным создание в регионах промежуточного, третьего уровня государственной власти, наделенного бюджетными правами. На практике, такие территориальные единицы уже существуют в виде крупных городов или бывших административных районов. Придание им соответствующего статуса, не заменяющего, а дополняющего существующие муниципальные органы, позволило бы значительно улучшить организацию бюджетной системы на нижнем уровне.

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

1.5.2. Реформа межбюджетных отношений в программе действий российского правительства.

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

Количественные ориентиры реформы.

- 1) Сокращение расходов. В 1999 г. объем собственных обязательств субнациональных органов оценивался в 15,3 % ВВП. За счет сокращения федеральных мандатов и расходов на ЖКХ и поддержку промышленности возможно доведение обязательств до уровня от 8,8-10,8 % ВВП, в зависимости от выбранного варианта политики. Субнациональные власти должны иметь возможность покрыть данный уровень расходов за счет региональных и местных налогов. Тем не менее, на первых этапах

реформы, по всей видимости, сохранится расщепление некоторых федеральных налогов на федеральную и субнациональную части. Кроме этого, регионам будет предоставляться федеральная финансовая помощь в размере 1-3 % ВВП, причем объем помощи будет увеличиваться в случае выбора более радикального варианта сокращения расходов субнациональных бюджетов.

- 2) Централизация доходов. Часть доходов субнационального уровня при любом варианте реформы должна быть сконцентрирована в федеральном бюджете для компенсации дополнительной нагрузки по выплате федеральных мандатов и перераспределения в виде финансовой помощи. В зависимости от варианта реформы может быть централизовано от 1 % до 4,5 % ВВП. Получение 1 % ВВП можно обеспечить за счет зачисления 100 % НДС в федеральный бюджет. Концентрация в федеральном бюджете 4,5 % ВВП вдобавок к этому потребует также зачислять в федеральный бюджет 100 % налога на прибыль и снизить долю субнациональных бюджетов в подоходном налоге. Кроме указанных мер возможно большое количество промежуточных шагов, направленных на перераспределение средств между уровнями бюджетной системы.

Реформа расходных полномочий.

- 1) Введение в Бюджетный кодекс понятия «расходные полномочия», под которым понимаются права и обязанности органов власти в своей компетенции, во-первых, осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов, во-вторых, обеспечивать их финансовыми средствами, и в-третьих, проводить финансирование общественных услуг.
- 2) Четкое разграничение обязательств между бюджетами различных уровней исходя из общих принципов организации системы общественных финансов, а также закрепления всех трех перечисленных выше видов расходных полномочий за одним уровнем бюджетной системы (Таблица 1- 31).
- 3) Изменение структуры расходов. В сложившейся системе разграничения обязательств несколько видов расходов явно не соответствуют требованиям реформы. Большинство социальных гарантий, льгот и т.п. должно предоставляться федеральным правительством, но финансируется из субнациональных бюджетов в виде оплаты федеральных мандатов. Часть высшего, профессионального и среднего образования обслуживает потребности регионов, но финансируется федерацией. Необходим обмен этих двух видов расходов между федеральным и субнациональными бюджетами. Далее, в сферу расходных полномочий местных органов должны быть включены некоторые базовые общественные услуги (образование, здравоохранение, культура и т.д.).
- 4) Пересмотр системы федеральных мандатов – сокращение их числа, унификация способов финансирования и передача расходной нагрузки на федеральный уровень.
- 5) Введение новой концепции минимальных государственных социальных стандартов, используемых в бюджетном планировании. Стандарты должны быть выражены в конечных результатах (например, предоставление среднего образования всем детям школьного возраста, проживающим на данной территории), а не в нормативах затрат или показателях обеспеченности объектами (бюджетные расходы на одного учащегося, количество мест в школах и т.д.).

Реформа налоговых полномочий.

- 1) Полный отказ от деления налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие». Один налог должен поступать в бюджет одного уровня, без какого-либо расщепления. Это можно считать конечной целью реформы. В начальный период расщепление налогов сохранится, но нормы должны быть стабильными и долгосрочными. Собственные доходы должны стать основным ресурсом реализации расходных полномочий.
- 2) Превращение в федеральные доходы таможенных пошлин, НДС, акцизов (уплачиваемых предприятиями), федерального налога на прибыль, подоходного налога, платежей за использование неравномерно размещенных природных ресурсов, федеральных лицензионных и регистрационных сборов. Региональные налоги должны включать региональный налог на прибыль, акцизы (уплачиваемые оптовой торговлей), платежи за пользование лесными и водными ресурсами, экологические платежи, региональные сборы. Местные налоги могут состоять из муниципального налога на прибыль, налога на недвижимость (до его введения – налоги на имущество и земельный налог), налогов на малый бизнес и местных сборов.
- 3) Разделение налога на прибыль на федеральный, региональный и местный. Региональный и местный налоги станут надбавкой к федеральной ставке при одинаковой налогооблагаемой базе и законодательно ограниченном потолке. В перспективе подобный принцип может быть применен и к подоходному налогу.
- 4) Осуществление в 2002-2005 гг. следующих изменений в распределении доходных источников : закрепление 100 % подоходного налога и не менее 70 % налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов федерации, зачисление в региональные бюджеты 100 % платежей за общераспространенные природные ресурсы, централизация в федеральном бюджете платежей за неравномерно размещенные ресурсы (прежде всего – углеводороды), закрепление 100 % поступлений по налогам на совокупный доход за местными органами и т.д. (Таблица 1- 32).
- 5) Введение специального порядка регистрации крупнейших налогоплательщиков с зачислением части поступающих от них налогов в федеральный или региональный бюджеты в целях предотвращения концентрации налоговых доходов в отдельных регионах и муниципалитетах. Планируется усилить нормативно-правовую базу, обеспечивающую уплату налогов по месту деятельности, а не по месту регистрации предприятия. Возможно создание механизма «отрицательных трансфертов» (зачисление части доходов сверхобеспеченных регионов в федеральные или региональные фонды выравнивания бюджетных доходов).

Финансовая помощь.

- 1) Разделение финансовой помощи на текущую (финансирование федеральных мандатов и собственных расходов субнациональных властей) и инвестиционную, а также выравнивающую и стимулирующую (Таблица 1- 33). Главные принципы предоставления помощи : выравнивание бюджетной обеспеченности, оценка не фактических доходов и расходов, а объективных бюджетных потребностей и налогового потенциала территории. Распределение финансовой помощи в регионе

должно основываться на тех же принципах, что и внутри федерации.

- 2) Предоставление большей части финансовой помощи через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР). Основные положения методики распределения фонда, применяемой в 1999-2001 гг. будут закреплены в бюджетном законодательстве. После получения финансовой помощи каждый регион должен иметь в своем распоряжении ресурсы не ниже уровня, рассчитываемого на основе минимальных социальных стандартов.
- 3) Создание на первом этапе реформы в федеральном бюджете Фонда компенсаций для финансирования федеральных мандатов – социальных пособий и льгот. Размер фонда будет уменьшаться по мере сокращения числа федеральных мандатов и перехода на их прямое финансирование федеральным бюджетом.
- 4) Формирование фондов, играющих дополнительную роль в системе финансовой помощи : Фонда со-финансирования социальных расходов (долевой финансирования социальных расходов), Фонда регионального развития (все виды средств, выделяемых на долевое федеральное финансирование региональных программ развития) и Фонда развития региональных финансов (формируется в 2001-2004 гг. за счет займа МБРР).
- 5) Реорганизация всех остальных существующих в настоящее время каналов предоставления финансовой поддержки региональных бюджетов и межбюджетных расчетов на принципах, прозрачности, стабильности, жестких бюджетных ограничений. Не должны применяться какие-либо формы финансовых перечислений, не утверждаемые в бюджетах. Требуется исключить из бюджетного законодательства, бюджетной классификации и бюджетной практики такие категории как «средства, передаваемые по взаимным расчетам» и «бюджетные ссуды». Необходимо упорядочить распределение средств на дорожное хозяйство, формализовать предоставление экстренной финансовой помощи, отношения с закрытыми административно-территориальными образованиями и выделение средств на покрытие кассовых разрывов.

Управление субнациональными бюджетами.

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

федерального законодательства и сбалансированности бюджетов, превышают предельные уровни дефицита и задолженности, на 50 % и более зависят от дотаций федерального бюджета. В этих случаях в отношении субнациональных бюджетов может вводиться механизм внешнего управления, исполнения территориальными органами федерального казначейства и другие подобные меры. Будет разработана типовая методика мониторинга региональных и местных финансов, программа их реформирования, руководства по управлению, способы оценки качества управления бюджетами, методики присвоения кредитных рейтингов для осуществления внутренних и внешних заимствований.

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

1.5.3. Бюджет Российской Федерации на 2001 г. и проект бюджета на 2002 г. о межбюджетных отношениях.

Федеральный бюджет на 2001 г. и новые элементы в области межбюджетных отношений.

Перечислим основные особенности бюджета на 2001 г. с точки зрения межбюджетных отношений¹²⁴. Во-первых, произошли существенные изменения в налоговой системе. В результате введения в действие ряда статей 2-й части Налогового кодекса установлена единая ставка налога на доходы физических лиц на уровне 13 %, серьезно изменена система акцизов, отменено или снижено большинство налогов на оборот (выручку) предприятия, разрешено повышение в размере до 5 % ставки налога на прибыль, зачисляемого в местные бюджеты и т.д. Отметим также еще одну важную меру, выходящую за пределы собственно бюджета : вместо множества платежей в государственные внебюджетные фонды установлен единый социальный налог. В результате, по расчетам декабря 2000 г., общая сумма потерь консолидированного бюджета за счет изменения налогового законодательства должна была составить около 55 млрд. рублей, при этом федеральный бюджет получал дополнительные доходы в 29 млрд. рублей, а субнациональные бюджеты, соответственно, теряли 84 млрд. рублей.

Во-вторых, поменялись пропорции распределения средств между уровнями бюджетной системы. Прежде всего, 100 % НДС начало зачисляться в федеральный

¹²⁴ См. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 г.», официально опубликованный и вступивший в действие 28 декабря 2000 г. и «Пояснительную записку к проекту федерального бюджета на 2001 г.», опубликованные по адресу http://www.akdi.ru/finance/new/pr_bud.htm

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

В-третьих, уменьшилось число бюджетных и внебюджетных фондов. Прекратил существование государственный внебюджетный фонд занятости населения. В федеральном бюджете ликвидированы практически все целевые фонды, включая дорожный. Отменено или сокращено большинство налогов, бывших источниками образования территориальных дорожных фондов. В результате, потери консолидированного бюджета составили около 128 млрд. рублей, в том числе федерального – 50 млрд. рублей и субнациональных – 78 млрд. рублей. Для частичной компенсации федеральный бюджет в 2001 г. передает в регионы 20,3 млрд. рублей в виде субвенций на строительство, реконструкцию и содержание дорожных объектов, относящихся к собственности регионов, но имеющих межрегиональное значение.

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

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

ФФПР формируется за счет 14 % налоговых доходов федерального бюджета за исключением таможенных доходов. Объем ФФПР и величина трансфертов каждому региону зафиксированы не в виде процента доходов, а в абсолютной сумме. Дотации ФФПР, как и в 2000 г., разбиты на 2 части. 80 % ФФПР направляются на выравнивание налоговой обеспеченности, а 20 % распределяются между малообеспеченными регионами так, чтобы их итоговые доходы были не ниже некоторого минимального уровня. Впервые применены критерии расчетной бюджетной обеспеченности, не

зависящие от конкретных результатов деятельности по формированию доходов и исполнению бюджетов. На данном этапе развития бюджетной системы такая методика распределения ФФПР считается оптимальной. Введение ее было запланировано в 1998 г. при выдвижении «Концепции реформирования бюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.». Методики 1999 и 2000 г. представляли собой поэтапное приближение к механизму распределения фонда, использованного в 2001 г.

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

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

* * *

Анализ системы межбюджетных отношений и практических шагов правительства России по ее реформированию привел нас к несколько неутешительным выводам. С нашей точки зрения, пока не сложилось полного представления о механизме взаимодействия бюджетов различных уровней. Только начинают появляться первые научные работы, посвященные количественным взаимосвязям федерального и региональных бюджетов, межбюджетным отношениям на субнациональном уровне, движению средств в рамках государственных межбюджетных фондов и многим другим параметрам бюджетно-финансовой системы. Независимые исследования серьезно сдерживаются нехваткой информации. В официальных статистических сборниках

невозможно найти, например, элементарных данных о доходах федерального бюджета в регионах, фактических объемах федеральной финансовой помощи, структуре доходов и расходов региональных и местных бюджетов, не говоря уже о более точных характеристиках бюджетно-финансовой сферы. Неудивительно, что точные взаимосвязи бюджетов с количеством и качеством предоставляемых общественных благ пока не установлены. Экономическая теория может предложить лишь набор самых общих аксиом, на которых должна строиться организация системы общественных финансов, таких как четкое распределение полномочий между уровнями бюджетной системы, достаточность собственных доходов для выполнения функций бюджетами каждого уровня, стабильность и экономическая эффективность в разделении конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами различных уровней и т.п.¹²⁵. Практические же шаги в этой области неизбежно будут носить характер противоречивого политического компромисса.

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

В этой связи особое значение приобретает анализ положения дел в конкретных субъектах Российской Федерации. Роль бюджетного сектора в экономике региона, состояние и перспективы его развития, особенности положения региона в бюджетной системе страны, влияние федерального бюджета на положение дел в области бюджета

¹²⁵ Эти и другие принципы подробно изложены в следующем документе : Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г./ Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., <http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>

и финансов, реальное распределение доходных и расходных полномочий – эти и другие вопросы будут в центре внимания во второй главе нашей работы. В качестве объекта исследования избран Санкт-Петербург, об экономическом и финансовом положении которого у авторов имеется наиболее полная информация.

СПИСОК ТАБЛИЦ.

ГЛАВА 2. САНКТ-ПЕТЕРБУРГ КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.

2.1. ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИКИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА, ВЛИЯЮЩИЕ НА СОСТОЯНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ.

Экономике Санкт-Петербурга посвящено множество научных трудов, популярных работ и административных документов¹²⁶. Кажется, уже изучены все возможные ее аспекты. И все же, до сих пор почти не уделялось внимания воздействию экономических факторов на состояние общественных финансов, т.е. на доходы, расходы, вертикальные и горизонтальные связи городского бюджета, муниципальных образований и внебюджетных фондов. Нам бы хотелось, в меру сил, восполнить данный пробел. С одной стороны, это частный аспект анализа экономики города. С другой стороны, для решения такой задачи потребуются сочетание макроэкономического, институционального, экономико-географического и других подходов. В российской литературе и административной практике пока очень мало подобных исследований. Более того, само понятие общественных финансов и методы их изучения в новой России к началу 2001 г. еще не сформировались. Это делает нашу задачу особенно сложной, но мы и не претендуем на полное ее решение и хотим предложить лишь один из возможных вариантов «бюджетного анализа» экономики региона на примере Санкт-Петербурга.

2.1.1. Общая характеристика экономики Санкт-Петербурга.

В данном разделе мы попытаемся взглянуть на экономику региона с макроэкономической точки зрения, т.е. проанализировать место Санкт-Петербурга в экономике России, объем и удельную величину ВРП и доходов населения, структуру экономики, финансовое положение предприятий и т.п. Макроэкономические

¹²⁶ Отметим лишь несколько недавних работ обобщающего характера, в каждой из которых содержится большое количество фактов, статистических и библиографических данных : 1) Стратегический план Санкт-Петербурга./ Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский Центр». – СПб., 1998. 2) Рыбаков Ф.Ф. Экономика Санкт-Петербурга : прошлое, настоящее, будущее./ – СПб, 2000. 3) Ходачек А.М. Управление экономикой в крупном городе : вопросы теории и практики государственного регулирования./ – СПб., 2000.

характеристики серьезно влияют на доходную базу и систему межбюджетных отношений региона. Именно поэтому такой анализ необходим для целей нашей работы.

Макроэкономические показатели чаще всего имеют смысл в сравнении, но базу для сопоставления с Санкт-Петербургом подобрать не так-то просто. По-видимому, по таким параметрам как население, статус в Российской Федерации, отсутствие сельских территорий и т.п., единственный сравнимый объект – это Москва. В то же время, столичный статус Москвы приводит к огромной концентрации экономического потенциала и любое сравнение становится не вполне некорректным. Все остальные субъекты федерации кроме Москвы и Санкт-Петербурга включают как города, так и сельские территории. В результате различаются уровень урбанизации и плотности населения, а значит и степень развития рыночных отношений, структура экономики и общественных финансов. Несмотря на это, в нашей работе базой для сравнения выбраны регионы российского Севера и Северо-Запада (исходя из географической близости и интенсивности экономических связей с Санкт-Петербургом), а также Москва, Московская, Нижегородская и Самарская области (сравнимые по населению и уровню экономического развития).

В конце 1999 г. в Санкт-Петербурге проживало 4,661 млн. жителей (Таблица 2-1). Произведенный ВРП в 1998 г. составил 89780,7 млн. рублей¹²⁷ или около 8,9 млрд. долларов при пересчете по среднегодовому курсу в 10,1 рубля за доллар. Годовой ВРП на душу населения, соответственно, составлял 18947,5 рублей или 1912 долларов (Таблица 2-2). Это превышает средние цифры для Северо-Западного экономического района и для России в целом. В то же время, с учетом более высокого уровня цен и, соответственно, прожиточного минимума населения, реальный ВРП в Санкт-Петербурге сравнительно невысок. Доля Санкт-Петербурга в сумме ВРП России в 1998 г. составила 3,7 %, в промышленном производстве – 3,2 %, численности населения – 3,2 % (Таблица 2-3). По большинству обобщающих показателей удельный вес Санкт-Петербурга в российской экономике находится в интервале 2,5-4 %. За эти пределы выходит лишь вклад в бюджетную систему России и федеральный бюджет (4,4-4,5 %) и доля города в импорте страны (9,3 %).

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

В структуре ВРП Санкт-Петербурга к 1997 г. 29,7 % приходилось на отрасли,

¹²⁷ Российский статистический ежегодник. / Госкомстат России. – М., 2000, с.258.

производящие товары и 64,0 % - на отрасли, производящие услуги (Таблица 2- 4). По сравнению с Москвой, единственным регионом-городом, в Санкт-Петербурге несколько выше доля отраслей, производящих товары. В составе отраслей, производящих услуги, характерна относительно высокая доля транспорта (15,8 % против 6,1 % в Москве). Это говорит одновременно и о важности транспортной отрасли для экономики Санкт-Петербурга, и о существенно более быстром развитии в Москве других видов услуг – торговых, финансовых, посреднических.

На структуру ВРП сильное влияние оказывает движение цен. Вполне вероятно, что в период экономических потрясений структурные характеристики ВРП отражают сдвиги не столько в экономике, сколько в системе ценовых соотношений. Поэтому, анализ структурной динамики необходимо дополнить величинами, независимыми от изменений в ценах, например распределением занятых по отраслям экономики. Разумеется, этот индикатор тоже имеет недостатки. Однако, преимуществ у него значительно больше : доступность, сравнимость, наглядность и т.д.

В 1999 г. в экономике города было занято 2353,9 тыс. человек. Это примерно на 300 тыс. чел. или на 12 % меньше количества занятых в 1990 г. В занятости населения по отраслям относительно низок удельный вес промышленности – 20,4 % в 1998 г. Это самый низкий показатель среди сравниваемых регионов, за исключением Москвы (Таблица 2- 5). Напротив, доля занятых в строительстве, на транспорте, в торговле и бытовом обслуживании, науке и других отраслях (туда входят финансы, пенсионное обеспечение, государственное управление и т.п.) относительно высока. При этом, подчеркнем еще раз, что данные для Санкт-Петербурга, Москвы и других, менее урбанизированных регионов России, не вполне сопоставимы.

Направление структурных изменений в занятости можно выразить одной фразой. За период 1990-1999 гг. заметно сократилась доля работников в промышленности (с 33,1 % до 20,0 %, Таблица 2- 6) и в науке (с 12,9 до 5,3 %), но возросла занятость в торговле (с 8,2 % до 20,6 %), а также в культуре, образовании, финансах, пенсионном обеспечении, управлении и других отраслях (с 19,5 % до 27,5 %). Следовательно, в период экономических реформ 90-х годов в экономике города шел активный переток занятого населения из промышленности и науки в торговлю и другие сферы экономики, связанные с производством услуг, в том числе финансируемые за счет бюджетов или внебюджетных фондов. Кроме того, в 1999 г. городе было 267,8 тыс. чел. безработных, что составляло 9,8 % экономически активного населения. Уровень безработицы относительно невелик по сравнению с большинством российских регионов. Однако, разумеется, существование такой многочисленной «резервной армии труда» не добавляет устойчивости городской экономике и финансам.

Глубина и скорость структурных изменений в городской экономике в 1990-х годах были настолько велики, что их иногда называют «сервисной революцией». Что же стоит за этим утверждением ?оборот розничной торговли в 1990-1999 г. увеличился с 11,1 млрд. рублей до 63 млрд. рублей, или в 5675 раз с учетом деноминации 1998 г. Платные услуги населению и оборот общественного питания возросли с 3,2 млрд рублей до 25,8 млрд рублей, или в 8602 раза. При этом, если перемножить цепные индексы потребительских цен за соответствующие годы, мы

получим рост цен в 1999 г. в 16877 раз по сравнению с 1990 г. Цены и тарифы на платные услуги населению увеличились в 47456 раз. По индексам физического объема оборот розничной торговли в 1999 г. составил примерно 26,2 % от уровня 1990 г., оборот общественного питания – 12,8 %, платные услуги населению – 17,7 %¹²⁸. Грузооборот предприятий транспорта сократился со 114 млрд. тонно-километров до 8,0 млрд. ткм (в 14,2 раза), пассажирооборот – с 52,8 млрд. пассажиро-километров до 32,1 пкм (в 1,7 раза). Следовательно, «сервисная революция» в городской экономике произошла не за счет роста новых секторов, а скорее под влиянием неравномерного сокращения масштабов экономической деятельности в различных сферах.

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

Промышленность Санкт-Петербурга лидирует среди других сфер экономики по стоимости основных фондов, накопленному научно-техническому потенциалу, вкладу в доходы бюджетной системы города и ряду других показателей. В то же время, доля промышленности в ВРП (21,5 % в 1997 г.) сопоставима с долей торговли (17,1 %), а доля занятых в промышленности (20 % в 1999 г.) даже несколько ниже доли работающих в торговой отрасли (20,6 %). Структурные сдвиги в промышленности происходят в условиях резкого спада производства. Если принять промышленное производство 1990 г. за 100 %, то относительный показатель 1999 г., рассчитанный по цепным индексам физического объема, составит 33,4 % (Таблица 2- 7). Сравнительно мало физический объем производства изменился в пищевой промышленности (91,2 % к 1990 г.). Самое сильное падение произошло в топливной (уровень 5,7 % к 1990 г., падение 94,3 %) и легкой промышленности (уровень 5,9 % к 1990 г., падение 94,1 %). В натуральном выражении из 70 важнейших видов продукции производственно-технического назначения и потребительских товаров, учитываемых Петербургским статкомитетом, в 1999 г. по сравнению с 1990 г. увеличилось производство гидравлических турбин (с 347 квт. до 731 квт. мощности), кирпича строительного (с 112,6 млн. до 173,9 млн. условных штук) и фруктовых консервов (с 0,8 млн. до 104,2 млн. условных банок)¹²⁹.

¹²⁸ Расчитано по : Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 7, 157, 158.

¹²⁹ Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 115-120.

Структурные сдвиги в промышленности шли по нескольким направлениям. За период 1990-1999 гг. резко – с 14,0 % до 2,2 % – снизился удельный вес легкой промышленности. Доля машиностроения и металлообработки также сократилась с 49,7 % до 41,9 %. За счет этих двух и некоторых других отраслей в структуре производства образовалась ниша, которая была заполнена пищевой промышленностью, электроэнергетикой и металлургией. Продукция пищевой промышленности в общем объеме производства возросла с 12,8 % до 31,8 %, электроэнергетики – с 1,9 % до 7 %, черной и цветной металлургии – с 2,4 % до 3,1 % (Таблица 2- 8).

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

Данные о финансовом положении петербургских предприятий оставляют двойственное впечатление. С одной стороны, в Санкт-Петербурге сравнительно высока рентабельность реализованной продукции (отношение прибыли от реализации к затратам на производство) – 19,1 % в 1998 г., против 12,7 % в среднем по России и 7,3 % в Москве¹³⁰. Кроме того, в 1998 г. только 33,4 % промышленных предприятий Санкт-Петербурга были убыточными¹³¹. Отметим, что это лучший показатель по всей России. В Москве, например, доля убыточных предприятий составляла 36,3 %, средняя по России – 48,8 %. Более того, процент убыточных предприятий и организаций всех сфер экономики в Санкт-Петербурге также самый низкий в России. В 1998 г. убытки показали 27,8 % городских предприятий и организаций, против 33,2 % в Москве и 53,2 % в среднем по стране¹³². С другой стороны, уровень рентабельности активов (отношение прибыли к средней стоимости активов) в 1998 г. был отрицательным и составил –5,6 % (–0,2 % в среднем по России и –2,7 % в Москве)¹³³. Степень износа основных фондов отраслей экономики на начало 1999 г. достигла в Санкт-Петербурге 46,6 % против 41,9 % в среднем по России, 37,7 % в Москве, 40,2 % в Нижегородской области и т.д.¹³⁴ Все это, по-видимому, говорит о том, что многие петербургские компании перегружены неработающими и устаревшими активами. Большинство их

¹³⁰ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.378.

¹³¹ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.782.

¹³² Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.780.

¹³³ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.376.

¹³⁴ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.304.

работает прибыльно, а убытки концентрируются на сравнительно небольшом количестве крупных предприятий.

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

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

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

Очень интересный подход к этой проблеме, применительно к России в целом, содержится в работах В.В.Попова, заведующего сектором АНХ при Правительстве РФ¹³⁵. В ряде его статей экономическая динамика российских регионов оценивается по трем показателям – изменениям ВРП, промышленного производства и реальных доходов населения. По данным за 1990-1996 гг. с помощью статистического анализа (уравнений множественной регрессии) удалось определить, как взаимосвязаны с ростом или спадом экономики исходная структура производства, экономическая политика региональных администраций и отношения с федеральным бюджетом. Выводы получились следующие. Во-первых, экономические реформы (либерализация, приватизация и т.д.) не оказали существенного влияния на динамику ВРП и производства. А вот воздействие исходных условий рыночных реформ (прежде всего, существование и величина экспортно-ориентированного ресурсного сектора экономики) и институционального потенциала региональных администраций

¹³⁵ Попов В.В. : Почему падение производства в регионах России было неодинаковым.// Мировая экономика и международные отношения, 2000, № 9; Экономика России в 1999 году. Прогноз. Обзор экономической ситуации в первой половине 1999 года./ ВШМБ, АНХ при Правительстве РФ, М., 1999; Динамика производства при переходе к рынку : влияние объективных условий и экономической политики.// Вопросы экономики, 1998, № 7; Сильные институты важнее скорости реформ.// Вопросы экономики, 1998, № 8.

(инвестиции, создание новых предприятий, способность поддерживать привлекательную среду для предпринимательства) было намного более сильным. Во-вторых, экономическая либерализация не сказалась на динамике производства, но стала важным фактором в изменении реальных доходов. Регионы с лучшим предпринимательским климатом, либеральным электоратом, низкой преступностью, но высокой долей теневой экономики смогли если не обеспечить рост производства, то, по крайней мере, привлечь часть доходов из других областей России. В-третьих, финансовая помощь федерального бюджета серьезно повлияла на уровень доходов населения, прежде всего в относительно бедных и наиболее пострадавших от экономических реформ регионах¹³⁶.

Какая ситуация складывается в Санкт-Петербурге с учетом установленных взаимосвязей ? В 1999 г. ВРП города составил по отношению к 1990 г. примерно 60 %, промышленное производство – 33,4 %, реальная заработная плата – 39,2 % (зарплата – к 1991 г.). В Российской Федерации эти цифры находились на уровне, соответственно, 59,2 % для ВВП, 49,9 % для промышленного производства и 32,6 % для реальной заработной платы (зарплата – к 1991 г.)¹³⁷. Разумеется, показатели ВВП и ВРП нельзя сравнивать напрямую¹³⁸. И все же, по-видимому, можно сказать, что сокращение общих объемов экономической деятельности в Санкт-Петербурге было примерно таким же, что и средним по России. Городское промышленное производство сократилось значительно сильнее. Это и понятно, ведь в городе относительно мало сырьевых экспортных производств, которые намного увеличили свой удельный вес в российской экономике. А вот реальная заработная плата, которую мы используем вместо показателя реальных доходов, упала ощутимо меньше, чем в среднем по стране. За счет чего это произошло ? Промышленный спад в Санкт-Петербурге был более глубоким (сократилось машиностроение), федеральной финансовой помощи городской бюджет практически не получал, а реальные доходы сократились меньше, чем в среднем по России. Структурные изменения в экономике города причиной этого быть не могли. Действительно, по официальным данным заработная плата в торговле, доля которой возросла наиболее заметно, отстает от промышленности¹³⁹. Если верна приведенная выше гипотеза о факторах экономической динамики российских регионов, то в Санкт-Петербурге должно было более интенсивно развиваться

¹³⁶ Попов В.В. Почему падение производства в регионах России было неодинаковым.// Мировая экономика и международные отношения, 2000, № 9, с.70-71.

¹³⁷ Источники данных для Санкт-Петербурга приведены в предыдущем разделе. Данные для России рассчитаны по : Российский статистический ежегодник./ Госкомстат России. – М., 2000, с.16.

¹³⁸ В состав ВВП, в отличие от валового регионального продукта включаются оборона, государственное управление, финансово-посреднические операции и внешняя торговля, учитываемые только на национальном уровне. Подробнее см. : Гранберг А., Масакова И., Зайцева Ю. Валовой региональный продукт как индикатор дифференциации экономического развития регионов.// Вопросы Статистики, № 9, 1999, с.3.

¹³⁹ В 1999 г. среднемесячная начисленная заработная плата в среднем по Санкт-Петербургу составляла 1687 рублей, в промышленности – 1931 рубль, в торговле, общественном питании, снабжении, заготовительной отрасли – 1290 рублей. Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 39.

предпринимательство, в том числе и в неформальной экономике. А бизнесменов и бизнес-доходы, как правило, привлекают благоприятный инвестиционный климат, низкие риски, высокая прибыльность, дружественная политика городской администрации и т.п.

Допустим, что, на динамику экономики в Санкт-Петербурге сильнее всего повлияли факторы экономической политики. Очевидно, что «экономическая политика» – сложное и расплывчатое понятие. Его можно условно разделить на 3 части : либерализацию, создание рыночных институтов, макроэкономическую стабилизацию. От действий региональных властей напрямую зависят только первые две составляющие. Их динамику можно проследить по следующим показателям : 1) доля занятых на малых предприятиях; 2) уровень преступности; 3) доля теневой экономики в доходах, производстве, занятости; 4) индекс инвестиционной привлекательности региона¹⁴⁰. Каждый из показателей, как водится, имеет свои плюсы и минусы. И все же, в целом они дают неплохое представление о том, способна ли региональная администрация создать благоприятную для бизнеса среду. Или, другими словами, насколько велик созидательный потенциал региональных институтов. Рассмотрим названные показатели более подробно.

Малые предприятия (МП) играют важную роль в экономике Санкт-Петербурга. В 1998 г. на каждую тысячу городских жителей приходилось примерно 23 МП. Продукция и услуги МП составляли 28,2 % в отношении к ВРП. На МП работали 25,4 % от числа всех занятых в экономике города. С 1995 по 1998 г. количество МП увеличилось на 63,4 %. По всем приведенным показателям Санкт-Петербург опережает не только регионы российского Севера и Северо-Запада, но и Москву, Московскую, Нижегородскую и Самарскую области (Таблица 2- 9). Этот факт можно истолковать по-разному. Однако, наверное никто не будет возражать, что МП создаются там, где для этого есть благоприятные условия (стабильность, поддержка властей, безопасность, емкий рынок, возможность получения прибыли и т.д.). Одним словом, появление и успешная деятельность МП – это показатель того, что в регионе существует хороший предпринимательский климат, многие составляющие которого напрямую зависят от проводимой властями экономической политики.

О способности региональных администраций поддерживать порядок, защищать своих жителей, а значит и обеспечивать права собственности, исполнение контрактов и т.п. можно судить по уровню преступности. В 1998 г. количество зарегистрированных преступлений в расчете на 100 тысяч населения в Санкт-Петербурге составило 1898, а в Москве – 806, Московской области – 1178, Нижегородской – 1527, Самарской – 1604. Цифры очень неприятные для петербуржцев. Тем более, что доля тяжких преступлений в общем количестве достигает 14,1 %. Это самый высокий показатель среди сравниваемых регионов, кроме Самарской области (Таблица 2- 10). Правда, количество самых опасных преступлений – убийств – по отношению к населению в Санкт-Петербурге ниже, чем в любом другом сравниваемом регионе (кроме Мурманской, Нижегородской и Самарской областей). Преступность и

¹⁴⁰ Попов В.В. Почему падение производства в регионах России было неодинаковым.// Мировая экономика и международные отношения, 2000, № 9, с.63.

экономическая деятельность влияют друг на друга в двух направлениях. С одной стороны, высокая преступность ухудшает предпринимательский климат. А с другой, в Санкт-Петербурге обострение криминальной обстановки, по-видимому, следует за ростом деловой активности. Это своеобразная цена, которую приходится платить за бурное развитие малого бизнеса, в том числе и теневого.

Важной характеристикой предпринимательского климата и состояния региональных институтов является величина теневой экономики. В российской и зарубежной литературе существует множество определений этого термина. Для практических целей мы принимаем самое широкое из них, в соответствии с которым в теневой сектор включаются три элемента : законная, но не регистрируемая государством экономическая деятельность, противоправные элементы в работе легально существующего бизнеса и незаконные сделки, заключаемые с целью извлечения выгоды¹⁴¹. Первые два элемента часто называют неформальной экономической деятельностью, третий – черным рынком. Теневой сектор оценивают, в основном, по разнице некоторых показателей, например расходов и доходов населения, полной и зарегистрированной безработицы, возможного и реального объема производства, расчетного и действительного поступления налогов и т.п. Различные оценки теневой экономики, как правило, плохо коррелируют между собой. Это лишний раз подчеркивает, что нельзя точно определить долю теневого сектора, на то он и теневой. Можно лишь приблизительно сказать, в каком субъекте федерации его размер больше (или меньше) по сравнению с другими регионами. Попробуем сделать это, используя данные российской и городской статистики.

Соотношение зарегистрированной и общей безработицы, определяемой по методологии Международной организации труда (МОТ) на основе выборочного обследования семей, в 1998 г. в Санкт-Петербурге составило 15,9 %, а в среднем по России – 21,8 %, в Москве – 27,1 %, в Московской области – 23,2 %, в Нижегородской – 26,4 %, в Самарской – 47,7 %. Чем меньше отношение зарегистрированной безработицы к общей, тем больше должны быть возможности для альтернативной занятости, а значит и теневой сектор. По этому косвенному показателю неформальной экономической деятельности Санкт-Петербург намного опережает все сравниваемые регионы (Таблица 2- 11).

Расходы на душу населения в Санкт-Петербурге на 24,7 % превышают официально регистрируемые доходы. Подобную ситуацию можно увидеть также в Москве, где расходы превышают доходы на 26,3 %, и в Самарской области (на 15,8 %). Петербургский статкомитет в качестве причин превышения расходов над доходами приводит два фактора : уменьшение денежных остатков у населения и приобретение товаров приезжими¹⁴². Разумеется, оба указанных процесса имеют место. И все же,

¹⁴¹ См. Экономическая Энциклопедия. Ред. Абалкин Л.И./ Экономика. – М., 1999, с.982.

¹⁴² Данные городской статистики несколько отличаются от цифр, приводимых Госкомстатом России. Так в 1998 г. превышение расходов населения Санкт-Петербурга над доходами составило 20,6 % по петербургской и 24,7 % по российской статистике. См. Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 37.

уменьшение денежных остатков сопровождается приростом сбережений, покупок ценных бумаг и валюты в размерах 23-25 % в год¹⁴³. Далее, в больших городах часть расходов традиционно осуществляется приезжими, но отделить такие «привлеченные» расходы от «своих» практически невозможно. И кроме того, относительно высокий уровень цен (прожиточный минимум в Санкт-Петербурге на 20-40 % превышает аналогичный показатель других районов Северо-Запада) наверняка сдерживает покупки. Поэтому, на наш взгляд, нельзя объяснить превышение расходов только названными факторами. Это явление, в том числе, свидетельствует, что часть доходов не регистрируется или скрывается, но затем используется для оплаты товаров и услуг.

Объем промышленного производства в регионе обычно определяют в стоимостном виде, по данным официальной статистики. В то же время, существуют альтернативные оценки по таким натуральным показателям как потребление электроэнергии, грузооборот, выброс промышленных отходов и т.д.¹⁴⁴ Сравнение стоимостных и натуральных показателей позволяет оценить долю теневого сектора в производстве Санкт-Петербурга в размере 33,7 %, в Московской области – даже несколько выше – 34,2 %, в Москве – 30,4 %. Во всех остальных сравниваемых регионах доля теневого сектора в производстве лежит в пределах от 14,4 (Мурманская область) до 32,9 % (Вологодская область). Наивысшие цифры для России составляют 36-37 % и фиксируются в некоторых регионах Сибири и Дальнего Востока с ресурсно-ориентированной экономикой.

Действительное и расчетное поступление налоговых платежей легче всего сравнить для налога на добавленную стоимость (НДС), поскольку с этим случае не обязательно даже делать поправку на различия структуры экономики регионов. Соотношение поступившего и «расчетного» НДС (произведения ВРП на ставку 20 %) в 1997 г. для Санкт-Петербурга составляло 49,9 %. Разумеется, это не означает, что собиралась всего лишь половина от должного объема НДС. Данная величина имеет смысл только в сравнении с другими субъектами федерации. По показателю поступления НДС Санкт-Петербург опережает все сравниваемые регионы, кроме Московской (58,9 %) и Нижегородской области (50,3 %). Другими словами, в Санкт-Петербурге власти собирают НДС в количестве, наиболее близком к максимально возможному.

Таким образом, индикаторы безработицы, доходов/расходов говорят о существовании у жителей Санкт-Петербурга широких возможностей для альтернативной занятости и получения неофициальных доходов. Если оценивать петербургский теневой сектор по этим критериям, он может быть одним из самых крупных в стране. Это же можно сказать и о теневом производстве, вычисленном по разнице натуральных и стоимостных показателей. А вот с хорошим поступлением НДС ситуация складывается очень интересная. Наверняка здесь действуют несколько факторов : большой налоговый потенциал города, грамотная работа петербургских

¹⁴³ 1995 и 1998 гг. Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.114.

¹⁴⁴ Мартынов А., Артюхов В., Виноградов В. Россия как система. Practical Science, 1997./ <http://www.sci.aha.ru/nav.htm>. Цит. по Попов В.В. Почему падение производства в регионах России было неодинаковым.// Мировая экономика и международные отношения, 2000, № 9, с.65.

налоговых служб, сильное налоговое давление на честно работающих предпринимателей, параллельное развитие теневой и нормальной экономики и другие. По-видимому, в результате их взаимодействия в Санкт-Петербурге существование теневого сектора не ведет к существенному недобору налогов в бюджетную систему.

И наконец, несколько слов об инвестиционном риске в Санкт-Петербурге и его связи с экономической политикой властей и состоянием городских институтов. С нашей точки зрения, наиболее привлекательная методика оценки инвестиционного климата предлагается коллективом журнала «Эксперт»¹⁴⁵. Комбинация индексов инвестиционного риска и инвестиционного потенциала является показателем общего климата для капиталовложений в экономику региона. Начиная с 1995 г., когда специалисты «Эксперта» впервые рассчитали индексы, до настоящего времени Санкт-Петербург входит в группу регионов с высоким потенциалом-умеренным риском¹⁴⁶. В 1999-2000 г. инвестиционный потенциал города находился на втором месте после Москвы. За прошедшие 5 лет рейтинг потенциала Санкт-Петербурга поднялся с 4 до 2 места в России. Индекс инвестиционного риска, включает (в порядке убывания значимости) законодательный, политический, экономический, криминальный, социальный, финансовый и экологический факторы. Все они существенно зависят от политики городской администрации. По инвестиционному риску в 1999-2000 г. Санкт-Петербург находился на 11 месте в России. Рейтинг риска резко упал по сравнению с 1998-1999 г. (2-е место). Главными факторами падения стало усиление политического (рейтинг – 83 в 1999-2000 гг.), а также криминального и экологического риска (45 и 48). Наилучший рейтинг (наименьший риск) Санкт-Петербург имел в финансовой (3-место) и в социальной сферах (4 место). По сравнению с 1995-1996 годом инвестиционный риск Санкт-Петербурга несколько уменьшился, а рейтинг города переместился с 12 на 11 место (Таблица 2- 12).

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

Поведем итоги нашего краткого анализа экономической политики и состояния городских институтов Санкт-Петербурга. В середине-конце 1990-х годов в городе сложилась весьма привлекательная среда для предпринимательской деятельности. Причиной этого стала комбинация двух факторов – накопленного экономического потенциала города (высокого уровня промышленного развития, развитой

¹⁴⁵ Подробнее см. Эксперт, 1996, № 47; 1997, № 47; 1998, № 39; 1999, № 39; 2000, № 39.

¹⁴⁶ Инвестиционный рейтинг регионов России.// Эксперт, 2000, 30 октября, № 41, с.68-94.

инфраструктуры, квалификации работников и т.п.) и состояния городских институтов. Институциональная среда Санкт-Петербурга имеет две характеристики. Положительная сторона состоит в том, что в городе проводится экономическая, фискальная и социальная политика, дающая толчок бурному развитию предпринимательства, прежде всего мелкого и среднего. По всем относительным и даже некоторым абсолютным показателям развития малых предприятий Санкт-Петербург находится на первом месте в России. Городские финансы имеют прочную доходную базу, бюджетный механизм реорганизован в соответствии с новыми условиями, в социальной сфере решены первоочередные задачи. Однако есть и отрицательная сторона : политическая, законодательная и правоохранительная деятельность не успевают за развитием экономической активности. В результате, смена каждого политического цикла означает длительный период нестабильности. Рост предпринимательства идет параллельно в формальной и неформальной сферах, увеличивается теневой сектор, повышается преступность. Какая из характеристик институциональной среды сильнее влияет на городскую экономику и финансы ? Что происходит в экономике Санкт-Петербурга ? Или, если поставить вопрос в более заостренной полемической форме, за счет чего живет город : проедает накопленное, создает новую стоимость или выкачивает доходы из соседних областей ? По нашему мнению, ответ может дать только анализ экономического взаимодействия Санкт-Петербурга и прилегающих регионов России.

2.1.3. Санкт-Петербург в центре Северного и Северо-Западного экономического района.

Санкт-Петербург обладает самым крупным экономическим потенциалом среди регионов российского Севера и Северо-Запада. Доля Санкт-Петербурга в их совокупном ВРП составляет 37,8 % (1998 г.), а в ВРП одного только Северо-Западного района – 70,7 %¹⁴⁷. ВРП на душу населения в Санкт-Петербурге также самый высокий среди северных и северо-западных регионов, правда за исключением Республики Коми и Мурманской области. Эти цифры свидетельствуют о высокой концентрации регионального экономического потенциала в Санкт-Петербурге.

Внутрироссийские и международные экономические связи Санкт-Петербурга обычно анализируют в географическом, территориальном и материально-вещественном разрезе. Продукция материально-технического назначения из Санкт-Петербурга поставляется, в основном, в Российскую Федерацию. Доля российских потребителей в 1999 г. достигала 75,6 %, причем из этого количества 37,3 % было направлено самим петербургским предприятиям. Удельный вес стран СНГ составлял 6,3 %, на экспорт в дальнее зарубежье направлялось 18,1 %¹⁴⁸. При разговоре о динамике экономических связей нельзя не отметить быстрый рост доли экспорта (с

¹⁴⁷ Российский статистический ежегодник./ Госкомстат России. – М., 2000, с.258.

¹⁴⁸ Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 164.

7,8 % в 1995 до 18,1 % в 1999 г.). Что касается потребительских товаров, то основными партнерами Санкт-Петербурга (без учета внешней торговли) являлись Ленинградская область и Москва. На них приходилось более 30 % ввоза и 40 % вывоза продукции потребительского назначения. Среди других территорий-партнеров Санкт-Петербурга выделялись, прежде всего, регионы Севера (Мурманская область) и Северо-Запада (Псковская и Новгородская область), а также Самарская и Тверская области.

Экономико-географический анализ очень важен, но мы хотели бы взглянуть на региональные связи Санкт-Петербурга под несколько иным углом. Предмет нашего исследования – связь экономики и финансов. Следовательно, наибольший интерес для нас представляют не товарные потоки, а перемещения источников бюджетных доходов. Собственные бюджетные доходы региона зависят от стоимости произведенных в нем товаров и услуг, отражаемых показателем ВРП. Стоимость, созданная в регионе, может использоваться на потребление, инвестиции или вывозиться за его пределы внутрь страны или на экспорт. На этих величинах мы и должны сосредоточить свое внимание. В качестве конкретных показателей можно использовать имеющиеся у нас данные официальной статистики о доходах населения, внутренних и зарубежных инвестициях, поступлениях от экспорта и импорта. Разумеется, выбранные переменные способны уловить лишь часть межрегиональных перемещений стоимости. Но в целом, их анализ позволит лучше понять место и роль каждого субъекта федерации в территориальных перераспределительных процессах, а значит и дать важную информацию для выработки экономической политики.

Региональное распределение доходов населения удобнее всего наблюдать по соотношению среднегодовых доходов на душу населения к удельному ВРП. В 1990-1996 годах, как показано в работе В.В.Попова¹⁴⁹, в ряде регионов соотношение доходы/ВРП увеличилось значительно сильнее, чем в среднем по России. В число этих регионов входили Москва, Санкт-Петербург, Республика Коми, Тюменская область, а также Псковская и Новгородская области. Однако, два последних субъекта федерации являлись реципиентами финансовой помощи. В них динамика доходов в значительной мере объяснялась финансовыми вливаниями федерального бюджета. Обе российские столицы и некоторые нефтедобывающие регионы помощи из федерального бюджета не получали, поэтому названный фактор для них не работал. По-видимому, они стали своеобразными «доходными гаванями», т.е. центрами концентрации доходов, куда устремились средства из других территорий, менее привлекательных для бизнеса и бизнесменов. Наши данные в какой-то мере подтверждают этот вывод (Таблица 2-13). В 1994 г. соотношение среднегодовых доходов на душу населения к удельному ВРП составляло в среднем по России 61,9 %, а в Москве – 134,3 %, в Московской области – 76,8 %, в Санкт-Петербурге – 76,7 %. Среди сравниваемых нами регионов среднероссийский уровень превышали также показатели для Республики Карелия, Новгородской, Псковской областей (74,7 %, 83,1 % и 78,9 %), но они либо имели особые отношения с федеральным бюджетом по распределению доходов, либо в больших размерах получали федеральную финансовую помощь. А вот Санкт-Петербург действительно можно было назвать «доходной гаванью», хотя и несравненно

¹⁴⁹ Попов В.В. Почему падение производства в регионах России было неодинаковым.// Мировая экономика и международные отношения, 2000, № 9.

меньшего масштаба, чем Москва, но вполне сравнимой, например, с Московской областью.

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

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

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

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

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

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

А теперь попытаемся более пристально взглянуть на положение с деловыми

доходами. Одним из возможных механизмов межрегионального перераспределения последних являются внутренние и зарубежные инвестиции. В 1998 г. отношение инвестиций в основной капитал к ВРП составляло в Санкт-Петербурге 16,0 % (Таблица 2- 14). На первый взгляд, поскольку среднероссийский показатель находился на уровне 16,8 %, Санкт-Петербург не был особенно привлекательным объектом для инвестирования. Тем не менее, нужно учесть крайне неравномерное распределение инвестиций по территории России. Более четверти их общего объема направлялось в Центральный район (в основном в Москву и Московскую область), примерно шестая часть инвестировалась в Западной Сибири. Доля этих районов особенно велика в составе российской средней величины. А вот Север и Северо-Запад к лидерам не относились. Здесь первые места по отношению инвестиций к ВРП занимали Ленинградская область (24,6 %), Новгородская область (19,3 %), и вслед за ними следовал Санкт-Петербург (16 %). Во всех других регионах анализируемый показатель был существенно ниже среднего по стране. На этом фоне Санкт-Петербург выглядит совсем неплохо.

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

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

Посмотрим, какая ситуация складывается в сфере международных экономических связей (Таблица 2- 15). Три момента кажутся нам особенно важными. Во-первых, влияние внешнеэкономической деятельности на ВРП, доходы предприятий и инвестиционный процесс в Санкт-Петербурге, по-видимому, невелико. Особенно это

заметно по сравнению с Москвой и некоторыми регионами-экспортерами. О степени интернационализации экономики региона можно получить неплохое представление, подсчитав отношение валютных поступлений на счета предприятий к ВРП. Действительно, валютные поступления – очень широкий показатель, в котором отражены и доходы от экспорта, и получаемые предприятиями иностранные инвестиции, и кредиты зарубежных банков. В Санкт-Петербурге отношение валютных поступлений к ВРП в 1997 г. составляло 23,7 %, против 21,2 % в среднем по России, 70,1 % в Москве, 54,7 % в Вологодской, 27,6 % в Новгородской и 17,9 % в Ленинградской областях. Заметно, что валютные поступления вообще, в том числе и в Северном и Северо-Западном районе, распределены крайне неравномерно, а Санкт-Петербург не является ни национальным, ни региональным центром притока валюты.

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

В-третьих, трудно однозначно определить роль зарубежных инвестиций в развитии Санкт-Петербурга. В 1998 г. город находился на 4-м месте в России по привлечению капиталов из-за рубежа. Объем их составил 413 млн.долларов или 3,5 % от общероссийских. Что касается прямых иностранных инвестиций, то в 1999 г. в экономику Санкт-Петербурга было вложено 272 млн. долларов (6,3 % от общероссийского объема, 5-е место в стране). Сумма накопленных за 1993-1999 гг. прямых иностранных инвестиций достигла 755,5 млн.долларов, 5 % от их общего объема по России¹⁵⁰. По отношению к ВРП 1998 г. иностранные инвестиции в Санкт-Петербурге составляли 4,6 %. Это ниже показателей и для России в целом (4,9%), и для ряда северных и северо-западных регионов, и, конечно, для Москвы (16,9 %). На первый взгляд, экономическая роль иностранных инвестиций в Санкт-Петербурге сравнительно невелика. Однако из этого не следует, что инвестиционный процесс в городе полностью определяют внутренние источники. Обратим внимание на одно важнейшее обстоятельство : 36 % всех городских инвестиций в основной капитал пришлось на предприятия с иностранными инвестициями (ПИИ). Наверняка это повлияло на увеличение в Санкт-Петербурге физического объема внутренних инвестиций на 5,1 % в 1998 по сравнению с 1995 г. Тем не менее, статистика не дает

¹⁵⁰ Инвестиционный рейтинг регионов России.// Эксперт, 2000, 30 октября, № 41, с.90.

точных данных о том, какие инвесторы (российские или иностранные) и за счет каких средств активно вкладывали деньги в петербургские ПИИ. Кроме того, пока вообще не ясно, как влияют на экономическую динамику иностранные вложения в инвестиционно-бедных регионах. Например, рост иностранных инвестиций не обязательно ведет к увеличению внутренних. Иногда может проявляться и обратный эффект, когда иностранные инвестиции резко идут вверх, а внутренние – не менее резко падают. Пример дают Республика Коми и Архангельская область, где за счет разнонаправленных темпов роста иностранные инвесторы как бы «вытеснили» российских.

Даже беглый взгляд на показатели внешнеэкономической деятельности Севера и Северо-Запада страны показывает, что приток валюты и иностранного капитала играет заметную роль лишь в экономике 2-3 регионов. Валютные поступления, внешнеторговый оборот, иностранные инвестиции хотя и распределены неравномерно, но не концентрируются в одном единственном субъекте федерации, как это имеет место в случае с Москвой. Доля северного регионального центра, Санкт-Петербурга, относительно мала. Он не стягивает на себя преимущества международных связей и выделяется, пожалуй, только интенсивной инвестиционной деятельностью предприятий с участием иностранного капитала.

В завершение нашего обзора территориальных связей Санкт-Петербурга отметим следующее. По многим параметрам город является центром Северного и Северо-Западного экономических районов. Благоприятная среда для занятий бизнесом и либеральная политика городской администрации ведут к развитию предпринимательской деятельности, в том числе и в неформальной сфере. По-видимому, в 1994-1998 гг. именно развитие теневого сектора экономики стало наиболее значимым фактором концентрации в городе расходов населения. Усиление концентрации в Санкт-Петербурге и ослабление в близлежащих областях говорит о территориальном перераспределении средств в пользу города. Однако, этот эффект заметнее всего проявляется в движении теневых доходов и лишь отчасти – в динамике инвестиций. Город привлекает такие средства, которые совсем не просто поставить на службу экономике и финансам. По все вероятности, то же самое относится и к системе внешнеэкономических связей. Положение Санкт-Петербурга как региональной столицы дает ощутимые преимущества, но они не реализуются автоматически, а предъявляют особые требования к экономической и бюджетной политике.

2.1.4. Бюджетная сфера экономики Санкт-Петербурга.

Что происходило в 1990-е годы в бюджетных отраслях городской экономики ? Как изменилась сфера ответственности городского бюджета ? Увеличилась или уменьшилась нагрузка на бюджетную систему Санкт-Петербурга ? Без освещения поставленных вопросов наш «бюджетный анализ» городской экономики был бы неполным. На бюджетную отрасль Санкт-Петербурга повлияли многие процессы : изменение положения общественных финансов в экономике страны, перераспределение собственности в ходе приватизации, изменение сфер

ответственности федерального и городского бюджета, появление новой для России муниципальной формы общественного самоуправления, перенос на граждан бремени многих расходов и т.д. Вряд ли возможно точно описать все происшедшие изменения. Мы не собираемся браться за эту неразрешимую задачу, а попытаемся подойти к бюджетной сфере, что называется, с конца, т.е. познакомиться с натуральными показателями, отражающими нынешнее состояние бюджетных отраслей. В бюджете города наибольший удельный вес традиционно приходится на расходы на городской транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), образование, здравоохранение и физическую культуру (в 2000 г. – более 50 % расходов). Именно эти сферы и будут в центре нашего внимания.

С 1994 по 1998 г. отношение расходов городского бюджета Санкт-Петербурга к ВРП снизилось с 19,2 % до 17,6 %. Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов федерации в суммарном российском ВРП изменились в том же направлении – с 20,0 % до 17,5 % (в Москве – с 29,7 % до 13,8 %)¹⁵¹. Объемы средств, направляемых в бюджетную сферу несколько сократились и в относительном выражении (на 1,6 % ВРП), и по физическому объему (ВРП в неизменных ценах уменьшился приблизительно на 10 %). Очевидно, что падение ВРП внесло основной вклад в снижение доходов и расходов бюджета и стало главной причиной проблем, переживаемых бюджетной сферой. Вполне возможно, что в 1998 г. в Санкт-Петербурге был достигнут низший уровень городского общественного потребления, за которым последует стабилизация доли городских расходов в ВРП и рост их объема в реальном выражении.

В структуре расходов городского бюджета в 1996-1998 гг. сократилась доля ЖКХ и транспорта (в сумме – на 1,9 % ВРП) и одновременно повысился удельный вес образования, социальной политики, здравоохранения и физической культуры (на 1 % ВРП, Таблица 2- 16). Что это означало для соответствующих отраслей бюджетного сектора ?

Далее – тезисы (цифры приведены за 1990-1 999 гг. : Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000).

Внутригородской транспорт.

В 1990-1999 гг. перевозки пассажиров автобусами увеличились с 1686 до 1851 тыс. чел., а количество автобусов сократилось с 4793 до 2306. Трамваи перевозили 986 и 913 тыс. чел., при этом вагонов было 2105, а стало 1570. Троллейбусы – 565 и 618 тыс. чел., количество – 1320 и 856. Метро – 1203 и 784 тыс. чел., вагоны – 1325 и 1357. Пассажирооборот вообще сократился только для троллейбусов. Подвижной состав постарел, нагрузка на него увеличилась, ухудшилось обслуживание, повысились тарифы, но резкого снижения перевозок не произошло. Задачи городского бюджета – перенос центра тяжести от финансирования льготного проезда к обновлению парка транспортных средств и развитию инфраструктуры.

¹⁵¹ Расчитано по : Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.768; Российский статистический ежегодник./ Госкомстат России. – М., 2000, с.258.

Образование.

Число детей в дошкольных учреждениях снизилось с 241,5 тыс до 137,3 тыс., учащихся в государственных общеобразовательных школах – с 548,8 тыс. до 533,5 тыс., учащихся в ПТУ – с 76,4 тыс. до 59,5 тыс., студентов в средних специальных заведениях – с 89,7 тыс. до 72,4 тыс., численность студентов в государственных ВУЗах увеличилась с 247,5 до 286,2 тыс. чел. Численность учителей в школах возросла с 30,7 до 41,0 тыс., увеличилось количество государственных дневных и вечерних школ. Состояние объектов образования, в целом, ухудшилось, часть расходов по получению «бесплатного образования» перенесена на семьи, реальные расходы на одного учащегося, вероятно, сократились. Но по некоторым показателям, например количеству учеников на одного учителя (18,2 в 1990 и 13,2 чел. в 1999 г.) в дневных государственных школах, Санкт-Петербург намного опередил ряд промышленно-развитых стран (в Японии – 22,4 чел. на одного учителя в 1999 г.). Задача – найти оптимальное соотношение заработной платы и других расходов в структуре затрат на образование.

Здравоохранение.

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

ЖКХ.

Общий жилищный фонд увеличился с 88,3 до 92,4 млн. м² площади. Доля частного фонда тоже выросла с 15,4 до 45,7 %, а государственного и муниципального – уменьшилась с 14,9 до 4,7 и с 69,6 до 49 %. В структуре расходов на ЖКХ до минимума снизились средства, выделяемые на содержание и ремонт – в 1999 г. капитально отремонтировано 72,7 тыс. м² муниципального жилья при общей площади 45,3 млн. м². В похожих пропорциях осуществляется и замена изношенных теплосетей и водопровода. Основная часть расходов бюджета направляется на покрытие убытков от снабжения теплом и электроэнергией по заниженным тарифам. Задача – перенос этих расходов на население и направление освободившихся средств на обновление коммуникаций и улучшение содержания жилья.

В бюджетной сфере складывается непростая ситуация. Однако надо учесть, что в 1990-х годах в Санкт-Петербурге произошло падение объемов экономической деятельности примерно на 40 %. Городской бюджет в реальном выражении, по-видимому, снизился более чем на половину. Судя по этим показателям, произошла самая настоящая «бюджетная катастрофа». И все же, предоставление основных бюджетных услуг сократилось далеко не катастрофически. Как удалось добиться такого результата ? По нашему мнению, следует отметить несколько факторов. Прежде всего, часть расходов была перенесена на население. Далее, удалось создать по существу новую систему формирования и исполнения бюджета, повысить эффективность использования бюджетных средств. И наконец, изменилась структура расходов – сократились инвестиции, расходы на капитальный ремонт и обновление основных фондов, но увеличились затраты на текущее содержание бюджетных организаций. Иными словами, на время экономического кризиса и реформирования городского бюджета в финансировании бюджетного комплекса была сделана «инвестиционная пауза». Как долго она может продолжаться ? Ответ на этот вопрос должны дать законодательная и исполнительная власти Санкт-Петербурга, сделав политический выбор с учетом положения в сфере общественных услуг и городских финансах.

* * *

В течение 1990-х годов в экономической и социальной сфере Санкт-Петербурга произошли коренные изменения, сформировался принципиально новый механизм функционирования экономики. Мы сосредоточили внимание лишь на некоторых макроэкономических и институциональных аспектах реформы. С нашей точки зрения, на развитие общественных финансов города наибольшее влияние оказали следующие факторы : резкий спад масштабов экономической деятельности, продолжавшийся до 1999 г.; структурная перестройка экономики, происходившая, в значительной степени, не за счет роста новых, а по причине неравномерного сокращения имевшихся секторов; появление специфической институциональной среды, способствующей развитию как формального, так и теневого секторов экономики; превращение Санкт-Петербурга в региональный центр концентрации деловых и личных доходов и расходов; изменения объемов, состояния и общественной роли бюджетного сектора экономики. Все это стало причиной не менее крупных изменений в бюджетной системе Санкт-Петербурга. К их подробному анализу мы и переходим в следующей части нашей работы.

2.2. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА В 1990-Е ГОДЫ.

В развитии финансов Санкт-Петербурга в 1990-е годы можно выделить следующие этапы : начальный период рыночных реформ (1992-1993 гг.), кризис

городского бюджета (1994-1996 гг.), реформа бюджетной системы (1996-1998 гг.), приспособление бюджета к новой макроэкономической ситуации (август 1998 г. – 2000 гг.), и наконец, стабилизация городских финансов (с 2001 г.). Рассмотрим содержание каждого этапа более подробно, уделяя особое внимание проблеме взаимодействия городского и федерального бюджетов¹⁵².

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

С января 1992 г. в России начались радикальные экономические реформы. Всплеск инфляции, сокращение объемов экономической деятельности, начавшаяся структурная перестройка экономики, неразбериха в государственной и городской бюджетной системе – все это должно было существенно повлиять на состояние общественных финансов Санкт-Петербурга. Тем не менее, по данным государственной статистики соотношение доходов и расходов составляло 102,8 % в 1992 г. и 103,6 % в 1993 г.¹⁵³, т.е. доходы городского бюджета устойчиво превышали расходы.

Собственно говоря, иначе и не могло быть, поскольку в этот период во многом сохранялась унаследованная от плановой экономики система вертикальных межбюджетных отношений. Расходы городского бюджета формировались исходя из минимально-необходимых расходных нормативов и затем рассматривались в Министерстве финансов. В случае превышения расходов над доходами, центральное правительство изменяло пропорции расщепления регулирующих налогов на федеральную и региональную доли или иным образом компенсировало региону нехватку собственных средств. Дефицит региональных бюджетов концентрировался на государственном уровне и покрывался за счет эмиссии, задержки бюджетных платежей и т.п. Пропорции расщепления налогов устанавливались отдельно для каждого региона. Так например, в 1992-1994 гг. в Санкт-Петербурге оставалось до 50 % от поступлений налога на добавленную стоимость, в то время как в ряде субъектов федерации эта доля не превышала 25 %¹⁵⁴. Надо ли говорить, что распределение налогов находилось в центре острой политической борьбы центральных и региональных властей. Наверняка, политический фактор был важнейшей причиной резких колебаний петербургских бюджетных доходов, отмеченных в тот период. В 1992 г. доля города в собираемых на

¹⁵² Концентрированное изложение опыта Санкт-Петербурга в решении бюджетных проблем дано в статье В.Ю.Кротова : Финансовая стабилизация на региональном уровне – опыт Санкт-Петербурга.// Пути преодоления финансового кризиса (Сборник научных материалов Годичного 37 собрания Санкт-Петербургских Научных Советов по экономическим проблемам Российской академии наук). – СПб, 1999, с.34-49. Наиболее полная информация и анализ развития бюджетной системы Санкт-Петербурга содержится в работах С.В.Демин : Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998./«Леонтьевский Центр» – СПб, 1999 и других. Краткое описание состояния и реформы городского бюджета приведено в статье авторов : А.В.Белов, С.В.Демин, Fiscal Relations between Center and Regions of Russia – A Case Study of St.Petersburg.// Monthly Bulletin on Trade With Russia & East Europe (на японском языке), Tokyo, February 2000, p.1-27.

¹⁵³ Расчитано по : Финансы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1998, с.35-39.

¹⁵⁴ С.В.Демин, Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998./«Леонтьевский Центр» – СПб, 1999, с.21.

его территории налогах составляла 41 %, а в 1993 – уже 66 %¹⁵⁵. По всей вероятности, в 1993 г. властям Санкт-Петербурга удалось пролоббировать наиболее выгодные для себя налоговые пропорции.

Уже в первые месяцы 1992 г. бюджетная сфера города столкнулась с серьезными проблемами. Во-первых, резко сократилась доходная база. Во-вторых, увеличилась нагрузка на бюджетную систему города – возросла доля бюджета в финансировании транспорта, жилищно-коммунального хозяйства и других важных видов общественных услуг. Расходы выросли по ряду причин. Прежде всего, рост тарифов на коммунальные услуги и общественный транспорт отставал от темпов роста цен, а значит на первых порах понижалась доля платы населения в финансировании расходов. Кроме того, с 1994 г. федеральный бюджет полностью передал финансирование ЖКХ на региональный и муниципальный уровень. И наконец, в ходе приватизации в 1992-1994 гг. промышленные предприятия в массовом порядке «сбросили» городу собственные социальные объекты. В-третьих, начались ежегодные резкие изменения доходов городского бюджета, и в номинальном, и в реальном выражении. И все же, поступления средств превышали расходы. В рамках действовавшей системы межбюджетных отношений состояние городских финансов не вызывало опасений.

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

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

Для Санкт-Петербурга, как и для большинства регионов России, введение

¹⁵⁵ С.В.Демин, Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998./«Леонтьевский Центр» – СПб, 1999, с.14.

новой системы в краткосрочном плане означало сокращение доходов. Доля городского бюджета в общих налоговых поступлениях, собираемых на его территории снизилась с 66 % в 1993 до 56 % в 1995 г. Соотношение доходов городского бюджета и ВРП сократилось с 19 % в 1993 г. до 13 % в 1996 г., а федерального, наоборот, увеличилось с 27 до 28 % соответственно¹⁵⁶. Необходимо отметить, что одновременно с изменением принципов межбюджетных отношений были расширены налоговые права субъектов федерации. В большинстве российских регионов немедленно началось повышение ставок и введение новых налогов. Санкт-Петербург не мог использовать этот резерв увеличения доходов, хотя бы потому, что налоговая нагрузка на экономику города, прежде всего на промышленность, и так оказалась слишком велика. С 1992 по 1994 г. отношение доходов городского бюджета к объему промышленного производства увеличилось с 17,5 % до 34,8 %, в то время как в других регионах России в среднем эти цифры составляли 13,3 % и 23,7 %¹⁵⁷. Именно поэтому в 1994 г. городские власти очень осторожно относились к принятию новых решений в сфере налоговой политики. В итоге, к середине года ставки налогов на имущество, на прибыль предприятий и банков, на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сфере и другие виды налоговых платежей в Санкт-Петербурге оказались одними из самых низких в России.

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

Быстро урезать городские расходы оказалось невозможно по политическим, социальным и чисто техническим причинам. С 1995 г. в макроэкономической политике России произошли серьезные изменения, приведшие к усилению контроля за состоянием доходов и расходов федерального бюджета. В результате, с этого времени началась передача на региональный уровень ряда федеральных расходных обязательств, не подкрепленных соответствующими доходными источниками. Активизировалась законодательная деятельность российского парламента в социальной сфере. Только в одном 1995 г. были приняты или изменены федеральные Законы «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов». На их финансирование стало направляться свыше 10 % расходов

¹⁵⁶ С.В.Демин, Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998./«Леонтьевский Центр» – СПб, 1999, с.12.

¹⁵⁷ Расчитано по : Финансы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1998, с.35; Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.791, 358.

городского бюджета¹⁵⁸. В самом Санкт-Петербурге также складывалась непростая экономическая и социальная ситуация. Положение до предела обострилось в середине 1996 г., во время кампании по выборам президента России и губернатора Санкт-Петербурга. Администрация города прилагала серьезные усилия по сокращению расходов. Тем не менее, разногласия в городском правительстве и позиция законодательной власти привели к тому, что в 1993-1996 гг. в Санкт-Петербурге были утверждены бюджеты с дефицитами, колебавшимися в пределах от 13 % до 41 % к расходам.

Для финансирования дефицита начали использоваться заемные средства, в основном в форме банковских кредитов, государственных городских казначейских обязательств и векселей. В 1996 г. их удельный вес в городской задолженности составлял, соответственно, 29 %, 59 % и 9 %¹⁵⁹. Общими чертами названных финансовых инструментов являлись высокая доходность и короткие сроки погашения. Так например, в 1996 г. по кредитам коммерческих банков средневзвешенный срок составлял около 6 месяцев, средний процент в годовом исчислении – 86,3 %, а для ГТКО – 3 месяца и 92 %. В июне 1996 г. кредитные ресурсы привлекались уже под 240 % годовых, а средний срок заимствований составил 2-2,5 месяца. Неудивительно, что расходы по обслуживанию и погашению долга начали быстро расти, а сам долг быстро приобрел крайне неблагоприятную краткосрочную структуру. Всего за период 1994-1996 гг. городская задолженность увеличилась в 17 раз. Объем долга на конец 1996 г. составил 3,3 трлн. рублей, что равнялось примерно 34 % доходов городского бюджета. Расходы по обслуживанию долга в том же году достигли 18 % собственных доходов. Причем с июня месяца долговые расходы начали устойчиво превышать общее ежемесячное поступление средств. На деньги налогоплательщиков в Санкт-Петербурге была выстроена классическая финансовая пирамида. Бюджет города оказался неспособен выполнять не только свои обязательства, но и основные функции, т.е. оказался в состоянии кризиса.

Причины петербургского бюджетного кризиса по степени их распространенности можно разделить на 3 группы. Во-первых, падение ВРП, несоответствие налоговой системы складывающейся структуре ВРП и отсутствие политического консенсуса о необходимости сокращения бюджетных расходов в той или иной степени испытывает большинство стран и регионов в странах с переходной экономикой. В этом смысле петербургский кризис можно считать типичным явлением региональных финансов в экономике переходного типа. Во-вторых, несбалансированность доходных и расходных полномочий региональных бюджетов, сокращение доходов по причине ухудшения пропорций распределения основных налогов на федеральную и городскую части, слабый контроль федерального правительства за заемной политикой регионов являются следствием специфической

¹⁵⁸ Так например, в непростом для городских финансов 1998 г. только на реализацию трех указанных федеральных законов было направлено 1713,4 млн. рублей или 10,1 % расходов городского бюджета. Расчитано по : С.В.Демин, Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998./«Леонтьевский Центр» – СПб, 1999, с.113; Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.49.

¹⁵⁹ С.В.Демин, Выход из финансового кризиса. Опыт Санкт-Петербурга. 1996-1998./«Леонтьевский Центр» – СПб, 1999, с.23.

для России модели бюджетного федерализма и финансовой политики федерального правительства. Эта группа причин углубила проявления неизбежного бюджетного кризиса. В-третьих, аккумуляция значительного по размерам и нерационального по структуре городского долга в 1994-1996 гг. была характерна лишь для Санкт-Петербурга. Городская администрация создала емкий и хорошо организованный рынок внутренних заимствований, но не смогла контролировать его процентные ставки. Этот фактор определил переход бюджетного кризиса из хронической в острую стадию.

2.2.3. Реформа бюджетной системы Санкт-Петербурга (1997-1998).

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

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

Перестройка бюджетного процесса началась с разработки среднесрочной налоговой стратегии, плана капитальных вложений, прогноза доходов и расходов бюджета. Затем были сформулированы многолетние пропорции бюджета (финансовые нормативы), закрепившие, прежде всего, обязательное превышение текущих доходов над текущими расходами и т.д. Этим был сделан важнейший политический выбор : было определено, что долгосрочные выгоды от сбалансированного и устойчивого бюджета превышают негативные последствия от возможного сокращения некоторых видов расходов. Исходя этого разработан финансовый план-прогноз Санкт-Петербурга,

объединяющий основные параметры городского бюджета. Бюджет начал составляться на основе финансового плана-прогноза, и поэтому доходы и расходы оказались сбалансированными на всех стадиях его формирования (Таблица 2- 17). Далее, исполнение бюджета было поручено специально созданному в составе Комитета финансов Управлению казначейства – единому органу, осуществляющему в контакте с федеральным казначейством движение бюджетных средств. Это резко повысило эффективность их обращения. Таким образом, были заложены законодательные, организационные и технические основы стабилизации бюджета на среднесрочную перспективу.

Принципиально новым элементом бюджетного процесса в Санкт-Петербурге стало обеспечение его «прозрачности». В этом понятии, по нашему мнению, можно выделить две стороны : во-первых, расширение возможностей контроля за бюджетным процессом изнутри (со стороны самих городских финансовых органов), и, во-вторых, контролируемость бюджета снаружи (со стороны Министерства финансов, внешних инвесторов, деловых кругов, законодателей, общественности). В России складывается несколько вариантов отношения региональных властей к прозрачности бюджета. В Москве формируется специфическая бюджетная система, в которой значительная часть заемной и инвестиционной деятельности гарантируется бюджетом, но осуществляется за его пределами, в рамках внебюджетных фондов. Регионы, зависящие от федеральной финансовой помощи, стараются максимизировать суммы федеральных трансфертов, для чего преуменьшают доходы и завышают расходы, т.е. осознанно закрывают доступ к важнейшей бюджетной информации. Большинство регионов пока вообще не ставят и не решают проблему «прозрачности».

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

Первая сторона политики «прозрачности» бюджета, связанная с консолидацией внебюджетных фондов, детализацией процесса составления бюджета, созданием информационной базы формирования и исполнения бюджета, уже принесла Санкт-Петербургу положительные результаты в виде упорядочения бюджетного процесса, сокращения издержек обращения и достижения бюджетной устойчивости. Вторая сторона, связанная с повышением эффективности использования бюджетных

средств путем контроля извне, не может дать немедленного эффекта. Но и здесь появились ощутимые результаты – повысилось доверие к городу со стороны иностранных инвесторов, уменьшилось лоббистское, криминальное, информационное и прочее внеэкономическое давление на финансовые органы в ходе составления и исполнения бюджета. По доступности бюджетной информации Санкт-Петербург далеко опережает и все другие российские регионы, и федеральное правительство¹⁶⁰. Более того, степень раскрытия бюджетной информации в Санкт-Петербурге позволяет говорить о том, что политика прозрачности переходит от стадии «бюджетной гласности» к «бюджетной демократии», когда обоснованное мнение по бюджетным проблемам может иметь не только информированный специалист, но и любой заинтересованный человек. Все это привело к появлению качественно новой организационно-технической, информационной и социальной среды формирования и исполнения бюджета Санкт-Петербурга.

На выбор политики доходов Санкт-Петербурга существенно повлияло общее состояние городской экономики : глубокий спад, сокращение производственного сектора и изменение структуры ВРП. Соответственно, основными принципами политики доходов стало создание стимулирующей налоговой среды, а также приоритет обложения собственности и пользования землей перед обложением доходов. Последовательное применение этих принципов позволило сформировать в городе более мягкий режим налогообложения производственной сферы по сравнению с другими регионами России. Так например, в 2000 г. ставки по основным региональным налогам зафиксированы на 3 года. По налогу на прибыль предприятий, зачисляемому в городской бюджет, установлена ставка, ежегодно снижающаяся от 19 % в 2000 г. до 17 % в 2003 г. (максимальная – 22 %); полностью отменены региональные налоги на содержание жилья, на содержание милиции и на содержание общеобразовательных учреждений¹⁶¹. Наряду с этим, начиная с 1997 г. проводилось повышение платы за пользование землей, природными ресурсами, городским имуществом, некоторый рост налогообложения имущества предприятий и граждан. В конце 1998 г. был введен региональный налог с продаж в размере 5 %. Это подтвердило линию администрации на перенос налогового бремени со сферы производства на сферу обращения.

В итоге, в структуре доходов бюджета выровнялись доли основных налогов – налога на прибыль, НДС, налогов в дорожный фонд, подоходного налога, налогов на имущество и акцизов. Если в 1994 г. лишь 3 налога – на прибыль, подоходный и НДС – давали около 70 % доходов, то в 1999 г. примерно та же доля приходилась уже на все 6 указанных выше налогов. Одним из результатов этого стало более равномерное распределение налоговой нагрузки на предприятия различных секторов. Соответственно, уменьшилась зависимость бюджета от крупнейших плательщиков – в Санкт-Петербурге имеется только 5 компаний, вносящих более 1 % в доходы бюджета,

¹⁶⁰ В этом легко убедиться, посетив интернет-страничку городского Комитета финансов (www.fincot.spb.ru) и сравнив качество публикуемой там информации со страничкой Минфина России (www.minfin.ru), администрации Москвы (www.mos.ru) или любого другого российского региона.

¹⁶¹ Закон Санкт-Петербурга «О некоторых вопросах налогообложения в 2000-2003 гг.», принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 15 декабря 1999 г., текст публиковался по адресу www.fincot.spb.ru

а самый крупный плательщик в 1998 г. обеспечивал лишь 3,5 % доходов. Доля неналоговой части в структуре собственных доходов Санкт-Петербурга постоянно возрастала с 6,7 % в 1994 г. до 29,2 % в 1999 г.¹⁶². Диверсификация налоговых источников и крупных налогоплательщиков, снижение задолженности по налоговым платежам, уменьшение зависимости от распределения налогов на федеральную и региональную части по мере увеличения доли неналоговых платежей, улучшение собираемости налогов и т.д. можно считать положительными сторонами политики доходов. Необходимо отметить, что пока ни в России, ни в Санкт-Петербурге нет точных методов оценки тех или иных шагов в налоговой сфере. Поэтому, политика доходов бюджета чаще всего основана скорее на интуиции экспертов, чем на точном расчете. Однако, происходящие в Санкт-Петербурге изменения, на наш взгляд, позволяют считать, что городские власти двигаются в правильном направлении.

В политике расходов Санкт-Петербурга можно выделить 2 этапа. На первом этапе (1992-1995 гг.) изменения в структуре расходов определялись, в основном, ростом доли жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) – до 37,4 % всех расходов в 1995 г. – и появлением быстрорастущей статьи по обслуживанию городского долга. В сущности, политики расходов как целенаправленного и продуманного комплекса мероприятий еще не существовало. Происходившее сокращение бюджетных ассигнований во многом было вынужденным и бессистемным. В то же время, в эти годы был получен важнейший результат : примерно определилось содержание городской собственности и круг объектов ЖКХ, здравоохранения, социальной сферы, финансируемых из городского бюджета. На втором этапе (с 1996 г. по 2000 г.) сформировалась осознанная политика расходов, основными принципами которой стали : безусловное выполнение городских обязательств, связанных с заемными средствами, обязательное превышение текущих доходов над расходами, перенос на население расходов по оплате жилья, коммунальных услуг и общественного транспорта, переход от дотирования убыточных коммунальных предприятий к дотациям малообеспеченным жителям, расширение инвестиционной деятельности бюджета.

Количественные характеристики расходной политики оформились к 1997 г. (Таблица 2- 18, Таблица 2- 19). По существу, политику расходов стало возможно определить одной фразой : расширение инвестиций, социальной поддержки и затрат на образование за счет сокращения расходов по долгу и переноса на население финансового бремени эксплуатации жилья, коммунальной сферы и общественного транспорта. В период 1998-2000 гг. постоянной оставалась доля примерно 20 % расходов бюджета - государственные расходы, большинство затрат на экономику, культуру, здравоохранение и средства массовой информации. Существенно снижался удельный вес расходов на транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ), обслуживание и сокращение долга, а также резервных фондов администрации. За счет этого увеличились доли расходов на поддержку фундаментальных исследований, образование, социальную политику, оплату топливно-энергетических расходов, капитальные вложения. Девальвация рубля в августе 1998 г. привела к повышению рублевой оценки валютной составляющей городского долга. Однако немедленного и

¹⁶² Сообщение для средств массовой информации об исполнении бюджета на 1 января 2000 года (по оперативным данным)./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, www.fincom.spb.ru

крупного увеличения расходов по обслуживанию долга удалось избежать, прежде всего за счет сокращения других заимствований.

Наибольшие трудности и для Санкт-Петербурга, и для других регионов России представляет сокращение расходов на ЖКХ и перенос соответствующей нагрузки на жителей города. Принципиально против увеличения доли населения в оплате жилья и коммунальных услуг в современной России уже никто не возражает, но в реальной жизни этот процесс идет медленно и болезненно. В Санкт-Петербурге удельный вес расходов на ЖКХ в городском бюджете снизился с 37,4 % в 1995 г. до 16,7 % в 2000 г. Напротив, тарифы для населения постоянно повышались. Уже в 1997 г. доля населения в оплате муниципального жилья и услуг составляла примерно половину, а к 2003 г. запланировано полностью переложить на горожан эти расходы. В сфере ЖКХ был проведен целый комплекс мер : от экономии ресурсов до оптимизации управленческих схем, от антимонопольных мероприятий до предоставления субсидий на оплату жилья малообеспеченным семьям. Все это позволило городу избежать серьезных социальных последствий при сокращении расходов на ЖКХ.

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

Важнейшей составляющей петербургской бюджетной реформы стала выработка новых подходов к управлению городским долгом. В 1997-1998 гг. главными элементами политики управления долгом стало ограничение его роста и переключение с дорогих внутренних на относительно дешевые в то время внешние источники финансирования. Наиболее заметными событиями в этот период можно считать 1) прекращение прироста долга за счет превышения текущих расходов над текущими доходами (с 1998 г. принимаются бездефицитные бюджеты); 2) выпуск еврооблигаций¹⁶³ и использование полученных валютных средств для

¹⁶³ Эмитент – Администрация Санкт-Петербурга, главный менеджер – «Salomon Brothers International Limited», рынок – Еврооблигации/144А. Размещение начато 5 июня, а завершено 18 июня 1997 г. Сумма сделки – 300 млн. долларов США, дата погашения – 18 июня 2002 г., доходность – 9,619 %, средства используются для реструктуризации внутреннего долга. Общая сумма привлечения средств – 298 606 000 долларов, или 1 726 551 456 000 рублей по курсу на момент привлечения. По динамике курса доллара в 1997-первой половине 1998 г. процент по еврооблигациям в пересчете на рубли составлял 18 % в год. Купонный доход – 9,500 % – выплачивается дважды в год, по состоянию на февраль 2000 г. задержек с выплатой купонов не было. Подробнее см. "Offering Memorandum of Bonds, Issued by the City of St.Petersburg", June 13, 1997.

реструктуризации части внутреннего долга, т.е. погашения кредитов коммерческих банков и выкупа части ГГКО. В краткосрочном плане это положительно повлияло на характеристики городского долга : доля расходов на обслуживание долга по отношению к текущим расходам бюджета сократилась примерно с 16,8 % в 1996 до 9,3 % в 1998 г., средневзвешенный срок городских заимствований возрос с 3 до 29 месяцев. Передача почти 300 млн. долларов от выпуска еврооблигаций городским коммерческим банкам в уплату за ранее взятые кредиты и выпущенные ГГКО позволила существенно укрепить городскую банковскую систему. Резко снизились доходность на рынке ГГКО, что привело к росту инвестиций в реальный сектор. «Цивилизованное» решение проблемы внутреннего долга и безусловное выполнение городом своих обязательств заложили основы для улучшения инвестиционного климата, которое наметилось в 1998 г. После девальвации рубля в августе 1998 г. нагрузка на бюджет по погашению и обслуживанию внешнего долга резко возросла, задолженность вновь превратилась в главную проблему городского бюджета. Доля обслуживания и погашения долга в расходах бюджета первоначально сократилась до 7,8 % расходов бюджета в 1999 г. и 6,6 % в 2000 г., но может составить 11,8 % в 2001 и 12,9 % в 2002 г. Снижение нагрузки по обслуживанию долга, при сохранении его нынешнего объема, можно ожидать лишь в 2003 г. – до 5,2 % к расходам (Таблица 2-20).

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

2.2.4. Приспособление к новой макроэкономической ситуации (1999-2000 гг.).

1. Изменения в межбюджетных отношениях.
2. Новое в экономике страны и города.
3. Политический фактор (предвыборная кампания, «имиджевые проекты», отставка И.Артемяева и т.п.).
4. Меры по стабилизации бюджета (доходы, расходы, долг, бюджетный процесс).
5. Краткие выводы.

2.2.5. Стабилизация городских финансов (с 2001 г.).

1. Характеристика современного состояния бюджета (роль бюджета в экономике, характеристика бюджетного процесса, политика доходов и расходов, особенности бюджета на 2001 г. и т.п.).
2. Вывод о происходящей стабилизации городских финансов.
3. Что означает стабилизация финансов для экономики города ? По-видимому, появляется возможность перенести центр тяжести с решения текущих финансовых проблем на развитие бюджетного сектора (муниципальное жилье, общественный транспорт, инфраструктура ЖКХ и т.п.).

* * *

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

Стратегия присутствовала на каждом этапе, хотя она и не всегда приводила к желаемым результатам. В 1992-1993 гг. городские власти опоздали с перестройкой структуры доходов и расходов. В последующие три года не сумели вовремя достичь согласия в сокращении расходов и втянулись в строительство финансовой пирамиды. Для реструктуризации долга были произведены заимствования на внешних рынках, но после девальвации рубля в августе 1998 г. нагрузка на бюджет по выплате валютных обязательств резко возросла. Это привело к существенному сокращению расходов и повышению ряда налогов в 1999-2000 г. Улучшение экономической обстановки и рационализация бюджетного процесса начали давать видимые положительные результаты только к 2001 г. В июне 2002 г. город должен завершить погашение еврооблигаций, т.е. окончательно рассчитаться за последствия решений 1992-1996 гг.

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

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

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

2.3. КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО И ГОРОДСКОГО

БЮДЖЕТОВ.

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

2.3.1. Традиционный подход.

Традиционный количественный подход к межбюджетным отношениям включает анализ 1) распределения собираемых на территории региона налоговых сумм на федеральную и региональную части и 2) финансовой помощи со стороны федерального бюджета региональному. По данным администрации Санкт-Петербурга доля федерального бюджета в собираемых на территории города налогах составляла 59 % в 1992, 34 % в 1993, 44 % в 1994-1995, 45 % в 1996-1997, около 39 % в 1998 г. и 42 % в 1999 г. Вклад финансовой помощи в доходы городского бюджета в 1994-1997 гг. колебался в пределах 1-3 %, а в 1998-2000 г. снизился до уровня 0,4-0,5 %. До 1998 г. Санкт-Петербург получал трансферты федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФРП), но в последующие годы трансферты совершенно перестали поступать в петербургский бюджет. На этом аналитические возможности традиционного количественного подхода практически исчерпываются, поэтому мы должны обратиться к более информативным методам исследования межбюджетных отношений, которые мы называем нормативным и расширенным.

2.3.2. Нормативный подход.

Нормативный подход сформировался относительно недавно. Сущность его состоит в оценке отклонения налогового потенциала и нормативных бюджетных расходов данного региона от соответствующих среднероссийских значений. Сравнение вычисленного таким способом индекса налогового потенциала с индексом бюджетных расходов позволяет определить степень бюджетной нуждаемости региона (в федеральной помощи). На практике этот метод был использован при расчете трансфертов из ФФРП в бюджете 2001 г., т.е. для решения весьма узкой задачи, однако смысловая нагрузка индексов выходит за ее рамки. Собственно говоря, нормативный метод исследует не сами финансовые потоки между уровнями бюджетной системы, а скорее сравнивает особенности экономики и бюджетного сектора каждого из регионов со средними показателями для Российской Федерации. Мы приводим информацию о

нормативном методе в данном разделе работы исходя из того, что это непосредственно связано с нашим дальнейшим изложением.

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

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

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

2.3.3. Расширенный подход.

А теперь обратимся к так называемому расширенному подходу, которые дает

наиболее полную количественную и качественную характеристику межбюджетных отношений. В первой главе мы уже отмечали, что к 1998 г. в связи с развитием системы Федерального казначейства появилась информация о доходах и расходах бюджета страны в региональном разрезе. Стало возможно расширить анализ вертикальных связей в бюджетной системе и сравнить величину большей части финансовых потоков, поступающих из региона в центр и возвращающихся в регион в виде прямых расходов российского правительства, федеральных инвестиций, финансовой помощи и средств внебюджетных фондов¹⁶⁴. Таможенные пошлины, расходы на оборону, обслуживание госдолга России, международную деятельность и некоторые другие, составлявшие около 60 % расходов федерального бюджета в 1998 г., нельзя отнести к конкретному региону. Следовательно, территориальную привязку получают оставшиеся 40 % расходов федерального бюджета. Эти средства, в той или иной форме возвращающиеся в регионы, и становятся предметом нашего дальнейшего анализа.

Если вычислить соотношение федеральной финансовой помощи или прямых федеральных расходов в регионе к средствам, перечисленным в федеральный бюджет с территории данного субъекта федерации, мы получим своеобразный «процент возврата» средств федерального бюджета. В 1998 г. «процент возврата» финансовой помощи в бюджет Санкт-Петербурга составил 0,8 %, «процент возврата» прямых расходов федерального бюджета на территории города – 36,1 %, а «процент возврата» с учетом движения доходов и расходов внебюджетных фондов¹⁶⁵ – 32,9 % (Таблица 2-22). Это показывает, что из Санкт-Петербурга в центр поступает значительно больше, чем возвращается для финансирования федеральных объектов, мероприятий общегосударственного значения и инвестиций центрального правительства на городской территории. По любым из этих параметров Санкт-Петербург относится к числу регионов-доноров финансовой системы Российской Федерации. Среди других российских регионов только Ямало-Ненецкий национальный округ, Московская и Самарская области отдавали центру в процентах больше, чем Санкт-Петербург. Всего в 1996-1998 гг. в России существовало 26 регионов, перечислявших в федеральный бюджет больше получаемого (в последнем из приведенных выше определений, т.е. с учетом финансовой помощи, прямых расходов и внебюджетных фондов). Еще 14 регионов входили в их число в отдельные годы.

Анализ финансовых потоков между федерацией и Санкт-Петербургом позволяет охарактеризовать особенности городского налогового потенциала. Во-первых, абсолютные и относительные характеристики налогового потенциала Санкт-Петербурга не совпадают. По абсолютным размерам налоговый потенциал

¹⁶⁴ Как мы же отмечали, первое исследование такого рода выполнено Московским центром Института «Восток-Запад». Результаты опубликованы в книге «Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков.», ред. А.М.Лавров./ М., - Диалог-МГУ, 1999 г. Данные таблиц и другие цифры о межбюджетных отношениях, приведенные в данном разделе нашей работы, взяты из указанной книги, если специально не назван иной источник.

¹⁶⁵ Количество внебюджетных фондов довольно велико, однако в расчетах учтены имеющие наибольшее значение Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости населения, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования. Кроме того, включены данные по дорожным фондам, теоретически консолидированным в бюджете, но сохраняющим самостоятельность доходов и расходов - важные признаки внебюджетных фондов.

города очень велик, соответственно велика роль города в формировании федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов. В 1998 г. из Санкт-Петербурга поступало 4,6 % доходов бюджета Российской Федерации (4-е место после Москвы, Московской области и Ханты-Мансийского автономного округа). При этом доля федерального бюджета в собираемых на территории города налогах составляла 38,5 %, что очень близко к среднероссийскому показателю в 37,1 % (Таблица 2- 23). Следует сказать, что федеральный бюджет имел более высокую, чем в Санкт-Петербурге, долю в доходах только в 6-ти регионах. По абсолютным размерам налогового потенциала город находится в числе российских регионов-лидеров, но это определяется, по-видимому, экстенсивными факторами – большим населением, крупной промышленностью и сферой услуг. В то же время, по относительным характеристикам налогового потенциала, таким как величина налоговых доходов на душу населения, особенно при корректировке на прожиточный минимум, Санкт-Петербург близок к среднему для России уровню.

Во-вторых, ряд показателей, характеризующих «качество» налогового потенциала Санкт-Петербурга, намного лучше среднероссийских значений. Так процент выполнения плана по сбору налогов в федеральный бюджет в 1998 г. составил 127,9 % (117 % по России в среднем), прирост налоговой недоимки по отношению к сумме начисленных налогов – 3,7 % (14,5 %), а доля так называемых «живых» денег в отличие от неденежных форм исполнения бюджетов (зачетов, векселей, налоговых освобождений и т.п.) – более 80 % (лучший в России показатель после Таймырского автономного округа и Москвы, средний по России – 52,3 %). Добавим, что в 1999 г. и 2000 гг. прирост налоговой недоимки несколько увеличился, но доля «живых денег» в доходах петербургского бюджета устойчиво росла и достигла к концу 2000 г. 96 %¹⁶⁶.

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

¹⁶⁶ Финансовое положение Санкт-Петербурга. Январь 2000 г./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, www.fincom.spb.ru

Федеральная финансовая помощь никогда не играла существенной роли в бюджете Санкт-Петербурга. В 1998 г. в городских доходах ее удельный вес составил 0,4 % при среднем уровне по России 11,1 %. Интересно, что более низкая, чем в Санкт-Петербурге доля была только у таких специфических в смысле межбюджетных отношений регионах как Ямало-Ненецкий автономный округ и Республика Башкортостан, которые вообще никакой помощи не получали. Даже в бюджете Москвы, являющейся центром российской финансовой системы, за счет помощи формировалось 1.1 % доходов (Таблица 2- 24).

Что касается структуры федеральной финансовой помощи бюджету Санкт-Петербурга, то в 1996 и 1997 гг. наибольшая доля – от 60 до 80 % общей суммы – приходилась на трансферты из ФФПР, затем шли субсидии, субвенции и средства по взаимным расчетам. В 1998 г. Санкт-Петербург получил незначительные объемы трансфертов, и в структуре помощи ведущая роль перешла к федеральным субсидиям. В 1999 г. трансфертов из ФФПР петербургский бюджет не получал, но происходило взаимное погашение задолженности федерального бюджета по трансфертным платежам за 1997-1998 гг. и встречной задолженности городского бюджета. Общее сальдо движения этих средств оказалось положительным для Санкт-Петербурга и составило 44,3 млн. рублей¹⁶⁷. В бюджете Санкт-Петербурга на 2000 г. в качестве доходной статьи был включен единственный вид федеральной финансовой помощи – это «Средства, перечисленные федеральными органами на компенсацию потерь бюджета Санкт-Петербурга по льготам, предоставленным работникам этих ведомств на проезд в городском транспорте» в размере 99 млн. рублей¹⁶⁸.

В 2001 г., как мы уже отмечали в первой главе, система вертикальных межбюджетных отношений Российской Федерации существенно изменилась. Увеличилась доля федерального бюджета в общих доходах бюджетной системы, но одновременно возросли объемы вертикального перераспределения бюджетных средств. Расчеты по утвержденной на 2001 г. методике распределения трансфертов из ФФПР не дают Санкт-Петербургу права на получение этого вида финансовой помощи. Кроме Санкт-Петербурга еще 19 российских регионов не будут получать трансферты. Новым для федерального бюджета стало образование распределяемого между субъектами федерации Фонда компенсаций. Он предназначен для финансирования некоторых расходных обязательств федерального уровня, возложенных на региональные бюджеты, прежде всего на выплату пособий на детей и реализацию закона об инвалидах. Из этого фонда Санкт-Петербург должен получить в 1119 млн. рублей субвенций или 3,3 % от общероссийской суммы. Именно такая цифра отражена одновременно и в федеральном, и в петербургском бюджетах на 2001 г.¹⁶⁹ Кроме того, изменения произошли и в области распределения некоторой части расходов на дорожное хозяйство. По статье

¹⁶⁷ Санкт-Петербург. 1999-2000./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.59.

¹⁶⁸ Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.46.

¹⁶⁹ См. Приложение 1 к Закону Санкт-Петербурга "О бюджете Санкт-Петербурга на 2001 год"/ <http://www.fincom.spb.ru> и Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.».

федерального бюджета «Государственная поддержка дорожного хозяйства» (20300 млн. рублей), появившейся в 2001 г., Санкт-Петербургу выделено 1686 млн. рублей или 8,3 %¹⁷⁰.

Уже по этим двум примерам заметно какие значительные трансформации произошли в содержании и величине межбюджетных потоков в 2001 г. К сожалению, пока недостаточно данных для оценки всех происшедших перемен в балансе финансовых потоков между Санкт-Петербургом и федерацией. В то же время, тенденции развития городской экономики, положение с бюджетными доходами и другие факторы говорят о том, что принципиальная характеристика Санкт-Петербурга как региона-донора не могла измениться.

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

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

Санкт-Петербургу принадлежит второе место в стране также и по удельным затратам федерального бюджета на здравоохранение (109 руб. на чел.). В Москве этот

¹⁷⁰ Приложение 14 к К Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.» : Распределение субвенций и субсидий субъектам Российской Федерации по разделу федерального бюджета «Финансовая помощь бюджетам других уровней» на 2001 г.

показатель составляет 315 рублей. По прямым расходам федерации на образование (177 рублей на чел.) Санкт-Петербург занимает шестое место в России после Москвы (381 руб.), Эвенкийского автономного округа (226 руб.), Томской области (210 руб.), Корякского автономного округа (187 руб.) и Хабаровского края (179 руб.).

Сравним теперь абсолютные величины прямых федеральных расходов на территории Санкт-Петербурга и ассигнований городского бюджета на аналогичные цели. В 1998 г. на образование федеральный бюджет выделил около 831 млн. рублей, а городской – 3204,1 млн. рублей, т.е. примерно в 3,8 раза больше. Расходы на здравоохранение соотносились как 501 млн. рублей и 1888 млн. рублей (превышение городского бюджета – 3,7 раза), ассигнования на культуру – 286 млн. рублей и 371,8 млн. рублей (в 1,2 раза), социальные расходы – 27 млн. рублей и 1335,5 млн. рублей (в 49 раз), расходы на государственное управление – 163 млн. рублей и 486,6 млн. рублей (в 2,9 раза) и т.д.¹⁷¹ Кроме того, федеральный бюджет тратил значительные суммы на поддержку реального сектора городской экономики (промышленность, энергетика, транспорт, дорожное хозяйство и связь). К сожалению, точными цифрами о них мы не располагаем. Понятно, что расходы федерального и городского бюджетов по одной и той же статье имеют неодинаковую структуру, различных получателей и плохо сопоставимы между собой. И все же, приведенные данные создают некоторое представление о роли федерального бюджета в финансировании социального и ряда других секторов петербургской экономики.

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

В 1999 г. федеральный бюджет намеревался выделить на финансирование целевых инвестиционных программ по Санкт-Петербургу 130,9 млн. рублей, фактически городом было получено 120,1 млн. рублей (91,8 %). Кроме того, на строительство метро за счет дополнительных доходов федерального бюджета планировалось выделить 170,7 млн. рублей и за счет платежей по штрафным санкциям – 52,5 млн. рублей, из которых фактически поступило 56 и 11 млн. рублей¹⁷². В 2000 г. федеральный бюджет планировал профинансировать в Санкт-Петербурге целевые

¹⁷¹ Расчитано по : Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков. Ред. А.М.Лавров./ М., - Диалог-МГУ, 1999 г., с.178; Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.49.

¹⁷² Санкт-Петербург. 1999-2000./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.59.

программы развития в общей сумме 341 млн. рублей. Из них наибольшие объемы средств должны были пойти на строительство сооружений защиты Санкт-Петербурга от наводнений – 136 млн. рублей, строительство метрополитена – 116 млн. рублей и федеральную программу «Сохранение и развитие исторического центра Санкт-Петербурга» – 41 млн. рублей¹⁷³. В 2001 г. федеральный бюджет выделил средства в размере 315 млн. рублей на реализацию только одной программы развития, связанной с реконструкцией исторического центра Санкт-Петербурга¹⁷⁴.

Что касается инвестиций в основной капитал, то в 1998 г. по средним и крупным предприятиям Санкт-Петербурга вложения за счет федерального бюджета составили 4,0 % от общего объема (575,9 млн. рублей), за счет городского бюджета – 10,1 % (1454 млн. рублей), а за счет внебюджетных источников и средств частных лиц было вложено 86,7 % (12482 млн. рублей) из общей суммы в 14397,7 млн. рублей¹⁷⁵. В 1999 г. доля инвестиций федерального бюджета сократилась до 3 %, а городского – наоборот возросла до 14 %¹⁷⁶.

Специфической формой содействия федерального правительства инвестиционной деятельности в регионе выступают гарантии и частичная оплата процентов по займам Международного и Европейского банков реконструкции и развития (МБРР и ЕБРР). На 1 января 1998 г. Санкт-Петербург находился на 4-м месте в России по объему и выделенных, и реально использованных займов этих международных финансовых организаций. Доля города в общей сумме выделенных России займов составляла 4,41 % (примерно 252 млн. долларов), использовано было 4,15 % от общероссийской суммы (около 75 млн. долларов). К началу 2000 г. по данным Администрации Санкт-Петербурга задолженность по кредитам ЕБРР и МБРР составляла 80,2 млн. долларов¹⁷⁷. Сотрудничество с МБРР и ЕБРР позволяло и позволяет городу не только получать значительные средства на весьма выгодных условиях, но и дало возможность решить такие важнейшие проблемы как повышение инвестиционной привлекательности, выпуск еврооблигаций, получение займов в зарубежных коммерческих банках без гарантий центрального правительства и т.д.

В системе общественных финансов Санкт-Петербурга большой удельный вес занимают территориальные отделения государственных внебюджетных фондов, среди которых наибольшее значение имеют Пенсионный фонд, Государственный фонд занятости населения, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования. В 1996-1998 гг. во внебюджетных фондах

¹⁷³ Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.46.

¹⁷⁴ Приложение № 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.» : Распределение ассигнований из федерального бюджета на финансирование программ развития регионов в 2001 г.

¹⁷⁵ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.794, 799.

¹⁷⁶ Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 153.

¹⁷⁷ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, <http://www.fincom.spb.ru>

концентрировались средства, превышавшие 60 % поступлений в городской бюджет. Доля территориальных отделений фондов в собираемых на территории города доходах постоянно повышалась и к 1998 г. достигла 94,2 % по социальным и 66,7 % по дорожным фондам (Таблица 2- 25). Этот факт можно рассматривать одновременно как свидетельство улучшения позиций Санкт-Петербурга в распределении соответствующих доходов, так и рационализации встречных финансовых потоков в системе фондов.

Анализ бюджета региона совместно с доходами и расходами федерального бюджета на его территории, а также с учетом поступлений и расходов средств в рамках внебюджетных фондов позволяет заключить, что Санкт-Петербург в любом случае имеет значительное положительное сальдо в отношениях с центром (Таблица 2- 26). С точки зрения общественных финансов Российской Федерации, на территории города генерируются прибавочные средства, которые становятся источником федеральных бюджетных и внебюджетных доходов. В 1998 г. доходы петербургского бюджета, федерального бюджета и внебюджетных фондов превышали соответствующие расходы на территории города на 17,4 %. Эта величина позволяет судить о масштабах реального «донорства» Санкт-Петербурга и о степени самообеспеченности городских общественных финансов.

До сих пор мы рассматривали взаимосвязи федерального и петербургского бюджета в относительных величинах (удельные показатели, отношение к среднероссийскому уровню и т.п.). А сейчас попробуем привести некоторые абсолютные цифры, характеризующие межбюджетные финансовые потоки. В 1998 г. ВРП Санкт-Петербурга составил 126865,9 млн. рублей¹⁷⁸, доходы городского бюджета по данным государственной статистики – 16268,5 млн. рублей, расходы – 15882,7 млн. рублей¹⁷⁹. Федеральная финансовая помощь (в основном – федеральные субсидии) была небольшой и в относительном, и в абсолютном выражении – 198,7 млн. рублей¹⁸⁰. Федеральный бюджет расходовал на территории Санкт-Петербурга примерно 2953,1 млн. рублей¹⁸¹. При этом, в федеральный бюджет поступило с территории Санкт-Петербурга налоговых доходов не менее 9190,1 млн. рублей¹⁸². Доходы

¹⁷⁸ Российский статистический ежегодник./ Госкомстат России. – М., 2000, с.258.

¹⁷⁹ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.766, 768. Данные государственной статистики приводятся по цифрам Министерства финансов Российской Федерации и несколько отличаются от информации Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга.

¹⁸⁰ Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.49.

¹⁸¹ Исходя из среднедушевых расходов в 629 рублей и постоянного населения в 4695 тыс.чел : Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков. Ред. А.М.Лавров./ М., - Диалог-МГУ, 1999 г., с.178; Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с20.

¹⁸² В 1998 г. налоговые доходы Санкт-Петербурга составили 14860,3 млн. рублей, доля федерации в общих налоговых доходах составляла 38,5 %. Отсюда нетрудно посчитать общие налоговые доходы, собранные на территории города. Первичные данные : Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.49; Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков. Ред. А.М.Лавров./ М., - Диалог-МГУ, 1999 г., с.168.

социальных внебюджетных фондов (пенсионного фонда, фонда социального страхования, территориальных фондов обязательного медицинского страхования и фонда занятости населения) находились на уровне 10995,7 млн. рублей, а расходы – 10868 млн. рублей¹⁸³. Уже на основе этих данных можно заключить, что приток федеральных средств на территорию города составил примерно 3151,8 млн. рублей (финансовая помощь плюс прямые расходы федерального бюджета), а отток – около 9317,8 млн. рублей (налоговые доходы федерального бюджета плюс превышение доходов над расходами социальных внебюджетных фондов). Общий баланс для города – отрицательный, его величина достигает 6159 млн. рублей. Получается, что исчисленный таким образом чистый вклад Санкт-Петербурга в систему общественных финансов страны достигает 4,8 % регионального ВРП, или 1311 рублей в год в расчете на душу населения.

Разумеется, данные расчеты весьма приблизительны. С одной стороны, в них не учтены, например, расходы федерального бюджета на территории города на военные цели и другие, проходящие мимо системы Федерального казначейства, финансирование международной деятельности центрального правительства в Санкт-Петербурге, затраты на погашение части федерального государственного долга, образовавшегося в результате разнообразной помощи городу в прошлые годы и т.п. Эти средства, если их можно было бы оценить, с точки зрения Санкт-Петербурга должны считаться притоком федеральных финансовых ресурсов. С другой стороны, не включены в расчеты таможенные доходы, поступающие в федеральный бюджет от внешнеторговой деятельности петербургских компаний. В 1998 г. зарегистрированные на территории Санкт-Петербурга фирмы экспортировали товаров и услуг на сумму 1588,2 млн. долларов¹⁸⁴. Экспортируемые товары практически не облагались таможенными пошлинами. Импорт составлял 3632,4 млн. долларов. Если принять средний уровень таможенного обложения импорта из стран вне СНГ за 20 %, то таможенные доходы могли достигать 665 млн. долларов, или около 6717 млн. рублей по среднегодовому курсу 10,1 рубля за доллар (5,2 % ВРП). Таможенные доходы, хотя и с большими допущениями, можно считать одним из видов исходящих с территории региона бюджетных ресурсов.

По нашим приблизительным расчетам получается, что чистый вклад Санкт-Петербурга в финансовую систему страны может измеряться величинами, близкими к 10 % ВРП. Много это или мало ? К сожалению, у нас недостаточно данных для того, чтобы повторить подобные расчеты для каждого региона и точно ответить на данный вопрос. По-нашему мнению, полезную информацию к размышлению может дать сопоставление ВВП страны и суммарного ВРП российских регионов. Как известно, в состав ВВП, в отличие от валового регионального продукта, включаются оборона, государственное управление, финансово-посреднические операции и внешняя торговля, учитываемые только на национальном уровне. Следовательно, разница этих двух показателей указывает на вклад финансовой сферы и внешней торговли в формирование ВВП страны, а также, в определенном смысле, и на масштабы

¹⁸³ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.772, 773.

¹⁸⁴ Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.846.

общероссийского государственного потребления, которые осуществляются в интересах и за счет всех граждан и субъектов федерации. В 1998 г. превышение ВВП России над суммой региональных ВРП составляло 294 млрд. рублей, или 12,2 % ВРП¹⁸⁵. Собственно говоря, на этой основе трудно сделать какие-либо выводы применительно к Санкт-Петербургу, поэтому мы оставим приведенную цифру без дальнейших комментариев и приведем ее просто для сведения наших читателей.

Анализ взаимоотношений федерального и петербургского бюджета позволяет заключить следующее. Во-первых, в сложившейся системе федеральных финансовых связей Санкт-Петербург имеет значительное положительное сальдо. Доходы федерального бюджета, собираемые на территории города почти в 3 раза превышают прямые федеральные расходы. По этим и другим параметрам Санкт-Петербург является регионом-донором федерального бюджета и российской финансовой системы. В то же время, необходимо признать, что «донорство» в финансовом смысле пока не имеет точного и общепризнанного определения. Комплексная оценка денежных потоков между центром и городом также сдерживается недостатком информации и отсутствием методологической базы для проведения соответствующего анализа.

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

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

2.4. ПЕТЕРБУРГСКАЯ МОДЕЛЬ ФИНАНСОВЫХ

¹⁸⁵ Российский статистический ежегодник. / Госкомстат России. – М., 2000, с.258.

ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ.

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

Во-первых, муниципальные образования созданы на уровне ниже районного звена в административном делении Санкт-Петербурга, выборные общегородские органы местного самоуправления не формируются. Сфера ответственности и размеры муниципальных образований относительно небольшие, но их количество довольно велико. Органы местного самоуправления не являются чьими-либо правопреемниками, а образованы в новых границах. Юридические основы формирования системы местного самоуправления заложены в июне 1997 г., когда Законодательное Собрание Санкт-Петербурга приняло законы «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» и «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», в соответствии с которыми в городе образовано 111 муниципальных образований. Их представительные органы (муниципальные советы) были сформированы к марту 1998 г. Выборы депутатов муниципальных образований второго созыва состоялись 25 июня 2000 г. Муниципальные образования очень разнородны и по статусу (82 муниципальных округа, 8 городов и 21 поселок), и по численности населения (от 106 жителей в поселке Серово до 142 тысяч в городе Колпино), и по экономическому потенциалу, и по состоянию социальной сферы¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Санкт-Петербург. 1999-2000./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, - СПб., 2000, с.51.

Во-вторых, масштабы финансовой деятельности муниципальных образований сравнительно невелики по сравнению с бюджетом Санкт-Петербурга. В 1998 г. суммарное исполнение всех местных бюджетов по утвержденным источникам доходов составило 287,5 млн. рублей (примерно 1,6 % от доходов консолидированного бюджета Санкт-Петербурга). Расходная часть местных бюджетов была исполнена в сумме 199 млн. рублей (1,1 % соответственно)¹⁸⁷. В 1999 г. исполнение местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга составило 1,1 % доходов и расходов¹⁸⁸. В 2000-2001 г. доля муниципальных образований в доходах и расходах консолидированного бюджета Санкт-Петербурга постепенно увеличивались и достигла примерно 3 %.

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

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

¹⁸⁷ Информация Отдела местных бюджетов Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга, январь 2001 г.

¹⁸⁸ Расчитано по : Санкт-Петербург. 1999-2000./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.69-76.

политику (8,4 %) (Таблица 2- 27).

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

В бюджете Санкт-Петербурга на 2001 г. за счет таких видов городских доходов как налог на рекламу и государственная пошлина предусмотрено создание централизованных средств, из которых формируется фонд финансовой поддержки муниципальных образований и производится финансирование некоторых программ развития. Все муниципальные образования разбиты на 7 групп в зависимости от численности населения и статуса. Для каждой группы установлено по 12 видов городских нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, охватывающих основные виды деятельности муниципальных органов. На этой основе рассчитаны минимально необходимые расходы местных бюджетов, в общей сложности составившие 485,3 млн. рублей. Если в муниципалитете собственные доходы ниже минимально необходимых, ему выделяются трансферты из фонда финансовой поддержки. Выплата трансфертов производится ежемесячно, по мере формирования фонда. Удельный вес каждого нуждающегося муниципалитета в фонде заранее определен и закреплён в законе о бюджете.

Механизм межбюджетных отношений, сложившийся в Санкт-Петербурге к середине 2001 г. напоминает некоторые черты финансового взаимодействия центра и регионов Российской Федерации в 1996-1998 гг. Действительно, в то время доходные источники региональных бюджетов были закреплены на 3 года, но абсолютная величина фонда финансовой поддержки регионов не устанавливалась, а распределение трансфертов не зависело от степени использования регионального налогового потенциала. С тех пор отношения федерального и региональных бюджетов прошли немалый путь. По существу, развитие межбюджетного механизма в рамках Санкт-Петербурга происходит в том же самом направлении. Основной целью реформирования межбюджетных отношений между городским и местным уровнями в 2001-2003 гг. является постепенная передача бюджетных полномочий от органов государственной власти местному самоуправлению. Конкретные мероприятия реформы включают установление долгосрочных нормативов поступления регулирующих доходов в местные бюджеты, разработку и закрепление на срок не менее 3 лет порядка распределения трансфертов из фонда финансовой поддержки, установление критериев предоставления субвенций из бюджета Санкт-Петербурга и т.д.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Программа реформирования бюджетной системы Санкт-Петербурга. Приложение к распоряжению

Даже такой краткий взгляд на финансовые аспекты местного самоуправления показывает, насколько сильно ситуация в Санкт-Петербурге отличается от других регионов страны. В бюджетной системе Российской Федерации доля муниципальных финансов превышает удельный вес региональных, а в Санкт-Петербурге местные бюджеты почти в 30 раз меньше городского. Большинство российских муниципальных образований имеют дефицитные бюджеты, а в Санкт-Петербурге наоборот – переходящие остатки средств. В некоторых регионах отмечен отказ муниципалитетов от ряда своих прав и обязанностей в пользу субъектов федерации, а Администрация Санкт-Петербурга только в 2000 г. назвала своей долгосрочной задачей постепенную передачу местным органам бюджетных полномочий. Это и неудивительно, ведь петербургская политика развития местного самоуправления и создания его финансовых основ намного отличается той, что была принята в подавляющем большинстве российских регионов. До сих пор нельзя однозначно заявить, правильным или ошибочным является подход Санкт-Петербурга, поскольку критерии оптимальности бюджетной и финансовой децентрализации пока еще не выработаны. Однако, наверное, никто не будет возражать, если мы отметим в качестве положительного опыта Санкт-Петербурга по организации отношений с муниципальными бюджетами такие моменты как сохранение единства бюджетного комплекса города в наиболее трудный период его развития, сведение к минимуму конфликтов по поводу распределения доходных и расходных полномочий, децентрализацию бюджетных ресурсов не в виде кампании, а по мере готовности муниципалитетов заместить городские финансовые органы и более эффективно выполнить их роль.

2.5. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА (2001-2004 ГГ.).

- Перспективный финансовый план и основные количественные характеристики развития бюджетной системы (подробнее о базовых показателях, принятых за основу : ВРП, инфляция, курс, налогооблагаемая база и т.д.).
- Программа реформирования бюджетной системы Санкт-Петербурга (какое влияние окажет программа на структуру и величину расходов).
- Направления развития связей городского и федерального бюджетов (помощь и компенсации на финансирование «федеральных мандатов», анализ прямых расходов и инвестиционной деятельности федерального бюджета и т.д.).
- Перспективы развития финансовой деятельности муниципальных образований.
- Бюджет и внебюджетные фонды, а также региональные отделения государственных внебюджетных фондов.

Вывод : бюджет превращается в основной механизм реализации городской экономической политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Мы закончили краткий анализ системы межбюджетных отношений Российской Федерации и участия в ней общественных финансов Санкт-Петербурга. По нашему мнению, российская бюджетная система носит переходный характер. Понятие переходности включает в себя перестройку принципов государственной экономической деятельности, создание нового механизма бюджетных отношений и поиск соответствующей стратегии реформирования вертикальных бюджетных связей. В этих условиях, на всех уровнях бюджетной системы происходят крупные изменения в области доходной базы, расходных полномочий, межбюджетных отношений.

Бюджетный федерализм представляется нам итогом взаимодействия исторических, социальных, политических, микро- и макроэкономических факторов. Традиционная экономическая теория описывает лишь одну его сторону этого явления, а именно : оптимальное распределение бюджетных ресурсов между уровнями управления для максимизации предоставления общественных благ и стимулирования экономического роста. В период рыночных преобразований оптимальное распределение оказалось невозможным, поскольку была нарушена связь распределения бюджетных ресурсов и производства товаров и услуг для общественного потребления. Неудивительно, что в Российской Федерации сложилась модель бюджетного федерализма, которая является результатом стихийного развития, а не итогом осознанного выбора.

В самом общем виде систему межбюджетных отношений Российской Федерации можно охарактеризовать как переходную, несбалансированную и основанную на противоречии между правами и обязанностями бюджетов различных уровней. Главной чертой сложившейся системы нам кажется ее асимметричный характер, а именно : расходные обязательства сдвинуты в сторону региональных, а доходные полномочия сконцентрированы в федеральном бюджете. В результате, приобрела широкие масштабы неформальная деятельность регионов, направленная на компенсацию сложившейся асимметрии, что и не позволило пока реализовать преимущества бюджетной децентрализации. Более того, нынешняя организация межбюджетных связей вошла в противоречие с избранным курсом политических и экономических реформ, включающим снижение налоговой нагрузки на экономику, концентрацию ресурсов на федеральном уровне для решения общенациональных задач и административную централизацию. Следовательно, возникла необходимость в появлении новой системы бюджетного федерализма, лучше отвечающей задачам современного этапа развития страны. Формирование ее началось с 2001 г. и предполагает в краткосрочном и среднесрочном плане централизацию бюджетных ресурсов и лишь затем – постепенную децентрализацию по мере появления среды, в которой передача средств в бюджеты нижних уровней приведет к улучшению использования общественных финансов. Это создает известные противоречия между стратегией и тактикой в осуществлении бюджетных реформ.

Количественный анализ движения средств между уровнями бюджетной системы также подтверждает заключение об асимметричном и противоречивом

характере российских межбюджетных отношений. По нашему мнению, перспективным направлением такого анализа является расширение трактовки межбюджетных отношений и включение в это понятие всех видов финансовых потоков, перемещающихся между уровнями бюджетной системы и внебюджетных фондов. Только это позволит создать близкую к реальности модель межбюджетных отношений и предложить пути формирования прозрачного механизма вертикального и горизонтального распределения доходных источников и расходных полномочий. Именно в данном направлении должно идти развитие российского бюджета.

В 1990-х годах сложилось несколько вариантов участия российских регионов в системе межбюджетных отношений. Условно их можно назвать классифицировать как «столичный», «ресурсный», «нейтральный», «зависимый» варианты, для которых различаются состояние экономики, баланс финансовых потоков, масштабы и направления неформальной деятельности региональных властей. В Санкт-Петербурге сложился особый, «технократический» способ включения в бюджетную систему страны. Отличительными его чертами является опора на диверсифицированный экономический потенциал, относительно небольшой приток финансовых ресурсов из других регионов и федерального бюджета, четкая стратегия реформирования бюджетных отношений. «Технократическая модель» обеспечила устойчивость и самостоятельное развитие бюджета города в период реформ и уже поэтому заслуживает подробного анализа.

Начиная с 1992 г. бюджетная система Санкт-Петербурга прошла несколько стадий, включавших строительство финансовой пирамиды, долговой кризис, использование зарубежных источников финансирования, реформу бюджетного процесса, а также болезненное приспособление к новой макроэкономической ситуации после августа 1998 г. Только с 2001 г. стало возможно говорить о выходе городской экономики и общественных финансов на траекторию устойчивого развития. С нашей точки зрения, для бюджетной политики такого региона как Санкт-Петербург, одна из главных проблем в области общественных финансов состояла в отношениях с федеральным центром. Причем имеется в виду не неизбежное перераспределение бюджетных средств в рамках федерации, изменения в механизме финансовой помощи и другие подобные меры, а скорее отсутствие у центрального правительства макроэкономической стратегии и возможности адекватно довести ее до регионального уровня. Так например, неправильная оценка динамики ставок на внутреннем кредитном рынке и отсутствие федерального регулирования в 1995-1996 гг. привели к строительству финансовой пирамиды и глубокому бюджетному кризису. Невозможность предвидеть девальвацию рубля в 1998 г. заставила сконцентрировать усилия на выпуске зарубежного займа, который первоначально казался самым дешевым способом финансирования, но создал дополнительную нагрузку на городские финансы. Трудности прогнозирования экономического развития в 1999 г. дали толчок к серьезным сокращениям расходов в реальном выражении, что негативно сказалось на состоянии бюджетного сектора. Скорее всего, именно непонимание перспектив изменения экономической ситуации в стране, невозможность прогноза, нехватка информации для собственного финансового планирования приводили к наибольшим издержкам при определении направлений развития петербургского бюджета. Проблемы, связанные с макроэкономической политикой федерального правительства

оказали наибольшее негативное воздействие на общественные финансы субъектов федерации, участвующих в системе межбюджетных отношений на основе «технократической модели». Этот урок необходимо учесть при выработке направлений реформы вертикальных бюджетных связей.

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

По-видимому, на этой основе мы можем сделать вывод о завершении, в основном, сложнейшего процесса трансформации экономики и общественных финансов Санкт-Петербурга. Разумеется, в городском хозяйстве и бюджете сохраняется немало проблем. Переход на стадию устойчивого развития предъявляет новые требования ко всем элементам экономического и финансового механизма. И все же, в Санкт-Петербурге создана самостоятельная, сбалансированная и эффективно работающая бюджетная система. Хочется надеяться, что петербургские власти смогут правильно воспользоваться этим мощным инструментом экономической политики.

СПИСОК ТАБЛИЦ.

- Таблица 1-1. Распределение расходов в бюджетной системе СССР (%).
- Таблица 1-2. Операции расширенного правительства Российской Федерации в 1992-1999 гг. (% ВВП).
- Таблица 1-3. Структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета по уровням бюджетной системы Российской Федерации в 1992-1999 гг. (%).
- Таблица 1-4. Децентрализация российской бюджетной системы.
- Таблица 1-5. Двусторонние соглашения правительства РФ и субъектов федерации по бюджетно-финансовым вопросам.
- Таблица 1-6. Показатели асимметрии бюджетного федерализма в 1993-1998 гг.
- Таблица 1-7. Доля налогов, фактически перечисленных в федеральный бюджет, % от общей суммы собранных налогов.
- Таблица 1-8. Изменения в распределении налогов (% от сбора налогов, поступающий в субнациональные бюджеты).
- Таблица 1-9. Структура доходов региональных и местных бюджетов (%).
- Таблица 1-10. Основные показатели структуры расходов в 1995-2000 гг. (% ВВП, бюджет).
- Таблица 1-11. Основные федеральные мандаты в 1998 г. (*)
- Таблица 1-12. Финансовая помощь бюджетам субнационального уровня.
- Таблица 1-13. Структура финансовой помощи регионам, %.
- Таблица 1-14. Факторы динамики доходов в 1995-2000 гг. (% ВВП).
- Таблица 1-15. Показатели дисбаланса субнациональных бюджетов (% ВВП).
- Таблица 1-16. Размер и структура субнационального долга и гарантий по займам и кредитам в 53 регионах РФ по состоянию на 1 января 1999 г.
- Таблица 1-17. Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации на душу населения.
- Таблица 1-18. Показатели бюджетных ресурсов и сравнительной стоимости оказания бюджетных услуг в субъектах федерации.
- Таблица 1-19. Баланс финансовых потоков между центром и регионами в 1996-1998 гг.
- Таблица 1-20. Территориальные особенности налогового потенциала.
- Таблица 1-21. Финансовая помощь из федерального бюджета.
- Таблица 1-22. Прямые расходы федерального бюджета в регионах в 1998 г.
- Таблица 1-23. Некоторые характеристики "консолидированных" и "расширенных" бюджетов регионов в 1998 г.
- Таблица 1-24. Некоторые показатели состояния экономики и бюджетной сферы субъектов федерации (1998, рублей на душу населения).
- Таблица 1-25. Некоторые характеристики баланса финансовых потоков между федеральным и региональным уровнями финансовой системы (1998, % к ВРП).
- Таблица 1-26. Структуры местных органов власти в субъектах Российской Федерации (по состоянию на середину 1999 г.).
- Таблица 1-27. Структуры местных органов власти в субъектах Российской Федерации и количество муниципальных бюджетов.
- Таблица 1-28. Доходы и расходы местных бюджетов Российской Федерации в 1997 г. (%).

Таблица 1-29. Структура доходов и заемных средств бюджетов местного уровня в целом по Российской Федерации, 1998 г.

Таблица 1-30. Некоторые характеристики доходов и расходов местных и региональных бюджетов в 1998 г. (*)

Таблица 1-31. Общая схема разграничения некоторых расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г.

Таблица 1-32. Общая схема разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г.

Таблица 1-33. Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации.

Таблица 2-1. Основные социально-экономические показатели Санкт-Петербурга.

Таблица 2-2. Валовой региональный продукт.

Таблица 2-3. Удельный вес региона в общероссийских основных социально-экономических показателях в 1998 г. (%)

Таблица 2-4. Отраслевая структура ВРП в 1997 г. (%).

Таблица 2-5. Распределение среднегодовой численности занятых по отраслям экономики в 1998 г.

Таблица 2-6. Распределение среднегодовой численности занятых по отраслям экономики в Санкт-Петербурге (%).

Таблица 2-7. Физический объем промышленного производства в 1999 по сравнению с 1990 г. по отраслям промышленности.

Таблица 2-8. Отраслевая структура промышленности по объему продукции (%).

Таблица 2-9. Некоторые показатели деятельности малых предприятий (МП).

Таблица 2-10. Некоторые показатели статистики правонарушений в 1998 г.

Таблица 2-11. Некоторые индикаторы деятельности теневого сектора экономики.

Таблица 2-12. Инвестиционный потенциал и инвестиционный риск.

Таблица 2-13. Некоторые показатели динамики денежных доходов и расходов населения.

Таблица 2-14. Отношение инвестиций в основной капитал к ВРП.

Таблица 2-15. Некоторые характеристики внешнеэкономической деятельности и иностранных инвестиций в 1998 г.

Таблица 2-16. Доходы и расходы бюджета Санкт-Петербурга в отношении к ВРП.

Таблица 2-17. Перспективный финансовый план Санкт-Петербурга на 2001-2004 годы (без учета доходов бюджетных учреждений от платных услуг и расходов бюджетных учреждений за счет данных средств).

Таблица 2-18. Основные показатели бюджета Санкт-Петербурга за 1997-2000 годы.

Таблица 2-19. Проектируемые расходы бюджета Санкт-Петербурга на 2001-2003 гг.

Таблица 2-20. Динамика долга Санкт-Петербурга (1995-1997 гг. - млрд. руб., с 1998 г. - млн. руб.).

Таблица 2-21. Результаты расчета трансферта ФФПР на 2001 г. для ряда регионов Российской Федерации.

Таблица 2-22. Баланс финансовых потоков федерального бюджета и региона.

Таблица 2-23. Характеристики территориальной структуры налогового потенциала.

Таблица 2-24. Финансовая помощь из федерального бюджета.

Таблица 2-25. Характеристики внебюджетных фондов.

Таблица 2-26. Бюджет региона с учетом доходов и расходов федерального бюджета и внебюджетных фондов на его территории в 1998 г.

Таблица 2-27. Исполнение местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга в 1998-1999 гг., тыс.руб.

Таблица 1-1. Распределение расходов в бюджетной системе СССР (%).										
	1926/27	1932	1940	1946	1955	1965	1975	1980	1985	1990
Государственный бюджет СССР	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
в т.ч.										
Союзный бюджет	48.1	77.0	75.8	79.5	73.9	42.5	51.1	53.6	52.5	49.5
Бюджеты союзных республик	51.9	230.0	24.2	20.5	26.1	57.5	48.9	46.4	48.5	50.5
из них бюджеты АССР	17.6	6.0	7.0	6.3	11.6	36.7	31.0	30.3	31.6	33.8
местные бюджеты	34.3	17.0	17.2	14.2	14.5	20.8	17.9	16.1	15.9	16.7
Источник :										
Сомоев Р.Г. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации./ Санкт-Петербургский университет экономики и финансов, - СПб., 1999, с.31.										

Таблица 1-2. Операции расширенного правительства Российской Федерации в 1992-1999 гг. (% ВВП).								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Федеральное правительство, общий баланс	-10.4	-6.5	-11.4	-5.7	-8.4	-7.1	-5.9	-4.7
Федеральное правительство, первичный баланс	-9.7	-4.6	-9.4	-2.2	-2.5	-2.5	-1.3	1.6
Доходы	16.6	13.7	11.8	12.9	12.5	12.3	11.0	13.4
Расходы	27.0	20.2	23.2	18.6	20.9	19.4	16.9	18.1
Региональные правительства*, общий баланс	1.5	0.6	0.5	-0.3	-0.4	-0.9	-1.2	0.0
Региональные правительства, первичный баланс	13.5	16.7	18.0	15.6	16.4	18.5	16.2	15.8
Доходы	11.9	14.1	13.9	13.7	13.4	15.1	14.2	14.0
Расходы	12.0	16.1	17.5	15.9	16.7	19.4	17.4	15.9
Внебюджетные фонды, общий баланс	2.5	0.6	0.5	0.0	-0.1	0.1	-0.9	0.9
Внебюджетные фонды, первичный баланс	10.9	8.6	9.0	8.0	8.1	9.9	8.7	8.6
Доходы	10.9	8.4	8.9	7.5	7.7	9.0	8.2	8.2
Расходы	8.4	8.0	8.6	8.0	8.2	9.8	9.6	7.7
Расширенное правительство, общий баланс	-18.4	-7.4	-10.5	-6.1	-8.9	-7.9	-8.0	-3.2
Расширенное правительство, первичный баланс	-17.7	-5.4	-8.4	-2.6	-3.0	-3.2	-3.4	2.5
Доходы	39.3	36.2	34.6	34.1	33.5	36.5	33.4	35.6
Расходы	57.7	43.6	45.0	40.2	42.4	44.4	41.4	39.4
* Субъекты Федерации и муниципальные органы								
Источник :								
1992-1993 : Russian Federation : Recent Economic Developments / IMF staff country report No.99/100, November 1999, p.67.								
1994-1999 : Russian Federation : Selected Issues / IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.79.								

Таблица 1-3. Структура распределения доходов и расходов консолидированного бюджета по уровням бюджетной системы Российской Федерации в 1992-1999 гг. (%).

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Федеральный бюджет								
Доходы	56.0	51.0	47.0	53.0	50.5	48.2	47.4	50.7
Расходы	61.0	50.0	49.0	49.0	47.5	44.3	49.8	48.0
Бюджеты субъектов РФ*								
Доходы	44.0	49.0	53.0	47.0	49.5	51.8	52.6	49.3
Расходы	33.0	50.0	51.0	51.0	52.5	55.7	50.2	52.0
* Субъекты федерации и муниципальные органы								
Источник :								
Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.504.								

Таблица 1-4. Децентрализация российской бюджетной системы.									
	доходы до трансфертов				федеральны е трансферт ы регионам (% ВВП)	чистые расходы			
	% ВВП			субнациона льный (% от общего)		% ВВП			субнациона льный (% от общего)
	всего	федеральны й	субнациона льный			всего	федеральны й	субнациона льный	
1991	н.д.	н.д.	н.д.	41	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	39
1992	28	16	12	44	1.7	31	19	12	39
1993	25	10	15	58	4.3	32	16	16	50
1994	27	12	15	54	4.5	36	18	18	49
1995	25	14	11	48	1.8	30	15	15	49
1996	27	14	13	48	2.2	35	19	16	46
1997	24	10	14	58	2.6	32	14	18	56
1998	21	9	13	62	1.6	27	12	15	56
1999*	24	12	12	49	1.4	26	13	13	49
(*) - первая половина									
Источник :									
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 124.									

Таблица 1-5. Двусторонние соглашения правительства РФ и субъектов федерации по бюджетно-финансовым вопросам.													
Регион	Дата подписания	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Республика Татарстан	15.02.94	x	x										
Республика Башкортостан	03.08.94	x											
Республика Саха (Якутия)	28.06.95		x	x									
Республика Удмуртия	17.10.95			x			x						
Свердловская область	12.01.96			x	x	x				x	x		x
Краснодарский край	30.01.96			x									
Республика Коми	20.03.96			x	x						x	x	
Хабаровский край	24.04.96						x				x		
Иркутская область	27.05.96						x	x	x		x		x
Нижегородская область	08.06.96										x		
Ростовская область	29.05.96					x							
Санкт-Петербург	13.06.96	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x
Вологодская область	02.07.97										x		
Мурманская область	30.10.97								x		x		x
Ярославская область	30.10.97										x		
Челябинская область	04.07.97								x		x		
1 - можно оставлять до 100 % некоторых федеральных налогов, собранных на территории региона													
2 - индивидуальные соглашения по распределению налогов													
3 - федеральные расходы финансируются за счет федеральных налогов, собранных в регионе													
4 - право проведения индивидуальных взаимозачетов с федеральным бюджетом													
5 - создание золотого фонда для гарантии обязательств региона													
6 - индивидуальные соглашения по перечислению трансфертов и данным для их расчета													
7 - соглашения о "минимальных бюджетах" и распределении налогов для их финансирования													
8 - компенсации федерального бюджета для финансирования переданных региону расходных полномочий													
9 - специальный федерально-региональный фонд финансирования целевых расходов													
10 - финансирование федеральных расходов в регионе отделением федерального казначейства за счет собираемых федеральных налогов													
11 - финансирование региональных программ из федерального бюджета													
12 - право распоряжения доходами и расходами региональных отделений государственных внебюджетных фондов, а также право назначения их руководителей													
Пункты 1-9 не применялись на практике, кроме республик Татарстан, Башкортостан и Саха (Якутия)													
Пункты 10-12 распространяются на все субъекты федерации, независимо от существования соглашений													
Источник :													
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000/ OECD, 2000. pp. 122-123.													

Таблица 1-6. Показатели асимметрии бюджетного федерализма в 1993-1998 гг.						
Регион	бюджетные расходы на душу населения (средний уровень = 1)		доля федеральной помощи в общих доходах, %		доля налогов, переданных в региональные бюджеты, % от собранной суммы	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998
В среднем по регионам РФ	1.00	1.00	18.10	13.15	62.90	62.93
Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия)	1.46	1.56	0.00	7.18	100.00	84.33
Другие республики	0.91	0.77	47.00	35.56	65.60	70.57
Области и края	0.88	0.77	17.60	14.35	62.20	78.13
Города Москва и Санкт-Петербург	1.48	1.80	10.60	1.01	54.60	45.35
Автономные области и округа	2.74	2.48	29.00	7.25	50.30	69.18
в т.ч. нефте - газодобывающие (*)	2.98	7.19	5.20	3.45	49.10	68.70
другие	2.27	1.60	79.40	45.18	67.30	79.14
(*) Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа						
Источник :						
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 122-123.						

Таблица 1-7. Доля налогов, фактически перечисленных в федеральный бюджет, % от общей суммы собранных налогов.								
Субъект федерации	Налог	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Республика Татарстан	Всего	0.1	0.0	16.6	22.7	19.0	24.6	11.1
	Налог на прибыль	0.0	0.0	27.0	34.5	27.6	26.4	23.6
	НДС	0.0	0.0	32.7	41.1	37.9	37.9	22.4
	Акцизы	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Республика Башкортостан	Всего	0.1	0.0	12.5	26.2	27.0	27.0	17.8
	Налог на прибыль	0.0	0.0	18.3	32.1	32.5	32.5	19.9
	НДС	0.0	0.0	23.8	43.6	59.7	59.7	52.1
	Акцизы	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Республика Саха (Якутия)	Всего	1.2	1.2	0.0	0.5	28.3	28.3	22.1
	Налог на прибыль	0.0	0.0	0.0	0.0	36.0	36.0	40.0
	НДС	0.0	0.0	0.0	0.0	68.9	68.9	50.9
	Акцизы	0.0	0.0	0.0	0.0	35.5	35.5	47.2
В среднем по России	Всего	51.7	51.7	30.2	40.9	43.7	43.7	37.1
	Налог на прибыль	41.2	41.2	34.7	36.0	36.0	36.0	37.5
	НДС	74.1	74.1	59.5	68.4	68.4	68.4	62.7
	Акцизы	47.5	47.5	60.0	73.0	84.4	84.4	74.8
Источник :								
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. Лавров А.М., Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.51.								

Таблица 1-8. Изменения в распределении налогов (% от сбора налогов, поступающий в субнациональные бюджеты).								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
НДС	25	25	25	25	25	15	15	0
Налог на прибыль (ставка)	22	22	22	22	22	19	19	19+5(*****)
Подходный налог	100	90	90	100	100	80 (*)	84	99
Акцизы								
нефть, газ, бензин, автомобили	0	0	0	0	0	0	0	100
алкоголь	50	50	50	50	50	50	50	50
другие	100	100	100	100	100	100	100	100
Плата за минеральные ресурсы	(***)	(***)	(***)	(***)	60	60	60(*****)	60(*****)
Спецналог (****)	20	33	33	-	-	-	-	-
Налог с продаж	-	-	-	-	-	100	100	100
Налог на вмененный доход	-	-	-	-	-	50 (**)	50 (**)	50 (**)
(*) Федеральный бюджет получает подходный налог по ставке 3 % (средняя - 15 %)								
(**) Юридические лица платят 25 % в федеральный бюджет и 25 % в социальные внебюджетные фонды, физические лица - 75 % в региональный и местные бюджеты и 25 % в социальные внебюджетные фонды								
(***) Отдельные нормативы по различным видам платежей								
(****) Налог с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства РФ								
(*****) плата за добычу углеводородного сырья. По другим видам ресурсов установлены иные пропорции.								
(*****) Вводится муниципальный налог на прибыль со ставкой 5 %.								
Источники :								
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 127.								
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков/ Ред. Лавров А.М., Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.37.								
Федеральный закон от 31 декабря 1999 г. N 227-ФЗ "О федеральном бюджете на 2000 год" (с изменениями от 10 июля, 5 августа 2000 г.)								
Федеральный закон от 28 декабря 2000 г. О федеральном бюджете на 2001 год./ http://www.akdi.ru/finance/new/								

Таблица 1-9. Структура доходов региональных и местных бюджетов (%).								
	1997		1998		1999		2000 (янв-июнь)	
	Региональные	Местные	Региональные	Местные	Региональные	Местные	Региональные	Местные
Доходы всего	100	100	100	100	100	100	100	100
в т.ч. сбор налогов	69	67	64	64	75	71	76	68
Распределемые налоги	55	54	50	52	60	56	58	53
Регулирующие (*)	31	40	30	38	25	42	23	39
Фиксированные федеральные (**)	3	12	3	12	4	12	4	13
Ограничиваемые на федеральном уровне (***)	21	2	17	2	31	2	31	1
в т.ч. налог на прибыль	19	-	15	-	20	-	25	-
Другие налоги (****)	13	8	14	12	15	15	18	15
Неналоговые доходы	6	2	6	4	6	4	6	4
Трансферты из бюджетов вышестоящего уровня	24	31	30	32	19	25	18	28
(*) Ставки и пропорции распределения устанавливаются ежегодно вышестоящим уровнем власти.								
а) для региональных бюджетов : НДС, подоходный налог, акцизы, налоги на природные ресурсы (есть исключения)								
б) для местных бюджетов : НДС, подоходный налог, налог на вмененный доход, налоги на природные ресурсы (есть исключения)								
(**) Ставки устанавливаются вышестоящим уровнем власти, а правила распределения - федеральным законодательством.								
а) для региональных бюджетов : плата за полезные ископаемые								
б) для местных бюджетов : плата за полезные ископаемые, налог с продаж, налог на имущество предприятий								
(***) Вышестоящий уровень власти устанавливает верхний предел ставок								
а) для региональных бюджетов : налог на прибыль, налог на вмененный доход, дорожные налоги								
б) для местных бюджетов : земельный налог								
(****) Ставки, базы, льготы устанавливаются децентрализованно, но в рамках федерального законодательства								
а) для региональных бюджетов : налог с продаж, налог на имущество предприятий, налог на вмененный доход, лицензионные и регистрационные сборы								
б) для местных бюджетов : лицензионные и регистрационные сборы, налог на имущество физических лиц								
Источник :								
1997-1998 : Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 127.								
1999-2000 : Лавров А., Литвак Дж.М., Сазерленд М. Межбюджетные отношения в России: необходимость налогово-бюджетной автономии субнациональных властей.// Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - Париж, Январь 2001. http://www.oecdworld								

Таблица 1-10. Основные показатели структуры расходов в 1995-2000 гг. (% ВВП, бюджет).				
	1995-1997	1998	1999	первое полу годие 2000, о ценка
Федеральные расходы	19.7	16.9	17.6	16.3
Процентные	4.8	4.5	6.3	5.3
Непроцентные	13.9	11.4	10.0	9.7
зарплата	3.2	3.2	2.6	2.5
трансферты населению	1.9	1.9	1.5	1.6
трансферты регионам	2.1	1.9	1.4	1.4
оборона и безопасность (не включая зарплату)	2.3	2.0	2.2	2.0
капитальные расходы	1.6	0.2	0.4	0.5
прочие	2.9	2.3	1.9	1.6
Бюджетные фонды	1.0	0.9	1.2	1.3
Региональные и местные расходы	17.7	17.4	15.9	14.7
Наиболее важные статьи расходов	16.3	15.2	13.4	12.1
жилье	4.2	3.5	2.7	2.4
здравоохранение	2.5	2.2	2.0	1.8
образование	3.5	3.1	2.8	2.5
прочее	6.2	6.4	5.8	5.5
Бюджетные фонды	0.0	0.3	0.3	0.6
Территориальные дорожные фонды	1.4	2.0	2.2	1.9
Расходы государственных внебюджетных фондов	8.8	9.6	7.7	7.1
Пенсионный фонд	6.4	6.9	5.4	5.0
Фонд занятости	0.4	0.3	0.3	0.2
Фонд социального страхования	1.2	1.2	1.0	1.0
Фонд обязательного медицинского страхования	0.9	1.2	1.0	0.9
Расходы расширенного правительства *	42.7	41.5	39.0	35.6
Непроцентные расходы *	37.8	36.9	32.6	30.2
Наиболее важные консолидированные расходы **	28.2	24.8	22.0	20.4
* за исключением межбюджетных трансфертов				
** непроцентные расходы, за исключением бюджетных и внебюджетных фондов и межбюджетных трансфертов				
Источник :				
Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.90.				

Таблица 1-11. Основные федеральные мандаты в 1998 г. (*)			
	Количество регионов, указавших данный нормативный акт в числе переданных федеральных расходных мандатов в 1998 году (**)	Стоимость для региональных бюджетов в (% ВВП)	% финансирования в 1998 г.
ФЗ от 12.01.95 №5-ФЗ "О ветеранах"	67	1.64	29.3
ФЗ от 24.11.95 №181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"	64	0.64	21.2
ФЗ от 19.05.95 №81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"	62	1.16	39.0
ФЗ от 25.05.98 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих"	34	0.15	69.0
Указ Президента РФ от 05.05.92 №431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей"	30	0.16	25.2
Закон РФ от 15.05.91 №1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС"	35	0.02	34.6
Закон РФ от 09.06.93 №5142-1 "О донорстве крови и ее компонентов"	28	0.02	54.7
Закон РФ от 13.01.96 №12-ФЗ "Об образовании"	27	0.15	31.1
ФЗ от 12.01.96 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле"	26	0.01	56.7
Закон РСФСР от 18.10.91 №1761-1 "О реабилитации жертв политических репрессий"	24	0.08	31.4
Итого по наиболее часто упоминаемым федеральным мандатам (***)		7.74	30.6
(*) 10 федеральных мандатов, упомянутых наибольшим количеством регионов			
(**) Всего опрошено 68 регионов			
(***) 25 мандатов, указанных более чем 2-мя регионами			
Источники :			
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 132.			
Минимальная оценка переданных федеральных расходных мандатов/ Министерство финансов РФ, http://www.minfin.ru/fvr/spend_sep.htm			

Таблица 1-12. Финансовая помощь бюджетам субнационального уровня.			
Год	% к ВВП	% к расходам федерального бюджета	% к доходам субнациональных бюджетов
1992	1.64	8.00	11.80
1993	3.57	18.30	20.10
1994	3.61	16.60	19.90
1995	1.79	10.60	12.40
1996	2.06	13.10	14.30
1997	1.89	12.20	12.00
1998	1.48	10.30	11.10
Источник :			
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. Лавров А.М., Диалог-МГУ - М., 1999 г., с.54.			

Таблица 1-13. Структура финансовой помощи регионам, %.						
Доля в финансовой помощи	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Трансферты	0	9.6	49.8	44.8	46.7	74.7
Дотации	14.9	0	1.7	1.7	2.9	5.3
Субвенции	5.8	11.2	6.8	4.4	3.1	1.4
Взаимные расчеты	77.9	76.7	39	40.5	28.7	24.7
Бюджетные ссуды (*)	1.4	2.4	2.6	8.6	18.5	-6.1
(*) Бюджетные ссуды рассматриваются статистикой как источник финансирования бюджетного дефицита. По этому, непокрытые на конец года ссуды, фактически, можно считать формой финансовой помощи регионам.						
Источник :						
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. Лавров А.М., Диалог-МГУ - М., 1999						

Таблица 1-14. Факторы динамики доходов в 1995-2000 гг. (% ВВП).				
	1995-1997	1998	1999	первое полу годие 2000, о ценка
Федеральные доходы	12.5	11.0	13.4	17.3
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-1.5	0.9	4.8
Изменения экономической политики	0.0	-0.7	1.1	4.2
экспортные налоги	0.0	-0.5	0.2	1.8
прочее	0.0	-0.2	0.9	2.4
Внешние и структурные эффекты	0.0	0.0	0.1	0.2
курс/условия торговли	0.0	0.2	0.0	-0.3
прибыльность/заработная плата	0.0	-0.2	0.1	0.4
Прочие факторы	0.0	-0.8	-0.3	0.5
Справочно : федеральные "наличные" доходы *	9.9	9.0	13.4	17.3
Региональные и местные доходы**	17.0	16.2	15.8	15.8
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-0.9	-1.2	-1.3
Сокращение трансфертов	0.0	-0.9	-1.1	-0.8
Изменения экономической политики	0.0	1.9	1.1	0.1
Внешние и структурные эффекты	0.0	-1.3	-1.2	-1.1
курс/условия торговли	0.0	-1.1	-1.3	-1.5
прибыльность/заработная плата	0.0	-0.2	0.1	0.5
Прочие факторы	0.0	-0.6	0.0	0.5
Доходы государственных внебюджетных фондов	8.8	8.7	8.6	9.1
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-0.2	-0.2	0.3
Изменения экономической политики	0.0	0.0	0.0	0.0
Внешние и структурные эффекты	0.0	0.3	-0.5	-0.4
Прочие факторы	0.0	-0.5	0.2	0.7
Расходы расширенного правительства ***	34.9	33.4	35.6	39.7
Общие изменения по сравнению с докризисным периодом	0.0	-1.5	0.7	4.8
Изменения экономической политики	0.0	1.2	2.1	4.2
экспортные налоги	0.0	-0.5	0.2	1.8
прочее	0.0	1.7	2.0	2.5
Внешние и структурные эффекты	0.0	-0.7	-1.3	-1.1
курс/условия торговли	0.0	-0.7	-1.0	-1.6
прибыльность/заработная плата	0.0	-0.1	-0.3	0.5
Прочие факторы	0.0	-1.9	-0.1	1.7
* за исключением доходов, поступивших в результате взаимозачетов				
** с учетом дорожных фондов				
*** за исключением межбюджетных трансфертов				
Источник :				
Russian Federation : Selected Issues./ IMF staff country report No.00/150, November 2000, p.89.				

Таблица 1-15. Показатели дисбаланса субнациональных бюджетов (% ВВП).			
	1996	1997	1998
Доходы	12.8	13.9	13.2
Федеральная помощь	2.2	2.6	1.6
Расходы	16	17.7	15.2
Дефицит на кассовой основе	-1	-1.2	-0.4
Рост налоговых неплатежей	1.1	0.7	0.7
Рост бюджетных неплатежей	1.1	0	0.7
"Итоговый дефицит"	-1	-0.5	-0.4
Нефинансируемые федеральные мандаты	4.6	5	5.3
"Расширенный итоговый дефицит"	-5.6	-5.5	-5.7
Источник :			
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 138.			

Таблица 1-16. Размер и структура субнационального долга и гарантий по займам и кредитам в 53 регионах РФ по состоянию на 1 января 1999 г.

	Консолидированный долг региона	Региональный долг	Муниципальный долг
Внутренний долг и гарантии			
Млрд. рублей	89.0	50.4	38.6
% от собственных доходов	50.1	н.д.	н.д.
% от ВРП (1997)	6.2	3.5	2.7
Структура долга и гарантий (%)			
Всего	100.0	100.0	100.0
Ценные бумаги	9.0	15.8	0.2
Агрооблигации	3.7	6.6	
Векселя	0.9	1.4	0.2
Банковские кредиты	28.2	18.4	40.9
Бюджетные займы	24.0	18.4	31.3
Гарантии	34.2	39.4	27.5
Просроченный долг (% в каждой категории)			
Всего	35.0	25.0	48.0
Ценные бумаги	29.4	29.3	10.3
Агрооблигации	н.д.	н.д.	н.д.
Векселя	37.5	41.2	3.3
Банковские кредиты	11.4	27.5	1.9
Бюджетные займы	54.7	31.7	72.4
Гарантии	45.7	22.5	89.2
Планируемые расходы по обслуживанию долга (% ежегодных собственных доходов)			
1999	49.7	47.4	52.2
2000	5.2	7.7	2.4
2001	3.1	4.0	2.1
Внешний долг и гарантии			
Млн. долларов США	1272.0	1177.0	96.0
% от собственных доходов	17.9		
% от ВРП (1997)	2.2	2.1	0.2
Структура долга и гарантий (%)			
Всего	100.0	100.0	100.0
Ценные бумаги	31.2	33.7	-
Банковские кредиты	28.8	31.0	2.0
Займы IBRD, EBRD	10.8	3.9	95.4
Гарантии	29.0	31.4	0.6
Просроченный долг (% в каждой категории)			
Всего	9.2	9.4	6.6
Ценные бумаги	0.0	0.0	0.0
Банковские кредиты	29.4	29.2	4.1
Займы IBRD, EBRD	5.0	1.4	6.8
Гарантии	1.0	1.0	-
Планируемые расходы по обслуживанию долга (% ежегодных собственных доходов)			
1999	6.4	7.9	1.0
2000	5.1	6.2	1.1
2001	6.7	8.1	1.7
Источники :			
Russian Federation. OECD Economic Surveys 1999-2000./ OECD, 2000, pp. 145.			

Таблица 1-17. Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов федерации на душу населения						
	доходы на душу населения			расходы на душу населения		
	тыс руб/чел	тыс руб/чел	руб/чел	тыс руб/чел	тыс руб/чел	руб/чел
	1992	1994	1998	1992	1994	1998
	1	2	3	4	5	6
Российская Федерация	16,7	614,8	2818,6	15,2	718,7	2879,7
1 Республика Карелия	19,1	701,5	2725,8	26,5	802,2	2818,7
2 Республика Коми	22,0	772,3	4472,2	21,2	925,9	3214,2
3 Архангельская область	13,3	526,5	2199,2	14,1	640,8	2270,7
4 Ненецкий автономный округ	32,7	802,0	8585,1	51,9	1551,0	8238,3
5 Вологодская область	15,3	618,8	2610,1	15,0	707,3	2730,0
6 Мурманская область	25,1	777,0	4305,7	22,3	927,3	4329,0
7 г. Санкт-Петербург	13,1	2102,4	3438,8	12,7	2268,8	3359,3
8 Ленинградская область	12,7	440,9	2313,4	11,9	477,4	2555,2
9 Новгородская область	16,0	385,8	2278,3	15,3	526,3	2203,0
10 Псковская область	13,2	349,2	1558,0	14,3	483,1	1580,4
11 Брянская область	9,7	367,4	1164,4	9,2	450,9	1136,3
12 Владимирская область	13,5	406,6	1662,2	10,8	481,3	1713,2
13 Ивановская область	11,5	336,5	1393,6	10,9	437,2	1456,6
14 Калужская область	8,9	420,7	1931,1	9,1	536,7	1894,8
15 Костромская область	13,5	429,3	2654,3	12,7	605,1	2823,4
16 г. Москва	21,6	1879,8	5820,8	20,1	1842,9	5808,1
17 Московская область	11,6	540,8	2490,6	9,2	602,3	2607,6
18 Орловская область	12,8	349,9	1957,2	12,5	525,9	2054,9
19 Рязанская область	12,0	464,6	1733,3	10,7	558,3	1693,4
20 Смоленская область	11,8	420,2	1599,4	10,9	493,8	1627,5
21 Тверская область	10,3	423,9	1822,7	9,1	500,7	1794,2
22 Тульская область	12,3	396,2	1578,3	10,4	481,3	1570,9
23 Ярославская область	18,5	617,8	2695,0	16,0	654,1	2755,4
24 Республика Марий Эл	12,7	349,9	1469,4	13,4	589,3	1370,2
25 Республика Мордовия	14,4	358,2	2122,3	13,8	512,3	2320,1
26 Чувашская Республика	11,6	416,9	1617,6	11,7	479,9	1589,9
27 Кировская область	12,2	402,7	1839,0	11,5	457,6	1743,9
28 Нижегородская область	15,4	551,0	2341,5	13,1	547,6	2470,2
29 Белгородская область	15,5	508,7	1841,4	14,5	575,4	1940,8
30 Воронежская область	10,5	375,6	1545,7	9,3	424,7	1593,4
31 Курская область	13,8	365,9	2076,4	11,3	412,5	2238,9
32 Липецкая область	15,2	455,6	2336,9	13,2	505,8	2401,8
33 Тамбовская область	9,4	342,8	1488,6	10,3	444,3	1397,9
34 Республика Калмыкия	17,1	192,2	2608,5	17,4	801,3	2550,0
35 Республика Татарстан	28,2	572,9	4242,4	22,1	632,8	4486,5
36 Астраханская область	10,8	344,1	1786,9	10,6	474,1	1671,2
37 Волгоградская область	14,0	431,1	1698,7	12,4	476,3	1753,2
38 Пензенская область	8,2	284,9	1178,9	8,3	411,4	1151,5
39 Самарская область	21,6	739,4	2957,5	17,9	739,8	2933,8
40 Саратовская область	10,7	367,1	2027,6	9,8	433,9	2017,5
41 Ульяновская область	13,4	483,8	1795,1	12,2	611,0	1645,9
42 Республика Адыгея	11,2	246,8	2045,6	10,7	490,0	2075,6
43 Республика Дагестан	10,0	85,3	1477,6	11,0	560,3	1277,8
44 Ингушская Республика	8,9	41,8	2162,3	5,2	380,0	1981,1
45 Чеченская республика	7,4	92,3	2582,8	7,4	85,9	2642,5
46 Кабардино-Балкарская Республика	5,5	183,0	795,5	5,3	544,3	803,0
47 Карачаево-Черкесская Республика	18,7	236,2	2619,7	22,4	511,5	2524,8
48 Республика Северная Осетия	8,9	191,5	142,6	8,3	547,3	245,8
49 Краснодарский край	10,2	449,1	1494,0	9,3	520,6	1522,6
50 Ставропольский край	7,8	363,8	1593,8	7,2	508,2	1539,3
51 Ростовская область	11,0	392,6	1420,6	10,0	431,4	1404,1
52 Республика Башкортостан	35,4	714,1	3450,6	21,3	680,3	3522,5
53 Удмуртская Республика	13,1	401,9	2366,5	12,7	525,0	2506,9
54 Курганская область	12,6	346,1	1635,1	11,4	501,9	1582,7
55 Оренбургская область	13,5	401,3	2144,1	11,8	503,5	2532,1
56 Пермская область	16,1	508,0	2515,6	14,9	569,6	2464,2
57 Коми-Пермяцкий автономный округ	11,2	239,6	2009,2	11,8	681,1	1861,4
58 Свердловская область	17,1	592,4	2460,2	15,5	590,5	2488,8
59 Челябинская область	16,6	489,3	2090,9	18,0	530,8	2137,3
60 Республика Алтай	15,7	201,5	2164,7	15,7	985,5	1952,5
61 Алтайский край	11,0	323,6	1780,0	11,4	605,7	1745,2
62 Кемеровская область	23,6	751,9	2986,5	20,5	985,4	3187,1
63 Новосибирская область	10,0	503,7	1884,8	10,5	597,4	1862,8
64 Омская область	14,8	481,6	2498,3	14,5	629,4	2608,8
65 Томская область	13,6	464,6	2862,9	12,9	622,6	2993,8
66 Тюменская область	48,3	1559,1	12786,4	39,8	1682,5	12887,7
67 Ханты-Мансийский автономный округ	68,0	1961,9	16482,1	51,3	1989,4	16329,4
68 Ямало-Ненецкий автономный округ	71,0	2991,3	26516,7	63,9	3091,7	27636,7
69 Республика Бурятия	14,9	418,6	1994,6	15,3	657,1	1959,2
70 Республика Тыва	19,0	338,0	2518,0	21,6	1276,3	2441,8
71 Республика Хакасия	13,9	477,2	2239,8	12,9	546,6	2353,7
72 Красноярский край	20,1	700,4	3310,3	17,7	758,7	3476,5
73 Таймырский автономный округ	37,3	1563,8	15207,0	39,2	2270,2	14969,8
74 Эвенкийский автономный округ	41,7	1471,4	14768,4	41,7	3600,0	15131,6
75 Иркутская область	18,8	632,9	2308,2	18,6	755,2	2421,7
76 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	14,1	179,0	2156,3	14,1	695,1	1925,7
77 Читинская область	13,6	395,5	1761,0	13,5	596,5	1692,7
78 Агинский Бурятский автономный округ	20,3	124,1	1669,6	21,5	584,8	1378,5
79 Республика Саха (Якутия)	90,1	2698,6	5228,2	85,1	2765,5	7494,3
80 Еврейская автономная область	15,5	441,0	2240,9	15,1	651,9	1965,0
81 Чукотский автономный округ	52,4	2676,0	12258,4	79,8	5655,0	12603,9
82 Приморский край	13,8	699,9	2660,1	13,8	935,2	2678,7
83 Хабаровский край	18,3	751,9	3470,1	18,7	1066,4	3909,5
84 Амурская область	14,6	501,2	2567,9	13,6	719,2	2367,6
85 Камчатская область	29,8	1011,1	5272,3	32,2	2273,3	5992,6
86 Корякский автономный округ	63,2	997,1	9896,7	84,2	7385,3	11256,7
87 Магаданская область	46,2	1267,4	7057,9	44,0	2427,2	6777,5
88 Сахалинская область	25,8	891,5	4148,8	26,9	1201,3	3997,5
89 Калининградская область	11,0	464,3	1825,4	11,1	579,4	1913,7
превышение максимального значения над минимальным, раз	16,5	71,6	185,9	16,2	85,9	112,4
превышение средних показателей 10 наиболее хорошо и 10 на более плохо обеспеченных регионов, раз	6,5	13,2	10,8	7,4	8,6	11,5
коэффициент вариации	77,4%	89,5%	114,3%	84,2%	112,1%	115,4%
Источник : рассчитано по						
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 1999, т.2.						

Таблица 1-18. Показатели бюджетных ресурсов и сравнительной стоимости оказания бюджетных услуг в субъектах Федерации.							
	население на 1 января 2000 г.	средние валовые налоговые ресурсы*	индекс налогового потенциала (ИНП)	валовые налоговые ресурсы на душу нас.	абсолютная величина валовых налоговых ресурсов	индекс бюджетных расходов (ИБР)	реальная бюджетная обеспеченность (ИНП/ИБР)
	тыс. чел.	млн руб.		руб.	млн руб.		
	1	2	3	4	5	6	7
Российская Федерация	143,114,000	774,676,082	1,000	5,413,000	774,676,082	1,000	1,000
1 Республика Карелия	765,100	4,141,486	0,943	5,104,459	3,905,422	1,230	0,767
2 Республика Коми	1,136,600	6,152,416	2,044	11,064,172	12,575,538	1,465	1,395
3 Архангельская область	1,383,500	7,488,886	0,896	4,850,048	6,710,041	1,484	0,604
4 Ненецкий автономный округ	45,200	244,668	4,554	24,650,802	1,114,216	4,177	1,090
5 Вологодская область	1,319,200	7,140,830	1,186	6,419,818	8,469,024	1,021	1,162
6 Мурманская область	831,900	4,503,075	1,141	6,176,233	5,138,008	1,449	0,787
7 г. Санкт-Петербург	4,660,800	25,228,910	1,140	6,170,820	28,760,958	0,772	1,477
8 Ленинградская область	1,666,500	9,020,765	0,736	3,983,968	6,639,283	0,857	0,859
9 Новгородская область	727,100	3,935,792	0,743	4,021,859	2,924,294	0,928	0,801
10 Псковская область	800,300	4,332,024	0,436	2,360,068	1,888,762	0,989	0,441
11 Брянская область	1,438,100	7,784,435	0,415	2,246,395	3,230,541	0,870	0,477
12 Владимирская область	1,584,900	8,579,064	0,548	2,966,324	4,701,327	0,822	0,667
13 Ивановская область	1,218,500	6,595,741	0,432	2,338,416	2,849,360	0,855	0,505
14 Калужская область	1,078,500	5,837,921	0,516	2,793,108	3,012,367	0,835	0,618
15 Костромская область	780,700	4,225,929	0,573	3,101,649	2,421,457	0,872	0,657
16 г. Москва	8,537,200	46,211,864	2,161	11,697,493	99,863,837	0,799	2,705
17 Московская область	6,430,100	34,806,131	0,749	4,054,337	26,069,792	0,790	0,948
18 Орловская область	897,000	4,855,461	0,583	3,155,779	2,830,754	0,855	0,682
19 Рязанская область	1,285,300	6,957,329	0,552	2,987,976	3,840,446	0,847	0,652
20 Смоленская область	1,128,200	6,106,947	0,626	3,388,538	3,822,949	0,840	0,745
21 Тверская область	1,579,200	8,548,210	0,599	3,242,387	5,120,378	0,898	0,667
22 Тульская область	1,740,400	9,420,785	0,585	3,166,605	5,511,159	0,795	0,736
23 Ярославская область	1,412,300	7,644,780	0,861	4,660,593	6,582,155	0,806	1,068
24 Республика Марий Эл	758,700	4,106,843	0,456	2,468,328	1,872,720	0,873	0,522
25 Республика Мордовия	929,000	5,028,677	0,451	2,441,263	2,267,933	0,833	0,541
26 Чувашская Республика	1,358,600	7,354,102	0,469	2,538,697	3,449,074	0,851	0,551
27 Кировская область	1,581,000	8,557,953	0,556	3,009,628	4,758,222	0,906	0,614
28 Нижегородская область	3,579,100	19,373,668	0,847	4,584,811	16,409,497	0,776	1,091
29 Белгородская область	1,495,100	8,092,976	0,775	4,195,075	6,272,057	0,774	1,001
30 Воронежская область	2,455,500	13,291,622	0,505	2,733,565	6,712,269	0,774	0,652
31 Курская область	1,311,500	7,099,150	0,687	3,718,731	4,877,116	0,808	0,850
32 Липецкая область	1,239,900	6,711,579	0,818	4,427,834	5,490,071	0,776	1,054
33 Тамбовская область	1,270,500	6,877,217	0,409	2,213,917	2,812,782	0,790	0,518
34 Республика Калмыкия	314,600	1,702,930	0,333	1,802,529	567,076	0,915	0,364
35 Республика Татарстан	3,782,400	20,474,131	1,233	6,674,229	25,244,604	0,788	1,565
36 Астраханская область	979,200	5,300,410	0,685	3,707,905	3,630,781	0,807	0,849
37 Волгоградская область	2,676,500	14,487,895	0,663	3,588,819	9,605,474	0,801	0,828
38 Пензенская область	1,466,800	7,939,788	0,398	2,154,374	3,160,036	0,789	0,504
39 Самарская область	3,294,600	17,833,670	1,277	6,912,401	22,773,596	0,785	1,627
40 Саратовская область	2,687,500	14,547,438	0,609	3,296,517	8,859,389	0,751	0,811
41 Ульяновская область	1,463,200	7,920,302	0,658	3,561,754	5,211,558	0,792	0,831
42 Республика Адыгея	447,900	2,424,483	0,332	1,797,116	804,928	0,830	0,400
43 Республика Дагестан	2,142,700	11,598,435	0,217	1,174,621	2,516,860	1,111	0,195
44 Ингушская Республика	354,900	1,921,074	0,180	974,340	345,793	1,037	0,174
45 Чеченская республика							
46 Кабардино-Балкарская Республика	785,500	4,251,912	0,342	1,851,246	1,454,154	0,970	0,353
47 Карачаево-Черкесская Республика	431,300	2,334,627	0,324	1,753,812	756,419	0,983	0,330
48 Республика Северная Осетия	670,100	3,627,251	0,336	1,818,768	1,218,756	0,981	0,343
49 Краснодарский край	4,610,900	24,958,802	0,583	3,155,779	14,550,981	0,776	0,751
50 Ставропольский край	2,659,800	14,397,497	0,551	2,982,563	7,933,021	0,818	0,674
51 Ростовская область	4,340,800	23,496,750	0,467	2,527,871	10,972,982	0,772	0,605
52 Республика Башкортостан	4,089,800	22,138,087	0,947	5,126,111	20,964,769	0,889	1,065
53 Удмуртская Республика	1,629,000	8,817,777	0,803	4,346,639	7,080,675	0,889	0,903
54 Курганская область	1,096,200	5,933,731	0,525	2,841,825	3,115,209	0,966	0,543
55 Оренбургская область	2,211,500	11,970,850	1,004	5,434,652	12,018,733	0,881	1,140
56 Пермская область	2,796,200	15,135,831	1,232	6,670,981	18,653,398	0,884	1,394
57 Коми-Пермяцкий автономный округ	150,400	814,115	0,232	1,255,816	188,875	1,295	0,179
58 Свердловская область	4,432,900	23,995,288	1,042	5,640,346	25,003,090	0,826	1,262
59 Челябинская область	3,487,400	18,877,296	0,806	4,362,878	15,215,101	0,831	0,970
60 Республика Алтай	204,000	1,104,252	0,333	1,802,529	367,716	1,720	0,194
61 Алтайский край	2,641,500	14,298,440	0,433	2,343,829	6,191,224	1,053	0,411
62 Кемеровская область	2,981,600	16,139,401	0,973	5,266,489	15,703,637	1,116	0,872
63 Новосибирская область	2,740,400	14,833,785	0,710	3,843,230	10,531,987	1,025	0,693
64 Омская область	2,164,000	11,713,732	0,710	3,843,230	8,316,750	0,999	0,711
65 Томская область	948,700	5,135,313	1,230	6,657,990	6,316,435	1,334	0,922
66 Тюменская область	1,351,300	7,314,587	1,414	7,653,982	10,342,826	1,045	1,353
67 Ханты-Мансийский автономный округ	1,381,700	7,479,142	8,251	44,662,663	61,710,401	1,909	4,322
68 Ямало-Ненецкий автономный округ	503,900	2,727,611	11,866	64,230,658	32,365,829	2,652	4,474
69 Республика Бурятия	1,031,900	5,585,675	0,582	3,150,366	3,250,863	1,363	0,427
70 Республика Тыва	310,900	1,682,902	0,350	1,894,550	589,016	2,109	0,166
71 Республика Хакасия	579,400	3,136,292	0,893	4,833,809	2,800,709	1,157	0,772
72 Красноярский край	2,799,700	15,154,776	1,496	8,097,848	22,671,545	1,372	1,090
73 Таймырский автономный округ	43,700	236,548	0,698	3,778,274	165,111	4,589	0,152
74 Эвенкийский автономный округ	18,900	102,306	0,566	3,063,758	57,905	5,757	0,098
75 Иркутская область	2,598,700	14,066,763	1,178	6,376,514	16,570,647	1,207	0,976
76 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	143,400	776,224	0,257	1,391,141	199,490	1,558	0,165
77 Читинская область	1,167,200	6,318,054	0,646	3,496,798	4,081,463	1,362	0,474
78 Агинский Бурятский автономный округ	79,300	429,251	0,182	985,166	78,124	1,369	0,133
79 Республика Саха (Якутия)	988,600	5,351,292	2,293	12,412,009	12,270,512	4,553	0,504
80 Еврейская автономная область	197,200	1,067,444	0,462	2,500,806	493,159	2,008	0,230
81 Чукотский автономный округ	78,600	425,462	2,186	11,832,818	930,059	7,850	0,278
82 Приморский край	2,092,300	11,325,620	0,822	4,449,486	9,309,660	1,626	0,596
83 Хабаровский край	1,506,600	8,155,226	1,225	6,630,925	9,990,152	2,032	0,603
84 Амурская область	991,200	5,365,366	0,810	4,384,530	4,345,946	1,774	0,457
85 Камчатская область	325,300	1,760,849	1,399	7,572,787	2,463,428	2,814	0,497
86 Корякский автономный округ	29,900	161,849	3,862	20,905,006	625,060	9,737	0,397
87 Магаданская область	229,100	1,294,248	1,832	9,916,616	2,371,063	4,052	0,452
88 Сахалинская область	598,600	3,240,222	1,388	7,513,244	4,497,428	2,311	0,601
89 Калининградская область	948,500	5,134,231	0,534	2,890,542	2,741,679	0,824	0,648
коэффициент вариации		90,4%	145,8%		153%	99,5%	86,0%
* исходя из среднероссийского уровня на 2001 г. в 5413 рублей на душу населения							
Источник :							
Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.» : Результаты расчета трансферта ФФПР на 2001 г.							

Таблица 1-19. Баланс финансовых потоков между центром и регионами в 1996-1998 гг.									
	Процент возврата в регион собранных в нем доходов федерального бюджета								
	в виде финансовой помощи			с учетом прямых расходов федерального бюджета			общий баланс (с учетом внебюджетных фондов) *		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Российская Федерация	29.1	31.2	20.7	56.8	61.6	79.4			
1 Республика Карелия	115.0	202.1	89.6	230.7	350.3	206.3	195.2	235.9	153.7
2 Республика Коми	34.3	22.9	9.6	105.8	76.4	103.9	98.6	71.0	87.2
3 Архангельская область	94.9	106.8	40.3	206.5	216.6	123.3	155.4	142.1	110.8
4 Ненецкий автономный округ	76.0	127.3	47.9	93.3	189.9	89.2			
5 Вологодская область	74.9	97.4	22.3	124.4	152.9	68.2	117.0	126.4	66.7
6 Мурманская область	119.3	193.5	112.0	223.7	317.0	163.1	220.9	317.7	154.2
7 г. Санкт-Петербург	4.6	10.8	0.8	36.0	66.8	36.1	28.9	58.8	32.9
8 Ленинградская область	10.6	29.9	14.5	32.3	57.2	47.7	42.5	69.1	53.8
9 Новгородская область	102.4	160.8	172.2	148.4	233.7	235.6	125.4	173.4	151.8
10 Псковская область	181.4	195.0	136.5	239.4	262.2	217.0	279.7	347.8	321.7
11 Брянская область	54.7	47.2	46.0	140.5	154.7	193.0	221.5	272.0	299.7
12 Владимирская область	63.2	72.5	60.0	92.8	125.7	99.4	79.2	97.6	91.5
13 Ивановская область	158.4	218.8	97.1	215.7	294.7	183.3	142.0	153.2	130.2
14 Калужская область	88.0	87.6	72.9	135.6	149.8	134.3			
15 Костромская область	316.4	152.9	119.4	371.3	195.7	186.3	214.6	142.5	133.0
16 г. Москва	4.9	3.4	0.8	7.8	15.9	83.2			
17 Московская область	13.9	12.9	5.1	37.9	36.7	22.6	35.6	42.4	27.6
18 Орловская область	76.0	148.5	73.8	166.6	255.3	196.0			
19 Рязанская область	44.2	52.1	23.1	83.0	103.4	63.3			
20 Смоленская область	35.9	48.8	62.8	76.3	97.2	121.6	86.0	100.4	112.2
21 Тверская область	66.3	96.6	43.9	103.2	160.9	102.2			
22 Тульская область	77.3	85.0	33.8	187.0	232.1	157.7	144.0	148.7	123.7
23 Ярославская область	36.6	39.5	18.8	61.0	71.1	45.7	63.8	75.0	58.1
24 Республика Марий Эл	100.7	118.3	75.2	174.9	172.0	152.1	142.8	134.0	122.0
25 Республика Мордовия	138.4	127.3	134.9	205.3	178.0	253.0	218.9	185.5	263.4
26 Чувашская Республика	66.1	77.2	45.1	115.8	128.8	109.5	110.3	114.6	99.1
27 Кировская область	56.4	82.1	56.3	96.9	131.2	101.3	97.7	115.7	100.6
28 Нижегородская область	11.8	8.0	9.1	29.7	29.6	32.7			
29 Белгородская область	20.5	18.3	28.1	61.2	64.1	84.7	55.6	74.1	82.4
30 Воронежская область	38.7	39.7	38.7	78.5	94.2	89.4	78.9	92.9	81.2
31 Курская область	26.8	82.7	32.8	66.7	145.5	93.2	75.7	117.0	92.5
32 Липецкая область	3.8	21.6	8.1	35.4	81.7	61.0	44.9	87.2	75.6
33 Тамбовская область	62.8	88.6	71.5	131.8	144.1	135.5	202.6	282.0	250.8
34 Республика Калмыкия	139.9	79.9	46.1	196.7	116.6	79.7			
35 Республика Татарстан	23.8	12.3	-5.1	57.4	12.3	24.8			
36 Астраханская область	111.9	86.5	73.1	182.5	141.9	130.6	195.6	151.4	126.5
37 Волгоградская область	25.9	25.3	23.2	51.2	58.9	68.1	45.7	61.2	67.9
38 Пензенская область	84.4	66.8	45.9	145.5	126.8	109.1	116.3	107.6	102.0
39 Самарская область	2.0	1.9	2.8	13.0	13.5	17.1	13.5	15.1	20.1
40 Саратовская область	42.8	38.9	36.9	86.0	72.1	104.6	88.8	81.3	100.1
41 Ульяновская область	34.7	35.5	27.9	70.7	72.0	65.0	98.6	124.9	114.6
42 Республика Адыгея	214.5	236.1	474.8	316.2	324.0	621.2	417.0	452.3	746.7
43 Республика Дагестан	579.7	630.2	1219.6	664.8	842.6	1567.8	207.7	237.7	248.2
44 Ингушская Республика	155.6	156.0	449.8	155.6	156.0	636.3	140.9	139.2	467.5
45 Кабардино-Балкарская Республика	245.8	334.8	645.8	245.8	400.4	900.1	152.1	175.7	218.2
46 Карачаево-Черкесская Республика	135.8	190.5	222.4	216.4	320.1	430.2			
47 Республика Северная Осетия	336.9	405.3	272.1	480.8	604.0	498.2			
48 Краснодарский край	39.3	66.0	28.9	71.4	127.5	70.8	122.4	171.6	137.5
49 Ставропольский край	56.2	65.8	68.8	88.0	108.9	124.3	115.3	183.9	192.0
50 Ростовская область	69.4	55.9	44.4	178.4	168.2	155.8	144.8	133.5	127.5
51 Республика Башкортостан	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	8.7			
52 Удмуртская Республика	51.7	58.8	48.2	87.9	83.1	75.8	89.7	86.7	80.4
53 Курганская область	94.0	141.4	118.3	161.1	227.5	241.0	206.9	339.1	310.1
54 Оренбургская область	23.5	26.0	14.2	62.4	54.5	55.1	59.5	59.5	62.1
55 Пермская область	13.6	12.3	2.7	36.2	37.0	35.8	40.9	45.5	44.3
56 Коми-Пермяцкий автономный округ	554.8	508.4	388.2	717.8	611.2	561.1			
57 Свердловская область	3.6	14.8	7.7	29.7	54.0	32.9	30.7	61.0	42.0
58 Челябинская область	25.8	43.8	3.9	67.5	87.9	60.4	68.1	89.2	70.2
59 Республика Алтай	404.0	210.6	64.0	637.2	290.3	116.3	571.7	301.6	119.0
60 Алтайский край	203.5	201.8	205.7	300.2	263.7	311.8	198.5	162.4	171.4
61 Кемеровская область	75.6	79.9	71.2	181.6	157.9	190.1	149.3	115.3	139.6
62 Новосибирская область	22.5	46.3	12.7	81.6	115.3	83.7	87.7	136.9	99.7
63 Омская область	30.9	24.9	21.7	55.3	52.3	63.4	49.2	68.8	66.6
64 Томская область	21.9	24.9	27.1	74.6	57.2	90.5	77.0	62.6	112.6
65 Тюменская область	25.1	33.6	33.3	35.8	61.0	63.9	35.1	61.0	57.7
66 Ханты-Мансийский автономный округ	3.0	0.2	2.5	4.1	3.0	5.3			
67 Ямало-Ненецкий автономный округ	3.0	0.2	0.0	3.0	1.4	3.7	3.0	1.3	3.7
68 Республика Бурятия	189.4	264.8	174.8	317.3	345.4	287.5	226.6	190.2	183.1
69 Республика Тыва	1148.4	1273.2	1806.8	1655.8	1525.3	2500.5			
70 Республика Хакасия	95.3	90.5	45.1	206.1	153.7	119.8	158.8	123.9	107.1
71 Красноярский край	13.9	27.5	4.5	61.3	87.8	59.1	58.2	83.0	58.5
72 Таймырский автономный округ	127.8	286.8	120.6	166.5	1108.0	246.4			
73 Эвенкийский автономный округ	951.4	1311.7	475.4	951.4	1311.7	855.5			
74 Иркутская область	18.4	50.7	14.5	51.9	127.8	61.2	53.9	114.8	63.0
75 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	983.2	868.6	1399.3	1254.9	955.4	1597.0	1563.2	1434.3	2646.7
76 Читинская область	80.0	262.8	89.2	179.2	394.9	195.2	141.8	251.6	149.0
77 Агинский Бурятский автономный округ	2545.3	293.9	92.5	3966.1	336.4	116.1	978.0	238.9	113.1
78 Республика Саха (Якутия)	157.0	216.8	54.0	198.5	272.7	127.2	194.1	249.5	112.4
79 Еврейская автономная область	365.3	508.7	518.0	522.2	654.1	791.1	204.0	277.0	253.7
80 Чукотский автономный округ	418.0	407.8	993.2	652.9	569.9	1550.5			
81 Приморский край	66.7	110.5	114.6	162.9	187.2	206.0	152.7	180.6	185.1
82 Хабаровский край	70.4	86.3	51.8	124.2	141.1	118.0	122.7	139.9	116.1
83 Амурская область	138.7	335.5	228.7	215.1	428.4	330.7	208.8	417.6	335.4
84 Камчатская область	152.6	262.0	239.1	308.6	414.0	403.0			
85 Корякский автономный округ	885.7	519.7	1202.7	1130.8	887.7	1613.0			
86 Магаданская область	249.2	362.0	139.6	355.0	504.3	249.4			
87 Сахалинская область	129.1	95.4	74.6	236.5	148.4	177.2			
88 Калининградская область	58.0	52.2	16.8	58.0	65.5	66.6	49.4	68.1	55.7
* данные о движении внебюджетных фондов имеются не для всех регионов									
Источник: Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с. 163-167.									

Таблица 1-20. Территориальные особенности налогового потенциала.								
	Налоговая нагрузка в 1997 г. % к ВРП	Налоги на душу населения с учетом прожиточного минимума в % от среднего по РФ			Доля регионов в налогах федерального бюджета			
		1996	1997	1998	1996	1997	1998	
		1	2	3	4	5	6	
Российская Федерация	25.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
1 Республика Карелия	17.1	48.0	46.0	53.1	0.2	0.1	0.2	
2 Республика Коми	24.4	120.3	123.2	119.4	1.2	1.1	0.6	
3 Архангельская область	18.7	46.2	47.3	52.7	0.4	0.3	0.4	
4 Ненецкий автономный округ			147.7	159.2	0.1	0.0	0.1	
5 Вологодская область	18.5	73.3	72.7	83.6	0.4	0.3	0.4	
6 Мурманская область	21.1	65.2	72.0	79.8	0.4	0.4	0.5	
7 г. Санкт-Петербург	26.9	129.7	96.2	109.6	3.7	3.3	4.6	
8 Ленинградская область	23.5	85.2	77.1	76.7	0.8	0.7	0.9	
9 Новгородская область	19.7	66.3	59.2	61.8	0.2	0.2	0.2	
10 Псковская область	17.3	45.3	45.7	45.1	0.2	0.2	0.2	
11 Брянская область	19.0	63.6	56.5	53.6	0.5	0.4	0.4	
12 Владимирская область	21.2	66.3	59.8	67.5	0.6	0.4	0.6	
13 Ивановская область	19.3	47.5	45.4	47.0	0.3	0.2	0.2	
14 Калужская область	21.0	69.1	66.3	70.1	0.4	0.4	0.4	
15 Костромская область	21.4	59.1	75.8	85.9	0.2	0.2	0.2	
16 г. Москва	39.9	267.6	285.3	287.5	26.0	30.9	36.1	
17 Московская область	26.7	106.5	111.2	128.0	4.8	5.3	6.7	
18 Орловская область	19.4	74.5	62.2	67.9	0.3	0.3	0.3	
19 Рязанская область	21.5	75.8	77.9	86.4	0.5	0.5	0.6	
20 Смоленская область	17.4	65.6	62.3	59.5	0.3	0.3	0.3	
21 Тверская область	19.2	67.1	61.8	68.8	0.5	0.4	0.5	
22 Тульская область	20.1	69.1	62.8	70.0	0.5	0.5	0.6	
23 Ярославская область	22.7	102.5	98.3	99.9	1.0	0.8	0.8	
24 Республика Марий Эл	17.1	44.7	38.5	42.7	0.2	0.2	0.2	
25 Республика Мордовия	19.0	47.6	55.9	50.6	0.3	0.3	0.2	
26 Чувашская Республика	22.7	64.6	60.6	58.3	0.3	0.3	0.3	
27 Кировская область	18.4	52.1	49.9	54.2	0.5	0.5	0.5	
28 Нижегородская область	25.9	117.7	120.8	122.2	2.6	2.8	2.1	
29 Белгородская область	18.3	85.9	72.4	87.0	0.5	0.5	0.5	
30 Воронежская область	17.4	66.2	58.3	66.0	0.7	0.7	0.8	
31 Курская область	17.3	73.8	67.3	77.3	0.4	0.4	0.5	
32 Липецкая область	20.4	106.3	86.9	96.4	0.4	0.3	0.3	
33 Тамбовская область	19.2	63.4	53.3	57.1	0.3	0.2	0.3	
34 Республика Калмыкия	52.7	56.0	92.8	95.1	0.1	0.3	0.3	
35 Республика Татарстан	25.0	140.7	159.3	131.5	1.1	1.7	0.7	
36 Астраханская область	18.9	48.0	59.0	57.2	0.3	0.3	0.3	
37 Волгоградская область	19.1	79.2	70.3	63.3	1.1	1.1	0.9	
38 Пензенская область	19.6	46.8	45.4	43.9	0.4	0.4	0.3	
39 Самарская область	27.1	138.3	166.8	143.5	3.2	4.3	3.0	
40 Саратовская область	19.7	63.4	63.7	71.0	1.0	1.0	0.9	
41 Ульяновская область	19.6	92.6	82.5	95.6	0.5	0.5	0.5	
42 Республика Адыгея	23.0	32.1	44.6	38.3	0.1	0.1	0.1	
43 Республика Дагестан	10.5	13.0	16.5	14.6	0.1	0.2	0.1	
44 Ингушская Республика	26.2	40.8	21.5	20.5	0.2	0.1	0.1	
45 Кабардино-Балкарская Республика	16.6	42.2	34.4	36.1	0.1	0.1	0.1	
46 Карачаево-Черкесская Республика	18.6	36.7	39.4	36.3	0.1	0.1	0.1	
47 Республика Северная Осетия	19.6	30.0	28.0	31.2	0.1	0.1	0.1	
48 Краснодарский край	18.5	71.4	59.0	75.5	1.6	1.2	1.8	
49 Ставропольский край	16.8	66.9	47.4	56.3	0.9	0.7	0.8	
50 Ростовская область	19.6	60.7	53.2	65.7	1.2	1.0	1.2	
51 Республика Башкортостан	19.8	109.2	103.6	104.1	1.4	1.5	1.0	
52 Удмуртская Республика	23.3	81.5	79.0	85.1	0.8	0.9	0.9	
53 Курганская область	17.9	54.3	46.0	52.0	0.3	0.2	0.2	
54 Оренбургская область	20.4	90.6	90.8	91.5	1.0	0.9	0.9	
55 Пермская область	24.8	117.2	124.4	114.0	2.1	2.3	1.5	
56 Коми-Пермяцкий автономный округ			30.6	38.6	0.0	0.0	0.0	
57 Свердловская область	24.0	110.1	89.8	99.3	3.4	2.5	2.8	
58 Челябинская область	22.4	102.0	95.1	100.3	1.7	1.4	1.1	
59 Республика Алтай	21.5	28.9	40.8	67.4	0.0	0.1	0.1	
60 Алтайский край	17.7	46.3	39.6	42.3	0.5	0.5	0.4	
61 Кемеровская область	21.7	100.5	82.9	87.8	1.7	1.1	1.3	
62 Новосибирская область	19.8	73.8	59.3	65.7	1.3	1.2	1.3	
63 Омская область	20.8	111.7	94.3	83.3	1.6	1.1	0.9	
64 Томская область	27.6	120.4	128.1	105.6	0.9	0.9	0.5	
65 Тюменская область	34.8	101.6	97.3	94.3	1.1	1.0	0.8	
66 Ханты-Мансийский автономный округ			554.0	400.7	9.6	8.9	4.8	
67 Ямало-Ненецкий автономный округ			526.3	495.5	2.4	2.9	2.1	
68 Республика Бурятия	15.5	42.6	42.5	46.2	0.2	0.2	0.2	
69 Республика Тыва	13.5	14.4	14.1	13.9	0.0	0.0	0.0	
70 Республика Хакасия	17.8	59.5	54.8	60.4	0.1	0.1	0.1	
71 Красноярский край	21.2	104.3	108.5	126.7	1.4	1.4	1.4	
72 Таймырский автономный округ			110.1	170.5	0.0	0.0	0.0	
73 Эвенкийский автономный округ			45.5	81.5	0.0	0.0	0.0	
74 Иркутская область	14.4	91.2	65.4	84.9	1.9	0.8	1.3	
75 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ			18.1	17.7	0.0	0.0	0.0	
76 Читинская область	17.1	36.8	31.8	37.0	0.3	0.2	0.3	
77 Агинский Бурятский автономный округ			20.7	32.0	0.0	0.0	0.0	
78 Республика Саха (Якутия)	20.2	62.0	26.4	67.2	0.7	0.7	0.6	
79 Еврейская автономная область				29.5	0.0	0.0	0.0	
80 Чукотский автономный округ	29.6		77.7	43.3	0.1	0.1	0.0	
81 Приморский край	20.7	62.6	57.9	53.3	0.9	0.9	0.7	
82 Хабаровский край	17.5	84.6	72.1	85.6	1.0	0.9	0.8	
83 Амурская область	11.9	61.5	39.1	42.1	0.5	0.2	0.2	
84 Камчатская область	18.4	51.2	42.4	51.5	0.2	0.2	0.1	
85 Корякский автономный округ			44.8	32.7	0.0	0.0	0.0	
86 Магаданская область	19.0	69.2	58.4	65.2	0.2	0.1	0.2	
87 Сахалинская область	22.9	62.9	67.6	69.6	0.3	0.5	0.4	
88 Калининградская область	22.8	65.0	60.5	64.1	0.3	0.3	0.3	
Источник : Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков./ Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.168-172.								

Таблица 1-21. Финансовая помощь из федерального бюджета						
	Доля в общем объеме финансовой помощи			Дефицит (профицит) регионального бюджета в процентах по отношению к расходам в 1998		Доля помощи в доходах в 1998
	1996	1997	1998	собственный	итого, после получения всех видов помощи	1998
	1	2	3	4	5	6
Российская Федерация				-15,6	-2,5	11,1
1 Республика Карелия	0,7134	0,7957	0,6956	-22,6	-4,4	14,6
2 Республика Коми	1,4139	0,8938	0,2733	-15,7	-13,4	2,6
3 Архангельская область	1,1547	1,0643	0,8078	-14,5	-1,8	12,7
4 Ненецкий автономный округ	0,1400	0,1866	0,1293	-21,9	-5,2	14,3
5 Вологодская область	1,0231	1,0402	0,3611	-7,4	-2,6	4,9
6 Мурманская область	1,8168	2,3714	2,5233	-26,3	0,5	26,3
7 г. Санкт-Петербург	0,5842	1,1054	0,1618	0,7	1,4	0,4
8 Ленинградская область	0,2755	0,6795	0,5828	-16,2	-9,1	6,7
9 Новгородская область	0,7815	0,8708	1,3812	-34,6	1,4	35,5
10 Псковская область	1,2106	1,0813	1,1327	-40,7	-1,8	39,6
11 Брянская область	0,8957	0,6346	0,8854	-22,2	1,5	23,3
12 Владимирская область	1,1933	0,9226	1,5441	-27,6	-2,8	25,5
13 Ивановская область	1,4620	1,4916	1,1179	-29,6	-0,8	29,0
14 Калужская область	1,1641	0,9724	1,5470	-30,4	3,4	32,6
15 Костромская область	2,1323	1,1326	1,3256	-31,0	-3,4	28,5
16 г. Москва	4,4210	3,2151	1,2929	-1,6	-0,5	1,1
17 Московская область	2,2971	2,1370	1,4971	-4,5	0,0	4,3
18 Орловская область	0,9101	1,1921	0,8322	-25,9	-5,1	21,8
19 Рязанская область	0,7518	0,7927	0,7528	-12,8	2,8	15,0
20 Смоленская область	0,4169	0,5060	0,8716	-24,7	-1,7	21,4
21 Тверская область	1,0886	1,2173	0,9174	-14,7	0,1	14,7
22 Тульская область	1,3658	1,2846	0,8743	-17,4	-3,9	14,0
23 Ярославская область	1,3018	1,0986	0,6902	-17,8	-2,6	8,0
24 Республика Марий Эл	0,6882	0,6593	0,6160	-23,7	4,5	24,8
25 Республика Мордовия	1,3441	1,0919	1,0220	-34,2	-4,7	28,2
26 Чувашская Республика	0,7742	0,8486	0,6250	-13,3	0,6	12,6
27 Кировская область	0,8887	1,2797	1,6130	-21,2	5,2	25,0
28 Нижегородская область	1,0698	0,7164	0,8402	-9,4	-2,6	4,3
29 Белгородская область	0,3798	0,2692	0,5896	-14,6	-5,5	9,7
30 Воронежская область	0,9625	0,8551	1,3662	-19,1	-3,3	16,2
31 Курская область	0,3871	0,9019	0,7152	-20,9	-7,8	11,8
32 Липецкая область	0,0539	0,1940	0,1205	-3,9	-1,8	1,8
33 Тамбовская область	0,6685	0,7556	1,0882	-23,2	7,4	27,7
34 Республика Калмыкия	0,6470	0,6613	0,6472	-34,1	2,9	36,0
35 Республика Татарстан	0,8745	0,6665	0,8787	-30,8	-5,9	2,5
36 Астраханская область	1,1468	0,9364	1,1343	-22,8	6,9	27,5
37 Волгоградская область	0,9882	0,8404	0,9450	-9,8	1,4	10,8
38 Пензенская область	1,0643	0,7620	0,8628	-20,2	2,5	22,1
39 Самарская область	0,2152	0,2730	0,3708	-2,5	-0,5	1,7
40 Саратовская область	1,4742	1,4652	1,8276	-14,1	2,9	16,5
41 Ульяновская область	0,5708	0,5780	0,6619	-12,4	0,8	12,6
42 Республика Адыгея	0,5607	0,6199	1,3171	-64,4	-1,5	63,8
43 Республика Дагестан	2,1399	3,1042	5,0779	-80,1	4,8	80,9
44 Ингушская Республика	0,9585	0,4241	1,1014	-82,3	4,6	80,0
45 Кабардино-Балкарская Республика	1,0725	1,4134	2,5825	-60,6	-0,7	58,3
46 Карачаево-Черкесская Республика	0,3613	0,4978	0,6091	-46,3	0,0	46,1
47 Республика Северная Осетия	1,1278	0,9844	1,3414	-57,1	-2,1	54,3
48 Краснодарский край	2,1775	2,6504	2,2916	-13,3	0,6	13,8
49 Ставропольский край	1,7347	1,4613	2,4133	-27,2	-0,4	26,1
50 Ростовская область	2,9331	1,8484	2,2874	-17,7	-1,2	16,6
51 Республика Башкортостан	0,0065	0,0000	0,0000	-11,2	-2,2	0,0
52 Удмуртская Республика	1,4272	1,7324	1,9584	-29,9	-6,9	22,4
53 Курганская область	0,9261	0,8063	0,9184	-23,5	1,8	24,9
54 Оренбургская область	0,8250	0,7951	0,8564	-14,0	-5,9	8,7
55 Пермская область	0,9861	0,8748	0,3323	-0,7	1,3	2,0
56 Коми-Пермяцкий автономный округ	0,2924	0,2369	0,3528	-57,2	1,1	57,6
57 Свердловская область	0,4260	1,1999	0,9567	-5,7	-2,0	3,6
58 Челябинская область	1,5007	1,9571	0,4797	-6,5	-3,7	2,8
59 Республика Алтай	0,5127	0,5028	0,4136	-63,6	-12,4	52,3
60 Алтайский край	3,7690	3,4058	4,5347	-41,2	1,4	42,0
61 Кемеровская область	4,3102	3,3424	3,9735	-22,9	-2,8	19,9
62 Новосибирская область	1,0276	1,7439	0,7431	-4,7	1,7	6,3
63 Омская область	1,7370	0,9945	1,1028	-22,1	-12,6	9,1
64 Томская область	0,6458	0,8045	0,7362	-17,5	-4,9	10,7
65 Тюменская область	0,9382	1,0572	1,4482	-12,5	0,0	12,5
66 Ханты-Мансийский автономный округ	0,9941	0,0644	0,6153	-6,9	-0,2	1,2
67 Ямало-Ненецкий автономный округ	0,2529	0,0155	0,0000	-7,2	-7,1	0,0
68 Республика Бурятия	1,4755	1,6740	2,0812	-42,3	5,3	45,2
69 Республика Тыва	1,0615	1,1229	1,2667	-76,1	5,7	77,4
70 Республика Хакасия	0,3884	0,4096	0,3041	-15,0	-5,1	10,4
71 Красноярский край	0,6635	1,2200	0,2881	-6,3	-5,0	1,4
72 Таймырский автономный округ	0,1472	0,1562	0,1592	-11,2	1,9	10,6
73 Эвенкийский автономный округ	0,1826	0,3490	0,2056	-43,7	-8,2	38,7
74 Иркутская область	1,2073	1,4417	0,9376	-12,4	-5,5	6,8
75 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	0,3285	0,2577	0,4778	-70,4	9,6	70,4
76 Читинская область	0,8440	1,4523	1,2797	-24,7	4,1	27,7
77 Агинский Бурятский автономный округ	0,2351	0,1737	0,1997	-77,8	2,7	78,4
78 Республика Саха (Якутия)	3,5171	4,5414	1,4843	-49,1	-40,3	13,1
79 Еврейская автономная область	0,3642	0,4562	0,6069	-53,0	9,5	57,1
80 Чукотский автономный округ	0,8497	1,0484	1,0606	-59,2	-2,8	52,7
81 Приморский край	2,1673	3,1874	4,0651	-35,1	-3,1	32,7
82 Хабаровский край	2,4792	2,4034	1,9054	-17,9	0,8	16,7
83 Амурская область	2,2088	2,0537	2,3778	-39,3	7,8	41,0
84 Камчатская область	0,9316	1,3058	1,5085	-46,3	-11,6	39,2
85 Корякский автономный округ	0,3925	0,3009	0,3543	-63,4	-8,6	57,0
86 Магаданская область	1,4111	1,2845	1,1073	-30,4	3,2	29,4
87 Сахалинская область	1,4775	1,5216	1,4210	-22,7	3,6	25,2
88 Калининградская область	0,5740	0,4516	0,3436	-14,5	-4,9	9,0

Источник :
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.173-177.

Таблица 1-22. Прямые расходы федерального бюджета в регионах в 1998 г.

	Прямые расходы на душу населения	Прямые расходы на душу населения с учетом прожиточного минимума	Госрасходы на душу населения	Госрасходы на душу населения	Расходы на промышленность по отношению к валовому производству промышленности	Расходы на сельское хозяйство по отношению к валовому производству сельского хозяйства	Расходы на образование на душу населения	Расходы на здравоохранение на душу населения	Социальные расходы на душу населения	Расходы на культуру на душу населения
	руб./чел.	руб./чел.	руб./чел.	тыс.руб./чел.	1 к 1	1 к 1	руб./чел.	руб./чел.	руб./чел.	руб./чел.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1 Республика Карелия	482	372	85	22,9	4,6	18	106	18,8	7,0	5,815
2 Республика Коми	997	771	82	25,9	92,7	12	109	13,5	8,5	0,068
3 Архангельская область	477	394	70	22,0	1,8	14	116	56,2	5,4	0,754
4 Ненецкий автономный округ	974	805	210			2	90	11,0	20,1	
5 Вологодская область	241	244	51	16,1	1,0	15	46	9,3	5,5	0,030
6 Мурманская область	470	348	98	29,0	2,5	36	94	27,9	8,5	
7 г. Санкт-Петербург	629	734	35	15,2	14,1		177	109,6	5,8	61,036
8 Ленинградская область	324	376	34	19,1	11,5	10	38	17,8	15,3	0,131
9 Новгородская область	288	328	51	13,8	3,5	15	63	15,8	23,5	0,568
10 Псковская область	309	346	58	13,8	28,5	12	54	8,1	18,6	12,672
11 Брянская область	714	999	47	13,3	23,9	19	55	5,9	10,1	0,516
12 Владимирская область	267	317	35	13,2	1,5	30	68	4,4	7,4	3,530
13 Ивановская область	315	383	46	13,4	8,1	10	98	38,1	8,6	0,866
14 Калужская область	462	580	49	13,6	2,4	11	54	53,9	14,2	2,500
15 Костромская область	364	441	60	13,9	13,3	9	84	18,9	10,9	3,833
16 г. Москва	6074	4840	378	199,7	139,5		381	315,3	1766,9	91,212
17 Московская область	339	368	33	22,1	12,7	23	29	32,3	10,1	7,649
18 Орловская область	660	940	51	13,7	17,7	26	90	19,9	12,6	2,412
19 Рязанская область	380	542	45	14,8	1,9	7	77	21,3	13,7	0,305
20 Смоленская область	278	364	50	14,1	3,8	12	66	20,1	15,1	0,202
21 Тверская область	323	406	44	13,7	10,5	15	69	9,4	16,0	1,758
22 Тульская область	734	967	41	14,6	21,5	6	62	4,8	8,7	11,094
23 Ярославская область	297	333	47	14,1	1,1	9	100	37,6	7,1	5,227
24 Республика Марий Эл	298	325	44	14,3	22,0	10	95	6,9	6,2	
25 Республика Мордовия	410	452	45	13,4	10,2	9	102	7,4	16,3	0,053
26 Чувашская Республика	262	347	39	14,7	8,8	20	72	12,0	2,4	0,262
27 Кировская область	264	275	53	14,2	2,7	6	73	20,4	6,9	0,346
28 Нижегородская область	256	335	37	13,5	3,4	8	58	31,6	7,6	0,539
29 Белгородская область	337	470	40	13,8	8,4	11	62	5,7	21,9	1,618
30 Воронежская область	302	411	41	14,8	3,0	7	89	18,5	16,1	0,693
31 Курская область	397	556	45	14,5	2,3	29	69	10,9	10,8	0,234
32 Липецкая область	274	378	39	14,0	0,2	7	54	11,7	11,6	
33 Тамбовская область	272	418	44	12,7	6,1	12	93	5,6	18,0	
34 Республика Калмыкия	579	698	86	15,5	14,7	87	69	9,5	51,4	
35 Республика Татарстан	107	158	18	9,2	0,1	2	44	4,7	8,4	0,019
36 Астраханская область	347	369	45	12,3	7,2	69	78	25,4	23,8	0,404
37 Волгоградская область	295	339	42	14,2	3,4	14	42	11,5	17,2	0,196
38 Пензенская область	269	312	42	14,0	2,8	15	71	5,9	13,0	0,384
39 Самарская область	245	258	35	14,5	2,4	8	65	26,0	11,3	0,614
40 Саратовская область	421	445	41	13,5	22,6	34	89	34,7	19,5	1,892
41 Ульяновская область	251	428	42	15,6	1,9	17	47	5,9	8,6	2,673
42 Республика Адыгея	381	424	50	15,1	17,6	18	99	7,0	21,7	0,067
43 Республика Дагестан	291	398	41	13,8	48,7	55	53	4,0	13,1	
44 Ингушская Республика	613	621	29	13,7	916,1	15	18	2,8	362,5	0,097
45 Кабардино-Балкарская Республика	528	677	36	13,2	42,2	17	60	6,8	113,3	
46 Карачаево-Черкесская Республика	516	656	78	20,1	52,9	25	74	6,8	64,9	
47 Республика Северная Осетия	731	828	75	21,4	26,0	67	105	5,8	328,3	
48 Краснодарский край	285	386	33	14,5	4,4	24	53	24,8	21,0	0,115
49 Ставропольский край	305	420	39	15,7	6,2	18	32	47,6	37,0	2,263
50 Ростовская область	567	775	35	13,0	97,5	25	101	38,8	13,0	0,833
51 Республика Башкортостан	43	57	9	5,1	0,7	0	0	0,9	3,1	0,005
52 Удмуртская Республика	299	300	45	15,6	1,4	6	79	8,3	12,9	0,144
53 Курганская область	349	414	52	14,8	6,5	11	105	36,1	19,1	
54 Оренбургская область	302	362	46	15,9	1,0	9	143	7,5	15,4	0,121
55 Пермская область	327	357	43	15,4	11,4	7	94	14,1	14,3	0,124
56 Коми-Пермяцкий автономный округ	440	481	73			3	46	12,1	11,7	12,853
57 Свердловская область	293	272	39	15,4	1,7	4	69	19,5	5,7	2,663
58 Челябинская область	335	370	41	15,4	10,1	16	70	24,6	7,7	1,109
59 Республика Алтай	731	753	123	21,7	26,2	16	112	33,6	12,4	
60 Алтайский край	323	361	52	16,6	9,5	9	84	10,4	31,0	0,030
61 Кемеровская область	951	917	48	19,0	77,4	12	58	16,6	13,5	0,520
62 Новосибирская область	657	627	60	18,4	4,9	7	144	60,3	12,6	6,650
63 Омская область	344	395	46	16,1	4,7	5	114	17,2	14,1	0,104
64 Томская область	592	587	76	23,8	8,3	7	210	78,0	19,4	0,028
65 Тюменская область	356	248	68	8,9	0,3	10	102	9,3	17,6	0,089
66 Ханты-Мансийский автономный округ	196	136	74			7	5	10,4	9,6	
67 Ямало-Ненецкий автономный округ	300	209	84			42	4	22,1	14,1	
68 Республика Бурятия	481	449	67	21,1	6,6	17	134	8,7	7,8	0,029
69 Республика Тыва	634	444	125	22,8	88,2	59	153	14,5	5,0	
70 Республика Хакасия	345	310	71	22,0	2,5	14	97	27,2	6,3	0,051
71 Красноярский край	500	505	68	20,5	1,0	14	164	28,8	6,5	0,842
72 Таймырский автономный округ	1336	1348	323			65	55	40,1	11,5	
73 Эвенкийский автономный округ	3603	3635	595			128	226	70,3	49,2	
74 Иркутская область	450	378	64	19,6	8,7	9	131	36,3	7,5	1,087
75 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	180	151	74			1	29	9,4	6,8	
76 Читинская область	446	305	75	19,2	20,5	14	109	52,0	4,5	2,863
77 Агинский Бурятский автономный округ	267	182	97			17		17,6	11,5	
78 Республика Саха (Якутия)	783	329	127	35,0	9,8	7	51	17,1	4,7	0,049
79 Еврейская автономная область	560	441	101	22,6	22,3	140	113	16,5	10,8	
80 Чукотский автономный округ	2939	1357	418	51,3	49,2	45	77	93,1	7,7	0,234
81 Приморский край	565	446	69	21,1	33,3	26	152	23,7	6,0	0,485
82 Хабаровский край	677	533	89	26,1	5,8	15	179	65,8	6,0	3,169
83 Амурская область	380	318	77	22,0	14,5	9	101	13,3	5,5	
84 Камчатская область	1214	542	203	32,9	4,5	19	132	47,2	12,2	
85 Корякский автономный округ	1562	697	497			85	187	56,3	19,3	
86 Магаданская область	1305	610	292	38,9	40,3	404	151	51,3	7,1	0,119
87 Сахалинская область	1140	638	144	30,8	92,4	45	110	62,9	11,2	0,365
88 Калининградская область	314	383	53	15,3	1,9	21	69	38,2	7,0	2,434

Источник :
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.178-183.

Таблица 1-23. Некоторые характеристики "консолидированных" и "расширенных" бюджетов регионов в 1998 г.											
	Бюджеты регионов с учетом доходов и расходов федерального бюджета ("консолидированные" бюджеты)					Бюджеты регионов с учетом доходов и расходов федерального бюджета и внебюджетных фондов ("расширенные" бюджеты)					
	Отношение доходов к расходам, %	Доля федеральных расходов, %	Расходы на душу населения с учетом прожиточного минимума в % от среднего по РФ	Доля производственных расходов, %	Доля социальных расходов, %	Доля внебюджетной составляющей в доходах, %	Доля внебюджетной составляющей в расходах, %	Отношение доходов к расходам, %	Доля производственных расходов, %	Доля социальных расходов, %	Отношение доходов к ВРП (1997 г.), %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Российская Федерация	100.9	22.0	100.0	12.9	42.8						
1 Республика Карелия	69.7	14.8	76.9	7.9	43.4	51.8	43.8	81.4	11.5	61.1	34.6
2 Республика Коми	80.1	17.9	150.4	13.8	34.2	40.7	35.5	87.1	16.0	50.4	37.9
3 Архангельская область	89.9	19.8	59.1	6.7	51.9	48.7	44.9	96.7	11.4	65.8	
4 Ненецкий автономный округ	84.5	10.5	190.3	10.2	45.9						
5 Вологодская область	103.8	8.9	81.3	9.6	51.3	44.6	44.7	103.7	13.9	64.5	33.9
6 Мурманская область	86.6	10.5	93.0	6.3	44.9						
7 г. Санкт-Петербург	121.7	16.5	90.9	12.2	44.9	35.8	38.1	117.4	13.9	59.5	41.8
8 Ленинградская область	100.2	12.4	77.2	7.2	35.0	36.0	39.5	94.7	11.1	53.9	39.7
9 Новгородская область	75.6	11.3	82.5	10.6	42.7	51.6	44.5	86.7	12.3	61.8	36.6
10 Псковская область	69.9	16.8	65.1	10.3	51.1	46.8	48.8	67.3	11.4	68.9	30.0
11 Брянская область	73.7	39.4	73.4	9.5	39.0	40.8	46.9	66.1	9.6	63.0	30.8
12 Владимирская область	97.4	13.9	70.0	7.7	42.1	46.7	46.0	98.7	10.0	62.9	41.6
13 Ивановская область	73.7	18.9	64.4	12.0	48.5	55.0	48.7	84.0	11.4	68.4	45.3
14 Калужская область	88.0	20.2	80.4	7.4	41.8						
15 Костромская область	78.6	12.2	110.3	10.1	40.3	46.7	40.6	87.6	19.4	51.1	40.5
16 г. Москва	111.7	53.2	250.2	17.5	40.4						
17 Московская область	153.5	12.8	84.2	9.6	40.3	33.8	43.3	131.4	13.0	58.6	40.5
18 Орловская область	71.7	25.5	95.5	12.2	44.6						
19 Рязанская область	119.6	19.1	72.9	10.4	44.0						
20 Смоленская область	88.7	15.2	67.7	12.2	48.0	49.3	46.9	92.9	12.1	66.8	34.0
21 Тверская область	99.0	16.3	70.1	10.3	47.1						
22 Тульская область	81.8	31.7	86.3	11.0	33.9						
23 Ярославская область	101.6	9.9	99.2	12.1	41.4	38.8	39.2	100.9	14.3	57.4	36.0
24 Республика Марий Эл	79.3	18.1	54.4	8.5	52.7	50.0	43.8	89.1	10.2	68.0	35.2
25 Республика Мордовия	66.1	19.1	77.3	9.6	40.3						
26 Чувашская Республика	87.4	14.2	67.3	14.1	49.1						
27 Кировская область	97.2	13.8	56.3	12.1	49.6						
28 Нижегородская область	121.9	9.8	101.2	12.2	42.1						
29 Белгородская область	99.8	15.0	88.0	10.7	53.1	46.8	46.7	100.1	13.9	66.8	33.5
30 Воронежская область	93.3	16.6	71.4	16.6	45.1	48.4	46.1	97.5	14.0	65.3	35.2
31 Курская область	78.6	15.8	99.2	15.9	32.5	46.0	39.9	87.4	16.8	52.1	32.8
32 Липецкая область	91.4	10.5	106.4	11.9	42.5	44.3	42.1	95.0	15.2	58.4	36.0
33 Тамбовская область	89.4	18.1	64.4	9.8	52.0	40.9	50.7	74.6	11.5	69.7	31.7
34 Республика Калмыкия	90.8	19.5	105.7	12.0	49.6						
35 Республика Татарстан	72.8	2.4	182.3	11.7	39.6						
36 Астраханская область	94.2	17.5	61.3	9.0	49.1	42.6	45.1	90.1	8.9	68.1	32.1
37 Волгоградская область	112.8	17.5	56.6	10.3	46.5	47.0	49.7	107.2	11.9	66.3	34.3
38 Пензенская область	102.2	20.1	43.3	9.7	51.8	51.9	51.9	102.2	11.7	69.8	40.1
39 Самарская область	144.5	7.9	100.2	11.1	50.2	35.3	45.5	121.6	17.0	61.9	38.6
40 Саратовская область	96.9	19.6	73.9	18.6	47.7	44.9	44.1	98.4	21.4	59.8	35.2
41 Ульяновская область	115.7	14.1	83.4	15.7	52.7	33.4	44.0	97.4	17.9	64.4	29.0
42 Республика Адыгея	40.7	15.8	95.0	14.0	54.2	47.4	39.0	47.2	12.0	68.7	38.1
43 Республика Дагестан	23.2	18.8	63.6	11.5	55.0	74.7	40.2	54.8	12.8	67.2	36.3
44 Ингушская Республика	26.4	24.8	78.4	14.2	44.9	51.3	27.7	39.1	17.7	58.7	52.4
45 Кабардино-Балкарская Республика	36.2	17.8	100.7	15.7	46.2	56.4	31.8	56.6	13.1	60.9	36.9
46 Карачаево-Черкесская Республика	52.1	28.1	70.3	11.1	50.7						
47 Республика Северная Осетия	41.2	30.7	76.3	11.7	50.9						
48 Краснодарский край	111.4	16.7	68.4	9.3	57.6	38.1	49.0	91.8	13.2	69.9	30.8
49 Ставропольский край	90.4	16.8	62.9	7.8	45.2						
50 Ростовская область	84.0	29.2	79.0	18.3	40.9						
51 Республика Башкортостан	81.5	1.3	128.8	13.8	46.2						
52 Удмуртская Республика	97.6	10.7	87.9	8.5	44.9	37.6	37.3	98.1	12.0	58.7	36.7
53 Курганская область	77.4	19.6	67.9	9.3	56.7						
54 Оренбургская область	104.7	12.8	88.2	11.4	49.8	40.1	41.2	102.8	13.7	63.5	34.7
55 Пермская область	121.6	11.6	94.7	12.4	51.1	36.5	42.8	109.6	16.1	62.9	
56 Коми-Пермяцкий автономный округ	46.1	20.6	84.5	8.0	53.8						
57 Свердловская область	130.8	10.4	76.6	12.2	46.9	35.1	42.2	116.5	16.0	60.3	37.0
58 Челябинская область	120.7	13.7	83.9	11.6	45.5	39.5	43.6	112.4	15.4	60.4	37.5
59 Республика Алтай	78.4	27.3	86.8	4.1	53.6	38.7	38.1	79.2	5.7	68.2	35.9
60 Алтайский край	63.1	15.7	67.6	11.5	45.4	52.6	41.7	77.6	13.4	61.5	38.3
61 Кемеровская область	77.1	24.5	114.9	22.2	33.0	42.0	34.3	87.3	20.8	49.8	39.1
62 Новосибирская область	108.3	26.4	61.3	10.2	45.3	37.1	42.9	98.3	11.6	63.0	30.9
63 Омская область	87.9	12.2	95.7	10.5	44.0	42.6	37.1	96.4	10.9	60.5	33.1
64 Томская область	103.4	17.0	103.1	10.2	42.3	33.0	38.1	95.6	14.1	56.5	38.2
65 Тюменская область	103.5	8.7	92.0	14.6	45.2	35.6	35.7	103.3	16.8	57.4	
66 Ханты-Мансийский автономный округ	119.4	1.1	338.9	6.6	33.1						
67 Ямало-Ненецкий автономный округ	108.2	1.1	462.3	21.9	25.7	25.7	15.8	122.6	24.6	31.3	
68 Республика Бурятия	62.6	21.0	74.5	8.7	43.1						
69 Республика Тыва	21.6	22.6	64.6	6.8	61.9						
70 Республика Хакасия	90.7	13.1	67.2	10.4	48.7	43.5	40.4	95.7	11.4	64.1	32.8
71 Красноярский край	111.9	13.5	114.2	9.1	43.0						
72 Таймырский автономный округ	65.8	8.6	261.3	2.7	39.9						
73 Эвенкийский автономный округ	26.5	22.1	309.9	12.0	29.9						
74 Иркутская область	105.9	15.8	81.0	8.7	50.4	40.0	41.6	103.1	11.2	65.0	
75 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	26.2	8.7	68.0	6.3	59.1	52.3	43.6	31.0	14.6	65.9	
76 Читинская область	77.7	21.8	48.1	9.9	53.6	45.2	37.5	88.6	9.9	67.3	
77 Агинский Бурятский автономный округ	86.1	16.2	37.5	5.2	69.4						
78 Республика Саха (Якутия)	57.0	9.2	119.1	8.8	54.6	42.6	29.7	69.7	10.9	63.3	33.8
79 Еврейская автономная область	42.1	21.5	70.8	9.5	46.4	61.5	40.2	65.4	10.0	63.6	
80 Чукотский автономный округ	35.1	21.8	124.5	16.3	43.4						
81 Приморский край	71.1	18.5	75.7	14.6	38.1	47.0	38.7	82.3	14.1	56.9	35.0
82 Хабаровский край	91.9	17.6	94.0	15.5	43.4	39.7	36.0	95.7	15.4	58.3	28.3
83 Амурская область	64.6	14.4	65.7	7.1	48.2	43.9	37.8	71.7	11.8	60.4	21.4
84 Камчатская область	55.3	19.2	93.9	10.5	35.3	46.1	34.1	67.6	10.8	53.6	
85 Корякский автономный округ	34.5	14.5	95.7	2.6	50.9						
86 Магаданская область	66.3	17.3	99.2	7.7	31.7						
87 Сахалинская область	81.6	23.4	86.1	19.4	39.1						
88 Калининградская область	90.4	14.6	71.5	5.5	42.5	46.8	43.1	96.7	8.5	62.0	38.4
Источник: Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г., с.189-194.											

Таблица 1-24. Некоторые показатели состояния экономики и бюджетной сферы субъектов федерации (1998, рублей на душу населения).

	ВРП	Объем пром ышленной пр одукции	Среднедуше вые денежные доходы насе ления	Расходы кон солидирован ного бюджета региона за сч ет собствен ных доходов	Прямые расх оды федерал ьного бюджет а в регионе	Федеральная финансовая помощь реги ональным б юджетам	Расходы госу дарственных внебюджетн ых фондов
	1	2	3	4	5	6	7
Российская Федерация	16441	11459	970	2567		313	1616
1 Республика Карелия	14601	10615	1052	2421	483	398	1962
2 Республика Коми	24547	15413	1156	5098	997	116	2254
3 Архангельская область	15322	8968	711	1991	477	279	1713
4 Ненецкий автономный округ		24170	1185	7011	974	1228	
5 Вологодская область	18056	22042	800	2602	241	128	1735
6 Мурманская область	23647	17587	1533	3197	470	1132	2232
7 г. Санкт-Петербург	18947	9737	1060	3346	629	14	1875
8 Ленинградская область	12591	10271	649	2400	324	155	1513
9 Новгородская область	12758	10432	896	1394	288	809	1796
10 Псковская область	7978	4379	544	963	309	617	1543
11 Брянская область	8137	4049	544	865	714	271	1468
12 Владимирская область	9832	8417	589	1289	267	424	1414
13 Ивановская область	7293	5555	530	1052	315	404	1418
14 Калужская область	9995	6104	640	1265	462	630	1559
15 Костромская область	11176	7916	586	2069	364	756	1397
16 г. Москва	42008	9436	4017	5744	6074	64	2429
17 Московская область	15347	6539	703	2501	339	107	1603
18 Орловская область	11311	5816	693	1628	660	427	1753
19 Рязанская область	10898	8367	568	1433	380	260	1468
20 Смоленская область	10615	8678	712	1285	278	342	1426
21 Тверская область	10909	7192	537	1526	323	268	1420
22 Тульская область	10719	9111	721	1350	734	221	1665
23 Ярославская область	15620	11759	741	2540	297	216	1556
24 Республика Марий Эл	8617	5474	421	1006	298	364	1139
25 Республика Мордовия	9908	6553	505	1732	410	598	1217
26 Чувашская Республика	8917	5991	428	1386	262	204	1168
27 Кировская область	10533	7408	598	1284	264	460	1419
28 Нижегородская область	14294	11797	655	2370	256	101	1550
29 Белгородская область	13176	12026	719	1762	337	179	1572
30 Воронежская область	9639	6090	632	1343	303	250	1377
31 Курская область	12633	9612	634	1994	397	245	1405
32 Липецкая область	13674	16176	750	2360	274	42	1459
33 Тамбовская область	8135	4372	596	986	272	412	1301
34 Республика Калмыкия	5380	1959	431	1611	579	939	1123
35 Республика Татарстан	17924	15759	748	4380	107	106	1412
36 Астраханская область	10482	5283	636	1180	347	491	1322
37 Волгоградская область	11458	8400	639	1570	295	183	1374
38 Пензенская область	7204	4926	453	891	269	261	1235
39 Самарская область	21960	17327	1164	2884	245	50	1998
40 Саратовская область	10529	6454	646	1683	421	335	1211
41 Ульяновская область	11136	9240	617	1420	251	226	1139
42 Республика Адыгея	7517	2262	532	770	381	1305	1392
43 Республика Дагестан	4105	8438	364	82	291	1195	843
44 Ингушская Республика	3337	613	332	251	613	1730	881
45 Чеченская республика				2643			
46 Кабардино-Балкарская Республика	8028	3049	551	339	528	464	1277
47 Карачаево-Черкесская Республика	6542	2876	442	1317	516	1208	1119
48 Республика Северная Осетия	6240	2161	664	168	731	77	1158
49 Краснодарский край	10593	4323	666	1316	285	206	1357
50 Ставропольский край	10646	4326	632	1123	305	416	1256
51 Ростовская область	9077	4964	718	1168	567	236	1344
52 Республика Башкортостан	15601	11182	656	3523	43		1378
53 Удмуртская Республика	12233	10021	641	1977	299	530	1327
54 Курганская область	8768	6293	535	1176	349	407	1249
55 Оренбургская область	12903	10041	643	2346	302	187	1247
56 Пермская область	18639	13958	1001	2414	327	50	1602
57 Коми-Пермяцкий автономный округ		1745	327	704	440	1157	
58 Свердловская область	17355	14371	794	2400	293	89	1586
59 Челябинская область	12793	13832	728	2079	335	59	1446
60 Республика Алтай	8042	642	656	820	731	1132	1466
61 Алтайский край	8399	5559	504	998	323	748	1228
62 Кемеровская область	15137	13402	989	2593	951	594	1636
63 Новосибирская область	12809	5716	778	1744	657	119	1616
64 Омская область	13527	6137	785	2381	344	227	1219
65 Томская область	19796	11503	805	2688	592	306	1682
66 Тюменская область	62511	39344	2166	11289	356	1598	2516
67 Хакасия-Майский автономный округ		61382	2698	16132	196	198	
68 Ямало-Ненецкий автономный округ		70791	3398	27637	300		
69 Республика Бурятия	10703	5120	601	1058	481	902	1235
70 Республика Тыва	5946	1260	491	493	634	1949	1408
71 Республика Хакасия	14035	10333	655	2121	345	233	1461
72 Красноярский край	23292	19885	1034	3430	500	46	1861
73 Таймырский автономный округ		1395	1008	13358	1336	1612	
74 Эвенкийский автономный округ		1579	1008	9416	2603	5715	
75 Иркутская область	19004	11358	1065	2265	450	157	1608
76 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ		1181	284	408	180	1518	
77 Читинская область	10364	3541	513	1205	446	488	1173
78 Агинский Бурятский автономный округ		570	270	69	267	1309	
79 Республика Саха (Якутия)	33512	24809	1663	6809	783	685	2513
80 Еврейская автономная область	8986	2783	630	685	560	1280	1542
81 Чукотский автономный округ	32906	16156	1686	6144	2939	6460	3364
82 Приморский край	14265	8657	850	1809	565	870	1611
83 Хабаровский край	19529	10115	1024	3330	677	580	1902
84 Амурская область	14459	5154	847	1315	380	1053	1327
85 Камчатская область	28308	17636	1561	3926	1214	2067	2587
86 Корякский автономный округ		51967	1320	5616	1562	5641	
87 Магаданская область	27751	16758	1622	4702	1395	2075	2475
88 Сахалинская область	21342	10257	1113	2952	1140	1046	2332
89 Калининградская область	9140	5129	630	1749	314	164	1347
Коэффициенты корреляции							
Столбец 1		Столбец 2	Столбец 3	Столбец 4	Столбец 5	Столбец 6	Столбец 7
Столбец 1	1.000						
Столбец 2	0.846	1.000					
Столбец 3	0.848	0.553	1.000				
Столбец 4	0.957	0.859	0.745	1.000			
Столбец 5	0.479	0.081	0.814	0.381	1.000		
Столбец 6	0.262	0.090	0.217	0.265	0.341	1.000	
Столбец 7	0.817	0.679	0.758	0.773	0.537	0.491	1.000

Коэффициенты корреляции рассчитаны в Excel-2000 как частное от деления ковариации наборов данных на произведение их стандартных отклонений. В расчетах были исключены данные по автономным округам (кроме Чукотского) и Чеченской республике.

Источник - рассчитано по
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ - М., 1999 г.
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. - М., 1999, г.2.
Российский статистический ежегодник / Госкомстат России. - М., 2000.

Таблица 1-25. Некоторые характеристики баланса финансовых потоков между федеральным и региональным уровнями финансовой системы (1998, % к ВРП).										
	Приходная часть			Расходная часть				Приходная часть	Расходная часть	Баланс
	Доходы за вычетом федеральной финансовой помощи	Помощь федерального бюджета	Доходы 4-х государственных внебюджетных фондов	Прямые расходы федерального бюджета в регионах	Расходы за счет собственных доходов	Расходы 4-х государственных внебюджетных фондов	Доходы федерального бюджета в регионах			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Российская Федерация	15.3%	1.9%	9.9%	4.5%	15.7%	9.9%	9.0%	31.6%	34.6%	-3.0%
Республика Карелия	15.9%	2.7%	13.5%	3.3%	16.5%	13.4%	3.5%	35.4%	33.5%	1.9%
Республика Коми	17.7%	0.5%	9.1%	4.0%	20.7%	9.1%	5.5%	31.2%	35.3%	-4.0%
Архангельская область	12.5%	1.8%	11.1%	3.1%	13.0%	11.1%	4.5%	28.6%	28.6%	-0.1%
Вологодская область	13.7%	0.7%	9.5%	1.3%	14.4%	9.6%	3.1%	25.2%	27.1%	-1.9%
Мурманская область	13.3%	4.7%	9.3%	2.0%	13.4%	9.4%	4.1%	29.3%	26.9%	2.4%
г. Санкт-Петербург	18.0%	0.1%	10.1%	3.3%	17.6%	9.9%	11.3%	32.1%	38.8%	-6.7%
Ленинградская область	17.1%	1.2%	9.8%	2.6%	19.1%	9.9%	10.2%	30.7%	41.3%	-10.5%
Новгородская область	11.5%	6.3%	14.1%	2.3%	10.9%	14.1%	3.6%	34.2%	28.5%	5.6%
Псковская область	11.7%	7.7%	19.2%	3.9%	12.0%	19.2%	5.0%	42.5%	36.2%	6.3%
Брянская область	10.9%	3.3%	18.2%	8.7%	10.6%	18.0%	6.3%	41.2%	34.8%	6.4%
Владимирская область	12.6%	4.3%	14.3%	2.7%	13.1%	14.3%	7.1%	33.9%	34.5%	-0.7%
Ивановская область	13.5%	5.5%	19.4%	4.3%	14.4%	19.4%	5.7%	42.8%	39.5%	3.3%
Калужская область	13.0%	6.3%	15.6%	4.6%	12.6%	15.6%	7.8%	39.5%	36.0%	3.5%
Костромская область	16.7%	6.7%	12.4%	3.2%	18.2%	12.3%	5.1%	39.0%	35.6%	3.4%
г. Москва	13.7%	0.2%	5.8%	14.5%	13.7%	5.8%	18.7%	34.1%	38.1%	-4.0%
Московская область	15.5%	0.7%	10.4%	2.2%	16.3%	10.4%	14.1%	28.8%	40.8%	-12.0%
Орловская область	13.5%	3.8%	15.5%	5.8%	14.3%	15.4%	5.5%	38.6%	35.3%	3.2%
Рязанская область	13.5%	2.4%	13.4%	3.5%	13.1%	13.4%	8.8%	32.7%	35.3%	-2.6%
Смоленская область	11.8%	3.2%	13.3%	2.6%	12.1%	13.4%	4.8%	30.9%	30.3%	0.6%
Тверская область	14.2%	2.4%	13.0%	3.0%	13.9%	13.0%	5.6%	32.6%	32.5%	0.1%
Тульская область	12.6%	2.1%	15.3%	6.8%	12.5%	15.5%	5.7%	36.7%	33.7%	3.0%
Ярославская область	15.8%	1.4%	9.9%	1.9%	16.2%	9.9%	9.1%	29.0%	35.2%	-6.2%
Республика Марий Эл	12.8%	4.2%	13.0%	3.5%	11.7%	13.2%	5.4%	33.4%	30.2%	3.2%
Республика Мордовия	15.3%	6.0%	12.3%	4.1%	17.4%	12.2%	5.0%	37.7%	34.6%	3.1%
Чувашская Республика	15.9%	2.3%	13.2%	2.9%	15.5%	13.1%	5.4%	34.3%	34.0%	0.3%
Кировская область	13.1%	4.4%	13.5%	2.5%	12.2%	13.4%	6.0%	33.4%	31.6%	1.8%
Нижегородская область	15.6%	0.7%	10.8%	1.8%	16.5%	10.8%	8.1%	29.0%	35.5%	-6.5%
Белгородская область	12.7%	1.4%	12.0%	2.6%	13.4%	12.0%	4.6%	28.6%	30.0%	-1.4%
Воронежская область	13.4%	2.6%	14.1%	3.1%	13.9%	14.3%	7.3%	33.3%	35.4%	-2.1%
Курская область	14.4%	1.9%	11.1%	3.1%	15.7%	11.1%	7.2%	30.7%	34.0%	-3.4%
Липецкая область	16.8%	0.3%	10.6%	2.0%	17.2%	10.7%	4.6%	29.7%	32.5%	-2.8%
Тамбовская область	13.2%	5.0%	15.7%	3.3%	12.1%	15.9%	6.1%	37.2%	34.1%	3.2%
Республика Калмыкия	31.0%	17.4%	20.9%	10.7%	29.9%	20.8%	54.6%	80.1%	105.3%	-25.3%
Республика Татарстан	23.1%	0.6%	7.9%	0.6%	24.5%	7.9%	2.9%	32.2%	35.2%	-3.0%
Астраханская область	12.3%	4.7%	12.5%	3.3%	11.2%	12.6%	5.9%	32.8%	29.7%	3.1%
Волгоградская область	13.2%	1.6%	12.1%	2.6%	13.7%	12.0%	7.0%	29.4%	32.6%	-3.2%
Пензенская область	12.7%	3.6%	17.1%	3.7%	12.3%	17.1%	5.8%	37.1%	35.2%	1.9%
Самарская область	13.2%	0.2%	9.2%	1.1%	13.1%	9.1%	8.2%	23.8%	30.4%	-6.6%
Саратовская область	16.1%	3.2%	11.6%	4.0%	16.0%	11.5%	6.9%	34.8%	34.3%	0.5%
Ульяновская область	14.1%	2.0%	10.2%	2.2%	12.7%	10.2%	6.9%	28.6%	29.8%	-1.3%
Республика Адыгея	9.8%	17.4%	18.7%	5.1%	10.2%	18.5%	3.6%	50.9%	32.4%	18.6%
Республика Дагестан	6.9%	29.3%	20.6%	7.1%	2.0%	20.7%	2.1%	64.0%	24.8%	39.2%
Нингушская Республика	13.1%	52.2%	26.7%	18.5%	7.6%	26.6%	13.3%	110.5%	47.5%	63.0%
Кабардино-Балкарская Республика	4.1%	5.8%	16.0%	6.6%	4.2%	15.9%	1.0%	32.5%	21.1%	11.4%
Карачаево-Черкесская Республика	21.6%	18.5%	17.2%	7.9%	20.1%	17.1%	7.6%	65.1%	44.8%	20.3%
Республика Северная Осетия	1.0%	1.2%	18.8%	11.7%	2.7%	18.6%	0.5%	32.8%	21.8%	11.1%
Краснодарский край	12.2%	1.9%	12.9%	2.7%	12.4%	12.8%	6.8%	29.7%	32.0%	-2.3%
Ставропольский край	11.1%	3.9%	11.8%	2.9%	10.6%	11.8%	5.6%	29.6%	28.0%	1.7%
Ростовская область	13.0%	2.6%	14.8%	6.2%	12.8%	14.8%	5.9%	36.6%	33.5%	3.1%
Республика Башкортостан	22.1%	0.0%	8.8%	0.3%	22.6%	8.8%	4.8%	31.2%	36.2%	-5.0%
Удмуртская Республика	15.0%	4.3%	10.7%	2.4%	16.2%	10.8%	9.9%	32.5%	36.9%	-4.4%
Курганская область	14.0%	4.6%	14.4%	4.0%	13.4%	14.2%	3.7%	37.0%	31.3%	5.7%
Оренбургская область	15.2%	1.4%	9.7%	2.3%	18.2%	9.7%	6.5%	28.6%	34.3%	-5.7%
Пермская область	13.2%	0.3%	8.5%	1.8%	12.9%	8.6%	5.3%	23.8%	26.9%	-3.1%
Свердловская область	13.6%	0.5%	9.0%	1.7%	13.8%	9.1%	6.3%	24.9%	29.2%	-4.4%
Челябинская область	15.9%	0.5%	11.3%	2.6%	16.3%	11.3%	4.0%	30.2%	31.6%	-1.3%
Республика Алтай	12.9%	14.1%	18.5%	9.1%	10.2%	18.3%	25.6%	54.6%	54.1%	0.5%
Алтайский край	12.3%	8.9%	14.5%	3.8%	11.9%	14.6%	3.7%	39.5%	30.2%	9.3%
Кемеровская область	15.8%	3.9%	10.6%	6.3%	17.1%	10.8%	5.7%	36.6%	33.6%	2.9%
Новосибирская область	13.8%	0.9%	12.5%	5.1%	13.6%	12.6%	7.2%	32.3%	33.5%	-1.2%
Омская область	16.8%	1.7%	9.0%	2.5%	17.6%	9.0%	8.3%	30.0%	35.0%	-5.0%
Томская область	12.9%	1.5%	14.4%	3.0%	13.6%	8.5%	4.5%	31.8%	26.6%	5.3%
Тюменская область	17.9%	2.6%	4.0%	0.6%	18.1%	4.0%	6.8%	25.0%	28.9%	-3.9%
Республика Бурятия	10.2%	8.4%	11.4%	4.5%	9.9%	11.5%	4.3%	34.5%	25.7%	8.8%
Республика Тыва	9.6%	32.8%	21.9%	10.7%	8.3%	23.7%	1.7%	75.0%	33.7%	41.3%
Республика Хакасия	14.3%	1.7%	10.5%	2.5%	15.1%	10.4%	3.4%	28.9%	28.9%	0.0%
Красноярский край	14.0%	0.2%	7.3%	2.1%	14.7%	8.0%	4.0%	23.6%	26.6%	-3.0%
Иркутская область	11.3%	0.8%	8.5%	2.4%	11.9%	8.4%	5.3%	23.0%	25.6%	-2.7%
Читинская область	12.2%	4.7%	11.2%	4.3%	11.6%	11.3%	4.4%	32.4%	27.3%	5.1%
Республика Саха (Якутия)	13.4%	2.0%	7.4%	2.3%	20.2%	7.4%	3.8%	25.1%	31.4%	-6.3%
Еврейская автономная область	10.7%	14.2%	17.0%	6.2%	7.6%	17.1%	2.5%	48.1%	27.1%	20.9%
Чукотский автономный округ	17.2%	19.2%	10.2%	8.7%	18.2%	10.0%	2.1%	55.3%	30.4%	24.9%
Приморский край	12.5%	6.1%	11.4%	3.9%	12.6%	11.2%	5.0%	33.9%	28.9%	5.0%
Хабаровский край	14.7%	3.0%	9.8%	3.5%	17.0%	9.7%	6.0%	31.0%	32.7%	-1.7%
Амурская область	10.4%	7.3%	8.8%	2.6%	9.1%	9.1%	2.9%	29.1%	21.1%	8.0%
Камчатская область	11.2%	7.2%	9.0%	4.3%	13.7%	9.1%	3.0%	31.7%	25.8%	5.9%
Магаданская область	17.8%	7.4%	7.5%	4.7%	16.8%	8.8%	5.5%	37.3%	31.1%	6.2%
Сахалинская область	14.4%	4.9%	10.9%	5.3%	13.7%	10.8%	5.6%	35.4%	30.1%	5.3%
Калининградская область	18.2%	1.8%	14.4%	3.4%	19.2%	14.8%	8.7%	37.9%	42.7%	-4.8%
Источник : рассчитано по										
Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков / Ред. А.М.Лавров, Диалог-МГУ – М., 1999 г.										
Регионы России. Статистический сборник / Госкомстат России. – М., 1999, т.2										
Российский статистический ежегодник / Госкомстат России. – М., 2000.										

Таблица 1-26. Структуры местных органов власти в субъектах Российской Федерации (по состоянию на середину 1999 г.).							
Структура 1		Структура 2		Структура 3		Структура 4	
Формирование местных органов власти на уровне городов и районов (все муниципальные образования имеют полные и равноправные бюджеты) - 64 субъекта федерации		Поселенческий принцип формирования местных органов власти - 5 субъектов федерации		Бюджетными правами обладают только муниципальные образования в крупных городах, муниципальные образования ниже районного уровня не обладают бюджетными правами - 9 субъектов в федерации		Двухуровневая структура местных органов власти - 8 субъектов федерации	
Региональные органы государственного управления		Региональные органы государственного управления		Региональные органы государственного управления		Региональные органы государственного управления	
Органы местного самоуправления (города, районы) с бюджетными правами		Местные органы государственного управления (районы) без бюджетных прав		Местные органы государственного управления (районы) с бюджетными правами		Органы местного самоуправления (районы) с бюджетными правами	
Субмуниципальные органы управления (ниже района) без бюджетных прав		Органы местного самоуправления (ниже района) с бюджетными правами		Органы местного самоуправления (ниже района) без бюджетных прав		Органы местного самоуправления (ниже района) с бюджетными правами	
				Противоречит законодательству		Противоречит законодательству	
Источник:							
Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений / Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, http://www.minfin.ru/fvr/note.doc							

Таблица 1-27. Структуры местных органов власти в субъектах Российской Федерации и количество муниципальных бюджетов.

Структура 1					
№	Субъект Российской Федерации	Количество муниципальных бюджетов	№	Субъект Российской Федерации	Количество муниципальных бюджетов
1	Агинский Бурятский АО	39	33	Ненецкий АО	11
2	Республика Алтай	11	34	Нижегородская обл.	51
3	Алтайский край	71	35	Новгородская обл.	22
4	Амурская обл.	28	36	Омская обл.	33
5	Архангельская обл.	26	37	Орловская обл.	27
6	Белгородская обл.	22	38	Пермская обл.	40
7	Республика Бурятия	23	39	Приморский край	31
8	Волгоградская обл.	39	40	Ростовская обл.	55
9	Вологодская обл.	28	41	Рязанская обл.	29
10	Воронежская обл.	34	42	Самарская обл.	37
11	Республика Дагестан	52	43	Саратовская обл.	41
12	Еврейская АО	6	44	Республика Саха (Якутия)	35
13	Ивановская обл.	27	45	Сахалинская обл.	19
14	Республика Ингушетия	45	46	Свердловская обл.	68
15	Иркутская обл.	37	47	Смоленская обл.	27
16	Калининградская обл.	22	48	Таймырский АО	4
17	Калужская обл.	49	49	Тамбовская обл.	30
18	Камчатская обл.	8	50	Тверская обл.	41
19	Республика Карелия	19	51	Томская обл.	19
20	Кемеровская обл.	35	52	Тульская обл.	26
21	Кировская обл.	44	53	Республика Тыва	19
22	Республика Коми	21	54	Удмуртская Республика	31
23	Коми-Пермяцкий АО	7	55	Ульяновская обл.	24
24	Корякский АО	5	56	Усть-Ордынский Бурятский	6
25	Костромская обл.	31	57	Хабаровский край	19
26	Краснодарский край	48	58	Ханты-Мансийский АО	23
27	Красноярский край	57	59	Читинская обл.	31
28	Ленинградская обл.	29	60	Чувашская республика	26
29	Липецкая обл.	20	61	Чукотский АО	9
30	Магаданская обл.	9	62	Эвенкийский АО	4
31	Республика Марий Эл	17	63	Ямало-Ненецкий АО	13
32	Мурманская обл.	17	64	Ярославская обл.	19
Структура 2			Структура 4 (*)		
1	Оренбургская обл.	578	1	Астраханская обл.	12 (141)
2	Пензенская обл.	406	2	Брянская обл.	38 (36)
3	Ставропольский край	309	3	Владимирская обл.	15 (48)
4	Тюменская обл.	295	4	Московская обл.	69 (7)
5	Республика Хакасия	96	5	Республика Мордовия	25 (400)
Структура 3			6	Псковская обл.	26 (2)
1	Республика Адыгея	2	7	Республика Северная Осетия	9 (4)
2	Республика Башкортостан	5	8	Челябинская обл.	39 (15)
3	Кабардино-Балкарская Респу	5			
4	Республика Калмыкия	3			
5	Карачаево-Черкесская Респу	4			
6	Курганская обл.	2			
7	Курская обл.	5			
8	Новосибирская обл.	5			
9	Республика Татарстан	7			
(*) Указано количество муниципалитетов первого и второго уровни (в скобках).					
Источник :					
Составлено на основе : Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, http://www.minfin.ru/fvr/note.doc					

Таблица 1-28. Доходы и расходы местных бюджетов Российской Федерации в 1997 г. (%).	
ДОХОДЫ	
Налоговые доходы, в т.ч. :	63.4
1. Налог на прибыль	10.3
2. Подоходный налог с физических лиц	19.3
3. НДС	8.3
4. Акцизы	1.2
5. Налог на имущество физических лиц	0.2
6. Налог на имущество предприятий	9.3
7. Платежи за использование природных ресурсов	4.6
Неналоговые доходы, в т.ч. :	2.3
1. Доходы от государственной собственности или деятельности	0.8
2. Доходы от продажи государственного имущества	0.3
Безвозмездные перечисления, в т.ч. :	33.3
1. От других уровней власти, из них :	30.5
Дотации	14.0
Субвенции	5.0
Средства по взаимным расчетам	11.2
Трансферты	0.2
2. От целевых бюджетных фондов	0.1
Итого доходов	100.0
РАСХОДЫ	
1. Государственное управление	4.4
2. Правоохранительная деятельность	1.4
3. Промышленность, энергетика, строительство	1.5
4. Сельское хозяйство и рыболовство	2.1
5. Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	3.3
6. Жилищно-коммунальное хозяйство	28.0
7. Образование	26.8
8. Культура и искусство	2.2
9. Здравоохранение и физическая культура	14.9
10. Социальная политика	11.1
11. Прочие расходы	4.2
12. Расходы целевых бюджетных фондов	0.1
Итого расходов	100.0
Источник :	
Бюджетная система России. Учебник для ВУЗов./ Ред. Поляк Г.Б., ЮНИТИ – М., 1999, с.76, 80.	

Таблица 1-29. Структура доходов и заемных средств бюджетов местного уровня в целом по Российской Федерации, 1998 г.

Виды доходов	%
Всего доходов и заемных средств, в том числе:	100.00
местные налоги	9.73
местные неналоговые доходы	4.79
доходы, закрепленные за местным уровнем федеральным законодательством на постоянной основе	13.38
регулирующие налоги	44.60
субвенции	2.65
средства по взаимным расчетам	6.72
дотации и трансферты	17.20
заемные средства	0.93
Источник :	
Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений./ Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, http://www.minfin.ru/fvr/note.doc	

Таблица 1-30. Некоторые характеристики доходов и расходов местных региональных бюджетов в 1998 г. (*)

	Доходы местных бюджетов		Доля в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации	
	Доля собственных доходов в местных бюджетах	Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (%)	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
	1	2	3	4
Российская Федерация	16,00%	28,10%	35,4%	64,6%
1 Республика Карелия	18,50%	16,44%	56,9%	43,1%
2 Республика Коми	24,00%	20,68%	38,4%	61,6%
3 Архангельская область	20,40%	11,35%	31,8%	68,2%
4 Ненецкий автономный округ	13,20%	55,89%	64,9%	35,1%
5 Вологодская область	17,50%	13,44%	35,6%	64,4%
6 Мурманская область	11,10%	48,48%	17,8%	82,2%
7 г. Санкт-Петербург	-	-	100,0%	0,0%
8 Ленинградская область	24,80%	23,71%	43,9%	56,1%
9 Новгородская область	16,50%	40,76%	20,2%	79,8%
10 Псковская область	19,90%	28,67%	38,1%	61,9%
11 Брянская область	23,90%	20,64%	30,5%	69,5%
12 Владимирская область	15,30%	29,68%	16,6%	83,4%
13 Ивановская область	13,20%	45,46%	28,4%	71,6%
14 Калужская область	20,00%	24,18%	40,3%	59,7%
15 Костромская область	13,50%	45,06%	39,8%	60,2%
16 г. Москва	-	-	100,0%	0,0%
17 Московская область	24,10%	17,68%	34,1%	65,9%
18 Орловская область	13,70%	30,88%	43,0%	57,0%
19 Рязанская область	20,60%	33,50%	29,4%	70,6%
20 Смоленская область	13,20%	42,19%	27,0%	73,0%
21 Тверская область	16,30%	36,28%	20,8%	79,2%
22 Тульская область	17,40%	28,37%	21,1%	78,9%
23 Ярославская область	18,80%	24,02%	38,1%	61,9%
24 Республика Марий Эл	14,20%	35,21%	32,6%	67,4%
25 Республика Мордовия	15,00%	38,52%	58,0%	42,0%
26 Чувашская Республика	12,70%	40,42%	29,9%	70,1%
27 Кировская область	18,80%	33,55%	32,0%	68,0%
28 Нижегородская область	20,30%	26,08%	24,6%	75,4%
29 Белгородская область	30,20%	14,27%	36,4%	63,6%
30 Воронежская область	18,70%	16,55%	32,8%	67,2%
31 Курская область	21,30%	24,95%	52,4%	47,6%
32 Липецкая область	25,50%	18,26%	43,4%	56,6%
33 Тамбовская область	17,80%	31,54%	38,7%	61,3%
34 Республика Калмыкия	11,10%	56,49%	56,7%	43,3%
35 Республика Татарстан	14,30%	24,34%	57,1%	42,9%
36 Астраханская область	18,50%	26,41%	33,7%	66,3%
37 Волгоградская область	22,00%	12,12%	35,1%	64,9%
38 Пензенская область	17,80%	26,89%	26,0%	74,0%
39 Самарская область	27,30%	10,07%	41,7%	58,3%
40 Саратовская область	31,50%	23,23%	44,4%	55,6%
41 Ульяновская область	22,50%	19,39%	50,4%	49,6%
42 Республика Адыгея	8,20%	55,81%	41,4%	58,6%
43 Республика Дагестан	5,90%	79,68%	32,9%	67,1%
44 Ингушская Республика	7,00%	70,06%	79,2%	20,8%
45 Кабардино-Балкарская Республика	6,90%	38,14%	63,4%	36,6%
46 Карачаево-Черкесская Республика	8,70%	51,01%	28,4%	71,6%
47 Республика Северная Осетия	9,00%	45,88%	46,5%	53,5%
48 Краснодарский край	18,60%	23,70%	22,0%	78,0%
49 Ставропольский край	16,20%	21,97%	33,4%	66,6%
50 Ростовская область	16,10%	26,98%	19,6%	80,4%
51 Республика Башкортостан	11,40%	33,07%	55,3%	44,7%
52 Удмуртская Республика	9,50%	30,36%	29,2%	70,8%
53 Курганская область	23,30%	24,29%	27,1%	72,9%
54 Оренбургская область	10,00%	35,30%	37,0%	63,0%
55 Пермская область	16,80%	22,26%	16,7%	83,3%
56 Коми-Пермский автономный округ	13,80%	62,37%	26,7%	73,3%
57 Свердловская область	19,90%	26,52%	34,1%	65,9%
58 Челябинская область	18,80%	23,44%	25,3%	74,7%
59 Республика Алтай	5,90%	60,17%	33,6%	66,4%
60 Алтайский край	13,90%	46,16%	12,2%	87,8%
61 Кемеровская область	17,20%	40,70%	22,9%	77,1%
62 Новосибирская область	22,20%	23,32%	23,2%	76,8%
63 Омская область	48,10%	17,26%	51,6%	48,4%
64 Томская область	17,90%	24,07%	40,0%	60,0%
65 Тюменская область	18,20%	24,25%	54,9%	45,1%
66 Ханты-Мансийский автономный округ	13,30%	14,76%	30,2%	69,8%
67 Ямало-Ненецкий автономный округ	7,00%	27,63%	47,5%	52,5%
68 Республика Бурятия	7,30%	52,94%	25,3%	74,7%
69 Республика Тыва	5,00%	74,38%	34,1%	65,9%
70 Республика Хакасия	16,70%	21,22%	32,5%	67,5%
71 Красноярский край	16,90%	22,70%	29,7%	70,3%
72 Таймырский автономный округ	9,10%	19,84%	62,6%	37,4%
73 Эвенкийский автономный округ	28,20%	36,19%	38,2%	61,8%
74 Иркутская область	17,60%	15,31%	25,6%	74,4%
75 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	8,80%	76,29%	26,7%	73,3%
76 Читинская область	17,40%	39,68%	30,3%	69,7%
77 Агинский Бурятский автономный округ	5,70%	70,78%	20,8%	79,2%
78 Республика Саха (Якутия)	5,90%	60,01%	27,7%	72,3%
79 Еврейская автономная область	8,60%	55,95%	29,1%	70,9%
80 Чукотский автономный округ	5,00%	41,82%	40,5%	59,5%
81 Приморский край	15,00%	33,98%	26,9%	73,1%
82 Хабаровский край	14,40%	38,79%	42,4%	57,6%
83 Амурская область	10,80%	50,49%	21,2%	78,8%
84 Камчатская область	12,10%	36,13%	32,7%	67,3%
85 Магadanский автономный округ	4,30%	52,98%	36,7%	63,3%
86 Магаданская область	14,10%	31,10%	31,1%	68,9%
87 Сахалинская область	12,30%	22,39%	24,6%	75,4%
88 Калининградская область	19,60%	29,28%	26,9%	73,1%

(*) без учета Чеченской республики

Источник : Составлено на основе : Пояснительная записка к Методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений / Министерство финансов Российской Федерации – М., 2000, <http://www.mfin.ru/fv/note.doc>

Таблица 1-31. Общая схема разграничения некоторых расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г.

	Функция	Нормативно-правовое регулирование	Обеспечение финансовыми средствами	Организация предоставления
1. БЮДЖЕТНЫЕ УСЛУГИ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА				
1.7.	Сбор налогов			
	федеральные налоги	Ф	Ф	Ф
	региональные налоги	Ф	Ф+Р	Ф
	местные налоги	Ф	Ф+М	Ф
1.8.	Распоряжение бюджетными средствами и контроль за ними			
	федеральными	Ф	Ф	Ф
	региональными	Ф+Р	Р	Р
	местными	Ф+М	М	М
1.24.	Правоохранительная деятельность и обеспечение общественной безопасности			
	Органы внутренних дел (борьба с преступностью):			
	организованная преступность и особо опасные преступления	Ф	Ф	Ф
	прочие преступления	Ф+Р	Р	Р
	охрана общественного порядка	Р+М	Р+М	М
	безопасность движения	Ф	Р	Р
2. БЮДЖЕТНЫЕ УСЛУГИ НАСЕЛЕНИЮ				
2.1.	Образование			
	Дошкольное образование	М	М+Н	М
	Общее (школьное) образование (поддержание системы)	Ф+Р+М	М	М
	Общее образование (программы развития)	Ф	Ф+Р	Р+М
	Начальное и среднее профессиональное образование	Ф+Р	Ф+Р+Н	Р
	Высшее образование	Ф+Р	Ф+Р+Н	Ф+Р
2.2.	Культура, искусство, рекреация			
	объекты (программы) федерального значения	Ф	Ф+Н	Ф
	объекты (программы) регионального значения	Р	Р+Н	Р
	объекты (программы) местного значения	М	М+Н	М
2.3.	Здравоохранение			
	Высокоспециализированное (бюджетное)	Ф	Ф	Ф
	Среднеспециализированное (бюджетное)	Ф+Р	Р	Р
	Общее (платежи в систему ОМС)	Ф	Р+М	Р+М
	Программы развития	Ф	Ф+Р	Р+М
2.4.	Спорт			
	высших достижений и национального резерва	Ф	Ф+Р	Ф+Р
	массово-оздоровительный	М	М	М
2.5.	Социальная политика			
	Соц. выплаты в соответствии с федеральным законодательством	Ф	Ф	Р+М
2.6.	Пенсионное обеспечение	Ф	Ф+Н	Ф
2.9.	Жилищное хозяйство (ремонт и обслуживание жилых домов)	М	М+Н	М
2.10.	Коммунальное хозяйство	М	М+Н	М
2.11.	Благоустройство территории	М	М	М
3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА				
3.2.	Функционирование и развитие производственной инфраструктуры			
	Дорожное хозяйство:			
	федеральное дорожное хозяйство	Ф	Ф	Ф
	региональное дорожное хозяйство	Р	Р	Р
	местное дорожное хозяйство	М	М	М
	Транспорт:			
	магистральный	Ф	Ф	Ф
	междугородний автомобильный и ж/д пассажирский транспорт	Р	Р+Н	Р
	местный (внутригородской) общественный транспорт	М	М+Н	М
4. ПРОЧИЕ ФУНКЦИИ				
4.1.	Обслуживание государственного долга	Ф	Ф	Ф
	Обслуживание государственного долга РФ	Ф	Ф	Ф
	Обслуживание государственного субъектов Российской Федерации	Ф+Р	Р	Р
	Обслуживание муниципального долга	Ф+М	М	М
4.4.	Выравнивание бюджетной обеспеченности			
	субъектов Российской Федерации	Ф	Ф	Ф
	муниципальных образований	Ф+Р	Р	Р

Обозначения: Органы власти (бюджет): Ф - федеральные, Р - региональные (субъекты РФ), М - местные (муниципальные образования), Н - средства населения, + - совместные полномочия (со-финансирование).

Источник:

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., Приложение 1.

Таблица 1-32. Общая схема разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации к 2005 г.

Налог	Статус	Зачисление (% от общего объема поступлений)		
		Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
таможенные пошлины	Ф	100	-	-
НДС	Ф	100	-	-
ресурсные платежи (углеводороды)	Ф	80	10	10
акцизы (нефть, газ, бензин, автомобили)	Ф	100	-	-
акциз на ликеро-водочные изделия	Ф	50	50	-
прочие акцизы	Ф	-	100	-
налог на доходы физических лиц	Ф	-	50	50**
налог на наследство	Ф	-	100	-
налог на прибыль предприятий	Ф	30	55*	15
транспортный налог	Р	-	100	-
налог с продаж	Р	-	40	60**
ресурсные платежи (прочие)	Р	-	50	50
экологические платежи (налоги)	Р	-	50	50
налог на игорный бизнес	Р	-	80	20
налог на недвижимость (имущество, землю)	М	-	-	100
налоги на совокупный (вмененный) доход	М	-	-	100
налог на рекламу	М	-	-	100

Обозначения: Ф - федеральный, Р - региональный (субъектов Российской Федерации), М - местный (муниципальных образований), * - с возможным выделением части отчислений для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, ** - с возможным выд

Источник :

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., Приложение 2.

<http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc>

Таблица 1-33. Формы финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Российской Федерации.					
Характеристики	Фонд финансовой поддержки регионов	Фонд компенсаций	Фонд со-финансирования социальных расходов	Фонд регионального развития	Фонд реформирования региональных финансов
Цель	Выравнивание бюджетной обеспеченности по текущим расходам	Финансирование федеральных законов (как правило, социальных пособий и льгот населению)	Стимулирование приоритетных расходов и поддержка реформ в социальной сфере	Поддержка развития региональной инфраструктуры	Поддержка и стимулирование бюджетных реформ
Принцип распределения	Формула на основе оценки налогового потенциала и нормативных расходов	Формула на основе численности лиц, имеющих право на получение социальной помощи (льгот)	Формула на основе нормативных расходов и их части нормативного возмещения (с оценкой хода реформ)	Квоты на основе формул (с последующим конкурсным отбором инвестиционных проектов)	Конкурс (программы реформ и их выполнение)
Тип финансовой помощи	Дотация (с выделением средств с особыми условиями перечисления и/или использования)	Субвенция на финансирование федеральных законов	Субсидия (долевая) на определенную функциональную статью расходов (отрасль)	Субсидия (как правило, долевая) на финансирование и инвестиционных проектов и программ	Субсидия (субвенция) на определенный тип (направление) расходов
Условия предоставления	Для высокодотационных регионов – кассовое обслуживание бюджетов Федеральным казначейством	Целевое использование средств	Уровень расходов не ниже нормативного и выполнении программ реформ	Со-финансирование	Выполнение программы реформ
Порядок перечисления (использования)	Финансовым органам	Гражданам и предприятиям (организациям) через территориальные органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении проведенных расходов на соответствующую статью	Предприятиям (организациям) через органы Федерального казначейства	Финансовым органам при подтверждении произведенных или включенных в бюджет расходов на проведение бюджетных реформ и оздоровление государственных финансов
Статус	Действует с 1994 г.	Действует с 2001 г.	Вводится с 2002-2003 гг.	Создан с 2000 г., новый механизм с 2003 г.	Создан с 2000 г., срок действия - 2001-2004 гг.
Источник :					
Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Министерство финансов Российской Федерации, 14 мая 2001 г., Приложение 3.					
http://www.minfin.ru/fvr/prbf.doc					

Таблица 2-1. Основные социально-экономические показатели Санкт-Петербурга.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Численность постоянного населения (на конец года), тыс. чел.	5002	4971	4920	4850	4805	4769	4746	4716	4695	4661
Коэффициент естественного прироста (убыли) населения, на 1000 чел.	-1.4	-3.2	-5.9	-10.8	-10.1	-8.9	-7.6	-6.8	-7.1	-9.2
Среднегодовая численность трудовых ресурсов, млн.чел.	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1	3.1	3.1	3	3.1	3.1
Общая численность безработных, тыс.чел.*	...	...	199	205	238	258	246	232	262	268
Численность официально зарегистрированных безработных (на конец года), тыс.чел.	...	7.3	40.7	31.3	45.2	55.3	47.4	31.9	40.6	22.8
Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника, тыс.руб.	310**	541**	4.9	51	212	443	781	1037	1148**	1687**
Объем промышленной продукции (работ, услуг), млрд.руб.	20.3	41.9	232	2365	8458	23948	34971	37381	46	99.2
Инвестиции в основной капитал, млрд.руб.	3	4.3	44.8	422	1973	6679	7738	10427	14.4	29.6
Ввод в действие жилых домов, тыс.м2 общей площади	1064	1047	636	766	902	1012	714	756	849	1073
Грузооборот, млрд. тонно-км	114	110	92.6	72	45.4	21.6	7.8	6.7	5.4	8
Пассажирооборот, млрд. пассажира-км	52.8	48.7	39	35.5	31.1	27.9	28.6	28.5	30.3	32.1
Оборот розничной торговли, млрд.руб.	11.1	19.4	179	1963	8110	25055	30639	33282	37.9	63
Оборот общественного питания, млрд.руб.	0.9	1.8	10.2	73.6	249	889	1497	1305	1.6	3
Платные услуги населению, млрд.руб.	...	3.4	25.2	267	1464	5105	10493	12836	14.9	22.8
Индекс потребительских цен (декабрь к декабрю предыдущего года), %	...	365	2182	810	328	225	125	113	178	141
* применительно к стандартам Международной организации труда (МОТ)										
** рублей										
Источник:										
Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник / Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 6.										

Таблица 2-2. Валовой региональный продукт.																	
	Всего, млрд. руб. (1998 г. - млн. руб.)					На душу населения, тыс. руб. (1998 г. - руб.)											
	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998							
Российская Федерация ВВП	610745.2	1540492.8	2145655.5	2478594.1	2696354.8	4117.3	10398.8	14523.2	16826.4	18355.0							
Российская Федерация ВРП	591595.3	1408098.7	1943118.8	2228584.3	2402279.8	3583.7	9562.2	13230.0	15212.3	16441.8							
Северный район	28120.6	75408.0	83405.9	94099.2	110382.9	4698.7	12741.9	14224.8	16192.5	19167.4							
Республика Карелия	3386.3	8065.3	8960.9	9875.3	11306.0	4276.7	10245.5	11450.2	12686.7	14601.6							
Республика Коми	6694.1	19395.1	20562.9	25393.9	28349.6	5510.5	16250.7	17433.6	21758.1	24547.2							
Архангельская область	6008.9	14263.1	18306.2	20907.8	22763.0	3898.6	9336.3	12092.1	13940.4	15322.4							
Вологодская область	6160.8	19326.8	19140.8	19731.0	24117.7	4538.0	14292.9	14210.0	14709.3	18056.3							
Мурманская область	5870.5	14357.7	16435.1	18191.2	23846.6	5439.2	13577.0	15796.9	17754.5	23647.9							
Северо-Западный район	25668.1	68544.9	96977.8	108397.0	126865.9	3163.4	8491.0	12064.8	13539.0	15912.1							
г.Санкт-Петербург	16965.5	47011.6	66331.5	75735.5	89780.7	3490.6	9753.9	13847.3	15898.5	18947.5							
Ленинградская область	5038.9	12507.1	17822.1	18922.5	21171.2	3014.5	7466.9	10625.5	11262.7	12591.4							
Новгородская область	1833.8	4407.9	7047.0	7357.2	9401.8	2456.9	5923.8	9511.4	9958.3	12759.6							
Псковская область	1829.9	4618.3	5777.2	6381.8	6512.2	2188.9	5538.9	6963.0	7747.7	7978.7							
г.Москва	54078.8	144370.3	236323.0	317722.1	362520.4	6176.8	16611.7	27315.8	36799.4	42008.5							
Московская область	19377.6	47607.7	69606.4	77904.8	100611.6	2920.6	7201.2	10565.6	11854.6	15374.0							
Нижегородская область	14987.8	35172.3	42559.4	51145.9	58740.9	4004.1	9420.2	11444.7	13808.3	14294.9							
Самарская область	16907.0	45031.6	59466.1	73173.3	72661.6	5133.1	13611.7	178963.7	22107.4	21960.8							
Источник :																	
Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.258.																	

Таблица 2-3. Удельный вес региона в общероссийских основных социально-экономических показателях в 1998 г. (%)													
	численность постоянного населения на 1 января 1999 г.	среднегодовая численность занятых в экономике	ВРП*	основные фонды в экономике (на конец года)	объем промышленной продукции	подрядные работы	ввод в действие общей площади жилых домов	розничный товарооборот	поступления в бюджетную систему РФ	поступления в федеральный бюджет	инвестиции в основной капитал	экспорт	импорт
Российская Федерация	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Северный район	3.9	3.9	4.6	4.9	5.9	3.1	2.4	3.6	3.5	2.2	3.2	5.8	1.9
Республика Карелия	0.5	0.5	0.5	0.7	0.6	0.3	0.2	0.5	0.4	0.2	0.3	0.7	0.3
Республика Коми	0.8	0.8	1.2	1.2	1.2	1	0.8	1	1	0.6	1	0.9	0.4
Архангельская область	1	0.9	0.9	1.2	0.9	0.6	0.4	0.6	0.7	0.5	0.6	0.7	0.2
Вологодская область	0.9	0.9	1.0	0.8	2	0.8	0.9	0.6	0.7	0.4	0.9	2.3	0.5
Мурманская область	0.7	0.7	1.0	1	1.2	0.4	0.1	0.9	0.7	0.5	0.5	1.2	0.5
Северо-Западный район	5.4	5.9	5.3	5.2	5.1	7.4	4.7	5.3	5.8	5.8	5.6	5.2	10.6
г. Санкт-Петербург	3.2	3.8	3.7	3	3.2	5.6	2.8	3.8	4.4	4.5	3.6	2.4	9.3
Ленинградская область	1.1	1.1	0.9	1.3	1.2	1.2	0.7	0.9	0.9	0.9	1.3	2.2	0.8
Новгородская область	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.3	0.2	0.4	0.5	0.3
Псковская область	0.6	0.5	0.3	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
г. Москва	5.8	8.2	15.1	8.8	5.6	15.5	10.2	28.7	23.2	36.1	16.2	28.9	39.4
Московская область	4.4	3.8	4.2	3.6	2.9	4.8	8.5	2.6	5.2	6.7	4.8	2	4.7
Нижегородская область	2.5	2.7	2.4	2	3	2.6	1.8	1.7	2.2	2.1	2	1.1	1.3
Самарская область	2.3	2.4	3.0	2.6	3.9	2.8	2	3.8	2.9	3	2.4	1.9	2.4
* Расчитано по : Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.258.													
Источник :													
Регионы России. Статистический сборник/ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.28-29.													

Таблица 2-5. Распределение среднегодовой численности занятых по отраслям экономики в 1998 г.													
	Промышленность	Сельское хозяйство	Лесное хозяйство	Строительство	Транспорт	Связь	Торговля, общественное питание	ЖКХ, производственные виды бытового обслуживания населения	Здравоохранение и физическая культура, социальное обеспечение	Образование	Культура и искусство	Наука и научное обслуживание	Другие отрасли
Российская Федерация	222	13.7	0.4	7.9	6.3	1.3	14.5	5.4	7.0	9.3	1.8	2.0	8.2
Северный район	27.0	5.4	0.6	6.5	8.2	1.8	14.0	6.6	8.0	10.6	2.0	0.5	8.8
Республика Карелия	25.5	4.1	0.9	5.0	9.5	2.3	13.8	7.5	8.6	11.1	2.3	0.6	8.8
Республика Коми	24.9	4.5	0.4	7.7	8.8	1.6	14.7	7.0	7.8	11.2	1.9	0.6	8.9
Архангельская область	27.4	5.6	0.7	5.5	9.7	2.0	12.5	6.2	8.4	11.1	1.9	0.4	8.6
Вологодская область	28.8	9.6	0.8	8.4	6.1	1.5	13.9	5.0	6.9	9.9	2.1	0.1	6.9
Мурманская область	27.2	1.7	0.1	4.7	7.6	1.7	15.7	8.2	8.9	9.6	1.8	1.2	11.6
Северо-Западный район	21.6	4.2	0.4	10.3	7.3	1.3	17.8	6.2	6.9	8.9	2.0	4.0	9.1
г.Санкт-Петербург	20.4	0.5	0.0	11.2	8.0	1.1	19.9	6.1	6.8	8.8	2.1	5.7	9.4
Ленинградская область	24.3	9.5	0.9	10.2	5.4	1.4	16.9	6.8	6.7	7.7	1.5	1.5	7.2
Новгородская область	24.1	12.1	1.5	6.8	5.3	1.8	12.1	6.5	7.4	10.2	1.8	0.4	10.0
Псковская область	22.2	13.2	0.9	6.7	7.8	1.9	10.2	5.7	8.0	10.3	2.7	0.3	10.1
г.Москва	14.7	0.1	0.0	14.6	6.1	1.4	16.9	4.3	6.1	7.5	2.0	9.7	16.6
Московская область	24.1	5.9	0.3	7.1	4.6	1.1	14.7	9.0	8.3	8.8	1.5	6.1	8.5
Нижегородская область	30.0	8.5	0.4	8.0	5.4	1.2	14.3	5.4	6.8	8.4	1.5	3.1	7.0
Самарская область	29.8	7.4	0.2	7.5	7.5	1.3	13.9	5.6	7.1	8.9	1.6	1.3	7.9
Источник : Регионы России. Статистический сборник/ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.80-81.													

Таблица 2-6. Распределение среднегодовой численности занятых по отраслям экономики в Санкт-Петербурге (%).											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
в т.ч.:											
Промышленность	33.1	32.9	32.2	31.5	28.3	25.4	24	22.7	20.2	20.2	
Сельское и лесное хозяйство	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	
Транспорт и связь	8.8	9.3	9.6	9.5	9.7	9.3	9	9.3	9.1	8.9	
Строительство	11.1	11	11.5	10.2	11.2	10.7	11.1	11.2	11.2	11.2	
Торговля, общественное питание	8.2	7.7	8.5	10.1	11.6	14.8	15	16	19.9	20.6	
ЖКХ, непроизводственные виды бытового обслуживания населения	5.9	5.8	5.2	5.2	5.6	5.4	6.1	6.4	6.1	5.6	
Здравоохранение и физическая культура, социальное обеспечение	6.1	6.3	6.3	6.4	6.8	6.9	6.7	6.9	6.8	6.7	
Образование, культура и искусство	8.5	8.9	10.3	10	10.8	10.8	10.7	10.8	10.9	10.9	
Наука и научное обслуживание	12.9	12.8	11	11.2	9.1	8.5	7.4	6.8	5.7	5.3	
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	0.3	0.4	0.5	0.8	1.2	1.4	1.3	1.4	1.4	1.2	
Управление	2	2.4	2.2	2.4	2.2	2.7	3.4	3.3	3.8	3.8	
Другие отрасли	2.6	1.9	2.1	2.1	2.9	3.6	4.8	4.7	4.3	4.9	
Источник:											
Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник / Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 22.											

Таблица 2-7. Физический объем промышленного производства в 1999 по сравнению с 1990 г. по отраслям промышленности.

	1990	1999
Вся промышленность	100	33.4
Электроэнергетика	100	54.6
Топливная	100	5.7
Черная и цв. металлургия	100	35.0
Химическая и нефтехим.	100	23.8
Машиностроение и металлообр.	100	30.1
Лесная, деревообр. и ЦБП	100	12.6
Строит. материалов	100	36.8
Легкая	100	5.9
Пищевая	100	91.2

Источник :

Расчитано по : Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 115.

Таблица 2-8. Отраслевая структура промышленности по объему продукции (%).

	1990	1999
Вся промышленность	100	100.0
Электроэнергетика	1.9	7.0
Топливная	0.2	0.1
Черная и цв. металлургия	2.4	3.1
Химическая и нефтехим.	4.6	1.6
Машиностроение и металлобр.	49.7	41.9
Лесная, деревообр. и ЦБП	3.1	3.2
Строит. материалов	2.2	2.3
Легкая	14	2.2
Пищевая	12.8	31.8
Прочие	9.1	6.8

Источник :

Санкт-Петербург и Ленинградская область в 1999 г. Статистический ежегодник./ Санкт-Петербургский комитет государственной статистики. - СПб., 2000, с. 114.

Таблица 2-9. Некоторые показатели деятельности малых предприятий (МП).				
	Изменение числа МП (1998/1996, %)	Количество МП на тыс.чел.населения, 1998	Доля МП в занятости населения по среднесписочной численности, 1998	Доля продукции МП в ВРП, 1998
Российская Федерация	98.9%	5.9	9.8%	8.6%
Северный район	80.5%	3.6	7.0%	6.6%
Республика Карелия	82.9%	5.0	5.0%	6.7%
Республика Коми	87.0%	4.0	5.6%	4.8%
Архангельская область	78.8%	2.7	6.0%	6.0%
Вологодская область	93.1%	3.1	10.5%	9.2%
Мурманская область	63.9%	3.8	6.8%	6.7%
Северо-Западный район	152.8%	16.2	21.4%	23.0%
г.Санкт-Петербург	163.4%	23.5	25.4%	28.2%
Ленинградская область	119.8%	7.2	16.6%	12.0%
Новгородская область	71.0%	3.7	11.5%	7.1%
Псковская область	112.5%	3.3	11.7%	9.8%
г.Москва	99.6%	20.3	22.2%	9.3%
Московская область	126.6%	5.4	10.8%	10.9%
Нижегородская область	121.9%	3.8	9.9%	11.2%
Самарская область	124.7%	6.6	11.2%	13.7%
Источник :				
Расчитано по : Регионы России. Статистический сборник/ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.318, 324, 358 и др.				

Таблица 2-10. Некоторые показатели статистики правонарушений в 1998 г.			
	Зарегистриро вано преступл ений на 100 ты с.чел. населен ия	Количество уб ийств и покуш ений на 100 ты с. чел. населен ия	Доля тяжких п реступлений* (%)
Российская Федерация	1758	19.9	9.5%
Северный район			
Республика Карелия	2329	19.5	7.2%
Республика Коми	1759	23.5	10.4%
Архангельская область	2044	21.6	9.9%
Вологодская область	2331	17.4	8.1%
Мурманская область	1457	14.1	10.6%
Северо-Западный район			
г.Санкт-Петербург	1898	16.2	14.1%
Ленинградская область	2228	24.5	8.5%
Новгородская область	2135	20.7	7.9%
Псковская область	2308	17.0	6.7%
г.Москва	806	17.1	9.9%
Московская область	1178	22.0	10.9%
Нижегородская область	1527	14.8	9.4%
Самарская область	953	6.2	14.2%
* убийство, причинение тяжких телесных повреждений, изнасилование, грабеж, разбой			
Источник :			
Расчитано по : Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.258-260 и др.			

Таблица 2-11. Некоторые индикаторы деятельности теневого сектора экономики.				
	Отношение зарегистрированной и общей безработицы, 1998	Отношение душевых расходов к доходам, 1998	Доля теневого сектора в производстве, 1990-1996 г.г.*	Отношение поступившего НДС к "расчетному"**, 1997
Российская Федерация	21.8%	98.4%		48.6%
Северный район				
Республика Карелия	36.1%	72.6%	21.1%	38.0%
Республика Коми	34.8%	70.8%	26.6%	49.0%
Архангельская область	42.3%	70.0%	17.1%	34.3%
Вологодская область	27.6%	76.4%	32.9%	23.3%
Мурманская область	28.6%	81.0%	14.4%	44.6%
Северо-Западный район				
г.Санкт-Петербург	15.9%	124.7%	33.7%	49.9%
Ленинградская область	30.0%	86.3%	22.2%	42.4%
Новгородская область	22.1%	85.4%	22.0%	43.6%
Псковская область	29.2%	82.0%	27.8%	41.0%
г.Москва	27.1%	126.3%	30.4%	45.1%
Московская область	23.2%	90.4%	34.2%	58.9%
Нижегородская область	26.4%	96.8%	21.3%	50.3%
Самарская область	47.7%	115.8%	26.0%	49.5%
* Мартынов А., Артюхов В., Виноградов В. Россия как система./ Practical Science, 1997. http://www.sci.aha.ru/nav.htm				
** "расчетный НДС" = 20 % ВРП				
Источник : рассчитано по				
Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.258-260 и др.				
Финансы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1998, с.43-47.				

Таблица 2-12. Инвестиционный потенциал и инвестиционный риск.						
	Инвестиционный риск			Инвестиционный потенциал		
	Рейтинг риска 1999-2000 гг.	Средневзвешенный индекс риска (Россия=1)	Изменения рейтинга 1999-2000/1995-1996 гг.	Рейтинг потенциала 1999-2000 гг.	Доля в общем потенциале (%) 1999-2000 гг.	Изменения рейтинга 1999-2000/1995-1996 гг.
Российская Федерация						
Северный район						
Республика Карелия	31	0.965	9	59	0.541	-7
Республика Коми	68	1.241	-3	33	0.84	5
Архангельская область	62	1.186	-24	43	0.734	-6
Вологодская область	35	0.994	-13	38	0.806	22
Мурманская область	16	0.915	4	26	1.068	10
Северо-Западный район						
г.Санкт-Петербург	11	0.892	1	2	4.885	2
Ленинградская область	30	0.965	1	29	1.018	-4
Новгородская область	2	0.755	8	62	0.48	1
Псковская область	33	0.985	11	68	0.411	-4
г.Москва	1	0.709	3	1	16.973	2
Московская область	10	0.866	-5	3	4.035	-1
Нижегородская область	13	0.901	-11	14	1.943	5
Самарская область	23	0.941	0	7	2.272	-1
Источник : Инвестиционный рейтинг регионов России.// Эксперт, 2000, 30 октября, № 41, с.68-94.						

Таблица 2-13. Некоторые показатели динамики денежных доходов и расходов населения.									
	Среднегодовые доходы на душу населения/ВРП на душу населения			Среднегодовые расходы на душу населения/ВРП на душу населения			Разница темпов роста соотношений для расходов и доходов	Реальные доходы населения	Производство по индексу физического объема
	1994	1998	98/94	1994	1998	98/94	98/94	98/94	98/94
Российская Федерация	69.1%	70.8%	102.5%	66.0%	69.6%	105.6%	3.1%	72.7%	90.2%
Северный район									
Республика Карелия	74.7%	86.5%	115.7%	62.9%	62.8%	99.9%	-15.8%	69.1%	84.7%
Республика Коми	58.4%	56.5%	96.8%	42.2%	40.0%	94.7%	-2.1%	90.5%	86.6%
Архангельская область	61.5%	55.7%	90.4%	48.6%	39.0%	80.2%	-10.3%	64.9%	88.3%
Вологодская область	48.5%	53.2%	109.6%	41.0%	40.6%	99.1%	-10.5%	67.2%	102.3%
Мурманская область	65.7%	77.8%	118.4%	50.3%	63.0%	125.2%	6.8%	73.4%	95.7%
Северо-Западный район									
г.Санкт-Петербург	76.7%	67.1%	87.5%	82.2%	83.7%	101.9%	14.4%	73.7%	70.9%
Ленинградская область	62.3%	61.8%	99.2%	53.3%	53.4%	100.1%	0.8%	66.2%	89.5%
Новгородская область	83.1%	84.2%	101.4%	73.8%	71.9%	97.6%	-3.8%	88.6%	83.9%
Псковская область	78.9%	82.2%	104.2%	66.3%	67.1%	101.1%	-3.0%	67.6%	62.9%
г.Москва	134.3%	114.8%	85.5%	175.8%	144.9%	82.4%	-3.0%	71.6%	71.8%
Московская область	76.8%	54.9%	71.4%	94.9%	49.6%	52.3%	-19.1%	72.6%	69.6%
Нижегородская область	49.1%	55.0%	112.1%	43.8%	53.2%	121.6%	9.6%	63.4%	81.5%
Самарская область	42.6%	63.6%	149.4%	41.6%	73.7%	177.0%	27.6%	96.5%	92.7%
Источник :									
Расчитано по : Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.143, 258.									

Таблица 2-14. Отношение инвестиций в основной капитал к ВРП.						
	Инвестиции и по индекс у физическ ого объема	Инвестиции/ВРП				
		1990/1998	1994	1995	1996	1997	1998
Российская Федерация	18.9%	18.4%	19.0%	19.3%	18.3%	16.8%
Северный район	10.6%	16.0%	15.9%	17.0%	15.5%	11.8%
Республика Карелия	10.5%	16.6%	15.6%	14.4%	12.6%	11.0%
Республика Коми	18.3%	20.4%	20.3%	25.9%	20.6%	14.9%
Архангельская область	11.7%	13.0%	15.1%	13.5%	12.9%	9.9%
Вологодская область	18.8%	14.7%	13.5%	16.7%	15.6%	14.3%
Мурманская область	10.8%	15.2%	14.3%	11.5%	13.1%	7.6%
Северо-Западный район	28.1%	16.9%	16.3%	15.5%	16.8%	17.6%
г.Санкт-Петербург	45.9%	14.7%	14.2%	12.5%	15.0%	16.0%
Ленинградская область	34.3%	24.5%	23.5%	23.7%	25.1%	24.6%
Новгородская область	30.0%	14.0%	16.5%	20.9%	15.8%	19.3%
Псковская область	12.1%	18.6%	17.4%	18.2%	14.5%	14.4%
г.Москва	68.8%	22.3%	19.7%	18.6%	16.8%	18.0%
Московская область	45.6%	23.8%	22.9%	19.3%	18.1%	19.3%
Нижегородская область	25.2%	14.7%	14.7%	20.7%	16.1%	13.6%
Самарская область	28.1%	16.1%	16.2%	16.4%	13.2%	13.4%
Источник : рассчитано по						
Российский статистический ежегодник./ Госкомстат России. – М., 2000, с.143, 258.						
Регионы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1999, т.2, с.791, 795.						

Таблица 2-15. Некоторые характеристики внешнеэкономической деятельности и иностранных инвестиций в 1998 г.								
	Поступления в алюты на счет а предприятий /ВРП, 1997**	Экспорт/ВРП	Импорт/ВРП	Отношение вн утренних инве стиций к ВРП	Отношение за рубежных инв естиций к ВР П*	Отношение и нвестиций в П ИИ к внутрен ним	Иностранные инвестиции 1998/1995, %	Внутренние и нвестиции по физическому объему 1998/1995, %
Российская Федерация	21.2%	28.1%	16.4%	16.8%	4.9%	10.4%	395%	72.4%
Северный район								
Республика Карелия	12.1%	42.6%	9.5%	11.0%	0.4%	14.7%	25%	38.5%
Республика Коми	11.3%	20.7%	4.9%	14.9%	7.8%	15.2%	623%	57.6%
Архангельская область	15.0%	22.2%	2.9%	9.9%	1.0%	18.2%	767%	43.4%
Вологодская область	54.7%	62.9%	8.2%	14.3%	0.3%	5.9%	40%	58.8%
Мурманская область	10.7%	32.6%	8.9%	7.6%	0.4%	9.5%	333%	36.9%
Северо-Западный район								
г.Санкт-Петербург	23.7%	17.5%	40.9%	16.0%	4.6%	36.2%	263%	105.1%
Ленинградская область	17.9%	69.1%	15.8%	24.6%	9.1%	8.6%	910%	75.5%
Новгородская область	27.6%	34.8%	10.7%	19.3%	4.7%	10.2%	176%	128.5%
Псковская область	2.5%	9.4%	12.7%	14.4%	0.6%	1.0%	400%	51.5%
г.Москва	70.1%	53.8%	42.9%	18.0%	16.3%	14.3%	419%	90.3%
Московская область	10.0%	13.4%	18.3%	19.3%	7.1%	13.9%	343%	102.8%
Нижегородская область	9.4%	12.5%	8.5%	13.6%	2.6%	1.4%	250%	59.0%
Самарская область	10.7%	17.8%	12.9%	13.4%	2.7%	1.7%	251%	70.4%
* по курсу 10.1 руб/\$								
** по курсу 5769 руб/\$								
Источник :								
Российский статистический ежегодник/ Госкомстат России. – М., 2000, с.539 и др.								
Финансы России. Статистический сборник/ Госкомстат России. – М., 1998, с.121.								
Банк России. http://www.cbr.ru/								

Таблица 2-16. Доходы и расходы бюджета Санкт-Петербурга в отношении к ВРП.					
	1994	1995	1996	1997	1998
ВРП	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Доходы*	17.8%	16.4%	14.6%	18.0%	18.1%
Расходы*	19.2%	18.3%	18.0%	18.6%	17.7%
Доходы**			15.6%	20.0%	19.2%
Расходы**			19.0%	20.6%	18.8%
Дефицит			-3.3%	-0.7%	0.4%
В т.ч. важнейшие статьи расходов : ***					
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика			2.3%	2.2%	1.9%
Жилищно-коммунальное хозяйство			5.5%	5.1%	4.0%
Образование			3.0%	3.2%	3.6%
Здравоохранение и физическая культура			2.0%	2.2%	2.1%
Социальная политика			1.2%	1.8%	1.5%
Обслуживание внутреннего долга			2.6%	2.0%	1.5%
Целевые бюджетные фонды			0.6%	2.0%	2.3%
* по данным Госкомстата (без заключительных оборотов).					
** по данным Комитета финансов Администрации Санкт-Петербурга (включая доходы внебюджетных фондов).					
*** более 1 % ВРП					
Источники :					
Российский статистический ежегодник./ Госкомстат России. – М., 2000, с.258.					
Финансы России. Статистический сборник./ Госкомстат России. – М., 1998, с.766-768.					
Бюджет Санкт-Петербурга в кратком изложении./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга. - СПб., 2000, с.49.					

Таблица 2-17.										
Перспективный финансовый план администрации Санкт-Петербурга на 2001-2004 гг.										
(без учета доходов бюджетных учреждений от платных услуг и расходов бюджетных учреждений за счет данных средств)										
Наименование	1995 отчет	1996 отчет	1997 отчет	1998 отчет	1999 отчет	2000 утв. бюд- жет	2001 прогноз	2002 прогноз	2003 прогноз	2004 прогноз
	млрд. руб.					млн. руб.				
ТЕКУЩИЕ ДОХОДЫ	7499	9694	13753	16658	25710	32690	38439	44054	49471	55556
Налоговые доходы	7058	8592	11515	12652	18599	24260	28276	32590	36026	40448
Доходы, зачисляемые в Территориальный дорожный фонд Санкт-Петербурга	0	341	1294	2005	4217	5210	6290	7315	8376	9517
Доходы, зачисляемые в Экологический фонд Санкт-Петербурга				25	40	60	74	86	99	114
Неналоговые доходы	441	761	946	1977	2854	3159	3800	4362	4969	5590
ТЕКУЩИЕ РАСХОДЫ	6451	10280	12297	13484	18915	23476	27387	31372	37253	41942
Текущие расходы городских служб, субсидии предприятиям и населению	6003	8465	10471	11629	15876	19364	23094	27177	33060	37646
Текущие расходы Территориального дорожного фонда Санкт-Петербурга		80	303	497	1066	1812	2187	2544	2913	3310
Текущие расходы Экологического фонда Санкт-Петербурга				18	26	38	46	53	61	70
Обслуживание долга	448	1736	1523	1340	1946	2262	2099	1597	1219	916
ТЕКУЩИЙ БАЛАНС	1048	-586	1457	3174	6795	9214	11052	12682	12217	13614
КАПИТАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ	1938	2289	3312	3392	7462	9679	10382	10495	11712	13024
Капитальное строительство	780	1038	1021	937	2425	2688	2751	2538	3087	3446
Приобретение оборудования и предметов длительного пользования	227	243	472	436	819	838	982	906	1102	1255
Капитальный ремонт	931	739	636	490	794	959	1124	1037	1261	1436
Погашение кредитов, полученных под поручительство Администрации Санкт-Петербурга на финансир- ование капитальных вложений				11	538	1772	1395	1210	760	680
Капитальные расходы Территориального дорожного фонда Санкт-Петербурга		270	1182	1513	2879	3398	4102	4771	5463	6207
Капитальные расходы Экологического фонда Санкт-Петербурга				5	7	24	28	33	38	43
КАПИТАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ	35	669	1351	569	477	466	414	465	516	556
ЛОУП										
Чистое изменение долга (без учета объемов по поручительствам и курсовой разницы)	1094	2113	654	-199	-27	0	-1084	-2652	-1022	-1145
Исходящий баланс долга				9594	14807	13956	13631	11382	10498	9427
Объем выданных поручительств на конец года			1180	1083	3161	2878	4057	5068	6369	6683
Профицит(+) / дефицит(-)	-854	-2204	-505	351	27	0	1084	2652	1022	1145
Справочно:										
Отношение остатка задолженности к текущим доходам, %	17%	35%	30%	58%	58%	43%	35%	26%	21%	17%
Отношение остатка задолженности (долг и поручительства) к текущим доходам, %				64%	70%	51%	46%	37%	34%	29%
Отношение дефицита к собственным доходам бюджета, %	11%	21%	3%							
Отношение профицита к собственным доходам бюджета, %				2	0.1		3	6	2	2
Отношение обслуживания долга к текущим доходам, %	6%	18%	11%	8%	8%	7%	5%	4%	2%	2%
Прожиточный минимум в месяц (в среднем за год), руб.				614	1223	1455	1658	1816	1970	2108
Среднемесячная заработная плата работников бюджетной сферы, руб.				772	1,065	1,344	1,720	2,099	2,582	3,020
Темп роста среднемесячной заработной платы, %					138	126	128	122	123	117
Источник :										
Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга http://www.fincom.spb.ru										

Таблица 2-18. Основные показатели бюджета Санкт-Петербурга за 1997-2000 годы					
№ п/п	Наименование	Исполнено в 1997 году (млрд руб.)	Исполнено в 1998 году (млн руб.)	Бюджет на 1999 год (млн. руб.)	Бюджет на 2000 год (млн. руб.)
I.	ДОХОДЫ				
1	Налоговые доходы	12 808,1	14 680,3	23 147,1	29 530,6
2	Неналоговые доходы	946,4	1 977,7	2 766,5	4 731,7
3	Федеральные субсидии	1 035,70	198,7	87,8	99
4	Доходы от приватизации	274,9	201,1	161	104,5
5	Другие капитальные доходы	40,2	168,7	204,4	214,1
6	ИТОГО ДОХОДОВ:	15 105,3	17 226,6	26 366,8	34 679,9
7	Доходы внебюджетных фондов	25	2,5	3,4	0
8	ВСЕГО ДОХОДОВ	15 130,3	17 229,0	26 370,2	34 679,9
II.	РАСХОДЫ				
1	Государственное управление	412,8	486,6	753,8	1 026,5
2	Судебная система Санкт-Петербурга	21,3	18,5	20,5	1 104,3
3	Международная деятельность	0	2,5	2	25,1
4	Национальная оборона		5,5	4,9	10,7
5	Правоохранительная деятельность и обеспечение	407,2	605,8	786,8	10,1
6	Фундаментальные исследования и содействие н	21,2	24,9	39,4	110,8
7	Сельское хозяйство и рыболовство	14,8	9,7	31	59,5
8	Охрана окружающей среды и природных ресур	16,4	12,3	17,5	42,3
9	Транспорт, дорожное хозяйство, связь и инфор	1 665,0	1 750,2	3 161,7	2 788,4
10	Развитие рыночной инфраструктуры	1,8	1,9	8,2	73,8
11	Жилищно-коммунальное хозяйство	3 885,2	3 573,8	3 500,0	5 814,3
13	Образование	2 443,4	3 204,1	4 375,4	5 024,8
14	Культура и искусство	325,4	371,8	593,3	799,1
15	Средства массовой информации	9,3	35,9	16,4	134,1
16	Здравоохранение и физическая культура	1 629,8	1 888,0	3 081,8	3 865,8
17	Социальная политика	1 333,2	1 335,5	2 403,0	3 007,4
18	Обслуживание внутреннего долга	1 523,3	1 324,2	2 228,8	2 262,2
19	Прочие расходы	375,2	177	2 033,2	3 213,1
20	Целевые бюджетные фонды	1 503,40	2 025,3	3 429,3	5 272,1
21	ИТОГО РАСХОДОВ:	15 609,0	16 868,6	26 504,2	34 680,3
22	Расходы внебюджетных фондов	26,6	1,6	3,4	0
23	ВСЕГО РАСХОДОВ	15 635,7	16 870,2	26 507,6	34 680,3
24	ДЕФИЦИТ(+)/ПРОФИЦИТ(-)	505,3	-293,3	0	0
25	Остатки средств бюджета, направляемые на пок	0	-65,5	137,7	0
Источник :					
Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга http://www.fincom.spb.ru					

Таблица 2-19. Проектируемые расходы бюджета Санкт-Петербурга на 2001-2003 гг.						
	2001		2002		2003	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ	792.0	2.07%	893.9	1.91%	1,040.8	2.04%
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ	23.1	0.06%	25.2	0.05%	28.3	0.06%
МЕЖДУНАРОДНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	2.7	0.01%	3.0	0.01%	3.5	0.01%
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	6.0	0.02%	6.8	0.01%	8.0	0.02%
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	937.8	2.45%	1,070.8	2.29%	1,239.6	2.44%
ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И СОДЕЙСТВИЕ НТП	26.8	0.07%	30.4	0.06%	35.6	0.07%
СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И РЫБОЛОВСТВО	29.4	0.08%	33.3	0.07%	39.0	0.08%
ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ	50.0	0.13%	56.7	0.12%	66.3	0.13%
ТРАНСПОРТ И СВЯЗЬ	1,840.7	4.80%	2,087.0	4.46%	2,441.7	4.80%
РАЗВИТИЕ РЫНОЧНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	101.8	0.27%	115.4	0.25%	135.0	0.27%
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	4,015.6	10.47%	4,552.9	9.73%	5,326.7	10.47%
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ ЧРЕЗВ. СИТУАЦИЙ	21.2	0.06%	24.1	0.05%	28.2	0.06%
ОБРАЗОВАНИЕ	4,758.0	12.41%	5,342.4	11.42%	6,158.4	12.10%
КУЛЬТУРА И ИСКУССТВО	1,041.0	2.71%	1,202.0	2.57%	1,286.4	2.53%
СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	45.0	0.12%	51.0	0.11%	59.7	0.12%
ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	3,190.2	8.32%	3,522.7	7.53%	4,086.5	8.03%
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	3,119.8	8.14%	3,430.8	7.33%	3,967.4	7.79%
ОБСЛУЖИВАНИЕ И ПОГАШЕНИЕ ДОЛГА	4,558.0	11.89%	6,059.0	12.95%	2,669.0	5.24%
ДРУГИЕ РАСХОДЫ, в том числе	7,251.4	18.91%	10,601.3	22.65%	13,715.6	26.95%
резервный фонд	312.9	0.82%	364.1	0.78%	359.1	0.71%
капитальное строительство в рамках АПКВ*	3,036.0	7.92%	4,797.0	10.25%	7,462.0	14.66%
погашение кредиторской задолженности	525.1	1.37%	595.4	1.27%	696.6	1.37%
резервный фонд депутатов	625.9	1.63%	728.1	1.56%	790.1	1.55%
погашение кредитов и гарантий	2,185.0	5.70%	3,386.0	7.23%	3,629.0	7.13%
ЦЕЛЕВЫЕ БЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ	6,375.0	16.62%	7,508.0	16.04%	8,347.0	16.40%
Территориальный дорожный фонд	6,297.0	16.42%	7,416.0	15.85%	8,244.0	16.20%
Территориальный экологический фонд	78.0	0.20%	92.0	0.20%	103.0	0.20%
РАСХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ	162.4	0.42%	184.1	0.39%	215.4	0.42%
ИТОГО РАСХОДОВ	38,348.0	100.00%	46,801.0	100.00%	50,898.0	100.00%
* АПКВ - городская адресная программа капиталовложений						
Источник :						
Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, февраль 2000 г.						

Таблица 2-20. Динамика долга Санкт-Петербурга (1995-1997 гг. - млрд. руб., с 1998 г. - млн. руб.)							
	1995/1/1	1996/1/1	1997/1/1	1998/1/1	1999/1/1	2000/1/1	2001/1/1
ВНУТРЕННИЙ ДОЛГ*	212.4	1,274.7	3,362.8	2,352.3	1,692.1	1,462.9	2,636.9
ГГКО		647.4	1,976.4	2,058.4	1,305.8		
Кредиты	109.4	491.0	1,013.8	71.0	262.2		
Векселя Комитета финансов		95.0	307.6	79.1	0.2		
Другие обязательства	103.0	41.3	65.0	143.9	123.9		
ВНЕШНИЙ ДОЛГ			24.4	1,883.6	2,388.6	10,183.0	8,515.5
Евробонды				1,716.6	1,716.6		
Кредиты в иностранной валюте			24.4	167.0	672.0		
ПОРУЧИТЕЛЬСТВА**						3,161.2	1,425.7
ИТОГО ДОЛГ	212.4	1,274.7	3,387.2	4,235.9	4,080.7	14,807.1	12,578.0
* основная сумма, гарантии и поручительства не включены							
** включены с 2000 г.							
Источник :							
1995-1996 - "Offering Memorandum of Bonds, Issued by the City of St.Petersburg", June 13, 1997							
1997-1999 - «Итоги управления городским долгом. 1999 г.»,							
Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, февраль 2000 г., www.fincom.spb.ru							
2000-2001 - Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, февраль 2000 г., www.fincom.spb.ru							

Таблица 2-21. Результаты расчета трансферта ФФПР на 2001 г. для ряда регионов Российской Федерации.					
	ИНП*	ИБР**	Реальная бюджетная обеспеченность (ИНП/ИБН)	Коэффициент нуждаемости (ИНП-ИБР)	Трансферт, тыс.руб.
Российская Федерация	1	1	1	0	100353722
Северный район					
Республика Карелия	0.943	1.230	0.767	-0.287	508592
Республика Коми	2.044	1.465	1.395	0.579	0
Архангельская область	0.896	1.484	0.604	-0.588	1923104
Вологодская область	1.186	1.021	1.161	0.164	0
Мурманская область	1.414	1.449	0.976	-0.035	67325
Северо-Западный район					
г.Санкт-Петербург	1.140	0.772	1.478	0.369	0
Ленинградская область	0.736	0.857	0.859	-0.121	466869
Новгородская область	0.743	0.928	0.800	-0.185	311742
Псковская область	0.436	0.989	0.441	-0.552	1434480
г.Москва	2.161	0.799	2.706	1.363	0
Московская область	0.749	0.790	0.948	-0.041	614552
Нижегородская область	0.847	0.766	1.090	0.070	0
Самарская область	1.277	0.785	1.626	0.491	0
* ИНП - индекс налогового потенциала					
** ИБР - индекс бюджетных расходов					
определение индексов дано в тексте работы					
Источник :					
Приложение 14 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2001 г.» : Результаты расчета трансферта ФФПР на 2001 г.					

Характеристика взаимоотношений финансовой системы Санкт-Петербурга и Российской Федерации.									
Таблица 2-22. Баланс финансовых потоков федерального бюджета и региона.									
	Процент возврата в регион собранных в нем доходов								
	в виде финансовой помощи			в виде прямых расходов федерального бюджета в регионе			в виде финансовой помощи, прямых расходов и внебюджетных фондов		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Санкт-Петербург	4.6	10.8	0.8	36.0	66.8	36.1	28.9	58.8	32.9
Москва	4.9	3.4	0.8	7.8	15.9	83.2			
Московская область	13.9	12.9	5.1	37.9	36.7	22.6	35.6	42.4	27.6
Нижегородская область	18.8	8.0	9.1	29.7	29.6	32.7			
Самарская область	2.0	1.9	2.8	13.0	13.5	17.1	13.1	15.5	20.1
Российская Федерация	29.1	31.2	20.7	56.8	61.6	79.4			
Таблица 2-23. Характеристики территориальной структуры налогового потенциала.									
	Процент федерального бюджета в налогах, собранных на территории региона			Процент прироста налоговой недоимки (начисленных, но не выплаченных налогов)			Отношение налогов к ВРП (%)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1997		
Санкт-Петербург	45.3	38.6	38.5	3.5	4.5	3.7	26.9		
Москва	57.6	57.7	57.7	26.0	30.9	36.1	39.9		
Московская область	48.1	48.7	47.6	6.5	8.9	39.8	26.7		
Нижегородская область	50.9	48.2	34.1	2.6	2.8	2.1	25.9		
Самарская область	46.7	51.9	38.2	32.0	8.1	16.6	27.1		
Российская Федерация	43.6	41.0	37.1	11.7	8.5	14.5	25.7		
Таблица 2-24. Финансовая помощь из федерального бюджета.									
	Доля региона в фонде финансовой поддержки регионов (ФФПР) - отчет			Доля региона в общем объеме федеральной финансовой помощи			Процент помощи в доходах		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1998		
Санкт-Петербург	0.8724	0.6309	0.157	0.5842	1.1054	0.1618	0.4		
Москва	0	0	0	4.421	3.2151	1.2959	1.1		
Московская область	1.6329	2.1307	0.3917	2.2971	2.1370	1.4971	4.3		
Нижегородская область	1.1847	0.7583	0.8153	1.0696	0.7164	0.8402	4.3		
Самарская область	0	0	0	0.2152	0.273	0.3708	1.7		
Российская Федерация							11.1		
Таблица 2-25. Характеристики внебюджетных фондов.									
	Процент территориальных отделений социальных фондов в собранных на территории региона доходах фондов			Процент территориальных отделений дорожных фондов в собранных на территории региона доходах фондов					
	1996	1997	1998	1996	1997	1998			
Санкт-Петербург	77.3	88.2	94.2	42.7	61.1	66.7			
Москва				25.2	64.1	63.8			
Московская область	69.5	78.7	81.3	93.4	69.1	51.6			
Нижегородская область				80.3	78.7	81.1			
Самарская область	99.8	99.8	99.9	82.3	73.3	75.8			
Российская Федерация				70.6	74.3	73.0			
Таблица 2-26. Бюджет региона с учетом доходов и расходов федерального бюджета и внебюджетных фондов на его территории в 1998 г.									
	Бюджет региона плюс доходы и расходы федерального бюджета		Бюджет региона плюс доходы и расходы федерального бюджета и внебюджетных фондов						
	Отношение доходов к расходам	Доля федеральных расходов	Доля внебюджетной составляющей в доходах	Доля внебюджетной составляющей в расходах	Отношение доходов к расходам	Отношение доходов к ВРП (1997 г.)			
Санкт-Петербург	121.7	16.5	35.8	38.1	117.4	41.8			
Москва	111.7	53.2							
Московская область	153.5	12.8	33.8	43.3	131.4	40.5			
Нижегородская область	121.9	9.8							
Самарская область	144.5	7.9	35.3	45.5	121.6	38.6			
Российская Федерация	100.9	22.0							
Источник :									
Составлено на основе : «Федеральный бюджет и регионы. Опыт анализа финансовых потоков.», ред. А.М.Лавров/ М., - Диалог-МГУ, 1999 г.									

Таблица 2-27. Исполнение местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга в 1998-1999 гг., тыс.руб.		
	1998	1999
ДОХОДЫ		
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	182775	224630
Лицензионные и регистрационные сборы	114957	-1302
Налог с продаж	-	69630
Прочие налоги и сборы на товары и услуги	-	-
Единый налог на совокупный доход*	1983	4687
Налог на имущество физических лиц	23974	47127
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	4951	14343
Земельный налог	36910	89961
Местные налоги и сборы	0	184
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	104349	16838
Доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности	8843	8987
Доходы от продажи имущества	47782	-
Доходы от продажи земли	40067	103
Административные штрафы	7524	7148
Прочие неналоговые доходы	133	600
Безвозмездные перечисления	352	47346
Дотации	0	27335
Субвенции	0	200
Средства, получаемые по взаимным расчетам	352	1871
Трансферты	0	17840
Прочие безвозмездные поступления	0	100
ВСЕГО ДОХОДОВ	287476	288824
РАСХОДЫ		
Функционирование органов местного самоуправления	42231	89140
Судебная власть	9	312
Правоохранительная деятельность	1254	5440
Промышленность, энергетика и строительство	335	0
Фундаментальные исследования	0	95
Охрана окружающей среды	14	231
Транспорт, дорожное хозяйство, связь, информатика	1606	1092
Развитие рыночной инфраструктуры	1880	2633
ЖКХ	13328	96131
Предупреждение чрезвычайных ситуаций	9	563
Образование	14762	28449
Культура и искусство	427	5906
Средства массовой информации	292	2460
Здравоохранение и физическая культура	6540	19359
Социальная политика	4660	24828
Прочие расходы	111588	21749
Источники :		
Санкт-Петербург. 1999-2000./ Комитет финансов Администрации Санкт-Петербурга, - СПб., 2000, с.75-76.		

ISBN 5-900814-40-8



9 785900 814407

*Белов Андрей Васильевич
Делгин Сергей Васильевич*

**САНКТ-ПЕТЕРБУРГ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Редактор
А. И. Заостровцев

Обложка
ООО Типография «Аверс»
Дизайн, компьютерная верстка
И. Л. Актанова

Корректор
Л. Ю. Румянцева

Издатель: ГП Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 190000, Санкт-Петербург, пер. Антоненко, д. 6-б, тел. (812) 314 41 19, факс (812) 319 98 14

Изд. лицензия № 000162 выдана Северо-Западным региональным управлением ГК РФ по печати (г. Санкт-Петербург), 7 мая 1999 года.

Пре-пресс: ООО «Фортэкс», тел. 320-98-61

Формат бумаги 60 x 90^{1/16}. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Подписано к печати 24.04.2002. Объем печ. л. 16. Тираж 500 экз. Заказ № 70.

Отпечатано с готовых диапозитивов в ГИПП «Искусство России»
198099, Санкт-Петербург, ул. Промышленная, д. 38, к. 2.