Министерство образования и науки российской Федерации
Нижегородский государственный университет
имени Н.И. Лобачевского

Л.А. Ефимова, С.Д. Макарова, М.Ю. Малкина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ, МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В СИСТЕМЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЦЕНТР – СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ – МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Монография

Нижний Новгород
2004

УДК 65.050(2Рос)
ББК 338.242.4

Ефимова Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю.

Теоретические, методологические и практические аспекты бюджетного федерализма в системе взаимоотношений: Федеральный центр – субъект Федерации – муниципальное образование: Монография. – Н.Новгород: Издательство Нижегородского университета, 2004. – 314 с.

ISBN 5-85746-520-6

В монографии рассматриваются теории и модели фискального федерализма, анализируется зарубежный опыт межбюджетных отношений, исследуются этапы становления рабочей модели бюджетного федерализма в Российской Федерации, ее противоречия и перспективы и предлагаются пути развития фискальных отношений Федерального центра и субъектов Федерации. Изучены методологические и практические проблемы финансового взаимодействия субъекта Федерации и находящихся на ее территории муниципальных образований, предложена уникальная методика по оптимизации финансовых потоков внутри региона с учетом возможностей развития потенциала территорий. Монография предназначена научным работникам, аспирантам, студентам, управленцам высшего и среднего звена, всем, интересующимся проблемами бюджетного федерализма в России и за рубежом.

ISBN 5-85746-520-6 ББК 338.242.4

© Ефимова Л.А., Макарова С.Д., Малкина М.Ю., 2004

Введение

В условиях рыночной экономики одной из важных функций государства является обеспечение удовлетворения потребностей общества в тех благах, которые недостаточно эффективно производятся в частном секторе. Эта общая задача, в свою очередь, предполагает решение более частных проблем: поиска оптимальных форм и способов создания таких благ внутри самого общественного сектора, формирования адекватных им организационных структур. В более широком смысле она связана с оптимальным вертикальным распределением прав собственности, то есть полномочий и ответственности в общественном секторе экономики. Поскольку в рыночной экономике важным рычагом взаимодействия государства с прочими участниками рынка становятся государственные финансы, а формой движения общественных ресурсов – их распределение и перераспределение в фискальной системе, особое место в экономике общественного сектора принадлежит теории бюджетного (фискального) федерализма, которая формулирует принципы и анализирует взаимоотношения в финансово-бюджетной сфере государственной вертикали. Бюджетный федерализм является частью более широкого понятия - экономического федерализма, которое определяет территориальное размещение всех ресурсов, как находящихся в бюджетной системе, так и вне ее.

Формирование теоретических принципов бюджетного федерализма должно стать основой для построения рабочей модели бюджетного федерализма. Однако предпринимавшиеся с начала 90-х годов попытки формирования эффективной модели бюджетного федерализма в России носили в основном хаотический характер, проходили путем естественного отбора, методом проб и ошибок, не имели серьезного теоретического обоснования, что означало потерю времени и истощение общественных ресурсов. Стратегии, реализуемые ветвями государственной власти, нередко носили краткосрочный характер, основывались на разрешении сиюминутных проблем.

В отличие от России, другие федеративные государства, например, США, Германия, Австралия, проделали долгий путь в развитии аналогичных моделей. Их теоретическая база и практический опыт могут быть полезными для развития как теории, так и формирования нормативно-правовой базы межбюджетных отношений в России. В то же время абсолютный импорт принципов и моделей бюджетного федерализма из других стран в Россию невозможен ввиду постепенного характера приспособления законодательной базы, а также по причине общей макроэкономической, политической, со-

циальной неустойчивости периода трансформации, которая меняет баланс интересов и структуру стимулов. Кроме того, Россия обладает рядом особенностей, в значительной степени отличающих ее от прочих федеративных государств: протяженностью территории, многонациональностью, разнообразием конфессий и ментальности, дифференциацией регионов по уровню жизни, обеспеченности ресурсами, промышленному потенциалу, концентрации финансовых ресурсов и др. Таким образом, при разработке модели бюджетного федерализма приходится создавать универсальные и прозрачные правила, которые в то же время позволяли бы учитывать индивидуальные особенности каждого региона РФ. А модель бюджетного федерализма должна способствовать обеспечению баланса внутренних экономических интересов.

Еще одна важная проблема, которая возникает в связи с российскими особенностями, заключается в том, что предложенные правила в межбюджетной сфере должны не просто обеспечивать формальное соответствие расходов и доходов на региональном уровне и тем самым закреплять существующее положение отдельных субъектов РФ, а, напротив, создавать стимулы для развития региональной доходной базы, повышения уровня бюджетной обеспеченности регионов, снижения степени дифференциации, что является важным условием для развития регионального и местного самоуправления, признанного в настоящее время необходимым условием устойчивого экономического роста.

И, наконец, особой задачей современной российской экономики является деполитизация финансово-бюджетной сферы. Это означает, что требуется разработка таких правил игры в финансово-бюджетной сфере, которые уменьшали бы политическую составляющую процесса принятия решений и усиливали бы ее экономическую составляющую.

Все эти проблемы обозначены и охарактеризованы в первых трех главах монографии (Л.А.Ефимова, М.Ю.Малкина), где исследованы закономерности становления межбюджетных отношений на уровне Федеральный центр – субъект федерации, выявлены противоречия первого уровня модели бюджетного федерализма и предложены конткретные пути по ее совершенствованию с учетом соблюдения принципов эффективности, справедливости, равновесия и институциональной адаптации.

После создания эффективной модели взаимодействия федерального центра и субъектов федерации на повестку дня встает вопрос о рационализации межбюджетных

отношений на внутрирегиональном уровне. Этому посвящены четвертая и пятая главы монографии (С.Д.Макарова).

Основные проблемы и задачи, возникающие в процессе разработки моделей второго уровня, во многом повторяются. В то же время обнаруживается ряд особенностей, которые делают невозможным слепое копирование свойств модели первого уровня.

С одной стороны, здесь также встает проблема эффективности модели бюджетного федерализма, что проявляется в возможности влияния на социально-экономическое развитие территорий субъекта федерации (в нашем случае крупного промышленного региона), стимулирующего воздействия на их экономический потенциал. Сложность решения объясняется отсутствием четкого подхода, учитывающего одновременно общие интересы региона и индивидуальные особенности каждой из входящих в него территорий. Это предполагает поиск оптимального механизма регулирования внутрирегиональных отношений, который обеспечит уход от механического «дотягивания» доходов территорий до уровня их расходов. Он должен обеспечить заинтересованность местных администраций в наращивании экономического потенциала каждой территории и поставить их благополучие в зависимость от достигнутого хозяйственного результата.

Требуется обобщение зарубежного и отечественного опыта управления внутрирегиональными финансово-экономическими процессами, уточнение приоритетных направлений совершенствования межбюджетных отношений второго уровня, выявление и количественное определение факторов, обусловливающих взаимосвязь хозяйственного потенциала территорий и их географических и демографических особенностей. Особое внимание должно уделяться обоснованию механизма управления финансово-экономическими процессами, стимулирующего самостоятельность местных органов управления, и разработке комплексного подхода к анализу внутрирегиональных экономических и финансовых ресурсов. Для комплексной оценки материальных и финансовых ресурсов субъектов Федерации, выявляющей наличие предпосылок для проведения их горизонтального балансирования, в представленном исследовании Макаровой С.Д. предложена методика приведения финансово-экономических параметров к уровню, отвечающему требованиям однородности и одновременно учитывающему ин-

дивидуальные особенности каждой территории, а также механизм структурирования финансовой помощи, выделяемой территориям.

В монографии проработана возможность расчета величин субвенций, дотаций и бюджета развития в зависимости от эффективности хозяйствования территорий, позволяющая сделать процесс формирования и структуризации финансовой помощи максимально «прозрачным», предложен механизм обоснования адекватности полученных результатов реальной ситуации внутри региона.

Исследования проведены на основе изучения экономического потенциала административно-территориальных единиц Нижегородской области и возможностей развития механизма формирования структуры финансовой помощи и бюджета развития как инструментов стимулирования хозяйственно-экономической деятельности крупного промышленного региона и его территорий.

Традиционно Нижегородская область являлась донором, однако, последние годы настоятельно проявилась необходимость в средствах федерального центра, так как область сама не в состоянии обеспечивать не только структурное развитие, но и ряд текущих расходов. Такая ситуация характерна для значительного количества в прошлом «успешных» регионов. Следует отметить, что потребность в дополнительных трансфертах не соотносится с данными, свидетельствующими о наращивании экономического потенциала области. Одной из причин такого расхождения является возможность нерационального использования средств внутри региона, так как отсутствует обоснованный подход к их выделению.

Предложенные разработки универсальны, и подобный подход может быть реализован применительно к любому региону с различным территориальным составом, удовлетворяющим критериям однородности статистической совокупности.

Применение разработанных теоретических принципов, методов и механизмов совершенствования межбюджетных отношений на всех уровнях способствует усилению объективности аналитических подходов в оценке реального потенциала территорий, возможностей его развития, оптимальному сочетанию индивидуальных интересов каждой территории и интересов более крупного образования. Это позволяет и на практике более обоснованно подходить к проблеме оптимизации структуры бюджетных доходов и расходов и определять наиболее эффективные пути распределения финансовых потоков.

Глава 1. Теоретические аспекты «бюджетного федерализма»

1.1. Характеристика бюджетного федерализма как политико-экономической категории. Институциональные аспекты бюджетного федерализма

Федерализм, согласно методологии политических наук, представляет собой систему власти, конституционно разделенную между центральным и субнациональными правительствами. В соответствии с данным определением основной характеристикой федерализма является разделение политической власти между субъектами (участниками) федерации и федеральным (центральным) правительством. Каждый уровень власти имеет права и обязанности в предписанных ему сферах.

Следуя политологическому определению, конфедерация и унитарное государство также могут рассматриваться как крайние проявления федерации. Основной характеристикой конфедерации является то, что объединенные в ней государства обладают всей полнотой власти, в то время как центральная власть лишь исполняет их волю. В унитарном государстве центральное правительство имеет полный суверенитет власти, а субнациональные правительства находятся в прямой зависимости от воли центра. Таким образом, федерация находится между конфедерацией и унитарным государством. В соответствии с определением федерации можно заключить, что федерация модифицирует, а затем соединяет наилучшие характеристики двух других систем государственного устройства.

Федеративная система объединяет государства, которые остаются конфедеративно независимыми в одних сферах экономической и политической деятельности, с суверенитетом центральной власти в других сферах. Подобная комбинация и получила название федерации [84].

К.С. Веар определял федерализм как «метод разделения власти, при котором центральное и региональные правительства являются функционально независимыми в одних сферах и координирующими свои действия в других» [110]. Именно Веар предложил ряд характеристик, которыми должна обладать политическая система, претендующая квалифицироваться как федеративная. На первое место выходит конституционное закрепление автономии различных уровней правительства.

Система, в которой центральное правительство просто делегирует (на основании спонтанных договоров) определенные функции по принятию решений на региональный или локальный уровень, будет иметь ярко выраженную разницу в структуре власти по сравнению с системой, в которой ответственность и зависимость различных уровней власти друг от друга закреплена в Конституции.

Поэтому политические науки проводят границу между понятиями «децентрализация» и «деконцентрация». Первое представляет собой подлинную независимость децентрализованных единиц в принятии независимых решений. «Деконцентрация» подразумевает лишь делегирование административного контроля на нижестоящие уровни правительственной иерархии [98]. Учитывая данное разграничение, политологи признают федеративными только те государства, в которых различные уровни правительства обладают явными (эксплицитными) пределами ответственности и власти.

Политическая наука основной упор делает на изучении структуры правительства: насколько та или иная структура приспособлена к принятию политических решений и как она обеспечивает права и свободы граждан в данном государстве.

Основываясь исключительно на политологическом определении, невозможно представить всю многогранность отношений, возникающих в федеративном государстве. Дополнить картину помогает понятийный и методологический аппарат экономических наук. Экономическая теория бюджетного федерализма, развиваемая в трудах Дж. Бьюкенена, В. Оутса, Р. Масгрейва, Э. Аткинсона, Д. Бахри, Р. Бахла, Р. Боудвея, Е. Гремлича, Д. Бредфорда, К. Лайкама, У. Нисканена, В. Острома, Х. Роузена, Д. Рубинфельда, Ж. Сапира, А. Скотта, Дж. Стиглица, Г. Таллока, Ч. Тибу, Л.И. Полищука, Л.И. Якобсона и других, стала неотъемлемой частью теории общественного выбора, или новой политической экономии. В ней изучаются проблемы рационального выбора форм децентрализации, масштабов самоуправляемых территориальных единиц, механизмов пополнения и расходования их бюджетов, выявляются условия их развития и ограничивающие факторы [128].

С экономической точки зрения федерализм подразумевает только наличие обособленных региональных звеньев финансовой системы государства. «На одном конце спектра расположены унитарные формы правления: все решения принимаются центральным правительством. На противоположном полюсе находятся анархии. Другие позиции спектра представлены федеративными организациями обеспечения обще-

ственными товарами и услугами с большей или меньшей степенью централизации в принятии решений. Это предполагает, что в экономическом смысле большинство систем являются федеративными. Не принимая в расчет системы с абсолютной степенью централизации принимаемых решений, общественный сектор большинства стран может рассматриваться как федеративный – с различной степенью централизации. Если общественный сектор большинства стран в той или иной степени представляет собой федеративную структуру, тогда утверждение о том, что федерализм – оптимальная форма государственного устройства, является тавтологией» [100].

Экономическая наука выделяет в категории федерализма новые проблемы, которые неизбежно возникают в любой государственной системе.

Во-первых, возникает проблема оптимального распределения прав собственности между уровнями государственной власти. Хорошо известно, что эффективное распределение прав собственности в традиционном рыночном обмене обеспечивается тогда, когда эти права четко специфицированы, имеют эффективные механизмы защиты, а трансакционные издержки взаимодействия близки к нулю. Проблема оптимального распределения ресурсов в общественном секторе является гораздо более сложной. Современное государство по своей природе далеко от контрактного, политический обмен отличается от рыночного в силу ряда обстоятельств, например, неравноправия сторон, отсутствия добровольности сделок, объективной ограниченности прав собственности (в частности, их нельзя передать, сдать в аренду более эффективному собственнику и т.д.). Принятие решений относительно распределения прав и ответственности за общественные ресурсы является ареной демонстрации политической силы, поиска ренты, связано со сменой общественных приоритетов. Все это обусловливает необходимость и важность институционального подхода к решению данной проблемы.

Поскольку проблема эффективного вертикального распределения прав собственности в общественном секторе напрямую связана со степенью спецификации этих прав, эволюцию модели бюджетного федерализма можно рассматривать как движение от размытости, нечеткости (attenuation) прав собственности в системе неразделенных общественных финансов к более четкому определению и закреплению этих прав вместе с формированием соответствующей внутренней организационной структуры, способствующей Парето-оптимальному распределению ресурсов. Кроме того, постепенно появляются различные механизмы расщепления (дифференциации) прав,

обеспечивающие передачу этих прав в пользу тех, кто их эффективнее использует (например, система обусловленных федеральных грантов или налоговых соглашений между уровнями власти).

В то же время структура органов государственной власти (степень децентрализации, масштабы самоуправляемых единиц, их полномочия, характер взаимоотношений с центром) представляет экономический интерес в той степени, в которой они вовлечены в процесс оптимального размещения ресурсов и распределения доходов. Эта идея удачно высказана во вступлении к одному из исследований в области бюджетных отношений в журнале «Politeconom»: “Новейшая динамичная теория федерализма активно ищет ответ на следующий вопрос: какая институциональная форма государства предоставляет наиболее широкую степень свободы в процессе формирования оптимальных институтов, призванных через государственную деятельность заниматься сбором доходов и выполнением задач?” [243] . По словам одного из основоположников современного институционализма, автора книги «Экономическое поведение и институты» Т. Эггертссона, эффективное разделение властей и формирование оптимальной политической структуры общества создают стимулы для сближения структурной границы производственных возможностей с технической [79].

Во-вторых, проблема развития бюджетного федерализма тесно связана с еще одной институциональной основой - она отчетливо демонстрирует зависимость от предыдущей траектории развития (path dependence). Именно здесь возникает своеобразный выбор между объективной преемственностью институтов и возможностями их импорта (и трансплантации) из других федеративных систем. Сама возможность выбора зависит от жесткости и гибкости институтов. Жесткость снижает неопределенность, уменьшает издержки сбора и обработки информации, но сужает выбор. Гибкость зависит от способности индивидов к рациональной обработке информации, увеличивает диапазон выбора, но делает его более дорогим и менее предсказуемым. Данная проблема в функционировании институтов получила название Парадокса Шекла (Shackle Paradox). Его удачно сформулировал Ж.Сапир: “В децентрализованном хозяйстве невозможно достичь полной стабильности и предсказуемости; но без стабильности и предсказуемости децентрализованные агенты не способны принять решение” [210]. Импорт институтов связан с проблемой “соблазнителя” - иной страной или регионом, обладающим схожей динамикой и внутренней гетерогенностью. В условиях

неопределенности траектории развития и сильной зависимости Центра от регионов “соблазнитель” превращается в некую политическую альтернативу, которая может быть навязана сильными региональными властями федеральному центру. В таком случае (а это явление характерно для первого этапа становления нового федеративного государства) обычно возникают центробежные тенденции, преломить которые чрезвычайно сложно.

В-третьих, современная теория бюджетного федерализма призвана решить проблему определения критериев выбора между справедливостью и эффективностью в распределении и использовании общественных ресурсов. Как известно, существуют четыре подхода к пониманию справедливости в экономической теории: эгалитаристский (все члены общества должны получать равные блага), Роулсианский (максимизируется полезность наименее обеспеченного лица), утилитаристский (максимизируется суммарная полезность всех членов общества) и либертаристский (справедливость устанавливается рынком). При очевидном противоречии указанных подходов друг другу сфера общественных финансов - именно то место, где требуется их оптимальное сочетание. Ясно, что рыночная справедливость предполагает прямую взаимосвязь между результатами и усилиями, что формирует систему мотивации к эффективному труду. В то же время регулирующая роль государства в распределении ресурсов направлена на достижение не только количественного, но и качественного роста, которому сопутствуют прогрессивные сдвиги в экономике, это достигается, например, через поддержку инновационной деятельности. Здесь уже применим утилитаристский подход, а его результаты относятся к долгосрочному периоду. В то же время в условиях объективного неравенства регионов, муниципальных образований России, обусловленного историческими различиями в развитии промышленного потенциала и финансовой системы, неравномерностью в обеспечении природными ресурсами, различием природно-климатических условий, что, например, влияет на энергозатраты, разной остротой социальных проблем и пр., требуется сочетание двух подходов в распределении общественных ресурсов: распределения по потребности (то есть эгалитаристского подхода) и распределения по результатам труда (то есть либертаристского подхода).

В-четвертых, политические науки придают особое значение разделению процессов принятия какого-либо решения на основе принципа «деконцентрации» и принципа «децентрализации». В современной институциональной экономике это фундаменталь-

ное различие приобретает особое звучание, поскольку формируются разные правила игры, оказывающие влияние на процедуры принятия решений, которым соответствуют особые траектории экономического развития. В традиционной финансовой науке и классической экономической теории проблема децентрализации государственного сектора в большей мере связана с механизмами, посредством которых происходит распределение общественных товаров и услуг между резидентами данного государства.

В-пятых, в децентрализованных системах распределение общественных благ зависит от относительных предпочтений населения различных субъектов федерации. Принятие решений, касающихся обеспечения общественными товарами и услугами данного субъекта федерации, отражает структуру интересов данного субъекта федерации. В этом смысле экономический взгляд на федерализм является более широким, чем политологический, поскольку последний рассматривает только формальное соответствие между объемом предоставленных общественных товаров и объемом спроса на них в данном регионе. Фактически, экономисты трактуют федерализм не как абсолютное понятие, но как относительное.

Не последнюю роль в теории бюджетного федерализма играет и проблема асимметрии. Эта асимметрия существует в нескольких видах. Во-первых, особенности принятия решений в государственном секторе экономики связаны с уникальным сочетанием трех типов интересов, которыми руководствуются политики: общенациональных, групповых и личных. Так, Дж. Бьюкенен в своей работе “Границы свободы. Между анархией и Левиафаном?” пишет: “Политик выберет тот вариант решения из набора приемлемых для себя альтернатив, исполнение которого максимизирует его собственную полезность, а не полезность его избирателей. Такая возможность выбора является одним из основных побудительных мотивов политиков. В широком смысле слова это их “политический доход”, и он должен рассматриваться как часть общего вознаграждения за исполнение должностных обязанностей” [52, с. 408]. В модели Дж. Бьюкенена предпочтения политиков делятся на три вида, которым соответствуют три категории политиков: 1) возможность влиять на коллективные решения, желание принести пользу - идеологизированные политики, 2) власть, возможность влиять на жизнь других людей - деидеологизированные политики, 3) финансовые выгоды от занимаемой должности, стремление к максимизации своей политической ренты - коррумпиро-

ванные политики. В реальной действительности “чистые типы” встречаются редко, политики, как правило, руководствуются несколькими целями одновременно, выбирая оптимальный вариант сочетания, максимизирующий суммарную выгоду от занимаемой должности. В конечном счете, благодаря этой асимметрии интересов, создаются институты, которые нацелены на оптимизацию сложных функций. Приведенные ниже слова основателя теории институциональных изменений Дугласа Норт напрямую относятся и к сфере межбюджетных отношений: “Институты не обязательно создаются для того, чтобы быть социально эффективными; институты, или, по крайней мере, формальные правила, создаются скорее для того, чтобы служить интересам тех, кто занимает позиции, позволяющие влиять на формирование новых правил” [65, с. 95]. В модели У.Нисканена функции благосостояния избирателей и представителей органов власти не просто совпадают, но часто находятся в обратной зависимости (последних интересует заработная плата, выгода от занятия определенной должности, репутация, объем властных полномочий, все это напрямую связано с размером бюджета их министерства). Это оказывает влияние на их предпочтения относительно выбираемых видов грантов.

Политико-экономическая асимметрия тесно связана с асимметрией второго типа - во взаимодействии “Центр-регионы”. Эта асимметрия связана с разным статусом регионов и возможностями их влияния на поведение Центра. При этом финансовые потоки распределяются не столько согласно некой идеальной модели, построенной на основе объективных критериев – различий в налоговом потенциале регионов и в финансовых потребностях регионов для предоставления среднероссийского уровня общественных благ, сколько в зависимости от отношений между Центром и регионами. Прежде всего, речь идет об относительной силе Центра и регионов, в которой можно легко обнаружить перепады, связанные с деловым политическим циклом. Действительно, можно согласиться с мнением Ж. Сапира, что если Центр беспристрастен, не имеет собственных региональных приоритетов, отсутствует асимметрия Центр-регионы, то он может выступать в качестве третейского суда, арбитра, роль которого сводится к поиску механизмов совмещения региональных приоритетов. В этом случае регионы борются между собой за расположение Центра в переговорном процессе. А исход борьбы зависит от ресурсов, которыми располагают регионы для лоббирования своих интересов.

Если же Центр слаб, что наблюдается в преддверии политических выборов, доминирует асимметрия между Центром и регионами, Центр ассоциирует свои интересы с интересами субъектов, в поддержке которых он заинтересован. В этом случае он утрачивает свои функции эффективного арбитра.

В истории российского бюджетного федерализма можно обнаружить периоды, когда усилия Центра были направлены на поддержание оппозиционных регионов (первая половина 90-х годов), причем в эту группу входили одновременно достаточно мощные в плане экономического потенциала субъекты Федерации, заинтересованные в выделении из состава РФ, так и прокоммунистически настроенные, слабые регионы. И периоды, когда Центр был заинтересован в поддержке со стороны более лояльных регионов (выборы 2000 года). Если у первых выкупалось их право на самоопределение, то поддержка вторых была связана со стремлением смягчить общее недовольство взятым курсом реформ. Ясно, что оба процесса приводили к торможению реформ, так как в обоих случаях создавались ложные экономические стимулы. По словам В. Попова, "так в Австро-Венгерской империи Вена пыталась погасить недовольство национальных окраин через предоставление им налоговых льгот, создание там дополнительных рабочих мест, строительство новых веток железных дорог, и т. д." [70].

Третий тип - региональная асимметрия, связанная с неравномерностью экономического развития. В современной России эта асимметрия огромна, что обусловливает большие масштабы перераспределения ресурсов. Так, разрыв между наиболее обеспеченными и наименее обеспеченными регионами, определяемый по показателю налоговых доходов субнациональных бюджетов в расчете на 1 человека, в России составляет 75,6 раз, в то время как в ФРГ - 8,1 раза, в США - 8,5 раз, в Канаде - 1,6 раз[1]. В то же время объем финансовой помощи федеральных бюджетов субнациональным составляет: в России - 2,5%, в ФРГ - 1,3%, в США - 2,4%, Канаде - 3,2%[2]. Региональная асимметрия является причиной существенных различий в интересах и приоритетах у отдельных субъектов межбюджетных отношений. Так, Жак Сапир даже выделяет нормальную и опасную гетерогенность системы.

И, наконец, особый, наиболее интересный тип асимметрии - информационная асимметрия, связанная с наличием частной информации, которая в условиях несовпа-

[1] Рассчитано на основе данных: [221, с. 10].
[2] Там же.

дения интересов может стать причиной предконтрактного и постконтрактного оппортунизма в сфере межбюджетных отношений. Информационная асимметрия имеет место не только во взаимоотношениях разных уровней власти и связана с высокими издержками мониторинга и контроля, но и в отношениях между фискальными властями и населением (медианным избирателем). Так, в модели Оутса при установлении предпочтений медианного избирателя задействована так называемая “фискальная иллюзия”, связанная с предоставлением избирателю искаженной и неполной информации о состоянии государственных финансов, а также ее определенной интерпретацией с целью влияния на его предпочтения. Такой тип поведения властей следует рассматривать как разновидность предконтрактного оппортунизма в сфере государственных финансов.

Теория бюджетного федерализма рассматривается и в ключе некоторых других институциональных проблем. Так, именно в этой сфере обнаруживаются особые формы рентоориентированного поведения чиновников. Именно здесь специфика взаимодействия формальных и неформальных институтов перерастает в проблему: “федерализм de-jure” против “федерализма de-facto”. Выбираемая модель федерализма тесно связана с реализацией идеологической по сути концепции национальной солидарности (сохранения единого экономического пространства), целью которой является преодоление центробежных тенденций и создание центростремительных тенденций.

В. Оутс предлагает следующее определение федерализма как экономической категории: «это общественный сектор с централизованными и децентрализованными уровнями принятия решений, в котором каждый уровень осуществляет выбор в целях обеспечения резидентов соответствующих юрисдикций общественными услугами согласно их спросу» [99].

В свою очередь, конституционные основы играют особую роль в определении экономических функций общественного сектора. Структура, закрепленная в Конституции, отражается в процессе принятия решений на каждом уровне правительства. Более того, она может являться препятствием для эффективного общественного выбора, осуществляемого каждым ярусом государственной власти, а значит, определять усилия, необходимые для его достижения. Таким образом, юридические и политические факторы оказывают значительное влияние на процесс принятия экономических решений.

Итак, *экономическое и политическое определение федерализма отличаются друг от друга. Существуют также различия в финансовом, классическом и институциональном подходах к его изучению. Из этого следует, что федерализм - это интегральная категория, включающая в себя экономические, политические, социальные и другие отношения, возникающие в государстве, следовательно, правомерно рассматривать федерализм как сложную категорию междисциплинарного характера.*

Далее, более глубокое внимание следует уделять экономико-финансовой стороне функционирования федеральной системы. В моделях общественного выбора принцип эффективного распределения ресурсов и доходов дополняется принципом внутрисистемного равновесия, что и обеспечивает эффективную работу всей государственной машины. В категорию *фискального (бюджетного) федерализма* включаются финансово-бюджетные (фискальные) аспекты функционирования федеративной системы. Они подразумевают изучение финансовых потоков, которые способствуют достижению отмеченных выше экономических целей федерализма. Использование термина «бюджетный федерализм» представляется логичным и более удобным для изучения федерализма в экономическом смысле. Эта категория включает в себя анализ тех же категорий федерализма, что и федерализм в широком смысле, но термин «бюджетный» подчеркивает экономическую и финансовую стороны отношений, возникающих в государстве. Безусловно, это понятие по-прежнему включает в себя и прочие проблемы, помимо экономико-финансовых, которые влияют на поведение субъектов данного государства.

Основные положения теории бюджетного федерализма были предложены А. Токвиллем более ста лет назад. Согласно данному им определению, федеральная система была создана с целью объединения преимуществ, результирующих функционирование больших и малых наций [106]. С фискальной точки зрения определение А. Токвилля означает введение нескольких уровней принятия решений. Наличие многоярусной структуры предполагает возможность принятия одних решений централизовано (решения, которые затрагивают все государство), в то время как остается возможность для локального фискального выбора там, где это дает наибольшие преимущества.

Главная теоретическая проблема фискального федерализма – определение оптимальной структуры государственного сектора, в смысле закрепления функциональной

ответственности за центральным и субнациональными правительствами. В связи с этим возникает проблема нахождения базового принципа или ранжирования по приоритетам системы принципов, на основе которых определяется уровень правительства, способный эффективно обеспечивать данный субъект федерации определенными общественными товарами и услугами.

Одной из главных характеристик фискального федерализма являются межправительственные отношения. Преследуя собственные экономические интересы, различные уровни правительства вовлекаются одновременно в сотрудничество и конкуренцию друг с другом. Результатом этих действий и являются межправительственные отношения. [53, 241].

Современные государства имеют центральное правительство, которое отвечает за дела национального масштаба. Кроме него существуют другие уровни правительства: региональные (правительства штатов, субъектов федерации), провинциальные и местные органы власти, ответственные за принятие фискальных решений в соответствующих географических единицах.

Следовательно, вопросы федерализма: как политические и экономические полномочия должны быть распределены между центральным и нижестоящими уровнями власти, каким образом могут быть представлены интересы субнациональных властей в центральном правительстве и другие, – являются предметом изучения экономистов, политологов и юристов.

Бюджетный (фискальный) федерализм – это политико-экономическая категория взаимоотношений между бюджетами разных уровней, которая способствует ***справедливому распределению ресурсов,*** *достижению* ***экономической эффективности*** в данной государственной системе и обеспечению ***баланса экономических и политических интересов*** в обществе. Бюджетный федерализм представляет собой совокупность основополагающих принципов пространственного и временного распределения и перераспределения общественных ресурсов в их фискальной форме. Как внутренняя категория хозяйственного механизма бюджетный федерализм включает несколько слоев, уровней:

- *определенную организационную структуру, обеспечивающую концентрацию и движение общественных ресурсов в их фискальной форме,*

- *систему финансово-экономических отношений между уровнями государственной власти (или межбюджетных отношений), являющихся поверхностным проявлением отношений и прав собственности в рассматриваемом секторе экономики,*
- *механизмы управления фискальными потоками в федеративном государстве.*

Как категория неоинституциональной экономики бюджетный федерализм имеет двойственную природу. С одной стороны, его конкретное содержание всегда является результатом прошлого рационального общественного выбора, осуществленного в конкретно-исторических условиях. С другой стороны, действующая модель бюджетного федерализма, рассматриваемая как результат этого развития, сама выступает в роли предпосылки, института, задающего рамки, то есть ограничения, в которых осуществляется настоящий и будущий общественный выбор. Таким образом, эволюция модели бюджетного федерализма зависит от предыдущей траектории развития данной институциональной модели (path dependence) и реализуемых в конкретный момент стратегий коллективных действий.

В данной главе мы ограничимся изучением вопросов, связанных с бюджетным федерализмом, рассмотрением межбюджетных отношений. Вышеприведенные проблемы можно специфицировать следующим образом: как распределяются фискальные функции между различными уровнями власти, каким образом через налоги и систему грантов разрешается проблема конкуренции и сотрудничества субъектов межбюджетных отношений в целях эффективного роста экономики. Для ответа на поставленные вопросы далее будут рассмотрены основные черты бюджетного федерализма, а также теории и модели межправительственных отношений.

1.1.1. Оптимальная децентрализация и разделение фискальных функций в системе межправительственных отношений

Одной из ключевых проблем в теории и практике бюджетного федерализма является определение степени децентрализации при выполнении различными уровнями государственной власти своих задач. В первом приближении все функции, предписанные государству (аллокационная, распределительная, стабилизационная), должны распределяться между различными уровнями правительства с учетом возможности достижения Парето-эффективности, что, в свою очередь, зависит от следующих факторов: а) наличия технических средств и информационных ресурсов для решения той или иной проблемы; б) возможности достижения экономии на масштабе; в) вероятно-

сти интернализации положительных внешних эффектов; г) способности к адекватной формулировке задачи. Если при теоретическом распределении функций вопрос решается достаточно легко, то гораздо более сложной является проблема нахождения оптимального разделения ресурсов, затрачиваемых на указанные цели.

Различают децентрализацию (маркетизацию) и деконцентрацию (деволюцию и автономию) в сфере бюджетного федерализма. В пользу деволюции и деконцентрации, как правило, приводится целый ряд аргументов.

Во-первых, передача прав принятия решений на более низкий уровень связана с тем, что местные органы способны более эффективно собирать информацию, необходимую для принятия управленческих решений.

Во-вторых, укорачивается путь ее движения, что снижает возможности ее искажения. Кроме того, устраняются встречные потоки денежных средств, которые неминуемо приводят к потерям общественных ресурсов.

В-третьих, деволюция позволяет повысить демократический контроль за принятием административных решений, поскольку повышается прозрачность процесса принятия решений и снижается риск неэффективного использования ресурсов. Чем меньшее количество организаций, институтов задействовано в движении тех или иных общественных ресурсов, тем прозрачнее их окончательное распределение, при этом усиливается и легислитимность решений.

В-четвертых, при большой гетерогенности системы деконцентрация позволяет лучше адаптировать процесс принятия решений к системе местных приоритетов. Преференции регионов, их внутренние приоритеты могут в значительной степени не совпадать друг с другом, особенно это усиливается в условиях региональной асимметрии: наличия существенных различий по природно-климатическим условиям, уровню жизни, обеспеченности социальными благами, размеру доходов, многонациональности, конфессиональности и пр. Да и при решении одной и той же проблемы разные регионы нередко нуждаются в различных общественных благах[3], либо их производство и доставка требует разных затрат. Однако в случае “рамочного эффекта Тверски”, то есть когда преференция зависит от контекста, эффективность децентрализации снижа-

[3] Замечательный пример приводит И.А. Стрелец: “...линии электропередач в зонах вечной мерзлоты прокладываются исключительно наземным способом, в то время как в регионах с более теплым климатом принято в большей степени использовать подземный способ” [76, с. 85].

ется значительно. Кроме того, остается под вопросом сама способность экономических агентов четко оценить (ранжировать) приоритеты, а их реализация зависит еще от политических, административных факторов и процедур принятия решений в политической сфере.

В-пятых, в условиях деволюции у регионов появляется возможность проведения эксперимента. Однако следует отметить необходимые условия любого эксперимента: а) возможность достаточно точно оценить (измерить) его результаты, б) способность определить, в какой степени результаты эксперимента определяются спецификой местных условий, а в какой степени могут быть обобщены, в) любой эксперимент ограничен во времени и предполагает необратимость результатов, г) реальная эффективность эксперимента становится измеримой и очевидной, если его последствия удается сконцентрировать внутри замкнутой системы, то есть при отсутствии глобальных внешних эффектов.

В-шестых, деконцентрация позволяет подобрать наиболее эффективные местные механизмы решения проблемы, адаптировать процесс принятия решения к местным условиям.

Можно указать на два безусловных доказательства эффективности децентрализации. Первое, она целесообразна в отношении благ, выгоды от производства которых локализуются в пределах данной территории. Второе, она эффективнее централизации, потому что население региона, как правило, более однородно с точки зрения потребностей и наличия ресурсов для их удовлетворения, чем население страны в целом. Выигрыш от децентрализации тем выше, чем выше степень межрегиональных различий, ниже эластичность спроса на общественные блага по цене (Д.Рубинфельд), меньше возможности экономии на масштабе.

При обосновании эффективности децентрализации часто ссылаются на теорему о децентрализации и гипотезу Ч. Тибу: “При условии существования большого числа региональных единиц и свободной миграции рабочей силы бюджетная децентрализация ведет к Парето-улучшениям, поскольку она позволяет оценить предпочтения относительно производства общественных благ”[4]. Однако в современной России одно из важнейших условий гипотезы Тибу не выполняется. Население обладает чрезвычайно

[4] Впервые гипотеза сформулирована в работе Чарльза Тибу “Чистая теория расходов местных органов власти” (1956).

низкой мобильностью, что связано с низким уровнем накопленного богатства и дохода, неразвитостью рынка продажи и аренды жилья, наличием института прописки, высокими издержками переезда, трудностями найти работу в другом регионе, особенно при отсутствии полезных деловых связей, неопределенностью и нестабильностью.

Р. Боудвей обратил внимание на то, что децентрализация полномочий приводит не только к выгодам, но и издержкам [175, с. 105]. Дифференциация чистых фискальных выгод (net fiscal benefits) создает стимулы к перемещению фирм в другие регионы, то есть приводит к нарушению принципа горизонтальной справедливости. Иными словами, с помощью инструментов межрегиональной налоговой конкуренции осуществляется как привлечение бизнеса и доходов в конкретный регион, так и экспорт налогового бремени (смещение налогового бремени в территориальном аспекте). При этом налоговая конкуренция, приобретая характер междоусобной войны, снижает степень прогнозируемости доходов бюджета и увеличивает неопределенность относительно будущего состояния бюджетов регионального уровня и возможностей финансирования местных расходов. Поэтому, по мнению Р. Боудвея, децентрализация расходных полномочий более эффективна, чем децентрализация налоговых полномочий.

Предельным случаем децентрализации является так называемый ***субсидиарный подход***, который предполагает что полномочия перемещаются не сверху вниз, а наоборот, региональные власти передают федеральным властям те функции, которые Центр способен выполнять с меньшими издержками. Иными словами, происходит "достраивание" модели государственных финансов снизу доверху. В этом случае государственное устройство приобретает конфедеративный характер, а само государство по сути становится контрактным[5].

В пользу централизации ресурсов обычно приводятся следующие аргументы.

Централизация эффективна в случае производства чистых общественных благ, выгоды от которых получает все население страны, например, при финансировании национальной обороны. В случае их передачи субъектам федерации весьма вероятно

[5] По словам С.Г.Кирдиной, "субсидиарность в практике федеративных отношений означает приоритет прав более мелкой (низкой) территориальной самоуправляющейся общности по сравнению с общностью более крупной (более высокого уровня) в решении большинства хозяйственных проблем населения на территории. Полномочия по реализации каких-либо функций передаются самоуправляющимися территориальными структурами на более высокий уровень в том случае, когда они сами не имеют возможности для их реализации. Соответ-

возникновение “проблемы безбилетника”, при этом бремя финансирования распределится неравномерно, большая его часть падет на приграничные регионы, кроме того, отсутствие механизма согласования действий может стать причиной серьезного подрыва национальных интересов.

Профессор Ж. Сапир указывает также на существование более эффективных механизмов распространения знания в рамках централизованно управляемых систем. “Для принятия решения, информацию следует не только собрать, но и обработать. Следовательно, знание, по крайней мере, также уместно, как и информация. Однако, знание зачастую является неявно выраженным, кумулятивным, коллективным” [210]. “Если мы предположим, в соответствии с гарантированно рациональным подходом, что обработка информации является проблемой (в частности, отделения шумов от надлежащих сигналов), то меньшие органы власти вероятно менее эффективны, чем крупные. Если сбор информации можно было бы характеризовать снижающейся отдачей, то повышающаяся отдача вероятно применима к обработке информации. Деволюция власти локальным органам приведет в лучшем случае к дублированию средств обработки, и в худшем случае - к менее эффективным общим возможностям”. Кроме того, Ж.Сапир указывает на то, что способность принимать решения очень близка правам собственности и подразумевает связь между контролем и ответственностью. Следовательно, нужно учитывать все возможные последствия, побочные эффекты решений, принимаемых на местном уровне. Речь, безусловно, идет о возникновении так называемых экстернальных эффектов, как внутри сферы бюджетных отношений, так и за ее пределами, как внутри данной территории, так и за ее пределами.

Деконцентрация решений может привести к конкуренции между лицами, принимающими решения. Устанавливается некоторое подобие рынка. Согласно мейнстриму, это должно привести к более эффективному размещению ресурсов. Ж.Сапир: “Однако такая аргументация предполагает, что (1) результаты решений, принятых местными властями, могут быть оценены в полной мере и в одинаковых (для всех местных решений) условиях, и (2) результаты не зависят от затрат извне. В случае несоблюдения одного из этих двух условий, любая рыночно-ориентированная оценка теряет эффективность. Но в реальном мире редко имеют место решения, которые можно

ственно, снизу наверх передаются и необходимые для реализации этих функций ресурсы” [60].

оценить в полной мере и одновременно, а также исключить влияние предыдущих решений". Кроме того, нередко существуют значительные временные лаги между принятием решений и их последствиями, например, в образовании они составляют 5-15 лет.

Создание аналога конкуренции в условиях информационной асимметрии и наличия частной информации может породить проблему ухудшающего (неблагоприятного) отбора.

В условиях децентрализации возникает проблема не только побочных эффектов, но и необходимости создания специального координирующего механизма, обеспечивающего совместимость и последовательность принятия решений. Создание такого механизма потребовало бы огромных усилий, длительного переговорного процесса с участием большого количества сторон, осложнялось бы отсутствием процедур принятия единогласного решения. В конечном счете все это привело бы к росту трансакционных издержек на низовом уровне.

Нет четкого доказательства того, что деволюция усиливает демократический контроль, уменьшает стимулы к рентоориентированному поведению и снижает масштабы присвоения общественных ресурсов. В частности, Ж.Сапир указывает на опыт Франции, где умножение числа лиц, принимающих решения, увеличивает возможности для коррупции и повышает стоимость контроля.

Также существует проблема компетенции на местном уровне.

На уровне федеральных властей более эффективно выполнение функций в области макроэкономического регулирования, поддержки малообеспеченных слоев населения.

В теории общественного выбора и бюджетного федерализма особое место отводится теории клубов, которая позволяет находить совместное оптимальное решение для одновременного решения двух вопросов относительно создания смешанных общественных благ: оптимального масштаба этого блага (клуба, бассейна, парка) и оптимального количества пользователей этого блага. Поскольку смешанные блага обладают свойством несоперничества в потреблении, но не обладают свойством неисключаемости в потреблении, равновесие возникает, когда предельные издержки равны предельным выгодам пользования благом. Теорию клубов можно с успехом применять не только в традиционном контексте, но и для определения оптимального количества саморегулируемых единиц и масштаба их полномочий.

Правительственную структуру большинства современных федеративных государств можно представить в виде «трехслойного пирога». Например, федеративная структура США включает федеральное правительство, правительства штатов и местные правительства. В России федеративная система состоит из федерального правительства, правительств субъектов федерации и местных органов власти. Подобные структуры закреплены конституциями федеративных государств. Данный механизм вертикального разделения власти объясняется тем, что он:

1. Способствует установлению наилучшего взаимодействия между гражданами и властями;
2. Способствует достижению эффективности путем закрепления функций, которые имеют локальную важность, за местными властями и функций национальной значимости – за федеральным правительством;
3. Способствует установлению либерального режима путем избежания концентрации власти в одних руках [95].

С экономической точки зрения наибольший интерес представляет разделение финансовых полномочий между уровнями власти, которое находит отражение в *разделении фискальных функций*. Под фискальными функциями понимаются функции в бюджетно-финансовой области, выполняемые государством в целях достижения определенных экономических и политических целей. Впервые эти функции были выделены Р. Масгрэйвом в начале 50-х гг. XX в. Среди прочих (регулирующая, контролирующая) он выделил аллокационную, распределительную и стабилизирующую. Именно эти три функции и являются фискальными, поскольку посредством их государственная власть разрешает проблемы, связанные с размещением, распределением финансовых ресурсов и стабилизацией межбюджетных отношений.

Аллокационная функция выражается в обеспечении резидентов государства общественными товарами, а также посредством ее правительство принимает решения о пропорциях разделения ресурсов на частные и общественные и осуществляет выбор самих общественных благ. *Распределительная функция* заключается в регулировании распределения национального дохода и богатства. *Стабилизационная функция* государственных финансов определяется их влиянием на макроэкономическое равновесие. Фискальные функции представляются исключительно важными, поскольку предписа-

ние каждой из этих функций тому или иному уровню властной иерархии является залогом эффективного функционирования всей государственной системы.

Р.Масгрэйв полагал, что суть фискального федерализма в том, что политика в аллокационной области должна разделяться между субъектами государства в зависимости от предпочтений резидентов соответствующих субъектов, в то время как распределительная и стабилизационная функции требуют предписания их центральному правительству [129]. Объяснение этому следующее. Аллокационная функция наиболее пригодна для децентрализованного выполнения в той мере, в какой она касается ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей в локальных общественных благах. В зависимости от того, в каких границах в основном сосредотачиваются выгоды от конкретного общественного блага, аллокация ресурсов для его поставки может осуществляться территориальными органами разного уровня.

Децентрализованное выполнение *стабилизационной* функции неэффективно, поскольку региональная экономика более открыта, по сравнению с национальной экономикой. Границы рынков не совпадают с административно-территориальным делением. В потреблении жителей каждого региона огромное место занимают товары, импортируемые в него из других регионов страны, так как известно, что чем выше предельная склонность к импорту, тем меньше мультипликатор расходов. Эффект изменения уровня общественных расходов в отдельном регионе не концентрируется внутри данного региона, распределяется по всем остальным регионам, поставляющим ему продукцию. Таким образом, обособленное проведение региональной макроэкономической политики порождает дополнительные экстерналии. В то же время последствия стабилизационной политики региона в масштабах всей национальной экономики вряд ли оказались бы по-настоящему значительными.

Распределительная функция в определенной степени выполняется на региональном уровне. Однако и в этой области, как правило, доминирует общенациональное начало. То или иное понимание справедливого распределения характеризует обычно целую нацию, государство, а не население отдельного города или района. Единство государства и общества оказалось бы серьезно подорванным, если бы, например, переезд из одной части страны в другую влек за собой кардинальный пересмотр социальных гарантий, на которые вправе рассчитывать гражданин. Основные гарантии, а зна-

чит, и ключевые параметры перераспределительной политики определяются централизованно и находят выражение в общенациональном законодательстве.

В настоящее время подобное разделение фискальных функций в правительственной иерархии является хрестоматийным и признается всеми ведущими учеными, работающими в области государственных финансов и экономики общественного сектора. Подобное разделение фискальных функций находит отражение в структуре расходов бюджетов разных уровней. Так, в федеральном бюджете России наибольший удельный вес занимают расходы на национальную оборону, государственную поддержку отраслей народного хозяйства, финансовую поддержку территорий и т.д. В бюджетах субъектов Федерации и местных бюджетах выше доля расходов на финансирование социально-культурных мероприятий. При этом схожие по направленности расходы финансируются бюджетами разного уровня - в зависимости от того, обслуживание какой территории обеспечивается затратами. Например, если речь идет о народном образовании, средняя школа получает средства из местного бюджета, а вуз, привлекающий студентов со всей страны и готовящий кадры для многих регионов, - из бюджета Федерации.

1.1.2.Финансирование предписанных полномочий в правительственной вертикали

Функциям каждого уровня бюджета должны соответствовать их доходы, что является одним из основополагающих принципов бюджетного федерализма. Налоги являются основным источником доходов бюджетов всех уровней правительства. Следовательно, от методов распределения налогов в государственной системе зависят взаимоотношения между субъектами межправительственных отношений. Важнейшими критериями при оценке налогообложения в экономической теории являются справедливость и эффективность [89]. В настоящее время, наряду с традиционными принципами изучения налоговой политики в межправительственном контексте, используются и новые подходы, что объясняется появлением новых переменных, воздействующих на процесс налогообложения. Так, например, при рассмотрении эффективности налогообложения специальный упор должен быть сделан на потенциальное «локальное искажение», создаваемое дифференцированными подходами к налоговой политике в различных субъектах федерации. При изучении справедливости налогообложения

необходимо обращать внимание на то, насколько распределение налогового бремени между резидентами различных субъектов федерации является эквивалентным.

В межправительственном контексте особого внимания заслуживают вертикальные и горизонтальные налоговые соглашения и степень их влияния на «здоровье» межправительственной системы бюджетных отношений.

Большинство аналитиков считают, что федеральная система страхует общество от тирании и авторитарного режима, поскольку горизонтальная и вертикальная конкуренция между правительствами ограничивает власть государственного аппарата и обеспечивает право выбора для индивидуумов [91]. Если согласиться с этим утверждением, то в рамках бюджетного федерализма на повестку дня встает разделение налоговой власти между уровнями правительства, а также характер и степень конкуренции между уровнями власти.

Межправительственная налоговая политика условно может быть разделена на вертикальную и горизонтальную.

Вертикальная политика нацелена на установление эффективных взаимоотношений между федеральными, региональными и местными властями, т.е. сверху донизу правительственной структуры. Горизонтальная политика основывается на теории налогового выбора региональных и местных правительств. Выделим ряд проблем, которые влечет за собой каждая из этих политик (таблица 1.1).

Таблица 1.1

Вертикальные и горизонтальные проблемы межправительственной налоговой политики

Вертикальные проблемы	Горизонтальные проблемы
1. Определение налоговой власти каждого уровня правительственной иерархии	1. Определение сферы налогового распространения
2. Определение налогов, предписанных каждому уровню правительственной иерархии	2. Оценка доли экспортируемых налогов на субнациональном уровне
3. Выбор между системами предписанных (закрепленных) налогов и разделенных (регулирующих) налогов	3. Оценка диспаритета в налоговых возможностях на субнациональном уровне
	4. Определение степени налоговой конкуренции и налоговой кооперации на субнациональном уровне

Начнем характеристику межправительственной налоговой политики с рассмотрения вертикальных проблем, которые являются наиболее актуальными для развивающихся фискальных отношений в РФ (таблица 1.2). Впервые проблема вертикального налогообложения, или сбалансированности власти над доходами между центральным правительством и правительствами субъектов федерации, возникла в Австралии [97]. В.Оутс провел регрессионный анализ зависимости между размером правительства (измеренным как отношение общих государственных доходов к объему ВНП) и степенью централизации власти над доходами (определяемой частью доходов, поступающих в распоряжение центрального правительства). В результате он пришел к выводу, что централизация и размер правительства не зависят друг от друга [99].

Таблица 1.2

Оптимальное предписание налогов в федеральной фискальной системе

Вид налога	Уровень правительства, который взимает налог
Индивидуальный подоходный налог • прогрессивный • непрогрессивный	 Ф Ф или О
Корпоративный подоходный налог	Ф
НДС	Ф
Налог с продаж	О
Акциз	Ф или О
Налог на природные ресурсы	Ф или О
Таможенные пошлины	Ф
Налог на недвижимость	О
Налог на собственность	М
Сборы с пользователей автотранспорта	Ф или О или М
Налог на зарплату	Ф или О
Налог на защиту окружающей среды	Ф или О

Примечание: Ф - федеральный уровень, О - областной уровень, М - местный уровень.

Второй проблемой вертикального налогообложения является предписание налогов тому или иному уровню правительства. Теория предписания налогов происходит из четырех источников: традиционной теории государственных финансов, теории оптимального налогообложения, теории общественного выбора и теории эффективного налогообложения [88]. Рассмотрим основные виды налогов и причины их предписания тому или иному правительственному ярусу.

Личный подоходный налог должен быть закреплен за центральным правительством, поскольку личный доход представляет собой высокомобильную базу. Такое за-

крепление обеспечивает предотвращение миграции внутри государства. Поскольку данная налоговая база обладает сравнительно высокой эластичностью по доходу, изменения в личном подоходном налоге могут быть использованы для достижения стабилизационных целей. Предписание прогрессивного личного подоходного налога центральному правительству обеспечивает эффективное перераспределение дохода, в то время как непрогрессивный подоходный налог может быть закреплен и за субнациональными правительствами.

Так как поступления от налога на доходы корпораций изменяются в зависимости от стадии делового цикла, он должен поступать в распоряжение центрального правительства. В России аналогом этого налога можно считать налог на прибыль.

Налог на добавленную стоимость представляет собой косвенный налог, базирующийся на ресурсной основе. Предписание его центральному правительству объясняется трудностями, которые могут возникнуть у независимых друг от друга субнациональных правительств при определении налоговой базы для транснациональных и межгосударственных корпораций.

Центральному правительству следует адресовать доходы от тех налогов, базы которых распределены крайне неравномерно между субъектами федерации. Налог на естественные ресурсы в особенности должен быть централизован, для того чтобы избежать географического неравенства регионов и предотвратить «аллокационные» искажения, которые могут возникнуть при локальном налогообложении естественных ресурсов [242]. В России судьба таких налогов остается предметом ожесточенного спора между некоторыми региональными властями и федеральным центром.

Налоги, которые действуют аналогично ценам частного сектора на востребованные услуги (например, сборы с пользователей автотранспорта), могут быть предписаны тому уровню правительства, который отвечает за производство общественных благ, создаваемых за счет собранных сумм.

Налоги на немобильные факторы производства, например, на недвижимость, являются источниками доходов местных правительств. Согласно модели Ч.Тибу, между ставками местных налогов и доходами местных властей существует опосредованная взаимосвязь, потому что налог влияет на эффективность решений, принимаемых потребителями. Если налоговая база является мобильной, то более высокая или низкая ставка налогообложения побуждает резидентов покидать данный регион или пересе-

ляться в него. Достоинство немобильных налоговых баз заключается в том, что они позволяют избежать потенциальной миграции капитала и рабочей силы. Поскольку налог с розничных продаж представляет собой налог с мобильной базой, он должен быть закреплен за региональным уровнем правительственной структуры.

Германия, США, Австралия следуют вышеизложенным принципам. Методы распределения налогов между уровнями правительства в этих странах не противоречат ни одному из перечисленных принципов.

Однако вышеописанные основные принципы разделения налогов в правительственной иерархии не означают, что налог, закрепленный за одним уровнем, не может распределяться одновременно в пользу какого-либо другого яруса. Если следовать этой логике, то возникает иная возможность межправительственного налогообложения – разделение налогов между уровнями правительства. В настоящее время продолжаются дебаты, какой из принципов – ***предписание или разделение налогов*** – более соответствует федеративной организации государства.

Система предписания налогов означает четкое разграничение прав собственности между уровнями государственной власти, прежде всего, прав на законодательство, на доход и управление. Обеспечивая максимальную независимость уровней государственной власти, она последовательно реализует федеративный принцип. Четкое предписание налоговых баз правительственным ярусам позволяет избирателям точно знать, куда и на что расходуется каждый налоговый рубль. Так, налог на собственность, собираемый местными правительствами, позволяет резидентам сравнивать издержки (налоги) и выгоды (общественные товары и услуги). Аналогично, региональные и центральные налоги позволяют резидентам оценивать соотношение «издержки - выгоды» на региональном и национальном уровне [240]. Чтобы достичь указанного результата, необходимо четкое закрепление налогов за уровнями государственной власти, т.е. отказ от принципа разделения налогов в пользу принципа их предписания.

Преимуществом этой системы является также ее удобство для исполнения государственных полномочий, возможность гибкого и оперативного приспособления доходов к возникающим региональным потребностям в расходах, а также лучшее использование местной информации.

Однако система предписания налогов имеет и свои отрицательные стороны:

- ввиду отсутствия должной координации и институтов согласования интересов различных уровней фискальной системы появляется возможность многократного об-

ложения одного и того же объекта (или его многократного попадания в разные базы), так что выгоды, получаемые общественным сектором, будут с лихвой перекрываться потерями в эффективности деятельности частного сектора экономики. В конечном счете, нарушается принцип оптимизации налоговой системы;

- появление значительных региональных различий в уровне и объектах налогообложения может стать причиной непрогнозируемой межрегиональной конкуренции, что, в свою очередь, подрывает доходную базу региональных бюджетов и делает налогово-бюджетную политику менее предсказуемой;
- усложняется проведение единой стабилизационной политики в стране.

Система разделения налогов предполагает частичное разграничение прав собственности, когда право на законодательство и управление остаются в распоряжении федеративного центра, а по вертикали происходит только разделение права на распределение дохода. Эта система означает использование одного и того же налога различными уровнями правительства и имеет свои положительные стороны:

- позволяет лучше координировать деятельность фискальных органов, делает налоговую систему универсальной и повышает ее прозрачность для налогоплательщиков, что снижает неопределенность и риск, а значит, благотворно влияет на принятие долгосрочных решений на микроуровне;
- значительно упрощает администрацию налогообложения, снижает издержки налоговой системы, главным образом за счет экономии на масштабе, достигаемой как при налоговом администрировании, так и сборе налогов;
- дает возможность не отвлекать усилия центрального правительства на сбор каких-либо определенных налогов, передав это право низовым уровням, что также снижает общие издержки по сбору налогов;
- обеспечивает гибкость не самой системы налогообложения, как это происходит в случае с системой предписания налогов, а гибкость в распределении ресурсов внутри системы, что реализуется путем изменения процентных ставок, избавляет субъекты налогового права от кропотливой работы по адаптации налогового законодательства;
- способствует ослаблению горизонтальной межправительственной налоговой конкуренции, увеличивает предсказуемость уровня бюджетной обеспеченности и облегчает процесс оптимизации.

Особым достоинством данной системы является то, что каждый уровень правительства может рассчитывать на более стабильные объемы доходов независимо от ста-

дии делового цикла, нежели при полном закреплении меньшего числа налогов, обладающих разной чувствительностью к циклическим колебаниям. Здесь срабатывает правило диверсификации рисков, позитивно зарекомендовавшее себя в других областях экономической науки.

Система разделения налогов имеет свои недостатки. Она значительно уменьшает автономию субнациональных властей и их интерес к развитию региональной базы. Утрачивая контроль над объемом налоговых сборов, установлением налоговых баз и ставок, региональные власти лишаются эффективных рычагов управления региональной экономикой. Кроме того, возникает опасность ослабления федерального контроля за поступлением средств в бюджеты.

Для того чтобы оценить вышеупомянутые принципы налогообложения, необходимо рассмотреть систему долевых (разделенных) налогов. Эта система в чистом виде до сих пор существует во многих странах, например, в Швейцарии. Здесь предметом разделения выступает прямой федеральный подоходный налог [82]. Среди федеративных стран долевые налоги в большей степени практикует Германия. Более мягкие системы долевых налогов - соглашения по общим налоговым сборам - широко используются в Канаде и в меньшей степени в США. Некоторые элементы системы долевых налогов применяются в Российской Федерации.

Несмотря на то, что система долевых налогов – уже история американских фискальных отношений, для дальнейшего исследования представляется необходимым рассмотреть, как эта система работала в прошлом. В США данная система получила название Генерального Разделения Доходов (ГРД). В рамках ГРД Конгресс устанавливал определенную сумму, которая должна быть распределена в данный период времени. Эта сумма устанавливалась на три года и не подлежала пересмотру. Подобное финансовое обеспечение позволяло местным властям планировать свои расходы на перспективу в переделах сумм, выделенных в рамках ГРД.

Часть государственного бюджета, предназначенная для ГРД, слабо контролировалась федеральными властями. Средства ГРД распределялись согласно серии сложных формул. Был установлен потолок выделяемых средств каждому штату, а также гарантировался их минимум. Для получения финансовых фондов субнациональные правительства не должны были предоставлять какие-либо заявки и финансовые обоснование, это являлось отличительной чертой ГРД. Власти штатов имели значительную

свободу в определении путей использования финансовых средств. Возможно, что американский опыт с некоторыми поправками на российские политико-экономические условия может быть использован и в Российской Федерации в период становления модели фискального федерализма.

Таким образом, обе системы – предписанных и разделенных налогов - имеют как плюсы, так и минусы. Возможность применения этих систем в РФ будет рассмотрена в третьей главе работы.

Изучение горизонтальной налоговой политики начинается с ***теории налогового выбора***, который делают субнациональные органы государственной власти. Первой проблемой этой теории является определение ***сферы действия налога***, под которой понимается совокупность индивидов, на которых фактически ложится бремя налогов, т.е. тех, чье положение, при прочих равных условиях, ухудшается в связи с введением данного налога [127]. Эта проблема тесно связана с теорией переложения (перемещения) налогов, т.е. фактического распределения «налогового бремени», определением действительных субъектов налогообложения и степени его тяжести для отдельных лиц. По сей день не существует общепринятой методики спецификации юридического или физического лица, на которое фактически падает тяжесть налогообложения. В то же время определение сферы распределения налога имеет свои особенности, когда речь идет о различных налогах. Например, в случае с налогом на собственность и налогом на доходы корпораций относительная величина среднего налогового бремени в государстве может отличаться от величины налогового бремени в отдельном субъекте федерации. Определяющую роль в этом играет мобильность факторов производства и ценовая эластичность их предложения в долгосрочном периоде. Более того, теоретически сфера распространения налога окажется различной, если рассматривать ее в рамках концепции годового или пожизненного дохода. В экономической теории, изучающей потребителя, стремящегося к максимизации полезности, получаемый результат в значительной степени зависит от следующей исходной предпосылки: либо этот субъект принимает оптимальные решения в пределах ограниченного периода времени (например, года), либо в пределах всего жизненного цикла, либо же максимизирует полезность целого поколения.

Определение сферы действия налога на собственность осложняется проблемой ее капитализации, что требует раздельного анализа поведения граждан, постоянно проживающих на данной территории и вновь прибывших.

Существуют и другие проблемы, связанные с определением сферы распространения отдельных видов налогов. В каждом конкретном случае они связаны со своими методологическими особенностями, определяемыми характером объекта и субъекта налогообложения. А значит, оценка налогового бремени на практике – чрезвычайно сложная задача.

Второй важной проблемой, изучаемой в контексте теории налогового выбора, является так называемый ***налоговый экспорт***, который связан с попытками региональных и местных органов власти переложить налоговое бремя на другие территории. В современной теории общественного выбора рассматриваются два вида налогового экспорта:

1. Прямое сокращение федеральным правительством региональных или местных налогов;
2. Экспорт по линии «миграция товара – перемещение налога в цену». Дональд Ферес определяет этот вид как пространственный сдвиг налогов между регионами, обусловленный рыночными условиями, которые перекладывают налоговое бремя с владельцев факторов производства на потребителей налогооблагаемых товаров. Этот процесс приводит к повышению цен и налоговой миграции в другой регион [102]. Согласно оценкам Д. Фереса, основанным на втором подходе, средний уровень налогового экспорта в США составляет 8.5 %.

Наиболее интересные расчеты налогового экспорта первого вида сделал американский ученый Роберт Танневалд. Они основаны на оценке федеральных налоговых льгот, предоставленных штатам США в 1985 г. Согласно полученным результатам, средний уровень налогового экспорта первого вида составил 14 %: с разбросом от 9.2% в Южной Дакоте до 19.3% в Нью Джерси.

Кроме рассмотренных выше двух основных видов налогового экспорта, существуют другие его виды. Экспорт налогов может быть также следствием:

а) физического перемещения резидентов одних регионов в другие;

б) несоответствия уплачиваемых налогов и получаемых общественных благ;

в) конституционных и других законодательных ограничений на экспорт налогов с учетом их влияния на максимизацию благосостояния на данной конкретной территории и в целом по стране.

Отличительным признаком федеративного государства является наличие большого количества субнациональных органов государственной власти, наделенных полномочиями в области налогообложения. Естественным результатом такого положения является ***разнообразие налогов***. Каждый регион старается выбрать такие налоги, которые позволяют увеличить благосостояние региона с учетом его производственных, климатических, национальных, социальных и прочих особенностей. Индивидуализация систем налогообложения вызывает общий рост административных издержек.

При разработке собственных налоговых систем регионы могут следовать двум стратегиям:

а) налоговой конкуренции,

б) налоговой кооперации.

Изучение обеих стратегий (их ограничителей и эффектов) является третьей важной проблемой теории налогового выбора.

Налоговая конкуренция связана с экспортом налогов**,** который следует рассматривать как форму переложения налогового бремени в межрегиональном аспекте. Налоговая конкуренция эффективна, когда она касается налогов с мобильными базами (например, товарных налогов) и не оправдывает себя для налогов с немобильными базами (например, в случае налога на имущество физических лиц). Как и любая конкурентная стратегия, она способствует установлению минимальных налоговых ставок, а значит, может иметь разрушительные последствия для региональных бюджетов.

Налоговая конкуренция возможна в двух формах: *активная и неявная* (внутренне присущая) конкуренция. В первом случае правительство постоянно пытается переложить налоговое бремя на юридические и физические лица из других регионов, вводит налоговые льготы и снижает налоги для того, чтобы привлечь бизнес или высокодоходные группы населения в свой регион. Например, открывает на своей территории так называемые оффшорные зоны.

При неявной конкуренции региональные и местные власти, используя *инструменты неналоговой политики*, создают льготные условия для свободного движения товаров, услуг, рабочей силы и капитала. Эффективность неявной налоговой конкуренции напрямую зависит от такого объективного фактора, как мобильность ресурсов

производства, поэтому она приводит к гораздо более ощутимым результатам в США, по сравнению с развивающимися федеративными государствами. В России неявная налоговая конкуренция приобретает специфические формы, по сути и содержанию противоположные тем, которые используются в развитых странах. Нередко она осуществляется в виде сознательного установления административных барьеров на пути перемещения ресурсов и товаров в другие регионы. При этом субъект федерации отказывается от использования сравнительных преимуществ в межрегиональной торговле, выбирая создание внутренне замкнутой, независимой, самодостаточной экономики. В частности, такую политику в РФ активно проводят республика Татарстан и Краснодарский край.

Наиболее характерными примерами административных региональных барьеров в Российской Федерации являются запрет на вывоз определенных продуктов из региона и введение региональных сертификационных марок с использованием голограмм, защищенных от подделки, цена которых зависит от места происхождения товара. Так, по данным Р. Ениколопова и Е. Журавской, отдельные зернопроизводящие регионы России (Волгоградская область, Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область, Оренбург, Челябинская область, Алтайский край) вводили прямые запреты на вывоз зерна за пределы региона, непосредственно подключали правоохранительные органы к контролю за их соблюдением. Другие регионы использовали косвенные методы, ограничивающие вывоз зерна, например, усложняли процедуры оформления сопроводительных документов, так что вследствие роста трансакционных и организационных издержек вывоз зерна автоматически становился экономически невыгодным. В совокупности, к прямым и косвенным ограничениям прибегали более 40 зернопроизводящих регионов России [58].

До 2001 года в Новгородской области действовали ограничения на вывоз древесины: для его перевоза по дорогам области требовалось получение специального разрешения администрации.

Следует заметить, что введение региональных административных барьеров имеет своей целью не только удержание налогов в пределах региона, но также выступает в качестве формы экономического обмена экспортируемого налогового дохода на неналоговый доход от осуществления соответствующих административных функций. Кроме того, не следует исключать и прямую заинтересованность региональных властей в личном контроле за наиболее доходным региональным бизнесом, и в данном случае за внешней видимостью административной процедуры скрывается модель рентоориентированного поведения чиновников. Получаемый политический доход чиновника (поли-

тическая рента) является порождением явно и неявно продаваемого права на распоряжение созданным продуктом.

Другой формой неявной налоговой конкуренции в России является региональная налоговая дискриминация. Например, в республике Удмуртия с 2001 года действует закон, согласно которому 4%-ным налогом с продаж облагается только продукция, ввезенная из других регионов (исключение составляют винно-водочные изделия) и импорт. В Саратовской области был введен специальный местный акцизный сбор на ввозимую из других регионов водку [58].

В развитых федерациях неявная налоговая конкуренция чаще проводится в форме поддержания благоприятных условий для развития предпринимательства в регионе посредством ослабления административных рычагов, механизмов контроля, разработки программ развития частного сектора, привлечения капитала. В современной России неявная конкуренция нередко приобретает форму недобросовестной, проводится в виде создания неравных (дискриминирующих) условий для резидентов и нерезидентов региона.

Неявная налоговая конкуренция в России принимает и другие формы. Одна из них связана с пересмотром вертикального распределения налоговых полномочий. Например, в РФ регионы, богатые природными ресурсами, выступают с законодательными инициативами по закреплению налогов на пользование недрами, на добычу полезных ископаемых и налога на дополнительный доход от добычи углеводородов за субнациональными уровнями власти. В случае принятия соответствующего закона эти регионы получают конкурентные преимущества, по сравнению с субъектами Федерации, не обладающими природными ресурсами. Кроме того, регионы, добывающие полезные ископаемые в менее благоприятных условиях, проявляют заинтересованность в дифференцированном подходе к определению ставки налога на недропользование с учетом горно-геологических условий. Так, нефть, извлекаемая из недр Татарстана и Башкирии, обладает более низким качеством, содержит больше примесей и тяжелых компонентов, по сравнению с нефтью Западной Сибири. Поскольку предельно допустимый уровень налогообложения в этих регионах разный, региональные интересы нефтедобывающего комплекса Западной Сибири лежат в плоскости единой относительно высокой ставки налога, что создает им дополнительные конкурентные преимущества.

Наконец, различные исходные условия получения дохода в регионах определяют темпы и формы развития налогооблагаемой базы в соответствующих субъектах. В РФ лидерство в неявной налоговой конкуренции обусловлено исторически сложившимся перераспределением национального дохода и удачной рыночной конъюнктурой.

Например, КамАЗ был построен в Набережных Челнах Татарстана. Та же Мордовия сумела бы с не меньшим успехом справиться с развитием такого крупномасштабного производства. Поэтому ее относение к числу наиболее нуждающихся регионов не говорит о том, что республиканские власти проводят менее эффективную налоговую политику, - исходные условия получения доходов в этих двух регионах были и являются абсолютно разными. А, следовательно, в налоговой конкуренции преимуществами обладает Татарстан.

Противоположностью налоговой конкуренции является ***налоговая кооперация***. Она способствует повышению координации налогового процесса в государстве. Возникновение налоговой кооперации может быть объяснено с помощью модели Курно. Аналогично дуополистам, ставящим своей целью максимизацию прибыли, регионы заинтересованы в оптимизации сбора налогов. Выбор ставок налогов в данном регионе зависит от политики других регионов. Рассмотрим условный пример. Повышение ставок налогообложения в первом регионе, при прочих равных условиях, приводит к сужению его налогооблагаемой базы, понижение ставок – расширению. В аналогичной ситуации находится и второй регион. В результате оба региона приходят к необходимости кооперации – согласованных действий в сфере налогообложения, обеспечивающих некие условия для обоюдовыгодного развития налогового потенциала в каждом из субъектов. Устойчивое равновесие в модели Курно равнозначно наличию налоговой кооперации.

С нашей точки зрения, только оптимальное сочетание налоговой конкуренции с налоговой кооперацией может создать необходимые условия для рыночного функционирования экономической системы.

Важной проблемой в теории налогового выбора является диспаритет налогового потенциала субъектов федерации. ***Налоговый потенциал*** – максимально возможный объем сбора доходов при установлении в данном регионе среднегосударственных ставок налогообложения для заранее заданного числа различных налоговых баз. Здесь проблема заключается в выборе адекватной методологии определения налогового потенциала, а, следовательно, и налоговой базы регионов.

Рассмотренные выше теоретические и практические проблемы налогообложения разрешаются в каждой стране по-разному. Как они решаются в России и насколько возможно использование международного опыта в данной области – предмет изучения второй и третьей глав данной работы.

После оптимизации структуры доходно-расходной части бюджетной системы ставится следующая проблема - нахождения оптимальной институциональной формы перераспределения доходов с целью вертикального и горизонтального выравнивания бюджетной системы. Одним из способов ее решения является *установление* ***межбюджетных грантов****, которые представляют собой доходы для одних уровней правительства и расходы для других ярусов.* Использование межбюджетных грантов в последние годы стало отличительной чертой современного бюджетного федерализма. Отметим, что система грантов, как правило, является нисходящей, что поддерживает принцип федеративного централизма, в противном случае возникает иное устройство - конфедерация. Гранты выполняют три функции в федеративном государстве:

1. Фискальную (то есть стабилизирующую);
2. Корректирующую[6] (нейтрализующую внешние эффекты);
3. Регулирующую (предполагающую воздействие центра на поведение нижестоящих правительств).

Экономическая и финансовая литература выделяет три случая, в которых применение межправительственных грантов необходимо. *Во-первых*, в случае фискального разрыва, т.е. превышения фактических доходов центрального правительства над доходами, необходимыми ему для собственного пользования, т.е. в ситуации профицита федерального бюджета. Некоторые авторы считают, что такой разрыв экономически оправдан и даже оптимален, так как он позволяет объединить относительные преимущества централизованной налоговой системы с преимуществами системы децентрализованных расходов. Это в свою очередь предполагает широкое использование центральным правительством фискальных грантов в виде ***паушальных платежей, необусловленных грантов*** *и* ***налоговых возвратов,*** хотя на практике могут также использоваться некоторые формы разделенных налогов.

Во-вторых, некоторые специфические субнациональные расходы порождают отрицательные внешние эффекты - экстерналии, результатом которых становится, прежде всего, неэффективность производства общественных товаров. Например, регион с преимущественным развитием химической или металлургической промышленности, характеризующихся высоким удельным весом вредных выбросов в атмосферу, страдает от недопотребления такого общественного блага, как защита окружающей среды. Следовательно, при подобных обстоятельствах специализированные с открытым сро-

[6] Корректирующими могут быть как гранты, так и налоги.

ком финансирования и долевые гранты используются центральным правительством для того, чтобы обеспечить регионы оптимальным количеством общественных благ.

В-третьих, центрально распределяемые трансферты, если они направлены на «фискальное выравнивание», обеспечивают как эффективность, так и справедливость, то есть гарантируют достижения основных макроэкономических целей фискальной политики. В наибольшей степени они соответствуют этим целям, когда реализуется в форме паушальных платежей.

Межправительственные гранты, как важный элемент федеративной системы, применяются для устранения вертикального и горизонтального дисбалансов. ***Вертикальный дисбаланс*** возникает в том случае, если доходы, предписанные разным уровням правительства, не пропорциональны предписанным им же расходам. ***Горизонтальный дисбаланс*** существует в виде непропорциональных доходам расходов субнациональных правительств. Обычно он является следствием неравномерного распределения природных ресурсов и производственных факторов в данном государстве. Трансферты могут быть использованы также для влияния на определенные расходы нижестоящих уровней правительства. Они могут создавать стимулы для направления финансовых средств субнациональными правительствами на приоритетные, с точки зрения центра, цели или для повышения обеспеченности общественными товарами и услугами.

Далее проанализируем основные группы межправительственной помощи, которые представлены грантами и трансфертами. Еще раз необходимо отметить, что существуют два основных предназначения системы грантов в федеративном государстве:

1. Корректировка бюджетных дисбалансов;
2. Влияние центра на поведение нижестоящих правительств, пересматривающих не только объем, но и структуру распределения ресурсов.

Гранты могут быть классифицированы различными способами. Экономисты обычно подразделяют гранты на два основных типа: обусловленные и необусловленные. Первая группа предполагает, что грантор (лицо, которое выдает финансовые средства) определяет цели, на которые реципиент должен использовать выделенные средства. В случае необусловленных грантов реципиент может использовать финансовые средства по своему усмотрению. Данная классификация была предложена более 20 лет назад. В настоящее время эти группы включают в себя новые формы финансовой помощи. Однако основные характеристики системы остались прежними.

Основные группы финансовой помощи представлены в таблице 1.3. Первый столбец показывает подразделение помощи в зависимости от условий, выдвигаемых донором финансовых средств. Второй отражает классификацию, с точки зрения сторон, принимающих участие в использовании средств. Ограничения на объемы выделяемых средств показаны в третьей колонке.

Таблица 1.3

Классификация межбюджетных грантов по трем критериям

Условия использования выделенных средств	Характер участия в программах	Количественный лимит на использование выделенных средств
Обусловленные гранты: - категориальные гранты - блочные гранты	Долевые гранты	Нелимитированные гранты
Необусловленные гранты: система разделенных налогов	Недолевые гранты	Лимитированные гранты

Начнем анализ системы грантов с изучения категориальных видов помощи. ***Категориальным*** называется ***грант***, направляемый в территориальный бюджет для использования на конкретные цели, которые устанавливаются органом, передающим средства из бюджета более высокого уровня. Категориальные программы сфокусированы на решении проблем, рассматриваемых центром как приоритетные. В США эта система работает следующим образом. Для того чтобы получить помощь, потенциальные реципиенты должны подготовить детализированные предложения по использованию средств, где указывается, как существующие проблемы будут разрешены и какие результаты будут получены. Более того, предложения должны показывать и доказывать, что выделенные средства будут израсходованы эффективно. На этапе подготовки предложений заявители определяют каналы наиболее эффективного использования средств. А комитеты, создаваемые гранторами, должны четко сформулировать правила отбора, которые исключают возможность прохождения теневых проектов [84].

Если категориальные гранты рассматриваются во всей литературе как обусловленные, то взгляд на классификацию блочных грантов не столь однозначен. Так, например, Р. Масгрейв относил блочные гранты к необусловленным, в то время как более поздние работы в области государственных финансов выделяют блочные гранты

в отдельную категорию финансовой помощи, которая расположена между категориальной помощью и системой разделения налогов.

Блочный грант поступает в распоряжение территориального бюджета и может быть использован по усмотрению территориальных органов на цели, соответствующие функциям данного звена бюджетной системы. Тем не менее, контроль над этим видом помощи со стороны грантора существует, но он не настолько строг, как при категориальных грантах. Наличие контроля определяет включение этого вида финансовой помощи в категорию обусловленных грантов.

При этой системе центральное правительство делит часть своих доходов с нижестоящими уровнями, но использование этих доходов ограничено исполнением определенных функций, таких как правовое обеспечение или производство общественных товаров и услуг. Отличительной чертой блочных грантов является то, что средства региональным или местным правительствам выдаются в виде твердых сумм - паушальных платежей. Следовательно, блочные гранты относятся к категории лимитированных по объемам и срокам.

Необусловленные гранты расположены на противоположном полюсе трансфертного спектра. Донор не выставляет реципиенту никаких специальных требований. В различных странах отношение к ним разное. Так, в США абсолютно необусловленных грантов не существует вообще, в то время как в Канаде так называемые федерально-провинциальные выравнивающие гранты представляют собой яркий пример чистых необусловленных грантов [95]. Полностью необусловленные грантовые программы практикуются также в Австралии. Рассмотренная выше схема ГРД по своей финансово-экономической природе близка к необусловленным грантам. С некоторыми допущениями и саму систему разделения доходов можно считать аналогом необусловленных грантов.

Долевое финансирование программ, осуществляемое в виде федеральной надбавки к субнациональным расходам, может стать инструментом, воздействующим на поведение субнациональных органов власти. Оно побуждает региональные и местные правительства вкладывать деньги в те отрасли субнациональных экономик, которые грантор рассматривает как приоритетные с точки зрения всего общества. Это означает, что чем больше денег будет инвестировано региональными властями в определенные отрасли, тем больше финансовых фондов будет получено из Центра. В отличие от до-

левого финансирования, ***недолевая помощь*** просто добавляет некую сумму в бюджет реципиентов, она более нейтральна с точки зрения воздействия на структуру расходов.

Нелимитированные гранты не имеют ограничений на объем выделяемых средств, в то время как ***лимитированные гранты*** имеют подобные ограничения.

Таблицы 1.4 и 1.5 дополняют картину межправительственной финансовой помощи. В таблице 1.4 указаны различные подвиды финансовой помощи. Например, категориальные гранты могут быть долевыми и недолевыми, лимитированными и нелимитированными, в то время как система разделения доходов всегда представляет собой только недолевую и паушальную помощь. В таблице 1.5 кратко представлены основные характеристики финансовой помощи. Подобный анализ будет полезным в дальнейшем исследовании.

Таблица 1.4

Межправительственная финансовая помощь
(комбинация различных характеристик)

Вид финансовой помощи	Долевые гранты	Недолевые гранты	Финансирование неограничено	Финансирование ограничено
Категориальные гранты	+	+	+	+
Блочные гранты	+	+	_	+
Необусловленные гранты (система разделенных налогов)	_	+	_	+

Сочетание различных типов грантов позволяет правительству разрешать насущные проблемы: противостояние внешним эффектам, выравнивание обеспеченности резидентов государства общественными благами и достижение фискального баланса в стране. В таблице 1.6. приведена классификация грантов в соответствии с уже известными критериями (характер выделяемых средств и участие сторон в гранте) и вводится новый – взаимосвязь выделяемых средств с фискальными потребностями региона.

Таблица 1.5

Квалификация фискальных инструментов межправительственных грантов

Вид межправительственной финансовой помощи	Категориальные гранты	Блочные гранты	Система разделенных налогов
Цель использования выделенных средств	Стимулирование субнациональных расходов для создания общественных товаров и услуг. Контроль поведения реципиентов	Улучшение управления программами реципиентов	Увеличение денежных доходов реципиентов без изменения относительных цен в данном регионе
Условия использования фондов реципиентами	Строго в рамках программ и по направлениям, определенным донором	В рамках программ, определенных донором	По усмотрению реципиента
Степень участия донора в программе	Донор полностью определяет и контролирует проведение программы	Административный надзор	Не участвует (только выделяет фонды)
Метод распределения фондов	Формула (с последующим строгим административным контролем). На конкурсной основе	Формула (с последующим административным контролем)	Формула (без последующего административного контроля)
Экономический эффект	Эффект дохода и цен	Эффект дохода и цен	Эффект дохода
Когда впервые был использован	1940-1950, Рузвельт	1960-70, Никсон	1972, Никсон

Среди восьми вариантов, приведенных в таблице, проблему внешних эффектов наилучшим образом можно разрешить с помощью типа 4, предоставляя гранты по ставке:

$$Rg = Bex/Bt,$$

где Rg – ставка гранта, Bex – внешняя полезность субсидируемого общественного блага, определяемая с учетом влияния на полезность других благ, Bt – общая полезность субсидируемого общественного блага (сумма внешней и внутренней полезности общественного блага).

Таблица 1.6

Классификация грантов

		Не связан с фискальными потребностями региона	Связан с фискальными потребностями региона
Блочные	Долевые	1	5
	Недолевые	2	6
Категориальные	Долевые	3	7
	Недолевые	4	8

Таблица 1.7

Предназначение грантов в разрешении проблем функционирования модели фискального федерализма

Проблема	Вид гранта
Фискальный разрыв на субнациональном уровне	• Снижение субнационального налогового бремени • Использование системы разделения налогов
Фискальный диспаритет на субнациональном уровне	• Общие недолевые эквилизационные трансферты
Внешние эффекты на субнациональном уровне	• Долевые гранты с открытым сроком финансирования • Установление долевых ставок в зависимости от спиловерных издержек и выгод данного региона.
Обеспечение национальных минимальных стандартов жизни	• Обусловленные недолевые блочные гранты
Влияние на местные приоритеты в тех сферах, где существует национальный интерес, но отсутствует заинтересованность на субнациональном уровне	• Долевые трансферты с открытым сроком финансирования. • Долевая ставка зависит от фискальных возможностей региона
Макроэкономическая стабилизация	• Целевые капитальные гранты

Стимулировать субнациональные правительства к производству общественных благ центральное правительство может с помощью 2-ой или 4-ой комбинации. Выбор между ними зависит от желания грантора увеличить общий уровень общественных благ (комбинация 2) или каких-либо отдельных видов общественных благ (вариант 4).

В целях бюджетного выравнивания рекомендуется использование 5-ой вариации - в том случае, если не требуется одновременное изменение уровня обеспеченности об-

щественными товарами, и комбинации 6 - если необходимо поднять этот уровень. Политика, нацеленная одновременно на производство конкретных общественных товаров и достижение фискального баланса в государстве, должна быть основана на вариантах 7 и 8. Если же целью политики является противодействие снижению общей или индивидуальной эффективности производства общественных благ вследствие дифференциации налоговых систем на региональном уровне, целесообразно использовать вариацию 1 или 3, увязывая выделение гранта с целевыми расходами субнациональных правительств [128].

Подводя итоги, в таблице 1.7 в первом столбце перечислены основные проблемы, с которыми неизбежно сталкивается любое федеративное государство. Второй столбец представляет виды трансфертов, посредством которых эти проблемы могут быть разрешены.

Таким образом, содержательная характеристика бюджетного федерализма как сложной политэкономической категории предполагает выявление его внутренней структуры, взаимосвязей субститутного и комплементарного характера, синергетических эффектов, возникающих в системе бюджетного федерализма, а также построение в рамках общей теории ряда частных моделей и концепций. Такой детальный анализ политико-экономического понятия “бюджетный федерализм” позволяет перейти к синтетическим обобщениям на более высоком качественном понятийном уровне.

1.2. Анализ моделей бюджетного федерализма в историческом и региональном разрезе

Американская экономическая история может рассматриваться как учебник по межбюджетным отношениям. На протяжении нескольких столетий США предпринимали попытки построения дееспособной модели межбюджетных отношений. Мировая история показывает, что другие федеративные или многонациональные государства применяли те же методы и принципы построения внутригосударственных отношений, что и США: иногда это происходило с временным лагом, иногда более или менее одновременно. Поэтому представляется логичным использовать историю развития американских межбюджетных отношений в анализе моделей фискального федерализма. В той степени, в какой конституционное устройство США и РФ близки друг к другу,

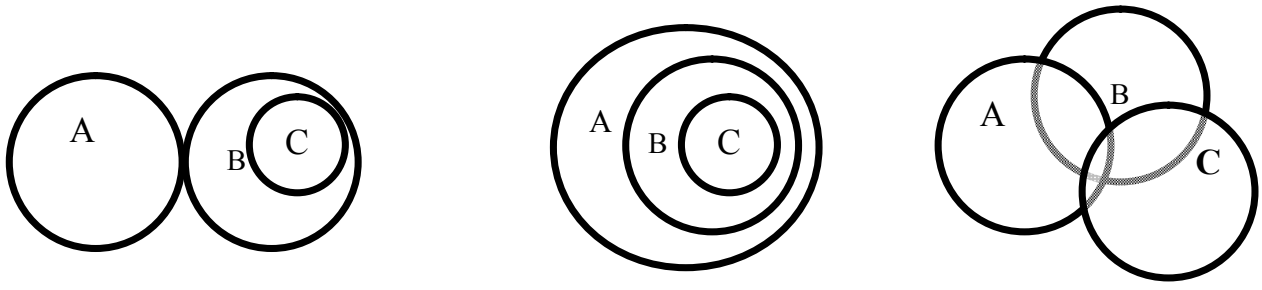
американский опыт, наработанный за столетия, может быть применим к российской действительности, но с необходимыми корректировками.

Разнообразные модели могут быть сведены к трем основным. Так, Дейли Райт предлагает наиболее рациональную ***классификацию моделей бюджетного федерализма*** [112]. Моделям соответствуют три основных типа власти:

1. координированная модель – автономия,
2. включающая модель – иерархия,
3. пересекающаяся модель – равноправие.

В ***координированной модели*** права и обязанности национального и региональных правительств строго разделены, в то время как локальные правительства подчинены непосредственно региональным властям (рисунок 1.1). Низший уровень правительственной структуры целиком и полностью зависит от воли регионального правительства. Основной отличительной чертой этой модели является равенство субнациональных властей и их независимость от национальных. Отношения между региональными и местными властями отражаются в ***правиле Диллона***:

1. не существует общегосударственного закона, регулирующего права органов местного самоуправления,
2. деятельность локальных властей определяется властями штатов без каких-либо конституционных и законодательных ограничений,
3. локальные власти имеют права только в сферах, определенных властями штатов,
4. законодательные учреждения штатов делегируют полномочия местным властям. [240].



I. Координированная модель II.Иерархическая (включающая) модель III. Пересекающаяся модель

Рис. 1.1. Модели бюджетного федерализма

Недостатком координированной модели является то, что она не дает четкого ответа на вопрос, кто несет ответственность за управление экономической системой. Между центральным и региональными правительствами возникает особый тип взаимоотношений: эти два уровня правительства являются независимыми, их сферы интересов только касаются друг друга, но не пересекаются. В случае пересечения сфер их деятельности возникшие проблемы призван разрешить Верховный суд США. В России в 1992-96 гг. отдельные республики (Татарстан, Башкортостан, Чечня) пытались предложить федеральному центру именно эту модель государственного устройства.

В течение долгого времени эта модель и черты, ее определяющие, были предметом обсуждения в американских политических, экономических и общественных кругах. Сегодня практически единогласно признано, что эта модель не соответствует политическим и экономическим условиям развитых стран, главным образом потому что она не обеспечивает адекватного представительства интересов граждан в государственных органах власти. Разделение властных полномочий на самом деле не обеспечивает того, что в американской литературе получило название «территориальной формы демократии» и рассматривается как определяющая характеристика федеративного устройства современных развитых государств. Тем не менее, эта модель все еще может быть применена в развивающихся странах с многоуровневой правительственной структурой, но неразвитыми демократическими институтами.

В иерархической модели власть разделена в определенном соотношении между национальными, региональными и местными государственными структурами. Для того чтобы понять данную модель, рассмотрим рисунок 1.1, часть II. Площадь каждого круга указывает на долю полномочий каждого уровня правительства в общей власти. В модели у каждого уровня власти возникает искушение пересмотреть свои полномочия. Результатом такого пересмотра является новое состояние равновесия, а его поэтапное достижение описывается с помощью инструментария современной теории игр. Целью игроков является максимизация выгод и минимизация издержек. Исход игры зависит от поведения всех ее участников. Существуют две стратегии.

- Первая – игра с неизменной суммой, то есть с нулевым итогом перераспределения. Применительно к межправительственным отношениям это означает, что национальное правительство может расширить свою власть только за счет региональных и местных властей. На рисунке 1.1 это может быть показано увеличением непере-

секающейся площади круга А центрального правительства за счет уменьшения площади региональных и местных кругов (В и С соответственно). Увеличение одних площадей равно уменьшению двух других. Таким образом, национальные выгоды равны потерям региональных и местных властей.

- Вторая - «увеличивающийся пирог». Вышестоящие уровни власти делегируют часть полномочий нижестоящим в виде обусловленной межправительственной помощи. Условием «прироста пирога» является то, что выгоды, получаемые нижестоящими уровнями правительства, перевешивают потери, которые несет национальное правительство при выделении финансовых средств.

С экономической точки зрения вторая стратегия экономически более эффективна, поскольку общие выгоды превышают общие потери. В рамках этой модели все игроки соревнуются друг с другом, пока не установится такое равновесие в распределении фискальных функций, которое соответствует Парето-эффективному распределению ресурсов. В то же время основным свойством модели является поддержание иерархической природы власти. Это означает исходное неравноправие игроков, при котором региональные и местные правительства обладают сравнительно незначительными правами, практически не могут влиять на поведение национального правительства, но в то же время за ними остается право на приспособление.

На вопрос, кто управляет системой, в рамках этой модели дается четкий ответ – национальное правительство. Таким образом, главной характеристикой модели является иерархия и субординация сверху донизу властной вертикали.

Пересекающаяся модель занимает промежуточное место между двумя предыдущими моделями и получила наибольшее распространение в федеративных государствах. Эта модель характеризуется тремя основными чертами.

– Власть лимитирована и рассредоточена одновременно. Сферы автономии различных уровней власти незначительны.
– Высокая степень потенциальной и действительной независимости уровней власти. Сочетание конкуренции и кооперации в отношениях между ними.
– Переговорно-обменная основа взаимоотношений уровней власти. Переговоры являются стратегией для достижения согласия между уровнями власти.

Рассмотренный тип зависимости показан на рисунке 1.1, часть III, как пересечение кругов, причем предметом дискуссии и политического торга является площадь их пе-

ресечения. Именно здесь возможны взаимовыгодные обмены и соглашения. Например, гранты, передаваемые на нижестоящий уровень, могут предполагать принятие реципиентом определенных условий, выдвигаемых донором, таких, как участие в долевом финансировании конкретных программ со строгими условиями.

Описанные нами характеристики моделей бюджетного федерализма сгруппированы в таблице 1.8.

Таблица 1.8

Основные модели межправительственных отношений

Модели	Координированная	Иерархическая	Пересекающаяся
1) Отношения между уровнями власти	Независимые	Зависимые	Независимые
2) Характер власти	Автономия	Иерархия	Договорные отношения
3) Исторический пример	Двойной федерализм (США) (1789-1930)	Япония (после Второй Мировой войны)	США (с 1930 по настоящее время)
4) Современность модели	Устарела	Современна	Современна

Перейдем к рассмотрению теорий бюджетного федерализма, которые объясняют принципы выбора и построения этих моделей.

1.3. Теории бюджетного федерализма

Огромное количество теорий бюджетного федерализма, рассматриваемых в современной зарубежной литературе, можно логически объединить в две большие группы: конструкционные и перспективные. Первую группу мы назвали конструкционными теориями вследствие того, что в ней оцениваются уже существующие модели и предпринимаются попытки к их усовершенствованию. В отличие от них перспективные модели основаны на изучении будущего федеральной системы.

Конструкционные теории дают сравнительную оценку существующих моделей бюджетного федерализма: *экономического федерализма, кооперативного федерализма и демократического федерализма*. При этом рассматриваемые внутри моделей струк-

турные сдвиги носят количественный характер, а сами модели обладают свойством исторической обусловленности. Так, к концу XX – началу XXI века сформировавшемуся типу экономической системы наиболее полно соответствует модель *демократического федерализма*. В ней заложена спецификация прав собственности и институтов федеральных и региональных органов власти, что обеспечивает условия для развития демократического общества и наиболее эффективную систему распределения общественных ресурсов в экономике.

В рамках этих теорий рассматриваются принципы построения федеративной системы и выдвигаются три основные проблемы, которые обычно решаются в рамках теорий бюджетного федерализма.

1. Разрешение проблемы эффективного распределения национальных ресурсов в федеративной системе.
2. Проблема обеспечения участия индивидуумов в принятии политических решений в федеративной системе.
3. Проблема соблюдения индивидуальных прав и свобод в федеративной системе.

А) Экономический федерализм (неоклассическая модель). Теория экономического федерализма четко расставляет приоритеты среди указанных выше проблем: сначала достижение экономической эффективности и только потом обеспечение участия индивидуумов в политическом процессе и защита личных прав и свобод.

Каждая из поставленных задач влечет за собой принятие институциональных решений в сфере бюджетного федерализма, касающихся числа нижестоящих органов власти и разделения ответственности в вертикальной иерархии. Уместно процитировать Р. Инмана и Д. Рубинфельда: «Принцип экономического федерализма отдает предпочтение децентрализованной структуре власти, которая способна минимизировать все экономические экстерналии. Эта структура является предметом конституционного регулирования: все решения на уровне центрального органа власти принимаются избранным или назначенным “центральным плановиком”[236, с.56].

Необходимое число субнациональных правительств объясняется не политическими, а чисто экономическими обстоятельствами: когда ресурсы экономии на масштабе производства общественных товаров и услуг на национальном уровне исчерпаны, целесообразно «спустить» часть этого производства на нижестоящий уровень. Поясним это подробнее. Общественные товары и услуги порождают проблему, получившую название в теории общественного выбора «перенасыщение», согласно которой увели-

чение количества потребителей приводит к исчезновению такого важного свойства общественных благ, как «несоперничество в потреблении». Конструктивное решение этой проблемы дает «теория клубов». Ее суть заключается в том, что она пытается найти совместное решение двух проблем одновременно: оптимального объема создаваемого общественного блага и оптимального количества «членов клуба», то есть лиц, получающих доступ к использованию этого блага. А отсюда вытекает и решение другой проблемы: оптимального количества создаваемых клубов и их владельцев.

Именно поэтому нам представляется весьма обоснованной гипотеза Тибу, согласно которой децентрализованная федеративная структура в наибольшей степени способствует достижению экономической эффективности в производстве общественных товаров и услуг. По мнению Ч. Тибу, большинство общественных благ являются «перенасыщенными», а значит, их более эффективно производить в пределах небольших территорий с наделением субнациональных властей значительными полномочиями. Домохозяйства рассматриваются как абсолютно мобильные. Неэффективное обеспечение общественными товарами является своего рода сигналом для движения домохозяйств в другие регионы, где обеспечение этими товарами более эффективно, т.е. не достигнуто «перенасыщение». Однако если такого рода перемещение потребления порождает экспорт внешних эффектов, конкуренция Тибу между территориальными властями может приводить к потерям в экономической эффективности. В этом случае принцип экономического федерализма предписывает центральному правительству корректировать возникающие изъяны рынка.

Итак, на центральное правительство целесообразно возложить ответственность за производство тех общественных товаров и услуг, внешние эффекты от которых территориально рассеяны, в то время как местным органам власти следует поручить производство товаров и услуг, внешние эффекты от которых сконцентрированы или отсутствуют.

Следует согласиться с В. Оутсом, что децентрализация полезна еще и потому, что локальные власти могут лучше определить свои потребности по объему и по предпочтительным свойствам создаваемых благ, в то время как центральное правительство принимает унифицированные законы для всех регионов данного государства [130].

Итак, согласно теории экономического федерализма, центральное правительство должно отвечать за производство общественных товаров и услуг при соблюдении двух условий:

- общественные товары и услуги представляют собой чистые общественные блага, для которых предельные издержки доступа равны нулю, т.е. сохраняется несоперничество и неисключаемость в потреблении;
- общественные товары и услуги порождают экстерналии и неэффективность на территориальном уровне;

В таком случае функции центрального органа власти становятся прозрачными. «Выбранный плановик» обязан:

- производить эти товары,
- корректировать последствия от мигрирующих между территориями внешних эффектов.

Плановик при принятии оптимальных решений может полагаться на механизм голосования (особенно на теорему о медианном избирателе) или использовать более продвинутые механизмы, такие как выявление предпочтений посредством «политического торга» или изучения спроса.

Центральное правительство может обеспечивать производство общественных товаров и корректировать внешние эффекты двумя способами:

- количественный контроль, т.е. прямое обеспечение товарами или выделение статьи расходов (национальная оборона, пенсионное обеспечение),
- ценовой контроль, т.е. субсидирование производства общественных благ или создание налоговых стимулов для достижения субнациональными правительствами эффективного уровня этого производства (помощь малоимущим, субсидирование дорожного строительства и т.д.)

Экономический федерализм рассматривает предоставление межправительственной финансовой помощи как функцию, предписанную центральному правительству. Это означает, что именно национальное правительство должно координировать потоки этой помощи. Виды помощи зависят от параметров модели. Так, теоретики предлагают использовать категориальные лимитированные гранты, если кривая предельной общественной выгоды обладает относительной неэластичностью, в то время как кривая общественных предельных издержек – относительно эластична. Тогда именно категори-

альные долевые гранты способствуют значительному увеличению производства определенных общественных благ при небольшом росте издержек.

Необусловленные лимитированные гранты способствуют достижению эффективности в экономике в целом. Когда при передаче денег от более фискально-благополучного региона к менее благополучному эффективность растет? Только в том случае, когда относительно более бедный регион будет тратить деньги эффективнее, чем благополучный, даже если центральное правительство не выдвигает никаких особых условий. Если же механизмы эффективного распределения ресурсов не срабатывают автоматически, целесообразно выдавать деньги в форме блочных грантов.

В вышепроведенном исследовании экономический федерализм определяется как некоторая структура, представленная относительно децентрализованными локальными органами власти и сильным центральным правительством, обладающим достаточной властью для производства общественных товаров и услуг и контроля за межтерриториальными экстерналиями и общим внешним эффектом.

Б) Кооперативный федерализм (неоинституциональная модель). У этой модели много общего с моделью экономического федерализма. Однако есть и отличия. В рамках этой теории считается, что любое решение, принимаемое центральным органом власти, должно быть единогласно утверждено представителями регионов. Поскольку любое решение есть результат переговоров между заинтересованными сторонами, в итоге всю модель взаимоотношений можно считать принятой единогласно. Так создаются условия для достижения Парето-эффективности. При этом речь идет не только о вертикальных договорах, но и соглашениях, заключаемых на горизонтальном уровне. Достигнутые соглашения затем утверждаются центральным органом власти или некой нейтральной силой, например, Верховным судом.

В неоинституциональной теории субнациональные органы власти выполняют особую функцию: путем переговоров они вырабатывают общепризнанное и общепринятое правило, согласно которому те регионы, которые несут издержки в результате проведения фискальной политики другими регионами, должны получать компенсацию. А действия правительств, которые наносят ущерб своим соседям, должны быть отменены.

В модели межрегиональных переговоров заложен механизм спецификации «прав собственности»: эти права принадлежат субнациональным органам власти.

Альтернативой является закрепление прав собственности за потерпевшими органами власти. Например, они могут быть наделены правом вето на действия других органов власти. Однако оба типа спецификации прав собственности не срабатывают, если доступ к информации не является совершенным, что создает предпосылки для «оппортунистического поведения» и увеличивает возможность разного рода вымогательств.

Если в результате отказа данного субнационального правительства от вредной фискальной политики возникают значительные финансовые выгоды, то они могут быть распределены между всеми резидентами, и тогда в выигрышном положении оказывается как регион, отказавшийся от неэффективной политики, так и регионы, которые могли стать жертвами внешних эффектов [234]. На практике такие компенсации могли бы выплачиваться через межправительственные соглашения, в рамках которых увеличиваются региональные налоги, и из собранных сумм производятся компенсации.

Межправительственная помощь может осуществляться и на субнациональном уровне. Регионы заключают «соглашения по Р. Коузу», то есть договоры о передаче денег от более обеспеченных регионов менее фискально обеспеченным. Таким образом, они достигают более высокого уровня эффективности и без участия центра.

Следовательно, теория кооперативного федерализма считает основной функцией центрального правительства создание условий для межрегионального сотрудничества, в то время как контроль производства общественных товаров и услуг сохраняется за субнациональными органами власти.

B. Демократический федерализм. Принципы демократического федерализма (правило большинства) предполагают более децентрализованную структуру государственной власти, способную минимизировать экономические экстерналии. Эта структура является предметом конституционного регулирования: все решения центрального органа власти должны быть одобрены простым большинством (51 %) избранных представителей субнациональных единиц [236].

В рамках теории демократического федерализма основной функцией субнациональных органов власти является производство «перенасыщенных» общественных товаров и услуг. Оптимальное количество уровней власти, задействованных в этом процессе, определяется технологией производства общественных благ. Сторонники демо-

кратического федерализма считают, что в экономической системе необходимо соблюдение баланса между потребностями централизации локальных внешних эффектов и дополнительной неэффективностью, которая может возникнуть, если все полномочия сконцентрированы в руках федеральной законодательной власти. Важную роль в достижении этого баланса в рамках теории демократического федерализма играет спецификация институтов федеральных органов власти [110]. Эта спецификация предполагает два принципиальных подхода к процессу принятия решений законодательной властью.

- Первый подход приписывает право определения круга выдвигаемых на обсуждение вопросов (повестки дня) небольшим группам законодателей: спикеру палаты или одному из ключевых комитетов. Затем депутаты поочередно обсуждают поставленные на повестку дня проблемы и голосуют за них. Решения принимаются простым большинством (минимальная коалиция).
- Второй подход предписывает определение повестки дня всеми депутатами. Каждый избранник имеет право выбрать наиболее актуальные для своего региона вопросы и заявить их на обсуждение. В итоге на повестку дня ставятся те вопросы, которые вызывают наибольший интерес у всех законодателей. Основным принципом является уважение к мнению других депутатов, что, собственно, и результируется в законодательных предложениях, которые при данном подходе принимаются почти единогласно. Соответствующие законодательные структуры получили название «универсальных».

Межправительственная помощь в данной модели является предметом ведения как центрального, так и субнациональных органов власти. Какой уровень будет выбран в каждом конкретном случае, зависит от результатов голосования законодателей.

Краткий сравнительный анализ описанных выше конструкционных теорий обобщен в таблице 1.9. Можно заключить, что для достижения экономической эффективности все три теории принимают верной «гипотезу Тибу» о децентрализации и считают возможным вовлечение субнациональных правительств в производство «перенасыщенных» общественных товаров и услуг. Это совпадает и с классическим разделением фискальных функций, предложенным Р. Масгрейвом.

Однако теории расходятся во взглядах на другие проблемы, возникающие в федеративной системе. Экономический федерализм закрепляет за центральным органом

власти больше полномочий, чем за субнациональными органами власти. Кооперативный федерализм, напротив, предлагает ограничить власть центрального правительства настолько, насколько это возможно. По этому вопросу две теории расположены на противоположных полюсах. Демократический федерализм находится между двумя ними. Очевидно, что выбранные федеральные политические институты имеют важное значение для решения двух других проблем федеративной организации – обеспечения политического участия граждан и защиты личных прав и свобод. Более того, эти три проблемы могут противоречить друг другу, и тогда выбор приоритетов в их решении остается за федеральными органами, которые должны выработать правило совмещения целей. Например, сильная центральная власть, построенная на принципах экономического или демократического федерализма, в сочетании с небольшим законодательным органом, представляет собой относительно эффективную федеральную структуру для обеспечения общественными благами. Однако она снижает возможность участия широкой общественности в политическом процессе, которое наилучшим образом достигается при большем количестве представителей и большей политической ответственности низовых структур власти. Следовательно, необходимо эффективное правило, следование которому позволяет достичь баланса между выгодами от экономической эффективности, политического участия и защиты личных прав и свобод. Для разработки этого правила также нужны одобренные большинством правила и процедуры и т.д., возникает феномен «дурной бесконечности». А значит, необходимо первоначально положение, которое не подлежит пересмотру и критике. Оно, собственно, и является границей раздела различных теорий.

Разногласия трех теорий в отношении важных проблем федеративной организации порождают многообразие существующих моделей фискального федерализма. Например, теория экономического федерализма наилучшим образом объясняет «Германскую модель федерализма», тогда как кооперативный федерализм принципиально соответствует Американской модели межправительственных отношений. В рамках теории демократического федерализма можно рассматривать Канадскую и Швейцарскую фискальные системы.

Конструкционные теории дают сравнительную оценку существующих моделей бюджетного федерализма. Другой не менее важный вопрос, каково будущее федера-

тивных систем. На этот вопрос призваны дать ответ теории, получившие название «перспективных».

Изучению перспектив развития федеративной системы посвящено множество работ как экономистов, так и политологов. На наш взгляд, среди них особое место занимает исследование, проведенное П. Петерсоном. Объединив различные точки зрения на будущее федеративного государства, он выделил две группы перспективных теорий: функциональные и легислитимные.

Таблица 1.9

Сравнительный анализ конструкционных теорий

Модель фискального федерализма	Приоритет целей	Функции центрального органа власти	Функции субнациональных органов власти	Уровень правительства, обеспечивающий производство чистых общественных благ	Уровень правительства, обеспечивающий производство «перенасыщенных общественных благ»	Пути достижения эффективного использования ресурсов
Экономический	1. Эффективное спределение национальных ресурсов 2. Участие граждан в полиратическом процессе 3. Защита личных прав и свобод	1. Избранный "центральный плановик" устанавливает и администрирует проводимую политику, руководствуясь принципами эффективных гос.финансов 2. Количественный контроль 3. Ценовой контроль	1. Обеспечивают производство общественных товаров и услуг, для которых АС=МС 2. Избирают или утверждают "центрального плановика"	Центральный орган власти	Субнациональные органы власти	"Центральный плановик" как представитель субнациональных правительств обеспечивает проведение эффективной политики
Кооперативный	1. Эффективное распределение национальных ресурсов 2. Участие граждан в политическом процессе 3. Защита индивидуальных прав и свобод	1. Обеспечивает проведение политики, которая единогласно одобрена представителями субнациональных органов власти 2. Создает стимулы для субнациональных органов власти к производству общественных благ 3. Коррекция ошибок, субнациональных органов власти	1. Участие в вертикальных и горизонтальных переговорах 2. Обеспечение прав собственности 3. Выплата компенсаций резидентам, пострадавшим от неэффективной фискальной политики	Субнациональные органы власти	Субнациональные органы власти	Представители субнациональных органов власти претворяют в жизнь «соглашения по Р.Коузу», обеспечивая этим проведение эффективной политики
Демократический (Правило большинства)	1. Эффективное распределение национальных ресурсов 2. Участие граждан в политическом процессе 3. Защита личных прав и свобод	1. Проведение политики, которая одобрена единогласно (через коалицию или "универсальную законодательную власть") 2. Рекомендации представителям законодательства от субнациональных образований, базирующегося на правиле большинства	1. Обеспечение прямых выборов представителей в национальное собрание 2. Возможно вето власти	Центральный орган власти	Субнациональные органы власти	Структурирование полномочий для баланса между преимуществами обеспечения общ. благ центральными властями,неэффективностью от чрезмерной централизации

Перспективные теории описывают будущее федеральной системы. При этом можно выделить два методологических подхода.

Функциональный (неоклассический) подход оптимистически рассматривает перспективы развития федераций, поскольку считается, что развитие структуры органов власти идет в направлении повышения эффективности распределения факторов производства в экономике, а достижение справедливости в обществе обеспечивается посредством реализации принципов прямой и представительной демократии.

Легислитимный (неоинституциональный) подход предполагает, что законодатели руководствуются не соображениями Парето-эффективного распределения ресурсов, а собственными избирательными стимулами, которые вносят существенный вклад в увеличение федерального диспаритета в государстве. Кроме того, политическая сфера нередко становится ареной для демонстрации группового поведения, поиска ренты, а также отражением делового политического цикла [67].

Рассмотрим функциональный и легислитимный подходы с точки зрения решения трех основных проблем [101]:

- проблема развития (роста) и распределительная функция государства,
- разделение полномочий исполнительной и представительной власти,
- фискальные аспекты функционирования федеративной системы.

Если первая проблема отражает экономическую сторону федеративных отношений, вторая позволяет выявить политические аспекты федеративных отношений. Взятые вместе, они воссоздают достаточно полную картину для анализа федеративной системы.

Функциональная теория считает главными целями деятельности правительства экономический рост и перераспределение благ в обществе. Решение проблемы экономического роста возлагается на субнациональные правительства, в той мере, в какой это определяется действием рыночных сил и обусловлено внутренним политическим давлением, а центральное правительство должно отвечать за перераспределение благ в обществе. Государственные программы развития призваны способствовать созданию физической и социальной инфраструктуры экономического роста.

Перераспределительные программы перемещают доходы, а значит, и экономические ресурсы от тех, кто выиграл больше в результате роста экономики, к тем, кто получил меньше: престарелые, недееспособные, безработные и другие.

Перераспределительная функция закрепляется за центральным правительством. Существует определенная иерархия прав собственности в выполнении этой функции: локальные правительства менее компетентны, чем региональные, в то время как последние уступают федеральному правительству. Одним из важных результатов федеративных перераспределительных программ является предотвращение миграции факторов производства. Поэтому самые крупные перераспределительные программы, например, социальное и медицинское обеспечение, находятся в распоряжении центрального правительства. Национальное правительство может напрямую дифференцировать ставку соответствующего целевого или подоходного налога для отдельных регионов, чтобы снизить издержки перераспределения.

Цели и интересы законодателей соответствующих уровней власти согласуются с проведенным разделением функций между уровнями власти. Рассмотрим возникающий политический деловой цикл. Избиратели, оценивая программы кандидатов в местные органы власти, голосуют за экономическое процветание региона. Так как целью политиков является переизбрание на следующий срок, то они будут принимать главным образом те решения, которые для избирателей ассоциируются с развитием и процветанием региона. Если же рынок быстро реагирует на общественный выбор, официальные лица имеют политические и экономические интересы для достижения эффективности. Поэтому программы развития на местном уровне предпочтительнее для обеих сторон, участвующих в политическом процессе.

Официальные лица, выбранные в национальные органы власти, также заинтересованы в поиске оптимального решения и согласовании интересов. Если законодателям удастся найти перераспределительную шкалу, которая удовлетворяет большинство электората, то это будет залогом успеха на следующих выборах. В то же время национальное правительство добровольно передает функции развития на субнациональный уровень, считая нижестоящие власти более заинтересованными в процветании своих регионов. Одновременно они стараются избегать риска принятия непопулярных решений, возникающего по причине отсутствия объективной информации.

Именно поэтому они уклоняются от политики развития, которая всегда связана с учетом региональных условий.

Сторонники функциональной теории считают, что высший уровень законодательной власти должен быть организован так, чтобы максимально использовать потенциал центральной власти. С одной стороны, в структуре парламента выделяются комитеты, что обеспечивает проведение эффективной политики. С другой стороны, в самой государственной власти создается вертикальная структура, пройдя которую, парламент вырабатывает наилучшие решения. Это называется правилом универсализма. Более того, построение высшего законодательного органа как двухпалатного парламента заставляет политиков принимать такие решения, которые распределяют выгоды в масштабах всей страны. Поскольку политическая судьба законодателя зависит от соблюдения интересов соответствующего избирательного округа, парламентарии используют описанные выше горизонтальные и вертикальные структуры для извлечения максимально возможных выгод в пользу своего электората. И здесь снова сочетаются две цели: равновесие и эффективность.

Не каждая правительственная программа должна приносить одинаковую выгоду всем регионам, но их равнодействующая, как и общая сумма федеральной помощи субнациональным правительствам, должна быть в достаточной степени сбалансирована между регионами. С политической точки зрения предпочтительнее создание коалиции, которая обеспечит более или менее равномерное распределение федеральной помощи между регионами [101].

Поскольку в рассматриваемой теории перераспределительная функция находится в ответственности центрального уровня власти, дебаты о ней становятся более интенсивными во время выборов. Президент представляет собой персонифицированную фигуру правительства, поэтому президентские выборы вызывают интерес у большего количества резидентов, чем выборы представителей нижестоящих уровней власти. В теории общественного выбора президентские выборы являются одним из этапов политического цикла, который характеризуется увеличением объема перераспределительных программ, уменьшением налогов и ростом социальных выплат. Это не означает, что победителем выборной кампании будет тот кандидат, который обеспечит большее перераспределение. Успех президентской гонки в решающей степени зависит также от

способа подключения перераспределительных программ к данной экономической системе. Из этого следует, что политическая структура государства напрямую связана с возможностью проведения эффективной политики.

Ту же проблему - наиболее эффективной политической организации - можно рассматривать с позиции, насколько она способствует достижению согласия различных групп интересов с наименьшими общественными затратами. И здесь снова подтверждаются постулаты функциональной теории. Если выделить два типа интересов: перераспределительные и интересы развития, - первые с наименьшими затратами обеспечиваются на национальном уровне, в то время как вторые – на субнациональном уровне. Причем в обоих случаях цель - получение наибольшей выгоды - достигается при минимизации относительных трансакционных издержек.

Функциональная теория рассматривает межбюджетную помощь как систему мер, которые способствуют "горизонтальному выравниванию", т.е. уменьшению фискального дисбаланса регионов. Согласно теории, для соблюдения баланса интересов сумма национальных грантов, выделяемых региону, должна равняться сумме выгод, получаемых нерезидентами данного региона. Другими словами, если часть выгод от субнациональных программ падает на другие регионы, то эта часть должна выплачиваться центральным правительством. Следовательно, все национальные гранты должны быть долевыми. Категориальные гранты в этой теории рассматриваются как помощь, обслуживающая перераспределительную функцию, в то время как блочные гранты используются для достижения целей программ развития. Блочные гранты имеют ряд характерных особенностей, что вызывает собственные эффекты. *Во-первых*, блочные долевые гранты стимулируют локальные власти вкладывать деньги в соответствии с общими интересами, приоритетами, определяемыми центральным уровнем власти. *Во-вторых*, этот тип грантов способствует достижению горизонтального баланса в экономической системе, для чего центральное правительство должно увеличивать потоки денег, направляемых в нуждающиеся регионы. *В-третьих*, субнациональные правительства могут самостоятельно определять слабые стороны своего хозяйства и предлагать донору вкладывать деньги именно в эти сферы. Таким образом, происходит совмещение двух важных целей: достижения национального экономического баланса и субнациональной эффективности.

Долевые категориальные программы вовлекают субнациональные правительства в перераспределительный процесс. Следуя определению категориальных грантов, их применение сопровождается детализированным регулированием, что обеспечивает уверенность донора в использовании средств по назначению. Центральное правительство осуществляет строгий контроль за направлениями использования выделенных средств. Следовательно, категориальные программы одновременно гарантируют использование грантов на региональном уровне в соответствии с целями, поставленными центральным правительством, и обслуживают перераспределительную функцию центрального правительства.

Итак, функциональная теория с оптимизмом смотрит на развитие федеральной системы. Каждый уровень имеет те обязанности, которые он наилучшим образом может выполнять, а политические интересы заставляют каждый уровень правительства концентрировать усилия именно на тех функциях, в которых они наиболее компетентны. Устройство государственной системы обеспечивает принятие эффективных решений. В системе могут приниматься неэффективные решения, но таковыми они являются только на промежуточных этапах, в долгосрочном периоде в целом система способствует принятию эффективных решений.

Легислитимная теория основывается на том, что любая политическая инициатива зависит от давления электората. Следовательно, законодатели будут принимать лишь те решения и предлагать те проекты, результаты от воплощения которых очевидны, то есть легко распознаются обычным, неподготовленным избирателем. В большинстве случаев эти решения далеки от достижения эффективности и не соответствуют экономической целесообразности. Теория получила название легислитимной, потому что она предполагает, что политика в стране определяется теми, кто пишет законы. Высший уровень власти возлагает на себя только те обязанности, которых можно легко избежать, передвигая весь груз ответственности на нижестоящие уровни системы [101].

Эта теория рассматривает функцию развития в свете инициатив законодателей. ***«Визуальные знаки»*** являются основным критерием для законодателей. Более того, законодатели будут поддерживать даже те программы развития для своих регионов,

для которых территориально-распыленные издержки перекрывают территориально сконцентрированные выгоды.

Законодатели преследуют цель быть переизбранными, поэтому они будут «давить» на центральное правительство с целью получения желаемой суммы для удовлетворения спроса своего электората. Чем больше денег получит депутат, тем больший политический капитал он заработает. Политические дивиденды будут выше, если деньги получены на программы, для которых выигрыши территориально-сконцентрированны, а издержки размыты во времени и пространстве между налогоплательщиками. Предпочтения депутатов относительно перераспределительной политики также определяются политическими взглядами и уровнем жизни электората. Депутат, представляющий регион с низкими доходами, будет выступать за расширение перераспределительных программ. Депутаты, которые представляют регионы со средним достатком и либеральными взглядами, будут менее заинтересованы в таких программах. Таким образом, политическая поддержка перераспределительных программ больше в городах и регионах с более высоким уровнем бедности. Защитники легислитимной теории считают, что перераспределительные программы неэффективны, так как ни один из уровней законодательной власти не желает брать на себя ответственность за принимаемые решения и предпринимает попытки сдвинуть эту ответственность на другие ярусы системы.

Высший уровень законодательной власти старается переложить перераспределительные программы на низшие уровни системы. Причиной является тот факт, что законодатели пытаются избежать обвинения в свой адрес - в случае неудачного исхода проекта. Избежать обвинения более важно, чем получение помощи. Для этого законодатели пытаются изобрести механизм, который маскировал бы взаимосвязь между их действиями и причиненным ущербом. Механизм избежания обвинения включает замену поименного голосования на закрытое; делегирование трудных решений президенту, бюрократии или субнациональным правительствам. Законодательная власть настолько сложно и противоречиво устроена, что очень трудно определить ее действительное влияние на систему. Единственным способом избежания ответственности за последствия перераспределительной деятельности является требование к субнациональным правительствам "платить" за перераспределенные выгоды. Законодатель по-

лучает кредит для своего избирательного округа, но платит по этому кредиту субнациональное правительство, которому ничего не остается делать, как только повышать налоги в данном регионе. Чем больше перераспределительной ответственности сдвигается на региональный и локальный уровень, тем больше общественных товаров и услуг будет произведено без обвинения народных избранников. Они не заботятся о том, что производство общественных благ достигнуто ценой увеличения налогов. Тень ложится на местное правительство, в то время как законодатель является региональным благодетелем. Связь между действиями законодателя и издержками, которые ложатся на налогоплательщиков, остаются за кулисами.

Легислитимная теория отводит менее важную роль президенту, чем это делает функциональная теория. Считается, что действия исполнительной власти оказывают гораздо меньшее влияние на политику, чем действия законодательной власти.

Единственным проводником перераспределительных программ является Президент, который заинтересован в балансе экономических интересов в рамках всего государства. Однако Президент также находится под давлением представительной власти. Подчинение Президента конгрессу достигается угрозой импичмента, в результате которого президент может лишиться своего места.

Легислитимная теория не считает, что система межбюджетной помощи, например, гранты, могут способствовать горизонтальному выравниванию в федеральной системе. Теория предполагает, что члены парламента голосуют за те программы, которые дают выигрыш их регионам. Электорат любого округа ожидает получить обратно выигрыши в таком же размере, в котором были выплачены налоги. Это означает, что регионы-доноры надеются получить в виде правительственных грантов те же суммы, которые были выплачены в виде налогов. Депутаты от относительно более обеспеченных регионов не будут отдавать свои голоса в пользу программ, нацеленных на помощь регионам с ограниченными фискальными ресурсами. Другими словами, они не будут поддерживать проекты развития, которые способствуют улучшению ситуации в более бедных регионах федерации, если их собственные регионы от этого ничего не получают. Более состоятельные регионы должны по крайней мере разделить с бедными регионами выигрыши, получаемые в рамках перераспределительных программ. Одним способом, с помощью которого возможно распределить выгоды между регио-

нами в пропорции к выплачиваемым налогам, является установление обусловленных долевых федеральных грантов. Чем выше доля региона, тем больше вероятность того, что субъекты федерации с высокой фискальной способностью получат больше федеральных денег, поскольку они имеют больше ресурсов выплачивать свои доли. Следовательно, федеральная система не создает условий для фискального выравнивания регионов, а иногда может даже увеличивать межрегиональный фискальный разрыв.

Таким образом, функциональная и легислитимная теория выдвигают противоположные утверждения о перспективах современной федеральной системы. Согласно функциональной теории, федеральная система обладает потенциалом к адаптации в новых экономических и политических условиях. Каждый уровень правительства сфокусирован на своих собственных обязательствах, которым он наилучшим образом соответствует.

Легислитимная теория менее оптимистична. Требования электората, с которыми сталкиваются законодатели, направляют их действия на увеличение общего дисбаланса в данном государстве. Парламент практически ничего не делает для того, чтобы восстановить равновесие в федеративной системе. Вместо этого члены парламента, заинтересованные в переизбрании, добавляют проблем региональным и местным властям и увеличивают неэффективность в распределении финансовых потоков по территории государства.

Итак, после изучения основных теоретических принципов фискальных межбюджетных отношений переходим к рассмотрению этих категорий в контексте российской истории и действительности.

Глава 2. Методологический анализ развития модели бюджетного федерализма в России

Модель бюджетного федерализма в России в своем развитии прошла несколько качественных этапов. Согласно институциональному направлению экономической мысли, для того чтобы определить современные проблемы функционирования и перспективы развития того или иного института, необходимо исследовать историю его эволюции. Этот подход получил название «зависимость от предыдущей траектории развития». Следовательно, усовершенствование модели бюджетного федерализма в России невозможно без всестороннего анализа модели предшествующей, то есть отношений, сложившихся в системе советских межправительственных отношений в прошлом веке.

2.1. Характеристика бюджетной системы СССР и советской модели бюджетного федерализма

Бюджетная система СССР определялась его *национально-государственным устройством*. В основе системы лежали принципы единства, демократического централизма и ленинской национальной политики. Государственный бюджет СССР объединял союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик. Последние включали республиканские бюджеты союзных республик, государственные бюджеты автономных республик и местные бюджеты. Каждая союзная и автономная республика имела свой государственный бюджет, каждый Совет народных депутатов - местный бюджет. В государственный бюджет СССР включался также бюджет социального страхования [116].

Таким образом, каждый бюджет нижестоящего уровня входил в бюджет вышестоящего уровня, и все вместе они составляли государственный консолидированный бюджет СССР. Правительственная иерархия СССР, обслуживающая эту систему, состояла из центрального (союзного) правительства, правительств 15 союзных республик, разделенных на области, которые в свою очередь подразделялись на районы.

Основной отличительной чертой, выводящей советскую фискальную систему за рамки современных экономических теорий, было отсутствие в ней рыночного распределительного и аллокационного механизмов.

Система советских государственных финансов представляла собой *высокоцентрализованную систему*. Государственный бюджет и централизованные фонды отрас-

лей промышленности перераспределяли ресурсы между регионами и государственными предприятиями, следуя указаниям национального плана. В условиях командной экономики подчеркивалось, что бюджет является органическим элементом плана экономического и социального развития и его составной частью [124].

Три финансовых органа: Госплан, Министерство Финансов и Госбанк, обеспечивали процесс распределения и размещения финансовых ресурсов. Госплан подготавливал план национального развития, в то время как два последних играли подчиненную роль финансовых агентов, мобилизуя и перераспределяя финансовые ресурсы в целях выполнения планов. Формулирование и исполнение фискальной политики были централизованы в целях обеспечения целостного исполнения плана. Расходы государственного бюджета в условиях социализма были тесно связаны с доходами: имело место количественное соответствие расходов доходам и их взаимное влияние друг на друга [113]. Дефициты нижестоящих уровней в обязательном порядке покрывались за счет регулирующих доходов. В подобных условиях фискальные дефициты в общепринятом смысле были невозможны.

Центральное правительство (через Госплан, Минфин и Госбанк) и Политбюро Компартии были институтами, которые разрешали проблемы размещения финансов, а также являлись арбитрами в межрегиональных и межотраслевых спорах, исполняя тем самым квазирыночные функции размещения и перераспределения финансовых ресурсов в государстве [50]. Из-за отсутствия рыночных механизмов и фискальных дефицитов использование фискальных инструментов в СССР не может быть рассмотрено в терминах западных финансовых теорий.

Основываясь на коммунистической идеологии, советские авторы рассматривали налоги в буржуазных обществах как средство дополнительной эксплуатации трудящихся. В социалистическом обществе налоговая система была призвана исполнять принципиально иные функции: «впервые в истории развития человеческого общества налоги перестают быть дополнительно формой эксплуатации масс трудящихся и превращаются в орудие социалистического строительства» [59, с.54].

Программа максимум заключалась в отказе от использования налогов в принципе. Промежуточные результаты «борьбы» с налогами как пережитком буржуазного строя определил Зверев А.Г.: «Сейчас удельный вес налогов в доходах бюджета снизился,

уменьшилась их роль как орудия классовой борьбы… Главным источником доходов бюджетов социалистических стран все более становятся доходы и накопления социалистического хозяйства» [59, с.56].

Характерной чертой новой налоговой системы является тот факт, что удельный вес личного подоходного налога в государственном бюджете был чрезвычайно низким (варьируя на протяжении семидесяти лет, он не превышал 15 % общих доходов государственного бюджета).

Основную часть дохода государственного бюджета составляли платежи социалистических предприятий и хозяйственных организаций, включавшие в себя платежи из прибыли, налог с оборота и взносы государственных предприятий и организаций на социальное страхование, подоходный налог с колхозов и кооперации [69,74].

Центр определял виды и суммы налогов, которые оставались на субнациональном уровне. Функции союзных и региональных властей ограничивались составлением калькуляции и определением налоговых обязательств, но они имели право устанавливать ставки в рамках, предписанных центральным правительством. Возможность изменения налоговой шкалы была ограничена универсальной централизованной методологией [105]. Ставки и их разброс были непререкаемым правилом, однако, лидеры союзных республик могли добиться исключений из этого правила, если их доходы не соответствовали предписанным расходам.

В то время как Совет Министров осуществлял административное регулирование, Верховный Совет имел полную власть над установлением и изменением налоговых ставок. Налоги в СССР являлись важным инструментом в деятельности Госплана и Минфина по планированию и бюджетному регулированию. Например, налог с оборота был введен для приспособления потребительского спроса к планируемому предложению. Налоговая система не рассматривалась как средство стабилизации экономики, призванное влиять на поведение экономических субъектов и уровень дохода.

Наличие двух форм социалистической собственности: государственной и колхозно-кооперативной, а также личной собственности граждан обусловило применение разных методов привлечения денежных средств в бюджет: налогового и неналогового. Налоговый метод использовался в отношениях государства с колхозно-кооперативными предприятиями и населением, сопровождая переход части их средств

в государственную собственность. Неналоговый способ применялся в рамках государственного сектора экономики, отражая распределение стоимости между государством и его предприятиями и организациями. Платежи, имеющие налоговую форму, отличались жесткой регламентацией количественных размеров изъятия денежных средств в распоряжение государства, тогда как форма отчислений от прибыли (взноса свободного остатка прибыли) позволяла государству варьировать абсолютными и относительными размерами изъятий.

Перечисленные виды платежей формально совпадали с налогами других федеративных государств [94]. Однако объективно они выполняли функции, принципиально отличные от функций налогов в западных странах. Платежи из прибыли предприятий предусматривали обязательное изъятие в бюджет той части прибыли, которая не обусловлена результатами деятельности хозрасчетного звена.

Государство централизовано регулировало распределение прибыли. Значительная часть прибыли (в среднем более половины общей величины) направлялась в государственный бюджет, причем использовались различные формы ее мобилизации в распоряжение государства: фиксированные (рентные) платежи, плата за фонды, отчисления от прибыли (взнос свободного остатка прибыли). Получение предприятием меньшей (большей), чем запланировано, прибыли влекло за собой уменьшение (увеличение) размера платежей.

На протяжении развития бюджетного федерализма в СССР значительные суммы из дохода предприятий размещались во внебюджетных фондах, находящихся под контролем отраслевых министерств и представляли собой инструмент «мягкого налогообложения» [93]. Отраслевые министерства играли значительную роль в перераспределении региональных финансовых фондов, принимая решение о территориальном размещении основных промышленных инвестиций в народном хозяйстве. На республиканском уровне соответствующие республиканские отраслевые министерства также контролировали основную часть республиканских бюджетов [92]. Была установлена высоко прогрессивная шкала налогообложения: чем выше прибыль получало предприятие, тем больше платежей оно должно было перечислять государству. Эта политика вынуждала предприятия скрывать свои доходы и не выходить за пределы плановых заданий. *Платежи из прибыли* в основном направлялись в союзный бюджет, в мест-

ных бюджетах эти платежи не превышали 11 % от общих доходов субнационального уровня.

Налог с оборота по своей форме представлял платеж, поступающий с оборота от реализации продукции через механизм цен. Природа этого платежа являет собой отличительную черту советской фискальной системы. Коммунистическая идеология на протяжении всей советской истории ставила своей целью отказ от косвенных налогов. В.И. Ленин, а затем и его последователи, раскрывая классовую сущность косвенных налогов, считали, что они – «самые несправедливые налоги, потому что бедным гораздо тяжелее платить их, чем богатым»; они берутся не прямо, «а выплачиваются народом косвенно, в виде более высокой платы за товары» [64]. Советскими экономистами подчеркивалось, что, в отличие от налога с оборота в капиталистических странах, этот налог в социалистической системе «не является надбавкой к цене произведенного продукта, а представляет собой часть дохода общества, созданного в сфере материального производства; эта часть заранее предусмотренная в виде твердо фиксированной величины» [122]. Более того, размер налога с оборота зависел от установленной цены, а не наоборот. Посредством налога с оборота регулировалась межотраслевая и потоварная рентабельность: он вводился для высокорентабельных товаров и отменялся для низкорентабельных и убыточных.

Западные экономисты рассматривают налог с оборота в СССР как специальный ценовой клин между фиксированными розничными и оптовыми ценами, с одной стороны, и розничными и оптовыми наценками, с другой. Поскольку этот налог не имел фиксированных ставок, следовательно, он не может сравниваться ни с одним из налогов рыночных экономик [138]. Существовала некая взаимозаменяемость налога с оборота и платежей из прибыли, они выступали как своего рода субституты в советской налоговой системе.

Налог с оборота являлся основным источником дохода в бюджете СССР: на его долю приходилось примерно от ¼ до 1/3 всех поступлений, что значительно больше, чем доля аналогичных налогов в бюджетах экономически развитых государств [93]. Наиболее высокопроизводительные доходы – платежи из прибыли и налог с оборота - были закреплены за центральным уровнем правительства.

Личные налоги никогда не были значительным источником дохода бюджета СССР. Советская политэкономическая литература объясняла природу этих налогов следующим образом: поскольку все доходы собираются для того, чтобы быть возвращенными народу, прямые личные налоги являются инструментом повышения персональных доходов, но не инструментом регулирования экономической активности субъектов хозяйственной деятельности.

Тем не менее, существовали *три основных вида личных налогов*: налог на заработную плату, сельскохозяйственный налог и налог на холостяков. Эти налоги предписывались различным уровням правительства. Пропорция разделения этих налогов варьировалась между союзными республиками и изменялась на протяжении истории Советского Союза. Например, менее состоятельные республики могли оставлять за собой полный объем собранных подоходных налогов на соответствующих территориях, в то время как более состоятельные регионы должны были делить доходы с вышестоящим уровнем правительства.

Следствиями традиционного отрицательного отношения к прямым личным налогам являлись, *во-первых*, их низкая доходность и*, во-вторых*, их предписание нижестоящему уровню, где они выполняли функцию социального велфера [81]. Таким образом, центр оставлял региональным властям сравнительно низкодоходную налоговую базу. Это ставило субнациональные власти в концептуальную зависимость от воли союзного правительства.

Доход от международной торговли включал в себя доходы от экспорта и налоги на импорт, оба эти вида дохода были законодательно оформлены лишь после 1985 г. Все доходы от данных видов сборов направлялись в союзный бюджет, несмотря на недовольство республиканских и региональных руководителей.

Другим источником дохода субнациональных правительств была вертикальная межправительственная помощь. Теоретически определить систему межбюджетной помощи в СССР сложно, поскольку не существовало точного определения и четкого представления различий между межправительственной помощью и системой разделения доходов. Иногда разделение доходов союзного с республиканскими бюджетами рассматривалось как система трансфертов центра. В других случаях только доходы, поступающие во всесоюзный бюджет и затем распределяемые союзным бюджетам, определялись как трансферты [105].

Таблица 2.1

Этапы развития фискального федерализма в СССР

Этапы	*Годы*	*Расходы*			*Доходы*			Межправительственные Трансферты
		Всесоюзные	Республиканские и местные	Разделенные	Всесоюзные	Республиканские и местные	Разделенные	
НЭП	(1920)	Оборона, иностранные дела, международная торговля	Образование, здравоохранение, , соц.обеспеченье, коммуникации	Промышленность, с/х, транспорт, труд. ресурсы, финансы	Акцизы на ТНП, налоги на промышленность (61налог)	Прямые налоги на личные доходы и с/х, сборы (гербовый сбор и др.)		Субвенции, дополнительные гранты
Первые пятилетки)	1928-1953	Оборона, иностранная деятельность, международная торговля, с/х, промышленность, транспорт, профес-сионально-техническое образование, соц.обеспечение, коммуникации	Среднее образование, здравоохранение, муниципальные услуги,		Налог с оборота, платежи из прибыли, сборы с с/х продукции, торговли,	Доходы от предприятий, находящихся в собственности соответствующих органов власти[7]. Выравнивающие субсидии из центра, большинство прямых налогов	Налог с оборота, с/х налог, личные подоходные налоги	Субвенции, дополнительные гранты
Хрущев (совнархозы - территориальный принцип управления)	1953-1965	Оборона, иностранная деятельность, международная торговля	Образование, здравоохранение, муниципальные услуги, велфер, пенсионное обеспечение, некоторые отрасли с/х и промышленности	Промышленность, с/х, трудовые ресурсы, финансы некоторые социальные программы	Отчисления от прибыли предприятий, находящихся в введении союзного правительства	С/х налог, налог на доходы кооперативов, налоги на природные ресурсы, лотереи	Налог с оборота, с/х налог, личные подоходные налоги, отчисления от прибыли	Средства

[7] Поскольку большинство предприятий находилось под всесоюзной юрисдикцией, эта статья не являлась значительным источником дохода местных бюджетов

Е.Г.Либерман, А.Н. Косыгин "сворачивание реформ", застой, (отраслевой принцип управления)	1965-середина 1980х	Оборона, иностранная деятельность, международная торговля	Социальное обеспечение и страхование	Промышленность, с/х, трудовые ресурсы, финансы, транспорт	Отчисления от прибыли предприятий, находящихся в введении союзного правительства	С/х налог, налог на лотереи, налог на бездетных	Налог с оборота, с/х налог, личные подоходные налоги, отчисления от прибыли	Средства
Перед распадом СССР (период постепенного реформирования)	Середина 1980х – 1992	Оборона, расходы на международную экономическую деятельность[8], проценты по обслуживанию гос.долга, ценовые субсидии	С/х, социальное обеспечение	Социальное страхование, внутренняя экономическая деятельность	Налог на экспорт и импорт	Экологический налог, налог на транспортные средства	Налог на прибыль предприятий, налог с продаж, налог с оборота	Прямые трансферты, обусловленные гранты

[8] Составляет 99 % от общего.

Элементом системы разделения налогов может рассматриваться подразделение доходов республиканских и местных уровней власти на собственные и регулирующие. С одной стороны, наличие регулирующих доходов соответствует теоретической категории «разделенные доходы», поскольку центральное правительство «делится» частью своих доходов с нижестоящими уровнями власти. С другой стороны, отчисления регулирующих доходов в этой системе по своей природе субъективны и определяются принципом сбалансированности бюджетов на каждом уровне правительства [131, 132, 133]. С этой точки зрения, налог с оборота, подоходный налог с населения и другие имели некоторые признаки трансфертных платежей.

Если даже полная передача всех регулирующих доходов не позволяла сбалансировать нижестоящий бюджет, то предусматривались следующие виды платежей: *субвенции, дотации и средства* (субсидии). Субвенции - это помощь, которая должна была покрывать операционные расходы регионов. Дотации, которые по своему экономическому содержанию схожи с категориальными грантами, предназначались для финансирования специальных проектов, например, строительства дорог. Средства использовались для программ, совместно финансируемых центральным и республиканскими правительствами и финансирования расходов, не предусмотренных на начало фискального года. Признавалось, что достижение баланса бюджетов посредством дотаций снижает заинтересованность и ответственность местных финансовых органов в мобилизации резервов как закрепленных, так и регулирующих доходов. Поэтому советские экономисты и плановики рассматривали трансфертную систему как неприятную необходимость. На протяжении всей истории советская власть пыталась избежать использования трансфертов, предпринимались попытки заменить эту систему разделением налогов.

Таковы основные черты бюджетной структуры Советского Союза. Для анализа ситуации, сложившейся в системе межбюджетных отношений к моменту ее реформирования, рассмотрим историю развития модели фискального федерализма в СССР.

Фискальный федерализм в Советском Союзе прошел несколько этапов в своем развитии. Изучение сущности советской фискальной системы позволяет понять современные российские проблемы. Более того, это позволяет оценить упущенные возможности реформ в начале 90-х гг.

Наряду с советскими экономистами (А. Зверев, В. Гостев, Ю. Рабинович, Е. Либерман и другие) межправительственные отношения в бывшем Советском Союзе изучались и западными учеными. Наиболее известной работой в этой области является книга Д.Бахри «За пределами Москвы: власть, политика и бюджетные отношения в Советских республиках».

Разделение Советской фискальной истории на отдельные этапы в целом совпадает как в отечественных, так и в зарубежных исследованиях. Выделяются следующие этапы развития фискальных межправительственных отношений в бывшем Союзе ССР (табл. 2.1):

- новая экономическая политика,
- первые пятилетки, Вторая Мировая Война и последние годы правления Сталина,
- Хрущевские совнархозы,
- годы правления Брежнева,
- перед распадом СССР.

Первый этап охватывает период ***новой экономической политики*** (НЭП). После окончания Гражданской войны, Советская Россия перешла к мирному строительству. Первым шагом в этом направлении можно считать замену продразверстки продовольственным налогом. Основной чертой этого налога был классовый подход к субъектам налогообложения: бедняки освобождались от него, а кулаки и зажиточные крестьяне облагались по повышенным ставкам.

Единый сельскохозяйственный налог, введенный в мае 1923 г. и взимаемый в натуральной форме, к 1924 – 25 гг. стал одним из основных источников доходов советской фискальной системы. Прообразом современного подоходного налога физических лиц можно рассматривать подоходно-поимущественный налог, установленный в 1922 г. Этот налог, как и вся система в целом, рассматривался в рамках классового подхода и был призван исполнять роль средства ограничения доходов буржуазии [59].

Экономическая и политическая идеология нэпа обусловила создание относительно децентрализованной фискальной системы: введено четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти (таблица 2.1). Начало этого периода ознаменовано строгим закреплением доходных полномочий за различными уровнями правительства. Так, например, к общесоюзному подоходному налогу была установлена

50-ти процентная надбавка в пользу местных бюджетов. В следующий раз подобная практика была применена в России более чем через 70 лет. Тем не менее, *большинство высокодоходных налогов было предписано центральному правительству*, в то время как прямые налоги (с очевидно меньшей доходностью) разделялись между национальным и субнациональными правительствами [57, 73]. Предпринята попытка построения системы предписанных налогов. В доходах государственного бюджета большую долю составляли налоговые поступления, что рассматривалось пережитком прошлого и от чего в перспективе необходимо было избавиться (табл. 2.2).

Доли бюджетных расходов центрального и республиканского правительств были приблизительно равны. Полномочия, расписанные на бумаге, не всегда воплощались в практические действия. Зачастую центральное правительство вторгалось в сферу деятельности субнациональных правительств, что проявлялось в передаче предприятий из одного подчинения в другое. Подобная политика создавала хаос в системе недостаточно развитых бюджетных отношений. Создается система субсидий, целью которой является корректировка межправительственного фискального дисбаланса. Объективная недостаточность республиканских доходов для покрытия предписанных расходов заставляла субнациональные правительства предъявлять более жесткие фискальные требования к центру [68].

Теоретически, одновременное существование системы субсидий и системы разделения доходов с четко определенными правами и обязанностями их участников могло бы создать стимулы для сбора республиканскими правительствами собственных налогов и обеспечить возможность бюджетного планирования на субнациональном уровне. На практике была решена только одна из поставленных задач: центральное правительство ввело в действие некоторые принципы разделения налогов. Однако непоследовательные и отрывочные действия центрального правительства в сфере межбюджетных отношений не обеспечили ни эффективности сбора налогов, ни роста объема собираемых доходов. Другими причинами неэффективности налоговой системы были следующие:

- слишком большое количество взимаемых налогов,
- усложненность мониторинга налогов в неразвитой фискальной системе.

Таблица 2.2

Удельный вес налогов в доходах государственного бюджета

1922 год	1923 год	1924 год	1925 год	1926 год
61.4 %	63.1 %	48.9 %	51.4 %	51.6 %

Источник: Дьяченко В.П. История Финансов СССР 1917-1950. М.: Наука, 1978.

Как отмечалось ранее, трансфертная система была создана именно в период нэпа. Главную роль в вертикальных отношениях играли субвенции. Посредством субвенций центральное правительство покрывало расходы, направляемые на развитие отсталых регионов. Дополнительные гранты использовались для поддержки региональных бюджетов, обеспечивая их капитальными средствами для исполнения инвестиционных проектов [73]. Большая часть этих грантов направлялась в экономически отсталые регионы СССР. Например, в 20-х гг. размер таких грантов составлял до половины бюджета среднеазиатских республик [57]. Основным итогом этого периода можно считать создание основ советской фискальной системы.

Результатом экономической политики ***сталинской индустриализации*** стало существенное изменение межбюджетных отношений к концу 20-х гг. Индустриализация требовала централизации всех государственных ресурсов. Как следствие, этот этап характеризует высокая степень централизации межбюджетных отношений. Налоговая реформа 30-х гг. установила новую систему доходов, которая соответствовала требованиям индустриализации, а именно увеличению социалистических накоплений. Сельскохозяйственный налог стал взиматься по принципу подоходного обложения: его сумма исчислялась по прогрессивным ставкам. Система способствовала ограничению накоплений у зажиточной части деревни. Изменение системы обложения сельского населения привело к усилению дифференциации налогообложения по социальному признаку. Наряду с сельскохозяйственным налогом в период индустриализации повышались ставки и других налогов и сборов с капиталистических элементов города.

В рамках реформы 61 налог, взимаемый прежде с государственных предприятий, был сведен к двум – налогу с оборота на сельскохозяйственные и потребительские товары, и отчислениям от прибыли [118]. Для кооперативных организаций устанавливается налог с прибыли. Каждое предприятие должно платить налоги тому уровню пра-

вительства, под юрисдикцией которого оно находится. Однако, поскольку большинство предприятий перешло под контроль центра, объемы доходов союзных республик снизились по сравнению с серединой 20-х гг. Основными доходами региональных и местных правительств стали балансирующие субсидии центрального правительства. Такая *система не создавала стимулов субнациональным правительствам собирать налоги на закрепленных за ними территориях*. Поэтому в 1931 г. реформа была продолжена: сбор доходов был децентрализован, и вновь были введены некоторые элементы системы разделения доходов.

Именно налоговая реформа 30-х гг. оформила основные принципы, которые на протяжении последующих десятилетий определяли распределение доходов между различными уровнями правительства [51]. Новый закон разделил источники дохода нижестоящих бюджетов на предписанные (закрепленные) и разделенные (регулирующие). Предполагалось, что эта система способна минимизировать субсидии республикам и обеспечить фискальную ответственность субъектов СССР [61].

Союзному правительству предписывалось большинство функций по расходованию финансовых средств государства. В этот период расходы центрального правительства выросли в шесть раз, в то время как расходы республиканских правительств только удвоились [77]. Более того, Союзный центр сдвинул большинство программ, ранее находившихся на республиканском уровне, на союзный уровень: сельское хозяйство и промышленность теперь находились под контролем центра. В конце периода республиканские и местные власти играли определяющую роль только в здравоохранении, начальном и среднем образовании, социальном обеспечении.

Основные черты межбюджетной помощи оставались прежними: *субсидирующий, но не трансфертный характер предоставляемых грантов*. Объемы помощи были изменены, но типы грантов и их экономико-политическое содержание оставались неизменными.

Итогом периода индустриализации является централизация всех финансовых ресурсов на союзном уровне, а также изменение роли налогов в советской системе: «налоги утратили свое значение как орудие ограничения и вытеснения капиталистических элементов в городе и деревне» [57]. Действительно, кулачество и зажиточные

крестьяне были уничтожены как класс (и не только посредством увеличения их налогового бремени), к ним на смену пришли коллективные хозяйства.

Третий этап отражает ***хрущевские изменения*** в политическом и экономическом представлениях на функционирование социалистической системы. Атака Н.С. Хрущева на централизм началась с сельскохозяйственной реформы, пиком которой стало создание совнархозов в 1957 г. В результате этого республиканские и местные доли в консолидированном бюджете были утроены. Новое направление в функционировании социалистической системы было идеологически объяснено в декабрьском выпуске журнала «Коммунист» в 1953 г. (Шитарев 1953): «жестко защищая необходимость централизации общества, центр может быть сильным только тогда, когда нижестоящие правительства также обладают достаточной властью для проведения в жизнь политики партии. Усиление региональных лидеров могло бы также в теории усилить Московскую власть». Именно эта статья стала «идеологической базой» децентрализации советской экономики.

Новый бюджетный процесс и новые методы предписания доходов и расходов были утверждены в 1959 г. Согласно этому закону, сельскохозяйственный налог и подоходный налог на кооперативы были переданы из всесоюзного ведения в распоряжение республиканских бюджетов. Повсеместное распространение децентрализованного порядка расчета предприятий с бюджетом по отчислениям от прибыли усиливало контроль результатов деятельности со стороны местных финансовых организаций. Частичные поступления от государственных облигаций, налога с оборота и подоходного налога с частных лиц создавали дополнительные источники доходов для республиканских бюджетов [51]. Тем не менее, основной принцип Советской налоговой системы – *закрепление более доходопроизводящих налогов за центральным правительством* – остался незыблемым. Более того, продолжала воплощаться в жизнь идея о снижении налогового бремени населения, что в свою очередь несколько сужало налогооблагаемую базу субнациональных правительств. В 1960 г. Верховный Совет СССР принял Закон об отмене налогов с заработной платы рабочих и служащих. В то же время росли поступления от социалистического хозяйства: в 1950 г. они составляли 83.7 % всех доходов бюджета, а в 1960 г. – 91 %. [112]. В структуре поступлений наибольшими

темпами возрастали платежи из прибыли, которые являлись источниками дохода союзного правительства.

В период правления Хрущева был *ослаблен центральный контроль над государственными расходами,* и теперь Москва утверждала только общие показатели для основных расходных статей в республиканских бюджетах, оставляя республиканским правительствам право на решения по распределению средств в рамках утвержденных статей [123].

Итак, реорганизация и изменение в приоритетах принесло республикам значительное увеличение их доли в консолидированном бюджете. Если в 1950 г. республиканским правительствам принадлежало только 6 % бюджетных расходов, в 1958 г. их доля возросла до 76 %. В 1950 г. только 26 % расходов на сельское хозяйство было закреплено за республиками, в 1958 г. 95 %. В 1960 г. 94 % промышленного выпуска принадлежало предприятиям, находящимся под республиканской и региональной юрисдикцией [135]. Однако совнархозы определяли национальный экономический выбор путем перераспределения бюджетных фондов и инвестиций от центрального правительства к субнациональным властям. Это означало, что совнархозы стали выполнять функции отраслевых министерств.

В системе межбюджетной помощи главную роль стали играть «средства». Использование «средств» как условное депонирование денежных средств на счетах регионов помогают объяснить неровные взаимоотношения между центром и регионами. Наибольшей величины эти трансферты (как доли республиканских доходов) достигли в 1957 г.

Основным *методом перераспределения ресурсов в экономике становится перечисление прибыли от более состоятельных предприятий к менее состоятельным*. Это может быть рассмотрено как способ концентрации экономических ресурсов в регионах с меньшей «способностью платить», поскольку прибыль предприятий стала важной частью региональной налоговой базы со времен образования совнархозов [108].

Хрущевская оттепель привнесла существенные изменения в сами принципы функционирования социалистической экономики. Децентрализация процесса принятия решений способствовала достижению большей эффективности как в сельском хозяйстве, так и в некоторых отраслях промышленности. Примером может служить «строи-

тельный бум». Тем не менее, работа фискальной системы являлась неотлаженной, поскольку, во-первых, принимаемые решения не исполнялись, во-вторых, так и не была создана более или менее эффективная трансфертная система.

С приходом к ***власти Л.И. Брежнева*** реформы совнархозов были свернуты, и началось возвращение к большей централизации государственных финансов. Результатом реформ А.Н. Косыгина - Е.Г. Либермана (1965) явилось сужение прав региональных лидеров. Реформы, ставящие своей целью финансирование предприятий за счет внутренних источников (хозрасчет), но не за счет бюджетных средств, урезали общую часть государственных расходов, проходящих через государственный бюджет, а фискальные полномочия были переданы от регионов к отраслевым министерствам.

Реформы 70-х гг. придерживались другой стратегии, но оказывали то же воздействие на республиканские финансы: *концентрация фискальных полномочий по отраслевому признаку имела своим результатом перевод некоторых отраслей под юрисдикцию союзных министерств,* что также осложняло процесс принятия решений на региональном уровне. Поскольку экономические решения теперь принимались всесоюзными министерствами, административные руководители союзных республик вынуждены были разрешать все проблемы с более удаленной и не всегда компетентной в региональных вопросах бюрократией. Вопросы, которые прежде решались в рамках данной структурной территориальной единицы, теперь перемещались вверх по бюрократической иерархической лестнице, тем самым увеличивая трансакционные издержки [121].

Инвестиционные проекты также перешли под прямой контроль Москвы. Номенклатура продукции, планируемой непосредственно из центра, была расширена [87]. Результатом этих реформ стало повышение степени централизации, что явилось следствием методики разделения бюджетных фондов между центром и регионами. Тем не менее, республиканская доля в консолидированном бюджете была больше, чем в сталинское время. Эволюция налоговых изменений того периода демонстрирует взаимосвязь между местными источниками доходов и развитием добывающих секторов, что было обусловлено природой субнациональных доходов.

Во время этого периода система межправительственных трансфертов не претерпела существенных изменений. Однако *трансферты в виде «средств» практически*

были отменены. Более того, чистый поток «средств» для некоторых регионов был негативным в 1966 и 1967 гг. Таким образом, при простом подсчете полномочий, переданных Москвой правительствам республик, очевидно, что реальные субсидии использовались центром недостаточно.

В период правления Л.И. Брежнева впервые были предприняты попытки построения системы, в которой предприятия – основные доноры бюджетной системы – были бы заинтересованы в результатах своей деятельности. Хозрасчет теоретически способствовал достижению этой цели. Тем не менее, отсутствие четкой стратегии в отношениях с государственными предприятиями и их фактической заинтересованности в увеличении прибыли привело к обратным результатам: сокрытию достигнутых результатов или обмену сверхплановой продукции на дефицитные товары или услуги. *В течение этого периода бюджетные поступления еще соответствовали запланированным нормативам, однако, уже появляются первые признаки дисбаланса советского бюджета: растут внешние займы*. Региональные власти начинают проявлять недовольство новыми правилами игры, которые ограничивали их относительную самостоятельность.

Требования предоставления большей политической и экономической независимости, предъявляемые союзными республиками, были обусловлены изменением как внешнего, так и внутреннего климата в стране в середине 80-х гг. По этой причине советские власти начали искать новые подходы к сохранению старой системы. Следующий период может быть назван ***началом децентрализации и разрушения СССР***.

Несмотря на то, что структура государственных доходов и расходов осталась прежней, права субнациональных правительств увеличились. Закон «Основные принципы местного самоуправления в СССР», принятый в 1983 г., дал местным властям право формулирования и утверждения их собственных бюджетов без необходимости согласования с высшими инстанциями. В этот период значительное количество предприятий и экономических программ перешло под юрисдикцию республик (особенно в социальной сфере, в области экономического развития и охраны окружающей среды).

Изменения в системе доходов подтверждают тенденцию движения к децентрализации. Закон об основах местного самоуправления специфицировал общесоюзные источники доходов и закрепленные за региональными властями. Однако Закон количе-

ственно не определил пропорции налогов, предписанные различным уровням правительства [83]. Как следствие, предписание налогов стало предметом переговоров и политических торгов. Отсутствие строго определенных пропорций позволяло регионам бороться за большую часть налогов, оставляемых соответствующим территориям. Центральное правительство должно было следовать диктату республик, для того чтобы сохранить СССР как единое государство.

Таким образом, лидеры республик использовали закон для увеличения независимости республик от союзного центра. Разделение функций, указанных в законе, может рассматриваться как начальная точка в дебатах о предписании налогов в современном понимании этой категории, поскольку в действительности разделение функций представляло собой бессистемные переговоры. Цель переговоров для республик – получить как можно больше налогов для обеспечения экономической независимости, в то время как центральное правительство преследовало цель балансирования интересов различных субъектов СССР. *Главным недостатком системы являлось то, что не существовало никакой связи между предписанными доходами и расходами.*

Налог на прибыль предприятий (который пришел на смену платежам из прибыли, находящимся под центральной юрисдикцией) был передан в ведение республиканских властей. Республики теперь получали большую часть налога с оборота и налогов на доходы физических лиц (таблица 2.3). Традиционный источник дохода региональных бюджетов – подоходный налог - также был изменен. Закон, регулирующий подоходное обложение, вступил в силу в феврале 1990 г. В рамках закона была установлена прогрессивная шкала налогообложения. Теоретически, подобные изменения должны были бы привести к увеличению доходов субнациональных правительств. Однако прогрессивная шкала налогообложения затрагивала только тех, кто зарабатывал в месяц более 1300 рублей. Поскольку сравнительно небольшое число советских граждан легально имели такие доходы (средняя зарплата составляла 220 рублей в месяц), этот закон существенно не изменил доходы нижестоящих бюджетов. Таким образом, ни одна из предпринятых Союзным правительством мер не способствовала реальному увеличению налоговых сборов субнациональных правительств.

Количественная характеристика расходов центрального правительства указывает на увеличение доли различных видов трансфертных платежей: прямых субсидий реги-

онам и субсидий на потребление. Более того, возросли расходы на социальную сферу (приложение 1). Тем не менее, «Основные принципы» не позволяли республикам устанавливать ставки налогов: регионы получили номинальное право, но оно никогда не было применено.

Таблица 2.3.

Источники доходов республиканских бюджетов. Выборочные годы, 1950-1987 гг. (доля республик в процентах от доходов СССР)

Источник дохода	1950	1960	1970	1980	1987
Персональные налоги и сборы:					
Персональный подоходный налог	50	49.5	50	54.1	55.5
Сельскохозяйственный налог	50	100	100	100	100
Налог на холостяков	50	100	100	100	100
3 % облигации	0	50	50	50	50
Лотереи	---	100	100	100	100
Налоги и сборы с государственных предприятий					
Налог с оборота	12.83	35.3	44.6	57.2	80.1
Платежи из прибыли	38.9	65.9	45.1	40.1	34.9

Источник: Bosworth B. P. and Ofer G. Reforming Planned Economies in an Integrating World Economy. The Brookings Institution, Washington, D.C. ,1995

Развитие трансфертной системы происходило в том же направлении. С 1985 г. *центральное правительство переключилось на прямые трансферты республикам*. В прошлом союзные власти рассматривали такие трансферты как залог независимости регионов, теперь же прямая помощь составляла основную часть средств, перечисляемых регионам. Таким образом, большинство шагов центрального правительства можно рассматривать как попытки получить лояльность региональных лидеров. Отсутствие четкого плана действий результировалось в специальных (ad hoc) законах и договорах. Другой отличительной чертой этого периода было то, что экономическая власть сдвинулась от региональных чиновников к региональным промышленникам. В это же время началась борьба между союзным центром и республиками за контроль над промышленными предприятиями. Именно подчиненность последних определяла доходы того или иного уровня власти. Особенно острая борьба завязалась между Центром и Россией. Для того чтобы найти поддержку промышленников, союзные и республиканские власти пытались предложить для них наилучшие налоговые условия [80, 68].

В результате экономической войны между центральным и республиканскими властями выигрывал промышленный сектор: он получал одновременно поддержку от двух уровней власти.

Итак***, в конце периода «децентрализации и разрушения СССР» наметились основные тенденции развития фискальных отношений в Российской Федерации и определилась расстановка сил на региональном уровне.*** Промышленный сектор оставался хорошо организованным и сильным: промышленники выжили во время коллапса старого политического режима, они стали профессионалами в переговорах с центральными властями за получение привилегий. В то же время административная власть была ослаблена не только изменившимися политическими реалиями, но и фактически полученной экономической независимостью: управленческие кадры не были подготовлены к управлению региональной экономикой в условиях отсутствия контроля из центра.

2.2. Советская фискальная система как фактор, определяющий процесс реформирования российской бюджетной системы

Обзор этапов развития модели бюджетного федерализма в СССР позволяет представить систему фискальных межбюджетных отношений, которая сформировалась к моменту становления России как независимого государства. Прежде всего необходимо отметить, что эта система не может быть проанализирована в терминах западных классических теорий государственных финансов. *Модель советского фискального федерализма никогда не представляла собой чистой версии ни иерархической, ни пересекающейся модели.* Однако в ней преобладали характеристики первой модели (строгая вертикальная субординация, иерархия принятия решений и т.д.). Также весьма проблематично применить терминологию и логику легислитимной и функциональной теорий для анализа политических аспектов функционирования советской фискальной системы.

Советская система межбюджетных отношений была тесно связана с *национально-государственным устройством*, которое определялось не столько принципами экономической оптимизации, сколько политико-идеологическими установками и отчасти исторической традицией. Она представляла собой *высокоцентрализованную систему*,

в которой все ресурсы концентрировались на верхнем уровне власти и перераспределялись между регионами и государственными предприятиями согласно системе планов экономического и социального развития, имевших главным образом отраслевую направленность.

В существовавшей модели отсутствовала четкая *стратегия разделения налогов,* устойчивые и обоснованные принципы предписания налогов, региональные власти не имели контроля над ставками и базами налогов, налоговая система имела *восходящий характер*. С середины 80-х гг. региональные лидеры использовали эти правила для получения дополнительных финансовых фондов для своих регионов. Позднее «восходящая» система разделения налогов и соглашения, заключаемые в ее рамках, привели к разрушению СССР как единого государства [101]. Советские республики остановили налоговые перечисления во всесоюзный бюджет, как следствие региональные лидеры получали поддержку местного населения.

Отличительной чертой советской доходной (налоговой) системы являлся тот факт, что эта *система была в высокой степени зависима от идеологии*, господствующей в тот или иной период развития СССР: новые государственные и партийные лидеры устанавливали новые «правила налоговой игры». Эта система не обеспечивала экономического роста.

Доходная база также была предметом частых изменений [153, 170]. Необходимо заметить, что половина дохода от налога с оборота собиралась с пищевой и винно-водочной промышленности, особенно со спиртных напитков [144].

Система вертикальной финансовой помощи по своему характеру была скорее субсидирующей, нежели трансфертной. Помощь представлялась в форме государственных субсидий, дотаций, субвенций и средств, большая часть которых распределялась непосредственно предприятиям, носила необусловленный характер и не создавала стимулов для субнациональных правительств эффективно расходовать выделяемые деньги, что объясняло относительно высокий уровень этой помощи. Распределение средств осуществлялось по потребности, было тесно связано с покрытием дефицитов местных бюджетов и отсутствием законодательно установленных правил [80]. В структуре советского бюджета конца 80-х, начала 90-х гг. просматривается тенденция к возрастанию расходов на субсидии (приложение 2). В то время как расходы на продовольственные субсидии и социальные трансферты возросли, долгосрочные инвести-

ционные расходы снизились. По сравнению с 1971 г. эти расходы снизились практически в два раза. Краткосрочные инвестиции не обеспечивали перспективного экономического развития. Подобная политика в области *государственных расходов обернулась тяжелым наследием для российского правительства в начале 1990-х гг*.

Политика предоставления необусловленных субсидий применялась как к региональным бюджетам, так и к предприятиям. Уровень субсидий в СССР был гораздо выше, по сравнению с Восточной Европой [142, 235].

В некоторых работах [81, 103, 187], посвященных изучению межбюджетных отношений в СССР, указывается на отсутствие четких критериев отбора реципиентов финансовой помощи. Авторы этих работ предполагают, что программы финансовой помощи применялись для того, чтобы избежать политического недовольства регионов, и основывались на неформальных правилах игры. Таким образом, центральное правительство не способствовало эффективному использованию финансовых ресурсов на нижестоящих уровнях правительства, поскольку приоритетной целью было достижение политических, но не экономических целей.

Оценка преимуществ или недостатков фискальной политики СССР зависит от того, что рассматривать приоритетной целью развития общества. Если таковой является создание государства, в котором во главу угла ставится равенство всех членов общества в краткосрочной перспективе, и не берется в расчет экономическая эффективность и долгосрочное развитие, то советская система, безусловно, имела ряд достоинств. Созданная высокоцентрализованная система обеспечивала возможность быстрого перераспределения финансовых средств для достижения поставленных целей. Если главной задачей развития общества провозглашается достижение экономической эффективности, а, как следствие этого, достижение социального паритета, то Советская система обладала огромным количеством недостатков. Как показывает мировой опыт, даже самая высокоорганизованная государственная машина не может подменить собой действие рыночных сил.

Кроме проблем межбюджетного характера, в конце 80-х - начале 90-х гг. на повестку дня встала еще одна острая проблема – *демонетизация экономики*. Исторически система централизованного планирования основывалась на физических показателях затрат и выпуска, и деньги играли в этой системе строго ограниченную роль, пред-

ставляя собой немногим больше, чем простая расчетная единица. В условиях распада советской системы недостаточное количество денег стало компенсироваться бартерными сделками, роль которых возросла в восьмидесятые годы в связи с «ослаблением контроля финансовой политики и государственного контроля над ценами, подрывом использования рубля в качестве средства обмена» [140]. Однако децентрализация и последующий переход к рыночным отношениям невозможен без существования денежной системы, где деньги играют определяющую роль как средство, уравновешивающее спрос и предложение, средство сбережения и главный критерий инвестиционных решений. Если в 1991г. М2 составлял 47.1 % ВВП, то в 1996 г. он достиг минимального значения - 13.2 % [209]. Таким образом, отсутствие развитых денежных отношений, доставшихся в наследство от плановой экономики, осложнило проведение реформ и повлекло за собой мультипликативный рост объема бартерных сделок в период либерализации цен.

Взятые вместе, действия советских властей обусловили последующую стратегию и тактику реформ в Российской Федерации. В результате либерализации в начале 90-х к перечисленным проблемам добавились другие:

- соотношение сил правительственного и промышленного сектора изменилось в пользу последнего;
- наличие доминирующих групп интересов обусловило невозможность достижения политического согласия по поводу необходимости и направленности реформ;
- границы экономического пространства были размыты вследствие дезорганизации рублевой зоны, дезинтеграции хозяйственных связей;
- государственные финансы характеризовались дезорганизованностью и слабостью, имела место демонетизация экономики.

Следовательно, новое российское правительство, пришедшее к власти в октябре 1991 г., уже имело в своем активе целый спектр экономических и политических проблем. Более того, фискальный хаос, в котором были вынуждены работать российские власти, теоретически и практически являлся неотъемлемой частью перехода от командно-административной к рыночной экономике.

2.3. Анализ развития модели бюджетного федерализма в РФ

Новая Российская Конституция вступила в силу в декабре 1993 года. Согласно основному закону, Российская Федерация является трехуровневым федеративным государством, которое состоит из 89 регионов (субъектов Федерации), непосредственно подчиненных федеральному правительству. Субъекты Федерации представляют собой 49 областей, 10 округов, 6 краев, один автономный регион, два города со статусом области (Москва и Санкт Петербург) и 21 республику. Конституция определила равные позиции и взаимоотношения между субъектами Федерации и Федеральным Центром [1]. 89 субъектов Федерации подразделяются на административные единицы (кроме городов Москвы и Санкт Петербурга), далее на районы. В российской системе центральное правительство непосредственно взаимодействует только с 89 субъектами Федерации. Корни подобного административного деления лежат в четырехуровневой структуре СССР, которая состояла из союзного правительства, правительств союзных республик, областей и городов или районов.

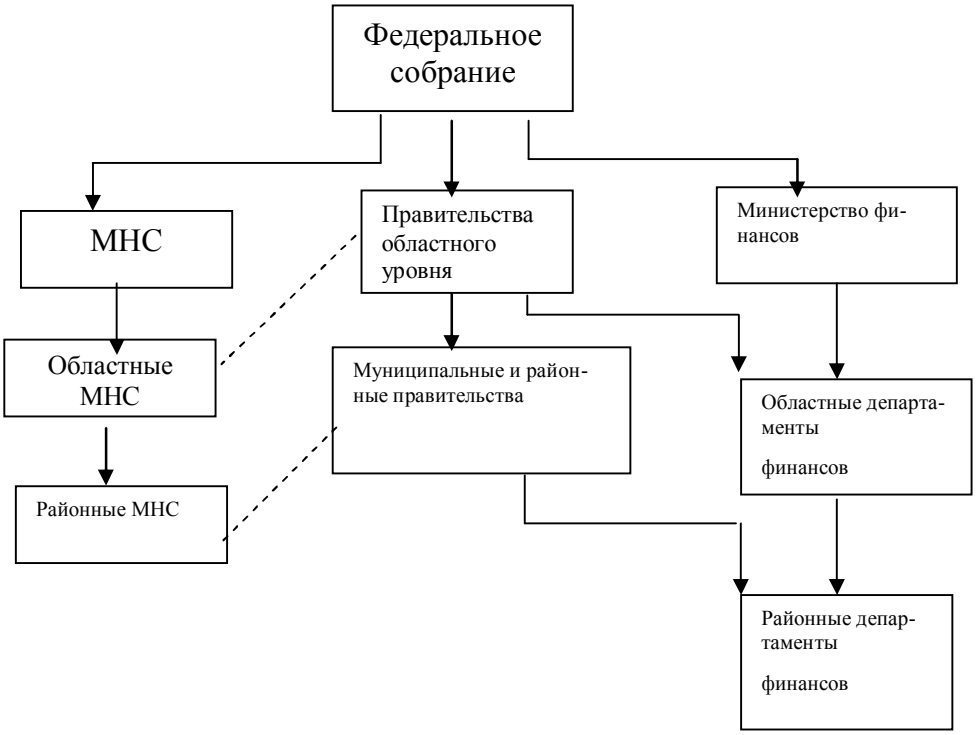
Кроме Конституции, в начале 90-х гг. вступил в силу ряд других законов, определяющих межправительственные отношения в государстве. Например, Закон об основах бюджетной организации и бюджетного процесса в октябре 1991 г. установил принципы межбюджетных отношений в России. Посредством признания независимости бюджетов всех уровней правительства этот закон разрушил прежнюю унитарную систему. Фискальная независимость региональных и местных бюджетов была обеспечена посредством закрепления за ними источников собственных доходов и правом принятия решений по расходам собственных доходов.

Каждый субъект Федерации имеет органы исполнительной (областные, республиканские правительства) и законодательной власти (законодательные собрания). Независимость бюджетного и административного статуса проявляется в праве субъектов Федерации подготавливать бюджеты.

Основой для разграничения фискальных полномочий между федеральным центром и регионами также являются положения Конституции РФ. В статье 71 Конституции определено, что находится в ведении федеральных органов государственной власти. Наряду с другими полномочиями, федеральный центр ответственен за финансо-

вое, валютное, кредитное, регулирование, различные федеральные программы и некоторые другие направления деятельности, имеющие федеральное значение.

Большинство же других сфер деятельности, согласно статье 72 Конституции, относится к совместному ведению с субъектами Федерации. В частности, отношения по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; социальная защита, включая социальное обеспечение и др.



Примечание: Сплошные линии указывают на субординацию, пунктирные – на координацию деятельности

Рис. 2.1. Иерархия правительственной администрации и финансов

Существуют два принципа взаимоотношений правительственных структур различного уровня: территориальный и отраслевой.

На правой стороне рисунка 2.1 показано, как работают территориальные принципы организации. Территориальная единица обладает полной административной компетенцией в выполнении соответствующих функций в рамках данной территории. А федеральное правительство имеет полную компетенцию во всех правительственных функциях, предписанных Федерации – от разрешения дипломатических вопросов до

сборов налогов. Областной и районный уровни отвечают за правительственные функции в рамках области и района соответственно.

С другой стороны, поскольку большинство функций, предписанных субнациональным правительствам, являются в то же самое время и федеральными (согласно территориальному принципу), они управляются из центра. Территориальный принцип дополняется *отраслевым принципом* организации. Большинство министерств организованы по отраслевому принципу вертикальной иерархии, сверху донизу (правая часть рис.2.1). Министерства федерального уровня координируют и руководят структурными единицами областного уровня, которые в свою очередь координируют городскую и районную деятельность. В то время как отраслевое управление относится к администрированию отраслевой экономической активности на уровне Федерации, территориальный менеджмент координирует администрирование всей деятельности на субнациональном уровне. Большинство административных единиц (например, департаменты финансов) являлись одновременно частью и отраслевой организации (министерство финансов) и территориальной организации (областные департаменты). Сочетание территориальных органов с отраслевыми означала двойное подчинение.

Согласно территориальному принципу, областные департаменты финансов были органами областного правительства, ответственными за фискальную политику на областном уровне, согласно отраслевому принципу, они подчинялись Министерству Финансов РФ. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» [4] предоставил областям большую автономию, однако чиновники финансовых департаментов оплачивались центральным правительством. В этом смысле департаменты финансов, несмотря на формальную автономию, одной ногой стояли в Москве, другой – в области. Рисунок 2.1 отражает двойное подчинение. Отраслевой принцип до сих пор применяется в межобластном управлении.

Являясь органами областного правительства, финансовые департаменты отчитывались по горизонтали областным правительствам. Теоретически, назначение глав департаментов финансов областного уровня требовало утверждения Министерства Финансов России, назначение финансовых руководителей районного звена требовало утверждения на областном уровне. В рамках нового закона эта процедура была значительно упрощена. Сам закон в новой редакции возник в процессе институционального

отбора, в результате которого более эффективные формы вытеснили менее эффективные.

В отличие от Министерства финансов, Министерство по налогам и сборам (МНС) не находилось под неформальной двойной властью, хотя значительная лояльность местным властям до сих пор остается. МНС было полностью передано в ведение центра. Тем не менее, местные администрации, как и прежде, несут ответственность за предоставления жилья работникам МНС и выплачивают все социальные пособия, т.к. федеральный центр обеспечивает этим работникам только зарплату. Таким образом, согласно Конституции, в России действует территориальный принцип организации, в то время как на практике он сочетается с отраслевым принципом организации управления.

Этапы развития Российской системы межправительственных отношений

Первый этап (1991 г. - II квартал 1994 г.) – «переговорный федерализм». Основным методом регулирования межбюджетных отношений являлись *неупорядоченные переговоры* между экономически ослабленным центром и относительно сильными регионами.

Концепция российского федерализма ведет свою историю начиная с 1990 года. 26 апреля 1990 года Верховный Совет СССР принял закон *"О разграничении полномочий между Союзом СССР и субъектами Федерации"*, который положил начало реформированию федеральных отношений. Во-первых, он выравнивал правовой статус автономных и союзных республик. Во-вторых, впервые учреждал практику договорных отношений и соглашений между автономными республиками и образованиями (округами и областями) и союзным республиками.

Ставший уже нарицательным призыв президента Б.Ельцина: "Возьмите ту долю власти, которую сами сможете проглотить", - создал своего рода неопределенность в статусах республик, их правомочиях и вызвал процесс, получивший название “парад суверенитетов”. Правовой вакуум породил региональную инициативу: от стремления изменить статус путем самостоятельного подписания учредительного Союзного Договора - до создания собственных законов и прямой конфронтации с Центром.

Переговоры касались прежде всего статуса республик. Две из 21 республики - Татарстан и Башкортостан - настаивали на подписании Союзного договора (фактически, межгосударственного соглашения с РФ, уравнивающего их статус с Россией), семь республик - на подписании Федеративного договора и только 4 республики согласились подписать предложенное рабочей группой Верховного Совета РФ “Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти Российской Федерации и органами госвласти республик”

В сфере государственных финансов также воцарилась неопределенность. В 1990-1991 годах ряд республик (Татарстан, Башкортостан, Якутия) в одностороннем порядке заявили о введении “одноканальной” модели сбора налогов и отказе от перечисления ранее установленных взносов. В ответ на это федеральные власти стали спускать расходные полномочия на более низкие уровни. Интересно, что идея одноканальной (восходящей) системы налогообложения возрождается всякий раз, когда наиболее влиятельные регионы чувствуют зависимость Центра от их поддержки, обычно это происходит перед очередными выборами. Так, в приведенной ниже табл. 2.4, составленной А.Лавровым и В.Христенко, собраны аргументы сторонников “одноканальной системы” и представлена серьезная контраргументация против данной системы. В то же время непрозрачность прав и обязанностей органов власти привела к росту неплатежей, асимметрии и подвижности внутренней структуры государственных финансов.

Таблица 2.4

Аргументы “за” и “против” одноканальной модели сбора налогов

	Аргумент	Контраргумент(ы)
1.	Россия наконец станет подлинной федерацией.	Федераций с таким бюджетным устройством не было, нет и быть не может. Основополагающий признак единого государства – налоги, уплачиваемые населением и предприятиями непосредственно в центральный (федеральный) бюджет. Нет таких налогов – нет единого государства, есть некое объединение государств типа ЕС. Субъекты Федерации не являются посредниками между населением и федеральными властями. Они не могут и не должны решать, сколько денег и где нужно тратить на общегосударственные нужды – это дело граждан, для того и избирающих федеральные власти.
2.	Исчезнет сепаратизм, между центром и регионами	В 1991-1993 гг. Татарстан, Башкортостан, Якутия, Чечня явочным порядком перешли на “одноканальную” модель. До сих пор разбираемся с последствиями. Регионы в явном виде разделятся

	воцарится полное согласие	на “доноров” и “иждивенцев” (последним одноканальная модель явно невыгодна). Начнется бесконечный торг, а затем и конфликты вокруг размеров “оброка” в федеральный бюджет. Федеральное правительство станет не нужным. Все дела будут решать 10-15 самых крупных “удельных князей”, подминающих под себя остальных. Очень скоро они поделят между собой армию и ядерные боеголовки, начнут печатать деньги и потребуют вступления в ООН.
3.	Произойдет необходимая для бюджетной системы России децентрализация, сократится якобы чрезмерно высокая доля доходов, “уходящих” в Москву для последующего перераспределения между регионами.	Уже сегодня Россия имеет самую децентрализованную бюджетную систему в мире с весьма незначительным, если учесть межрегиональные различия, уровнем прямого перераспределения средств между региональными бюджетами. Так, доля субъектов Федерации в общих налоговых доходах страны в 1997 г. составила 56% (для сравнения: в Канаде в середине 1990-х гг. – 54%, Германии – 53%, США – 45%, Индии – 35%, Австралии – 33%, Бразилии – 28%). Финансовая помощь из федерального бюджета регионам в России составляет всего 2,5% ВВП, тогда как в США – 3%, в Канаде – 4%, в Индии – 4,8%, в Австралии – 6,5%. Основная проблема – не в пропорциях между уровнями бюджетной системы России, а в механизмах межбюджетных отношений, соотношении самостоятельности и ответственности региональных и местных властей.
4.	Улучшится собираемость налогов, так как регионы будут заинтересованы, поскорее выполнить “оборок” с тем, чтобы получать дополнительные доходы в свои бюджеты	Найдутся тысячи причин не перечислять “оброк” в федеральный бюджет (несогласие с его размером, недовольство правительством, забота о местном населении). Единственно возможное противоядие – снимать (а еще лучше – сажать) губернаторов, не перечисливших положенного “оброка” (примерно так действуют в Китае). Что касается роста доходов регионов, то нет никаких гарантий, что он будет использован в интересах населения, а не, например, для субсидирования экономики. К тому же “живых” денег вряд ли удастся собрать больше (во всяком случае, никто не мешает делать это же сейчас).
5.	Регионы перестанут обращаться в федеральное правительство за помощью, а будут все свои проблемы решать сами.	Примерно для 30 субъектов Федерации не хватит всей суммы собираемых на их территории налогов для финансирования самых минимальных бюджетных потребностей. С учетом неизбежного перераспределения расходов число таких регионов может возрасти до 45-50. Им все равно придется помогать из федерального бюджета. Все нынешние проблемы останутся, а вот ресурсов для их решения уже не будет.
6.	Экономика пойдет в гору, рекой потекут инвестиции, так как на местах “виднее” что нужно для этого делать, кому помогать, а с кого “брать”.	Предприятия окажутся в полной зависимости от региональных властей (произвол, коррупция, неэффективные субсидии и льготы, сращивание госаппарата и бизнеса), появится 89 налоговых режимов, барьеры для перемещения товаров и капиталов. Единый внутренний рынок исчезнет. Договариваться о поставках начнут не предприятия, а губернаторы. Если не договорятся, начнутся торговые войны. Об экономическом росте можно будет забыть.

7.	За последние годы определился баланс финансовых потоков между федеральным бюджетом и каждым регионом, поэтому нужно лишь его зафиксировать и перестать "гонять" деньги из Москвы и обратно	Баланс финансовых потоков между федеральным бюджетом и отдельно взятыми регионами очень неустойчив (вплоть до изменения знака). Сколько-нибудь надежно рассчитать на его основе размер "взноса" или финансовой помощи не только на ближайшие 3 года, но и на 1999 г. невозможно. Если "взносы" в федеральный бюджет будут установлены в фиксированной сумме, их съест инфляция. Деньги в Москву мешками не возят, основная часть собранных налогов и так используется на местах через систему казначейства. Эту практику нужно совершенствовать, но "одноканальная" модель этому только повредит, так как окончательно запутает кому, за что и сколько платить.
8.	Внутри субъектов Федерации "одноканальная" система уже успешно действует.	Это не так. Бюджеты муниципалитетов фактически утверждаются субъектом Федерации Муниципалитеты не делают никаких взносов в региональный бюджет. В каждом регионе есть 1-2 "донора" (крупных города), для которых по решению региональных властей установлены самые низкие нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов (как следствие – типичный конфликт между губернатором и мэром областного центра). "Выкаченные" из них средства перераспределяются в пользу сельских районов (в основном – субъективно).

Источник: А.Лавров, В.Христенко. Экономика и политика российского бюджетного федерализма. - http://minfin.park.ru/off_inf/93.htm.

Теоретически, слабые государственные институты не могут обеспечивать эффективность от децентрализации, определяемой гипотезой Тибу. Разрыв между децентрализацией *de jure* и децентрализацией *de facto* увеличивался. К осени 1992 г. двадцать регионов России заявили о приостановке перечисления налогов в центральный бюджет, к 1993 г. количество регионов - отказников возросло до тридцати [246].

Начавшиеся национальные движения вынудили правительство РФ пойти на ускоренное (без необходимых проработок) заключение в 1992 году *Федеративного договора*. Между тем, угроза распада целостного российского государства в 1992-1993 годах усилилась: две республики (Чечня и Татарстан) вообще отказались от подписания Федеративного договора и получили особый статус в государстве, другие приняли его условия как временные, продолжая борьбу за "национальное самоопределение" [16].

Договор состоял из трех частей: первая часть регулировала взаимоотношения между федеральным центром и властями автономных республик, вторая – между федеральными властями и областными властями (включая города Москва и Санкт Пе-

тербург), третья - между федеральными властями и автономными образованиями (округами, областями). Договор продолжил процесс определения взаимоотношений между федеральным правительством и 89 субъектами Федерации после распада СССР. В то время как *de jure* Договор определил равный статус для всех субъектов Федерации, *de facto* Договор признал большую роль этнических единиц, по сравнению с другими субъектами Федерации.

Процесс подписания Федеративного договора очень сильно напоминал политический торг, в котором лишь декларировалось формальное равенство республик, на самом деле, цена участия каждой из республик в этом договоре в значительной мере определялась ее фактическим политическим влиянием и экономической развитостью. Например, для республики Башкортостан в Федеративном договоре предусматривалось объемное приложение, в котором в частности определялось право республики на самостоятельное определение общих принципов налогообложения и сборов в бюджет с учетом принятого в республике законодательства, а также право самостоятельного создания в республике законодательной и судебной системы, прокуратуры, адвокатуры и нотариата.

Переговоры касались и распределения налогов и грантов: с каждым регионом стали заключаться индивидуальные соглашения о нормативах расщепления налоговых поступлений и обговаривались масштабы финансовой помощи из центра, которая носила выравнивающий, необусловленный характер. Так, в 1992 г. Дагестан получил в 70 раз больше субвенций на душу населения, чем расположенный по соседству Ставропольский край, или Тюменская область перечислила в Центральный бюджет в четыре раза больше налогов на душу населения, чем Томская Область [107].

Таким образом, на первом этапе не соблюдались такие принципы, как равноправие субъектов федерации в их налогово-бюджетных взаимоотношениях с федерацией; самостоятельность бюджетов разных уровней; законодательное разграничение компетенций в сфере финансирования расходов между бюджетами федерации, субъектов федерации и местными бюджетами; соответствие финансовых ресурсов органов власти и управления выполняемым ими функциям; нормативно-расчетные (формализованные) методы организации межбюджетных отношений, в том числе предоставления

финансовой помощи [180]. *Само нарушение этих принципов создвало условия для политического торга за бюджетные ресурсы*.

Этот этап может быть охарактеризован следующим образом.

Во-первых, противоречивые изменения в вертикальной налоговой политике. В ноябре 1991 г. Россия взяла на себя доходные и расходные функции бывшего СССР и начала проводить независимую фискальную политику. К концу 1991г. на повестку дня встала необходимость *переориентации системы переговоров в разделении налогов на систему, в которой каждый источник доходов закрепляется за определенным уровнем правительства*. Ясность и прозрачность процесса распределения и размещения финансовых средств между различными уровнями правительства были провозглашены принципами новой системы. Но отсутствие четкого распределения обязанностей в правительственной вертикали по финансированию расходов не давало возможности определить объем доходов, поступающих в бюджеты различных иерархических уровней, что создавало *дополнительные условия для политического торга за источники доходов* [30, 72].

Вместо того, чтобы *основываться на нескольких понятных и ясных налоговых законах, российское налоговое законодательство базировалось на огромном числе резолюций, которые больше отражали баланс сиюминутных интересов, нежели способствовали достижению экономической эффективности, справедливости и долгосрочному развитию страны* [87]. Налоговые законы были предметом частых и непредсказуемых изменений. Законы, регулирующие НДС и налог на прибыль, претерпевали изменение 12 раз (каждый) в период с 1992 г. по 1995 г. Следствием жесткой кредитно-денежной политики явилось увеличение объема бартерных операций, что повлекло за собой расчеты посредством векселей (кредитных авизо) на субнациональном уровне [183].

Основной *причиной создавшихся проблем в фискальной системе*, в общем, и в доходной системе, в частности, *являются унаследованные слабые политические, экономические и административные институты* [245].

Затрагивая *экономические причины, доходы как федерального, так и местных бюджетов резко сократились во время первых лет реформ* (приложение 3) [238].

Снижение доходов может быть определено как «невозвратные» издержки российского правительства вследствие причин, их обусловивших.

1. Шоки предложения: либерализация цен и движение в направлении более открытой системы размещения ресурсов сузили налоговую базу как федеральную, так и субнациональную.
2. Шоки спроса: новый политический климат конца 80-х гг. обусловил кризис военно-промышленного сектора и перманентное снижение закупок военного оборудования через государственный бюджет, что повлекло за собой безработицу в этом секторе экономики и снижение доходов рабочих и, как следствие, снижение платежеспособного спроса в целом по стране.
3. Хаос в экономике, который обычно характеризует переходный период, способствовал тому, что управленцы и рабочие поняли, что отсутствует какой-либо контроль над их действиями.
4. Демонетизация (изъятие из оборота полноценных денег): кризис ликвидности национального масштаба и связанное с ним резкое сокращение использования денег в экономических операциях.

Первая попытка структурировать и легализировать необходимые изменения в российской доходной системе были предприняты в законах 1991 года “Об основах налоговой системы” и “Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР”. Была установлена многоуровниевая бюджетная система, произошли легализация, более-менее четкое установление и расширение налогово-бюджетной автономии региональных и местных властей [7]. Таблица 2.5 систематизирует основные преимущества и недостатки этого закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Закон представлял концептуальные изменения в межбюджетных отношениях в Российской Федерации. В рамках этого закона субнациональные и местные правительства *de jure* получили право вводить налоги и устанавливать налоговые ставки, не превышающие федеральный максимум. При условии применения этого документа в полном объеме, доходная система была бы полностью переключена с переговорной системы налогового разделения на чистую систему закрепления налогов.

Таблица 2.5

Преимущества и недостатки закона "Об основах налоговой системы в РФ"

Преимущества	Недостатки
• Создает формальные условия для большей открытости государственных финансов • Уменьшает возможности выделения финансовых фондов на договорной основе • Предписывает собственные источники доходов субнациональным правительствам • Определяет доходные полномочия каждого уровня правительства • Создает условия для развития субнациональными правительствами собственных налоговых баз	• Не определяет четких путей, посредством которых возможно исключить особые переговоры • Оставляет возможности для субнациональных властей влиять на центральное правительство (через восходящее перемещение налогов) • Оставляет возможности для субнациональных властей изменять в явочном порядке ставки разделенных налогов

Основным недостатком созданной налоговой системы являлось то, что она сохраняла черты советской доходной системы, которая уже была не способна функционировать в условиях рыночных отношений. Закон устанавливал восходящую систему сбора налогов от районов к областям, а затем перечисления в федеральный бюджет. Такая система представляла собой серию скрытых соглашений, то есть в ее основе лежали неявные договоры, эффекты и стимулы которых трудны для выявления. «Восходящая» система могла иметь разрушительные последствия для Российской Федерации как целостного государства, так как *ставила центр в зависимость от настроения и приоритетов регионов*.

Восходящая система налогообложения побуждала центральное правительство концентрировать свои усилия на сборе тех налогов, которые либо являются эксклюзивными доходами центра, либо в большей степени ему принадлежат. Кроме того, федеральное правительство было заинтересовано увеличивать ставки налогов, которые целиком следуют в федеральный бюджет. Очевидно, что подобные шаги вели к разрушению налоговой системы [244]. В то же время существовавшие межправительственные отношения *не побуждали регионы концентрировать усилия на сборе данных налогов на своих территориях.* Это подрывало принцип эффективного разделения фискальных полномочий в федеративном государстве.

Разделение налогов производилось по принципу их происхождения (на деривационной основе) и на основе системы регулирующих налогов. Однако оба принципа в усло-

виях переговорного федерализма и отсутствия четких критериев их применения и обоснованных формул демонстрировали низкую эффективность.

Деривационный принцип не способствовал сглаживанию горизонтального дисбаланса в стране. Чем богаче регион, тем больше он собирал налогов и, следовательно, тем большими доходами он располагал, и наоборот. *Деривационное разделение налогов усиливало региональную экономическую дифференциацию*.

Система регулирующих налогов означала, что не существовало единообразной универсальной формулы для разделения налогов. Каждый налог делится в различных пропорциях между различными уровнями правительства, в зависимости от региональных условий.

Во-вторых, до 1994 г. использовались два основных способа бюджетного регулирования: *установление для регионов дифференцированных нормативов отчислений от федеральных налогов и система выравнивающих дотаций*. Дифференциация нормативов сводилась к установлению различным регионам разных долей отчислений от общефедеральных налогов. Для размещения финансовых ресурсов все регионы подразделялись на две группы: «нуждающиеся» и «особо нуждающиеся» регионы. В 1994 году 76.5 % было распределено первой группе и 23.5% - второй. Механизмы предоставления финансовой помощи основывались на системе специальных переговоров и не базировались на каких-либо формализованных критериях.

Поскольку уровень субсидий в России значительно превышал данный показатель в странах Восточной и Центральной Европы [235], подготовительный этап реформ заключался, прежде всего, в резком урезании явных федеральных субсидий предприятиям и неадресной помощи потребителям. Подобные меры повлекли за собой сопротивление местных властей, увеличили социальную напряженность в обществе и осложнили процесс рыночных реформ [141].

В-третьих, по политэкономическому содержанию большая часть помощи предоставлялась на *необусловленной основе*. В результате реципиенты (региональные правительства) были свободны в определении целей и путей использования полученных финансовых средств, *даже если их предпочтения не согласовывались с принципами рыночной экономики и противоречили федеральной политике*. Региональные правительства проводили политику, которая включала финансовые интервенции на рынок, по-

средством которых осуществлялся контроль над ценами, компенсационными субсидиями и трансфертами, что влияло на поведение экономических агентов данного региона.

Необусловленный характер финансовой помощи предопределил экономические проблемы в масштабах всей экономической системы: федеральные фонды в основном направлялись на текущие расходы, но не инвестировались в долгосрочные проекты развития. Региональные власти предпочитали размещать федеральные фонды в форме субсидий. Значительная доля федеральных денег направлялась на потребительские субсидии, иными словами, федеральные фонды просто «съедались».

Экономические черты вертикальной помощи обусловили также политические проблемы. Н*е существовало никакой связи между попытками регионов проводить реформы и величиной федеральной помощи, иногда эти силы были разнонаправленными.* Данные МВФ показывают, что подобная трансфертная политика имела негативное влияние на процесс реформ на субнациональном уровне. Более зависимые регионы имели тенденцию тратить больше средств на субсидии. Это означает, что главными бенефициарами федеральных трансфертов являлись те регионы, которые (влияние эффекта замещения в расчет не берется) находились на более высоком уровне субсидирования и, следовательно, имели относительно низкую скорость реформ и зачастую находились в остром противоречии с федеральной экономической политикой. Федеральное правительство в действительности стимулировало «плохих исполнителей» относительно высокими трансфертами и, следовательно, *создавало ложные экономические стимулы для региональных правительств.*

Возникали нелогические последствия от размещения федеральной помощи: большинство бюджетных программ направляется в те регионы, которые находятся в оппозиции к реформаторским попыткам центра. Распределение федеральных трансфертов в России в значительной степени базировалось на политической конфронтации с федеральным правительством. Поскольку политический консерватизм в России напрямую связан с экономическим консерватизмом, то трансферты концентрировались в регионах с экстенсивными программами субсидирования. Таким образом, федеральная система грантов поддерживала те региональные правительства, которые не проводили экономические реформы, в то время как реформаторские правительства, уже добивши-

еся результатов на пути реформ, несли основное бремя экономических реформ. Более того, такая ситуация не создавала стимулов для региональных и местных властей проводить рациональную и эффективную бюджетную политику или предпринимать попытки к снижению своей зависимости от федеральной финансовой помощи.

В-четвертых, *субнациональные правительства оставались относительно свободными и в размещении тех средств, которые предоставлялись на обусловленной основе* (например, сельскохозяйственные фонды распределялись через систему фондов взаимопомощи).

«Переговорный» федерализм внес искажения в деятельность властей обоих уровней, следствием чего явились экономические потери и политическая нестабильность. Следует согласиться с Л.И.Полищуком, что центр оказался зависимым в своей деятельности от поддержки руководства регионов, а не от непосредственно выраженной воли большинства населения страны [198].

Для второго этапа (III квартал 1994 г. – II квартал 1998 г.) характерна большая формализация межправительственных отношений. Принятие в конце 1993 г. Новой Конституции России и упрочение позиций федерального центра привели к упорядочиванию межбюджетных отношений.

Закрепление принципов федерализма произошло в принятой в 1993 году Конституции РФ. Статьей 11 Конституции Российской Федерации (часть III) предусматривалась новая форма соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации - *"Договоров о разграничении предметов ведения и полномочий",* фактически началась *легализация ранее существовавших неформальных двухсторонних договоренностей.* Договорный характер взаимоотношений между органами власти разных уровней по перераспределению отдельных полномочий вытекает и из других положений Конституции. Так, в ст. 76 п.2 Конституции предусматривается, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Согласно ст. 78 п.2 "Федеральные органы исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий,

если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам". Или п.3: "Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий".

Наступление Центра породило контрнаступление субнациональных властей, в результате которых Центр был вынужден начать процесс заключения двухсторонних договоров с субъектами с существенными законодательными коррективами, учитывающими реальный статус субъектов.

Первый договор о разграничении предметов ведения и полномочий был подписан с республикой Татарстан 15 февраля 1994 года. Он дополнялся рядом межправительственных соглашений: об экономическом сотрудничестве; о взаимодействии в области охраны окружающей среды; в области высшего образования; о реализации и транспортировке нефти и продуктов нефтехимической переработки; по вопросам собственности; о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий в оборонных отраслях промышленности; об урегулировании отношений в вопросах таможенного дела; о разграничении полномочий внешнеэкономических связей; о бюджетных взаимоотношениях; о координации борьбы с преступностью и другими правонарушениями; в области банковского дела; денежно-кредитной и валютной политики. Выработанный пакет соглашений стал своего рода эталоном, моделью, на основе которой начали формироваться взаимоотношения республик с Центром. Главным принципом заключения договоров был учет национальных, материально-технических, природно-географических, демографических, политических условий в каждой конкретной республике.

Новые соглашения более или менее легализовали действительное положение дел в межбюджетных отношениях: различный статус субъектов Федерации. К 29 июля 1998 г. уже действовало 46 соглашений с субъектами Федерации. Большинство из них определили специальный фискальный режим для субъектов, подписавших соглашения. Итак, летом 1998 г. Федеративный Договор имел 46 исключений. Это позволяет заключить, что *угроза распада РФ побудила федеральное правительство нарушить федеральное законодательство*.

Следовательно, *конституционные основы фискальных отношений в России четко не определили полномочия субъектов межправительственной структуры,* но оставляли возможность для переговорного процесса, тем самым закладывая фундамент для создания, или вернее сказать, сохранения государственной системы.

Договорный и конституционный принципы взаимоотношений республик с центром стали объективно дополнять друг друга, что позволяло поддерживать некоторое политическое равновесие. В то же время, по мнению отдельных ученых, договорный принцип является лишь переходным, он закрепляет неравенство регионов и противоречит принципу бюджетного федерализма[9].

Имели место и другие важные изменения.

Во-первых, восстановлен «закрытый перечень региональных и местных налогов», в то же время ограничены права регионов по эмиссии ценных бумаг [221]. Значительное сокращение совокупных государственных расходов и доходов сопровождалось концептуальными изменениями системы предписания расходов и доходов каждому уровню правительства. В рамках политики разгосударствления доходы и расходы федерального правительства резко снизились, в то время как соответствующие региональные показатели возросли [246] (Табл. 2.6)

Таблица 2.6

Пропорции распределения расходов на собственные нужды (без учета перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой) каждого звена бюджетной системы (в % от ВНП)

Виды бюджетов	1992 г	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.
Федеральный	61.4	50.9	49.3	47.9	47.4	41.9
Консолидированные бюджеты субъектов Федерации	38.6	49.8	50.7	52.1	52.6	58.1
В том числе: - региональные	10.1	20.3	22.1	21.5	20.6	23.7
- местные	28.5	29.4	28.6	30.6	32.0	34.4

Источник: http://www.minfin.metric.ru.

[9] Анализ позиций по данному вопросу можно найти в книге: О.Кузнецова. Бюджетный федерализм // Регионы России в 1998 году.- http://pubs.carnegie.ru/books/1999/08np/05.asp [179].

Во-вторых, *передвинув основные расходные функции на субнациональный уровень и наделив регионы новыми функциональными ответственностями, центральное правительство не обеспечило пропорционального подкрепления их соответвующими региональными доходами*. Установление обязательных социальных минимумов привело к росту объемов «федеральных мандатов» (расходных обязательств субнациональных властей, вызванных принятыми и введенными в действие федеральными социальными законами).

Особенностью Российской системы закрепления доходов и расходов оставалась практика первоочередного закрепления доходов за субнациональными правительствами, предшествовавшего предписанию расходов. Передача расходных функций по защите потребителей на субнациональный уровень без передачи соответствующих доходных источников является только одним примером подобной ситуации. В результате такой политики к концу 1998 г. соотношение доходов и расходов в значительной степени варьировалось между регионами: от 150 % в Московской области до 22 % в Республике Тува (приложение 4).

В-третьих, с 1994 г. для всех регионов были установлены единые нормы отчислений от федеральных налогов.

В-четвертых, в рамках созданного в составе федерального бюджета Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) стали использоваться трансферты. Они стали первым и единственным механизмом предоставления финансовой помощи регионам, распределение средств которого базировалось на специальных расчетах. Источники формирования Фонда и доли регионов в нем утверждались в принимаемых ежегодно законах о федеральном бюджете и являлись предметом принципиальных изменений [139].

Наряду с трансфертами сохранился ряд механизмов оказания финансовой помощи регионам [143, 144]. Это взаимные расчеты, дотации, субвенции, бюджетные ссуды. Методика расчета причитающихся регионам трансфертов из ФФПР с момента его возникновения претерпела значительные изменения (приложение 5). Включение других налогов, помимо НДС, в число источников формирования ФФПР, сделало его доходы более устойчивыми и предсказуемыми. Кроме этого, произошел отказ от деления регионов на «нуждающиеся» и «особо нуждающиеся». К 1999 г. удалось отказаться от субъективных показателей фактических расходов [138, 139].

Рис.2.2. Структура финансовой помощи в Российской Федерации

Таким образом, новая система межправительственной помощи представляла собой движение к более прозрачным методам распределения и размещения федеральных финансовых средств, и принципы ее построения в общих чертах соответствовали политэкономической системе отношений, возникающих в правительственной вертикали. Однако предоставление большинства грантов на необусловленной основе, через множество каналов и слишком большому числу реципиентов в сочетании с низким реальным выравнивающим эффектом требовало продолжения реформирования этой части межправительственных отношений.

Созданная на этом этапе система межбюджетных отношений частично соответствовала, по крайней мере, внешним признакам бюджетного федерализма.

Третий этап (III квартал 1998-2002 гг.) связан с принятием Налогового и Бюджетногоь Кодексов РФ и Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ, формализацией и унификацией межбюджетных отношений и стал следующим шагом на пути развития модели бюджетного федерализма в России.

Во-первых, произошло усиление унификации межбюджетных отношений (с 1998 г. прекращено подписание соглашений с субъектами федерации). Некоторые субъекты Федерации (Вологодская, Ульяновская области, Хабаровский край) выступили с ини-

циативой о досрочном прекращении действия двухсторонних соглашений. С 2001 г. приведены в соответствие с бюджетным и налоговым законодательством взаимоотношения с бюджетами республик Татарстан и Башкортостан.

Во-вторых, продолжением налоговой реформы стало принятие в 1998 г. Налогового Кодекса РФ (НК) и Бюджетного Кодекса РФ (БК) [2, 3]. В главе 11 БК проведено разграничение между федеральными расходами, расходами субъектов Федерации и местными. Более того, впервые в БК включено понятие «межбюджетные отношения». В нем прописана юрисдикция федеральных, региональных и местных властей в налоговых ставках (табл. 2.7).

Таблица 2.7

Разделение налогов на федеральные, региональные и местные в соответствии с Налоговым кодексом РФ

Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги
Налог на добавленную стоимость	Налог на имущество организаций	Земельный налог
Акцизы на отдельные виды товаров (услуг) и отдельные виды сырья	Налог на недвижимость	Налог на имущество физических лиц
Налог на прибыль (доход) организаций	Дорожный налог	Налог на рекламу
Налог на доход от капитала	Транспортный налог	Налог на наследование или дарение
Налог на доходы физических лиц	Налог на игорный бизнес	Местные лицензионные сборы
Единый социальный налог	Налог с продаж	
Государственная пошлина	Региональные лицензионные сборы	
Таможенная пошлина и таможенные сборы		
Налог на пользование недрами		
Налог на добычу полезных ископаемых		
Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов		
Сбор на право пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами		
Лесной налог		
Водный налог		
Экологический налог		
Федеральные лицензионные сборы		

Источник: Налоговый кодекс Российской Федерации

В налоговой системе РФ произошли кардинальные изменения. *Прекращена практика восходящей налоговой системы*, которая ставила центр в зависимость от поведения регионов, а также являлась угрозой для сохранения России как целостного госу-

дарства. В настоящее время разделенные налоги (налог на прибыль) поступают в региональный и федеральный бюджет независимо друг от друга. Доходы региональных бюджетов увеличились (по сравнению с 1992 г.), что произошло благодаря росту как собственных доходов регионов, так и федеральной помощи (приложение 6).

В то же время новая редакция *Налогового Кодекса количественно не разделяет налоги между уровнями бюджетной системы*. Согласно этому документу, местные правительства теряют источники доходов в абсолютном измерении, но изменяется структура их доходов (табл. 2.8). Наиболее важным изменением, касающимся долгосрочного развития субъектов Федерации, являлось следующее: субнациональные бюджеты теряли подоходный налог, который являлся одним из наиболее производительных и «перспективных» налогов. В то же время увеличивалась доля косвенных налогов.

Таблица 2.8

Сравнительная таблица предполагаемых изменений по налоговым поступлениям в бюджеты территорий

	Миллионы руб.			Проценты		
	Действующий кодекс	Новый кодекс	Изменения	Действующий кодекс	Новый кодекс	Изменения
Налоги	*305.32*	*294.26*	*-11.06*	*100*	*100*	
Подоходный налог	*147.23*	*130.56*	*-16.67*	*48.22*	*44.37*	*-3.85*
Налог на прибыль	67.19	49.98	-17.21	22.01	16.98	-5.03
Персональный подоходный налог	80.04	80.58	+0.54	26.22	27.38	+1.16
Косвенные налоги	*110.35*	*90.58*	*+35.58*	*36.02*	*30.78*	*+12.77*
НДС	*55.00*	39.18	+0.33	*18.01*	13.31	+0.59
Акцизы	38.85	17.8	+1.65	12.72	6.05	+0.76
Налог с продаж	16.15	33.6	+33.6	5.29	11.42	+11.42
Налог на имущество	*43.23*	*43.23*		*14.16*	*14.69*	*+0.50*
Налог на имущество физических лиц	0.76	0.76		0.25	0.26	+0.01
Налог на имущество организаций	42.37	42.37		13.88	14.40	+0.52
Налог на наследство	0.10	0.10	-----	0.03	0.03	
Налог на использование природных ресурсов	*24.06*	*23.6*	*-0.46*	*7.88*	*8.02*	*+0.14*
Налоги на фонд заработной платы	*3.62*		*-3.62*	*1.19*		*-1.19*
Прочие налоги и сборы	*32.18*	*6.29*	*-25.9*	*10.54*	*2.14*	*-8.4*
Дорожный фонд	*51.40*	*40.8*	*-10.6*			
Итого (бюджеты и дорожные фонды)	**356.72**	**335.06**	**-21.66**	*100*	*100*	

Источник: http://www.cityline.ru/politika/raznoe.

Количественное разделение доходов до и после налоговой реформы проиллюстрировано в таблице 2.9. Необходимо отметить, что в последние годы доли разделения доходов варьировались незначительно, по сравнению с началом 90-х гг. Это является положительным признаком изменения межправительственных бюджетных отношений.

Таблица 2.9

Разделение налогов между федеральным и консолидированными региональными бюджетами

Налоги	Годы	Федеральный бюджет	Консолидированные региональные бюджеты
Налог на прибыль	1994 – I кв.1999 С I кв. 1999 2002	По ставке 13 % По ставке 11% 7.5 %	По ставке не свыше 22 %, для банков, кредитных учреждений, страховых организаций, бирж и иных предприятий – по прибыли, полученной от посреднических организаций и сделок – по ставке не свыше 30% По ставкам 19 % и 27 % соответственно По ставке 14.5 %
НДС (за исключением НДС на импортные товары, а также драг.металлы)	1994 – I кв.1999 С I кв. 1999 2002	75 % 85 % 100 %	25 % 15 % -
Подоходный налог	1994, 1997-1999 1995-1996	0 % 10 %	100 % 90 %
Акцизы на питьевой спирт, водку и ликероводочные изделия	1994-1999	50 %	50 %
Прочие акцизы (за исключением акцизов на импортные товары, нефть, газ, уголь, бензин, автомобили)	1994-1999	0 %	100 %
Налог на покупку иностранных денежных знаков	1997 1998-1999	100 % 60 %	0 % 40 %
Земельный налог	1994-1995 1996-1999 с 2003	20 % 30 % -	20 % - в собственно региональные бюджеты, 60 % в местные бюджеты 20 % - в собственно региональные бюджеты, 50 % в местные бюджеты 50 % в регион., 50% - в местные бюджеты
Специальный налог с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства РФ и обеспечения устойчивой работы предприятий этих отраслей	1994 1995-1996	80 % 67 % Отменен	20 % 33 %
Платежи за пользования природными ресурсами	1994-1999	Отдельные нормативы по различным видам платежей	

Источник: Федеральный бюджет и регионы. М.: Диалог, 1999, с. 37.

В то же время отсутствие по сей день строгой системы разделения доходных ставок ведет к неопределенности в построении региональных бюджетов, и это ставит нижестоящие власти в зависимость от центра. Более того, современная система разделения налогов не имеет четких критериев определения долей подоходного налога и НДС, перечисляемых субнациональными правительствами.

В-третьих, наиболее существенные изменения в методику расчета трансфертов были внесены в 1999 г. вследствие принятия «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 гг.» [23].

Осуществлен переход к более прозрачной и объективной методологии распределения средств ФФПР, предусматривающей эффективное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и создание стимулов для осуществления на региональном уровне рациональной бюджетной политики.

В своем развитии методика распределения средств из ФФПР прошла несколько стадий. Первый шаг был предпринят в 1999 году.

Во-первых, произошел отказ от покрытия «расчетного превышения расходов над доходами» (дефицита) региональных бюджетов, поскольку такая политика не стимулировала сокращения непроизводительных расходов и усилия налоговых властей по увеличению собираемости налогов. При существовавшей практике регионы, повышающие собираемость налогов и сокращающие нерациональные расходы, например, на жилищно-коммунальное хозяйство, теряли трансферты. Вместо этого было введено распределение трансфертов по принципу ***«гарантированного минимума»***.

Во-вторых, вместо фактических расходов в основу методики распределения трансфертов были положены экономически обоснованные расходы, размер которых стал определяться на основе ***индекса бюджетных расходов***. Индекс бюджетных расходов (ИБР) показывал для конкретного региона, во сколько раз дороже или дешевле, по сравнению со среднероссийским значением, обходится в нем производство одного и того же объема бюджетных услуг. Он учитывал множество объективных факторов, таких, как районный коэффициент к заработной плате, уровень цен, доступность транспортных путей, структура населения и пр.

Целью утверждения новой формулы расчета трансфертов являлось создание стимулов к повышению собственных доходов субъектов Федерации. Формулу можно представить в следующем виде:

$$Т_i = (D_0 – Д_{прi}) * ИБР_i * Ч_{нi}$$

где $Т_i$ – расчетный объем трансферта данному субъекту Федерации (при $Т_i › 0$); D_0 – уровень приведенных среднедушевых бюджетных доходов, до которого проводится выравнивание (уровень доходного выравнивания); $Д_{прi}$ – приведенные собственные среднедушевые бюджетные доходы данного субъекта Федерации; $ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов данного субъекта Федерации; $Ч_{нi}$ - численность населения данного субъекта Федерации.

В результате использования этой формулы с 1999 г. расчетные трансферты обеспечивали для всех дотационных регионов одинаковое значение скорректированных душевых налоговых доходов. В итоге приведенные среднедушевые бюджетные доходы субъектов Федерации повышались до максимально возможного, при заданном объеме Фонда, уровня. Для дотационных регионов он становился одинаковым, но не выше, чем у регионов, не получающих трансфертов (рис.2.3).

Однако *приведенная формула не разрешила всех проблем*. Во-первых, изменения затронули только одну сторону бюджетного выравнивания – расходные потребности. Доходы регионов оценивались на основе фактических поступлений в базовом году, что подрывало стимулы к повышению собираемости налогов. Эта практика сохранилась и при расчете трансфертов на 2000г.

Во-вторых, не удалось в полном объеме соблюсти заложенные в формуле принципы выравнивания. В результате решения трехсторонней рабочей группы был достигнут некий политический компромисс, который «смягчил» переход к новым пропорциям распределения финансовой помощи, но были нарушены критерии выравнивания, а также резко возросло число недовольных регионов. В результате, скорректированные значения трансфертов отклонялись от расчетных, хотя предельное значение отклонения составляло 35%.

Рис. 2.3. Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в соответствии с методикой расчета трансфертов на 2000г. (Источник: Федеральный бюджет и регионы. М.: Диалог, 1999, с. 60)

В-третьих, недостатком предоставления трансфертов являлось несоответствие фактических и утвержденных долей субъектов Федерации в ФФПР (рис. 2.4). Фактические доли регионов в общей финансовой помощи также не соответствовали утвержденным долям [91]. В подавляющем большинстве субъектов Федерации соотношение фактических и утвержденных долей менялось от года к году. Причины таких несоответствий носят, скорее всего, субъективный характер.

В-четвертых, низкий выравнивающий эффект. Как отмечалось выше, предоставление финансовой помощи направлено на устранение межрегионального дисбаланса. Несмотря на то, что в результате предоставления финансовой помощи «богатые» регионы остаются в основном «богатыми», а «бедные» - «бедными», при оценке выравнивающего эффекта по изменению душевых доходов прослеживается та же закономерность, что и при оценке по бюджетному дефициту. Во многих случаях в результате перераспределения доходов в более выгодное положение попадают менее финансово обеспеченные регионы (например, Чукотский автономный округ).

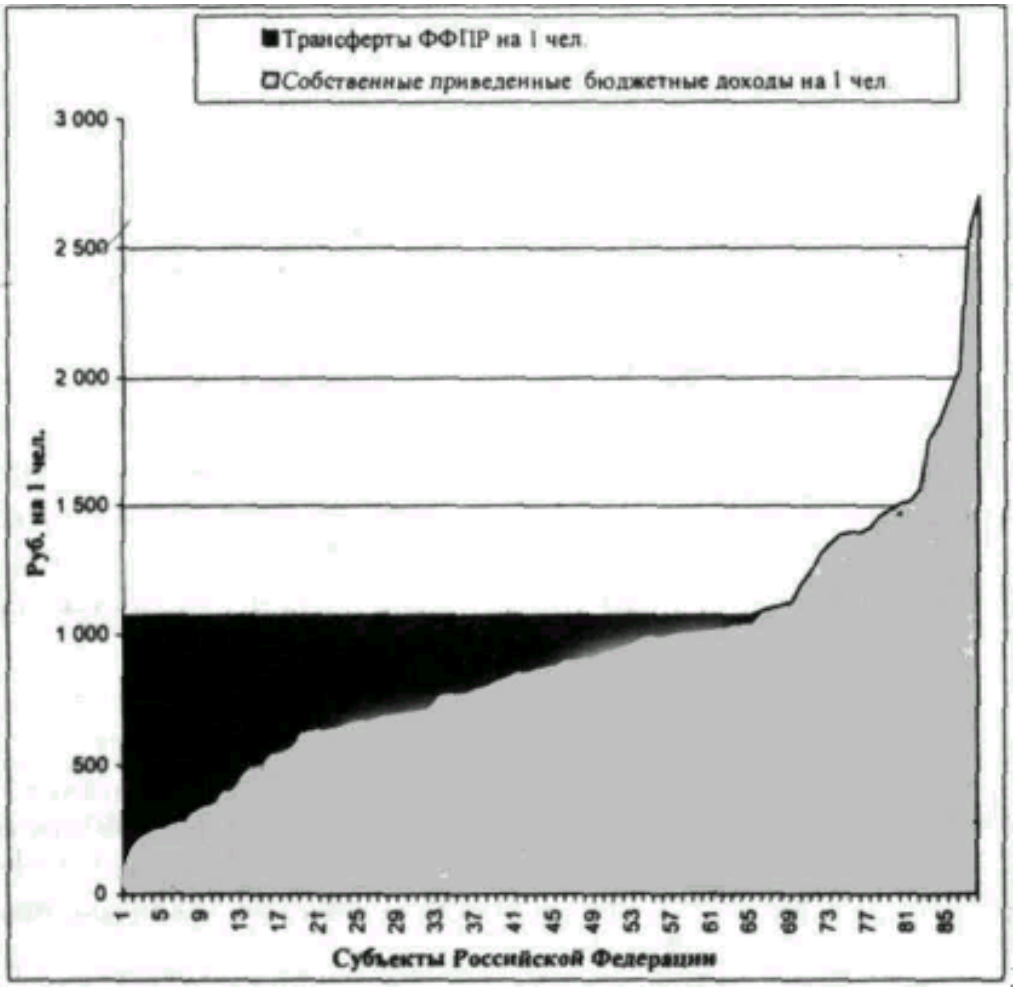


Рис. 2.4. Соотношение долей регионов в ФФПР (утвержденных и фактических) и финансовой помощи
(Источник: Федеральный бюджет и регионы. М.: Диалог, 1999, с. 65)

Определенные успехи были достигнуты в сокращении дублирующих потоков. Например, средства, выделяемые на северный завоз и частичную целевую помощь для выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей, были включены в общий объем трансфертов, были отменены субсидии городу Москве. Основное бремя субсидий было сдвинуто с агропромышленного сектора на международную торговлю как в процентах от общих субсидий, так и в процентах от ВНП [107]. Российская система межбюджетной помощи претерпела изменения (в количественных и качественных характеристиках) после разрушения СССР (приложение 7) [175].

В 2000 году были предприняты очередные шаги по совершенствованию методики распределения трансфертов из ФФПР. Во-первых, применен ***комбинированный метод*** распределения трансфертов: 80% их стало распределяться по принципу «про-

порционального выравнивания» до среднероссийского минимума и 20% - по принципу «гарантированного минимума». Во-вторых, индекс бюджетных расходов стал рассчитываться по единой формуле для всех регионов, индивидуальные согласования исключались. В-третьих, была реформирована доходная часть методики. Теперь не только расходы, но и доходы региональных бюджетов стали определяться на основе объективных критериев, а именно, на базе расчета ***налогового потенциала региона*** и валового регионального продукта (ВРП) – суммы добавленных стоимостей предприятий региона.

При расчетах трансфертов на 2001 год методика расчета налогового потенциала была усовершенствована. ***Индекс налогового потенциала*** рассчитывался как отношение ВРП на душу населения в регионе к среднероссийскому значению этого показателя, полученный индекс умножался на поправочный коэффициент, характеризующий отраслевую структуру экономики.

И, наконец, в апреле 2002 года на семинаре Центра фискальной политики, посвященного реформированию межбюджетных отношений, был предложен новый вариант методики распределения трансфертов из Федерального Фонда финансовой поддержки регионов, в котором индекс налогового потенциала региона оценивался на основе базы налогообложения.

Доля ФФПР в расходах федерального бюджета к 2001 г. достигла докризисного уровня, что подтверждает тенденцию к формализации межбюджетных отношений (табл. 2.10).

Таблица 2.10

Объем ФФПР в 1994-2001 гг. и его доля расходной части утверждаемого федерального бюджета

Показатели	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Объем ФФПР, млн.руб (до 1998г.- млрд.руб.)	11.9	23.6	39.2	52.9	39.2	33.7	57.4	100.3
Доля в расходах федерального бюджета, %	6.1	8.3	9.0	10.0	7.8	5.9	6.7	8.4

Источник: Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков/ Институт "Восток-Запад". - М.: МАКС Пресс, 2001

В-четвертых, важным достижением можно считать небезуспешную попытку решения проблемы «нефинансируемых мандатов» и нахождения альтернативных эффек-

тивных способов достижения гарантированных государством социальных минимумов. К «нефинансируемым мандатам» относятся финансовые обязательства региональных и муниципальных органов власти, обусловленные принятыми федеральными законодательствами, но не подкрепленные соответствующими ресурсами. Теоретически, сущствуют четыре способа решения проблемы «нефинансируемых мандатов»: 1) передача их на федеральный уровень, 2) предоставление целевых субвенций или компенсаций со стороны федерального бюджета бюджетам нижестоящего уровня, 3) отмена, приостановление соответствующих законов, 4) сокращение самих гарантий в части, необеспеченной источниками финансирования.

Российские законодатели выбрали комбинацию 2-ого и 4-ого способов. Прежде всего, была произведена инвентаризация «федеральных мандатов» и их сокращение [218]. Инвентаризация выявила, что в 1998 году общий объем самых крупных «федеральных мандатов» составлял 7,7% ВВП, или 60% доходов региональных бюджетов. Их фактическое финансирование составляло лишь 30%, в региональном разрезе этот показатель колебался в пределах от 100% до менее 5%. По детским пособиям уровень финансирования в среднем по стране составлял 39%, по закону «О ветеранах» - 29%, по закону «О социальной защите инвалидов» - 21% [78, с. 114-115].

Решение проблемы прошло несколько стадий. В 2000 году «федеральные мандаты» попытались учесть в индексе бюджетных расходов, который входил в формулу расчета трансфертов из ФФПР. Однако попытка присоединения их к основной массе трансфертов оказалась мало успешной.

В 2001 году для финансирования «федеральных мандатов» был создан специальный Фонд компенсаций. Средства фонда формировались за счет аккумуляции 15% налога на добавленную стоимость. Они распределялись по двум направлениям: для выплаты пособий на детей и на обеспечение реализации федерального закона «О социальной защите инвалидов». Для финансирования закона «О ветеранах» после долгих думских баталий было решено передать 15% подоходного налога в бюджеты субъектов Федерации.

Помощь из Фонда компенсаций представляется в виде субвенций всем субъектам Федерации, размер которых определялся пропорционально численности соотвествующих категорий граждан, с учетом районного коэффициента. Введение такой практики имело несколько положительных результатов. Регионы стали более заинтересованными в сборе НДС. Субвенции Фонда компенсаций породили гораздо более высокий вы-

равнивающий эффект, чем трансферты ФФПР. Приведем одно из наиболее убедительных доказательств последнего. «Объясняется это тем, что налоговая база НДС размещена крайне неравномерно. По данным за 1999 г., 17% от общероссийского объема региональной части НДС поступает в бюджет Москвы, где проживает менее 6% населения страны, около 2/5 – в бюджеты «первой пятерки» регионов с численностью населения 17%, 55% общего объема региональной части НДС сосредоточено всего лишь в 10 субъектах Федерации, доля которых в численности населения страны составляет 28%, тогда как на долю 50 субъектов Федерации, сосредотачивающих 40% населения страны, приходится лишь 20% общих поступлений НДС в региональные бюджеты» [78, с. 120]. Таким образом, перераспределение НДС не приводит к серьезному ухдшению бюджетной обеспеченности наиболее богатых регионов, но существенно увеличивает доходы наименее обеспеченных, которые выигрывают в 3 и более раз.

В-пятых, особое значение стало придаваться целевым инвестиционным грантам, распределяемым на конкурсной основе. Фонд регионального развития был создан в 2000 году и предназначен для финансирования федеральных программ развития регионов и дополнительной финасовой помощи высокодотационным регионам. Фактически этот фонд упорядочил практику финансирования инвестиционных программ и программ социально-экономического развития регионов, число которых в 1998 году насчитывалось 28, в 1999 – 36, а в 2000 – 42 программы с общим объемом финасирования, соответственно, 2300, 1500 и 2200 млн. деноминированных рублей [78, с.94].

В-шестых, в 2001 году создан Фонд развития региональных финансов, который предназначен для технической поддержки регионов, проводящих мероприятия по оздоровлению региональных бюджетов, реформированию бюджетной системы и бюджетного процесса. Его источником является кредит Международного банка реконструкции и развития (МБРР), а средства фонда распределяются на конкурсной основе регионам, которые справились с заявленными программами бюджетных реформ.

В-седьмых, наметилось согласование экономических интересов законодательной и исполнительной власти посредством создания трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений, включающей представителей Правительства РФ, Государственной Думы и Совета Федерации и Рабочей группы при Минфине, объединившей около 30 субъектов Федерации.

В-восьмых, Центром фискальной политики и Комиссией при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения был разработан проект федерального Реестра расходных обязательств.

Таким образом, на III этапе были созданы институциональные основы реформирования и развития в России реального бюджетного федерализма.

Сложившуюся систему бюджетного федерализма в современной России можно представить в виде схемы, описывающей внутренние политико-экономические отношения, возникающие между уровнями государственной власти (рис. 2.5).

В результате эволюционного развития российская модель бюджетного федерализма приобрела следующие особенности.

1. Теперь эта система строится *на первоочередном распределении расходных полномочий, однако все еще нет четкого предписания доходных источников различным уровням бюджетной системы*.

2. До сих пор нерешенной проблемой российского бюджетного федерализма является *черезмерная централизация налогово-бюджетных полномочий*. Так, на сегодняшний день более 90 процентов налоговых доходов региональных бюджетов формируется за счет регулирующих налогов, то есть отчислений от федеральных налогов, причем расщепление ставок ежегодно пересматривается. Принцип деривационного распределения доходов в российской системе бюджетного федерализма все еще работает слабо: как по объективным причинам (наличие региональной асимметрии налоговых источников доходов, макроэкономическая нестабильность), так и вследствие субъективных причин (борьба интересов).

3. *Собственные налоговые источники субфедеральных властей скудны и неустойчивы*. На протяжении 10 последних лет наблюдалось неуклонное увеличение расходов бюджетов субъектов Федерации (приложение 8), в то время как доходная база региональных бюджетов формировалась с большим опозданием, была подвержена гораздо более частым и существенным пересмотрам. Результатом подобного порядка стали масштабная *вертикальная несбалансированность и хронические дефициты региональных бюджетов*.

Сокращение налоговой нагрузки, проводимое в рамках реформы налоговой системы, по признанию большинства специалистов, фактически произошло за счет уменьшения доходов региональных и местных бюджетов. В результате наметившаяся в 90-х годах тенденция к увеличению доли региональных и местных бюджетов после

августовского кризиса 1998 года сменилась на противоположную. Доля федерального бюджета в консолидированном бюджете Российской Федерации с 1998 по 2002 год увеличилась с 47,7 до 63,2 процента. По оценкам экспертов, в 2003 году она должна снизиться до 60,2 процентов. Таким образом, доля региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета составляет 39,8 процента, в то время как расходные обязательства региональных и местных бюджетов составляют 48 процентов обязательств консолидированного бюджета. Иными словами, 8,2 процента обязательств регионов и муниципалитетов не имеют финансового обеспечения.

В то же время в связи с принятием закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», на повестке дня стоит не только укрепление субфедеральных бюджетов, но и сокращение масштабов прямого и косвенного регулирования региональных и местных функций. Атавизмом современной фискальной системы можно считать наличие федеральной тарифной сетки, согласно которой в настоящее время определяются размеры заработной платы всех госслужащих федеральных, региональных и муниципальных учреждений.

4. Непрозрачность налоговой системы, с нечеткими принципами предписания и разделения доходов, содержит в себе потенциальную *возможность воспроизведения переговорной основы* для определения долей налогов в доходах региона.

5. *Политика, проводимая в сфере межправительственных отношений, не привела к снижению степени межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности регионов.* По уровню дифференциации фискальных доходов на душу населения Россия и сейчас значительно опережает развитые страны. Даже в 2000 г. различие в налоговых доходах субнациональных бюджетов в расчете на одного человека в РФ составляло 75,6 раза, в Германии - 8,1 раза, в Канаде - 1,6 раза[10] (рассчитано на основе данных таблицы 2.11.). Этот горизонтальный диспаритет объективно требует *большей централизации налоговых доходов* для последующего перераспределения между регионами. Одновременно он означает, что *выравнивающая функция межбюджетных отношений продолжает превалировать над стимулирующей функцией.* Это подавляет экономический рост, порождает иждивенческие настроения и подрывает стимулы регионов к развитию собственной налоговой базы.

[10] Рассчитано на основе данных Минфина: [54].

Таблица 2.11

Налоговые доходы субнациональных бюджетов в расчете на 1 человека (по регионам) в некоторых федеративных государствах (раз)

Государство	Минимальное значение	Максимальное значение
Россия	0.12	9.07
ФРГ	0.29	2.36
США	0.40	3.40
Канада	0.68	1.08

Источник: Минфин России. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

6. *Не до конца прозрачными остаются критерии и процедуры распределения межбюджетной помощи*. Несмотря на явные достижения, в 2001г. только 60% финансовой помощи распределялось по формализованным каналам (трансферты из ФФПР в совокупности с субвенциями и субсидиями из Фонда компенсаций);
до конца не решена проблема финансирования необеспеченных мандатов, которые ложатся тяжелым бременем на региональные и местные бюджеты и подрывают принципы фискального федерализма и местного самоуправления.

7. Созданию эффективной модели бюджетного федерализма препятствует *легислитимная неопределенность бюджетного статуса муниципальных образований*. Из 30 тысяч местных территориальных единиц, имеющих органы административного управления, статус муниципальных образований имеют только около 12 тысяч единиц, а самостоятельные бюджеты - менее 5 тысяч. Если взаимоотношения федерального центра и субъектов федерации в целом прошли долгий и достаточно эффективный путь рационализации, то во взаимоотношениях субъектов федерации и муниципальных образований отсутствует транспарентность и формализованность, а реформирование этой вертикали находится на начальном этапе своего развития.

8. Велика *непрозрачность региональных и местных бюджетов*. Всеобщее распространение получила околобюджетная деятельность, практикуется создание внебюджетных фондов, формируемых средствами крупных налогоплательщиков, получающих налоговые льготы за счет основных налогов, в том числе отчисляемых в федеральный бюджет. Поскольку эти фонды не являются объектом законодательного регулирования, часть бюджетной деятельности уходит в тень, субфедеральными властями провоцируется сознательное увеличение дефицитов бюджетов и завышаются требова-

ния к трансфертной системе, возникает феномен мягких бюджетных ограничений. Описанную выше практику можно рассматривать и как форму бюджетного оппортунизма. Для решения проблемы требуется создание эффективных институтов контроля за использованием бюджетных ресурсов, аудита эффективности управления общественными финансами, а также введение процедуры банкротства муниципальных образований.

9. Объектом внутригосударственного спора остается подчиненность предприятий, находящихся в государственной собственности. Однако еще более ожесточенная борьба ведется на уровне субъектов федерации по поводу собственности на бюджетообразующие предприятия. В отдельных регионах, например, Башкортостане, разработаны надежные механизмы и установлены барьеры, препятствующие скупке наиболее доходопроизводящих предприятий региона. В других субъектах областная власть нередко демонстрирует безответственность, в лучшем случае закрывая глаза, в худшем - создавая благоприятные условия для скупки предприятий крупными компаниями, принадлежащими московским олигархам.

Новая концепция и порядок реформирования межбюджетных отношений закреплены в «Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.». Однако не для всех указанных выше проблем в ней найдены пути разрешения.

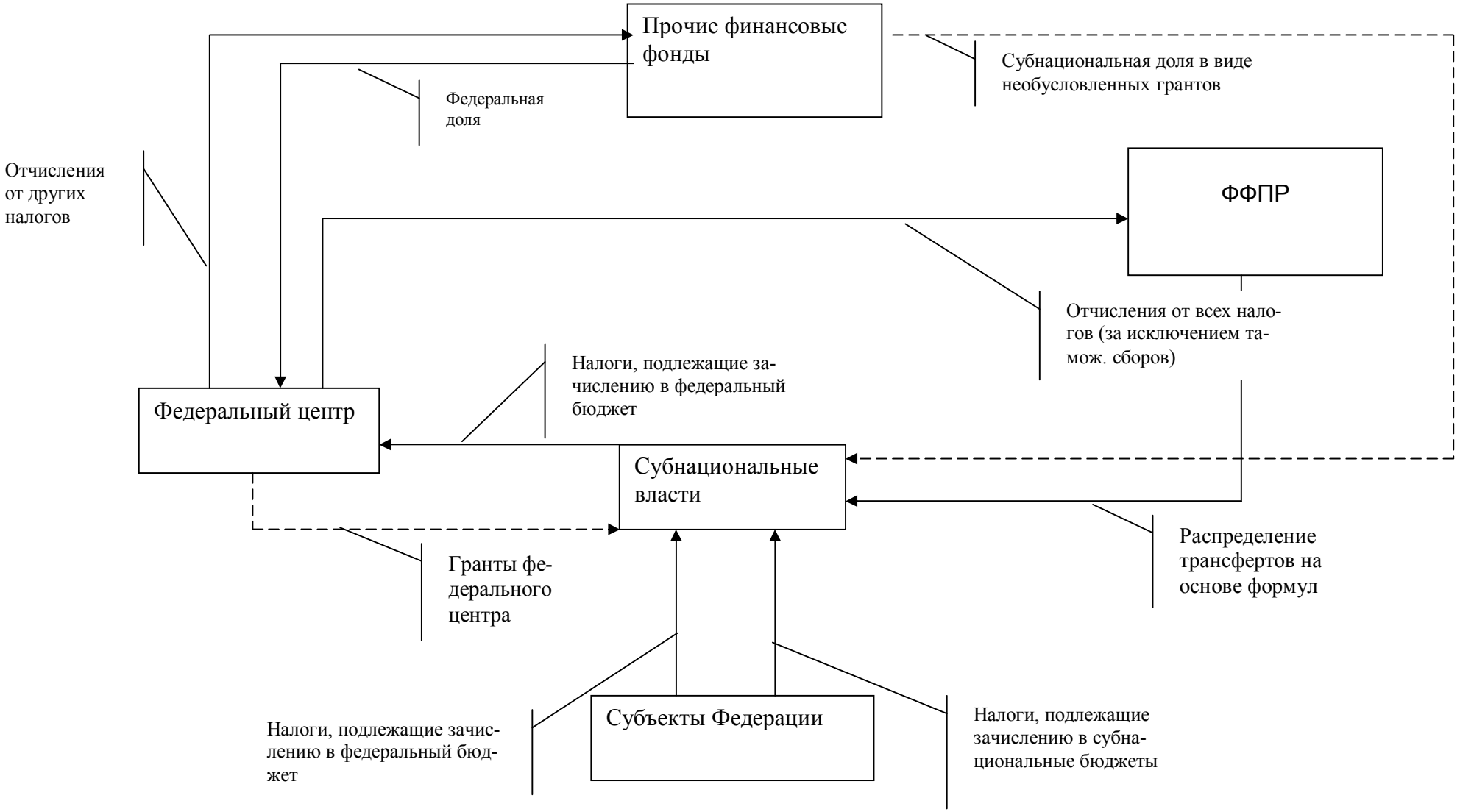


Рис. 2.5. Существующая модель бюджетного федерализма в Российской Федерации

2.4. Проявления оппортунизма в сфере межбюджетных отношений как стимул институционального развития

Следует выделить некоторые, наиболее типичные для России формы экономического оппортунизма в сфере межбюджетных отношений.

1. Отказ от перечисления налогов в федеральный бюджет, заявление о введении “одноканальной системы” сбора налогов. Такие действия активно практиковали республики Башкирия, Татария, Чечня, Якутия в 1992-1993 гг. Они имеют тенденцию повторяться каждый раз, когда Россия сталкивается с очередным финансовым кризисом. Так, в разгар кризиса 1998 года президентом Калмыкии К. Илюмжиновым было сделано заявление о суверенитете республики и отказе от обязательств перед федеральном бюджетом. Самое страшное, что ***политика “бюджетного сепаратизма” чрезвычайно заразительна, она является своего рода “институциональной ловушкой”: чем больше регионов следует ей, тем меньше у других регионов оснований, желаний и возможностей исполнять взятые на себя обязательства***. И действительно, политика “бюджетного сепаратизма” позволяла союзным республикам распоряжаться большими ресурсами, за счет которых финансировались региональные программы, что повышало заинтересованность населения в отделении республики в самостоятельное государство. В то же время бремя финансирования общефедеральных социальных программ, фундаментальной науки, вооруженных сил, поддержки депрессивных регионов возлагалось на те регионы, которые добросовестно исполняли свои обязательства. Таким образом возникали неравные условия для регионов, и единственным способом избежать печальной участи “дойной коровы” было следование практике “бюджетного сепаратизма”.
2. Выбивание межбюджетных льгот и привилегий. Например, по данным А.Н. Аринина, “в 1994 году в результате "особого" межбюджетного режима Башкортостан перечислил в федеральный бюджет лишь 12% всех собранных налогов, Татарстан - 16, Карелия - 5, Ингушетия - 11%, а Саха (Якутия) вообще ничего. В то же время Москва перевела в федеральный бюджет 40% всех собранных налогов, Московская и Нижегородская области - по 42, Санкт-Петербург - 43, Самарская область - 45% и т.д.” [149]. ***Формируется особый тип национального (ре-***

гионального) сознания, когда выбивание бюджетных льгот и привилегий рассматривается как сила политического лидера, его авторитет в Центре, что обеспечивает ему успех на очередных выборах. Так, победа губернатора Магаданской области в 2000 году местными политологами связывалась именно с созданием (при его правлении) на территории республики свободной экономической зоны. Такого рода поведение также можно рассматривать как своего рода "институциональную ловушку": поведение неэффективно, разрушительно, с точки зрения общегосударственных интересов, но оно весьма продуктивно, так как обеспечивает единство интересов регионального лидера и населения, проживающего на вверенной ему территории.

3. Попытки скрыть реальные бюджетные возможности региона, прикинуться "бедной овечкой", сослаться на прошлую историческую несправедливость (типа: "регион всегда получал от центра меньше, чем другие, этим объясняется его более низкий уровень бюджетного потенциала"). И снова "ловушка". Потому что нет никакого смысла изыскивать внутренние источники покрытия расходов, проводить мероприятия по улучшению сбора налогов, экономии, уменьшению нерациональных расходов, когда доходы можно получить более легким путем - путем перераспределения федерального бюджета.
4. Предоставление самому себе льготных условий, создание особых, привилегированных условий. Одной из наиболее ярких форм наделения себя самого полномочиями было создание в Калмыкии без уведомления Федерального центра оффшорной зоны, позволившей привлечь огромные российские капиталы, которые обеспечивали в том числе и дополнительные доходы республиканского бюджета. Кроме того, в обход федерального законодательства Президент Калмыкии становится президентом корпорации "Калмыкия", владеющей пакетами акций крупнейших предприятий. А 5 тысяч предприятий оффшорной зоны за представленные им налоговые льготы ежегодно перечисляют 30 млн. дол непосредственно в расчетный фонд "Фонда программ президента Республики Калмыкия" [179].
5. Другой формой экономического оппортунизма стало переведение органами государственной власти автономий и ряда краев и областей РСФСР под свою юрисдикцию материальных и природных ресурсов, которые находились на их территориях. Неравномерность распределения природных ресурсов, а также разный

уровень развития материально-технической базы нередко воспринимается регионом как право на извлечение ренты за счет других регионов. Например, уровень производства в расчете на душу населения национального дохода и ВВП в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах заметно выше, чем в других регионах. В них сосредоточено 92,5 % запасов российского газа (соответственно 89% - в Ямало-Ненецком и 3,5% - в Ханты-Мансийском) и 50,7% нефти (11% и 39,7%). Чтобы избавиться от функции доноров, указанные округа начали усиленно проводить политику сепаратизма по отношению к Тюменской области, в которую они входят. Политику присвоения рентных доходов проводит и республика Саха, на территории которой добывается 99,5% всех российских алмазов. Например, в 1995 году федеральный бюджет вообще не получал налоговых доходов от разработки этих месторождений и продажи алмазов, напротив, государство выделило для этих целей беспроцентный кредит из федерального бюджета в размере 2 млрд. долл.

6. Попытки установить контроль за ситуацией на региональном рынке посредством ограничения доступа других покупателей, вплоть до учреждения пограничного режима. Например, после августовского кризиса 1998 года ряд регионов, в частности город Москва, ввели особые пограничные посты, наложили прямые запреты на вывоз продовольствия из региона.
7. Прямые антирыночные действия, направленные на торможение реформ - в виде государственного регулирования цен, прямого вмешательства в деятельность хозяйственных агентов, ограничения свободы торговли, а также эмиссии денежных суррогатов. Примером может служить Ульяновская область, где длительное время сохранялась карточная система распределения продуктов.
8. Подталкивание местного населения к национальным демонстрациям, митингам, игнорированию выборов, референдумов, развертывание в СМИ национальной пропаганды. Примером такого поведения являются и проходившие в республиках в 1991-1992 годах съезды национальных движений, и состоявшаяся 2 ноября 2000 года демонстрация в республике Марий-Эл против принятия федерального бюджета на 2001 год в третьем варианте.

9. Перекладывание ответственности. Иными словами, объяснение невыполнения обязательств по заработной плате, пенсиям, пособиям неперечислением трансфертов из федерального бюджета.
10. Закрепление в статьях регионального законодательства полномочий, прямо противоречащих Конституции РФ, например:

⇒ права приостановки действия законов и нормативных актов РФ, если они противоречат Конституции (Уставу) или законам субъектов Федерации (Якутия, Башкортостан, Тыва, Коми),

⇒ права приостановления действий актов федеральных законов исполнительной власти, если они противоречат законодательству или интересам населения субъекта Федерации, высказанным на референдуме (Саратовская область),

⇒ права объявления военного положения, заключения мира или объявления войны (Тыва),

⇒ права принятия собственных законов о воинской службе (Якутия, Тыва),

⇒ права введения чрезвычайного положения без согласования с Президентом России и Советом Федерации (Бурятия, Коми, Тыва, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия),

⇒ согласие субъекта на дислокацию военных формирований (Северная Осетия-Алания),

⇒ определение природных ресурсов собственностью субъекта федерации (Ингушетия, Якутия, Тыва),

⇒ самостоятельное участие в международных отношениях (Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми, Краснодарский край, Свердловская и Новгородская области). Так, к 2000 году субъектами Федерации было заключено уже более 200 международных соглашений[11].

Таким образом, практика взаимоотношений Центра и республик демонстрирует *и случаи "вымогательства"* (2, 3, 5, 6, 8)*, и случаи "отлынивания"* (1, 4, 7, 9, 10),

[11] Использованы материалы доклада: Стратегия для России: повестка дня для Президента. Глава 7. Перспективы развития федерализма в России. – М., 2000 [75].

то есть два классических варианта экономического оппортунизма, изучаемые неоинституциональной теорией.

Описанные выше взаимоотношения порождали и новые, извращенные формы соглашений, которые не всегда носили гласный характер, противоречили принципам демократии. С нашей точки зрения, можно выделить три типа сценария, по которому обычно развивались события:

- *Согласительный сценарий*. “Обмен” дополнительных региональных полномочий (власти и собственности) на политическую поддержку союзного руководства. Особенно в такого рода взаимоотношениях с центром преуспели республики Татарстан, Башкортостан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Саха-Якутия в 1994-1995 годах.
- *Конфронтационный сценарий*. В некоторых случаях политика оппортунизма может вызывать ответную реакцию той стороны, чьи интересы она нарушает, особенно если существует угроза ее распространения как схемы поведения. В таком случае имеет место обмен “антиблагами”, при котором обе стороны в расчете на получение временных выгод или политических преимуществ готовы нести издержки, тогда возможно новое равновесие при частичной реставрации менее эффективных институтов, но такое равновесие в длительном периоде вряд ли является устойчивым. Так, после скандального заявления Народного Хурала республики Калмыкии об отказе от перечисления налогов в федеральный бюджет, прозвучавшего после августовского кризиса 1998 года, федеральный центр предпринял решительные меры: Центральный банк приостановил деятельность Национального банка Республики Калмыкия, а министерство финансов - предоставление финансовой помощи республики и финансирование федеральных программ на территории республики. В результате Народный Хурал отменил свое решение. Хотя задолженные федеральному бюджету 236 млн. рублей так и остались в бюджете республики, центр постепенно зачел их как выплаченные республике трансферты. В качестве другого примера следует вспомнить безуспешную попытку правительства Кириенко поставить под контроль экспорт нефти компанией “Татнефть” - попытку, вызвавшую сопротивление со стороны президента Татарстана М.Шаймиева.

- *Трансформационный сценарий.* Такой сценарий может появиться в развитие либо согласительного, либо конфронтационного сценария. При этом обе стороны приходят к третьему, предварительно не планируемому, соглашению. Например, в обход решения Конституционного суда РФ в республике Татарстан был проведен референдум, в ходе которого большинство населения республики высказалось за отмену института прописки. Московские власти нашли способ временного решения конфликтной ситуации, "модифицировав" этот институт для республики Татарстан.

В условиях произошедшей в последние годы формализации и унификации междбюджетных отношений возникли новые формы оппортунизма, получили распространение многочисленные виды "околобюджетной" деятельности. Они удачно перечислены В.Христенко: "исполнение бюджетов в режиме "выборочного" секвестра, применение денежных суррогатов и зачетов, увод ресурсов во внебюджетные фонды и счета, предоставление индивидуальных налоговых льгот, скрытое субсидирование, безответственные заимствования (в том числе у подконтрольных финансовых структур), сознательное накопление кредиторской задолженности,... выторговывание у вышестоящих властей дополнительных ресурсов, льгот и привилегий, поиск путей для обхода федеральных ограничений и требований, удержание административного контроля над финансовыми потоками и "бюджетообразующими" предприятиями" [221, с. 12-13]. Вся эта деятельность напоминает уже не столько завуалированный, неявный торг в пределах существующих (полу)формальных правил, сколько "теневую бюджетную деятельность", которая основана на неформальных, неписанных правилах, находящихся вне сферы законодательного регулирования. И распространение она получает по известной причине, некогда обнаруженной Эрнандо де Сото: "цена подчинения закону" оказывается выше "цены внелегальной деятельности".

Более того, история повторяется, и теперь тот же процесс движения от переговоров относительно правил к переговорам в пределах правил и созданию неформальной альтернативы им "спускается" на второй уровень - уровень взаимоотношений субъектов федерации и муниципальных образований.

Описанные выше формы проявления оппортунистического поведения и сценарии взаимоотношений регионов с Центром ни в коем случае нельзя рассматривать

исключительно в негативном плане как результат недостаточной спецификации и защиты прав собственности и неразвитости контрактных отношений. Такой спецификации в условиях полураспада прежних институтов административно-командной системы и унитарного государства просто и быть не могло, она сама рождалась именно в ходе конкуренции институтов, их естественного отбора. В не меньшей степени оппортунистические формы поведения являлись продуктом неэффективности устаревших институтов, не способных функционировать в новой среде. Как это ни странно звучит, именно благодаря (а не вопреки) таким видам поведения происходил отбор новых институтов, которые позволяли сохранить целостность государства, найти компромиссное, равновесное решение.

Глава 3. Принципы развития российской модели бюджетного федерализма

Целью данной главы является построение модели бюджетного федерализма, соответствующей теоретическими постулатам, принципам экономической эффективности и справедливости, а также учитывающей российские экономико-политические и социальные особенности. Результаты исследований концентрируются в предлагаемых принципах реформирования существующей модели бюджетного федерализма в России.

3.1. Межбюджетные отношения в России и теории бюджетного федерализма

Прежде чем перейти непосредственно к построению модели, необходимо рассмотреть соответствие существующей системы теориям бюджетного федерализма. Это предполагает краткое сравнение теоретических основ межбюджетных отношений в государстве с их практическим применением в Российской Федерации.

Развитие модели бюджетного федерализма в России трансформировалось из чисто теоретической категории в необходимое *условие сохранения государства как единой экономической и политической системы*. Соответствует ли российская система межбюджетных отношений теоретическим принципам, которые явились результатом эволюции этих отношений в различных государствах мира? Для того чтобы ответить на этот вопрос, необходимо рассмотреть межбюджетную налоговую политику, систему финансовой помощи регионам и теории бюджетного федерализма.

Политическая и административная организация федерализма в России представляет собой *уникальную смесь федеративной организации с элементами конфедерации и унитарного государства*. Эта организационная смесь отражает размер, разнообразие страны и рудименты предшествующего советского строя. Российские субнациональные правительства представляют субъекты Федерации, которые имеют весьма разный экономический, административный и политический статус.

Сформировавшаяся на сегодняшний день модель бюджетного федерализма определяется нами как *пересекающаяся с элементами иерархической* модели на субнациональном уровне. Это установлено на основе следующих ее признаков*:* относительной независимости субъектов Федерации, их автономной власти в соответствующих сферах деятельности, наличия пересекающихся предписаний некоторых функций, сохраняющейся переговорно-договорной основы взаимоотношений с федеральным центром в неявной форме.

Основная проблема российской системы межбюджетных отношений заключается в том, *как разделены бюджетные ресурсы или, что точнее, как не разделены налогово-бюджетные полномочия*. Легальная система межбюджетных отношений остается высоко централизованной [219]. Расходы субнациональных бюджетов включают «нефинансируемые федеральные мандаты» (заработная плата, социальные пособия). Основная часть собственных доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Несбалансированность предписанных «сверху» расходных обязательств и возможность их финансирования за счет несобственных доходных источников позволяет субнациональным властям перекладывать основную политическую и финансовую ответственность на федеральный центр, сохраняя за собой практически неограниченные «теневые» полномочия. Недостаток легальных полномочий по управлению государственными финансами оборачивается недостатком ответственности за его результаты на субнациональном уровне.

Межбюджетная налоговая политика, проводимая российским правительством, в целом соответствует теоретическим постулатам модели. Налоги на мобильные базы (НДС, например) предписаны федеральному правительству. Налог на естественные ресурсы находится в распоряжении центрального правительства, что также соответствует разделению фискальных функций в государстве, предложенному Масгрэйвом.

Однако *доходы от налога на прибыль*, который теоретически относится к ответственности центрального правительства, *являются разделенными*. Из-за отсутствия строго определенных формул и ставок разделения подоходного корпорационного налога, переговоры и торговля о ставках и долях разделения налога до сих пор

остается в силе. С одной стороны, такая система, или лучше сказать отсутствие системы, делает субнациональные налоговые базы зависимыми от решений центрального правительства, с другой стороны, это побуждает региональные власти оказывать давление на федеральное правительство в целях получения дополнительных финансовых льгот.

В соответствии с российским законодательством личный подоходный налог является налогом, предписанным центральному правительству в целях предотвращения миграции внутри страны, в действительности же этот налог являлся предметом деления между центральным и субнациональными правительствами, а в 2002 г. был закреплен за субнациональными властями. Однако это противоречие представляется разумным в условиях российской ситуации, поскольку личный подоходный налог является одним из самых доходных налогов субнациональных властей, в то время как остальные практически не приносят дохода. Кроме того, из-за низкой мобильности населения представляется уместным оставить этот налог в краткосрочной перспективе разделенным или закрепленным за региональным уровнем.

Существующая система финансовой помощи не совпадает с теоретическими принципами, поскольку она не выполняет основные функции – коррекцию и влияние на поведение субнациональных правительств.

Это обусловлено несколькими причинами. *Во-первых,* необусловленные гранты влекут за собой неэффективные отношения вдоль правительственной вертикали и горизонтали, в то время как применение обусловленных и долевых грантов ограничено и они не играют решающей роли в межправительственных бюджетных отношениях. Несмотря на ex ante характер выделяемых средств, остается возможность для политических торгов, исход которых зависит от взаимоотношений между данным субъектом Федерации и Федеральным центром.

Во-вторых, концентрация рыночного дохода в сравнительно небольшом количестве регионов. Необходимость экономического выживания остальной части страны требует широкомасштабного внерыночного перераспределения национального дохода через федеральный бюджет. Преобладание регионов-реципиентов над донорами (по некоторым данным, шестикратное) является бюджетным отражением экономической реальности, а объемы финансовой помощи в РФ не соответствуют горизонтальному дисбалансу. Например, в федеративных государствах с сопоставимыми го-

ризонтальными различиями размеры финансовой помощи составляют: в Индии 3.9%, в Бразилии 3.2%, а в России лишь 2.5% от ВВП [221].

Существует несколько очевидных путей улучшения системы межправительственных отношений в России. Прежде всего, необходимо изменить *базовые принципы функционирования системы предписания налогов и использовать такие трансферты, которые создают стимулы для проведения эффективной политики экономического развития на субнациональном уровне.* Однако столь очевидные изменения до сих пор не происходят. Почему российские политики не изменяют систему межправительственных отношений? Знакомы ли они с общепринятыми принципами функционирования межправительственной фискальной системы? Ответить на эти вопросы помогут легислитимная и функциональная теории. В этом случае принцип верификации работает совершенно.

Российская практика подтверждает применимость легислитимной теории. Как бы следуя легислитимной теории, российские законодатели поддерживают только те проекты и законы, результаты которых очевидны, поскольку их основная цель – быть переизбранными на следующий срок. Теория гласит, что «видимые знаки» принимаемых проектов – главная характеристика утвержденных решений. Поскольку в настоящее время практически невозможно достигнуть «экономически видимых знаков», законодатели направляют свою деятельность в политическое лоно, обвиняя исполнительную власть в лице Президента и правительства во всех экономических, социальных и политических проблемах в стране. Как только виновные определены и найдены, следовательно, ничего больше не остается делать, как только объяснить электорату, кто должен нести бремя ответственности за всеобъемлющий кризис в стране. Отличительная российская черта легислитимной теории – законодатели не должны даже добиваться каких-либо экономических результатов: безграничная критика исполнительной власти заменяет «экономически видимые знаки». Цель – быть переизбранными – будет достигнута. Результаты анализа, проведенного Треисманом, подтверждают этот факт.

Согласно легислитимной теории, законодатели определяют всю политику в стране. Их деятельность имеет более сильное влияние на ситуацию, даже по сравнению с деятельностью Президента. Российская Конституция предоставляет Президенту большие полномочия, чем законодательной власти. Однако, в действительности,

законодатели в союзе с региональными лобби определяют межправительственную политику в стране. Например, декларации суверенитета кажутся взаимосвязанными с большими региональными долями доходов, которые выделяются им в рамках разделения доходов, с большими платежами из резервных фондов и с большими исключительными выгодами. Те регионы, которые голосовали против Ельцина в 1996 г., получили большие парламентские резервы и большие субвенции. Это позволяет утверждать, что легислитимная теория в России имеет больше политическую окраску, чем экономическую.

Запутанное законодательство и соотвествующее нормативное обеспечение (непрозрачное, неоднозначно толкуемое, противоречивое, со сложными формулами расчета, применяемое в условиях информационной асимметрии, при отсутствии интрументов контроля) может быть также объяснено с помощью легислитимной теории.

С одной стороны, такая система чрезвычайно подвижна: ее можно повернуть так, что она не будет удовлетворять того или иного субъекта этих отношений, а можно повернуть в другую сторону. То есть с помощью системы можно вертеть самими субъектами, влияя на их поведение, вознаграждая за лояльность или наказывая за неуступчивость. Такое поведение более высокого уровня власти, практикуемое в отношении нижестоящего уровня, можно идентифицировать как разновидность политического рентоискательства в сфере межбюджетных отношений. Даже казалось бы явные успехи в области урегулирования федеральной помощи неоднозначно оцениваются российскими учеными. Интересен подход В.Попова к интерпретации формулы расчета трансфертов. Так, на основе статистических рядов и вычисленных коэффициентов корреляции он доказывает, что формула расчета составляется перед очередными президентскими выборами таким образом, чтобы обеспечить поддержку партии власти со стороны наиболее лояльных регионов. Иными словами, речь идет о завуалированном, неявном торге, который вписывается в деловой политический цикл и демонстрирует действие механизмов лоббирования в сфере межбюджетных отношений[12].

[12] “Каждый дополнительный процентный пункт голосов, отданных в данном регионе за Ельцина во втором туре президентских выборов 1996г., оборачивался уменьшением чистых трансфертов в центр в размере 15-22 рубля на 1 жителя в год. Только в 2000г. эта зависимость нарушилась – оппо-

С другой стороны, чем более запутаны законы и документы, тем сложнее определить тех, кого можно обвинить. Это и является, по нашему мнению, главной причиной того, что до сих пор не приняты весьма очевидные изменения.

Таким образом***, до тех пор, пока права и обязанности каждого уровня власти не определены, принципы и методы построения межбюджетных отношений будут находиться в сфере политических торгов.***

Следовательно, легислитимная теория подтверждается российской экономико-политической ситуацией, более того, иллюстрирует работу теории в условиях переходных экономик. Особенностью является то, что не только законодательная власть определяет политику в стране, но и региональные лобби. Следовательно, действие легислитимной теории усиливается в условиях развивающихся федераций, где исполнительная власть не имеет достаточного влияния на субнациональные правительства.

3.2. Методы усовершенствования распределения расходных и доходных полномочий в Российской системе межбюджетных отношений

На рисунке 3.1 представлен порядок построения модели бюджетного федерализма в России. На схеме в прямоугольниках отражены элементы модели. Справа указаны экономические и политические проблемы, разрешению которых они способствуют.

зиционным регионам разрешили платить в центр меньше (тогда как раньше их вынуждали платить больше), а процент вариаций фактических финансовых потоков, объясняемый уравнением, снизился вдвое. Но в 2001г. все вернулось на круги своя: межбюджетные финансовые перечисления 2001г. очень похожи на картинку 1995-99гг. и совсем не похожи на картинку 2000г.". "Так, например, во всех 7 регионах, в которых официальный ИБР оказался в 4 и более раз выше, чем среднероссийский уровень (Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский АО, республика Саха, Чукотский и Корякский АО, Магаданская область) доля голосов, поданных за Ельцина во втором туре президентских выборов 1996г., была выше среднероссийского показателя – 62-74% против 54%. Верно, что все это удаленные от центра северные, сибирские и дальневосточные регионы с высокой стоимостью жизни. Однако другие «дорогие» регионы, в том числе и непосредственные соседи семи названных, но с менее впечатляющей поддержкой Ельцина на выборах 1996г., не получили таких высоких официальных ИБР. Другими словами, расчет официальных трансфертов на 2001г. благоприятствовал Москве, автономиям и регионам, голосовавшим за демократов, – эти регионы должны были платить относительно меньше в федеральную казну". "Примечательно также, что расчет официальных трансфертов из ФФПР на 2001г. был произведен таким образом, что закрепил существовавшее прежде неравномерное распределение: официальный индекс бюджетных расходов, призванный учесть различия в стоимости предоставления государственных услуг, «поглотил» и большую часть вариаций в трансфертах, связанных с чисто политическими факторами"/ В. Попов. Реформа бюджетного федерализма в России: грустная повесть с печальным концом [70].

Первым шагом на пути реформирования межправительственных отношений должно стать четкое разграничение расходов в правительственной вертикали. Необходимо исключить из практики нефинансируемые «мандаты» (решения, ведущие к повышению обязательств нижестоящих бюджетов).

Детальное предписание расходов и зон ответственностей различным уровням власти является обязательным и необходимым условием для функционирования работоспособной и эффективной системы фискальных межбюджетных отношений. *К перечню федеральных расходов необходимо добавить предоставление помощи субъектам Федерации при недостаточности у них по объективным причинам налогового потенциала для реализации минимальных государственных социальных стандартов*, а также компенсаций из федерального бюджета в случаях уменьшения доходов или увеличения расходов их консолидированных бюджетов вследствие решений, принимаемых федеральными органами власти.

В этой связи необходимо провести границу между двумя экономическими категориями *«децентрализация расходов» и «делегирование ответственности по обеспечению* теми или иными товарами и услугами (без ответственности их финансирования)». В таблице 3.1 предлагается подобное «разделение труда» в федеративной системе. Во втором столбце представлен уровень правительства, ответственный за выполнение экономических функций, в то время как третий столбец указывает иерархический уровень, на котором эти функции финансируются. Существующая в России система предписания расходов в целом соответствует данной таблице.

Далее, *предписание расходов и право принятия решений различными уровнями власти должно быть детализировано.* Поскольку в России децентрализация расходов представляла собой хаотичный процесс, до сих пор существует значительное число экономических функций, ответственность за которые расплывчата, и различие между финансируемыми и нефинансируемыми мандатами нечетко выражено. Примером может служить зарплата работникам государственного сектора, ответственность и финансирование этой функции размыты между федеральным и субнациональным уровнями. Тем не менее, федеральная власть имеет право повышать заработную плату этой категории граждан, без перечисления каких-либо финансовых

средств на нижестоящие уровни. Следовательно, необходимо принять решение, касающееся запрета нефинансируемых федеральных решений об уровне и ставке повышения зарплаты региональным и локальным государственным служащим в отсутствие финансируемого мандата.

Таблица 3.1

Концептуальные принципы предписания расходов в Российской федерации

Категория расходов	Ответственность за расходные позиции	Обеспечение расходных позиций
Оборона	Ф	Ф
Иностранные дела	Ф	Ф
Международная торговля	Ф	Ф
Охрана окружающей среды	Ф	Р,М
Банковское дело	Ф	Ф
Межправительственные отношения	Ф	Ф
Иммиграция	Ф	Ф
Фонд занятости	Ф	Ф
Воздушный флот, железные дороги	Ф	Ф
Промышленность и сельское хозяйство	Ф,Р,М	Р,М
Образование	Ф,Р,М	Р,М
Здравоохранение	Ф,Р,М	Р,М
Социальное обеспечение	Ф,Р,М	Р,М
Милиция	Р,М	Р,М
Автомобильные дороги	Ф,Р,М	Р,М
Естественные ресурсы	Ф,Р,М	Р,М

Примечание: Ф - федеральное правительство, Р – региональные правительства, М – местные правительства

Эффективное финансирование предписанных расходных полномочий на субнациональном уровне может быть достигнуто посредством создания «системы стимулов».

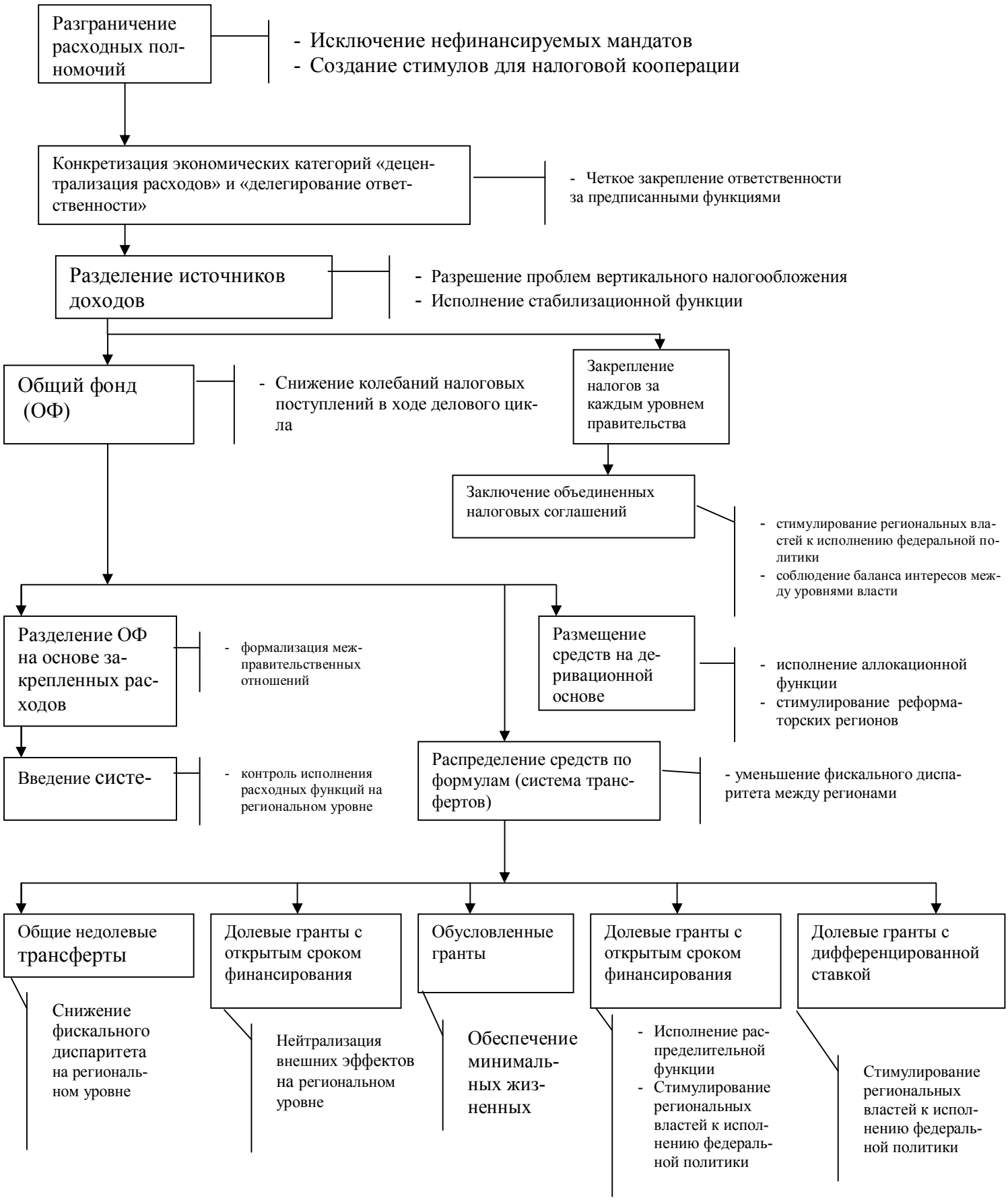


Рис. 3.1.Порядок построения модели бюджетного федерализма в России

Система стимулов основывается на трех показателях. Первым индикатором является непосредственно величина расходов субнациональных правительств. Эти расходы складываются из затрат на использование привлеченных факторов производства: труд, капитал, сырье и материалы. Учитывая общественный характер производимых товаров, результатом деятельности правительства выступают такие товары, как милиция, образование и пр. Именно результирующий объем выпуска общественных товаров выступает вторым показателем.

Математически соотношение затрат и выпуска может быть представлено в виде производственной функции:

$$Q = q\ (L, K, X),$$

где Q - количество произведенного общественного товара, L - затраты труда, K - затраты капитала, X - затраты сырья и материалов.

Очевидно, что величина издержек, а значит, и объем государственных расходов на производство данного общественного товара зависят от технологии производства, а также от стоимости привлеченных факторов производства.

В формальном виде величина государственных расходов может быть представлена следующим образом:

$$Qc = wL + rK + pX,$$

где Qc – величина государственных расходов на производство данного общественного товара, w – стоимость единицы рабочей силы, r– стоимость единицы капитала, p – стоимость единицы сырья и материалов.

Однако стоимость производства общественного товара не отражает предпочтений резидентов данного региона. Для этого мы вводим третий показатель потребительский выпуск, под которым понимается объем конечного потребления общественного товара в данном регионе. Математически показатель потребительского выпуска представлен в виде функции трансформации:

$$G = g\ (Q, Y, N, E),$$

где G - потребительский выпуск, Y - частные товары, приобретенные резидентами, N - население региона, E - отличительные характеристики данного региона, g ( ) - функция трансформации от выпуска к результатам.

Особого внимания требует переменная E. Она отражает специфичность данного региона, характеризующуюся наличием полезных ископаемых, сложившейся системой уровня обеспеченности общественными товарами и услугами, структурой доходов населения.

Очевидно, что показатели Qc и G несут различную экономическую нагрузку. Потребительский выпуск зависит от частного потребления и характеристик региона (N, E), которые являются экзогенными величинами для субнациональных правительств. Частное потребление может увеличивать потребительский выпуск, если резиденты приобретают товары, являющиеся заменителями общественных товаров, например, частное образование. Рост населения требует увеличения Q для того, чтобы поддерживать G на постоянном уровне. Таким образом, соотношение между этими двумя величинами является нестрого определенным. Тем не менее, именно оценка этих двух индикаторов может быть положена в основу предоставления льгот регионам. Причем потенциальные льготы не являются предметом политического торга, но носят экономически обоснованный характер и способствуют достижению эффективного финансирования предписанных субнациональным правительствам функций.

Примеры, как эти три различных способа измерения могут быть применены к субнациональным товарам, показаны в таблице 3.2.

Введение региональных коэффициентов взаимосвязи трех рассмотренных показателей позволит контролировать исполнение расходных функций на субнациональном уровне. Так, например, если соотношение между затратами и выпуском общественного товара в данном регионе меньше, чем в среднем по стране, это означает использование неэффективной технологии производства или направление средств на другие программы. После того, как *расходные функции определены и закреплены за соответствующим уровнем правительства, необходимо произвести разделение источников доходов*. Это разделение (предписание) должно ориентироваться на общий объем расходов региональных и местных властей с учетом их налогового потенциала.

Таблица 3.2

Показатели исполнения субнациональными правительствами предписанных расходных функций

Вид общественного товара	Затраты	Объем производства	Потребление
Образование	Заработная плата учителям, книги, здания, классные комнаты, оборудование, количество компьютеров, пр. оборудование	Количество учителей на одного студента, количество книг на одного студента, количество аудиторных часов в учебном году, количество преподаваемых предметов	Знание и навыки, средний бал успеваемости, количество поступивших в ВУЗ, количество учащихся нашедших работу после окончания учебного заведения
Милиция (охрана общественного порядка)	Количество сотрудников, количество командного состава, уровень технической оснащенности, количество автотранспорта и оружия	Количество милицейских постов на квадратный км, количество милицейских патрулей на квадратный км	Количество предотвращенных правонарушений, количество преступлений различной степени тяжести на душу населения, уровень раскрываемости преступлений
Финансирование жилищно-коммунального хозяйства	Количество участков ЖКХ, количество сотрудников, уровень оснащенности эксплуатационных участков	Количество участков ЖКХ на тысячу жителей, количество вызовов на тысячу жителей	Техническое состояние ЖКХ, изменение количества вызовов муниципальных служб, количество вызовов частных коммунальных служб

Представляется, что прямое закрепление любого из четырех основных налогов (личного подоходного налога, налога на прибыль предприятий и организаций, НДС и акцизов) за субнациональным уровнем в краткосрочной перспективе невозможно и нежелательно, поскольку это ослабило бы позиции федерального центра и предоставило региональным властям высокую степень контроля над налогами и возможность проведения независимой фискальной политики. Разделение налогов уменьшает горизонтальную межрегиональную налоговую конкуренцию, а также способствует достижению экономии на масштабе в администрации и сборе налогов. С точки

зрения экономической теории, в рамках такой системы поступление собственных доходов в каждый уровень правительства менее подвержено циклическим изменениям, чем в случае закрепления за ними небольшого числа собственных налогов. Следовательно, *в переходный период целесообразно ориентироваться на систему разделения налогов, использование трансфертов и прямого предписания субъектам Федерации незначительных налогов*.

Вместо существующего Фонда Финансовой Поддержки Регионов в нашей модели *предлагается создание Общего фонда. В нем аккумулируются доходы от четырех основных федеральных налогов*, а не от всех налоговых поступлений. Доли центрального и субнациональных правительств в Общем фонде определяются на основе предписанных им расходов. Распределение финансовых средств фонда между субнациональными властями осуществляется частично на деривационной основе (по месту происхождения), частично – через формулы, по принципу пропорционального выравнивания (рисунок 3.2).

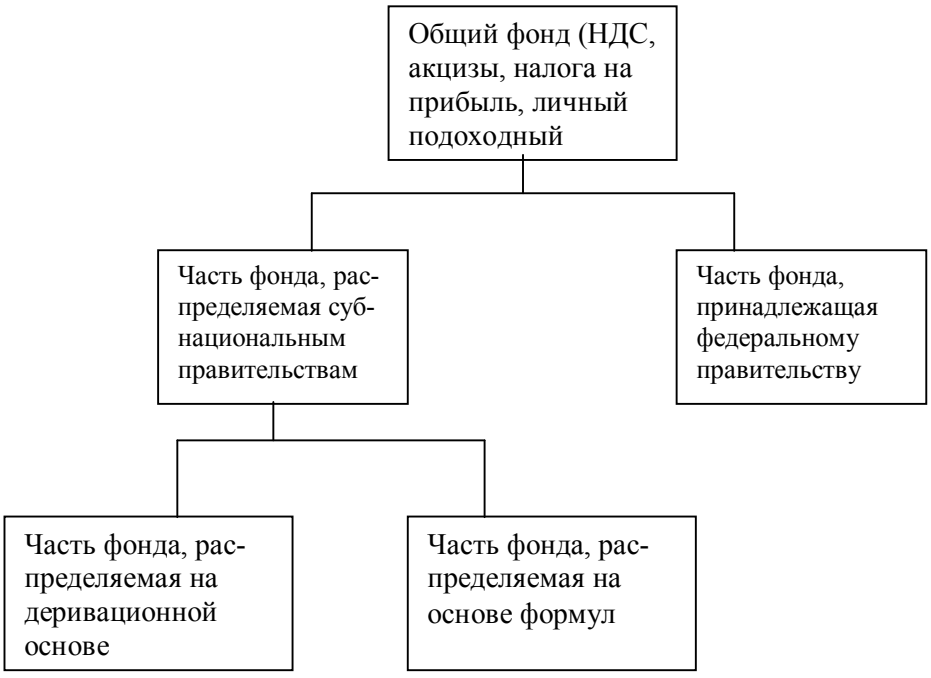


Рис. 3.2. Структура Общего фонда

Согласно принципам экономической теории, чем больше доходов разделяется на деривационной основе, тем больше система ориентирована на направление ре-

сурсов в регионы с большей налогооблагаемой базой и, следовательно, с большим экономическим потенциалом. Такой подход стимулирует те субъекты Федерации, которые создают благоприятные условия для функционирования промышленности и развития частного сектора. Более того, разделение налогов на деривационной базе имеет следующее преимущество: оно опирается на существующую систему и, следовательно, является более доступным для мониторинга и администрирования. Оно также позволяет решить проблему встречных бюджетных потоков.

С другой стороны, распределение финансовых средств на основе формулы способствует выравниванию горизонтального дисбаланса. Однако речь не должна идти о строгой пропорциональности, то есть разделении четко по потребности. Следуя «системе трех стимулов» и опираясь на приведенную выше теоретическую формулу, методика расчета этой части трансфертов должна учитывать также относительные, имеющие строгое количественное выражение успехи регионов в проведении эффективной бюджетной политики.

Определение соотношения между долями, распределяемыми на деривационной основе и согласно формулам выравнивания, заключает в себе выбор между экономической эффективностью и справедливостью.

Во-первых, межправительственная система призвана играть определяющую роль в создании стимулов для развития «реформаторских» регионов, в целях экономического роста. Эта точка зрения требует распределения средств преимущественно на деривационной основе.

Во-вторых, деривационный подход обуславливает увеличение разрыва между экономическим благосостоянием регионов. Следуя этой логике, большая доля должна распределяться на основе формул выравнивания. Пропорции средств, размещаемых на основе того или иного подхода, зависят от политического, экономического и социального климата в обществе. В настоящий момент мы затрудняемся количественно оценить соотношение между средствами, распределяемыми на деривационной основе и согласно формулам. Для этой оценки необходимо провести всеобъемлющий статистический анализ, что не является целью данной работы.

Ясно лишь одно, ставка разделения налогов должна быть единообразной для всех субъектов федерации. Если, например, принято решение о распределении 60 процентов средств Общего фонда на деривационной основе, то все области будут получать 60 процентов от каждого налога, собранного на соответствующих территориях.

Зависимость субнациональных доходов от сбора налогов в своих юрисдикциях стимулирует региональные власти проводить эффективную промышленную политику, развивая, таким образом, налогооблагаемую базу. *Единая ставка разделения доходов общего фонда устраняет элемент политических торгов из процесса распределения финансовых средств*, а также предоставляет субнациональным правительствам более определенные источники доходов, что обеспечивает эффективное налоговое планирование на субнациональном уровне.

Предлагаемая система не создает дополнительных стимулов для концентрации усилий Министерства по налогам и сборам на аккумулирование каких-либо отдельных налогов, поскольку все налоги поступают в единый фонд.

Наряду с достоинствами, деривационный подход таит в себе и некоторые проблемы. Доходы от сбора НДС, например, не поддаются легкому разделению по признаку места сбора этого налога. Промышленно развитые регионы, выпускающие продукцию, ориентированную на экспорт, имеют высокий уровень сбора НДС, в то время как издержки по экспорту будут нести пограничные регионы.

С другой стороны, пограничные регионы будут находиться в привилегированном положении с точки зрения сбора НДС с импортеров. Однако издержки и выгоды пограничных территорий могут не уравновешиваться. Следовательно, необходимо адресное разрешение проблемы пограничных субъектов Федерации. В противном случае деривационное разделение НДС может привести к установлению торговых барьеров между областями. Одним из способов разрешения этого противоречия является распределение НДС не на деривационной основе, а согласно формулам. Однако и здесь возникает проблема. Исключение НДС из деривационного процесса разделения доходов сделает доходы Общего фонда подверженным циклическим колебаниям экономики, поскольку именно сборы от НДС являются наиболее стабиль-

ным источником дохода. Это, в свою очередь, повлечет за собой увеличение ставок по отчислению личного и корпоративного подоходного налога, что изменит интересы Министерства по налогам и сборам.

Проблемы также возникают и с разделением налога на прибыль, взимаемого с предприятий, расположенных в нескольких регионах. Теоретически, налог может взиматься по месту расположения сырья, основной рабочей силы или продаж. Подобные распределения усложнят и без того запутанную налоговую систему. В настоящее время налог взимается по месту расположения основной рабочей силы, но такое положение дел может быть модифицировано. Если налог на прибыль разделяется с местными правительствами на деривационной основе, то центральное правительство должно определить субъекты налогообложения и принципы распределения налогового бремени между регионами, вовлеченными в процесс производства, на стадии планирования прибыли транснациональных компаний.

Некоторые осложнения связаны и с акцизами – наиболее важными являются акцизы на табачные изделия и водку. В настоящее время акциз взимается на уровне производства, а не на уровне розничных продаж. Таким образом, при деривационном разделении основные финансовые потоки направляются в несколько областей, производящих эту продукцию. В сложившейся ситуации было бы целесообразно часть доходов от акцизов разделять на деривационной основе, а часть - согласно формулам.

Развитие собственной налоговой базы предполагает изменение роли налогов, относящихся к юрисдикции региональных и местных властей. В этой связи особое значение приобретет *налог на недвижимость*. Уже сегодня неразвитость юридической базы в сочетании с отсутствием экономически обоснованного анализа этой фискальной категории ведет к потерям доходов субнациональных бюджетов.

По мере развития налога на недвижимость перед субнациональными властями встанет проблема *дифференциации налоговых ставок в правительственной горизонтали*. Любая налоговая дифференциация приведет к уменьшению количества объектов недвижимости, вовлеченных в процесс производства, и увеличению их эксплуатационной стоимости в регионах с относительно высокими налоговыми

ставками. Как показывает теория, бремя налога на недвижимость перемещается на прибыль, заработную плату или земельную ренту.

Рассмотрим случай абсолютной мобильности капитала и абсолютной немобильности рабочей силы и потребителей. В данном случае эффект от дифференциации налоговой ставки результируется в снижении уровня оплаты труда и стоимости земли, а также в повышении цен на потребительские и общественные товары (например, стоимости жилья), производимые в регионах с относительно высокими налоговыми ставками. С другой стороны, если рабочая сила, потребители и капитал абсолютно мобильны, то эффектом налоговой дифференциации будет низкая стоимость земли в первой группе регионов.

Следовательно, в предлагаемой модели бюджетного федерализма необходимо сделать выбор между унификацией или дифференциацией налога на недвижимость. *В модели региональным и местным властям предоставляется право устанавливать собственную налоговую ставку*. Посредством этого достигается налоговая конкуренция между субъектами Федерации, а ее жесткость ограничивается верхним допустимым пределом налоговой ставки, утвержденным федеральным центром.

Принципы эффективного распределения ресурсов, с точки зрения теории общественного выбора, реализуются через референдумы, проводимые в соответствующих регионах. Например, если местные органы власти считают необходимым повысить ставку налога на недвижимость с целью финансирования производства того или иного общественного товара, то свое решение они выносят на голосование. В случае высокой оценки электоратом данного общественного товара или услуги, налоговая ставка повышается. Подобный механизм обеспечивает прозрачность бюджетного процесса на субнациональном уровне, однако в современной российской действительности пока еще отсуствуют практические способы его реализации.

Влияние снижения или увеличения ставки налога на государственные доходы, аналогично влиянию снижения или увеличения цены на изменение выручки, находится в зависимости от эластичности спроса. Известно, что при неэластичном спросе выручка изменяется в том же направлении, что и цена, при эластичном спросе – эти изменения носят разнонаправленный характер. Мобильные базы мы рассматри-

ваем аналогично товарам с эластичным спросом, немобильные базы – с неэластичным. Следовательно, увеличение ставки налога на немобильные базы (например, на недвижимость) приведет к увеличению доходов данного уровня правительства. Увеличение ставки налога на мобильные базы (например, повышение налога с продаж по решению субнациональных властей) может повлечь существенные пространственные перемещения бизнеса и сокращение региональных доходов. В данном случае требуется дифференцированный подход для разных групп товаров.

Предлагаемая модель бюджетного федерализма допускает разнообразие структуры налоговой системы субъекта Федерации. В настоящий момент мы затрудняемся предсказать и определить, какая из возможных структур будет преобладающей на субнациональном уровне. Однако необходимо отметить, что любая система должна будет минимизировать три типа издержек. *Во-первых,* избыточное налоговое бремя или потери эффективности, которые возникают вследствие изменения поведения домашних хозяйств и фирм в ответ на введение налога. Таким образом, целью региональных властей является построение структуры, минимизирующей стимулы для изменения поведения экономическими агентами (за исключением тех налогов, целью которых является именно изменение поведения индивидуумов, например, налога на табачные изделия). *Во-вторых*, административные издержки на некоторые виды налогов могут быть слишком высокими, следовательно, регионы будут стараться избавиться от относительно «дорогих» налогов. *В-третьих,* существуют прямые потери дохода от налога. Выбранный пакет налогов, минимизирующий потери дохода резидентов, фактически равнозначен максимизации экспорта налогового бремени, перекладываемого на нерезидентов.

Следовательно, *федеральному центру уже на начальном этапе становления региональных налоговых структур необходимо обратить особое внимание на влияние этих структур на налоговую конкуренцию и возможное возникновение отрицательных экстерналий*. Именно эти проблемы, на наш взгляд, будут наиболее серьезными после разрешения текущих проблем функционирования модели бюджетного федерализма.

3.3. Принципы организации системы межбюджетной финансовой помощи

Диспропорции между регионами по уровню экономического развития и, следовательно, различия в налоговой базе, способности самостоятельно финансировать возложенные на них задачи, призвана разрешить система межпбюджетной финансовой помощи.

В предлагаемой модели, кроме деривационного принципа разделения доходов Общего фонда, используются формулы для распределения некоторой его части. По своему политэкономическому содержанию формулы способствуют выполнению финансовыми средствами, поступающими в Общий фонд, функций трансфертов. Поскольку все доходы, закрепленные за каждым уровнем правительства, обычно не могут совершенно совпадать с предписанными им расходами, эти финансовые средства (в виде трансфертов) дополняют собственные или разделяемые (регулирующие) доходы в целях адекватного финансирования предписанных расходов. *Основанные на формулах, трансферты способствуют выравнивниванию финансового положения регионов,* направляясь в те области, где фискальные возможности ниже или уровень бедности выше. *Использование формул при распределении средств Общего фонда также обеспечивает стабильные и предсказуемые объемы доходов для реципиентов и способствуют более четкому бюджетному планированию на субнациональном уровне*.

В основу формулы могут быть заложены следующие индикаторы:

- оценка необходимых расходов, основанная на потенциальном доходе региона, доступного для финансирования предписанных расходов;
- принципы, посредством которых возможно достижение фискального паритета между субъектами Федерации.

Учитывая вышесказанное, формула будет выглядеть следующим образом:

$$G = E – R,$$

где G - правительственный грант, E - обоснованные потребности в расходах, R - фискальные возможности.

Потребности региона (E) в расходах следует определять на основе потребностей в расходах на душу населения, но не на затратах на финансирование уже суще-

ствующих производственных мощностей, административных единиц и т.д., поскольку эти показатели варьируются в рамках страны: в одних регионах они неоправданно велики, в то время как в других полностью отсутствуют.

Прежде всего, необходимо конкретизировать нормативы расходов, а затем определять их численное значение. В России это может быть достигнуто путем модификации существующих норм, отражающих потребности населения. Проблема объективности полученных показателей заключается в существовании инфляции. Однако каждый индикатор может быть скорректирован на индекс цен.

Следующим шагом является выбор методики измерения фискальных возможностей субъекта Федерации (R). Согласно экономической теории и теории налогообложения, субнациональные фискальные возможности являются функцией размера субнациональной налоговой базы, стоимости земли и собственности, количества транспортных средств и числа предприятий, расположенных на территории данного субъекта Федерации. Возможны два подхода к измерению фискальных возможностей регионов. Первый оценивает производительность типичной региональной налоговой системы. Второй подход – регрессионный метод, который использует зонтичные переменные для охвата размера налоговой базы.

Практика оценки этого показателя вплоть до 2000 года базировалась на фактических источниках дохода субнациональных правительств. Следствием этого являлось искусственное занижение данных о собранных налогах, поскольку, чем меньше налогов собрано в рамках данной юрисдикции, тем больший объем трансфертов поступает в регион. Новая формула предлагает принципиально иной индикатор фискальных возможностей регионов, основанный на потенциальных источниках доходов и фактическом сборе налога.

Рассмотрим условный пример, иллюстрирующий применение этого подхода (таблица 3.3). Предположим, что фиксированная сумма денег, распределяемая регионам согласно формулам, предназначается только двум регионам. Фискальные ситуации этих субъектов характеризуются следующим образом. Численность населения и объем сбора налогов одинаковы. Однако, налогооблагаемая база в регионе А составляет 5000 руб., а в регионе В – 10000 руб.

Таблица 3.3

Пример использования программы по разделению налогов

Показатели	Регион А	Регион В
Население региона (POP_i)	50	50
Величина налоговых сборов (T_i)	500	500
Налогооблагаемая база (V_i)	5000	10000
Эффективная налоговая ставка (налоговые усилия) $(T_i)/(V_i)$ x 100 %	10 %	5 %
Относительные налоговые усилия $(T_i)/(V_i) / \Sigma(T_i)/\Sigma(V_i)$	1.5	0.75
Доля гранта (в %)	66.7	33.3
Доля гранта (в руб.)	66.7	33.3
Эффект от изменения в объеме сбора налога		
Новый объем сбора налога	500	600
Эффективная налоговая ставка (налоговые усилия) $(T_i)/(V_i)$ x 100 %	10 %	6 %
Новые относительные налоговые усилия $(T_i)/(V_i) / \Sigma(T_i)/\Sigma(V_i)$	1.36	0.82
Новая доля гранта (в %)	62.4	37.6
Новая доля гранта (в руб.)	62.4	37.6
Абсолютное изменение в гранте (в руб.)	- 4.3	+ 4.3
Относительно изменение в гранте (в %)	- 6.4	+ 12.9

Распределение средств основывается на численности населения и фактических налоговых сборах (эффективной налоговой ставке). Поскольку налогооблагаемая база в регионе А ниже, то его относительные налоговые усилия в два раза выше, следовательно, регион А получает 66.7 % (66.7 руб.) от части фонда, распределяемого по формулам, а регион В - оставшиеся 33, 3 % (33.3 руб.).

Предположим, что через некоторый период времени в регионе В наблюдается рост сбора налогов на 20 %, достигая уровня 600 руб. Результатом является увеличение относительных налоговых усилий региона В, что приводит к росту его доли в фонде разделяемых по формулам налогов. В нашем примере регион В выигрывает 4.2 руб. Регион А теряет 4.2 руб., несмотря на то, что он не изменил своего фискального поведения.

Из этого простого примера можно сделать следующие выводы. *Регион – реципиент может увеличить свою долю в фонде разделяемых налогов путем роста собственных доходов, причем на величину большую, чем другие субъекты Федерации.*

Используемые индикаторы позволяют сформировать систему, стимулирующую субъекты Федерации к созданию прозрачной налогооблагаемой базы. Отличительной чертой этого вида финансовой помощи является фиксированная общая сумма гранта для всех регионов и, следовательно, зависимость всех регионов от поведения друг друга. Снижение или недекларирование фактического объема сбора налогов уменьшает его относительные налоговые усилия, а соответственно и долю трансфертов, предназначенных данному региону, одновременно увеличивая размеры помощи другим субъектам. Поскольку каждый регион находится в состоянии неопределенности по поводу поведения других регионов, существуют огромные стимулы для развития собственной налоговой базы.

Таким образом, трансферты, распределяемые на основе формул, учитывающих относительные успехи в развитии налогового потенциала, по своему политэкономическому содержанию близки к обусловленным грантам.

Кроме вышеперечисленных проблем, с которыми сталкивается использование систем деривационного разделения налогов и согласно формулам, не менее важной проблемой являются создание координирующего и управляющего органа. Для эффективной работы вышерассмотренного механизма необходимо создание комиссии, в обязанности которой входят разработка формул на основе консенсуса между всеми вовлеченными сторонами, мониторинг и координация реформ. В принцип, Россия уже имеет опыт такой работы. Комитет по региональной политике, состоящий из членов министерства финансов, региональных представителей и специалистов, утвержденный в 1994 г. для разработки методов разделения налога на добавленную стоимость, является таким примером.

Как отмечалось выше, наряду с изменением принципов функционирования налоговой системы в контексте вертикальных межбюджетных отношений, *необходимо развитие субнациональных налогов.* Целью этого развития является предостав-

ление субнациональным правительствам дополнительной, но ограниченной налоговой власти.

Теоретически, одним из преимуществ децентрализованной фискальной системы является наличие у нижестоящих органов власти полномочий в принятии как налоговых, так расходных решений. Основными источниками доходов региональных властей являются: личный подоходный налог (в пределах, установленных федеральным правительством), налог на землю в городских территориях, налог на рекламу и транспортный налог. Еще один потенциальный источник - доход от налога на прибыль - представляется наиболее доходопроизводящим в перспективе. Однако закрепление последнего налога за субнациональными правительствами влечет за собой ряд проблем. Прежде всего, дифференцированные ставки налога на прибыль обуславливают межобластную конкуренцию. Кроме того, вероятно, местные органы власти не пожелают увеличивать налоги на предприятия, находящиеся в их юрисдикции, тем самым вступая в противоречия с промышленным лобби.

Тем не менее, преимущество субнациональных налогов заключается в том, что они налагаются на резидентов данного региона и, следовательно, подотчетность властных структур возрастает.

В целях создания условий для развития субнациональных налоговых систем целесообразно использовать практику объединенных налоговых соглашений. Опыт зарубежных стран (Канады, США и других федеративных государств) показывает, что именно налоговые соглашения являются наиболее важным инструментом в построении эффективной децентрализованной фискальной межправительственной структуры. Опираясь на современные российские экономико-политические условия, эти соглашения могли бы включать в себя следующее:

- субнациональные власти в рамках концепции развития региональной экономики разрабатывают региональные программы финансирования, обосновывают их бюджетную эффективность;
- Центр предоставляет регионам право вводить собственные подоходные корпоративные и личные налоги, но при условии использования ими налоговой базы и ставок, утвержденных Федеральным Центром;

- с учетом ожидаемой эффективности такого смещения полномочий и ответственности, центр снижает ставку федерального личного подоходного налога и налога на прибыль, для того чтобы обеспечить «налоговый простор» для субъектов Федерации, использующих ту же самую налоговую базу;
- создается специальная система стимулов и контроля, основанная на трех показателях: величине расходов субнациональных правительств, объеме выпуска общественных товаров и объеме конечного потребления общественных товаров и услуг в данном регионе. *При соблюдении всех вышеперечисленных принципов система разделения доходов по своей экономической сути становится совершенным субститутом трансфертной системы*.

Налоговые соглашения по своей политико-экономической сути являются уже не элементом бессистемного переговорного процесса относительно установления правил игры, а добровольной кооперацией в рамках действующих правил, что способствует достижению гибкости системы.

В долгосрочной перспективе субнациональным правительствам должно принадлежать больше фискальной власти, т.е. в их компетенцию должно перейти право установления ставок налогов и определения базы налогообложения собственных источников доходов. Первые шаги в этом направлении уже сделаны: субнациональные власти имеют право вводить некоторые налоги (ранее - налог с продаж, налог на вмененный доход), поступления от которых являются их исключительным доходом.

Кроме этого, в 1999 г. субъекты Федерации получили право прямого получения доходов от сбора подоходного налога. В данном случае субнациональные правительства используют метод достраивания ставок к базовой федеральной ставке. Подобные решения центрального правительства соответствуют как теоретическим постулатам государственных финансов, так и мировому опыту, накопленному в этой области экономических отношений. Тем не менее, до сих пор субнациональные правительства находятся в слишком жесткой зависимости от налогов, разделяемых с центральным правительством, и от субвенций.

Одной из важных задач развития модели бюджетного федерализма является увеличение доли грантов, распределяемых либо на обусловленной, либо на долевой осно-

ве. Это влечет за собой необходимость законодательного определения такого понятия, как «долевое участие федерального центра».

Создаваемая система разделения налогов должна быть максимально гибкой, учитывать изменения структуры доходов в переходный период и оперативно вносить соответствующие поправки в налоговый порядок и администрацию. Например, реальные доходы от налога на прибыль снизятся вследствие корректировки налогооблагаемой базы на инфляцию. В то же время возрастут доходы от личного подоходного налога при условии, что номинальные доходы физических лиц увеличатся. Источники доходов от налогов на энергетические ресурсы увеличатся, поскольку рано или поздно Россия достигнет мирового уровня цен. Автоматическое перераспределение реальных доходов в рамках межправительственной фискальной системы делает источники доходов различных уровней правительства более предсказуемыми и надежными, что является еще одним признаком эффективного функционирования модели фискального федерализма.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что предлагаемая модель не включает в себя Фонд Финансовой Поддержки Регионов. Функции, ранее закрепленные за этим фондом, автоматически переносятся в зону ответственности Общего фонда. С нашей точки зрения, именно распределение средств Общего фонда через формулы и на деривационной основе будет способствовать эффективному размещению ресурсов в экономике. А разумное сочетание пропорций фонда, обеспечит и справедливость размещения финансовых средств в рамках экономической системы. Кроме того, отказ от существующей практики использования средств ФФПР снижает трансакционные издержки.

Средства, размещаемые на основе формул, придают трансфертам обусловленный характер, что корректирует сегодняшнюю практику использования необусловленных, слабо контролируемых трансфертов. Обусловленность грантов заключается, *во-первых,* в соблюдении условий общих налоговых соглашений и, *во-вторых,* в стимулах для развития собственных налоговых баз, что определяет доли средств, получаемых на деривационной основе. Эта модель исключает возможность подмены федеральных трансфертов снижением нормы отчисления региональных налогов в общий фонд. Тем не менее, обусловленный характер грантов таит в себе опасность превращения их в своеобразную ширму для выбивания денег федерального центра под фасадные проекты, реальное содержание которых будет известно только разработчикам этих программ. Следователь-

но, в модель необходимо включить механизм оценки эффективности предлагаемых к финансированию проектов. Разработка такого механизма не представляет цель данной работы, поскольку она носит технический характер и является предметом изучения прикладных наук.

Долевое обусловленное участие центрального правительства в некоторых видах трансфертов означает, что традиционно дотационные регионы будут вынуждены изыскивать потенциал экономического развития. Одновременно система оставляет возможность для рациональной конкуренции на горизонтальном уровне. У субнационального правительства появляется выбор: развивать налоговые базы своих регионов с целью привлечения трансфертов, либо проводить конкурентную налоговую политику с целью привлечения физического и денежного капитала в данный регион.

Предлагаемая модель по *политико-экономическим характеристикам остается пересекающейся.* Но, в отличие от существующей модели, площади пересечения прав и обязанностей ярусов правительства являются величиной постоянной и не представляют собой предмет для переговоров. *Это постоянство разрешает проблему неопределенности закрепленных прав и обязанностей федерального правительства и субнациональных властей.* Лимит власти каждого уровня правительственной иерархии закрепляется посредством системы разделенных доходов. С другой стороны, высокая степень потенциальной и действительной независимости достигается посредством ориентации системы разделения доходов на систему предписания источников доходов в будущем.

В конечном счете предлагаемая модель представляет собой взаимоувязанный комплекс формальных правил (институтов) вертикального распределения прав собственности, способствующих достижению Парето-оптимального обеспечения функций государства и эффективного и справедливого размещения общественных ресурсов в рыночной экономике. В краткосрочном периоде эта модель призвана ликвидировать вертикальный и горизонтальный дисбаланс с минимальными трансакционными издержками. В долгосрочной перспективе она направлена на снижение степени дифференциации регионов, повышение уровня их бюджетной обеспеченности, поиск оптимальных траекторий регионального развития как основу экономического роста в России.

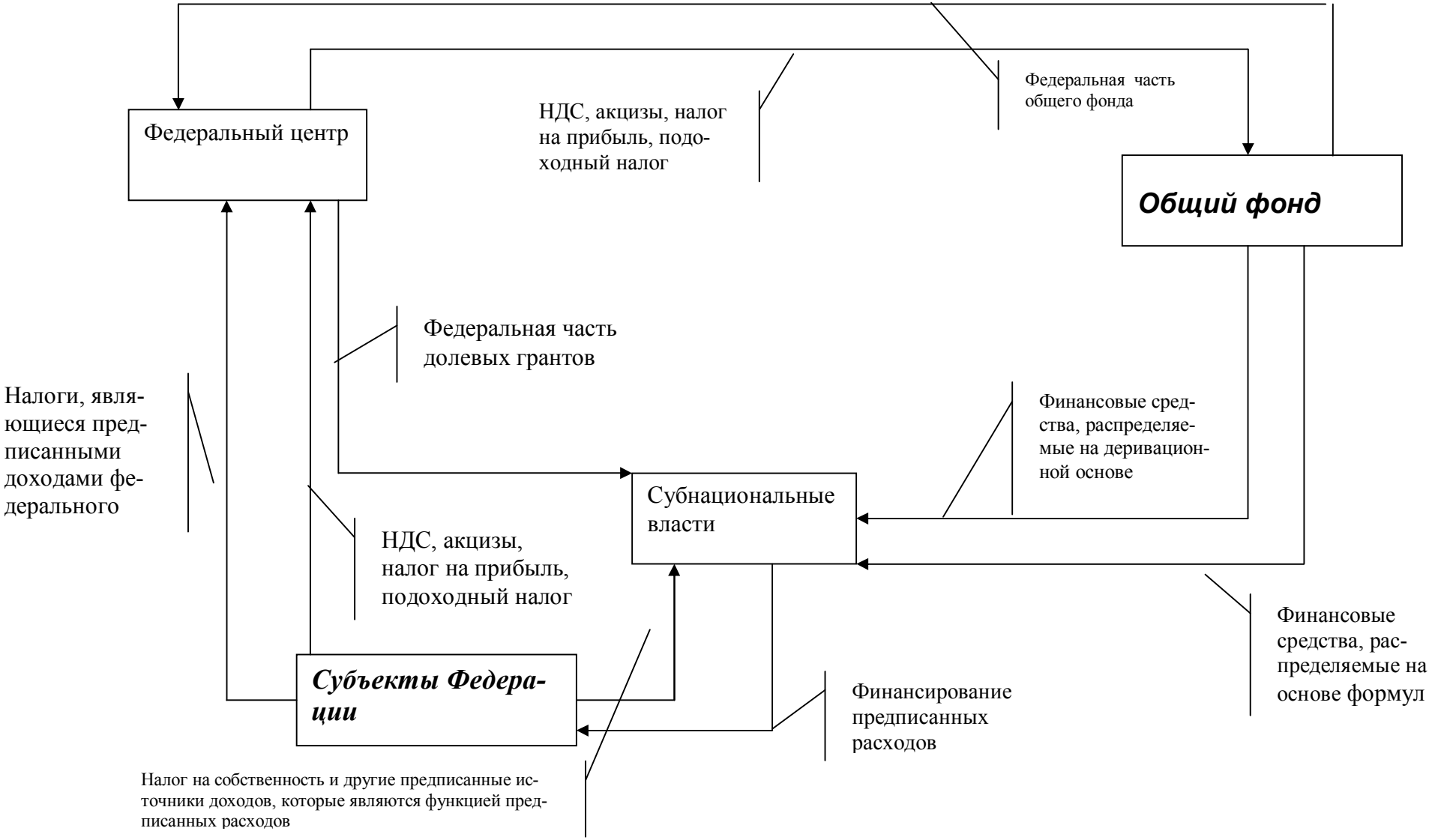


Рисунок 3.3.
Предлагаемая модель бюджетного федерализма

Глава 4. Разработка механизма управления финансово-экономическими процессами на внутрирегиональном уровне

4.1. Проблемы формирования и исполнения экономических и финансовых показателей с учетом специфики отношений «область-территория»

Создание оптимального механизма управления финансово-экономическими процессами, достижение действительного финансового равноправия всех органов власти в значительной мере определяет успех экономической стабилизации в стране, а значит, и на местах. Однако об эффективности любой модели бюджетного федерализма следует судить не только по своевременности и полноте перечисления трансфертов, но и по конечному результату применения соответствующих финансовых механизмов - по их воздействию на социально-экономические параметры области и ее административно-территориальных субъектов.

Целью исследования данной главы является обоснование количественной взаимосвязи между основными общеэкономическими показателями и базовыми параметрами областного и территориальных бюджетов на примере Нижегородской области.

Для решения этой задачи, прежде всего, необходимо проанализировать тенденции развития экономического потенциала Нижегородской области в целом и на уровне каждой территории, а также провести сравнительный анализ областных показателей и средних по России за период 1997-2002 гг. и прогноза до 2004 года. При анализе использовались материалы Управления статистики по Нижегородской области и данные, опубликованные за ряд лет [228-232].

Индекс промышленного производства за период 1997-2001 гг. по стране в среднем составил 104,9% (минимум – 94,8% в 1998г., максимум – 111,9% в 2000г.). В Нижегородской области в 1998 г. этот показатель был выше, чем в среднем по России - 98,5%. К 2000 г. он возрос до 111,5%, а затем последовал резкий спад до 94,8% в 2001 г.

В первом полугодии 2001 года промышленность Нижегородской области отличалась высокими темпами роста оптовых цен (на 22,7% по сравнению с соответствующим периодом прошлого года) и достаточно низким уровнем выпус-

ка продукции в натуральном выражении (за январь-июнь 2001 г. ИФО составил 94,8%, в том числе в машиностроении, которое занимает практически половину объема промышленного производства - 79,8%). В 2002 году основыне тенденции сохранились.

Большинство отраслей промышленности (топливная, стекольная, промышленность строительных материалов, черная металлургия, машиностроение и др.) в этот период значительно снизили запасы продукции на складах и работали непосредственно для потребителя. Основными факторами, определяющими работу этих отраслей, являлись: рост реальных доходов населения (на 10,3%, по сравнению с аналогичным периодом прошлого года) и, следовательно, покупательского спроса, а также благоприятная конъюнктура на мировых рынках, позволившая увеличить экспорт продукции в текущем году на 5,5%.

Рис. 4.1

В 2001- 2002 гг. значительно возросла конкуренция нижегородской продукции, выпускаемой непосредственно для населения, со стороны аналогичной продукции других российских производителей и, в меньшей степени, со стороны зарубежной продукции. Снижение производства потребительских товаров в Нижегородской области на 20% в натуральном выражении, особенно по непродо-

вольственной группе товаров (автомобилей легковых – на 41,9% по сравнению с первым полугодием 2000 года, телевизоров – на 32,3% и др.), привело к росту ввоза и реализации на территории области продукции из других российских регионов.

Спад промышленного производства в первой половине т.г. во многом вызван появлением в конце 2000 года новых собственников на важных для экономики области предприятиях, прежде всего машиностроения (ОАО “ГАЗ”, ОАО “Арзамасский машиностроительный завод”, АО “ПАЗ”- группа “Сибирский алюминий”, ОАО “Заволжский моторный завод” - ОАО “Северсталь”, завод “Красное Сормово” - группа “Уралмаш-Ижора”), и проводимой в связи с этим реорганизацией системы управления, производства, сбыта, ценовой политики, форм расчетов и т.п. на данных предприятиях.

Достигнутые Нижегородской областью результаты подтверждаются анализом общих базовых показателей, характеризующих состояние экономики Нижегородской области за период с 1998 по 2001 г. (рис.4.2) [229].

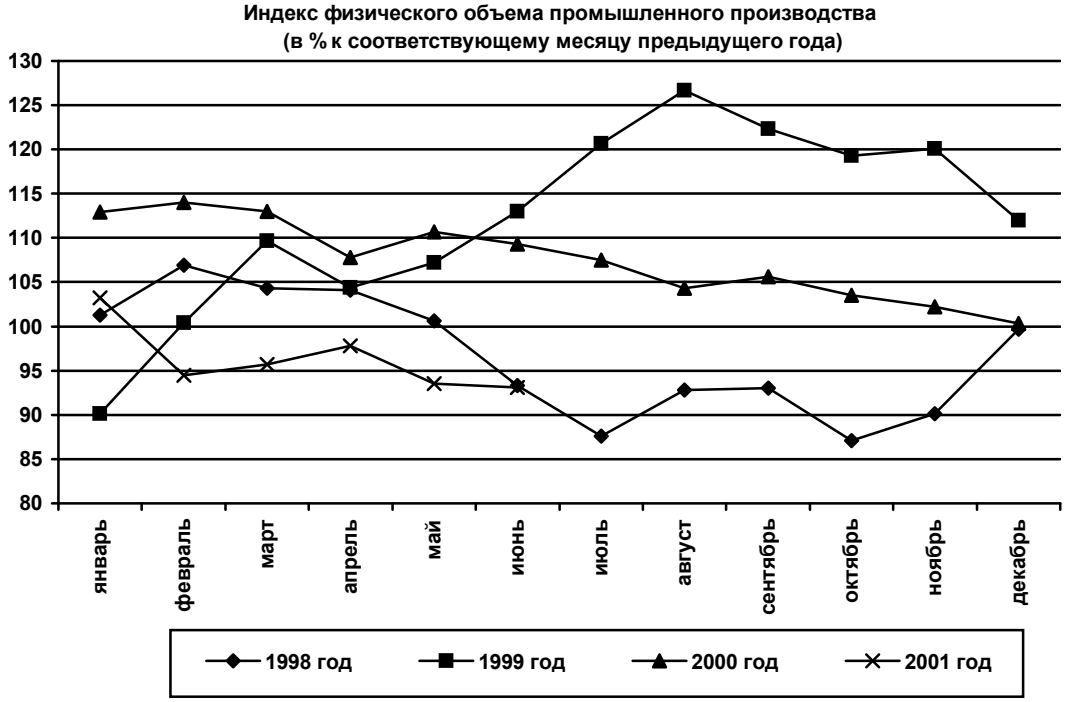


Рис. 4.2

Стратегическим направлением развития нижегородской промышленности, обеспечивающим устойчивость её функционирования, является дальнейшая от-

раслевая диверсификация на основе роста доли потребительских товаров и повышение конкурентоспособности производства.

Дальнейшее развитие промышленности, учитывая степень изношенности основных фондов предприятий, будет осуществляться на основе роста инвестиций за счет всех источников финансирования, включая иностранные. Основными точками роста в промышленности станут такие отрасли, как черная металлургия, химическая, топливная, пищевая, легкая промышленность, промышленность строительных материалов, автомобиле-, авиа- и судостроение. В целом по области выпуск промышленной продукции в натуральном выражении в 2002 году возрастет предположительно на 2%.

С учетом среднегодового индекса-дефлятора 115%, отражающего рост оптовых цен, выпуск промышленной продукции ожидается в сумме 145,5 млрд. рублей.

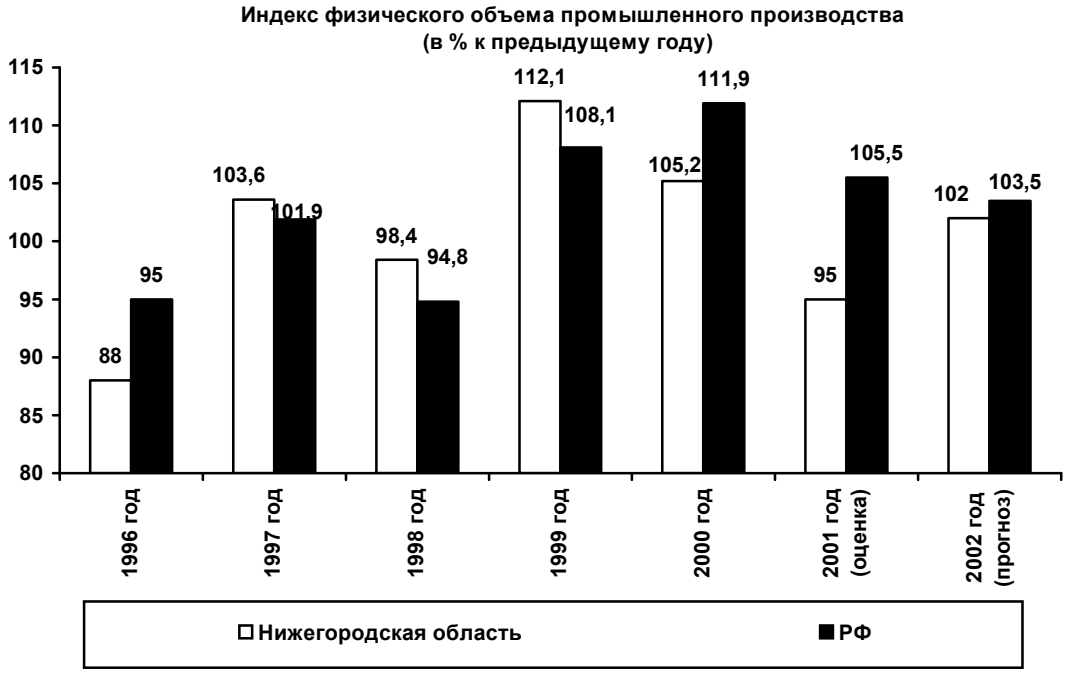


Рис. 4.3

Физические объемы производства в 2002 году предполагали наращивать большинство районов (городов) области - 31 (в том числе - Н.Новгород, Арзамас, Дзержинск, Выксунский, Кстовский, Павловский, Сосновский, Лысковский, Семеновский и др. районы области). Двенадцать территорий (Городецкий, Пер-

вомайский, Дивеевский, Ветлужский и др.) планируют сохранить его на уровне предыдущего года. Значительно снизится доля районов, предполагающих сократить выпуск продукции в натуральном выражении. В их числе - Балахнинский и Борский районы (в связи с плановым ремонтом оборудования на ведущих предприятиях ОАО “Волга” и “Борский стекольный завод”), Воротынский, Навашинский, Сергачский, Гагинский и Большеболдинский районы.

Основная часть (93%) промышленного производства области в 2002 году, как и в предыдущие годы, была сосредоточена в 9 городах (районах) области: Н.Новгород, Дзержинск, Арзамас, Выксунский, Балахнинский, Городецкий, Павловский, Борский, Кстовский.

Эти результаты достигнуты Нижегородской областью после периода спада 1995-1998 г.г. в основных отраслях экономики, серьёзность которого можно оценить по данным таблицы 4.1.

Таблица 4.1

Динамика объема валовой продукции по основным отраслям в Нижегородской области за период 1995-2002 гг. в сопоставимых ценах (1995-1997 гг. – млрд. руб.; 1998-2002гг. – млн. руб.)

Годы	Объем валовой продукции по основным отраслям		% исполнения	Темп роста по сравнению с предыдущим периодом, %	Темп роста по сравнению с 1995 годом, %
	План	Исполнение			
1995	80326.6	73097.2	91.0	_	100.0
1996	78178.8	66452.0	85.0	90.0	90.0
1997	71320.0	60070.0	84.0	90.0	82.0
1998	62619.0	66633.9	106.4	110.9	91.0
1999	69862.0	74123.6	106.1	111.2	110.4
2000	183095.7	181126.7	99.1	140.9	247.8
2001	197930.0	196346.6	99.2	108.4	268.6
2002(пр.)	228130.0	229042.5	100.4	116.7	313.3

Из таблицы 4.1 следует, что в течение 1995 - 1997 гг. наблюдался заметный спад при планировании общего объема валовой продукции по основным отраслям и при его исполнении (-18%). Следует отметить, что эти процессы происходили в период относительной стабилизации в экономической и финансовой сфере России. За период с 1998 по 1999 г. наблюдается рост этого показателя, как по сравнению с предыдущим периодом, так и по сравнению с 1995 годом (+1.4%). Главной особенностью реализации прогноза в материальном производстве за 1

полугодие т.г. является то, что в ряде отраслей произошел незапланированный спад физических объемов производства, связанный с приходом новых собственников на системообразующие предприятия области. Объем валовой продукции в отраслях экономики по данным статистики составил по крупным и средним предприятиям 83,8 млрд. руб., по полному кругу предприятий по предварительной оценке– 89,9 млрд. руб. или 49,1% от утвержденного прогноза.

На данный момент ситуация в Нижегородской области неоднозначна. Это подтверждается показателями социально-экономического развития Нижегородской области в 2000-2004 годах в сравнении с общероссийскими показателями (таблица 4.2).

Таблица 4.2

Основные макроэкономические показатели социально-экономического развития Нижегородской области

Наименование показателя	Отчет 2000 г.	Оценка 2001г.	Прогноз 2002г.	Прогноз 2004г.
Валовой региональный продукт темп роста, в % к пред. году	102,5	103	103-104	102-103
ИФО продукции промышленности, в % к пред. году	105,2	95	102	103,5
ИФО продукции сельского хозяйства, в % к пред. году (по всем категориям)	104,9	101	101	104
Индекс потребительских цен в среднем за год, в %	123,4	122	114-116	110-113
ИФО инвестиций в основной капитал из всех источников финансирования, в % к предыдущему году	99,2	100	100	104-105
Реальная заработная плата %	110	105-106	112-114	107
Уровень безработицы, %	0,8	1,2	1,2	1,5

Данные таблицы 4.2 свидетельствуют об оптимистичном прогнозе развития области. Реальную возможность такого сценария подтверждает анализ показателей валовой прибыли и убытков, приведенных в таблице 4.3, также свидетельствует о стабилизации экономики Нижегородской области.

Показатели таблицы 4.3 отражают рост валовой прибыли и уменьшение убытка по основным отраслям промышленности и сельского хозяйства.

Таблица 4.3

Показатели валовой прибыли и убытка по Нижегородской области за период 1996-2002 гг. в сопоставимых ценах (1996-1997 гг. – млрд. руб.; 1998-2002 гг. – млн. руб.)

Годы	Валовая прибыль	Убытки	Темп роста прибыли, %		Темп роста убытков, %	
			с предыд. периодом	с 1996г.	с предыд. периодом	с 1996 г.
1996	2954.3	1452.6	-	100.0	-	100.0
1997	6040.7	3572.4	204.5	204.5	245.9	245.9
1998	5797.4	3502.6	96.0	196.2	98.0	241.1
1999	7338.8	1090.2	126.6	248.4	31.1	75.1
2000	16576,0	3676,0	225,9	561,1	337,2	253,1
2001	17600,0	3500,0	106,2	595,7	95,2	240,9
2002	18500,0	3700,0	105,1	626,2	105,7	254,7

Из материалов периодической печати [159], в которых анализируются тенденции развития Нижегородской области на ближайшее время, следует, что за последние 10 лет доля Нижегородской области в российской экономике снизилась по ВРП с 2,5 до 1,4%, инвестициям в основной капитал – с 3 до 1,7%, объёму промышленности – с 3,2 до 2,6%, вводу жилья – с1,9 до 1,5%, грузообороту – с 0,9 до 0,6%.

Особенностью современного развития экономики Нижегородской области, как и России в целом, является нарастание массы изношенных фондов. Область, обладая огромным экономическим потенциалом, на протяжении последних десяти лет не получала достаточных инвестиционных вложений в основной капитал. Физические объемы строительных работ за этот период снизились на 74,3%.

Безусловно, этот спад обусловлен целым рядом объективных факторов, характерных для экономики всей страны: отсутствие у потенциальных инвесторов уверенности в безопасности вложений инвестиций в российскую экономику; низкий платежеспособный спрос населения; высокая затратность экономики в связи с высокой изношенностью основных фондов; уровень инфляции, “съедающий” ежегодно амортизационные фонды предприятий. С другой стороны, имеется и целый ряд специфических причин, характерных для Нижегородской области: преимущественная ориентированность экономики на одну отрасль промышленности - машиностроение; высокая доля предприятий ВПК, работаю-

щих под госзаказ; слабый маркетинг, как на российском, так и на международном рынке.

Низкая эффективность нижегородской экономики является одной из причин снижения доли валового регионального продукта, направляемой на инвестиции в основной капитал.

Таблица 4.4

Соотношение объемов капиталообразующих инвестиций и ВРП (по РФ-ВВП), %

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Нижегородская область	15,0	14,7	19,2	14,9	15,7	13,0	14,2	13,8	13,0
Российская Федерация	17,8	17,3	17,5	16,2	14,9	14,5	16,4	17,9	18,7

По итогам 2000 года объем инвестиций в основной капитал практически остался на уровне предыдущего года. Ситуация, сложившаяся в I полугодии 2001 года, также не дает положительной тенденции. К концу года ситуация должна несколько стабилизироваться, так как традиционно основной приток средств наблюдается в IY квартале (около 40 процентов от среднегодовых объемов). Производственное строительство в 1 полугодии т.г. вели только четыре отрасли - электроэнергетика, машиностроение, сельское хозяйство и транспорт, в основном, в таких индустриальных центрах, как Борский, Балахнинский, Богородский районы, г. Нижний Новгород и г. Арзамас.

Непроизводственное строительство, в основном, водоводы, газовые сети, очистные сооружения, жилые дома и объекты социальной сферы.

Строительство объектов производства и производственной инфраструктуры ведется на средства предприятий и федерального бюджета, объектов коммунального хозяйства и социальной сферы, в основном, на средства областного бюджета, и, в незначительной степени, на средства федерального бюджета и средства населения. Отсутствие значительных финансовых средств у потенциальных потребителей строительной продукции и услуг обуславливает низкую загрузку строительных мощностей.

Годами находятся в незавершенном состоянии объекты таких районов, как Бутурлинский, Варнавинский, Вознесенский, Павловский, Сеченовский, Со-

кольский, Спасский, Шахунский, где (по данным НОКГС) объем незавершенного строительства, в том числе приостановленного или законсервированного, по стоимости значительно превышает размер использованных инвестиций в основной капитал.

Наибольший объем незавершенного строительства наблюдался в 1999 году в автомобильной промышленности (где объем незавершенного строительства в 2,5 раза превысил инвестиции в основной капитал), в 2000 году - в *электроэнергетике.* "Незавершенка" в этой отрасли в 4,6 раза превышала инвестиции в основной капитал за год.

На конец 2000 года в незавершенном строительстве области (по полному кругу предприятий, без индивидуальных застройщиков) находилось 902 жилых дома общей площадью 1204,5 тыс. кв. м.

По итогам 1 полугодия текущего года лидируют по долгострою жилья Большемурашкинский, Вачский, Вознесенский, Навашинский, Первомайский, Сосновский, Тонкинский районы, где весь объем строящегося жилья по состоянию на конец 2000 года находился в приостановленном или законсервированном виде. По г. Нижнему Новгороду объем незавершенного жилищного строительства составил 483,5 тыс. кв. м обшей площади, что в 2,1 раза больше площади введенного в эксплуатацию жилья (без индивидуального строительства) за 2000 год.

По отрасли "коммунальное строительство" объем незавершенного строительства в 2,1 раза превысил объем использованных инвестиций в основной капитал по отрасли за год. По отраслям социальной сферы (здравоохранение, физкультура и социальное обеспечение) в незавершенном строительстве на конец 2000 года находилось 194 объекта, 107 из которых приостановлены или законсервированы. При этом за 2000 год введено в эксплуатацию только 8 объектов. По отрасли "образование" объем незавершенного строительства в 2,6 раза превышает объем инвестиций в основной капитал за 2000 год.

Выполнение объемов подрядных работ в последние годы идет, в основном, за счет сокращения объемов незавершенного строительства.

Основным источником финансирования инвестиций в районах области являются, в основном, собственные средства предприятий и организаций, зани-

мающие в общем объеме более 50 процентов. Положительным моментом в последнее время является увеличение инвестиционных поступлений в экономику области за счет бюджетных средств и целевых фондов. Например, в 2000 году за счет средств дорожного фонда было освоено капвложений на сумму 1038,0 млн. руб., что составило 6,5 процента от общего объема. В 2001 году объем капитальных вложений за счет средств дорожного фонда ожидается на этом же уровне. Всего будет освоено за счет бюджетных средств всех уровней около 2000 млн. руб.

При стабильно функционирующей экономике одним из главных источников финансирования капитальных вложений является банковская система. До 90-х годов более 20 % капитальных вложений осуществлялось за счет банковских кредитов. В настоящее время в области за счет данного источника осваивается чуть более одного процента инвестиций в основной капитал, при том, что банковская система области функционирует достаточно стабильно. По данным НОКГС в 2000 году кредитными учреждениями было привлечено 17057 млн. руб. в виде вкладов хозяйствующих субъектов и населения (сумма инвестиций в основной капитал по области в 2000 году по всем источникам составила менее 16 млрд. руб.) Высокая процентная ставка по банковским кредитам является тормозом для широкого привлечения средств кредитных организаций в экономику. По этой причине, например, не реализован проект сотрудничества "Сбербанк"-"ГАЗ".

Безусловно, эти тенденции в изменении социально-экономических показателей нашли свое отражение в изменении динамики финансовых показателей как по России в целом, так и по Нижегородской области.

Чистая прибыль предприятий Российской Федерации составила 118.2 млрд. рублей, в том числе в Нижегородской области - 3.2 млрд. рублей, в 1999 году по данному показателю также наблюдается положительная тенденция. Среди регионов России Нижегородская область по объему чистой прибыли занимает 10-е место. Кредиторская задолженность предприятий и организаций промышленности России составила в 1998 году 1194 млрд. рублей, из нее просроченная - 701 млрд. рублей (58.7%), а дебиторская задолженность предприятий и организаций промышленности в 1998 году по России составила 768 млрд. рублей, в том чис-

ле просроченная - 403 млрд. рублей (52.5%). Данные по Нижегородской области за период 1996-2001 гг. представлены в таблице 4.5.

Таблица 4.5

Динамика дебиторской и кредиторской задолженности по Нижегородской области за период 1996–2001 гг. (1996-1997 гг. – млн. руб.; 1998-2001 гг. – тыс. руб.)

Показатель	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Кредиторская задолженность (всего)	34100.2	48520.2	57512.9	59911.0	94348.0	134590.6
Кредиторская задолженность просроченная, %	22.3	23.2	60.5	52.1	63.5	70.1
Дебиторская задолженность (всего)	29971.5	25847.0	40227.3	40404.5	79693.3	133448.9
Дебиторская задолженность просроченная, %	16.7	18.9	57.2	46.1	50.7	59.7

В 2000 году произошло увеличение задолженности в экономике области: просроченная кредиторская задолженность (включая задолженность по полученным кредитам и займам) возросла на 10,4%, по сравнению с декабрем 1999 года, просроченная дебиторская - на 4,6%. За 6 месяцев 2001 года просроченная кредиторская задолженность в экономике области увеличилась на 6,6% по отношению к декабрю прошлого года, просроченная дебиторская задолженность увеличилась на 9%. Наибольшая доля просроченной задолженности отмечается на предприятиях промышленности и сельского хозяйства.

Из анализа этих показателей следует, что ситуация с просроченной кредиторской и дебиторской задолженностью в Нижегородской области сравнима со среднероссийскими показателями. Обращает на себя внимание увеличение просроченной кредиторской и дебиторской задолженности с 1996 года в 2.6 и 3.3 раза, соответственно, что при относительной эквивалентности данным по России можно экстраполировать на общероссийские финансы с достаточной степенью точности.

Среди других регионов по объему кредиторской задолженности Нижегородская область занимает 15-е место, а по дебиторской – 68-е (по мере увеличения показателя). По данным Госкомстата, уровень среднедушевого денежного дохода в Нижегородской области в 2001 году оказался ниже среднероссийского уровня, и среди других регионов область занимает 52-е место (по мере уменьше-

ния показателя), опережая такие области и республики Волго-Вятского региона, как Кировская область, Мордовия, Марий Эл, Чувашская Республика [137].

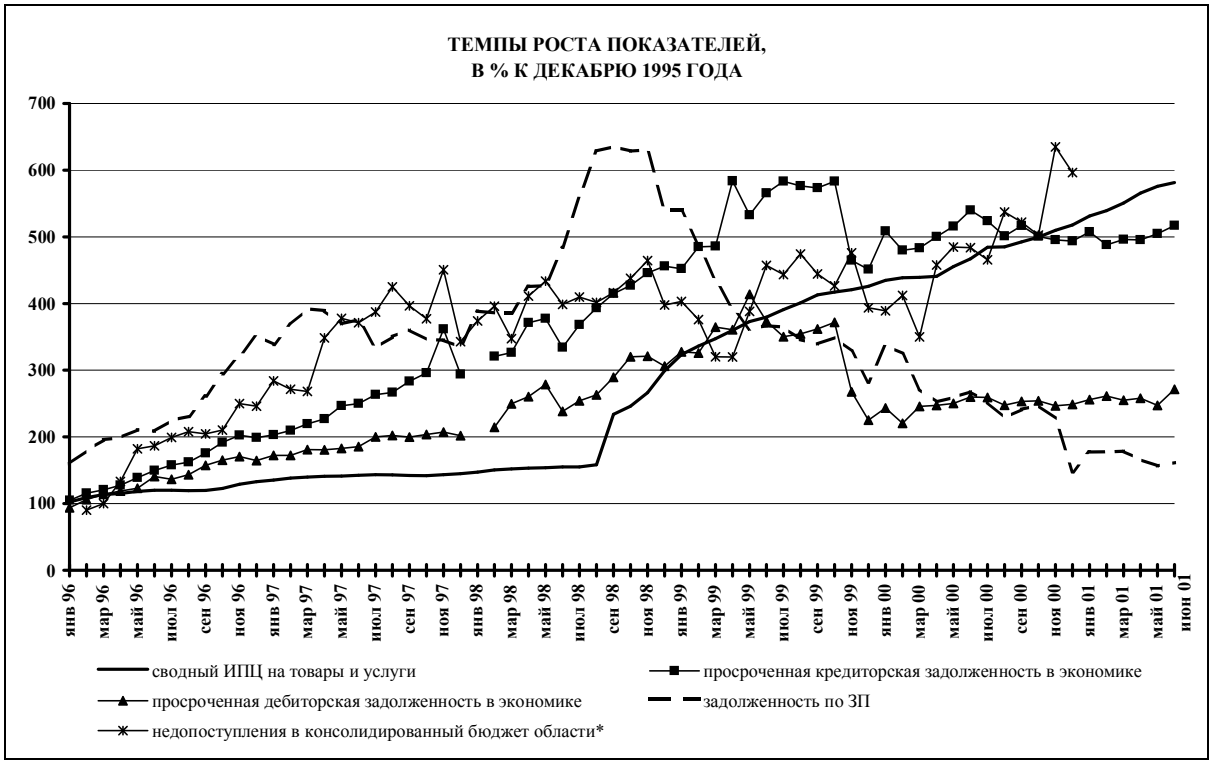


Рис. 4.4

Доходы консолидированного бюджета по итогам 2000 г. выросли на 18,1%, за 1 полугодие 2001 г., по сравнению с аналогичным периодом 2000 г., - на 70,5% (в том числе налоговые доходы - на 40,3%), а в 2002 году основной причиной роста доходной части являлось то, что с принятием закона Нижегородской области “Об областном бюджете на 2001 г.” в составе бюджета стали учитываться доходы территориального дорожного фонда. Кроме того, значительно увеличились (в 2,2 раза) поступления по подоходному налогу (в результате роста доходов населения и перераспределения процентной ставки налога в пользу области). Также выросли (в 2 раза) налоговые платежи от налога на прибыль, что свидетельствует о финансовой стабильности на большинстве предприятий основных отраслей экономики. Исполнение годового плана по доходам за 6 месяцев т. г. составило 48 %. Профицит бюджета составил 12,9 % (тогда как за аналогичный период 2000 года был дефицит 6,5%). Среди предприятий области наибольшие отчисления в бюджеты всех уровней обеспечили такие предприя-

тия, как ОАО “ГАЗ” (за счет погашения задолженности), ГЖД, “НОРСИ-ОЙЛ”, ООО “Волготрансгаз”, ОАО “ВМЗ”.

Динамика основных характеристик Нижегородского областного бюджета за период 1997–2002 гг. [38, 39, 41, 45] приведена в таблице 4.6.

Таблица 4.6

Изменение основных характеристик бюджета Нижегородской области за период 1997-2002 гг. (1997 г. – млн. руб.; 1998-2002 гг. – тыс. руб.)

Показатель	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Доходы	4140430	3907381	5894032	5756653	9156716	12848134
Расходы	4718911	5087780	6951602	6365746	9527627	12531502
Дефицит (-), профицит (+)	-578481	-1180399	-1057570	-609093	-370911	+316632
Дефицит в % к доходам	-14	-30.2	-17.9	-9.5	-4.1	+2,5

Из данных таблицы 4.6 следует, что за анализируемый период областной бюджет устойчиво наращивает величину дефицита. В общероссийских показателях наблюдаются аналогичные изменения, равно как и постоянное увеличение доли налоговых доходов: в России в 1999 году величина налоговых доходов достигла 84.6% от общей суммы, а в Нижегородской области за период 1998-2002 гг. увеличение прогнозируется с 63.3 до 74.4%.

Налоговые поступления в доходах бюджета области в 1998 году составили 83.6%, а в 1999 году - 87.3%, в 2000 году – 86%, а консолидированного бюджета России - 84.6%. Собираемость налогов в Нижегородской области равна в среднем 52.5%, а в Российской Федерации (по консолидированному бюджету) - 60.3%. На 01.09.99 г. Нижегородская область занимала 8-е место среди российских регионов по доле налоговых поступлений в консолидированный бюджет России. По оценке управления статистики Нижегородская область в 2000 и 2001 гг.заняла только 13-е место, а по итогам 2002 года – 14 место в РФ.

В основном по всем показателям в 1998 году в масштабе страны произошло снижение, а в 1999 году по некоторым из них наметилась тенденция к росту. Несмотря на то, что негативные явления в Нижегородской области примерно такие же, как и по России в целом, здесь лучше обстоят дела в машиностроении, бумажной промышленности, произошло увеличение некоторых показате-

лей в пищевой промышленности, увеличился объем платных услуг. Нижегородская область входит в число 16 регионов Российской Федерации, обеспечивающих наибольшие поступления в бюджетную систему. Однако явно прослеживается тенденция уменьшения покупательной способности населения, увеличения доли доходов, которую население тратит на приобретение продовольственных товаров, что свидетельствует о снижении уровня жизни, как в Нижегородской области, так и по стране в целом.

Учитывая ситуацию, сложившуюся в экономике страны, и проанализировав тенденции на финансовом рынке, можно предложить следующие выводы: объем производства в промышленности и сельском хозяйстве увеличится, будет наблюдаться резкий рост прибыли, так как номинальная прибыль всегда увеличивается с ростом инфляции, а за счет опережающего инфляцию роста прибыли должна улучшиться собираемость налогов. Однако следует подчеркнуть, что в сложившейся ситуации особенно важно использовать все возможности, способствующие дальнейшей стабилизации и формированию устойчивой положительной тенденции в развитии экономики как России в целом, так и Нижегородской области как одного из крупнейших регионов.

Состояние территорий Нижегородской области в значительной степени определяет ситуацию, сложившуюся в области в целом. Так, из 51 территории области (включая г. Н. Новгород) по 22 территориям темпы промышленного производства ниже 100%.

Группировка районов по темпам роста реальных среднедушевых доходов по оценке 2001 года следующая:

до 90 % - 3 района,

от 90 до 95 % - 7 районов,

от 95 до 100 % -16 районов,

свыше 100 % - 26 районов.

В большинстве районов, где среднемесячная заработная плата низкая, соответственно, и низок уровень налоговой отдачи.

Рост валовой прибыли наблюдался на 22 территориях из 51, а по прогнозу на 2000 год он планировался для 38 территорий.

Сформировалась устойчивая тенденция снижения производства сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров, несмотря на огромный внутриобластной потенциал.

При анализе динамики кредиторской задолженности было выявлено изменение средних темпов прироста этого показателя с 5.8 до 54.0%, соответственно, доля просроченной кредиторской задолженности в общем объеме составила в среднем 81%, доля кредиторской задолженности превысила долю дебиторской в среднем в 3.6 раза. Следует отметить, что доля просроченной более 3 месяцев кредиторской задолженности достаточно однородна для всех территорий. Это подтверждает показатель среднего стандартного отклонения, равный 18.1%. Наличие значительного объема просроченной задолженности ведет к завышению показателей, закладываемых в основу расчета бюджета [40], а значит, есть основания предполагать, что цифры собственных доходов ряда территорий при расчете бюджетных показателей несколько завышаются. Это подтверждают данные по исполнению бюджетов районов и городов за анализируемый период.

Показательным в разрезе территорий является анализ динамики количества действующих предприятий: общее число их увеличилось в 13 территориальных единицах, в основном, в крупных промышленных центрах за счет восстановления некоторых промышленных и строительных предприятий и организаций, количество сельскохозяйственных и транспортных предприятий неуклонно сокращается; в общем объеме предприятий стабильно увеличивается доля убыточных предприятий и организаций (для 19 территорий) - в основном за счет промышленности и сельского хозяйства.

Проведенный анализ позволил конкретизировать задачи дальнейшего исследования:

- привести планируемые финансово-экономические показатели области в соответствие с реальными возможностями территорий;

- установить количественные характеристики влияния финансовых и бюджетных параметров на экономические показатели территорий;

- для этого целесообразен детальный анализ экономического потенциала каждой территории с точки зрения покрытия собственных потребностей и

укрепления собственной доходной базы, учитывающий индивидуальные возможности и различия каждой территории Нижегородской области;

- основой при подобном исследовании является корреляция между экономическими и бюджетными параметрами в рамках горизонтальной сбалансированности, которая позволит обосновать возможности органов власти различных уровней по выравниванию и стимулированию экономического потенциала административно-территориальных единиц методами, являющимися инструментами основных принципов бюджетного федерализма.

Посредством расходов и налогов бюджет выступает важным инструментом регулирования и стимулирования экономики и инвестиций, повышения эффективности производства. Он влияет на размеры накоплений, определение оптимальной структуры доходов по финансовым планам предприятий и отраслей хозяйства. Наибольшее воздействие бюджет оказывает на отрасли хозяйства и учреждения непроизводственной сферы, хотя в современных условиях его влияние на укрепление экономического потенциала территорий всё более возрастает.

Нижегородский областной бюджет совмещает функции получателя финансовых средств (по отношению к федеральным трансфертам и субвенциям) и их распорядителя (в отношении средств, передаваемых нижестоящим бюджетам) [9]. Это одна из особенностей промежуточного положения областного бюджета в общей бюджетной системе Российской Федерации. Одной из важнейших особенностей бюджета Нижегородской области является его функциональная направленность на решение собственных задач в целом в рамках интересов входящих в него территорий. От эффективности решения данной проблемы зависит успешность управления регионом, а значит, и уровень его развития. Таким образом, областной бюджет выступает одновременно агентом федерального центра, гарантируя общенациональные стандарты жизни и деятельности, и обособленным хозяйствующим субъектом особого рода [35].

Областной бюджет должен самостоятельно обеспечивать решение задач экономического управления субъекта Федерации. Основными его задачами являются:

- финансирование социально-экономического развития региона;

- выравнивание доходов нижестоящих бюджетов в целях исполнения норм и нормативов бюджетной обеспеченности населения;
- обеспечение макроэкономической стабилизации и реализация денежно-кредитной политики в области;
- стимулирование развития и укрепления экономического потенциала территорий, входящих в состав области.

Роль областного бюджета в бюджетной системе Нижегородской области отражается в его доле в консолидированном бюджете области (таблица 4.7).

Таблица 4.7

Доля областного бюджета в консолидированном бюджете Нижегородской области в 1998-2002 гг. (%)

Показатели	1998	1999	2000	2001	2002
Доля доходов областного бюджета в доходах консолидированного бюджета	44.7	43.1	43.5	60.2	62.5
Доля расходов областного бюджета в расходах консолидированного бюджета	48.6	50.9	43.9	59.5	54.3

Анализ доли областного бюджета в сводном бюджете на основе данных по бюджетам за 1998-2002 гг. [37, 38, 39, 41, 45, 134] позволяет сделать следующие выводы: доля областного бюджета с 1993 года снижалась вплоть до 2000 года. В 2001 году произошло резкое увеличение доли областных доходов на 16.7%, а доли расходов – на 15.6%. В 2002 году доля доходов выросла на 2.7%, а расходов снизилась на 5.2%. Это свидетельствует о нарастании процесса дефицита денежных средств в областном бюджете, несмотря на растущую доходную базу. Процесс децентрализации распределения бюджетных средств сменяется обратной тенденцией, которая свидетельствует о просчетах предыдущих периодов, которые определили отсутствие федеральных трансфертов Нижегородской области [47]. С точки зрения экспертов, среднее значение доли областного бюджета в консолидированном должно поддерживаться на уровне 45%. Таким образом, при управлении финансово-экономическими процессами в Нижегородской области за исследованный период явно прослеживается желание соответствовать оптимальным показателям в ущерб реальным возможностям. В этой ситуации органы

власти и управления на региональном уровне должны более продуманно формировать необходимую финансовую базу для исполнения основных социальных и народнохозяйственных затрат и оказывать влияние на состояние нижестоящих бюджетов с помощью более обоснованного механизма перераспределения бюджетных средств (дотаций и субвенций).

Структура доходов и расходов бюджетов каждого уровня позволяет судить об относительной устойчивости экономики, отражает степень реализации концептуальных основ финансово-бюджетной и общеэкономической политики, приоритетные направления при финансировании расходов, характеризует уровень отношений выше- и нижестоящих бюджетов и другие важные моменты.

Более детальный анализ доходной и расходной составляющей областного бюджета Нижегородской области позволяет глубже проанализировать структурные сдвиги в формировании бюджета, а значит, увидеть изменяющееся влияние областного бюджета на процессы в экономической и финансовой сфере области.

В таблице 4.8 представлены показатели, характеризующие долю основных статей дохода в объеме доходов областного бюджета. Из их анализа видно, что после кризиса 1998 года налоговые поступления увеличились на 21.6% в основном за счет налога на прибыль (+11.8%), налога на добавленную стоимость (+8.4%), акцизов (+5.2%), а также за счет введения новых налогов, таких как налог с продаж (как разновидность налога на товары и услуги, +4.1%) и единый налог на вмененный доход (+ 4.5%). Поскольку имеет место реальное уменьшение объемов валовой прибыли, приведенные цифры свидетельствуют об ужесточении налогового давления на экономику области. Вместе с тем за рассматриваемый период значительно сократились неналоговые поступления в областной бюджет - с 9.9 до 3.2%. В 2000 году в бюджет не заложены такие статьи доходов, как доходы от реализации займов, от реализации госимущества и т. п. Практически не выделялись из областного бюджета ссуды предприятиям и организациям. Это исключило такую статью дохода, как проценты по ссудам, что, безусловно, сократило количество источников покрытия дефицита областного бюджета на 2000 год, оставив только поступления из источников внутреннего финансирования (временное заимствование средств из коммерческих банков) и экономию от реализации некоторых мероприятий.

Таблица 4.8

Структура доходов бюджета Нижегородской области за период 1998-2002 гг. (%)

Показатели	1998	1999	2000	2001	2002
1	2	3	4	5	6
1. Налоговые доходы	63.7	65.0	82.6	56.1	44.4
- налог на прибыль	24.1	27.9	34.8	65.0	62.9
- НДС	16.1	18.5	20.0	-	-
- акцизы	3.4	4.7	8.4	13.1	13.1
- налоги на имущество	13.4	11.8	9.8	13.8	13.9
- земельный налог	0.7	0.4	0.7	1.3	1.0
- налоги на совокупный доход	-	-	4.5	5,8	7.9
- прочие	6.0	2.6	1.1	0.1	-
2. Неналоговые доходы	16.5	11.2	3.2	4.7	2.4
3.Безвозмездные перечисления	6.9	8.5	1.6	16.5	29.0
4. Бюджетные фонды	3.6	2.8	4.6	22.7	24.2
5. Доходы от использ. Еврозайма	-	12.5	8.0	-	-
6. Прочие	9.3	7.7	0.1	-	-
Всего	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Достаточно сложной оказалась в 2000 году, по сравнению с предыдущими периодами, ситуация со статьей «Безвозмездные перечисления». Если в 1996 году область получала в виде федеральных трансфертов, взаимных расчетов с Федеральным бюджетом на принятое жилье и объекты социально-культурной сферы, возврата районами долгов и их же безвозмездных перечислений областному бюджету 11.3% своих доходов, то постепенно эта статья уменьшилась к 2000 году до значения 1.6% в общей сумме доходов. Она полностью приходится на взаимные расчеты с Федеральным бюджетом за принятое жилье и объекты социально-культурной сферы. В 2001 и 2002 гг. доля бюджетных перечислений увеличилась приблизительно в 16-18 раз. Это связано с образованием в федеральном бюджете целевых фондов предоставления финансовой помощи. Значительная доля этих средств (порядка 75-80%) поступает целевым образом из фонда компенсаций на финансирование программ социальной сферы.

Заметно снизился удельный вес бюджетных фондов - с 5.5% в 1996 году до 2.8% в 1999-м и до 4.6% в 2000-м. Однако в 1998 году Нижегородская область

получила новый источник доходов в виде Еврозайма. В 1999 году доходы от его реализации составили 12.5% от общей суммы доходов, но в 2000 году в областном бюджете эти доходы в виде отдельной статьи уже не выделяются и вместе с другими заимствованиями их удельный вес составил около 8.0%. Следует отметить, что в 2000 году в разделе «Доходы» появилась строка «Недоимка по налоговым платежам», 8.0% которой в общем объеме доходов характеризуют значительно возросшую долю задолженности налогоплательщиков в областной бюджет. К 2001 году доля средств, сконцентрированных во внебюджетных фондах, возросла в 4.5 раза в основном за счет средств территориального дорожного фонда.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о достаточной независимости Нижегородского областного бюджета и о возможности эффективного выполнения им роли регулятора территориальных бюджетов.

В таблице 4.9 приведена динамика общих расходных статей, которая четко отражает экономическую и финансовую ситуацию, сложившуюся в области за рассматриваемый период. С 1996 года наблюдается устойчивое снижение доли бюджета развития в общей сумме расходов с 4.6 до 3.7%, а ее увеличение до 9%, прогнозируемое в 2000 году, появилось вследствие значительного снижения величины суммарных расходов. Аналогичная ситуация с бюджетом текущих расходов: в 1996 и 1997 гг. его доля увеличивается до 96.4%, а затем начинается ее резкое сокращение. С одной стороны, оно обусловлено августовским кризисом 1998 года, приведшим к значительному недофинансированию основных расходных статей областного бюджета, а с другой - появлением достаточно значительной статьи расходов на реализацию Еврозайма: 4.7% в 1998 году, 5.4% в 1999-м и 2.2%, прогнозируемые на 2000 год.

Кроме того, значительные средства в 1998 и 1999 гг. были предусмотрены на реализацию областных займов, возврат ссуд и процентов за пользование ссудами. Начиная с 1998 года, средства на страховую медицину полностью зачисляются в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования, минуя областной бюджет. В бюджете на 2000 год эти статьи или значительно урезаны, или полностью исключены. При анализе структуры расходов областного бюджета статья целевых субвенций областному центру присутствует последний

раз в бюджете 1996 года. Однако в 1999 году по прочим расходам Нижний Новгород получает 150 тыс. рублей без всякой целевой направленности.

Таблица 4.9

Структура расходов областного бюджета Нижегородской области в 1998-2002 гг. (%)

Наименование расходов	1998	1999	2000	2001	2002
Гос. управление	1.5	2.0	5.0	2.8	3.0
Судебная власть	0.01	0.02	0.02	1.6	0.2
Правоохр.деят-ть и обесп. безоп-ти	4.7	5.0	8.8	5.3	6.1
Отрасли хоз-ва	14.6	11.4	18.1	6.96	10.5
1. Пром-ть, стр-во, энерг-ка	1.7	0.6	0.8	0.3	0.2
2. С/хозяйство и рыболовство	5.1	4.9	6.5	4.5	3.6
3. Охрана окр. среды	0.06	0.04	0.02	0.3	0.5
4. Трансп, дор. хоз., связь и информат.	7.6	7.0	12.6	1.5	2.6
5. ЖКХ	0.02	0.02	0.05	0.06	3.1
6. Развитие рын. инфраструктуры	-	-	-	-	0.1
Предупреждение и ликвидация ЧВС	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4
Соц. отрасли	17.4	29.1	22.0	18.7	27.5
1. Образование	4.3	6.9	9.1	5.8	6.3
2. Культ. и иск-во	0.2	4.2	0.3	0.6	0.5
3. Ср-ва масс. инф.	0.2	4.2	0.3	0.3	0.3
4. Здравоохранение и физ. культура	2.6	3.2	6.7	3.6	4.4
5. Социальн. полка	10.1	10.6	5.6	8.4	16.0
Обслуживание госдолга	-	9.2	12.7	4.0	1.9
ФФП МО	1.9	0.8	0.9	40.8	23.3
1. Дотации	18.9	23.7	13.8	9.7	8.2
2. Субвенции	1.2	1.4	7.5	19.4	14.9
Прочие расходы	30.8	28.4	18.2	7.3	0.9
Целевые бюджетные фонды	-	2.6	1.3	21.0	24.9
Итого бюджет текущих расходов	91.1	90.9	89.0	95.9	96.7
Бюджет развития	2.9	3.7	8.8	4.1	3.3
Источники покрытия дефицита	4.7	5.4	2.2	-3.7	-2.6
Всего	100	100	100	100	100

До 1998 года более 50% всей расходной части областного бюджета направлялось на поддержку нижестоящих бюджетов. Год от года эта доля росла, но в 1998 году она сократилась до 28.4%, а к 2000 году до 24.8%. Следует отметить, что уменьшение произошло не только в относительных показателях, но и в абсолютном исчислении, что еще раз свидетельствует о нарастании «жесткости» областного бюджета к 2000 году. Подобная тенденция, однако, может являться показателем усиления экономической мощности территорий, входящих в Нижегородскую область, что опровергается проведенным анализом. Для прояснения ситуации проведем более детальный анализ расходных статей бюджета области за 1997-2000 гг.

Начиная с 1997 года, неуклонно растут расходы на государственное управление - с 1.5 до 5,0% в 2000 году. Практически неизменна доля расходов на судебную власть: 0.01-0.02% на протяжении рассматриваемого периода. Только общей экономической ситуацией в стране можно объяснить увеличение в 2000 году доли расходов на правоохранительную деятельность и обеспечение безопасности до 8.8%, хотя три предыдущих года эта доля колебалась около 5.0% с незначительными отклонениями в обе стороны. Расходы по финансированию хозяйства изменялись скачкообразно: 16.0% в 1997 г., 14.6% в 1998 г., 11.4% в 1999 г., 18.1% в 2000 г. (прогноз). Эти изменения происходили в основном за счет вариаций с финансированием промышленности (5.1%, 1.7%, 0.6%, 0.8% соответственно), сельского хозяйства (4.0%, 5.1%, 4.9%, 6.5%) и транспорта (6.6%, 7.6%, 7.0%, 12.6%). Приведенные показатели явно свидетельствуют об усилении политики отказа от стимулирования деятельности, не говоря о развитии, промышленных отраслей государственными заказами. С другой стороны, налицо отсутствие какой-либо системы во внутреннем стимулировании основных отраслей хозяйства области, чем также можно объяснить резкие колебания в их финансировании.

Следует отметить постоянно нарастающую долю финансирования социальной инфраструктуры области, которая увеличилась с 18.0% в 1997 году до 46.7% в 2000 году. Здесь наиболее весомыми статьями расходов являются образование (2.0%, 4.3%, 6.9%, 9.1%, соответственно), здравоохранение и физическая культура (4.8%, 2.6%, 3.2%, 6.7%), социальная политика (7.6%, 10.1%, 10.6%, 5.6%).

Показательным является то, что увеличение доли расходов на социальные отрасли не совсем согласуется с эквивалентным наращиванием экономического потенциала области. Отсюда можно сделать вывод, что это повышение является следствием урезания других расходных статей, и финансирование планируется производить по минимальным нормативам расходов.

Обращает внимание, что в связи с ужесточением бюджетных параметров заметно снизилась статья прочих расходов - с 49.8% в 1997 году до 24.8% в 2000-м. Из них на дотации и субвенции в 1997 году приходилось 28.7% от общей величины расходов, в 1998 году - 20.1%, в 1999-м - 25.1%, а в 2000 году - 21.1%. Однако если в 1998 году в величине прочих расходов дотации и субвенции занимали 38.0%, то в 1999-м их доля возрастает до 46.8%, а в 2000 году прогнозируется ее повышение до 74.2%, то есть увеличивается доля средств, направляемых на регулирование местных бюджетов. Следует отметить абсолютное уменьшение их в объеме средств, выделяемых областным бюджетом для этих целей, на 18.0%. Однако подобное ужесточение стимулировало перераспределение их в пользу целевого финансирования. Так, в 1998 году в общей сумме прочих расходов дотации составили 35.7%, а субвенции - 2.3%, в 1999-м - 45.8 и 2.8% соответственно, а в 2000 году пропорции резко изменились и составили 40.3 и 23.9% соответственно в сумме прочих расходов.

Характерными чертами бюджетов 2001 и 2002 гг. является наметившаяся тенденция к увеличению доля средств, выделяемых на финансирование отраслей хозяйства. Это увеличение реализуется за счёт статей «Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика» и «ЖКХ». Заметно возросла доля средств на проведение социальной политики: по сравнению с 2000 годом почти в 3 раза. В целом доля отраслей социальной сферы вновь стала возрастать после резкого спада финансирования в 2001 году и практически приблизилась к показателю 1999 года (29.1% – 1999г., 27.5% - 2002г.).

Почти в 2 раза уменьшилась доля средств, выделяемых для оказания финансовой поддержки бюджетов других уровней. Это можно объяснить более четкой политикой федерального центра, который реализует механизм целевой поддержки регионов. Однако, обращает на себя внимание тот факт, что в средствах, распределяемых областным бюджетом, доля субвенций по сравнению с

2001 годом вновь снизилась, что свидетельствует об уходе от целевого принципа распределения средств, а, значит, о создании предпосылок для их достаточно «свободного» использования. Это можно считать одним из негативных моментов, которые не позволяют реализовать принцип «прозрачности» в расходования бюджетных средств [49]. Нерешенной в данном случае остается задача определения оптимальных пропорций между целевыми и нецелевыми средствами, направляемыми из вышестоящего бюджета в нижестоящие. Следовательно, необходимо обосновать количественные критерии этих пропорций. Однако это невозможно без проработки результатов исполнения областного бюджета. Анализ позволит:

- выявить причины отклонения от утвержденных и планируемых показателей;
- разработать предложения и рекомендации, направленные на выявление резервов укрепления доходной базы территорий;
- обеспечить своевременное финансирование расходов по целевому назначению в меру выполнения производственных и оперативных планов;
- укрепить финансовую дисциплину;
- совершенствовать нормативную базу, используемую при формировании доходов и расходов территорий; выработать предложения по совершенствованию отношений «область-территория».

В таблице 4.10 приведены показатели исполнения бюджета Нижегородской области в 1997-1998 гг. Из них следует, что в 1998 году исполнение областного бюджета было значительно выше, чем в 1997 году. Это особенно заметно при анализе доходных статей. Обращает на себя внимание и исполнение расходных статей бюджета, показатели по которым в 1998 году выше в некоторых случаях приблизительно в 2 раза (промышленность, сельское хозяйство), исключение составляют расходы на ЖКХ (ниже приблизительно в 2 раза).

На анализе исполнения областного бюджета Нижегородской области в 1998 году хотелось бы остановиться подробнее, так как в связи с финансовым кризисом исполнение бюджета было разбито на две половины (приложение 9).

В целом по доходной части областной бюджет был исполнен на 95.0%, причем во втором полугодии исполнение бюджета составило 64%. Налоговые поступления исполнены на 111.0%. Превысили лимит бюджетных обязательств

налог на прибыль (110.0%) и налог на добавленную стоимость (144.0%). А наибольшая сумма недопоступлений наблюдалась по платежам за использование природных ресурсов, а также по акцизам. На отклонение фактических поступлений этого налога от плана оказало влияние более позднее, чем планировалось, введение нового порядка начисления и уплаты акцизов и падение объемов производства (в дополнение к заранее планируемому объему) алкогольной продукции. Неналоговые доходы составили 72.0%. Наибольшая сумма поступлений неналоговых доходов была получена за счет штрафных санкций (156.0%). Трансферты поступили в размере 85.0% от запланированного уровня.

Таблица 4.10

Показатели исполнения бюджета Нижегородской области по основным статьям доходов и расходов в 1997-2001 гг.

(%)

Показатели	1997	1998	1999	2000	2001
Доходы, в том числе:	76.5	95.0	99.0	78.0	98.0
налоги на прибыль	80.4	110.0	103.0	84.0	95.0
подоходный налог с физических лиц	89.9	91.5	111.0	97.0	113.0
НДС	67.2	144.0	-	53.0	-
акцизы	64.5	103.0	89.0	47.0	91.0
Расходы, в т. ч.	67.4	72.2	99.0	100.0	100.0
государственное управление	88.5	94.8	92.0	92.1	97.0
правоохранительная деятельность	75.7	71.6	88.0	75.1	89
промышл-ть, энергетика, строительство	35.5	63.7	76.0	46.8	51.0
с/хозяйство и рыболовство	49.3	82.2	82.0	78.7	84.0
транспорт, дор. строит-во, связь и информ.	80.6	92.4	99.0	95.0	99.0
ЖКХ	73.6	37.7	59.0	52.8	98.0
здравоохранение	75.5	90.7	90.0	79.7	98.0
культура и искусство	69.5	80.0	90.0	67.0	96.0
образование	79.2	78.6	97.0	82.7	99.0
социальная политика	54.0	50.0	89.0	77.9	90.0
финансовая помощь бюджетам других уровней	79.2	84.0	81.0	80.8	100.0

Доходы от бюджетных фондов составили 70.0%. Наиболее сильно последствия динамики экономических и социальных процессов отражаются на расходной части бюджетов. По расходной части бюджет Нижегородской области был исполнен на 72.2%. Так, расходы на проведение социальной политики составили 50.6% от плана, на промышленность, энергетику и строительство - 63.7%, на охрану окружающей среды - 50.0%. Ни одна из статей дохода не была исполнена на 100%. Максимальное исполнение было по статье «Государственное управление» - 94.8%.

Следует отметить, что во втором полугодии исполнение бюджета, как по доходной, так и по расходной части, происходило в значительно большем объеме, чем в первом полугодии, что можно объяснить усилением инфляционных процессов после августовского кризиса. В связи с ним сводный индекс потребительских цен на товары и услуги в конце 1998 года увеличился в два раза, поэтому реальная стоимость расходной части бюджета, необходимая для удовлетворения потребительских нужд, сократилась наполовину [186]. Вследствие этого можно проанализировать реальное исполнение расходной части бюджета. Статистические данные за второе полугодие представлены в таблице 4.11.

Кризисные явления не только усилили давление на все статьи бюджета, но и стали причиной превалирования неденежных форм его исполнения. Это, безусловно, отрицательно повлияло на способность областного бюджета позитивно воздействовать на экономическую и финансовую сферы Нижегородской области.

Таблица 4.11

Исполнение расходной части бюджета Нижегородской области в 1998 г. (тыс. руб.)

Наименование расходов	Первое полугодие	Второе полугодие	Изменение
Транспорт	174645	91718	-82927
Образование	61832	57022	-4810
Культура	13909	10335	-3574
Здравоохранение	64976	32206	-32770
Социальная политика	163098	49160	-113938

Известно, что региональные и местные финансовые ресурсы формируются за счет нескольких базовых источников. Это налоговые доходы, неналоговые

доходы, поступления из вышестоящего бюджета, различные формы заемных средств и доходы предприятий и организаций различных форм собственности.

Рассмотрим бюджет как один из основных источников капитальных вложений и покрытия текущих расходов хозяйствующих субъектов на всех уровнях власти. В настоящее время, помимо структуры доходов и их объема, огромное значение приобрела форма, в которой они поступают в бюджет. Можно выделить 4 основные формы исполнения доходно-расходной части бюджетов, различающиеся по своей ликвидности (степени превращения доходов бюджета в его денежные расходы): денежная, товарная, денежно-суррогатная и взаимозачетная. Таким образом, доходы и расходы бюджета можно разделить на две группы: денежные и неденежные [173].

Если доходы бюджета получены в денежной форме, расходы на их основе также могут производиться в денежной форме без осуществления каких-либо дополнительных операций. Согласно Бюджетному кодексу, «бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти» [196]. То есть, в соответствии с действующим законодательством, бюджет может формироваться только за счет денежных доходов и расходоваться исключительно в форме денежных расходов. Однако на практике можно столкнуться с целым рядом неденежных форм исполнения бюджетов [161].

Денежные суррогаты, используемые при исполнении бюджетов в Российской Федерации, сильно отличаются друг от друга. Среди них можно отметить векселя коммерческих банков, администраций, хозяйствующих субъектов, государственные облигации и другие ценные бумаги. Превращение ценных бумаг в денежные суррогаты происходит тогда, когда бюджеты используют их в роли заменителей денег. Естественно, денежный суррогат в принципе не может исполнять всех функций денег и полностью обладать совокупностью признаков, характерных для всеобщего эквивалента [151].

Также в практике исполнения бюджетов широко применяется взаимозачет, когда бюджет вместо выполнения своих обязательств перед получателем списывает ему соответствующий объем налогов [207]. В чистой зачетной операции денежные потоки не возникают. Ее суть в том, что происходит одновременное

списание долгов бюджетополучателя в бюджет и долгов бюджета бюджетополучателю. При этом права на списание части налогов выдаются определенному хозяйствующему субъекту. Они не могут быть переданы в какой-либо форме другому лицу или реализованы на рынке, то есть зачетная операция неликвидна. При осуществлении «классического» зачета возникают некоторые противоречия с законодательством [222]. В силу отсутствия реальных денежных потоков не реализуется обязательное условие денежного исполнения бюджетов. В форме разного рода денежных суррогатов, зачетов и других неденежных форм финансировались практически все бюджеты субъектов Российской Федерации [22]. В таблице 4.12 представлена доля зачетов в доходах и расходах бюджетов субъектов РФ в 1998 году.

Что касается Нижегородской области, в областной бюджет также поступали неденежные платежи (взаимозачеты, ценные бумаги). В 1997 году по налогам в областной бюджет проводились взаимозачеты с предприятиями, имеющими задолженность более трех месяцев, на условиях, утвержденных Администрацией области. Согласно закону Нижегородской области «Об областном бюджете на 1998 год», было принято решение сократить с 1 января 1998 года проведение всех видов взаимозачетов по налогам в областной бюджет: ограничить объем взаимозачетов в январе до 40%, в феврале - до 30%, в марте - до 20%; установить с апреля общий объем проведения всех видов взаимозачетов по налогам в областной бюджет уровнем не более 50% всех доходов бюджета. За 1998 год, согласно отчету об исполнении областного бюджета, сумма взаимозачетов составила 2111171 тыс. руб. (56,9%) из общей суммы доходов 3710271 тыс. руб., а сумма собственных доходов в денежном выражении - 1046285 тыс. руб. (28,2%). По итогам исполнения областного бюджета за первое полугодие 1999 года наметилась положительная динамика качества исполнения его доходной части за счет уменьшения в структуре доходов доли взаимозачетов.

Однако анализ консолидированного бюджета Нижегородской области свидетельствует о колебании качества доходов на протяжении последних лет. Из данных таблицы 4.13 видно, что после заметного уменьшения доли взаимозачетов к концу 1998 года показатели 1999 года отражают резкие колебания в доле взаимозачетов.

Таблица 4.12

Доля зачетов в доходах и расходах бюджетов субъектов Российской Федерации, %

Субъект РФ	Денежные суррогаты, зачеты и пр. в доходах	Денежные суррогаты, зачеты и пр. в расходах
г. Москва	10,2	10,1
Алтайский край	12,4	8,1
Магаданская обл.	18,5	46,7
Брянская обл.	27,1	35,0
Хабаровский край	34,8	26,7
Удмуртская респ.	39,4	39,0
Пермская обл.	48,0	41,4
Свердловская обл.	43,9	35,7
Волгоградская обл.	44,3	46,3
Ульяновская обл.	52,1	60,6
Нижегородская обл.	56,9	50,2
Саратовская обл.	59,5	25,1

Эта нестабильность подтверждается обследованием состояния расчетов за отгруженную продукцию (выполненные работы, услуги), проведенным НГОКС на 50 предприятиях-монополистах в 1998-1999 годах [228, 230, 232]. По итогам 1998 года основная доля продукции (46,3%) оплачена путем взаимозачетов, на 1.04.99 г. эта цифра составила 41,2%, а на 1.10.99 г. – 51,2%. Денежными средствами оплачено соответственно 20,0%, 24,2% и 23,9% отгруженной продукции, выполненных работ, услуг (таблица 4.14). В законе Нижегородской области об областном бюджете, принятом на 2000 год, говорится о прекращении практики проведения всех видов взаимозачетов в областной бюджет, за исключением взаимозачетов с предприятиями - исполнителями областного заказа, а также на основании распоряжений Администрации области [43]. Сложность зачетных операций состоит в том, что в настоящее время все чаще используются такие финансовые схемы, которые делают факт проведения зачета «непрозрачным», и внешне все выглядит как финансирование в денежной форме.

Неденежные операции должны проходить в одном размере и по доходам, и по расходам. Это обусловлено тем, что органы государственной власти, получившие доходы в товарной, вексельной и других формах, предпочитают сразу же передать их получателям средств. Это позволяет уйти от дополнительных издержек. Таким образом, если бюджет принимает в уплату налогов товары и

услуги в счет исполнения по доходам, то, как правило, следом идет поставка товаров и услуг в счет обязательств бюджета по расходам [207].

Таблица 4.13

Доходы и взаимозачеты в структуре консолидированного бюджета Нижегородской области за период 1996-1999 гг. (1996-1997 гг.– млрд руб.; 1998-1999 гг. – млн руб.)

Год	Доходы		Сумма взаимозачетов
	План	Исполнение	
1996	7636,7	6166,1	3699,7 (61,0%)
1997	8227,0	7928,9	4683,0 (59,1%)
1998	8236,7	6157,0	3267,2 (50,1%)
1999	7402,6	-	-
На 1.07	-	1850,7	1567,3 (84,7%)
На 1.10	-	6288,0	4017,0 (63,9%)

Таблица 4.14

Доля отгруженной продукции (выполненных работ, услуг) в зависимости от формы оплаты по Нижегородской области в 1998–1999 гг. (%)

Форма оплаты	1998	1999		
Взаимозачет	46,3	41,2	51,2	55,1
Денежные средства	20,0	24.2	23,9	29,8

Сегодня в Российской Федерации значительная часть бюджетов исполняется в неденежной форме. Резкое падение курса рубля и адекватный скачок цен вызвали цепную реакцию нарушения денежных финансовых и хозяйственных отношений. После кризиса были заблокированы корреспондентские счета многих крупных банков, прекращены выплаты сбережений в рублях и валюте, застопорились расчеты между предприятиями и платежи в бюджет. Денежный кризис показал тесную зависимость организации финансовых отношений, формирования бюджетов от состояния денежных отношений [194]. Очевидно, что главным стимулом к проведению неденежных товарообменных операций является непосильная для реального сектора экономики ставка процента. Чем она выше, тем чаще для финансирования оборотных средств необходимо использовать относительно дешевый в обслуживании бартер и денежные суррогаты. Государственные и муниципальные финансы не могут существовать вне связи с

экономикой, которая оказывает существенное влияние на бюджеты всех уровней, вынуждая идти на применение неденежных форм исполнения [224].

Можно выделить отдельные факторы, влияющие на доходы бюджета и связанные с ухудшением качества денежной массы:

- снижение рентабельности производства, повышение цен на продукцию сопровождалось ростом затрат на ее изготовление еще более быстром темпом;
- задержка платежей покупателями, возникновение неплатежей бюджету [225].

Значительная масса хозяйствующих субъектов имеет задолженность перед бюджетной системой в таком объеме, который исключает ее покрытие в обозримом промежутке времени. Единственным выходом для предприятий в этом случае является использование бартера и денежных суррогатов. Все перечисленные факторы ведут к разрастанию системы неденежного обращения [208].

Влияние денежных суррогатов и бартера на сокращение доходов бюджета очень существенно. Такое состояние денежных отношений дает основание для вывода о том, что в настоящее время отсутствуют условия для увеличения доходной части бюджета территорий без серьезной реформы кредитно-денежной политики.

4.2. Методические подходы к реализации горизонтального выравнивания основных экономических и финансовых показателей территорий

Создание основ смешанной экономики в России обусловило необходимость разработки эффективной системы распределения суммарных доходов как на уровне Федерации и регионов, так и на внутрирегиональном уровне.

Отсутствие обоснованной концепции управления финансово-экономическими процессами, недостаточный анализ и осмысление опыта, наработанного странами с развитой экономикой, слабость теоретического осмысления происходящих и намечаемых преобразований нередко приводят к необдуманным выводам, принятию ошибочных решений и, в итоге, к негативным последствиям, еще более усугубляющим и так не простую экономическую ситуацию в Российской Федерации [48].

На основе проведенного анализа можно выявить следующие направления улучшения финансово-экономических показателей в рамках горизонтального балансирования:

– выравнивание доходов и расходов в зависимости от реальных потребностей и возможностей территорий;

– стимулирование заинтересованности территорий в повышении качества хозяйствования.

Несовершенство научно-методических подходов к обоснованию необходимых территориям финансовых ресурсов дает возможность предоставления непродуманных льгот и привилегий для территорий, специфика которых существует только в красноречивых доводах их руководителей [166].

Достижение единообразия в этом вопросе должно выражаться не только в установлении единых нормативов финансирования, но и в разработке и использовании методики, основанной на единых принципах исчисления, в которой необходимо учесть природно-географические, демографические и финансово-экономические особенности как внутри регионов, так и на более высоком уровне.

Безусловно, при планировании финансовых ресурсов любого уровня необходимо устранение «перекосов» как по вертикали, так и по горизонтали. Вертикальное выравнивание можно осуществлять путем долевого участия разных уровней власти в общенациональных налогах и субсидировании расходов территорий [227].

Распределение средств всегда является сложным вопросом, для решения которого необходимо заложить научно обоснованную базу, которая позволила бы снять вопросы о правомерности выделения средств той или иной территории посредством четкого обоснования на базе экономических расчетов.

Горизонтальная несбалансированность экономических и финансовых показателей любого уровня является следствием экономических, географических, экологических, демографических и прочих особенностей функционирования территорий, регионов и государств. Это выражается в неодинаковых возможностях при формировании доходной базы территорий, в различной структуре не-

обходимых услуг, оказываемых сферами образования, здравоохранения и культуры.

Учет индивидуальных особенностей в потребностях территорий при финансировании расходов находит выражение в показателе численности населения, а также в поправочных коэффициентах, которые должны корректировать все виды расходов по данной территории (и в случае выделения дотаций, и при расчете бюджета территорий на базе нормативов и социальных стандартов) [147].

С переходом на нормативы бюджетного финансирования, безусловно, на первый план выходит разработка целого комплекса модифицирующих коэффициентов. Поэтому необходимо консолидировать весь накопленный опыт и максимально свести его в единую обобщающую методику.

Для обоснования возможности применения в Нижегородской области системы поправочных коэффициентов одним из авторов данной монографии (Макаровой С.Д.) были проведены исследования по выявлению и формированию однородных групп (совокупностей) административно-территориальных единиц по фактору удельных бюджетных расходов, так как только в случае однородности исследуемых территорий по расходам возможно применение системы коэффициентов. Критерий однородности устанавливается в том случае, если коэффициент вариации по выбранному признаку (в нашем случае по расходам) меньше 33%. Формирование групп производилось по критериям, учитывающим существенные признаки и индивидуальные особенности территорий.

Нижегородская область включает в себя 51 структурную единицу. Особенностью области является ее вытянутость с севера на юг, что связывает особенности территорий с их географическим положением. Эти особенности проявляются в первую очередь в различии расходов на одного жителя в обеспечении топливными ресурсами, расходов на здравоохранение и социальное обеспечение. Географический признак необходимо учитывать при распределении дотаций и субсидий.

Кроме географического признака, безусловно, важную роль в оценке расходов территории играет принадлежность районов к группам с преобладанием сельскохозяйственного или промышленного производства. Она косвенным обра-

зом отражает связь рассматриваемых факторов с плотностью населения (в сельскохозяйственных районах плотность населения ниже, чем в промышленных районах).

В результате проведенных исследований было сформировано 4 группы районов, три из которых включают в себя территории преимущественно с сельскохозяйственным производством, распределенные по географическому признаку: 1-я группа - юго-восточные районы, 2-я группа - юго-западные и центральные и 3-я группа - северные районы. В 4-ю группу вошли районы, центрами которых являются крупные районные центры с развитым промышленным производством.

Каждая из этих групп была проанализирована на предмет типичности по бюджетным расходам на 1 постоянного жителя, на 1 работающего и 1 неработающего жителя [190]. Во всех 4 группах коэффициенты вариации по этому признаку не превысили 30%, что свидетельствует о правильном выборе критериев для формирования групп (таблица 4.15).

Таблица 4.15

Коэффициенты вариации душевых текущих расходов для сгруппированных территорий Нижегородской области в 1999-2001 году (%)

Группы территорий	**Коэффициент вариации**		
	1999	**2000**	**2001**
Юго-восточные	16	16	18
Юго-западные и центральные	30	28	27
Северные	21	24	25
Прочие	26	25	25

При соотнесении данных по каждой группе с аналогичным средним показателем были получены значения коэффициентов модификации по географическому признаку для сельскохозяйственных районов Нижегородской области (таблица 4.16).

При анализе полученных коэффициентов модификации видно, что при расчете только для работающего населения четко видна тенденция к увеличению расходов у северных районов по сравнению с южными и центральными района-

ми. Однако при включении в расчеты неработающего населения во второй группе (юго-западные и центральные районы) эта направленность нарушается, что можно объяснить наличием в этой группе районов (например, Арзамасского) с маленькими на общем фоне удельными расходами. Это подтверждается более высокими значениями коэффициентов вариации для данной группы и указывает на необходимость более тщательного анализа ситуации в данных районах.

Таблица 4.16

Коэффициенты модификации по географическому признаку для сельскохозяйственных районов Нижегородской области с учетом занятости населения

Группы территорий	Коэффициент модификации *		
	Кр	Кн	Ко
Юго-восточные	0.77	0.64	0.68
Юго-западные и центральные	0.99	1.20	1.20
Северные	1.16	0.82	0.76

* $К_р$ - коэффициент модификации с учетом работающего населения.
$К_н$ - коэффициент модификации с учетом неработающего населения.
$К_п$ - коэффициент модификации с учетом постоянного населения.

Это нарушение усугубляется еще и тем, что в Арзамасском районе неработающее население составляет 78.6% при среднем значении по 2-й группе 71.8%, а по трем группам - 69.7%.

При анализе групп районов просматривается тенденция к увеличению доли неработающего населения с юга на север области. И хотя по средним цифрам эта тенденция выражена нечетко, крайние значения по каждой группе иллюстрируют картину более наглядно:

юго-восточные районы	59,8% - 74,9%;
юго-западные и центральные районы	58,3% - 85,1%;
северные районы	63,0% - 80,8%.

Во 2-й группе районов более широкий интервал в доле незанятого населения, который и дает нам завышенную среднюю. В 3-й группе основной массив значений также расположился ниже, чем в 1-й группе.

Таким образом, в результате анализа была выявлена одна из особенностей Нижегородской области, состоящая в низкой доле занятого населения (30.3%). Для сравнения, в Ленинградской области эта цифра приблизительно 50.3%.

Учитывая все предыдущие расчеты и выводы, из данных таблицы 4.16 можно сделать вывод, что при распределении финансовых ресурсов с использованием корректирующих коэффициентов обобщающий коэффициент каждого района необходимо увеличивать на величину коэффициента географии с учетом занятости населения, чтобы выровнять разницу в необходимости дополнительных расходов между выделенными группами территорий.

Для подтверждения проведенных расчетов воспользуемся корреляционным эмпирическим отношением. Этот показатель позволяет оценить, в какой мере фактор занятости при используемой группировке сельскохозяйственных территорий Нижегородской области влияет на расходы бюджета в удельном исчислении (таблица 4.17).

Таблица 4.17

Статистические показатели, характеризующие душевые текущие расходы в зависимости от занятости и оседлости населения в сельскохозяйственных районах Нижегородской области на 1999-2001гг.

Статистические показатели	Работающее население	Неработающее население	Постоянное население
Общая средняя	6.870	2.920	2.000
Средняя внутригрупповая дисперсия	2.900	0.690	0.250
Межгрупповая дисперсия	0.190	0.020	0.001
Общая дисперсия	3.09	0.690	0.250
Эмпирическое корреляционное соотношение	0.061	0.022	0.004

Из данных таблицы 4.17 следует, что фактор работающего населения в сельском хозяйстве объясняет 6,1% вариаций расходов на 1 работающего, а неучтенные факторы - 93,9% вариаций расходов; фактор неработающего населения в сельскохозяйственных районах объясняет 2,2% вариаций расходов на 1 неработающего, а неучтенные факторы - 97,8% вариаций расходов; фактор постоянного населения в сельском хозяйстве объясняет 0,4% вариаций расходов на 1 постоянного жителя, а неучтенные факторы - 99,6% вариаций расходов.

Полученные данные говорят о том, что фактор работающего населения является наиболее значимым в определении коэффициентов модификации для

сельскохозяйственных районов по географическому признаку с учетом доли населения, занятого в экономике этих территорий.

Рассмотрим, как изменится влияние фактора постоянного населения на удельные расходы при включении в расчет четвертой группы, куда входят районы вокруг крупных промышленных городов.

1. Групповые средние по расходам:

$X_1 = 2,04$; $X_2 = 1,97$; $X_3 = 2,01$; $X_4 = 1,12$.

2. Общая средняя простая:

$X_{общ} = [X_1+X_2+X_3+X_4] / 4 = 7,14 / 4 = 1,79$.

3. Внутригрупповые дисперсии:

$\sigma^2_1 = 0,11$; $\sigma^2_2 = 0,40$; $\sigma^2_3 = 0,17$; $\sigma^2_4 = 0,08$.

4. Средняя из внутригрупповых дисперсий:

$\sigma^2_{общ} = 0,19$.

5. Межгрупповая дисперсия:

$\delta^2 = 0,13$.

6. Общая дисперсия:

$\sigma^2 = 0,32$.

7. Эмпирическое корреляционное отклонение:

$\mu = 0,64$.

Фактор принадлежности к той или иной группе объясняет 64% вариации бюджетных расходов на одного постоянного жителя, а неучтенные факторы - 36% вариации расходов.

Сравнение этих показателей для сельскохозяйственных и промышленных групп районов наглядно показывает, насколько важен дифференцированный подход при введении коэффициентов модификации.

На основе проведенных исследований и расчетов можно сделать следующие выводы:

1) использование модифицирующих коэффициентов позволяет учесть индивидуальные особенности как каждой территории в отдельности, так и группы территорий, имеющих сходные черты (например, природно-климатические условия, сельскохозяйственная или промышленная направленность экономики);

2) включение этих коэффициентов в индекс бюджетных расходов (ИБР), рекомендованный в концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 годах [23], позволит уточнить значение удельных бюджетных расходов субъектов РФ и привести их к сопоставимым условиям;

3) для дальнейшей оптимизации рекомендуемой методики необходимо вести разработку и расчет поправочных коэффициентов в точном соответствии с экономико-математическими методами с учетом специфических особенностей каждой территории, следя за тем, чтобы группировка по какому-либо признаку не привела к нивелированию индивидуальных условий. Только в этом случае будет достигнута конечная цель - разработка единого метода при сохранении индивидуального подхода в реформировании межбюджетных отношений и объективном планировании расходов.

Однако влияние рассмотренных факторов достаточно мало, и требуется значительная доработка в рамках моделирования общей системы поправочных коэффициентов в качестве стратегических разработок, в то время как насущные задачи требуют безотлагательного разрешения. Вследствие этого на первый план выдвигается реализация следующих принципов бюджетного федерализма [8]:

- сочетание интересов на всех уровнях управления;
- выравнивание до минимально необходимого уровня душевых бюджетных доходов территорий, не имеющих достаточного налогового потенциала, посредством горизонтального балансирования финансово-экономических показателей;
- учет интересов как территорий-доноров, так и территорий-реципиентов;
- создание условий для повышения заинтересованности органов местного самоуправления в зарабатывании собственных бюджетных средств;
- ясность, прозрачность и строгая целевая направленность при распределении финансовой поддержки.

Для перехода к политике реального выравнивания различий между территориями Нижегородской области необходим конструктивный аналитический подход, который даст возможность определить критерии индивидуального подхода к оценке ситуации для каждой территории. В рамках этого подхода необходимо получить количественные параметры, которые позволят объективно оце-

нить границы возможностей территорий по формированию своих доходов, а значит, ставить перед ними реальные задачи в прогнозируемом периоде. Это позволит соизмерить потребности территорий с их возможностями, а, следовательно, объективно подойти к их финансированию, учитывая усилия, которые направляются на увеличение количества источников, обеспечивающих их самостоятельность.

Одним из ключевых моментов при разработке подобного подхода является определение степени самостоятельности административно-территориальных образований. В основу исследования был положен подход, базирующийся на расчете параметров экономической и бюджетной мощности и показателя связи между ними, которые являются критериями взаимоотношений бюджетов различных уровней [119]. В ходе анализа была проведена модификация этих показателей, которые приняли вид:

$$X = d \cdot N / D \cdot n, \qquad (4.1)$$

где

X – экономическая мощность;
D – сумма закрепленных доходов по области;
d - те же доходы по территории;
N – численность населения области;
n – численность населения территории.

$$Y = b \cdot N / B \cdot n, \qquad (4.2)$$

где

Y – бюджетная мощность;
B – общая сумма доходов по области;
b – те же доходы по территории.

$$R = z \cdot N / Z \cdot n, \qquad (4.3)$$

где

R – относительный показатель расходов;
Z – общая сумма текущих расходов по области;
z – те же расходы по территории.

Для оценки эффективности финансовых ресурсов, выделяемых областью территориям, предложено использовать показатель связи доходов территории с уровнем развития её экономического потенциала:

$$S = X / Y, \qquad (4.4)$$

где
S – показатель связи доходов территории с экономикой.

Для оценки эффективности финансовых ресурсов, требующихся территориям для удовлетворения своих потребностей, предложено использовать показатель связи расходов территории с уровнем развития её экономического потенциала:

$$S_R = X / R, \qquad (4.5)$$

где
S_R – показатель связи расходов территории с экономикой.

Показатели связи доходов и расходов бюджета с величиной экономического потенциала территории определяют величину связи экономической мощности территории с мощностью её бюджета. В тех случаях, когда административная единица занимает по мощности своего бюджета такое же место, как и по экономической мощности (X = Y), показатель связи будет равен единице. Если рост бюджета под влиянием регулирования будет идти более быстрым темпом, чем развитие экономики этой же территории, то показатель их связи будет меньше единицы. Чем больше будет нарушена связь в пользу бюджета, тем меньшим в абсолютном выражении будет значение S. Что касается тех административных единиц, у которых в порядке регулирования часть средств изымается для передачи более «слабым», в результате чего замедляются темпы роста бюджета по сравнению с экономикой, то в отношении этих территорий показатели связи располагаются в обратном порядке. Они всегда будут больше единицы. При этом чем больше нарушена связь между бюджетом и экономическим состоянием территории в ущерб бюджету, тем больше будут значения S [119].

По сравнению с базовой методикой было предложено увеличить количество используемых критериев, что позволило адаптировать ее к требованиям, предъявляемым к экономико-математическим методам исследования.

В результате этих усовершенствований стало возможно:

- учесть однородность исследуемой совокупности, что позволит повысить достоверность полученных результатов;
- выровнять бюджет с учетом требований однородности согласно принципам бюджетного федерализма;
- проанализировать и сопоставить объективность различных методик оценки источников финансирования территорий;
- найти количественное выражение критериев горизонтального балансирования экономических и финансовых показателей с учетом статуса территории (донор-реципиент);
- решить задачу стимулирования экономической мощности территорий;
- определить границу варьирования бюджетными параметрами для удержания бюджета в рамках располагаемых областью средств.

4.3. Оценка внутрирегиональных источников финансирования как показатель эффективности местной экономической политики

Одним из основных источников финансирования капитальных вложений и текущих расходов на внутрирегиональном уровне является областной бюджет. Он функционирует в рамках федеративной системы бюджетно-налоговых отношений в России. Создание этой системы далеко не завершено. Оно с самого начала сопровождалось острыми противоречиями в финансовых отношениях как между центром и регионами, так и на внутрирегиональном уровне.

К основным недостаткам управления финансово-экономическими процессами в рамках оказания финансовой поддержки территориям, безусловно, следует отнести сохраняющиеся индивидуализацию и субъективизм, отсутствие стимулов к укреплению налогового, а значит, и экономического потенциала, отсутствие обоснованной методики оценки экономических возможностей и потребностей территорий [30].

Следует отметить, что традиционной особенностью управления финансово-экономическими процессами в России является устойчивая сверхоптимистичность в планировании возможностей экономического потенциала. Следствие

этого - отсутствие реальных, исполнимых законов, что, в свою очередь, приводит к постоянной несбалансированности основных экономических и финансовых показателей и в центре, и на местах.

В этой связи анализируется эффективность расчёта внутрирегиональных источников финансирования в разрезе территорий (на примере Нижегородской области) с целью определения критериев, которые позволят устранить асимметрию отношений «область-территория» и стимулировать рост экономического потенциала с помощью определения реальных величин бюджетных доходов на прогнозируемый период.

На основании вышеописанной методики были рассмотрены показатели экономической мощности территорий Нижегородской области. По этому параметру больше половины территорий (31 из 51) находятся ниже среднеобластного уровня.

Наиболее многочисленной является группа, экономическая мощность которой лежит в пределах $0,5 < Xi < 0,7$: 10 административно-территориальных единиц. В нее, кроме сельскохозяйственных районов, входят два города - Богородск и Павлово.

Второй по численности является группа с экономической мощностью в пределах $0,7 < Xi < 0,8$: 7 административно-территориальных единиц, из них один город - Балахна.

Третья группа включает шесть территорий с экономической мощностью $0,8 < Xi < 0,9$ (все сельскохозяйственные районы).

Четвертая группа состоит из пяти территорий с экономической мощностью $0,2 < Xi < 0,5$ (из них один город - Кулебаки).

Пятая группа включает три территории с экономической мощностью

$0,9 < Xi < 1,0$ (из них один город - Бор).

Остальные административно-территориальные единицы Нижегородской области имеют экономическую мощность выше среднеобластного уровня. Следует отметить, что размах этих показателей лежит в пределах $1,0 < Xi < 3,5$. Это говорит о значительной разнородности экономического потенциала районов-доноров и о необходимости детального анализа их экономики при прогнозировании цифр закрепленных доходов.

Среди этих территорий можно выделить две группы умеренных доноров, экономическая мощность которых не превышает $Xi = 1,4$:

1-я группа состоит из 7 территорий (все сельскохозяйственные районы) с экономической мощностью $1,0 < Xi < 1,2$;

2-я группа также включает 7 территорий с экономической мощностью $1,2 < Xi < 1,4$. В нее входят два города - Выкса и Кстово.

Оставшиеся территории можно отнести к основным донорам, которые также подразделяются на группы согласно экономической мощности. В первую группу входят 4 территории: $1,4 < Xi < 2,0$. Среди них два города - Дзержинск и Арзамас. Вторая группа - Нижний Новгород с $Xi = 2,765$ и Чкаловск с $Xi = 3,419$.

Подобное деление на группы необходимо как при прогнозировании экономических показателей, так и при анализе их исполнения для систематизации полученных аналитических результатов (приложение 10).

При сравнении прогнозных показателей закрепленных доходов и аналогичных исполненных показателей за 1998 год следует отметить разброс в исполнении по сравнению с прогнозом и в ту, и в другую сторону. Среднеобластной показатель исполнения бюджета по закрепленным доходам составил 102,3%. Например, в Краснооктябрьском районе налоговых и неналоговых доходов было собрано на 44,5% меньше прогнозного значения, в то время как в Чкаловском районе прогнозируемые показатели были превышены на 84,4%. Это позволяет усомниться в корректности подхода, используемого при прогнозировании бюджетных параметров.

Проведенный анализ показывает, что количество территорий, экономическая мощность которых лежит ниже 50% от среднеобластного уровня, составляет 13

единиц. Среди них город Кулебаки с наиболее низким показателем Xi = 0,195, или 19,5%.

Особое внимание следует обратить на те административно-территориальные единицы, экономическая мощность которых оказалась значительно ниже прогнозируемой:

	Прогноз Xi	Исполнение Xi
Краснооктябрьский район	0,834	0,371
Спасский район	0,710	0,470
Гагинский район	0,487	0,255

Из рассматриваемых 13 административно-территориальных единиц только у трех прогнозируемые и исполненные показатели приблизительно совпадают, хотя и с тенденцией "исполнение ниже прогноза":

	Прогноз Xi	Исполнение Xi
Арзамасский район	0,362	0,343
Варнавинский район	0,432	0,408
Богородск	0,520	0,512

У оставшихся 7 территорий также видна явная тенденция к завышению прогнозируемых показателей:

	Прогноз Xi	Исполнение Xi
Кулебаки	0,247	0,195
Ардатовский район	0,394	0,238
Вознесенский район	0,507	0,354
Вачский район	0,547	0,425
Воскресенский район	0,547	0,458
Тонкинский район	0,605	0,488

Сокольское	0,647	0,476

При анализе 18 территорий с прогнозируемой экономической мощностью 0,5<Xi<1,0 (Xi=1,000) близкие значения прогнозного и исполненного показателей наблюдаются у 10 территорий - Павлова, Бора, Краснобаковского, Уренского, Пильнинского, Дальнеконстантиновского, Большеболдинского, Шахунского, Навашинского, Дивеевского районов, что свидетельствует об их достаточно стабильном экономическом положении в 1997-1998 гг.

Особое внимание следует обратить на административно-территориальные единицы, у которых прогнозные показатели значительно расходятся с исполнением:

	Прогноз Xi	Исполнение Xi
Володарский район	0,704	1,080
Балахна	0,797	0,957
Тоншаевский район	0,779	0,623

Эти районы имеют достаточно сильный экономический потенциал, развитие которого можно стимулировать корректным прогнозированием.

У административно-территориальных единиц, экономическая мощность которых прогнозировалась выше среднеобластной величины (их 20 единиц), процент несовпадений значительно выше, чем в предыдущей группе. Величина расхождений между этими величинами также достаточно значительна. Среди сельскохозяйственных районов обращают на себя внимание:

	Прогноз Xi	Исполнение Xi
Большемурашкинский район	1,142	0,701
Сеченовский район	1,493	2, 296
Чкаловский район	3,419	6,305

Среди городов это:

	Прогноз Xi	Исполнение Xi

Выкса	1,217	0,837
Дзержинск	1,861	2,252
Арзамас	1,929	2,265

Безусловно, подобное расхождение негативно повлияло на составление прогноза бюджета Нижегородской области на 1999 год. Ведь именно точно спрогнозированный экономический потенциал территорий дает возможность оценить реальную величину налоговых поступлений в бюджеты всех уровней и позволяет областному бюджету наиболее объективно определять финансовые потребности территорий и прогнозные величины, стимулирующие, а не подавляющие их экономический потенциал.

Важным шагом на пути совершенствования управления финансово-экономическими процессами в Нижегородской области было принятие нормативов бюджетного финансирования [40]. Они позволили более объективно подойти к процессу оценки доходной базы различных уровней и создали базу для оптимизации межбюджетных отношений [29].

За основу были приняты социальные нормы и нормативы, рассчитанные в действующих ценах по состоянию на июль 1998 года и одобренные распоряжением Правительства РФ [27]. При отсутствии социальных норм и нормативов за основу расчетов принимались расходы за 1997 год с учетом кредиторской задолженности. Нормативы рассчитывались по группам учреждений исходя из их специфики [40].

Важность и значимость этого шага подтверждается оценкой факторов горизонтальной несбалансированности бюджетной системы Нижегородской области. Создание основ смешанной экономики в России обусловило необходимость разработки эффективной системы оценки внутрирегиональных бюджетов. Невнимание к объективному теоретическому обоснованию происходящих и намечающихся преобразований нередко приводит к необдуманным выводам, принятию ошибочных решений и, в итоге, к негативным последствиям в прогнозировании основных социально-экономических и бюджетных параметров.

Оценим эффективность различных методик расчёта основного источника финансирования Нижегородской области (бюджета) 1998 года с помощью мето-

да экономической и бюджетной мощности. В основе расчетов положен анализ следующих документов.

1. Бюджет Нижегородской области 1998 года (закон), составленный исходя из фактических значений бюджета 1997 года с учетом кредиторской задолженности и с поправкой на коэффициент инфляции за соответствующий период.

2. Расчеты отдела территориальных бюджетов и бюджетных взаимоотношений департамента финансов Нижегородской области, который рассчитал бюджет Нижегородской области, используя методику Концепции реформирования межбюджетных отношений, предложенную Минфином России (приложение 11).

3. Бюджет 1998 года Нижегородской области, пересчитанный согласно закону «О нормативах бюджетного финансирования Нижегородской области» из бюджета на 1999 год с использованием дефлятора 1,3. Автор счел возможным произвести подобный пересчет, учитывая, что за период 1998-1999 гг. в структуре экономики, финансов и демографии территорий Нижегородской области не произошло резких сдвигов, наблюдалась лишь незначительная тенденция к уменьшению всех показателей.

Сравниваемыми показателями являются значения бюджетной мощности (Уi) каждой территории, изменяющейся в зависимости от методики составления бюджета.

Характерно то, что бюджет, составленный по нормативам, дает, по сравнению с другими методиками, более ровные показатели:

1) подтягивает доходы территорий с низким экономическим потенциалом до среднего уровня Хср. ± 0,1 (это доля удельных суммарных доходов территорий относительно среднеобластного уровня суммарных доходов). Например, Ардатовский, Варнавинский, Гагинский, Вознесенский, Краснобаковский районы и др.;

2) более корректно балансируются экономические и финансовые показатели территорий-доноров. Например, Ветлужский, Шарангский, Починковский районы. Выравниваются показатели суммарных доходов городов-доноров Нижегородской области по нормативам. Практически во всех случаях этот показатель повышен по сравнению с доходами, рассчитанными по другим методикам.

Характерной особенностью расчетов по фактическим значениям является то, что для большинства территорий с экономической мощностью ниже среднеобластной суммарные доходы занижаются по сравнению с показателями нормативного метода (исключая Уренский, Спасский, Шахунский районы). При рассмотрении территорий с экономической мощностью выше среднеобластной величины наблюдается явное завышение показателей суммарных доходов. Это характерно для территорий с экономической мощностью $1,0 < Xi < 1,2$, а также для Чкаловского района, чья экономическая мощность на 1998 год прогнозировалась как максимальная по Нижегородской области.

Для расчетов по методике Концепции характерно наличие очень высоких показателей бюджетной мощности (Yi) для ряда районов, экономический потенциал которых существенно не отличается от такого же показателя аналогичных территорий (например, Сокольское, Б.-Болдинский, Спасский, Тоншаевский, Шарангский районы). И, наоборот, выделяются очень низкие показатели бюджетной мощности при достаточно однородных показателях экономической мощности (например, города Бор, Городец, Дзержинск, Арзамас, Воротынский, Ветлужский, Починковский районы). Подобные отклонения можно объяснить тем, что в данной методике использован слишком упрощенный подход к определению индекса бюджетных расходов (ИБР). В постановлении Правительства РФ от 30.07.98 г. № 862 ИБР предлагается рассчитывать, исходя из параметров, лежащих в основе определения социальных стандартов (прожиточный минимум, бюджетная обеспеченность, соотношение расчетных доходов и расходов и т. д.). Предложенные же расчеты основываются на ИБР, рассчитанных на основе нормативов. Как известно, нормативы могут изменяться административным решением в зависимости от финансовой, экономической ситуации. Например, в Нижегородской области при формировании областного бюджета 1999 года нормативы бюджетного финансирования были сокращены с 28 до 19%. Поэтому ИБР, рассчитанные подобным способом, накапливают ошибки, привнесенные субъективными факторами, и в силу этого не могут являться объективными «прозрачными» параметрами, на основе которых прогнозируются достоверные бюджетные показатели.

Кроме этого, использование данной методики в условиях, когда более половины территорий по своему экономическому потенциалу лежат ниже среднеобластного уровня, достаточно проблематично. Ведь если на уровне Федерации дотягивание региона с минимальным приведенным душевым доходом до региона, следующего за ним по этому показателю, обоснованно в силу значительных различий регионов РФ по географическим, природным и другим особенностям, то в пределах Нижегородской области подобные различия отсутствуют.

Поэтому наиболее достоверными и реальными будут являться ИБР, в основу которых положены социальные стандарты и нормативы бюджетного финансирования, ориентированные на эти стандарты: минимальный, средний и рациональный [233].

Подтверждением преимущества методики нормативного метода также является один из основных показателей, характеризующих горизонтальную сбалансированность доходов территорий, - коэффициент вариации (V):

$$V = \sigma/xcp.$$

где σ - среднее квадратичное отклонение рассматриваемой группы территорий;

xcp – средняя величина суммарных доходов по группам территорий.

Коэффициенты вариации для суммарных доходов бюджетов, рассчитанных по различным методикам, даны в таблице 4.18.

Как известно, показатель $V > 0,3$ ($> 30\%$) говорит о разбросе (в данном случае бюджетных параметров) выше допустимого уровня, в то время как $V < 0,3$ свидетельствует о большей приемлемости расчетных показателей бюджета.

Суммарные доходы областного бюджета на 1998 год, рассчитанные по различным методикам, представлены в приложении 12.

Кроме рассмотренного применения, предлагается использовать данный метод для корректировки показателей при прогнозировании экономических и финансовых параметров с учетом горизонтальной сбалансированности доходов территорий Нижегородской области. Обоснованность подобного подхода подтверждается значением коэффициента вариации $V = 22\%$, хотя следует отметить, что минимизация V не является самоцелью. Коэффициент вариации в данном случае - это индикатор горизонтального выравнивания, и его изменение свиде-

тельствует, прежде всего, о направлениях, преобладающих в той или иной методике оценки внутрирегиональных доходов.

Таблица 4.18

Статистические показатели, характеризующие степень объективности различных методик оценки доходов территорий Нижегородской области в 1998 г.

Методика расчета суммарных доходов	Средняя величина доходов терр-ий, тыс. руб.	Дисперсия	Относительное квадратичное отклонение	Коэффициент вариации, %
По фактическим значениям	1,870	0,350	0,590	32.0
По Концепции Минфина РФ	1.805	0.336	0.580	32.0
По нормативам бюджетного финансирования	1,660	0.202	0.449	27,0
По методике “жесткого” регулирования	1,777	0,157	0,396	22,0

Однако, несмотря на все преимущества нормативного подхода, при составлении областного бюджета на 1998 год явно прослеживается тенденция недофинансирования областным бюджетом территорий-доноров, таких как города Выкса, Кстово, Дзержинск, Арзамас, Нижний Новгород.

Непонятно, почему в 1998 году экономическая мощность городов Бор, Павлово, Балахна прогнозировалась ниже среднеобластного уровня, а вмешательство области было сопоставимо с городами, экономическая мощность которых выше средней по области. Такой подход не способен повысить экономический потенциал этих территорий.

Для того чтобы выявить возможности влияния области на стимулирование экономического потенциала территорий, проведем анализ бюджета Нижегородской области 1999 года и попытаемся выявить и объяснить корреляцию между этими факторами (приложение 13).

Территории расположены в направлении возрастания экономической мощности. Из распределения видно, что для того же числа территорий Нижегородской области (31 из 51) экономическая мощность прогнозируется ниже средней

по области. Несмотря на то, что их количество не изменилось, сравнение исходных данных к рисункам 4.5 и 4.6 показывает, что прогноз на 1999 год был составлен без учета исполнения бюджетных показателей закрепленных доходов в 1998 году (таблица 4.19). Так, например, Володарский район превысил среднеобластную величину экономической мощности, а прогноз на 1999 год оставляет этот параметр на прежнем уровне. Спасский и Краснооктябрьский районы дали исполнение экономической мощности ниже 0,5, а на 1999 год им планируются величины приблизительно на 50% выше исполненного результата (0,703 и 0,846 соответственно). Аналогичная ситуация наблюдается в Гагинском, Дивеевском, Бутурлинском, Вадском и других районах. В то же время для некоторых территорий прогнозные показатели сильно занижены.

Таблица 4.19

Экономическая мощность территорий Нижегородской области в 1998 - 1999 гг.

N	Название	Xi прогн. 1998	Xi исполн.1998	Xi прогн.1999	5\4*100%
1	2	3	4	5	6
1	г. Кулебаки	0,247	0,195	0,292	149,7
2	Арзамасский	0,362	0,343	0,418	121,9
3	Ардатовский	0,394	0,238	0,553	232,4
4	Варнавинский	0,432	0,408	0,489	119,9
5	Гагинский	0,487	0,255	1,090	427,5
6	Вознесенский	0,507	0,354	0,557	157,3
7	г. Богородск	0,520	0,512	0,652	127,3
8	Вачский	0,547	0,425	0,689	162,1
9	Воскресенский	0,547	0,458	0,511	111,6
10	г. Павлово	0,553	0,597	0,719	120,4
11	Тонкинский	0,605	0,488	0,698	143,0
12	Краснобаковский	0,621	0,615	0,600	97,6
13	Сокольское	0,647	0,476	0,740	155,5
14	Лукояновский	0,677	0,554	0,704	127,1
15	Уренский	0,689	0,755	0,992	131,2
16	Володарский	0,704	1,080	0,836	77,4
17	Спасский	0,710	0,470	0,703	149,6
18	Пильнинский	0,720	0,743	0,817	110,0
19	Дальнеконстантин.	0,744	0,731	0,719	98,4
20	Большеболдинский	0,768	0,827	0,906	109,6
21	Тоншаевский	0,779	0,623	0,538	86,4
22	г. Балахна	0,797	0,957	0,724	75,7
23	Шахунский	0,821	0,782	0,799	102,2
24	Сосновский	0,824	0,963	1,082	102,4

25	Шатковский	0,831	0,947	0,840	88,7
26	Краснооктябрьский	0,834	0,371	0,846	128,0
27	Навашинский	0,836	0,800	0,978	122,3
28	Ковернинский	0,880	0,757	0,891	117,7
29	г. Бор	0,913	0,971	0,859	88,5
30	Сергачский	0,968	0,692	0,939	135,7
31	Дивеевский	0,999	1,002	1,746	174,3
32	Бутурлинский	1,060	0,880	2,027	130,3
33	Вадский	1,087	1,165	1,807	155,1
34	Семеновский	1,103	1,137	0,846	74,4
35	Большемурашкинск.	1,142	0,701	1,015	144,8
36	Шарангский	1,153	0,736	0,914	124,2
37	Перевозский	1,171	1,094	1,280	117,0
38	Лысковский	1,195	1,096	1,061	96,8
39	г. Выкса	1,217	0,837	0,678	81,0
40	Княгининский	1,256	1,070	1,191	111,3
41	Воротынский	1,258	0,969	1,302	134,4
42	Первомайский	1,328	0,890	1,057	118,8
43	г. Городец	1,344	1,410	1,445	102,5
44	г. Кстово	1,363	1,274	1,225	96,2
45	Ветлужский	1,377	1,056	1,530	144,9
46	Сеченовский	1,493	2,296	1,311	57,1
47	Починковский	1,515	1,616	1,453	89,9
48	г. Дзержинск	1,861	2,252	1,647	73,1
49	г. Арзамас	1,929	2,265	1,367	60,4
50	г. Н.Новгород	2,765	2,842	2,367	83,3
51	Чкаловский	3,419	6,305	1,499	23,8

Наиболее многочисленной является группа, экономическая мощность которой лежит в пределах $0,7 < Xi < 0,8$: 10 административно-территориальных единиц, куда, кроме сельскохозяйственных районов, входят три города - Выкса, Павлово, Балахна.

Второй по численности является группа с экономической мощностью в пределах $0,8 < Xi < 0,9$. Она включает 8 единиц, из которых две - это город Бор и Володарский район.

Третья группа включает 6 территорий с экономической мощностью $0,5 < Xi < 0,7$. Из них один город - Богородск.

Четвертая группа состоит из 4 территорий с экономической мощностью $0,9 < Xi < 1,0$. Все территории являются сельскохозяйственными.

Пятая группа с наиболее низкой экономической мощностью территорий включает три административно-территориальные единицы, из которых одна - город Кулебаки ($0,3 < Xi < 0,5$).

Остальные административно-территориальные единицы Нижегородской области имеют экономическую мощность выше среднеобластного уровня. Следует отметить, что разброс показателей экономической мощности выше среднего уровня лежит в пределах $1 < Xi < 2,4$. Это говорит о сильной разнородности в экономической мощности районов-доноров и о необходимости внимательного дифференцированного анализа их экономического потенциала.

Среди районов с $Xi > 1$ также можно выделить 5 групп.

1-я группа включает 5 районов с экономической мощностью в пределах $1 < Xi < 1,1$. Все административно-территориальные единицы являются сельскохозяйственными.

2-я группа состоит из 6 административно-территориальных единиц, из которых одна - это город Кстово. Экономическая мощность лежит в пределах $1,1 < Xi < 1,4$.

3-я группа состоит из 4 территорий (одна - город Городец). Экономическая мощность $1,4 < Xi < 1,6$.

4-я группа - 3 территории (1 - город Дзержинск). Экономическая мощность $1,6 < Xi < 1,8$.

5-я группа - 2 территории: Бутурлинский район с экономической мощностью, равной 2, и город Нижний Новгород с $Xi = 2,4$.

При расчете показателей бюджетной мощности для территорий с экономической мощностью ниже среднего уровня наблюдаются следующие закономерности: для большинства сельскохозяйственных районов Нижегородской области бюджетная мощность превышает средний уровень $Yi=0,974$ или равна ему. Это говорит о том, что значительная часть потребностей территорий покрывается за счет средств области. Причем практически во всех случаях эти средства точно соответствуют необходимым расходам территорий, рассчитанным по нормативам. Исключение составляет город Городец, относительный показатель расходов

которого значительно отличается от показателя бюджетной мощности административно-территориальной единицы (0,285 и 0,793 соответственно).

Такое совпадение говорит о том, что у подавляющего большинства территорий текущие расходы покрываются практически полностью. Однако обращает на себя внимание сопоставление показателей бюджета (закона) и проекта бюджета, также рассчитанного по нормативам и внесенного на рассмотрение Законодательного собрания Нижегородской области в более ранний период (этот проект был отклонен).

Общим у проекта и закона является то, что в обоих не выделяется бюджет развития. Однако в прогнозе, также рассчитанном по нормативам, суммарные доходы превышают расходы приблизительно на 15-25%. В случае города Бор превышение составило 162%. В законе представлены показатели, аналогичные расхождения которых не превышают в основном 4-8%, только в случае Нижнего Новгорода расхождение составляет 27%.

На необходимость такого снижения указывали данные анализа проекта бюджета по используемому методу. Точность составила 75-80%.

Следует обратить особое внимание на районные центры, экономическая мощность которых ниже среднего уровня, их 6 (Кулебаки, Выкса, Павлово, Балахна, Бор и Володарский район). Для них нормативные расходы рассчитаны на очень низком уровне и никак не выделен бюджет развития, манипулирование которым позволило бы стимулировать повышение экономического потенциала территорий.

Согласно используемой методике, на этих территориях имеет место перекос при расчете показателей расходов в ущерб социальным сферам. Например, для Володарского района рекомендуется повысить нормативный показатель суммарных расходов на 11,7%, а для города Выксы - на 13,2%.

Эта методика также позволяет определить величину, на которую необходимо увеличить экономическую мощность территории, чтобы уменьшить долю финансовой поддержки с сохранением уровня расходов. Это становится возможным при сопоставлении экономической мощности и величины расходов, рассчитанных по нормативам. Например, Ардатовскому району рекомендуется увеличить

экономическую мощность на 1,7%, Варнавинскому - на 14,7%, Краснобаковскому - на 11,9%, Шахунскому - на 2,4% и т. п.

Анализ полученных результатов позволил выявить следующие закономерности.

Для территорий с экономической мощностью Xi > 1.

Если экономическая мощность территории Xi > Xср., имеет смысл предоставлять территории большую самостоятельность в использовании безвозмездных перечислений от области и использовать более действенный механизм ее поощрения.

Для территорий с экономической мощностью Xi < 1.

Если экономическая мощность территории Xi < Xср., следует усилить контроль за расходованием дотационных средств со стороны областных властей и уточнить показатели прогнозного задания с точки зрения реальности их исполнения.

Проведенный анализ позволил сделать общие выводы о направлениях совершенствования горизонтального выравнивания экономического и бюджетного потенциала территорий Нижегородской области. Конкретная возможность реализации этих рекомендаций появилась при составлении бюджета области в разрезе территорий на 2000 год.

Из распределения административно-территориальных единиц Нижегородской области в порядке возрастания их экономической мощности по прогнозу на 2000 год следует, что на 29 из 51 территории прогнозируется величина экономического потенциала ниже среднеобластного уровня. В 1998 и 1999 годах эта цифра равнялась 31, а по итогам исполнения бюджета в 1998 году 35 территорий оказались ниже среднеобластного уровня по показателю экономической мощности. Обращает на себя внимание снижение прогнозируемого среднеобластного значения экономической мощности с 1,000 в 1998 г. до 0,998 в 1999 г. и до 0,990 в 2000 г. Наблюдается тенденция приближения прогнозируемых значений к величине 0,984, которая была получена при анализе исполнения бюджета в 1998 году. С одной стороны, этот процесс характеризует возрастающую реалистичность прогнозируемых бюджетных показателей на 2000 год, а с другой - это сви-

детельство снижения мощности экономического потенциала Нижегородской области за период 1998-2000 гг.

Этот вывод косвенно подтверждается общим снижением численности населения Нижегородской области (приблизительно на 0,6%), так как в расчет показателей экономической мощности закладываются удельные величины. Если бы экономическая мощность территорий планировалась на прежнем уровне, то ее среднеобластная величина осталась бы неизменной вследствие того, что это относительная, а не абсолютная величина.

По сравнению с прогнозами бюджетов на 1998 и 1999 гг. прогноз на 2000 год представляет собой наиболее проработанный документ, составленный с максимальным учетом нормативов бюджетного финансирования, а не абсолютных фактических значений исполнения предыдущих периодов. Об этом свидетельствует коэффициент вариации, дающий возможность наиболее реалистичного сравнения различных совокупностей показателей на предмет их однородности, что соответствует основным целям и задачам управления финансово-экономическими процессами, сформулированным в «Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2000 годах» [49]. Если в 1998 году этот показатель составлял 32,0% (критическое значение, свидетельствующее о разбросе значений совокупности выше допустимого уровня, равно 30,0%), то в 1999 году он был понижен до 27,0%, а в 2000 году - до 23,7%.

Тенденция изменения этих значений свидетельствует о возрастании однородности суммарных доходов территорий под влиянием регулирования их ресурсной базы областью на основании индивидуального аналитического подхода. Этот факт подтверждается соотношением показателей экономической и бюджетной мощностей и расчетами абсолютных показателей прогноза бюджета Нижегородской области в 2000 году (приложение 14).

При дальнейшем анализе приведенных в таблице 4.20 параметров видно, что показатели бюджетной мощности в 2000 году, являющиеся отражением суммарных доходов территорий, не превышают значения 1,4. Минимальная граница значений не опускается ниже 0,523. Однако в 1998 году значения бюджетной мощности колебались от 0,465 до 1,909. То есть в 2000 году планируется

значительно уменьшить разрыв между территориями-донорами и территориями-реципиентами.

Таблица 4.20

Изменение показателей бюджетной мощности Нижегородской области за период 1998-2000 гг.

№	Территория	$Уi_{1998}$ (закон)	$Уi_{1999}$ (закон)	$Уi_{2000}$ (закон)
1	2	3	4	5
1	Ардатовский	0.870	1.033	0.983
2	Арзамасский	0.240	0.292	0.326
3	Большеболдинский	1.320	1.287	1.156
4	Большемурашкинский	1.503	1.343	1.372
5	Бутурлинский	1.251	1.241	1.214
6	Вадский	1.401	1.284	1.246
7	Варнавинский	0.914	1.125	1.140
8	Вачский	1.059	1.152	1.141
9	Ветлужский	0.856	1.138	1.087
10	Вознесенский	1.064	1.140	1.114
11	Воротынский	0.856	0.915	0.923
12	Воскресенский	1.005	1.053	1.004
13	Гагинский	0.845	1.259	1.055
14	Володарский	0.791	0.776	0.807
15	Дальнеконстантиновский	1.064	1.034	1.081
16	Дивеевский	1.534	1.272	1.243
17	Княгининский	1.310	1.324	1.361
18	Ковернинский	1.042	0.968	0.981
19	Краснобаковский	0.834	0.894	0.916
20	Краснооктябрьский	1.385	1.478	1.250
21	Лукояновский	0.850	0.977	0.872
22	Лысковский	0.904	0.891	0.855
23	Навашинский	1.225	1.045	1.051
24	Первомайский	0.973	0.960	0.961
25	Перевозский	1.182	1.160	1.153
26	Пильнинский	1.091	1.080	1.018
27	Починковский	0.802	1.012	0.882
28	Семеновский	0.886	0.919	0.979
29	Сергачский	0.840	0.979	0.998
30	Сеченовский	1.230	1.217	1.148
31	Сосновский	1.000	1.058	1.070
32	Спасский	1.176	1.165	1.105
33	Тонкинский	1.241	1.377	1.341
34	Тоншаевский	1.198	1.168	1.284
35	Уренский	1.219	1.063	1.071
36	Чкаловский	1.909	1.0751	1.163
37	Шарангский	1.487	1.280	1.176

38	Шатковский	0.882	1.000	1.044
39	Шахунский	1.027	0.960	1.051
40	Сокольское	1.059	1.158	1.100
41	Арзамас	1.032	0.965	1.211
42	Балахна	0.380	0.515	0.615
43	Богородск	0.663	0.614	0.606
44	Бор	0.642	0.615	0.580
45	Выкса	0.556	0.390	0.570
46	Городец	0.824	0.793	0.890
47	Дзержинск	0.845	0.828	0.957
48	Кстово	0.631	0.583	0.601
49	Кулебаки	0.465	0.498	0.523
50	Павлово	0.465	0.528	0.531
51	Нижний Новгород	1.155	1.107	1.209

Следует отметить, что в основу этого процесса заложена отнюдь не механическая передача средств от «сильных» территорий «слабым». Анализ данных таблицы 4.20 дает возможность увидеть, что в 2000 году прогноз областного бюджета составлен с максимальным, по сравнению с предыдущими периодами, учетом интересов крупных промышленных центров Нижегородской области, таких как города Арзамас, Балахна, Выкса, Городец, Дзержинск, Павлово, Нижний Новгород.

Сопоставление показателей экономической и бюджетной мощностей позволило увидеть, как соотносятся между собой основные бюджетные параметры, такие как налоговые и неналоговые доходы территорий, дотации, выделяемые им из областного бюджета, и расходы территорий, рассчитанные по нормативам. Расхождения значений бюджетной мощности и относительных показателей расходов в 2000 году не превышают 3% в обе стороны между заложенными в бюджете и скорректированными показателями по используемой методике. Для сравнения: аналогичные расхождения в 1999 году составили 6%, а в 1998-м - 10%.

В прогнозе бюджета 2000 года предпринята попытка учета итогов исполнения бюджета 1998 года при прогнозировании параметров налоговых и неналоговых доходов, которые являются основой параметра экономической мощности для каждой территории.

В таблице 4.21 представлены значения экономической мощности за 1999 и 2000 гг. в сравнении с исполнением этого показателя в 1998 году.

Таблица 4.21

Изменение показателей экономической мощности территорий Нижегородской области за период 1998-2000 гг.

№	Территория	Xi1998 исполнение	Xi1999 закон	Xi2000 прогноз	Xi1998/ Xi1999, %	Xi1998/ Xi2000,%
1	2	3	4	5	6	7
1	Ардатовский	0.238	0.553	0.520	+232.2	+220.0
2	Арзамасский	0.343	0.418	0.230	+ 21.9	- 49.1
3	Большеболд.	0.827	0.906	0.786	+ 9.6	- 5.2
4	Большемураш	0.701	1.015	0.877	+ 44.8	+ 25.1
5	Бутурлинский	0.880	2.027	0.901	+230.3	+ 2.4
6	Вадский	1.165	1.087	2.001	- 7.2	+ 71.8
7	Варнавинский	0.408	0.489	0.553	+ 19.9	+ 35.5
8	Вачский	0.425	0.689	0.762	+ 62.1	+ 79.2
9	Ветлужский	1.056	1.530	1.088	+ 44.9	+ 3.0
10	Вознесенский	0.354	0.557	0.561	+ 57.3	+ 58.5
11	Воротынский	0.969	1.302	0.832	+ 34.4	- 16.5
12	Воскресенск.	0.458	0.511	0.573	+ 11.6	+ 25.1
13	Гагинский	0.255	1.090	0.485	+ 427.5	+ 90.2
14	Володарский	1.080	0.836	1.164	- 29.2	+ 7.8
15	Дальнеконст.	0.731	0.719	0.823	- 1.7	+ 12.6
16	Дивеевский	1.002	1.746	1.274	+ 74.4	+ 27.1
17	Княгининск.	1.070	1.191	1.181	+ 11.3	+ 10.4
18	Ковернинск.	0.757	0.891	0.871	+ 17.7	+ 15.1
19	Краснобаков.	0.615	0.600	0.803	- 2.5	+ 30.6
20	Краснооктябр.	0.371	0.846	0.594	+ 228.0	+ 60.1
21	Лукояновский	0.554	0.704	0.676	+ 27.1	+ 22.0
22	Лысковский	1.096	1.061	1.461	- 3.3	+ 33.3
23	Навашинский	0.800	0.978	1.102	+ 22.3	+ 37.7
24	Первомайск.	0.890	1.057	1.198	+ 18.8	+ 34.6
25	Перевозский	1.094	1.280	0.973	+ 17.0	- 17.3
26	Пильнинский	0.743	0.817	0.709	+ 10.0	- 4.8
27	Починковск.	1.616	1.453	1.472	- 11.2	- 9.8
28	Семеновский	1.137	0.846	1.187	- 34.4	+ 4.4
29	Сергачский	0.692	0.939	1.043	+ 35.7	+ 50.7
30	Сеченовский	2.296	1.530	1.341	- 50.1	+ 71.2
31	Сосновский	0.963	1.082	1.109	+ 12.4	+ 15.2
32	Спасский	0.407	0.703	0.521	+ 72.7	+ 10.8
33	Тонкинский	0.488	0.698	0.593	+ 43.0	+ 21.4
34	Тоншаевский	0.623	0.538	0.643	- 15.8	+ 3.2
35	Уренский	0.755	0.992	0.884	+ 31.4	+ 17.1
36	Чкаловский	6.305	1.499	1.234	+ 420.6	- 510.0
37	Шарангский	0.736	0.914	0.727	+ 24.2	- 1.2
38	Шатковский	0.947	0.840	0972	- 12.7	+ 2.6

39	Шахунский	0.782	0.799	0.971	+ 2.2	+ 24.2
40	Сокольское	0.476	0.740	0.592	+ 55.5	+ 24.4
41	Арзамас	2.265	1.367	2.607	- 65.6	+ 15.1
42	Балахна	0.957	0.724	1.368	- 32.2	+ 42.9
43	Богородск	0.512	0.652	0.722	+ 27.3	+ 41.0
44	Бор	0.971	0.859	1.071	- 13.0	+ 10.3
45	Выкса	0.837	0.678	1.196	- 23.5	+ 42.9
46	Городец	1.410	1.445	1.617	+ 2.5	+ 43.7
47	Дзержинск	2.252	1.647	2.130	- 36.7	- 5.7
48	Кстово	1.274	1.225	1.336	- 4.0	+ 4.8
49	Кулебаки	0.195	0.292	0.357	+ 49.7	+ 83.1
50	Павлово	0.597	0.719	0.839	+ 20.4	+ 40.5
51	Н. Новгород	2.842	2.367	2.689	- 20.1	- 5.7

Из данных таблицы 4.21 следует, что хотя в 2000 году прогнозируемые параметры экономического потенциала территорий более реалистичны по сравнению с 1999 годом, однако не всегда подход к прогнозированию связан с их исполнением в 1998 году. Примером может служить Чкаловский район: в 1999 году прогнозировалось повышение экономической мощности на 420%, а в 2000 году прогнозируется понижение на 510%.

Проведенный анализ позволяет увидеть, что не до конца используется рычаг стимулирования, заложенный во взаимосвязи параметров экономической и бюджетной мощностей, то есть увеличение прогнозного показателя, характеризующего экономический потенциал территории, должно стимулироваться соответствующими значениями показателей экономической мощности и относительного показателя расходов.

Итак, используемый метод дает возможность:

1) скорректировать величину средств, выделяемых областью, согласно соотношению экономической мощности территории и среднеобластной экономической мощности (по сути, текущие расходы);

2) получить величину, на которую территории необходимо увеличить свой экономический потенциал в том случае, если она хочет сохранить в прогнозируемом периоде величину расходов на прежнем высоком уровне, превышающем достигнутую экономическую мощность, по соотношению экономической мощности и относительной величины расходов;

3) определить, насколько необходимо понизить прогнозируемые расходы в случае, если администрация района (территории) сочтет, что достигнутая экономическая мощность в прогнозируемом периоде не может быть увеличена;

4) выявить и определить величину недостаточного финансирования при прогнозируемой экономической мощности территорий;

5) оценить положительные сдвиги в составлении бюджетов 1999 и 2000 годов по сравнению с 1998 годом: бюджет, рассчитанный по нормативам, дает коэффициент вариации в пределах, приемлемых для процесса горизонтального выравнивания (V 1999 = 27,1%);

6) увидеть, что цифра исполнения налоговых поступлений 1998 года в 102,6% не позволяет реально оценить состояние экономического потенциала территорий Нижегородской области. В данном случае уместнее ориентироваться на среднеобластную величину экономической мощности. Ситуацию можно считать положительной, если Хср. исполненного бюджета максимально приближена к 1, хотя в условиях достаточно большого разброса значений экономической мощности возможны небольшие отклонения в обратную сторону.

Глава 5. Практическая реализация механизмов горизонтального балансирования экономических и финансовых показателей

5.1. Условия результативности применения методов выравнивания финансово-экономического потенциала

Согласно основным экономическим показателям итогов социально-экономического развития Нижегородской области за период 1997–2001гг., налицо некоторые признаки стабилизации в основных сферах хозяйствования [232]. Однако более углубленный анализ динамики этих показателей в их взаимозависимости дает основания усомниться в правомерности слишком оптимистичных прогнозов. Наиболее наглядным доказательством этого является динамика роста просроченных кредиторской и дебиторской задолженностей в разрезе территорий Нижегородской области.

В контексте балансирования экономических и финансовых показателей учет этих тенденций приобретает особую значимость, так как данные по кредитор-

ской задолженности являются одним из элементов расчета нормативов бюджетных расходов территорий. Дебиторская задолженность, в свою очередь, является одним из инструментов урегулирования отношений между всеми субъектами хозяйствования в рамках взаимозачетов, что лишает область значительной доли денежных поступлений. Это означает, что через величины задолженностей можно непосредственно влиять на прогнозные задания по экономическим и бюджетным показателям территорий, создавая впечатление о невозможности более эффективного хозяйствования и предъявляя необъективно завышенные претензии на финансовую помощь из областного бюджета.

Количественно увидеть данную взаимозависимость и оценить ее влияние на процессы формирования экономических и бюджетных показателей представляется возможным с помощью современных статистических методов.

Основой для проведения подобного исследования стали работы отечественных экономистов, в которых рассматривалась динамика инфляции в связи с динамикой других показателей, определяющих инфляционные процессы [206], и влияние макроэкономических показателей на просроченные кредиторскую и дебиторскую задолженности, на объем промышленного производства и доходы работающих [178].

Целью данного анализа является установление формы, тесноты и направленности связи, а также вклад отдельных факторов в формирование общего прогнозного результата, представленного либо в форме удельных величин в абсолютном исчислении, либо в форме относительных к среднеобластным значениям показателей.

В рамках корреляционного анализа определяются парные линейные коэффициенты корреляции (R), характеризующие тесноту связи между показателями при наличии линейной зависимости. Однако в случае существования нелинейной зависимости линейный коэффициент корреляции может быть равен 0, что в данном случае не является свидетельством отсутствия связи. Кроме этого, связь между двумя показателями может осуществляться опосредованно через какой-либо третий показатель.

Преодолеть подобные ограничения возможно, используя корреляционно-регрессионный анализ в рамках метода множественной пошаговой регрессии и

метода наименьших квадратов. Сущность данного метода заключается в последовательном включении факторов в уравнение регрессии и последующей проверке их значимости. Факторы поочередно вводятся в уравнение «прямым методом». При проверке значимости введенного фактора определяется уменьшение суммы квадратов отклонений от средней величины и увеличивается величина множественного коэффициента корреляции. Одновременно используется и обратный метод, то есть исключение факторов, ставших незначительными, на основе t-критерия Стьюдента ($t_{табл.} > t_{расч.}$).

Проверка адекватности всей модели осуществляется также с помощью F-критерия и величины средней ошибки аппроксимации (ξ). Если Fрасч. > $F_{табл.}$, а $\xi \leq 15\%$, то связи, заложенные в уравнение регрессии, считаются адекватными реально существующим [126]..

Чем больше величина коэффициента регрессии, тем значительнее влияние данного факторного признака на результативный. Особое значение имеет при этом знак перед коэффициентом регрессии. Если R > 0, то с увеличением факторного признака увеличивается и результативный. Если R < 0, то с увеличением факторного признака значение результативного признака уменьшается [114].

Исходные данные для анализа:

- экономическая мощность 1998-2002 гг.;
- бюджетная мощность 1998-2002 гг.;
- удельные суммарные доходы территорий Нижегородской области 1998-2002 гг.;
- удельные значения общей кредиторской задолженности 1998-2002 гг.;
- удельные значения просроченной кредиторской задолженности 1998-1999 гг.;
- удельные значения общей дебиторской задолженности 1998-2002 гг.;
- удельные значения просроченной дебиторской задолженности 1998-2002 гг.

Эти показатели берутся в разрезе территорий Нижегородской области, что позволяет при проведении анализа дифференцированно учесть вклад каждой из них в формирование суммарной величины.

Анализ был начат с расчета коэффициентов корреляции и параметров, характеризующих их достоверность (таблица 5.1).

Таблица 5.1

Коэффициенты корреляции и их характеристики для бюджетных параметров и показателей кредиторской задолженности по Нижегородской области за период 1998-2002 гг.

Факторный признак, x	Результативный признак, y_i	R	Fрасч.	ξ,%	Вероятность,%	Комментарии
Экономическая мощность, закон 1998 г.	Бюджетная мощность, закон 1998 г.	0,051	0,983	57,901	36,0	Нет оснований для связи
Экономическая мощность, закон 1999 г.	Бюджетная мощность, закон 1999 г.	0,144	1,001	40,321	16,0	Нет оснований для связи
Уд. проср. кредит. задолж. на 1.01.1998	Уд. сумм. доходы, закон 1998 г.	- 0,093	0,988	50,063	74,0	Нет оснований для связи
Уд. проср.. кредит. задолж. на 1.01.1999	Уд. сумм. доходы, закон 1999 г.	- 0,085	0,987	33,765	72,0	Нет оснований для связи
Уд. проср.. кредит. задолж. на 1.01.2000	Уд. сумм. доходы, закон 2000г.	- 0,087	0,987	33,770	72,1	Нет оснований для связи
Уд. проср.. кредит. задолж. на 1.01.2001	Уд. сумм. доходы, закон 2001 г.	- 0,086	0,987	33,767	72,0	Нет оснований для связи
Уд. проср.. кредит. задолж. на 1.01.2002	Уд. сумм. доходы, закон 2002 г.	- 0,086	0,987	33,766	72,0	Нет оснований для связи

Эти параметры были рассчитаны по формулам (5.1), (5.2) и (5.3):

$$Rxy = \sum(Xi - Xcp)\,(Yi - Ycp)/(\sum(Xi - Xcp)^2 \sum(Yi - Ycp.к)^2)^{1/2}, \quad (5.1)$$

$$Fрасч. = (1/к+1)\sum Ycp.к^2/(1/n-к-1)\sum(Yi - Ycp.к)^2, \quad (5.2)$$

где Yi – значение результативного признака, полученное в результате наблюдения;

Yср.к - теоретические значения результативного признака, полученные при обработке;

n – объем исследуемой совокупности;

к – число факторных признаков в модели.

$$\xi = 1/n \sum(|Yi - Yср.к|/Yi) \cdot 100. \quad . \quad (5.3)$$

Как видно из полученных данных, корреляция между рассматриваемыми параметрами отсутствует. Об этом говорят значения коэффициентов корреляции, которые при величине рассматриваемой совокупности n = 51 должны быть не меньше 0,4 [120].

Однако обращают на себя внимание величины средней ошибки аппроксимации, которые свидетельствуют о недостоверности полученных показателей.

Следовательно, можно сделать вывод о неадекватности положения об отсутствии связи между рассматриваемыми параметрами в реально существующей ситуации. Это свидетельствует о существовании взаимосвязи между анализируемыми показателями через неучтенные параметры. Значит, существует необходимость проведения многомерного анализа.

Он был проведен в форме регрессионного анализа посредством оценки параметров регрессии методом наименьших квадратов с отбором факторных признаков пошаговой регрессией [126].

Величина $F_{расч.}$ сравнивается с $F_{табл.}$, которая определяется по специальным таблицам. Если $F_{расч.} > F_{табл.}$ и $\xi \leq 15\%$, то связи, заложенные в уравнение регрессии, считаются соответствующими реально существующим.

Полученные результаты свидетельствуют об уменьшении взаимосвязи между доходами территорий и величинами кредиторской и дебиторской задолженностей за период 1998-2002 гг., то есть в период ухода от фактических значений, используемых при составлении бюджета, к расчетам по нормативам расходов. Проведенные расчеты показали огромное влияние наращивания просроченной кредиторской и дебиторской задолженностей на формирование суммарной величины доходов территорий в целом по области.

Таблица 5.2

Показатели взаимосвязи экономических, финансовых и бюджетных параметров по Нижегородской области за 1998-2000 гг.

Зависимая переменная	Факторный признак	$F_{расч.}$	ξ,%	Вероятность,%	Комментарии
Уд. суммарные доходы, закон 1998 г.	Все параметры, характеризующие 1998 г.	5,680	0,030	99,9	Заложенные в уравнение регрессии связи реально существуют, т.к. Fтабл. = 5,12, а $\xi < 15\%$
Уд. суммарные доходы, закон 1998 г. (нормат.)	Все параметры, характеризующие 1998 г.	17,410	4,090	98,3	Заложенные в уравнение регрессии связи реально существуют, но в меньшей степени, чем в 1-м случае
Уд. суммарные доходы, закон 1999 г. (нормат.)	Все параметры, характеризующие 1999 г.	18,120	4,500	82,3	Заложенные в уравнение регрессии связи реально существуют, но в меньшей степени, чем в 1-м и 2-м случаях
Уд. суммарные доходы, 2000 г.	Все параметры, характеризующие 2000 г.	18,100	4,460	81,7	Заложенные в уравнение регрессии связи реально существуют
Уд. суммарные доходы, 2001 г.	Все параметры, характеризующие 2001 г.	18,110	4,475	82,0	Заложенные в уравнение регрессии связи реально существуют
Уд. суммарные доходы, 2002 г.	Все параметры, характеризующие 2000 г.	18,115	4,484	82,1	Заложенные в уравнение регрессии связи реально существуют

Следовательно, эти процессы в значительной степени могли способствовать завышению величин областной финансовой помощи территориям.

Переход к расчету потребностей по нормативам создал условия для более корректного подхода к балансированию экономических и финансовых показателей, что способствовало уменьшению анализируемой корреляции.

Для подтверждения значимости в данном анализе значений экономической и бюджетной мощности, из модели были исключены их значения, и проведены аналогичные предыдущим расчеты (таблица 5.3).

Таблица 5.3

Результаты регрессионного анализа экономических и бюджетных параметров и показателей кредиторской и дебиторской задолженностей (общей и просроченной) при отсутствии показателей экономической и бюджетной мощности по Нижегородской области за 1998-2002 гг.

Зависимая переменная	Факторный признак	$F_{расч.}$	ξ,%	Вероятность,%	Комментарии
Уд. суммарные доходы, закон 1998 г.	Все параметры, характеризующие 1998 г.	1,529	3.200	20,0	Нет оснований для связи
Уд. суммарные доходы, закон 1998 г. (нормат.)	Все параметры, характеризующие 1998 г.	2,412	2,600	36,5	Нет оснований для связи
Уд. суммарные доходы, закон 1999 г. (нормат.)	Все параметры, характеризующие 1999 г.	2,037	2,670	33.9	Нет оснований для связи
Уд. суммарные доходы, 2000 г.	Все параметры, характеризующие 2000 г.	2,036	2,600	34,2	Нет оснований для связи
Уд. суммарные доходы, 2001 г.	Все параметры, характеризующие 2001 г.	2,038	2,680	34,0	Нет оснований для связи
Уд. суммарные доходы, 2002 г.	Все параметры, характеризующие 2002 г.	2,038	2,680	34,0	Нет оснований для связи

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о практически полном отсутствии связи между рассматриваемыми параметрами. Значения средней ошибки аппроксимации говорят о недостоверности полученных результатов.

На основании проведенного исследования можно судить о значимости параметров экономической и бюджетной мощностей для оценки основных показателей доходности территорий.

Он позволяет оценить тесноту взаимосвязи между экономическими и бюджетными параметрами, но не напрямую, а опосредованно, через относительные величины. Объяснить подобный факт можно тем, что в состав области входят настолько разные по своим экономическим возможностям территории, что даже их удельные показатели существенно различаются. Поэтому объективная оценка их абсолютных значений очень затруднена. Введя относительные показатели в анализируемую модель, мы получаем возможность увидеть долю каждой территории в среднеобластной величине по рассматриваемому параметру. В то же время сохраняется корректность в оценке индивидуального состояния каждой территории. Подобный подход позволяет создать более универсальную модель и облегчить интерпретацию результатов.

5.2. Балансирование параметров, характеризующих доходную базу и потребности территорий, как инструмент стимулирования их хозяйственно-экономической деятельности

Одним из инструментов межбюджетных отношений является перераспределение средств вышестоящими бюджетами нижестоящим. Однако они проводятся в основном в форме дотаций или так называемой финансовой помощи, которая недостаточно эффективна. Это можно утверждать на основании того, что за период использования данного механизма не удалось заметно улучшить ситуацию на большинстве территорий–реципиентов. Само понятие «дотация» или «финансовая помощь» подразумевает финансирование на «общие нужды», а именно на приведение доходов и расходов территорий к сопоставимому уровню. Таким образом, обоснованность величин расходов территорий приобретает особую значимость. Правомерность их формирования самими территориями находится в непосредственной зависимости от гарантированной вышестоящим бюджетом стабильности, которая выражается в обеспечении закрепленными доходами на срок не менее трех лет в случае, если не будет снижаться доходная база территорий [162]. Эту гарантированную величину необходимо поставить в зави-

симость от усилий, прилагаемых территориями к развитию реального сектора экономики, а значит, к увеличению налогооблагаемой базы.

Укрепление собственной доходной базы территорий может эффективно стимулироваться в форме субвенций [205]. Причем субвенции, выделяемые «донорам» и «реципиентам», должны иметь существенные структурные отличия. Так, для территорий-доноров это должно быть использование реально реализуемых программ проектного финансирования на базе конкурсов и средств, которые в местном бюджете должны быть заложены в качестве бюджета развития.

В рамках подобного подхода появляется возможность реализации концепции, полагающей, что государство (в данном случае на уровне области и ее территорий) должно получать доходы не только от налогов, но и от вложения средств с тем, чтобы они были освоены экономикой.

Для территорий-реципиентов подход должен быть несколько видоизменен. Для стимулирования хозяйственно-экономической деятельности, усиления налоговой базы и собираемости неналоговых доходов территорий предлагается, используя разность (ΔXi рек.) между средней экономической мощностью по области и рассчитанной экономической мощностью для данной территории, уменьшить финансовую помощь каждой из этих территорий на долю этой разности, а освободившиеся средства перевести в статью субвенции для этой же территории:

$$\Delta Xi\ рек. = |\ Xср. - Xi\ рек.|\ , \qquad (5.4)$$

где Xi рек. – вклад «i»-территории в среднеобластную экономическую мощность; Xср. – средняя экономическая мощность по области.

Эту меру целесообразно использовать для всех территорий, не выполнивших прогнозные показатели предыдущего периода. Следует отметить, что это накладывает дополнительную ответственность на областные органы в связи с формированием реальных прогнозных показателей для территорий.

Подобный подход позволит заинтересовать территории в уменьшении разрыва между средней и прогнозируемой величиной, то есть в увеличении средств, предоставляемых им в достаточно свободное использование гарантированно в течение трех лет. Одновременно территориям, допустившим снижение

налоговых и неналоговых сборов, необходимо вменить детальное обоснование под предоставляемые им субвенциальные средства. Это позволит самой территории и областным органам получить более четкую информацию об ее реальных потребностях и даст возможность сделать более «прозрачной» финансово-экономическую политику области, усилив контрольную функцию последней.

Эти предложения могут быть реализованы на практике посредством использования критериев экономической и бюджетной мощности.

Расчеты проводились следующим образом. Если рост суммарных доходов под влиянием регулирования будет идти более быстрым темпом, чем развитие экономики той же территории, то показатель их связи выразится величиной меньше 1, то есть Xi < Xср., а Si < 1. Чем больше будет нарушена связь в пользу суммарных доходов, тем меньшим в своем абсолютном выражении будет значение Si.

В данном случае анализ регулирования суммарных доходов необходимо проводить по двум параметрам:

Xср./Xi – показывает, во сколько раз планируемая экономическая мощность «i»-территории ниже планируемой среднеобластной величины;

1/Si – объясняет, во сколько раз показатель связи бюджетной и экономической мощности отклоняется от 1, которая является индикатором сбалансированности экономики и суммарных доходов территории.

Если Xср./Xi > 1/Si, значит, связь между экономической и бюджетной мощностью была нарушена в пользу суммарных доходов выше необходимых потребностей данной территории, то есть налицо чрезмерные дотационные вливания из области.

Если X/Xi < 1/Si, следовательно, связь между экономической и бюджетной мощностью рассматриваемой территории была нарушена в пользу суммарных доходов недостаточно, то есть дотационных вливаний от области не хватило для того, чтобы скомпенсировать величину отставания территории по экономической мощности от величины, аналогичной средней по области.

Однако особенностью Нижегородской области является то, что среднеобластной уровень экономической мощности или уровень закрепленных (собственных) доходов очень низок, поэтому в дополнительных вливаниях средств

из вышестоящего бюджета нуждаются не только те административно-территориальные единицы, чья экономическая мощность ниже среднего уровня, но и большинство территорий, чья экономическая мощность выше среднеобластного уровня. В этих случаях Xi > Xср., следовательно, необходимо замедление темпов роста бюджетной мощности по сравнению с темпами роста экономической мощности территории, а это значит, что показатель связи экономической и бюджетной мощности в этом случае будет Si > 1.

Чем больше будет нарушена связь между суммарными доходами и экономическим состоянием территории, тем больше будет отклонение Si от 1.

В данной ситуации анализ регулирования доходов также необходимо проводить по двум аналогичным с первым случаем параметрам, с той лишь разницей, что отношения должны быть обратными:

1. Xi/Xср. - параметр, показывающий, во сколько раз планируемая экономическая мощность «i»-территории выше среднеобластной величины.

2. Si - параметр, показывающий, во сколько раз экономическая мощность «i»-территории выше ее бюджетной мощности, или это величина, которая является индикатором отклонения бюджетных и экономических показателей «i»-территории от состояния сбалансированности, то есть от 1.

Если Xi/Xср. < Si, это говорит о том, что экономическая мощность территории опережает рост ее бюджетной мощности, а значит, при регулировании были допущены перекосы в сторону недофинансирования «i»-территории.

Если же Xi/Xср. > Si, значит, бюджетная мощность «i»-территории развивается быстрее ее экономической мощности, то есть в отношении этой территории было допущено чрезмерное финансирование, в результате чего ее суммарные доходы значительно превысили среднеобластной уровень.

Приведенные примеры и расчеты позволяют утверждать, что при правильном планировании предоставления безвозмездных перечислений показатели связи экономической и бюджетной мощности не только должны располагаться в определенном порядке (Xi > Xср.; Si > 1 и Xi < Xср.; Si < 1), но и должны соблюдаться условия равенства Xср./Xi = 1/Si для территорий с экономической мощностью ниже среднего по области уровня и Xi/Xср. = Si для территорий с экономической мощностью выше среднеобластного показателя.

Если этого нет, можно говорить, что при регулировании были допущены отклонения.

Аналогичные рассуждения можно использовать и при оценке прогнозных расходных показателей.

Итоговые формулы, с помощью которых определяются скорректированные значения финансовой помощи и расходов, имеют следующий вид:

1. Если xi < xcp., Si < 1, то Дi = xcp./ xi ▪ 1/ Si, (5.5)
   Если xi < xcp., Si_R < 1, то Pi = xcp./ xi ▪ 1/ Si_R; (5.6)
2. Если xi > xcp, Si > 1, то Дi = xi / xcp. ▪ Si, (5.7)
   Если xi > xcp, Si_R > 1, то Pi = xi / xcp. ▪ Si_R; (5.8)
3. Если xi > xcp., Si < 1, то Дi = xi / xcp. ▪ 1/ Si, (5.9)
   Если xi > xcp., Si_R< 1, то Pi = xi / xcp. ▪ 1/ Si_R; (5.10)
4. Если xi < xcp., Si > 1, то Дi = xcp./ xi ▪ Si, (5.11)
   Если xi < xcp., Si_R> 1, то Pi = xcp./ xi ▪ Si_R, (5.12)

где xcp. – средняя экономическая мощность по области;

xi - экономическая мощность i-территории;

Дi - поправочный коэффициент экономической мощности «i»-территории;

Pi - поправочный коэффициент бюджетной мощности и расходов «i»-территории.

Согласно приведенной методике были произведены следующие расчеты по корректировке прогноза бюджета Нижегородской области в разрезе территорий на 2000 год.

1. Ардатовский район

Xi (0.520) < Xicp. (0.990) *Xi (0.520) < Xicp. (0.990)*

Yi (0.983) *Ri (0.959)*

Si (0.529) < 1 *S_Ri (0.542) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.89 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.904 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_Ri$) в 1.845 раза. Xicp./ Xi >1/ S_Ri. Чтобы сохранить расходы на прежнем уровне, району необходимо увеличить экономическую мощность на 3.2% (1.904/1.845-1).

Поскольку прирост кредиторской задолженности в 1998 году составил 33.74%, бюджетную мощность района можно считать правомерной, однако экономическая мощность с учетом тенденции к уменьшению спада в общем объеме валовой продукции может быть уменьшена с 0.520 до 0.246 (этот показатель на 3.2% выше исполненного в 1998 году).

2. Арзамасский район

Xi (0.230) < Xicp. (0.990) *Xi (0.230) < Xicp. (0.990)*

Yi (0.326) *Ri (0.328)*

Si (0.706) < 1 *S_Ri (0.706) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.416 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 4.304 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_Ri$) в 1.427 раза. Xicp./ Xi >1/ S_Ri. Чтобы сохранить расходы на прежнем уровне, району необходимо увеличить экономическую мощность в 3.016 раза.

Цифры, полученные для Арзамасского района, нельзя считать объективными, так как расходы района рассчитываются с учетом сети г. Арзамаса.

3. Большеболдинский район

Xi (0.786) < Xicp. (0.990) *Xi (0.786) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.156) *Ri (1.052)*

Si (0.680) < 1 *S_Ri (0.747) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.471 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.260 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_Ri$) в 1.339 раза. Xicp./Xi<$1/S_Ri$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 6.2% или уменьшить бюджетную мощность до 1.035 (0.786*1.156/0.878).

Поскольку прирост кредиторской задолженности в 1998 году составил 62.3%, бюджетную мощность района можно считать правомерной, однако, с учетом исполненной экономической мощности в 1998 году нецелесообразно снижать ее в 2000 году с 0.827 (исп.) до 0.786 (прогноз 2000). С учетом дотаций целесообразно повысить экономическую мощность на 2000 год на 6.2% или снизить бюджетную мощность с 1.156 до 1.035.

4. Большемурашкинский район

Xi (0.877) < Xicp. (0.990) *Xi (0.877) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.372) *Ri (1.356)*

Si (0.639) < 1 *S_Ri (0.647) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.565 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.129 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.546 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 36.9% или уменьшить расходы на эту же величину.

У района высокие показатели бюджетной мощности и расходов, однако, несмотря на прирост кредиторской задолженности на 74.5% в 1998 году, для удовлетворения этих потребностей район должен увеличить экономическую мощность в 2000 году по сравнению с исполнением в 1998 году на 36.9% (Xiрек.=0.878), а не на 25.1%, как предлагается в прогнозе доходов, альтернативным решением является снижение бюджетной мощности до 1.256 с 1.372.

5. Бутурлинский район

Xi (0.901) < Xicp. (0.990) *Xi (0.901) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.214) *Ri (1.232)*

Si (0.742) < 1 *S_Ri (0.731) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.348 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.099 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_Ri$) в 1.368 раза. Xicp./Xi<$1/S_Ri$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 24.5%.

Учитывая положительную тенденцию при формировании показателя валовой прибыли (+20.0%) и относительно небольшой прирост кредиторской задолженности (+76.5%), есть основания считать правомерным повышение экономической мощности на 2.4% в 2000 году к исполнению 1998 года.

6. Вадский район

Xi (2.001) > Xicp. (0.990) *Xi (2.001) > Xicp. (0.990)*

Yi (1.246) *Ri (1.281)*

Si (1.606) < 1 *S_Ri (1.562) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.606 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 2.021 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.562 раза. Xi/ Xicp > S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 29.4% от среднеобластной величины, а ему выделено на 27.7% больше Ricp.

У района отмечается значительное наращивание кредиторской задолженности в 1998 году (в 3.6 раза), что сопровождается значительным ростом показателей валовой прибыли (+69.9%), объема валовой продукции (+5.17%), производства винных напитков (+3.4 раза). Это делает реальным прогнозирование роста экономической мощности, однако, значение 2.001 является несколько завышенным, особенно если учесть, что в 1998 году наращение экономической мощности по сравнению с прогнозом составило +7.2%. В качестве стимулирования было бы целесообразно повысить дотации с +25.8% к среднеобластной величине до 29.4%.

7. Варнавинский район

Xi (0.553) < Xicp. (0.990) *Xi (0.553) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.140) *Ri (1.132)*

Si (0.485) < 1 *S_Ri (0.489) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 2.049 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.790 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 2.045 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 14.2%.

У района отмечается значительное наращивание кредиторской задолженности в 1998 году (+2.8 раза), что сопровождается ростом показателей валовой прибыли (+85.7%), производства лекарственных препаратов (+57.14%) и падением общего объема валовой продукции (-25.7%). При подобных условиях увеличение показателя экономической мощности в 2000 году является слишком «жестким», достаточно увеличения на 14.2% до 0.466.

8. Вачский район

Xi (0.762) < Xicp. (0.990) *Xi (0.762) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.141) *Ri (1.138)*

Si (0.668) < 1 *S_Ri (0.670) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.497 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.299 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.492 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 14.9%.

9. Ветлужский район

Xi (1.088) ≈ Xicp. (0.990) *Xi (1.088) ≈ Xicp. (0.990)*

Yi (1.087) *Ri (1.104)*

Si (1.001) ≈ 1 *S_Ri (0.985) < 1*

Связь между доходами и экономикой не нарушена Si≈1. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.099 раза (Xi/Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.015 раза. Xi /Xicp > S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 11.6% от среднеобластной величины относительных расходов, а ему установлено на 10.1% больше (1.104/1.003).

Район наращивает показатель валовой прибыли (+55.6%), значение кредиторской задолженности за 1998 год составляет +50.4%. Показатели экономической и бюджетной мощности максимально сбалансированы. В качестве стимулирования можно увеличить относительный показатель расходов на 11.6%, а не на 10.1% по сравнению со среднеобластной величиной.

10. Вознесенский район

Xi (0.561 < Xicp. (0.990) *Xi (0.561) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.114) *Ri (1.102)*

Si (0.587) < 1 *$S_R i$ (0.509) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.763 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.765 раза (Xicp./Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R i$) в 1.965 раза. Xicp./Xi<$1/S_R i$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 11.3%.

Район наращивает показатель валовой прибыли (+21.4%) при снижении общего объема валовой продукции (-76.05%). Повышение наблюдается только в промышленности (+38.4%). Существенно наращена в 1998 году кредиторская задолженность (+2.8 раза). В этой ситуации нецелесообразно прогнозировать экономическую мощность в 2000 году на 58.5% выше значения, исполненного в 1998 году. Для «мягкого» стимулирования района достаточно увеличить экономическую мощность на 11.3% до 0.394.

11. Воротынский район

Xi (0.832 < Xicp. (0.990) *Xi (0.832) < Xicp. (0.990)*

Yi (0.923) *Ri (0.906)*

Si (0.901) < 1 *$S_R i$ (0.918) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.110 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.190 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R i$) в 1.089 раза. Xicp./ Xi >1/ $S_R i$. Чтобы установленные нормативы соответствовали

экономической мощности, необходимо увеличить ее на 9.3% до 0.879, а не на 16.5%.

В районе наблюдается устойчивое падение показателей валовой прибыли (-32.34%), общего объема валовой продукции (-38.24%) и значительное наращивание кредиторской задолженности (+2.7 раза). В создавшихся условиях при снижении нормативов расходов возможно снижение экономической мощности: прирост к среднеобластной величине должен быть не более 9.3%.

12. Воскресенский район

Xi (0.573) < Xicp. (0.990) *Xi (0.573) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.004) *Ri (0.981)*

Si (0.571) < 1 *S_Ri (0.584) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.751 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.728 раза (Xicp./Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов (1/Si) в 1.712 раза. Xicp./Xi<1/S_Ri. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 0.9%.

В районе наблюдается падение показателей валовой прибыли (-12.0%) и общего объема валовой продукции (-16.2%). Одновременно увеличиваются показатели производства продовольственных товаров (+64.5%), а также значительно увеличилась кредиторская задолженность (+2.8 раза). В создавшихся условиях и при установленных нормативах расходов повышение экономической мощности на 25.1% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года является чрезмерным. Достаточно повышения на 0.9% до 0.462.

13. Гагинский район

Xi (0.485) < Xicp. (0.990) *Xi (0.485) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.055) *Ri (1.041)*

Si (0.460) < 1 *S_Ri (0.466) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 2.174 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 2.041 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов (1/S_Ri) в

2.146 раза. Xicp./Xi<1/S_Ri. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 5.1%, а бюджетную мощность и показатель относительных расходов уменьшить на 6.5%.

В районе наблюдается устойчивое снижение объема валовой продукции (-12.7%) и наращивание кредиторской задолженности (+5.2 раза). В создавшихся условиях нецелесообразно повышение экономической мощности на 90.2% в 2000 году по сравнению с исполнением в 1998 году. Реально повышение на 5.1% до 0.268 и снижение значений бюджетной мощности и показателя относительных расходов до 0.986 и 0.973 соответственно.

14. Володарский район

Xi (1.164) > Xicp. (0.990) *Xi (1.164) > Xicp. (0.990)*

Yi (0.807) *Ri (0.788)*

Si (1.442) < 1 *S_Ri (1.477) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.442 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.176 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.477 раза. Xi/ Xicp > S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 25.6% от среднеобластной величины, а ему выделено на 27.3% меньше Ricp.

В районе наблюдается увеличение объема валовой продукции (+4.81%) и производства продовольственных товаров (+2.2 раза). Наращение кредиторской задолженности составляет +84.7%. Расчет может быть ошибочным из-за наличия общей сети района с г. Дзержинском.

15. Дальнеконстантиновский район

Xi (0.823) < Xicp. (0.990) *Xi (0.823) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.081) *Ri (1.062)*

Si (0.761) < 1 *S_Ri (0.775) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.314 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.203 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_Ri$) в 1.290 раза. Xicp./Xi<$1/S_Ri$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 7.2%.

С учетом снижения показателя объема валовой продукции (-21.4%), роста производства продовольственных товаров и наращения кредиторской задолженности (+2.9 раза), увеличение экономической мощности на 12.6% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года является чрезмерным. Исходя из установленных расходных нормативов, достаточно увеличения на 7.2% до 0.784.

16. Дивеевский район

Xi (1.274) > Xicp. (0.990)

Yi (1.243)

Si (1.025) > 1

Xi (1.274) > Xicp. (0.990)

Ri (1.258)

S_Ri (1.013) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.025 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.287 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.013 раза. Xi/ Xicp > S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 27.0% выше среднеобластной величины, а эта величина на 25.4% выше Ricp.

С учетом устойчивой тенденции к увеличению показателей валовой прибыли (+64.29%), объема валовой продукции (+66.85%), производства продовольственных товаров (+23.88%) и наращивания кредиторской задолженности, составляющей значительную величину, прогнозируемое увеличение экономической мощности возможно только с адекватным финансированием и соответствующими нормативами расходов. Рекомендуемые показатели 1.270 и 1.274 соответственно.

17. Княгининский район

Xi (1.181) >Xicp. (0.990)

Yi (1.361)

Si (0.868) < 1

Xi (1.181) > Xicp. (0.990)

Ri (1.343)

S_Ri (0.879) < 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.152 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.192 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.138 раза. Xi /Xicp.> S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 4.7% от среднеобластного уровня, а не 33.9%. Значения Yi и Ri не должны превышать 1.250.

С учетом тенденции к увеличению показателей валовой прибыли (+28.57%), объема валовой продукции (+1.96), производства продовольственных товаров (+41.67%) и низкого приращения кредиторской задолженности (+40.0) поощрение района за эффективное хозяйствование корректно установить в размере на 4.7% выше среднеобластной величины относительных расходов. Рекомендуемые значения Yi и Ri 1.047 и 1.050 соответственно.

18. Ковернинский район

Xi (0.871) <Xicp. (0.990) *Xi (0.981) < Xicp. (0.990)*

Yi (0.981) *Ri (0.970)*

Si (0.888) < 1 *S_Ri (0.899) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.126 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.137 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.114 раза. Xicp /Xi > S_Ri. Исходя из установленных нормативов, району достаточно повысить экономическую мощность на 2.1%.

С учетом роста показателей валовой прибыли (+2.5 раза) и производства продовольственных товаров (+2.4 раза), падения показателя объема валовой продукции (-0.56%), относительно небольшого приращения кредиторской задолженности (+66.7%) и установленных расходов корректно было бы повышение экономической мощности не на 15.1% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года, а на 2.1% до 0.759.

19. Краснобаковский район

Xi (0.803) <Xicp. (0.990) *Xi (0.803) <Xicp. (0.990)*

Yi (0.916) *Ri (0.908)*

Si (0.877) < 1 *$S_R i$ (0.884) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.140 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.233 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.131 раза. Xicp /Xi .> S_Ri. Исходя из установленных нормативов, для удовлетворения своих потребностей району достаточно повысить экономическую мощность на 9.0%.

С учетом роста валовой прибыли до 6 млн. руб. и роста показателей производства продовольственных товаров (+18.42%), уменьшения объема валовой продукции (-59.35%) и приращения кредиторской задолженности (+2.6 раза) некорректным является прогнозирование экономической мощности на 30.6% выше в 2000 году по сравнению с исполнением в 1998 году. Следовательно, учитывая нормативы расходов, установленные для района, уместным будет повышение этого показателя на 9.0% до 0.670.

20. Краснооктябрьский район

Xi (0.594) <Xicp. (0.990) *Xi (0.594) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.250) *Ri (1.237)*

Si (0.475) < 1 *$S_R i$ (0.480) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 2.105 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.233 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 2.083 раза. Xicp /Xi > S_Ri. Для удовлетворения потребностей району необходимо повысить экономическую мощность на 25.0% или снизить показатели Yi и Ri на 26.3%.

С учетом уменьшения показателей валовой прибыли (-54.14%) и объема валовой продукции (-9.9%), а также увеличения кредиторской задолженности (+2.6 раза) для удовлетворения своих потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность в 2000 году не на 60.1% по сравнению с исполнением 1998 года, а на 25.0% до 0.464. Другим возможным вариантом стимулирования

является одновременное снижение показателей Yi и Ri до значений 0.921 и 0.912 соответственно.

21. Лукояновский район

Xi (0.676) <Xicp. (0.990) *Xi (0.676) <Xicp. (0.990)*

Yi (0.872) *Ri (0.873)*

Si (0.775) < 1 *$S_R i$ (0.774) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.290 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.464 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R i$) в 1.292 раза. Xicp /Xi > $S_R i$. Для удовлетворения потребностей району необходимо повысить экономическую мощность на 13.4%.

С учетом увеличения валовой прибыли до 2.3 млн руб., уменьшения общего объема валовой продукции (-8.8%) и наращения кредиторской задолженности (+2.5 раза) увеличение экономической мощности на 22.0% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года является излишне «жесткой» мерой. Для удовлетворения своих потребностей в рамках установленных нормативов району достаточно увеличить свою экономическую мощность на 13.4% до 0.628.

22. Лысковский район

Xi (1.461) > Xicp. (0.990) *Xi (1.461) > Xicp. (0.990)*

Yi (0.855) *Ri (0.873)*

Si (1.025) > 1 *$S_R i$ (1.013) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.709 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.287раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам ($S_R i$) в 1.674 раза. Xi/ Xicp < $S_R i$. Району необходимо снизить прогнозное задание по экономической мощности на 13.4% или увеличить Yi и Ri на 16.4%.

С учетом уменьшения показателей валовой прибыли (-4.1%), объема валовой продукции (-51.6%), увеличения производства продовольственных товаров (+7.14%) и наращения кредиторской задолженности (+2.4 раза) нет оснований считать, что прогнозируемая на 2000 год экономическая мощность будет до-

стигнута. Исходя из установленных нормативов расходов, достаточно понизить этот показатель на 13.4% до 1.265 или, оставив его на уровне 1.461, увеличить Yi и Ri на 16.4% до 0.995 и 1.016 соответственно.

23. Навашинский район

Xi (1.102) > Xicp. (0.990) *Xi (1.102) > Xicp. (0.990)*

Yi (1.051 *Ri (1.049)*

Si (1.049) > 1 *$S_R i$ (1.051) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.049 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.287 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.051 раза. Xi/ Xicp > S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 5.9% свыше Ricp., а оно выше на 4.6%, то есть необходимо пересмотреть нормативы расходов в сторону увеличения.

Учитывая положительную тенденцию при формировании показателей валовой прибыли (+1.3 раза), объема валовой продукции (+20.8%), производства продовольственных товаров (+37.7%) и кредиторской задолженности (-88.7%), следует отметить, что увеличение экономической мощности на 37.7% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года слишком велико. Однако эта величина может быть оптимизирована, если увеличить бюджетную мощность района на 6.1% до 1.115, а Ri на 5.9% по сравнению с Ricp, а не на 4.6% , т. е. до 1.111.

24. Первомайский район

Xi (1.198) > Xicp. (0.990) *Xi (1.198) > Xicp. (0.990)*

Yi (0.961) *Ri (0.962)*

Si (1.247) > 1 *$S_R i$ (1.245) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.247 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.210 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.245 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 3.3% свыше Ricp., а оно ниже на 4.3%, то есть необходимо пересмотреть нормативы расходов в сторону увеличения.

Учитывая положительную тенденцию при формировании показателей валовой прибыли (+74.5%), объема валовой продукции (+6.3%), принимая во внимание рост кредиторской задолженности (+3.1 раза), следует считать увеличение экономической мощности на 34.6% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года при установленных нормативах чрезмерным. Однако эта величина может быть скомпенсирована, если увеличить бюджетную мощность на 3.1% до 1.031 и относительный показатель расходов - на 3.3% до 1.036.

25. Перевозский район

Xi (0.933) < Xicp. (0.990) *Xi (0.933) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.153) *Ri (1.151)*

Si (0.809) < 1 *S_Ri (0.811) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.236 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.061 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов (1/Si) в 1.233 раза. Xicp./Xi<1/S_Ri. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 16.2%.

Учитывая увеличение показателей валовой прибыли (+3.3 раза), относительно незначительное уменьшение объема валовой продукции и значительное приращение кредиторской задолженности (+4.2 раза), есть основания считать нецелесообразным снижение экономической мощности на 17.3% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года. С учетом установленных нормативов расходов эта величина должна быть увеличена на 16.2% до 1.084.

26. Пильнинский район

Xi (0.709) < Xicp. (0.990) *Xi (0.709) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.018) *Ri (1.010)*

Si (0.696) < 1 *S_Ri (0.702) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.431 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.396 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_Ri$) в 1.425 раза. Xicp./Xi<$1/S_Ri$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 2.1%.

Учитывая увеличение показателей валовой прибыли (+2.1 раза), объема валовой продукции (+7.16%) и наращение кредиторской задолженности (+3.0 раза), есть основания считать нецелесообразным снижение экономической мощности на 4.8% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года. С учетом установленных нормативов расходов экономическую мощность рекомендуется увеличить на 2.1% до 0.759.

27. Починковский район

Xi (1.472) > Xicp. (0.990)

Yi (0.882)

Si (1.669) > 1

Xi (1.472) > Xicp. (0.990)

Ri (0.974)

S_Ri (1.511) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.669 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.487 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.511 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 1.6% свыше Ricp., а оно ниже на 3.0%, то есть необходимо пересмотреть нормативы расходов в сторону увеличения.

Учитывая положительную тенденцию при формировании показателей валовой прибыли (+18.7%), объема валовой продукции (+11.8%) и относительно небольшое приращение кредиторской задолженности (+98.3%), есть основания считать, что снижение экономической мощности на 9.8% в 2000 году по сравнению с исполнением 1998 года нецелесообразно, однако даже для пониженного значения экономической мощности 1.472 установленные нормативы расходов слишком низки. Если оставить экономическую мощность на прежнем уровне - 1.472, Yi и Ri необходимо увеличить на 12.2% до 1.125 и на 1.6% до 1.019 соответственно.

28. Семеновский район

Xi (1.187) > Xicp. (0.990)

Yi (0.979)

Xi (1.187 > Xicp. (0.990)

Ri (1.000)

Si (1.212) > 1 *S_Ri (1.187 > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.212 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.199 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.187 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 1.0% свыше Ricp., а оно ниже на 0.3%, то есть необходимо пересмотреть нормативы расходов в сторону увеличения.

Учитывая положительную тенденцию при формировании показателей валовой прибыли (+51.1%), объема валовой продукции (в т. ч. промышленности +7.25%), производства продовольственных товаров (+19.5%) и относительно небольшое приращение кредиторской задолженности (+97.98%), есть основания считать целесообразным повышение в 2000 году значения экономической мощности на 4.4% по сравнению с исполнением в 1998 году. Полное соответствие показателей Xi, Yi и Ri будет достигнуто при увеличении двух последних показателей на 1.1% до 0.989 и на 1.0% до 1.010 соответственно.

29. Сергачский район

Xi (1.043) > Xicp. (0.990) *Xi (1.043) > Xicp. (0.990)*

Yi (0.998) *Ri (1.026)*

Si (1.045) > 1 *S_Ri (1.017) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.045 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.054 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.017 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно составить 3.6% свыше Ricp., а оно выше на 2.3%.

Учитывая негативную тенденцию при формировании показателей валовой прибыли (-16.5%), объема валовой продукции (-40.9%) и высокое приращение кредиторской задолженности (+2.9 раза), есть основания считать целесообразным приращение экономической мощности на 50.7% в 2000 году к исполнению 1998 года. Корректно повышение экономической мощности на 3.6% до 0.717.

30. Сеченовский район

Xi (1.341) > Xicp. (0.990) *Xi (1.341) > Xicp. (0.990)*

Yi (1.148) *Ri (1.157)*

Si (1.168) > 1 *S_Ri (1.159) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.168 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.355 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.159 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно быть на 16.9% свыше Ricp., а оно выше на 15,4%.

Учитывая позитивную тенденцию при формировании показателей валовой прибыли (+20.0%), объема валовой продукции (в т. ч. промышленности +48.96%), производства продовольственных товаров (+61.11%) и приращение кредиторской задолженности +2.2 раза, уменьшать экономическую мощность на 71.2% в 2000 году к исполнению в 1998 году некорректно. Более обоснованным является значение 1.530 (прогноз 1.567). В качестве компенсации можно увеличить Yi и Ri на 16.0 и 16.9% соответственно (1.155 и 1.173).

31. Сосновский район

Xi (1.109) > Xicp. (0.990) *Xi (1.109) > Xicp. (0.990)*

Yi (1.070) *Ri (1.072)*

Si (1.036) > 1 *S_Ri (1.035) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.036 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.120 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.035 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно быть на 8.2% выше Ricp., а оно выше на 6.9%.

Учитывая небольшую положительную тенденцию при формировании показателей объема валовой продукции (+4.6%), производства продовольственной продукции (+2.2 раза) и наращение кредиторской задолженности (+2.2 раза), есть основания считать некорректным повышение экономической мощности на 154.2% в 2000 году к исполнению 1998 года с сохранением практически без изменения показателей бюджетной мощности и относительного показателя расхо-

дов. Более обоснованным следует полагать либо снижение экономической мощности на 8.2% до 1.018, либо увеличение Yi и Ri на 8.1% до 1.076 и на 8.2% до 1.085 соответственно.

32. Спасский район

Xi (0.521) < Xicp. (0.990) *Xi (0.521) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.105) *Ri (1.080)*

Si (0.471) < 1 *S_Ri (0.482) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 2.123 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.900 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 2.075 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 9.2%.

С учетом достаточно низких абсолютных значений основных показателей корректно увеличение экономической мощности на 10.8% в 2000 году к исполнению 1998 года с одновременным уменьшением показателей бюджетной мощности и относительного показателя расходов, хотя для приведения этих показателей в соответствие можно увеличить только экономическую мощность на 9.2% до 0.569.

33. Тонкинский район

Xi (0.593) < Xicp. (0.990) *Xi (0.593) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.341) *Ri (1.307)*

Si (0.442) < 1 *S_Ri (0.454) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 2.262 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.669 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 2.204 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 32.1%.

Учитывая общую тенденцию к снижению показателей валовой прибыли, объема валовой продукции, производства продовольственных товаров в среднем на 22-28% и достаточно небольшое приращение кредиторской задолженности

(+58.9%), можно считать целесообразным увеличение экономической мощности на 21.4% в 2000 году к исполнению 1998 года (хотя для таких расходов нужны более высокие темпы роста экономической мощности +32.1%). Реальнее будет снижение бюджетной мощности и относительного показателя расходов на 35.5 и 32.1% соответственно до 1.103 и 1.076, оставив экономическую мощность на уровне исполнения 1998 года.

34. Тоншаевский район

Xi (0.643) < Xicp. (0.990) *Xi (0.643) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.284) *Ri (1.244)*

Si (0.517) < 1 *S_Ri (0.518) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.934 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.540 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.937 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 25.6%.

Учитывая общую тенденцию к снижению показателей объема валовой продукции (-41.41%), производства продовольственных товаров (-3.5%), незначительное повышение валовой прибыли (+14.67%) и значительное приращение кредиторской задолженности (+2.5 раза), можно считать увеличение экономической мощности на 3.2% корректным, однако для удовлетворения своих потребностей и исходя из установленных нормативов расходов, району необходимо повысить экономическую мощность на 25.6%, что в сложившихся обстоятельствах нереально. Можно считать, что более целесообразным является снижение Yi и Ri на 26.4% до 0.945 и 25.6% до 0.926 соответственно.

35. Уренский район

Xi (0.884) < Xicp. (0.990) *Xi (0.884) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.071) *Ri (1.070)*

Si (0.825) < 1 *S_Ri (0.826) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.212 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.120 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R i$) в 1.211 раза. Xicp./Xi<$1/S_R i$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 8.1%.

Учитывая небольшое снижение объема валовой продукции (-0.66%), увеличение производства продовольственных товаров (+14.41%) и значительное приращение кредиторской задолженности (+2.2 раза), есть основания считать повышение экономической мощности на 17.1% в 2000 году к исполнению 1998 года слишком «жестким». Исходя из нормативов расходов, более корректным можно считать повышение экономической мощности на 8.1% до 0.816.

36. Чкаловский район

Xi (1.234) > Xicp. (0.990)

Yi (0.163)

Si (1.061) > 1

Xi (1.234) > Xicp. (0.990)

Ri (1.197)

$S_R i$ (1.031) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.061 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.246 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам ($S_R i$) в 1.031 раза. Xi/ Xicp < $S_R i$. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно быть на 20.9% выше Ri ср., а оно выше на 19.3%.

Учитывая прирост валовой прибыли (+55.2%), снижение объема валовой продукции (-31.06%) и производства продовольственных товаров (-20.83%), а также значительное наращение кредиторской задолженности (+3.5 раза), можно считать значение экономической мощности 1.234 в 2000 году более корректным, однако, в качестве стимулирования можно увеличить Yi и Ri на 17.4% до 1.169 и на 20.9% до 1.213, а не на 16.8 и 19.3% соответственно.

37. Шарангский район

Xi (0.727) < Xicp. (0.990)

Yi (1.176)

Si (0.618) < 1

Xi (0.727) < Xicp. (0.990)

Ri (1.144)

$S_R i$ (0.635) < 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.618 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.362 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R i$) в 1.575 раза. Xicp./Xi<$1/S_R i$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 15.6%.

Учитывая увеличение показателя валовой прибыли (+8.3%), производства продовольственных товаров (+16.2%) и незначительное приращение кредиторской задолженности (+30.94%), есть основания считать уменьшение экономической мощности на 1.2% в 2000 году к исполнению 1998 года нецелесообразным. Учитывая установленные нормативы расходов, для приведения показателей в соответствие району необходимо увеличить экономическую мощность на 15.4% до 0.851.

38. Шатковский район

Xi (0.972) < Xicp. (0.990) *Xi (0.972) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.044) *Ri (1.052)*

Si (0.931) < 1 *$S_R i$ (0.924) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.074 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.019 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R i$) в 1.082 раза. Xicp./Xi<$1/S_R i$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 6.2%.

Учитывая устойчивые положительные тенденции при формировании показателей валовой прибыли (+48.22%), объема валовой продукции (+1.62%), производства продовольственных товаров (+50.8%), а также значительное приращение кредиторской задолженности (+2.6 раза), можно считать увеличение экономической мощности на 2.6% в 2000 году к исполнению 1998 года обоснованным. При этом целесообразно увеличение Yi и Ri на 5.4% до 1.049 и на 6.9% до 1.065, а не на 4.8 и 4.9% соответственно.

39. Шахунский район

Xi (0.971) < Xicp. (0.990) *Xi (0.971) < Xicp. (0.990)*

Yi (1.051) *Ri (1.047)*

Si (0.924) < 1 *$S_R i$ (0.927) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.082 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.020 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.079 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 5.8%.

Учитывая устойчивый рост показателей валовой прибыли (+35.14%), объема валовой продукции (+30.54%), производства продовольственных товаров (+3.98%) и незначительное приращение кредиторской задолженности (+48.5%), увеличение экономической мощности на 24.2% в 2000 году к исполнению 1998 года является слишком «жестким». Исходя из нормативов расходов, есть основания считать достаточным рост экономической мощности на 5.8% до 0.827.

40. Сокольское

Xi (0.592) < Xicp. (0.990)
Yi (1.100)
Si (0.538) < 1

Xi (0.592) < Xicp. (0.990)
Ri (1.105)
S_Ri (0.536) < 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.859 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.672 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R$i) в 1.866 раза. Xicp./Xi<$1/S_R$i. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 11.6%.

Учитывая нестабильные экономические показатели объема валовой продукции (-10.08%), производства продовольственных товаров (+15.2%), а также увеличение кредиторской задолженности (+2.2 раза), есть основания считать повышение экономической мощности на 24.4% в 2000 году к исполнению 1998 года слишком «жестким». С учетом установленных нормативов расходов будет достаточным повышение экономической мощности на 11.6% до 0.531.

41. Арзамас

Xi (2.607) > Xicp. (0.990)
Yi (1.211)
Si (2.153) > 1

Xi (2.607) > Xicp. (0.990)
Ri (1.206)
S_Ri (2.162) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 2.633 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.246 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 2.162 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Поощрение района за эффективное хозяйствование должно быть на 21.8% выше Ri ср., а оно выше на 20.2%.

Учитывая положительную тенденцию при формировании основных бюджетообразующих показателей, можно считать целесообразным повышение экономической мощности на 15.1% в 2000 году к исполнению 1998 года. Однако для уравновешивания всех показателей необходимо увеличить Yi и Ri на 22.3% до 1.218 и на 21.8% до 1.222, а не на 21.5% и 20.2% соответственно.

42. Балахна

Xi (1.368) > Xicp. (0.990)
Yi (0.615)
Si (2.224) > 1

Xi (1.368) > Xicp. (0.990)
Ri (0.613)
S_Ri (2.232) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 2.224 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.382 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 2.232 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Расходы,с учетом существующей сети должны быть на 61.5% ниже Ri ср., а они ниже на 63.6%.

Учитывая стабильные положительные тенденции при формировании основных экономических показателей - валовой прибыли (+27.8%), производства продовольственных товаров (+2.2 раза) и незначительное приращение кредиторской задолженности (+29.1%), увеличение экономической мощности на 42.9% в 2000 году к исполнению 1998 года является слишком «жестким». Если оставить его без изменения, необходима компенсация в виде увеличения Yi и Ri на 2.0% до 0.616 и на 2.1% до 0.614 соответственно.

43. Богородск

Xi (0.722) < Xicp. (0.990)
Yi (0.606)
Si (1.191) > 1

Xi (0.722) < Xicp. (0.990)
Ri (0.619)
S_Ri (1.166) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.191 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.371 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.166 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Для установленных нормативов экономическая мощность должна быть увеличена на 17.6% выше исполненного уровня.

Учитывая рост показателей валовой прибыли (+42.16%), производства продовольственных товаров (+5.0 раза) и значительное приращение кредиторской задолженности (+2.2 раза), увеличение экономической мощности на 41.0% в 2000 году к исполнению 1998 года излишне завышено. Исходя из установленных нормативов расходов, целесообразно увеличение этого показателя на 17.6% до 0.602.

44. Бор

Xi (1.071) > icp. (0.990) *Xi (1.071) > Xicp.(0.990)*

Yi (0.580) *Ri (0.641)*

Si (1.847) > 1 *S_Ri (1.671) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.847 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.082 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.671 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Расходы с учетом существующей сети должны быть на 57.3% выше Ri ср., а они выше на 56.5%.

Учитывая устойчивый рост показателей объема валовой продукции (+1.5%), производства продовольственных товаров (+81.8%) и незначительное приращение кредиторской задолженности (+15.91%), есть основания считать увеличение экономической мощности на 10.3% в 2000 году к исполнению 1998 года корректным только в случае увеличения показателя бюджетной мощности на 1.3% до 0.588.

45. Выкса

Xi (1.196) > icp. (0.990) *Xi (1.196) > Xicp. (0.990)*

Yi (0.570) *Ri (0.562)*

Si (2.098) > 1 *S_Ri (2.128) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 2.098 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.208 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 2.128 раза. Xi/ Xicp < S_Ri, расходы,с учетом существующей сети должны быть на 76.2% ниже Ri ср., а они ниже на 78.5%.

Учитывая положительную тенденцию при формировании показателей объема валовой продукции (+66.7), производства промышленной продукции (+69.7) и уменьшение показателя кредиторской задолженности (-67.44%), возможно увеличение экономической мощности на 42.9% в 2000 году к исполнению 1998 года при соответствующем увеличении бюджетной мощности на 1.0 до 0.576 и относительного показателя расходов на 2.3% до 0.575.

46. Городец

Xi (1.617) > icp. (0.990) *Xi (1.617) > Xicp. (0.990)*

Yi (0.890) *Ri (0.893)*

Si (1.817) > 1 *S_Ri (1.811) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.817 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.633 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 1.811 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Расходы с учетом существующей сети должны быть на 10.9% ниже Ri ср., а они ниже на 12.3%.

Учитывая устойчивую положительную тенденцию при формировании показателей объема валовой продукции (+88.0%), производства промышленных и продовольственных товаров (+2.1 раза) и значительное приращение кредиторской задолженности, есть основания считать нецелесообразным повышение экономической мощности на 43.7% в 2000 году к исполнению 1998 года без увеличения бюджетной мощности на 0.6% до 0.895 и относительного показателя расходов на 1.4% до 0.894.

47. Дзержинск

Xi (2.130) > icp. (0.990) *Xi (2.130 > Xicp. (0.990)*

Yi (0.957) *Ri (1.031)*

Si (2.226) > 1 *S_Ri (2.066) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 2.226 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 2.122 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 12.066 раза. Xi/ Xicp > S_Ri. Расходы с учетом существующей сети должны быть на 2.6% выше Ri ср., а они выше на 2.8%.

Учитывая положительные тенденции при формировании показателей валовой прибыли (+28.6%), объема валовой продукции (+31.65) и незначительное приращение кредиторской задолженности (+39.94%), снижение показателя экономической мощности на 5.7% в 2000 году к исполнению 1998 года некорректно. Однако в этом случае все показатели сбалансированы.

48. Кстово

Xi (1.336) >Xicp. (0.990) *Xi (1.336) > Xicp. (0.990)*

Yi (0.601) *Ri (0.660)*

Si (2.223) > 1 *S_Ri (2.024) > 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 2.223 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 1.349 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 2.024 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Расходы с учетом существующей сети должны быть на 50.0% ниже Ri ср., а они ниже на 52.0%.

Учитывая увеличение показателя валовой прибыли (+94.44%) и относительно небольшое приращение кредиторской задолженности (+62.94%), есть основания считать корректным повышение экономической мощности на 4.8% в 2000 году к исполнению 1998 года. Показатели сбалансированы.

49. Кулебаки

Xi (0.357) < Xicp. (0.990) *Xi (0.357) < Xicp. (0.990)*

Yi (0.523) *Ri (0.533)*

Si (0.683) < 1 *S_Ri (0.670) < 1*

Связь между доходами и экономикой нарушена в пользу доходов (1/Si) в 1.464 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.120 раза (Xicp./ Xi).

Связь между расходами и экономикой нарушена в пользу расходов ($1/S_R i$) в 1.493 раза. Xicp./ Xi >1/ $S_R i$. Для удовлетворения потребностей району необходимо увеличить экономическую мощность на 85.7%.

Учитывая устойчивую негативную тенденцию при формировании основных экономических показателей, есть основания считать неисполнимым прогнозируемое значение экономической мощности, увеличенное на 83.1% в 2000 году к исполнению в 1998 году, хотя для соответствия всех показателей и этого повышения недостаточно. Оно должно составить 85.7% до 0.362.

50. Павлово

Xi (0.839) < Xicp. (0.990)

Yi (0.531)

Si (1.580) > 1

Xi (0.839) < Xicp. (0.990)

Ri (0.544)

$S_R i$ (1.542) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 1.580 раза. По экономической мощности район ниже среднеобластного уровня в 1.180 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам ($S_R i$) в 1.542 раза. Xi/ Xicp < $S_R i$. Для установленных нормативов экономическая мощность должна быть увеличена на 30.7% выше исполненного уровня.

Учитывая положительную тенденцию при формировании основных экономических показателей - валовой прибыли (+7.83%), объема валовой продукции (+6.8%), кредиторской задолженности (+90.82%), есть основания считать, что увеличение экономической мощности на 40.5% в 2000 году к исполнению 1998 года чрезмерно. Учитывая показатели установленных нормативов расходов, корректно увеличить эту величину на 30.7% до 0.780.

51. Нижний Новгород

Xi (2.689) >Xicp. (0.990)

Yi (1.209)

Si (2.224) >1

Xi (2.689) > Xicp. (0.990)

Ri (1.269)

$S_R i$ (2.119) > 1

Связь между доходами и экономикой нарушена в ущерб доходам (Si) в 2.224 раза. По экономической мощности район выше среднеобластного уровня в 2.716 раза (Xi/ Xicp.).

Связь между расходами и экономикой нарушена в ущерб расходам (S_Ri) в 2.119 раза. Xi/ Xicp < S_Ri. Расходы с учетом существующей сети должны быть на 28.2% выше Ri ср., а они выше на 28.1%.

Учитывая положительную тенденцию при формировании основных показателей, таких как валовая прибыль (+23.53%), объем валовой продукции (+8.99%), и незначительное приращение кредиторской задолженности, снижение показателя экономической мощности на 5.7% в 2000 году к исполнению 1998 года некорректно. Показатели сбалансированы.

На основании сделанных расчетов и их анализа можно сформулировать следующие выводы.

Исходя из исполнения доходов 1998 года, следует отметить завышенные прогнозные показатели налоговых и неналоговых (закрепленных) доходов для некоторых территорий Нижегородской области в прогнозе доходов на 2000 год. Завышенные показатели искажают реальную картину возможностей каждой территории и области в целом. Это негативно сказывается как на формировании экономических и финансовых показателей территорий, так и области, завышая её возможности при представлении на федеральном уровне. А это, в свою очередь, явилось одной из немаловажных причин отсутствия дотаций Нижегородской области из Федерального бюджета в 1999 году.

На основании проведенного анализа (приложения 15, 16) предлагается изменить прогнозные значения закрепленных доходов для 28 территорий Нижегородской области. Для 19 территорий их необходимо уменьшить. Это Ардатовский, Варнавинский, Вачский, Вознесенский, Воскресенский, Гагинский, Дальнеконстантиновский, Ковернинский, Краснобаковский, Краснооктябрьский, Лукояновский, Лысковский, Сергачский, Тонкинский, Уренский, Шахунский районы, Сокольское, г. Богородск, г. Павлово. В эту группу попали четыре территории, которые по результатам анализа экономических показателей с 1997 года достигли достаточно стабильного положения: Гагинский, Краснооктябрьский, Тонкинский районы и г. Павлово. Перегибы в прогнозировании закрепленных

доходов могут способствовать только дестабилизации положения, а не закреплению достигнутых результатов.

Таблица 5.4

Критерии ограничения финансовой помощи в пользу субвенций территориям-реципиентам, рекомендуемые в 2000 г.

Название	Рекомендуемая экон.мощность Xi рек.	Доля целевых ср-в в финанс. помощи ΔXi рек.= | Xср.–Xi рек.|	Общая финансовая помощь в проекте з-на 2000(тыс. руб.)	Рекомендуемые целевые ср-ва в велич. фин. пом. (тыс. руб.)
1	2	3	4	5
Ардатовский	0, 246	0, 739	33 247	24 570
Варнавинский	0, 466	0, 519	13 959	7 245
Вачский	0, 488	0, 497	21 570	10 720
Вознесенский	0, 394	0, 591	25 541	15 095
Воскресенский	0, 462	0, 523	23 549	12 316
Гагинский	0, 268	0, 717	14 482	10 384
Д.-Константин.	0, 784	0, 201	27 104	5 448
Ковернинский	0, 759	0, 226	18 053	4 080
Краснобаков.	0, 670	0, 315	13 254	4 175
Краснооктябр.	0, 464	0, 521	11 408	5 944
Лукояновский	0, 628	0, 357	32 854	11 729
Лысковский	1, 265	0, 280	10 871	3 044
Сергачский	0, 717	0, 268	19 549	5 239
Тонкинский	0, 488	0, 497	7 814	3 884
Уренский	0, 816	0, 169	20 781	3 512
Шахунский	0, 827	0, 158	23 452	3 705
Сокольское	0, 531	0, 454	20 491	9 303
г. Богородск	0, 602	0, 383	34 959	13 389
г. Павлово	0, 780	0, 205	22 583	4 630

В случае Сокольского района, безусловно, необходимо обратить внимание на данные по внедрению инвестиционных проектов, реализованных на его территории в 1999 году за счет внешних источников. Так, приняты в РАБ проекты по совершенствованию технологий выращивания и переработки льна на 0,5 млн долл. США (Нидерланды) и модернизации льно-перерабатывающего завода и леспромхоза на аналогичную сумму (инвестиционные фонды ЗАТО г. Сарова) [233].

Однако скорой отдачи от них уже в 2000 году ожидать преждевременно. И для уравновешивания доходов и расходов Сокольского также рекомендуется снижение показателей экономической мощности.

Для трех районов из рассмотренных наряду с уменьшением прогнозного задания в ходе анализа была выявлена необходимость уменьшения величины суммарных доходов в целом, а также нормативов расходов в связи со значительностью их расхождений со среднеобластными показателями и несоответствием экономической мощности территорий. Это Гагинский, Краснооктябрьский и Тонкинский районы.

В таблице 5.4 приводятся рекомендуемые значения показателей финансовой помощи с учетом индивидуального подхода к формированию ее структуры.

Проведенный анализ выявил 9 территорий, объем закрепленных доходов которых был занижен. Выводы сделаны на основании расчетных показателей исполнения бюджета 1998 г. в сочетании с экономическим прогнозом на 2000 г. Это Б.-Болдинский, Б.-Мурашкинский, Бутурлинский, Воротынский, Перевозский, Пильнинский, Спасский, Шарангский районы, г. Кулебаки. Следует отметить наличие нереализованного потенциала этих территорий. Корректировка прогнозных значений налоговых и неналоговых доходов в сторону увеличения посредством наращенной величины экономической мощности позволит, с одной стороны, оставить без изменения достаточно высокие значения суммарных доходов, а также нормативные значения расходов. С другой стороны, уменьшит величину субвенциальных средств в пользу финансовой помощи от области, при использовании которой территории имеют большую свободу действий.

Данный подход позволяет определить критерии стимулирования и для территорий, чья экономическая мощность выше среднеобластной. В таблице 3.5 это показатели Бутурлинского и Перевозского районов. Взяв рекомендуемую величину экономической мощности по модулю, мы сможем получить величину бюджета развития, соответствующего этой экономической мощности, для каждой территории.

Проведены расчеты для всех территорий Нижегородской области (приложение 15). Среди них следует отметить Вадский район, который достиг уровня экономической мощности 2.001, приблизившись к показателям Дзержинска, Арзамаса и Н. Новгорода. В отличие от них, учитывая его индивидуальную специфику, район получает финансовую помощь. Однако в прогнозе 2000 г. она яв-

но недостаточна. Ее необходимо увеличить на 3 333 тыс. рублей, которые следует отнести в бюджет развития этого района.

Таблица 5.5

Критерии выделения финансовой помощи территориям с экономической мощностью, близкой к среднему уровню в Нижегородской области на 2000 г.

Территория	Рекомендуемая эк. мощность Xi рек	Доля целевых средств в фин. помощи	Финансовая помощь (тыс. руб.)	Рекомендуемая величина целевых ср-в в фин. помощи. (тыс. руб.)
Б.-Болдинский	0, 878	0, 107	14 849	1 589
Больше-Мурашкинский	0,960	0, 025	16 078	402
Бутурлинский	1, 122	0, 137	20 020	3 017
Воротынский	0,879	0, 106	19 002	2 014
Перевозский	1, 084	0,099	16 760	1 659
Пильнинский	0, 759	0, 226	17 088	3 862
Спасский	0, 513	0, 472	18 448	8 707
Шарангский	0, 851	0, 134	16 301	2 184
г. Кулебаки	0, 362	0, 623	61 460	38 290

Проведенные расчеты позволили получить общие величины, характеризующие отличия проекта закона от рекомендованных значений по основным бюджетным показателям на 2000 г. (таблица 5.6).

Из таблицы 5.6 видно, что закрепленные планируемые доходы на 45 837 тыс. рублей ниже рекомендуемой цифры. Необходимо отметить, что эта величина получена в результате уменьшения прогнозного задания 19 территориям в среднем на 12,1% и повышения этого показателя территориям в среднем на 15,0% и одной (г. Кулебаки) - на 85,7%. Последнее увеличение необходимо рассматривать в контексте значений экономической мощности, которые являются крайне низкими для г. Кулебаки: исполненная экономическая мощность в 1998 году 0,195, прогнозируемая экономическая мощность на 2000 год 0,357. Поэтому рекомендуется увеличить экономическую мощность на 2000 год до 0,362, так как без корректировки этот показатель не согласуется со значениями бюджетной мощности и относительным показателем бюджетных расходов по этой территории.

Таблица 5.6

Основные бюджетные показатели территорий Нижегородской области на 2000 год (закон и рекомендации), тыс. руб.

Показатель	Проект закона	Рекомендуемые значения	4=(2-3)
Закрепленные доходы территорий	5 475 513	5 521 350	+45 837
Суммарные доходы территорий	6 859 619	6 849 846	-9 773
Бюджет текущих расходов	8 127 780	8 119 046	-8 734
Финансовая помощь	899 115	659 219	-239 896
Субвенции	484 991	705 741	+220 750
Бюджет развития	16 454	65 634	+49 180
Дотации	1 384 106	1 364 960	-19 146

Для большинства остальных территорий Нижегородской области (21) рекомендуется скорректировать значения показателей бюджетной мощности и показателя относительных расходов для приведения их в соответствие с прогнозным заданием по закрепленным доходам. Пятнадцати из них рекомендуется повысить бюджетную мощность в среднем на 8,4% по отношению к среднеобластной величине, а пяти - понизить в среднем на 28,2%. Аналогичная ситуация и с относительным показателем расходов, так как он находится в неразрывной связи с показателем бюджетной мощности территорий.

Несмотря на повышение величины закрепленных доходов, на основании результатов анализа рекомендуется снизить величину суммарных доходов в целом. Снижение рекомендуется провести за счет пересмотра и реструктуризации статьи «Финансовая помощь», которую рекомендуется уменьшить на 239 896 тыс. рублей. Одновременно необходимо довести субвенции до величины 705 741 тыс. рублей, увеличив их на 220 750 тыс. рублей, с обоснованиями, аналогичными обоснованиям субвенций на топливо и электроэнергию. Вместе с этим необходимо увеличить бюджет развития с 16 454 тыс. рублей до 65 634 тыс. рублей для территорий, которые превысили уровень среднеобластной экономической мощности, и предоставить в их распоряжение максимум средств в виде дотаций, а не субвенций. Следует отметить, что при подобном подходе удается удержать дефицит бюджета в рамках 9,5% к расходам (таблица 5.7).

Таблица 5.7

Основные показатели, характеризующие дефицит бюджета в разрезе территорий проекта бюджета Нижегородской области на 2000 г, тыс. руб.

Показатель	Проект закона	Рекомендованные значения	4 = (2 – 3)
Всего доходов с учетом источников финансирования	6 896 388	6 886 615	-9 773
Всего расходов	8 127 780	8 119 046	-8 734
Недоимка	458 036	458 036	0
Дефицит с учетом недоимки	-773 357	-774 395	1 038
Дефицит, % к расходам	9,5	9,5	0

Для подтверждения рекомендуемых показателей бюджета Нижегородской области в разрезе территорий был проведен расчет следующих статистических показателей. Коэффициент вариации по показателю рекомендуемой бюджетной мощности Vy = 28,5%, а по рекомендуемому относительному показателю расходов Vp = 28,1%. Учитывая положительные тенденции бюджета области в 1999 году, отраженные показателем Vx = 27.0%, можно предположить, что коэффициент вариации, равный 27,0-29,0%, является оптимальным при горизонтальной балансировке бюджетов территорий на внутрирегиональном уровне. Показатели ниже этого уровня говорят об излишней «жесткости» бюджета, а выше - о разбалансированности его основных показателей.

Рассмотренный метод позволяет определить границы варьирования экономических и бюджетных параметров и удержать весь бюджет в рамках средств, которыми область рассчитывает оперировать при управлении финансово-экономическими процессами во взаимоотношениях со своими территориями. Так, рекомендуемые значения экономической мощности после корректировки имеют среднюю величину 0,985, которая на 0,6% больше аналогичной величины, полученной при обработке показателей проекта закона. Несколько ниже средняя величина бюджетной мощности, полученная после обработки: 0,943 против 0,996 в бюджете. Это расхождение можно объяснить имеющимися в прогнозе бюджета достаточно высокими размерами дотаций для таких районов, как

Тонкинский, Тоншаевский, Большемурашкинский, Княгининский, Краснооктябрьский.

Предлагаемые меры можно считать одним из направлений совершенствования системы бюджетного федерализма, начиная с его основ, так как именно на внутрирегиональном уровне существует возможность объективной оценки социально-экономической дифференциации территорий, составляющих основу всей системы федерализма в России. Эффективность их определяется тем, что предметом взаимоотношений областного бюджета и территорий становится не расплывчатая «финансовая помощь», а конкретные цели и задачи, которые можно решить с реальными результатами в установленные сроки. И чем эффективнее полученные показатели, тем больше самостоятельности в решении местных задач предоставляется территориям.

При осуществлении управления финансово-экономическими процессами необходимо учитывать не только реальные пропорции распределения средств области между территориями, но и показатели, отражающие "виртуальную" экономику [174]. Таким показателем является кредиторская задолженность территорий.

Ее наличие позволяет территориям обосновать необходимость выделения дополнительных средств на погашение долговых обязательств. Однако зачастую при получении денег находятся более важные задачи, требующие немедленных финансовых вливаний. В результате первоначальная причина вновь может служить аргументом, обосновывающим необходимость новых дотаций. К сожалению, подобная ситуация в современной России достаточно распространена.

Во избежание подобных эксцессов предлагается использовать рассмотренный подход для сравнения размеров общих доходов и расходов территорий в зависимости от приращения кредиторской задолженности за определенный период.

Этот анализ можно использовать для учета приращения величины кредиторской задолженности при планировании суммарных расходов территорий и определении нормативов бюджетных расходов для каждой из них на трехлетний период. Такой подход имеет смысл, так как кредиторская задолженность являет-

ся одной из составляющих величин при определении нормативов, и ее завышение может повлиять на их достоверность (таблица 5.8).

Таблица 5.8

Показатели, характеризующие взаимосвязь между приращением кредиторской задолженности и регулированием экономических и финансовых параметров Нижегородской области в 2000 г.

№	Территория	Бюджетная мощность, (прогноз 2000), Yi	Относит. показатель расходов (прогноз 2000), Ri	Δ(Yi- Ri), %	Наращение кредиторск. задолжен. за 1996-1998 гг.,%	Правом-сть соотнош-я показателей 5 и 6
1	2	3	4	5	6	7
1	Ардатовский	0.983	0.959	+2.5	33.7	+
2	Арзамасский	0.326	0.328	-0.6	23.7	-
3	Большеболд.	1.156	1.052	+9.9	62.3	+
4	Большемураш	1.372	1.356	+1.2	74.5	+
5	Бутурлинский	1.214	1.232	-1.5	76.5	-
6	Вадский	1.246	1.281	-2.8	360.0	+
7	Варнавинский	1.140	1.132	+0.7	280.0	-
8	Вачский	1.141	1.138	+0.3	220.0	-
9	Ветлужский	1.087	1.104	-1.6	50.4	-
10	Вознесенский	1.114	1.020	+3.4	280.0	-
11	Воротынский	0.923	0.906	+1.9	270.0	-
12	Воскресенск.	1.004	0.981	+2.3	280.0	-
13	Гагинский	1.055	1.041	+1.5	520.0	-
14	Володарский	0.807	0.788	+2.4	84.7	+
15	Дальнеконст.	1.081	1.062	+1.8	290.0	-
16	Дивеевский	1.243	1.258	-1.2	210.0	+
17	Княгининск.	1.361	1.343	+1.3	40.0	+
18	Ковернинск.	0.981	0.970	+1.1	66.7	+
19	Краснобаков.	0.916	0.908	+0.9	260.0	-
20	Краснооктябр	1.250	1.237	+1.1	260.0	-
21	Лукояновский	0.872	0.873	0.0	250.0	-
22	Лысковский	0.855	0.873	-2.1	240.0	+
23	Навашинский	1.051	1.049	+0.2	-88.7	+
24	Первомайск.	0.961	0.962	0.0	310.0	-
25	Перевозский	1.153	1.151	+0.2	420.0	-
26	Пильнинский	1.018	1.010	+0.8	300.0	-
27	Починковск.	0.882	0.974	-0.4	98.3	-
28	Семеновский	0.979	1.000	-2.1	98.0	-
29	Сергачский	0.998	1.026	-2.8	290.0	+
30	Сеченовский	1.148	1.157	-0.8	220.0	+
32	Спасский	1.105	1.080	+2.3	203.0	-
33	Тонкинский	1.341	1.307	+2.6	58.9	+
34	Тоншаевский	1.284	1.244	+3.2	250.0	-
35	Уренский	1.071	1.070	0.0	220.0	-
36	Чкаловский	1.163	1.197	-2.9	350.0	+
37	Шарангский	1.176	1.144	+2.8	30.9	+
38	Шатковский	1.044	1.052	-0.8	260.0	+
39	Шахунский	1.051	1.047	+0.4	48.5	+

40	Сокольское	1.100	1.105	-0.5	220.0	+
41	Арзамас	1.211	1.206	-1.3	130.0	+
42	Балахна	0.615	0.613	+0.3	29.1	+
43	Богородск	0.606	0.619	-2.1	220.0	+
44	Бор	0.580	0.644	-10.5	15.9	-
45	Выкса	0.570	0.562	+1.4	-67.4	+
46	Городец	0.890	0.893	-0.3	870.0	+
47	Дзержинск	0.957	1.031	-7.7	39.9	-
48	Кстово	0.601	0.660	-9.8	62.9	-
49	Кулебаки	0.523	0.533	-1.9	95.2	-
50	Павлово	0.531	0.544	-2.4	90.8	-
51	Н. Новгород	1.209	1.269	-5.0	39.6	-

При анализе рассматривалось приращение кредиторской задолженности за период 1996-1998 гг., так как нет смысла брать его в послекризисный период, когда эта величина могла вырасти неадекватно реальной ситуации. Рассматриваемый период можно охарактеризовать как достаточно стабильный, а приращение кредиторской задолженности - как реально отражающее экономическую ситуацию, сложившуюся для данной территории.

Рассмотрена взаимозависимость между приращением кредиторской задолженности в процентах и ее влиянием на показатель бюджетной мощности ($Уi_{2000}$) и показатель относительных расходов (Ri_{2000}), а также на соотношение между ними.

У 23 территорий отмечается наличие взаимосвязи между приростом кредиторской задолженности и регулированием экономических и финансовых параметров областью, то есть относительно небольшой прирост кредиторской задолженности (до 100%) сочетается с достаточно высокими показателями нормативов бюджетных расходов ($0.95 < Ri < 1.20$) и превышением суммарных доходов территорий над их потребностями согласно нормативам. В подобных случаях налицо поощрение территории областным бюджетом за успешное хозяйствование. Наличие подобной взаимосвязи наблюдается и для тех территорий, у которых большой прирост кредиторской задолженности (свыше 200%) сочетается с превышением величины потребности по нормативам над величиной суммарных доходов данной территории. У 27 территорий подобная взаимосвязь отсутствует.

Результативность предлагаемой методики подтверждается и анализом состояния бюджета Нижегородской области с точки зрения финансовой устойчивости за последующий период 2000-2002 гг., в котором используются как абсолютные, так и относительные показатели. Для сравнения характеристик бюджета за различные периоды времени воспользуемся следующими методами: анализ устойчивости территориального бюджета; расчеты различных бюджетных коэффициентов; метод оценки реакции расходов бюджета на изменение его доходов. Все данные, необходимые для расчета представлены в таблице 5.9.

Таблица. 5.9.

Доходы и расходы бюджета Нижегородской области за 2000-2002гг.

(тыс. руб.)

Показатели	2000	2001	2002
Собственные доходы, $Д_с$	2550180	4580900	6900000
Регулирующие доходы, $Д_р$	3593551	6545416	6748134
$Д_с+Д_р$	6143731	11126316	13648134
Минимальные расходы, $Р_м$	6241083	10452197	13453109

Согласно проведённым расчётам можно следующим образом оценить состояние Нижегородской области с точки зрения финансовой устойчивости:

2000 год: 6241083 > 6143731 — кризисное состояние;
2001 год: 10452197 < 11126316 —устойчивое состояние;
2002 год: 13453109 < 13648134 —устойчивое состояние.

Уровень устойчивости территориального бюджета определяется объемом средств, необходимых для обеспечения минимальных бюджетных расходов. Так, в 2000 году минимальные расходы не смогла покрыть даже сумма собственных и регулирующих доходов, что и подтверждает полученный результат — состояние бюджета области на тот момент являлось критическим. В 2001 и 2002 годах, напротив, состояние бюджета было устойчивым, то есть минимальные расходы полностью покрывались суммой собственных и регулирующих доходов. Следует отметить, что это характеристика региона, который и на сегодняшний день считается достаточно сильным донором.

В практике бюджетного анализа, как правило, используется определённый перечень показателей, характеризующих социально-экономическое состояние рассматриваемого региона. Эти данные по Нижегородской области приведены в таблице 5.10.

Таблица 5.10

Базовые показатели для расчёта бюджетных коэффициентов по Нижегородской области за 2000-2002 гг.

(тыс. руб.)

Показатели	2000	2001	2002
Среднегодовая численность населения (Ч), тыс. чел.	3663,4	3632,9	3598,3
Доходы бюджета, Д	6145012	11118690	13648134
Расходы бюджета, Р	6445012	10861350	13861502
Собственные доходы, $Д_с$	2550180	4580900	6900000
Регулирующие доходы, $Д_р$	3593551	6545416	6748134
Минимальные расходы, $Р_м$	6241083	10452197	13453109

На основании этих данных были рассчитаны бюджетные коэффициенты. Результаты расчётов приведены в таблице 5.11.

Таблица 5.11.

Бюджетные коэффициенты, характеризующие взаимосвязь доходной и расходной части бюджета Нижегородской области в 2000-2002 гг.

Коэффициенты	2000	2001	2002
Коэффициент соотношения регулирующих и собственных доходов: Крс =. Др : Дс	1,41	1,33	0,98
Коэффициент автономии: Ка = Дс : Д	0,415	0,441	0,506
Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами: Кор = Дс : Рм	0,41	0,47	0,51
Коэффициент бюджетного покрытия: Кбп =Д: Рм	0,985	1,063	1,015
Коэффициент бюджетной результативности области: Кбр = Д: Ч	1677,4	3060,6	3792,9
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения: Кбо = Р: Ч	1759,3	2989,7	3852,2

Коэффициент соотношения регулирующих и собственных доходов показывает зависимость областного бюджета от регулирующих налогов. В 2000 и 2001 годах зависимость была достаточно велика, однако уже к 2002 году она

значительно снизилась, то есть собственные доходы даже стали чуть больше регулирующих. Это можно отметить как положительную тенденцию.

Коэффициент автономии показывает долю собственных доходов в общей сумме доходов областного бюджета. Таким образом, собственные доходы в 2000-2001гг. составляли примерно 41,% — 44% общих доходов бюджета, в то время как оптимальный показатель равен 0,67%. Следовательно, в 2002 году коэффициент автономии более близок к необходимому значению. Однако, нахождение более эффективных методов повышения собственных доходов является для Нижегородской области актуальной задачей на сегодняшний день.

Коэффициент обеспеченности минимальных расходов собственными доходами показывает, на сколько минимальные расходы покрываются доходами бюджета. В 2000 году на каждую 1000 рублей минимальных расходов приходится 0,41 тыс. рублей, в 2001 — 0,47 тыс. руб., в 2002 — 0,51 тыс. рублей собственных доходов бюджета. Эта ситуация свидетельствует о положительной тенденции, но следует учитывать, что речь идёт о минимальных расходах, которые Нижегородской области с трудом удаётся покрыть всего лишь на 50%. Сложившаяся ситуация была бы менее остра, если бы значения коэффициента бюджетного покрытия имели устойчивую положительную тенденцию, так как при расчёте этого коэффициента рассматриваются суммарные доходы бюджета.

Однако, коэффициент бюджетного покрытия в 2000 году меньше единицы, это говорит о том, что даже минимальные расходы не покрывались доходами бюджета, а это привело к образованию значительного дефицита бюджета. В 2000 году он составил 909677 тыс. рублей (17,8% полученных доходов). В 2001 и 2002 годах минимальные расходы полностью покрываются доходами бюджета, то есть на каждую 1000 руб. приходилось 1063 рублей и 1015 рублей соответственно. Эти данные свидетельствуют о неустойчивой ситуации в сфере формирования доходной части областного бюджета.

Коэффициенты бюджетной результативности области и бюджетной обеспеченности населения в какой-то степени взаимосвязаны, так как они оба зависят от численности населения. Первый показывает что в доходах, например, в 2001 году на каждого проживающего в Нижегородской области приходилось 3060,6 рублей, в то время как на каждого человека в том же 2001 году было

предоставлено товаров и услуг из бюджета области на сумму 2989,7 рублей, то есть каждый человек в среднем «отдал» в бюджет на 70,9 рублей больше, чем получил. В 2000 и 2002 годах складывается обратная ситуация. Каждый человек получил на 81,9 и 59,3 рублей соответственно больше, чем «отдал» в бюджет.

Итак, на основе проведённого анализа можно представить достаточно объективную оценку состояния областного бюджета, и подтвердить актуальность мер, предлагаемых Правительством Нижегородской области по оздоровлению её финансового состояния.

Однако, проведённый анализ нельзя считать достаточным вследствие того, что трактовка коэффициентных значений не может считаться в достаточной степени объективной, если их значения и их динамика не подтверждены расчётными критериями оценки реакции изменения расходов бюджета на изменение его доходов.

Такая методика предложена проректором Тверского государственного университета Лапушинской Г.К. С её был проведен анализ бюджета Нижегородской области за период 1999-2002 гг. Но прежде чем приступить к анализу полученных результатов сделаем несколько пояснений.

Во-первых, в данном случае были использованы данные за 1999 год, чего не делалось ранее, так как для более наглядного и достоверного анализа необходимо брать больший временной период.

Во-вторых, прежде чем использовать формулу:

$$Ед(P) = \frac{Ln(P2/P1)}{Ln(Д2/Д1)},$$

где $Е_д$ (Р) — эластичность расходов по доходам, необходимо было все данные за различные периоды времени пересчитать в сопоставимых ценах с помощью индекса потребительских цен. Расчетные данные представлены в таблице 5.12.

Таблица 5.12.

Значения индекса потребительских цен по Нижегородской области в 2000-2002 гг.

Показатель	2000	2001	2002
Индекс потребительских цен в % к предыдущему году	121	122	115

После проведения всех необходимых расчетов были получены значения, которые позволяют судить о некоторых зависимостях:

1. В 1999-2000 гг. снижение совокупных доходов бюджета на 1% вызвал уменьшение расходов почти на 5%. В 2000-2001 гг. наблюдалось увеличение доходов бюджета, при этом расходы росли - при однопроцентном увеличении доходов расходы увеличились на 0,82%. В следующем периоде также наблюдалось увеличение доходов бюджета, но при этом расходы увеличивались более быстрыми темпами — они увеличились на 0,99%. Таким образом, значение эластичности в течении трех лет 2000-2002 лишь немного отклонялось от «порогового значения» (1%). Такую тенденцию можно назвать благоприятной для бюджета, так как изменение расходов осуществлялось в зависимости от изменения доходов.

2. Постатейный анализ расходов бюджета Нижегородской области показал следующее. В 1999-2000 гг. при однопроцентном уменьшении совокупных доходов бюджета расходы на образование выросли на 1,27%. Это свидетельствует о том, что в этот период образование являлось для местных органов власти высоко значимым направлением расходования бюджетных средств: доходы бюджета уменьшаются, а его расходы на финансирование образования, тем не менее, растут. В 2000-2001гг., когда наблюдалось увеличение доходов бюджета, расходы на образование сократились на 0,008% при однопроцентном увеличении доходов, то есть наблюдалось очень небольшое снижение расходов на образование, которые в этот период стали менее приоритетным направлением для бюджета по сравнению с прошлым периодом. В 2001-2002гг. значение эластичности несколько повысилось (на 0,55%) при однопроцентном росте доходов. Это говорит о том, что ситуация улучшилась.

Тем не менее, очевидно, что в 2000-2002гг. (кроме 1999 года) за счёт расходов на образование финансировались другие статьи областного бюджета вопреки принятому законодательству. Если в дальнейшем ситуация не изменится, то будет наблюдаться устойчивое недофинансирование расходов на образование, что может усилить напряжённость в этой сфере социальной инфраструктуры области. Чтобы не допустить этого необходимо, при росте совокупных доходов области увеличить финансирование данной статьи бюджета при росте доходов на 1% не менее, чем на 1,7%.

В 1999-2000гг. эластичность расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) по доходам бюджета Нижегородской области приняла отрицательное значение (-28,24%), то есть при снижении совокупных доходов бюджета на 1%, расходы на ЖКХ увеличились на 28%. Это свидетельствует о том, что данное направление является едва ли не самым приоритетным среди других статей расходования бюджетных средств. В 2000-2001гг. однопроцентное увеличение доходов бюджета вызвало увеличение расходов на ЖКХ на 1,078%, то есть в этот период расходам на ЖКХ стали уделять меньше внимания по сравнению с прошлым периодом. В 2001-2002гг. значение эластичности равняло 36%, то есть опять наметилась тенденция резкого и быстрого увеличения расходов на ЖКХ по сравнению с темпами роста доходов.

Итак, в анализируемый период расходы на ЖКХ были наиболее значимыми, и средства на финансирование этой статьи выделялись за счет средств на другие статьи бюджета, которые для местных органов власти являлись менее значимыми. Понятно, что такое отношение вызвано общим реформированием ЖКХ, однако, вместо того, чтобы перекраивать расходные статьи, стоило бы воспользоваться либо возможностью использовать средства фонда софинансирования социальных расходов, либо создать аналогичную структуру на региональном уровне и привлекать инвесторов, начиная с 2000 года.

Расходы на социальную политику носили скачкообразный характер. В 1999-2000гг. они сократились на 20% при снижении доходов на 1%, то есть расходы на социальную политику считались не очень значимым направлением, но уже в 2000-2001гг. стало наблюдаться резкое увеличение этих расходов почти на 5% при однопроцентном росте доходов бюджета, что говорит об изменении ситуации: прошлогоднее недофинансирование расходов на социальную политику частично покрылось в этот период.

Однако, к 2001-2002гг. ситуация опять ухудшилась— уменьшение расходов на социальную политику происходило во время увеличения доходов бюджета (на 1,4% при росте доходов на 1%). Эту ситуацию можно напрямую связать с выборами в области, так как финансирование социальной политики является одним из инструментов формирования настроения значительной части выбирающего электората.

Расходы на здравоохранение в 1999-2000гг. увеличились на 12% при снижении доходов бюджета на 1%, то есть наблюдался бурный рост расходов на эту статью бюджета области. В 2000-2001гг., когда доходы стали расти, расходы на здравоохранение стали снижаться — однопроцентное увеличение доходов вызвало сокращение расходов на здравоохранение лишь на 0,04%, что подтверждает вывод об использовании ресурсов, предназначенных на финансирование данной статьи на более приоритетное направление согласно расставленным в данном периоде акцентам. В 2001- 2002гг. вновь повторилась ситуация позапрошлого периода (1999-2000гг.), и данное направление получило пропорциональное количество средств согласно приросту областных доходов.

Интересным с точки зрения анализа исполнения бюджета Нижегородской области является оценка зависимости между различными статьями расходов бюджета и финансовой помощью из вышестоящих бюджетов.

В 1999-2000гг. наблюдалось уменьшение общих расходов бюджета на 0,09% при увеличении финансовой помощи на 1%. В 2000-2001гг. расходы бюджета увеличивались практически вместе с ростом финансовой помощи: её увеличение на 1% привело к росту общих расходов на 1,03%. В следующем периоде (2001-2002гг.) зависимость расходов от размера финансовой помощи была незначительной, то есть при однопроценом уменьшении финансовой помощи происходил рост общих расходов на 0,7%. Таким образом, постепенно область начинает формировать собственную доходную базу, и формирует пусть незначительную, но положительную тенденцию в самостоятельном финансировании своих расходов. Об этом свидетельствует и то, что в 2002 году доля собственных доходов Нижегородской области хоть и не намного, но превысила регулирующие доходы.

Итак, при проведении анализа бюджета Нижегородской области были использованы три достаточно показательных метода: анализ устойчивости территориального бюджета; — расчеты различных бюджетных коэффициентов; метод оценки реакции расходов бюджета на изменение его доходов.

Использование какого-то одного метода не может дать полной и объективной картины состояния формирования и расходования бюджетных ресурсов области, то есть необходимо их комплексное применение.

Анализируя финансовую устойчивость бюджета Нижегородской области за последние три года, выяснилось, что лишь в 2000 наблюдалось кризисное состояние бюджета, а уже в 2001-2002 — было абсолютно устойчивое состояние, то есть минимальные расходы полностью покрывались суммой собственных и регулирующих доходов.

При расчете бюджетных коэффициентов используется несколько числовых характеристик бюджета и, таким образом, каждый коэффициент показывает зависимость между той или иной характеристикой. Например, между доходами и численностью населения, доходами и минимальными расходами, общими и собственными доходами.

При применении метода оценки реакции расходов бюджета на изменение его доходов удалось установить направления расходования бюджетных средств области, которым уделялось приоритетное значение или использовался подход финансирования по остаточному принципу.

Проделанный анализ выявил значительные возможности предлагаемой методики. Ее можно считать основой для дальнейших разработок, которые позволят реализовать заложенный в ней потенциал в целях дальнейшего совершенствования управления финансово-экономическими процессами на региональном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

Законы Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. М., 1998.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации: часть I от 31.07.1998 №146-ФЗ (с изменениями от 30.03, 9.07.1999 г., 2.01, 5.08.2000 г., 24.03, 30.12.2001 г.); часть II от 5.08.2000 №117-ФЗ (с изменениями от 29.12.2000 г., 30.05; 6, 7, 8.08; 27, 29.11; 28, 29, 30, 31.12 2001 г., 29.05; 24, 25.07 2002 г.).
3. Закон РФ «Бюджетный кодекс РФ» от 31.07.98 № 145-ФЗ. М., 1999.
4. Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ» от 28.07.95 №154-ФЗ.28.
5. Закон РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.91 № 1734-1.
6. Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономных округов, краев. Областей, городов Москвы и С.-Петербурга, органов самоуправления» от 15.04.93 № 4607-1.
7. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 22.04.96) от 27.12.91 № 2118-1.
8. Закон РФ «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики» от 29.12.98 №192-ФЗ.
9. Закон РФ «О субвенциях республикам в составе РФ, краям, областям, автономной области, автономным округам, городам Москве и С.-Петербургу» от 15.06.92 №3642-1.
10. Закон РФ «О федеральном бюджете на 1998 г.» от 26.03.1998 № 42 – ФЗ.
11. Закон РФ «О федеральном бюджете на 1999 г.» от 22.02. 1999 № 36 – ФЗ.
12. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2000 г.» от 31.12.1999 № 227 – ФЗ.
13. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2001 г.» от 27.12.2000 № 150 – ФЗ.
14. Закон РФ «О федеральном бюджете на 2002 г.» от 31.12.2001 № 194 – ФЗ.
15. Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» От 25.09.97 № 126-ФЗ.
16. Федеративный Договор о разграничении полномочий от 31.03.92.

Указы, постановления, распоряжения и другие документы Правительства РФ

17. Заявление Правительства РФ, Центрального Банка РФ о политической и финансовой стабилизации. http://www.minfin.ru/off-inf/57.htm.
18. Материалы расширенного заседания коллегии Минфина РФ «Об итогах исполнения федерального бюджета за 1995 год и задачах органов финансовой системы по обеспечению исполнения федерального бюджета на 1996 год и о совершенствовании

межбюджетных отношений федерального бюджета с бюджетами субъектов и РФ». Минфин РФ. М., 1996.
19. Минфин России. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.
20. О бюджетной политике на 2000 год (Послание Президента Б.Н. Ельцина Правительству РФ)// Финансы, 1999, № 5.
21. Основные направления бюджетной политики на 1998 год и на период до 2000 года. Минфин РФ. М., 1997.
22. Постановление Правительства РФ «Об оформлении взаимной задолженности между предприятиями векселями единого образца» от 26.09.94 № 1094.
23. Постановление Правительства РФ «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах» от 30.07.98 № 862.
24. Правительство Российской Федерации. Программа стабилизации экономики и финансов. // Вопросы экономики, 1998, № 7.
25. Программа Правительства РФ «Реформирование и развитие экономики в 1995-1997 гг.» // Вопросы экономики, 1995, № 4.
26. «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.» (постановление правительства РФ от 15.08.2001 № 584).
27. Распоряжение Правительства РФ «О социальных нормах и нормативах бюджетного финансирования в РФ» от 03.07.96 № 1063-р.
28. Российская экономика: условия выживания, предпосылки развития (доклад Государственного университета – Высшей школы экономики) // Вопросы экономики, 1999, № 7.
29. Указ Президента РФ «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов» от 23.05.96 № 769.
30. Указ Президента РФ «О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношений с бюджетами РФ» от 22.12.94 № 2268.

Архивные документы

31. Декрет ВЦИК и СНК № 446 «О местных денежных средствах». 1921, № 62.
32. Декрет ВЦИК и СНК № 691 «О местных бюджетах». 1921, № 80.
33. Декрет ВЦИК и СНК № 693 «О местных денежных средствах». 1921, № 80.
34. Декрет ВЦИК и СНК № 550 «О мерах по упорядочению финансового хозяйства». 1922, № 69.

Законы и постановления Нижегородской области

35. Закон Нижегородской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Нижегородской области» от 01.03.96 № 20-з.

36. Закон Нижегородской области «Об организации местного самоуправления Нижегородской области» от 08.04.96 № 27-з.
37. Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 1996 год» от 30.04.96 № 33-з.
38. Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 1997 год» от 18.12.96 № 57-з.
39. Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 1998 год» от 06.01.98 № 103-з.
40. Закон Нижегородской области «О нормативах бюджетного финансирования в Нижегородской области» (проект), 1998.
41. Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 1999 год» от 12.03.99 № 35-з.
42. Закон Нижегородской области «О внесении изменений и дополнений в закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 1999 год» от 08.04.99 №36-з.
43. Закон Нижегородской области «Об областном бюджете на 2000 год» от 27.03.2000 № 103-3.
44. Закон Нижегородской области «О бюджете территориального дорожного фонда Нижегородской области на 2000 год» от 16.12.99 № 80-з.
45. Проект закона Нижегородской области «Об областном бюджете на 2000 год». Материалы Департамента финансов Администрации Нижегородской области.
46. Постановление Администрации Нижегородской области «О разработке целевых программ и повышении эффективности использования средств федерального и областного бюджетов при их реализации» от 12.05.98 № 119.
47. Постановление Администрации Нижегородской области «О мерах по оздоровлению бюджетной системы Нижегородской области» от 29.12.98 № 338.
48. Постановление Администрации Нижегородской области «О разработке бюджета Нижегородской области на 2000 год» от 09.09.99 № 274.
49. Концепция бюджетно-налоговой политики и межбюджетных отношений в Нижегородской области на 2000 год. По материалам http://www.file:\konc2000.htm.

Монографии и научные труды

50. Алексашенко С. Реформа фискальной системы в Советском Союзе: основные проблемы и возможные решения. New Delhi: Allied Publishers, 1994, 1993.
51. Бесчервонных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М., 1986.
52. Бьюкенен Джеймс М.. Сочинения. Пер. с англ. Серия: “Нобелевские лауреаты по экономике”. Т 1. / Фонд экономической инициативы; Гл. ред. кол.: Нуреев Р.М. и др./ М.: “Таурус Альфа”, 1997.
53. Бюджетный федерализм. М, 1997.
54. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2001.

55. Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. М., 1997.
56. Девере М.П. Экономика налоговой политики. Пер. с англ., М.: Информационно-издательский дом «Филинъ», 2001.
57. Дьяченко В.П. История Финансов СССР, 1917-1950. М.: Наука, 1978.
58. Енкилопов Р., Журавская Е. Бюджетный федерализм: сценарии развития. М: ЦЭФИР, 2002.
59. Зверев А.Г. Национальный доход и финансы СССР. М.: Финансы, 1970.
60. Кирдина С.Г. Бюджетный федерализм в реформируемой политической системе России. http://kirdina.ru/public/modernfed/index.shtml.
61. Кудряшов Р.А. Разделение доходов между бюджетами. М.: Госфиниздат, 1962.
62. Лавров А.М. Мифы и рифы российского бюджетного федерализма. М.: Магистр, 1997.
63. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: ЮНИТИ, 1996.
64. Ленин В.И. Деревенской бедноте. Полное Собрание Сочинений. Т.7, 1959.
65. Норт, Дуглас. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.
66. Окростравидзе И.Е. Бюджетная система и бюджетные права Грузинской ССР. Тбилиси: Метсниереба,1973.
67. Олсон М. Логика коллективных действий. Пер. с англ. М.: Фонд экономической инициативы, 1995.
68. Пансков В., Игнатьев Д. Налоговый федерализм и местные налоги. М.: Наука, 1997.
69. Петров Ю. Оздоровление финансовой системы и нормативные методы государственного регулирования экономики. СПб., 1997.
70. Попов В. Реформа бюджетного федерализма в России: грустная повесть о финансовой централизации с печальным концом // Бюджетный федерализм в России: Роль политических факторов в формировании финансовых потоков между центром и регионами. М.: Российская экономическая школа, Академия народного хозяйства при Правительстве РФ, 2002. http://www.nes.ru/public-presentations/Papers/Popov-rus.htm.
71. Проблемы и перспективы развития федерализма в России. М., 1999. http://www.svop.ru/doklad7.htm.
72. Птицын В.И. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений. М.,1997.
73. Сабиров Х. Из истории государственных финансов Узбекистана. Ташкент, 1966.
74. Самохвалов Ю. Федеральный бюджет и бюджет субъектов Федерации. Состояние взаимодействия. М.: ЮНИТИ, 1996.
75. Стратегия для России: повестка дня для Президента. Глава 7. Перспективы развития федерализма в России. М., 2000. http://www.svop.ru/book2000_chapter7.htm.
76. Стрелец И.А. Теоретические аспекты и практические проблемы бюджетного федерализма в российской экономике/ В кн.: Государство, экономика, общество: аспек-

ты взаимодействия. М.: МОНФ, ООО “Издательский центр учебных и научных программ” , 2000.
77. Тулебаев Т.Т. Проблемы территориального комплексного финансирования. Алма-Ата: Казахстан, 1973.
78. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков / Институт «Восток-Запад». М.: МАКС Пресс, 2001.
79. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты/ Пер. с англ.. М.: Дело, 2001.
80. Bahl, R., and Wallich, C. Intergovernmental Relations in the Russian Federation. in Bird et al., 1995.
81. Bahry, D. Outside Moscow: Power, Politics, and Budget policy in the Soviet Republics. New York: Columbia University Press, 1987.
82. Bird, R. M. Federal Finance in Comparative Perspective. Canada Tax Foundation, 1986.
83. Bosworth, B. P., and Ofer, G. Reforming Planned Economies in an Integrating World Economy. The Brookings Institution, Washington, D.C. ,1995.
84. Break, G.F. The Economics of Intergovernmental Relations. Financing Government in a Federal System. Washington, D.C.: Brookings,1980.
85. Diamond, M. “What the Framers Meant by Federalism”. A Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 1993.
86. Dyker, David. The process of investment in the Soviet Union. Cambridge: Cambridge University press, 1983.
87. Firestain, R. Financing Urban Infrastructure in Russia. The Urban Institute, Contact No.EPE-0008-C-00-5118-00, RFS No., February 1997 UI Project 06611-113, 1997.
88. Fisher, R. State and Local Public Finance. IRWIN, 1999.
89. Heilbroner, Robert L. The Essential Adam Smith. Oxford: Oxford University Press, 1986.
90. Hicks, Ursula. Public Finance , 2nd ed. London: James Nisbet,1955.
91. Kenyon, D., and Kincaid, John. Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism. Washington D.C.: the Urban Institute Press,1991.
92. Knight, Peter T., and Waxman, Roberta J. Fiscal Federalism in the Soviet Union. New Delhi: Allied Publishers, 1994.
93. Kornai, J. The Socialist System: The Political Economy of Communism. Princeton University Press /Princeton, New Jersey, 1992.
94. Kravchuk, R. S. The Challenge of Fiscal Reform in Ukraine, 1991-97. Paper prepared for Presentation at the International Conference: "Institutional Reform in Ukraine: Exploring Links Between the Market and the State", New Haven, Connecticut, April 24-25, 1998.
95. Lee, R. D,. and Johnson, R. Public Budgeting System. 6th Edition: Aspen Publishers, Inc. Gaithersburg, Maryland, 1998.
96. Mc.Lure, Charles E. Jr. A North American View of vertical Imbalance and the Assignment of Taxing Powers. Edited by D.J. Collins. Sydney: The Australian Tax Research Foundation, 1993.

97. McLure, Ch., Wallich, C., and Litvack, J. Special Issues in Russian Federal Finance: Ethnic Separatism and Natural Resources. in Bird et. al., 1995
98. Meyer, Poul. Administrative Organization. Copenhagen: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1954.
99. Oates, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. Lexington, Mass: Heath-Lexington, 1977.
100. Oates, W. E. Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, INC, 1972.
101. Peterson, Paul E. The Price of Federalism. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.
102. Phares, Donald. Who pays State and Local Taxes? Cambridge, Massachusetts: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1980.
103. Piroska, Nagy M. The Fiscal Component and the First Russian Stabilization Effort, 1992-93, in Fiscal Policy and Economic Reform Essay in honor of Vito Tanzi. Edited by Mario I.Blejer and Teresa Ter-Minassian. London and New York, 1997.
104. Rivlin, Alice M. Reviving the American Dream. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992.
105. Tedstorm, John. Fiscal Federalism in the SU. New York, 1993.
106. Tocqueville, Alexis D. Democracy in America, ed. Phillips Bradley. New York: Alfred a Knopf, 1945.
107. Treisman, Daniel. Fiscal Redistribution in a Fragile Federation: Moscow and the Regions in 1994. Department of Political Science, University of California, Los Angeles, 1996.
108. Treisman, Daniel. Intergovernmental transfers in Post-Soviet Russia. Cambridge University Press, 1996.
109. Tullock, Gordon. Federalism: Problems of Scale. Public Choice, 1969.
110. Wheare, Kenneth C. Federal Government. 4th ed./ London: Oxford University Press, 1964.
111. Wildasin, David E. Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research in Fiscal Aspects of Evolving Federations. Edited by David E.Wildasin Vanderbilt University Cambridge University Press, 1997.
112. Wright, Deil S. Models of National, State and Local Relationships. 3rd Ed. North Situate, Mass: Duxbury Press, 1978.

Учебники и учебные пособия

113. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. Учебник для ВУЗов. М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999.
114. Баранова Л., Врублевская О. Бюджетный процесс в РФ. Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 1998.
115. Бюджетная система Российской Федерации. Учебник. Под ред. Романовского М., Врублевской О. М.: Юрайт,1999.

116. Государственный бюджет СССР. Учебник. Под ред. Рабиновича Г.Л. М.: Финансы и Статистика, 1988.
117. Мехряков В. Развитие кредитных учреждений в России. М.: Дека, 1996.
118. Плотников К.Н. Бюджет социалистического государства. Учебник. М.: Госфиниздат 1948.
119. Солянникова С. Бюджеты территорий. М.: Финансы и статистика, 1993.
120. Томас Р. Количественные методы анализа в хозяйственной деятельности. Учебник. М.: Дело и сервис, 1999.
121. Тодорский Ю.В. Взаимоотношения краевых, областных советов с неподведомственными объединениями. Учебное пособие. М.: Советское государство и право, 1978.
122. Финансы Социалистического общества. М.: Финансы и Статистика, 1985.
123. Химичева Н.И., Правовые основы бюджетного процесса в СССР. Учебное пособие. Саратов: Издательство Саратовского Университета, 1966.
124. Ходорович М.И. Бюджет и бюджетная система. Учебное пособие. М.: ВЗФЭИ, 1993.
125. Черник Д.Г. Налоги. Ученик для ВУЗов. М.: Финансы и Статистика, 1997.
126. Шмойлова Р. Теория статистики. Учебник. М.: Финансы и статистика, 1998.
127. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для ВУЗов. М.: ГУ ВШЭ, 2000.
128. Якобсон Л.И. Экономика Общественного Сектора. Учебник для ВУЗов. М.: Аспект Пресс, 1996.
129. Musgrave, R. Public Finance. McGraw-Hill Kogakusha, LTD, 1959.
130. Oates, W. Federalism and Government Finance in "Modern Public Finance". Edited by Quigley, John M. and Smolensky Eugene/ Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1994.

Статистические материалы

131. Государственный бюджет СССР 1966-1970. М.: Финансы и Статистика, 1972.
132. Государственный бюджет СССР 1981-1985. М.: Финансы и Статистика, 1987.
133. Государственный бюджет СССР 1988. М.: Финансы и Статистика, 1988.
134. Материалы «Статистика-1S». http://www.nnov.adm.ru.
135. Народное хозяйство в 1960 году. Сборник статистических документов, 1961.
136. Социально-экономическое положение России в 1998 году. Госкомстат РФ. М.: Финансы и статистика, 1998.
137. Социально-экономическое положение России в 1999 году. Госкомстат РФ. М.: Финансы и статистика, 1999.
138. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков. М.: Диалог,1999.

139. Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков/ Институт "Восток-Запад". - М.: МАКС Пресс, 2001.
140. IMF/World Bank/OECD/EBRD, 1991, vol. I: 248.
141. Russian Federation: Toward Medium-Term Viability/ World Bank Country Study ISBN 0-8213-35-67-7.
142. World Bank. Russian Federation: Toward Medium-Term Viability, Washington DC: World Bank, 1996.
143. World Bank. Fiscal Management in Russia. Washington, DC: World Bank, 1996.
144. World Bank. Alfandari et.al., 1996.

Методические материалы

145. Методика распределения средств в ФФПР субъектов РФ на 2000 год. Минфин РФ. М., 1999.
146. Рекомендации по реформированию бюджетных отношений внутри субъектов РФ. Разработка НИФИ, 1999.
147. Система социальных стандартов, норм и механизмов формирования бюджетов субъекта Федерации (ССНБ). Центр экономических и социальных исследований Республики Татарстан при Кабинете Министров Республики Татарстан. 1998.
148. Tedstorm, John. USSR Draft program on Republican Economic Self-Management: An analysis. Report of the USSR, April 21,1989.

Периодическая литература

149. Аринин А.Н.. Российская государственность и проблемы федерализма// Исследования по прикладной и неотложной этнологии / ИЭА. 1997, №105. http://www.iea.ras.ru/Russian/publications/applied/105.html.
150. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики, 1999, № 2.
151. Белолипецкий В. О финансовой стабилизации в России // Финансы, 1999, № 1.
152. Беляев Ю. Бюджетный федерализм: зарубежный опыт // Финансы, 1996, № 4.
153. Богачева О. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения, 1994, № 4.
154. Богачева О. Проблемы несбалансированности бюджетной системы России // Мировая экономика и международные отношения, 1997, № 6.
155. Богачева О. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта // Мировая экономика и международные отношения, 1995, № 9.
156. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики, 1995, № 8.
157. Большаков Н. Необходимость совершенствования бюджетной системы // Финансы, 1999, № 7.

158. Борхарт К. Европейская интеграция. Брюссель, 1995.
159. Воробьёв В.А., Сорокина Н.С., Ёршикова С.Г. Оценка тенденций социально-экономического развития Нижегородской области // Вопросы статистики. 2002. №12.
160. Гайдар Е. Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику // Вопросы экономики, 1998, № 4.
161. Григорьев Л. В поисках пути к экономическому росту // Вопросы экономики, 1998, № 8.
162. Гудыма Н. О методике распределения и порядке использования средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ // Финансы, 1999, № 6.
163. Дейкин А. Американский бюджет: нужды государства и потребности рынка. // США, 1998, № 5.
164. Дейкин А. Американский бюджет: нужды государства и потребности рынка // США, 1998, № 6.
165. Денисова Е. От финансовой стабилизации к экономическому росту: опыт латиноамериканских стран // Мировая экономика и международные отношения, 1996, № 3.
166. Дьяконова Л. Организация управления финансовыми ресурсами в регионе // Финансы, 1999, № 8.
167. Задорнов М. Финансовая политика государства и возможности ее реализации // Финансы, 1991, № 1.
168. Иванов И. Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения, 1997, № 9.
169. Игудин А. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы, 1996, № 8.
170. Игудин А. О принципах реформирования межбюджетных отношений в РФ // Финансы, 1998, № 8.
171. Игудин А. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // Финансы, 1998, № 2.
172. Игудин А., Попонова Н. Некоторые проблемы межбюджетных отношений в Германии и России // Финансы, 1999, № 4.
173. Илларионов А. Эффективность бюджетной политики в России в 1994-1997 годах // Вопросы экономики, 1998, № 2.
174. Илларионов А. Как был организован Российский финансовый кризис // Вопросы экономики, 1998, № 11.
175. Кадочников П., Синельников–Мурылев С., Трунин И. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей // Вопросы экономики, 2002, № 5.
176. Кашин В. О внешнеэкономической политике и финансовой ситуации в России // Финансы, 1994, № 6.

177. Колчин С. Восточная Европа: реформы на фоне спада // Мировая экономика и международные отношения, 1992, № 9.
178. Кокин А., Воробьев В., Ершова Л. Анализ макроэкономических показателей социально-экономического развития Нижегородской области (1994-1997 гг.) // Вестник НО РАН, 1998, № 2.
179. Кузнецова О. Бюджетный федерализм // Регионы России в 1998 году. http://pubs.carnegie.ru/books/1999/08np/05.asp.
180. Кузнецова О., Улюкаев А. Финансовые взаимоотношения Москвы и Федерального бюджета // Вопросы экономики, 1999, № 12.
181. Лавров А., Христенко В. Экономика и политика российского бюджетного федерализма. http://www.minfin.ru.
182. Лайкам К., Шаромова В. Место и роль налоговой политики в совершенствовании межбюджетных отношений // Финансы, 1998, № 6.
183. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики, 1998, № 3.
184. Львов Н., Трунов С. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы, 1997, № 11.
185. Ляско А. Реализация программ стабилизации не способна преодолеть кризис // Вопросы экономики, 1998, № 9.
186. Ляско А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов // Вопросы экономики, 1999, № 2.
187. Максимова Н. О реформировании межбюджетных отношений в РФ // Финансы, 1998, № 6.
188. Матеюк В. Основы самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов // Финансы, 2000, № 3.
189. Мау В. Политическая природа и уроки финансового кризиса // Вопросы экономики, 1998, № 1.
190. Махотаева М., Николаев Н. Формирование экономической политики на региональном уровне // Вопросы экономики, 1999, № 9.
191. Мерзляков И. Стабилизация экономики – основа стабилизации финансов // Финансы, 1994, № 6.
192. Осадчая И. Бюджетная политика государства на переломных этапах: опыт индустриально развитых стран // Мировая экономика и международные отношения, 1996, № 8.
193. Пансков В. Налоговый кодекс РФ: работа продолжается, проблемы остаются и множатся // Российский экономический журнал № 10, 2001.
194. Пашковский В. Деформация денежных отношений и ее воздействие на бюджет // Финансы, 1998, № 12.
195. Петров В. Основные направления бюджетной политики до 2001 года // Финансы, 1998, № 5.

196. Подпорина И. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Вопросы экономики, 1998, № 10.
197. Позднякова Т. Теоретические аспекты взаимоотношений бюджетов в области формирования доходов // Финансы, 1998, № 8.
198. Полищук Л. Российская модель «переговорного федерализма» // Вопросы экономики, 1998, № 6.
199. Попов В. Сильные институты важнее скорости реформ // Вопросы экономики, 1998, № 8.
200. Пронина Л. Законодательная основа местных финансов // Финансы, 1998, № 1.
201. Пронина Л. О местных финансах в проекте Бюджетного кодекса // Финансы, 1998, № 6.
202. Пчелинцев О., Минченко М. Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования // Финансы, 1998, № 7.
203. Пчелинцев О., Минченко М. Учет региональных финансовых ресурсов в системе межбюджетных отношений // Финансы, 1998, № 10.
204. Пыхова И. К решению проблем межбюджетных отношений на территории // Финансы, 1998, № 6.
205. Разрушение системы неплатежей в России: создание условий для экономического роста (доклад Всемирного банка) // Вопросы экономики, 2000, № 3.
206. Райская Н. Временные лаги в динамике инфляции // Вопросы экономики, 1996, № 8.
207. Романенков А. Реализация принципов бюджетного федерализма органами федерального казначейства // Финансы, 1998, № 10.
208. Рубченко М. Суверенные казначеи. // Эксперт, 2000, № 11.
209. Садков В., Гринкевич Л. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы, 1997, № 6.
210. Сапир Ж. Некоторые вопросы бюджетного федерализма в России // Аналитические отчеты проекта «Tacis». http://ieie.nsc.ru/~tacis/sapir.htm.
211. Сорокина В. Региональная политика Великобритании // Мировая экономика и международные отношения, 1996, № 6.
212. Стиглиц Дж. Многообразнее инструменты, шире цели: движение к пост-Вашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики, 1998, № 8.
213. Травкина Н., Васильев В. Апокалипсис современных экономических систем: “зверь” из бюджета // США: экономика, политика, идеология, 1994, № 2.
214. Улюкаев А. Система межбюджетных отношений в РФ // Финансы, 1998, № 2.
215. Фролова Н. К вопросу о межбюджетных отношениях в России // Финансы, 2000, № 1.
216. Хиви Д. Финансы местных органов власти в США // Финансы, 1995, № 10.
217. Ходорович М. Проблемы межбюджетных отношений в РФ // Финансы, 1995, № 10.

218. Христенко В., Лавров А. Новая методика распределения трансфертов // Финансы, 2001, № 3.
219. Христенко В., Лавров А. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы, 1999, № 2.
220. Христенко В. Проблемы и перспективы реформирования межбюджетных отношений // Финансы, 1999, № 5.
221. Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики, 2002, № 2.
222. Хурисевич С. Неденежное исполнение бюджета // Рынок ценных бумаг, 1999, № 5.
223. Хурисевич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений // Вопросы экономики, 1998, № 10.
224. Хурисевич С. Перспективы денежного и неденежного исполнения бюджетов в России // Финансы, 1998, № 5, 6.
225. Шевтель А. Как увеличить доходы бюджета: собираемость налогов можно повысить // Независимая газета, 15.10.98.
226. Шмелев Н. О консенсусе в российской экономике и социальной политике // Вопросы экономики, 1999, № 8.
227. Яндиев М. Уровни бюджетной системы в России // Финансы, 2000, № 2.
228. Нижегородские новости. № 34 (1761) от 24.02.99.
229. Нижегородские новости. № 61 (1792) от 21.03.99.
230. Нижегородские новости. № 90 (1817) от 19.05.99
231. Нижегородские новости. № 213 (1940) от 10.11.99.
232. Нижегородские новости. № 6 (310) от 9.02.00.
233. Монитор. № 8 от 18.04.00.
234. Coase, Ronald. The Problem of Social Costs. Journal of Law and Economics, 1960.
235. Freinkman Lev, and Haney Michael. What Affects the Propensity to Subsidize. World Bank, 1997.
236. Inman, Robert P., and Rubinfeld, Daniel L. Rethinking Federalism. Journal of Economic Perspective -Volume ii, Number 4- Fall, 1997.
237. Grumm G., and Russell D.Murphy. Dullon's Rule Reconsidered. The Annals, 416 November, 1974.
238. Koen, Vincent, and Steven Phillips. Price Liberalization in Russia: Behavior of Prices, Household Incomes and Consumption During the First Years. IMF Occasional Paper 104, Washington: International Monetary Fund,1993.
239. Lopez-Claros, Augusto and Alexashenko, Sergey V. Fiscal Policy Issues during the Transition in Russia. IMF Occasional paper 155, Washington: International Monetary Fund, 1998.

240. Nechyba, Thomas J. Tax Base Assignments in a Federal System. Presented at the eighty-eighth Annual Conference on Taxation, Sponsored by the National Tax Association, san Diego, CA, October 8-10, 1995
241. O'Toole, Laurence J. American Intergovernmental Relations. Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 1993.
242. Oates, Wallace E. Searching for Leviathan: an Empirical Study. American Economic Review 75, September, 1985.
243. Politekonom,1997, №2, http://www.transecon.ru/Politek/archive/text2_97.html.
244. Shah, Anwar. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Policy and Research Series No.23, Washington DC, World Bank, 1994.
245. Ter-Minassian, Teresa. Decentralizing Government. http://www.worldbank.org.
246. Wallich, Christine I. Fiscal Decentralization: Intergovernmental Relations in Russia. Studies of Economics in Transformation, Paper Number 6, The World Bank, Washington, D.C. December 1992.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Структура государственных расходов бюджета СССР, 1971-1989

	1971-75	1976-80	1981-85	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Процент от общих расходов									
1. Общие расходы	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2. Инвестиции	23.9	18.3	17.9	18.1	19.2	18.6	15.1	15.3	10.9
3. Национальная экономика	16.6	26.1	26.3	24.2	24.2	23.4	21.4	21.4	21.4
4. Субсидии на продукты питания	9.3	9.3	12.6	14.5	13.9	15.1	14.4	17.9	19.6
5. Общественные услуги и велфер	32.2	30.8	29.0	29.0	28.6	28.9	29.1	29.4	32.5
6. Общественные услуги	16.5	15.9	14.0	13.9	13.5	13.6	n.a.	n.a.	15.5
7. Трансферты	15.7	15.0	14.9	15.1	15.2	15.3	n.a.	n.a.	17.0
8. Наука	4.1	3.4	3.5	3.5	3.6		n.a.	2.3	n.a.
9. Прочие административные расходы	10.6	7.6	5.8	5.7	5.3	5.3	4.7	n.a.	4.7
10. Международная экономическая деятельность и прочие расходы	3.2	4.3	5.1	3.9	4.3	5.7	5.7	6.1	5.3
Процент от ВНП									
11. Общие расходы	43.0	46.5	49.5	49.7	52.2	52.2	52.8	48.8	n.a.
12. Инвестиции	10.3	8.5	8.9	9.0	10.0	9.7	7.9	8.1	5.3
13. Национальная экономика	7.2	12.2	12.9	12.0	12.6	12.2	11.6	11.6	11.6
14. Субсидии на продукты питания	4.0	4.3	6.3	7.2	7.3	7.9	7.5	9.4	9.6
15. Общественные услуги и велфер	13.9	14.3	14.3	14.4	14.9	15.1	15.3	15.	15.9
16. Общественные услуги	7.1	7.4	6.9	6.9	7.0	7.1	n.a.	7.1	7.6
17. Трансферты	6.8	7.0	7.4	7.5	7.9	8.0	n.a.	8.4	8.3
18. Наука	1.7	1.6	1.7	1.7	1.8	1.9	n.a.	n.a.	1.1
19. Прочие административные расходы	4.5	3.5	2.9	2.9	2.8	2.8	2.5	n.a.	2.5
20. Международная экономическая деятельность и прочие расходы	1.4	2.0	2.5	1.9	2.3	3.0	3.0	3.2	2.6

Источник: Gur Ofer, “Budget Deficit, Market and Soviet Economic Reforms,” Soviet Economy, 5.2. Table 4, 1989. Использованы данные "Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик", а так же Народное хозяйство СССР, различные годы, 1985-1988 основываются на данных Юрьев (1989); 1988 так же из CIA (1988, p.18): 1989, данные для 1989 (план) Павлов и Зотьев (1989), некоторые цифры 1989 взяты: Гостев (1988)

Приложение 2

Субсидирование в СССР и РФ

	1989 (СССР)	1992 (Россия)
Итого субсидий: (процент от общего)	100	100
• Угольная индустрия	5	4
• Сельское хозяйство	79	8
• Военная конверсия	-	3
• Субсидии на международную торговлю	9	66
В том числе:		
• Общие субсидии на импорт	4	66
• Субсидирование процентных ставок	-	3
• Оценочные субсидии местных бюджетов	-	14
Итого субсидий: (процент от ВНП)	13.5	22.7
• Угольная индустрия	0.7	1.0
• Сельское хозяйство	10.7	1.9
• Военная конверсия	-	0.7
• Субсидии на международную торговлю	1.2	15.0
В том числе:		
• Общие субсидии на импорт	0.5	15.0
• Субсидирование процентных ставок	-	0.6
• Оценочные субсидии местных бюджетов	-	3.2

Источник Объединенное изучение Советской экономики (IMF et al., 1991), Министерство Финансов РФ, МВФ

Приложение 3

Общие налоговые доходы (проценты от ВНП)

	1992	1993	1994	1995	1996
Налоговые доходы[1]	28.4	27.8	25.7	24.8	23.7
Федеральные	16.6	13.7	11.8[2]	12.1[3]	11.9[4]
Местные[5]	11.8	14.1.	13.9	12.7	11.9
В том числе: *Налог на прибыль*	8.5	10.2	8.0	7.1	4.3
Федеральный	3.4	3.2	2.8	2.5	1.5
Местный	5.1	7.0	5.2	4.6	2.8
НДС	10.4	6.7	7.0	6.5	6.9
Федеральный	7.8	4.3	5.1	4.5	5.1
Местный	2.6	2.4	1.9	2.0	1.8
Налог на личный доход:	2.3	2.6	2.8	2.2	2.5
Федеральный	_	_	_	0.2	0.2
Местный	2.3	2.6	2.8	2.0	2.3
Акцизы	1.4	1.2	1.2	1.5	2.7
Федеральный	0.8	0.7	0.7	1.1	2.3
Местный	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4
Налог на собственность	_	_	0.8	1.0	1.6
Федеральный	_	_	_	_	_
Местный	_	_	0.8	1.0	1.6
Экспортные и импортные по-	1.8	1.1	0.9	1.5	1.0
Федеральные	1.8	1.1	0.9	1.5	1.0
Местные	_	_	_	_	_
Общие доходы в денежной форме (процент от ВНП)	28.4	27.8	25.3	23	20.6
ВНП (в трлн.руб)	18	172	611	1.630	2.256

Источник: Министерство Финансов, Мировой банк; МВФ (www.minfin.ru)

[1] Не включая внебюджетные фонды

[2] В том числе 0.4 % от ВНП в не денежной форме

[3] В том числе 1.8 от ВНП в не денежной форме

[4] В том числе 3.1 от ВНП в не денежной форме

[5] Не включая федеральные трансферты

Приложение 4

Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов в разрезе экономических районов, %. 1999 г.

Экономические районы России и Калининградская область	Отношение доходов к расходам
Северный район	86.1
Северо-Западный район	111.8
Центральный район	111.9
Волго-Вятский район	104.1
Центрально-Черноземный район	90.8
Поволжский район	101.5
Северо-Кавказский район	77.0
Уральский район	108.1
Западно-Сибирский район	101.1
Восточно-Сибирский район	95.6
Дальневосточный район	68.2
Калининградская область	99.4

Источник: Федеральный бюджет и регионы. М.: Диалог, 1999, с. 135

Приложение 5

Эволюция методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов в 1994-1999 гг.

<table>
<tr><td>Составляющие методики расчетов по ФФПР</td><td>1994</td><td>1995</td><td colspan="2">1996</td><td>1997</td><td>1998</td><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td></tr>
<tr><td>Источник формирования ФФПР</td><td>22 % НДС, поступающего в федеральный бюджет</td><td>27 % НДС, поступающего в федеральный бюджет</td><td colspan="3">15 % налоговых доходов, за исключением ввозных таможенных пошлин</td><td>14 % налоговых доходов, за исключением таможенных платежей и доходов целевых бюджетных фондов</td><td colspan="3">14 % налоговых платежей, за исключением контролируемых Государственным таможенным комитетом</td></tr>
<tr><td>Составные части ФФПР</td><td>Нуждающиеся и особо нуждающиеся в поддержке (без указания соотношения)</td><td>56,04 % средств - нуждающимся, 43,96% - особо нуждающимся в поддержке</td><td colspan="2">65,79 % средств – нуждающимся в поддержке, 34,21 % - особо нуждающимся в поддержке</td><td colspan="3">НЕТ</td><td colspan="2">Первая часть (обеспеченность ниже среднего)- 80 %, вторая часть (высокодатационные)- 20 %</td></tr>
</table>

База по доходам	Отчетные данные 1993 г.		Отчетные данные 1994 г. в условиях 1996 г.	Отчетные данные 1995 г. в условиях 1997 г.	Отчетные данные 1996 г. в условиях 1998 г.	Отчетные данные 1997 г. в условиях 1999 г.	Отчетные данные МРС РФ 98г. в условиях 2000г. с поправкой на налоговый потенциал (ВРП)	Налоговый потенциал (ВРП
База по расходам			Отчетные данные 1991 г., доведенные до 1994 г. и с пересчетом на условия 1996 г.	Отчетные данные 1991 г., доведенные до 1995 г. и с пересчетом на условия 1997 г.	Отчетные данные 1991 г., доведенные до 1996 г. и с пересчетом на условия 1998 г.	ИБР по отчетным данным о расходах 1997г. по группам регионов	ИБР по регионам на основе нормативов и коэффициентов удорожания	
Группировка регионов	Деление на экономические районы для расчета поправочного коэффициента (отношение среднего душевого расхода по бюджетам регионов, входящих в экономический район, к среднему душевому доходу всех регионов РФ)			3 группы в зависимости от отдаленности от центральных районов страны, длительности отопительного сезона, ограниченности сроков завоза товаров		Те же 3 группы + экономически районы + районы Северного Кавказа	Не применяется	

Критерии определения объема трансфертов	1) доведение душевого дохода по бюджету региона до среднего по бюджетам всех регионов (с учетом поправочного коэффициента) – нуждающиеся в поддержке; 2) доведение доходов до текущих расходов – особо нуждающиеся в поддержке	1) доведение душевого дохода по бюджету региона до среднего по бюджетам регионов группы; 2) доведение доходов до текущих расходов	Доведение душевого дохода по бюджету до приведенных среднедушевых бюджетных доходов	1) Выравнивание приведенных доходов на душу населения (потенциала) относительно среднего уровня; 2) Приведение доходов на душу населения до минимально гарантированного уровня

Источник: Федеральный бюджет и регионы. М.: Диалог, 1999, 2001 стр. 57, 61

Приложение 6

Налоговые поступления в консолидированный бюджет регионов в 2000-2002 гг.

Виды налогов	сборы (% ВВП)			доля в налоговых доходах (%)		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Налог на прибыль (доход) предприятий и организаций	23,4	2,1	2,4	1,7	28,9	28,6
Подоходный налог с физических лиц	21,4	2,3	2,7	1,5	32,1	33,3
Налог на добавленную стоимость	14,5	0,0	0,0	1,0	0,2	0,0
Акцизы	5,2	0,4	0,5	0,4	5,6	5,8
Налог с продаж	8,7	0,6	0,6	0,6	8,4	7,3
Налоги на совокупный доход	2,6	0,2	0,4	0,2	3,4	4,8
Налоги на имущество	4,3	0,2	0,2	0,3	2,8	3,0
Платежи за пользование природными ресурсами	8,8	0,7	1,1	0,6	9,4	13,2
Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы	9,3	0,5	0,0	0,7	7,0	0,1

Источник: Экономическая экспертная группа. Обзор экономических показателей/ www.cir.ru

Приложение 7

Федеральная финансовая помощь бюджетам субъектов Федерации в 1992-2002 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Дотации и субвенции	0.00	0.02	0.09	0.06	0.09	0.13	0.10	0.06	0.15	0.54	0.34
Субвенции	0.79	0.69	0.42	0.12	0.12	0.09	0.02	0.20	-	-	-
Трансферты из ФФПР	0.00	0.00	0.36	1.17	1.04	1.22	1.12	0.99	0.96	1.14	1.62
Субсидии и субвенции из Фонда компенсация	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.37	0.45
Государственная поддержка дорожного хозяйства	-	-	-	-	-	-	-	0.18	0.11	0.27	0.33
Средства, передаваемые по взаимным расчетам	0.61	1.95	2.54	0.42	0.81	0.43	0.36	0.14	0.28	0.05	0.00
Прочие виды помощи	0.09	0.03	0.02	0.06	0.28	0.64	0.00	-0.20	0.03	0.19	0.29
Всего: средства, передаваемые бюджетам других уровней властей	1.49	2.70	3.40	1.80	2.30	2.50	1.60	1.36	1.54	2.56	3.03

Источник: Кадочников П. Воздействие межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей // Финансы № 5, 2002, с.115

Приложение 8

Доля некоторых показателей бюджетов субъектов Федерации в консолидированном бюджете Российской Федерации в 1992-2000 гг. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Налоговые доходы	44,2%	53,1%	53,4%	47,6%	49,5%	53,1%	54,0%	48,9%	43,5%	37,4%
Доходы	44,0%	58,0%	53,9%	52,6%	53,8%	57,5%	56,6%	49,2%	50,6%	48,8%
Расходы	34,0%	40,3%	37,7%	43,4%	45,4%	48,1%	48,4%	46,9%	54,4%	56,6%

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭПП/ /www.iet.ru/trend/2001/08.htm#_ftnref3

Приложение 9

Исполнение бюджета Нижегородской области в 1998 году (тыс. руб.)

ДОХОДЫ						
Наименование доходов	План на год	Исполнено в 1 полугод	Исполнено во 2 полугод	% исполнения к плану		
				1 пол.	2 пол.	Всего
Налоговые доходы	2474112	797510	1944844	32.2	78.6	111.0
Налог на прибыль	1074952	312610	870631	29.0	81.0	110.0
Подох.налог с физ. лиц	136100	51725	72828	38.0	53.5	91.5
НДС	435300	124719	502857	28.6	115.5	144.0
Акцизы	140845	49046	68224	34.8	48.4	83.2
Лиценз. и регистр. сборы	5800	4251	2888	73.3	49.7	123.0
Налог на имущ.предпр.	519306	206130	328474	39.7	63.3	103.0
Плата за недра	50	18	18	36.0	36.0	72.0
Водный налог	3000	55	26	1.8	0.8	2.6
Земельный налог	39774	4489	12215	11.2	30.7	42.0
Неналоговые доходы	593142	162617	264984	27.4	44.6	72.0
Доходы от гос-собств.	74527	37654	25692	50.5	34.5	85.0
Доходы от продажи госимущества	45500	987	12973	2.2	28.5	30.7
Администр. платежи	72152	28115	37951	39.0	52.6	91.6
Штрафные санкции	390	230	381	59.0	97.6	156.6
Проч. неналог.доходы	400753	95628	187984	23.9	47.0	71.0
Трансферты	284500	147900	93971	52.0	33.0	85.0
Доходы от бюджетных фондов	164033	47007	68441	28.6	41.7	70.3
Всего доходов	3907381	1214413	2495858	31.0	64.0	95.0

РАСХОДЫ						
Наименование расходов	План на год	Исполнено в 1 полугод	Исполнено во 2 полугод	Исполнено к плану		
				1 пол.	2 пол.	Всего
Государств. упр-ие	76749	31037	41453	40.6	54.2	94.8
Правоохран. деят-ть	237824	69356	100967	29.2	42.4	71.6
Пром-ть, энергетика,	88283	4823	51365	5.5	58.2	63.7

строительство						
С/хоз-во и рыболов-ство	264274	43923	173418	16.6	65.6	82.2
Охрана окруж. среды	3226	358	1273	11.0	39.5	50.5
Транспорт	387148	174645	183436	45.0	47.4	92.4
ЖКХ	112753	1288	41236	1.1	36.6	37.7
Предупр-ие и ликви-дация ЧВС	17448	4154	10283	23.8	59.0	82.8
Образование	223688	61832	114045	27.6	51.0	78.6
Культура и искус-ство	43270	13909	20670	32.1	47.8	80.0
СМИ	11094	2850	5357	25.7	48.3	74.0
Здравоохр-ие и физ.культура	142433	64976	64412	45.6	45.2	90.7
Социальная полити-ка	515913	163098	98320	31.6	19.0	50.6
Финансовая помощь бюджетам др.уровней	1829006	54018	915647	30.0	50.0	80.0
Всего расходов	5097780	1615496	2089023	31.7	41.0	72.7

Приложение 10

Базовые и расчетные показатели бюджета Нижегородской области в разрезе территорий за 1998 и 1999 гг.

№	Наим-ие терр-ии	Эконом. мощность		% исп-ия	Мощность		Относ.расх. 99
		Прогноз 98	Ис-полн.98		Эконом. 99	Бюджет .99	
1	**Ардатовский**	0.394	0.238	-39.5	0.520	0.983	0.959
2	**Арзамасский**	0.362	0.343	-5.3	0.230	0.326	0.328
3	**Б-Болдинский**	0.768	0.827	+7.7	0.786	1.156	1.052
4	**Б-Мурашкинский**	1.142	0.701	-38.6	0.877	1.372	1.052
5	**Бутурлинский**	1.060	0.880	-17.0	0.901	1.214	1.232
6	**Вадский**	1.87	1.165	+7.2	2.001	1.246	1.281
7	**Варнавинский**	0.432	0.408	-5.6	0.553	1.140	1.132
8	**Вачский**	0547	0.425	-22.3	0.762	1.141	1.138
9	**Ветлужский**	1.377	1.056	-23.3	1.088	1.087	1.104
10	**Вознесенский**	0.507	0.354	-30.1	0.561	1.114	1.020
11	**Воротынский**	1.285	0.969	-14.6	0.832	0.923	0.906
12	**Воскресенский**	0.547	0.458	-16.2	0.573	1.055	1.041
13	**Гааинский**	0.487	0.255	-47.6	0.485	1.055	1.041
14	**Володарский**	0.704	1.080	+53.4	1.164	0.807	0.788
15	**Д-Константи-новский**	0.744	0.731	-1.8	0.823	1.081	1.062
16	**Дивеевский**	0.999	1.002	+0.3	1.274	1.243	1.258
17	**Княгининский**	1.256	1.070	-14.8	1.181	1.361	1.343
18	**Ковернинский**	0.880	0.757	-14.0	0.871	0.981	0.970
19	**Кр-Баковский**	0.621	0.615	-1.0	0.803	-916	0.908
20	**Кр-Октябрьский**	0.834	0.371	-55.5	0.594	1.250	1.237
21	**Лукояновский**	0.677	0.554	-18.1	0.676	0.872	0.873
22	**Лысковский**	1.195	1.096	-8.3	1.461	0.855	0.873
23	**Навашинский**	0.836	0.800	-4.3	1.102	1.051	1.049
24	**Первомайский**	1.328	0.890	-33.0	1.198	0.961	0.962

25	**Перевозский**	1.171	1.094	-6.6	0.973	1.153	1.151
26	**Пильненский**	0.720	0.743	+3.2	0.709	1.018	1.010
27	**Починковский**	1.515	1.616	+6.7	1.472	0.882	0.974
28	**Семеновский**	1.103	1.137	+3.1	1.187	0.979	1.000
29	**Сергачский**	0.968	0.692	-28.5	1.043	0.998	1.026
30	**Сеченовсикй**	1.493	2.296	+53.8	1.341	1.148	1.157
31	**Сосновский**	0.824	0.953	+16.9	1.109	1.070	1.072
32	**Спасский**	0.710	0.470	-33.8	0.521	1.105	1.080
33	**Тонкинский**	0.605	0.488	-19.4	0.593	1.341	1.307
34	**Тоншаевский**	0.779	0.623	-20.0	0.643	1.284	1.244
35	**Уренский**	0.689	0.755	+9.6	0.884	1.071	1.070
36	**Чкаловский**	3.419	6.305	+84.4	1.234	1.163	1.197
37	**Шарангский**	1.153	0.736	-36.2	0.727	1.176	1.144
38	**Шатковский**	0.831	0.947	+14.0	0.972	1.044	1.052
39	**Шахунский**	0.821	0.782	-4.8	0.971	1.051	1.047
40	**Сокольское**	0.647	0.476	-26.5	0.592	1.100	1.105
41	**Арзамас**	1.929	2.265	+17.4	2.607	1.211	1.206
42	**Балахна**	0.797	0.957	+20.1	1.368	0.615	0.613
43	**Богородск**	0.520	0.512	-1.5	0.722	0.606	0.619
44	**Бор**	0.913	0.971	+6.4	1.071	0.580	0.641
45	**Выкса**	1.217	0.837	-31.2	1.196	0.570	0.562
46	**Городец**	1.344	1.410	+4.9	1.617	0.890	0.893
47	**Дзержинск**	1.861	2.252	+21.0	2.130	0.957	1.031
48	**Кстово**	1.363	1.274	-6.5	1.336	0.601	0.660
49	**Кулебаки**	0.247	0.195	-20.9	0.357	0.523	0.533
50	**Павлово**	0.553	0.597	+7.9	0.839	0.531	0.544
51	**Нижний Новго-род**	2.765	2.842	+2.8	2.869	1.209	1.269

Приложение 11

Расчет трансферта бюджета Нижегородской области прогноз 1998 года (по методике Концепции реформирования межбюджетных отношений) областного департамента финансов (тыс.руб.)

№	Наименоание	Доходы		Расходы		Трансферт	
		суммарные	удельные	суммарные	удельные	всего	Дотация
1	**Ардатовский**	15918	1.63	56657	1.743	27698.5	29720
2	**Арзамасский**	49712	0.450	109754	2.272	27504.8	20129
3	**Б-Болдинский**	8376	2.470	33806	2.581	18084.9	15156
4	**Б-Мурашкинский**	11807	2.810	32057	2.357	11814.8	19419
5	**Бутурлинский**	14575	2.340	38278	2.187	13437.6	18826
6	**Вадский**	17980	2.620	36521	2.268	7145.8	18826
7	**Варнавинский**	5860	1.710	30673	2.239	18808.8	14327
8	**Вачский**	13259	1.980	56264	2.181	30994.8	30430
9	**Ветлужский**	23346	1.60	48536	2.289	10277.6	8407
10	**Вознесенский**	8809	1.990	45388	2.026	27633.3	26995
11	**Воротынский**	24918	1.600	67813	2.802	25082.4	8644
12	**Воскресенский**	11865	1.880	56394	2.051	33053.5	28181
13	**Гааинский**	13262	1.580	36963	2.339	14103.7	13617
14	**Володарский**	27299	1.480	61777	1.025	16443.3	29720
15	**Д-Константиновск.**	13736	1.990	51208	2.040	25914.8	24510
16	**Дивеевский**	15926	2.870	41524	2.257	14383.5	23800
17	**Княгининский**	13593	2.450	35490	2.668	12321.8	13498
18	**Ковернинский**	17107	1.950	42102	1.776	13260.4	20011
19	**Кр-Баковский**	12468	1.560	42407	1.690	19945.9	19655
20	**Кр-Октябрьский**	8955	2.590	39589	2.749	22329.1	21905
21	**Лукояновский**	20839	1.590	68031	1.933	30844.0	27233
22	**Лысковский**	38230	1.690	71958	1.571	10173.7	22971
23	**Навашинский**	18956	2.290	61328	2.065	27574.0	32917
24	**Первомайский**	25346	1.820	51182	1.954	9783.8	9117
25	**Перевозский**	15124	2.21	41475	2.242	15501.9	18471
26	**Пильненский**	13505	2.040	54280	2.056	28955.0	27707

27	**Починковский**	41637	1.500	70631	1.951	4346.4	4618
28	**Семеновский**	39642	1.660	103751	1.873	36166.6	31377
29	**Сергачский**	39085	1.570	70611	1966	15750.8	25102
30	**Сеченовсикй**	13788	2.300	33317	1.960	10157.3	15038
31	**Сосновский**	15437	1.870	45846	1.918	188865.8	23444
32	**Спасский**	8525	2.200	33511	2.377	17599.9	16695
33	**Тонкинский**	6716	2.320	27130	2.224	14510.0	14919
34	**Тоншаевский**	8339	2.240	40759	2.180	24206.9	22260
35	**Уренский**	22164	2.280	60949	1.732	22854.3	32325
36	**Чкаловский**	39921	3.570	62963	2.217	0.0	23326
37	**Шарангский**	10469	2.780	46372	3.155	26198.3	15274
38	**Шатковский**	17923	1.650	50643	1.677	19657.5	20366
39	**Шахунский**	31086	1.920	75832	1.505	23508.7	34930
40	**Сокольское**	11338	1.980	58711	3.106	35827.9	21550
41	**Арзамас**	152041	1.930	246450	2.202	0.0	41324
42	**Балахна**	84924	0.710	154814	1.718	18255.3	0.0
43	**Богородск**	41952	1.240	113617	1.625	41705.8	56124
44	**Бор**	129358	1.200	240542	1.840	318905	76845
45	**Выкса**	131640	1.040	142838	1.515	0.0	0.0
46	**Городец**	134455	1.540	221547	2.122	8278.4	55177
47	**Дзержинск**	267879	1.580	615144	2.112	169032.4	0.0
48	**Кстово**	212495	1.180	214059	1.846	0.0	0.0
49	**Кулебаки**	23902	0.870	107360	1.732	61089.7	57664
50	**Павлово**	77595	0.870	203319	1.753	71082.0	51506
51	**Нижний Новго-род**	2591406	2.16	2438397	1.770	0.0	0.0

Приложение 12

Суммарные удельные доходы, рассчитанные по разным методикам, в разрезе территорий Нижегородской области на 1998 год (тыс.руб.)

№	Наим-ие районов и городов	Суммарные удельные доходы			
		Факт	Нормативы	Концепция	"Жесткая" методика
1	**Ардатовский**	1.63	1.713	1.568	1.446
2	**Арзамасский**	0.450	0.457	0.603	0.604
3	**Б-Болдинский**	2.470	2.232	2.693	2.025
4	**Б-Мурашкинский**	2.810	2.059	2.251	2.289
5	**Бутурлинский**	2.340	1.935	2.032	2.160
6	**Вадский**	2.620	2.252	1.895	2.328
7	**Варнавинский**	1.710	1.793	2.037	1.842
8	**Вачский**	1.980	1.841	2.002	1.897
9	**Ветлужский**	1.60	1.807	1.688	1.681
10	**Вознесенский**	1.990	1.796	2.018	1.913
11	**Воротынский**	1.600	1.439	2.279	1.698
12	**Воскресенский**	1.880	1.785	2.057	1.880
13	**Гааинский**	1.580	1.989	1.611	1.794
14	**Володарский**	1.480	1.449	1.260	1.745
15	**Д-Константиновский**	1.990	1.847	2.046	1.888
16	**Дивеевский**	2.870	2.316	2.358	2.163
17	**Княгининский**	2.450	2.089	2.362	2.143
18	**Ковернинский**	1.950	1.601	1.665	1.843
19	**Кр-Баковский**	1.560	1.512	1.572	1.812
20	**Кр-Октябрьский**	2.590	2.493	2.619	2.012
21	**Лукояновский**	1.590	1.632	1.693	1.756
22	**Лысковский**	1.690	1.493	1.411	1.628
23	**Навашинский**	2.290	1.818	2.110	1.957
24	**Первомайский**	1.820	1.604	1.845	1.883
25	**Перевозский**	2.21	1.830	2.050	1.998
26	**Пильненский**	2.040	1.947	2.087	1.940

27	**Починковский**	1.500	1.645	1.492	1.597
28	**Семеновский**	1.660	1.473	1.746	1.736
29	**Сергачский**	1.570	1.614	1.339	1.700
30	**Сеченовсикй**	2.300	2.007	2.019	2.064
31	**Сосновский**	1.870	1.706	1.678	1.870
32	**Спасский**	2.200	1.863	2.264	1.905
33	**Тонкинский**	2.320	2.371	2.286	2.040
34	**Тоншаевский**	2.240	1.991	2.344	2.019
35	**Уренский**	2.280	1.792	2.011	1.986
36	**Чкаловский**	3.570	1.796	2.749	3.090
37	**Шарангский**	2.780	2.319	3.523	2.555
38	**Шатковский**	1.650	1.592	1.627	1.786
39	**Шахунский**	1.920	1.611	1.693	1.885
40	**Сокольское**	1.980	1.999	2.735	1.897
41	**Арзамас**	1.930	1.474	1.561	1.915
42	**Балахна**	0.710	0.817	0.913	0.786
43	**Богородск**	1.240	1.003	1.034	1.665
44	**Бор**	1.200	1.039	0.857	1.350
45	**Выкса**	1.040	0.615	1.040	1.144
46	**Городец**	1.540	1.249	1.091	1.643
47	**Дзержинск**	1.580	1.317	1.000	1.614
48	**Кстово**	1.180	1.014	1.180	1.273
49	**Кулебаки**	0.870	0.835	0.902	1.671
50	**Павлово**	0.870	0.915	0.974	1.107
51	**Нижний Новгород**	2.16	1.559	2.160	2.148

Приложение 13

Экономическая и бюджетная мощности, относительные показатели расходов, рассчитанные по Закону о бюджете Нижегородской области 1999 года

№	Наим-ие районов и городов	Эконом. мощ-ность	Бюдж.мощность	Относ. показ. расходов
1.	**Кулебаки**	0.292	0.498	0.493
2.	**Арзамасский**	0.418	0.292	0.302
3.	**Варнавинский**	0.498	1.125	1.146
4.	**Воскресенский**	0.511	1.053	1.049
5.	**Тоншаевский**	0.538	1.168	1.169
6.	**Ардатовский**	0.553	1.033	1.015
7.	**Вознесенский**	0.557	1.140	1.136
8.	**Краснобаковский**	0.600	0.894	0.891
9.	**Богородск**	0.652	0.614	0.630
10.	**Выкса**	0.678	0.390	0.407
11.	**Вачский**	0.689	1.152	1.166
12.	**Тонкинский**	0.698	1.377	1.379
13.	**Спасский**	0.703	1.165	1.161
14.	**Лукояновский**	0.704	0.977	0.977
15.	**Павлово**	0.719	0.528	0.538
16.	**Д-Константиновский**	0.719	1.034	1.024
17.	**Балахна**	0.724	0.515	0.558
18.	**Сокольское**	0.740	1.158	1.151
19.	**Шахунский**	0.799	0.960	0.975
20.	**Пильненский**	0.817	1.080	1.118
21.	**Володарский**	0.836	0.776	0.782
22.	**Шатковский**	0.840	1.000	1.017
23.	**Краснооктябрьский**	0.846	1.478	1.459
24.	**Семеновский**	0.846	0.919	0.949
25.	**Бор**	0.859	0.615	0.623
26.	**Ковернинский**	0.891	0.968	0.979
27.	**Б-Болдинский**	0.906	1.287	1.270

28.	**Шарангский**	0.914	1.280	1.262
29.	**Сергачский**	0.939	0.979	1.006
30.	**Навашинский**	0.978	1.063	1.056
31.	**Уренский**	0.992	1.045	1.063
32.	**Б-Мурашкинский**	1.015	1.343	1.353
33.	**Первомайский**	1.057	0.960	0.977
34.	**Лысковский**	1.061	0.891	0.875
35.	**Сосновский**	1.082	1.058	1.076
36.	**Гагинский**	1.090	1.259	1.278
37.	**Княгининский**	1.191	1.324	1.364
38.	**Кстово**	1.225	0.583	0.616
39.	**Перевозский**	1.280	1.160	1.193
40.	**Воротынский**	1.302	0.915	0.945
41.	**Сеченовский**	1.311	1.217	1.221
42.	**Арзамас**	1.367	0.965	0.991
43.	**Городец**	1.445	0.793	0.285
44.	**Починковский**	1.453	1.012	1.040
45.	**Чкаловский**	1.499	1.075	1.094
46.	**Ветлужский**	1.530	1.138	1.167
47.	**Дзержинск**	1.647	0.828	0.878
48.	**Дивеевский**	1.746	1.272	1.254
49.	**Вадский**	1.807	1.284	1.284
50.	**Бутурлинский**	2.027	1.241	1.277
51.	**Нижний Новгород**	2.367	1.107	1.073

Приложение 14

Основные абсолютные и относительные показатели бюджета Нижегородской области в разрезе территорий на 2000 год (удельные показатели, тыс. руб.)

№	Наименование	Доходы		Расходы	Мощность		Относит. показатель расходов
		закрепл-ые	суммарные		эконом-ая	бюджетная	
1	**Ардатовский**	0.411	1.730	1.938	0.520	0.983	0.959
2	**Арзамасский**	0.237	0.574	0.663	0.230	0.326	0.328
3	**Б-Болдинский**	0.622	2.034	2.326	0.786	1.156	1.052
4	**Б-Мурашкинский**	0.694	2.415	2.741	0.877	1.372	1.356
5	**Бутурлинский**	0.713	2.136	1.489	0.901	1.214	1.232
6	**Вадский**	1.583	2.193	2.589	2.001	1.246	1.281
7	**Варнавинский**	0.438	2.006	2.288	0.553	1.140	1.132
8	**Вачский**	0.603	2.009	2.300	1.762	1.141	1.138
9	**Ветлужский**	0.861	1.913	2.232	1.088	1.087	1.104
10	**Вознесенский**	0.444	1.961	2.228	0.561	1.114	1.102
11	**Воротынский**	0.658	1.625	1.832	0.832	0.923	0.906
12	**Воскресенский**	0.453	1.767	1.982	0.573	1.004	0.981
13	**Гааинский**	0.384	1.856	2.103	0.485	1.055	1.041
14	**Володарский**	0.921	1.420	1.592	1.164	0.807	0.788
15	**Д-Константиновск.**	0.651	1.902	2.146	0.823	1.081	1.062
16	**Дивеевский**	1.008	2.188	2.542	1.274	1.243	1.258
17	**Княгининский**	0.934	2.396	2.714	1.181	1.361	1.343
18	**Ковернинский**	0.689	1.726	1.960	0.871	0.981	0.970
19	**Кр-Баковский**	0.635	1.613	1.836	0.803	0.916	0.908
20	**Кр-Октябрьский**	0.470	2.200	2.499	0.594	1.250	1.237
21	**Лукояновский**	0.535	1.534	1.765	0.676	0.872	0.873
22	**Лысковский**	1.156	1.504	1.765	1.461	0.855	0.873
23	**Навашинский**	0.872	1.850	2.121	1.102	1.051	1.049
24	**Первомайский**	0.948	1.691	1.944	1.198	0.961	0.962

25	**Перевозский**	0.738	2.029	2.326	0.933	1.153	1.151
26	**Пильненский**	0.561	1.791	2.042	0.709	1.018	1.010
27	**Починковский**	1.164	1.552	1.969	1.472	0.882	0.974
28	**Семеновский**	0.939	1.723	2.021	1.187	0.979	1.000
29	**Сергачский**	0.825	1.757	2.073	1.043	0.998	1.026
30	**Сеченовсикй**	1.061	2.021	2.339	1.341	1.148	1.157
31	**Сосновский**	0.877	1.883	2.166	1.109	1.070	1.072
32	**Спасский**	0.412	1.945	2.182	0.521	1.105	1.080
33	**Тонкинский**	0.469	2.360	2.641	0.593	1.341	1.307
34	**Тоншаевский**	0.509	2.259	2.515	0.643	1.284	1.244
35	**Уренский**	0.699	1.885	2.162	0.884	1.071	1.070
36	**Чкаловский**	0.976	2.047	2.420	1.234	1.163	1.197
37	**Шарангский**	0.575	2.070	2.312	0.727	1.176	1.144
38	**Шатковский**	0.769	1.837	2.127	0.972	1.044	1.052
39	**Шахунский**	0.768	1.849	2.116	0.971	1.051	1.047
40	**Сокольское**	0.468	1.936	2.234	0.592	1.100	1.105
41	**Арзамас**	2.062	2.132	2.438	2.607	1.211	1.206
42	**Балахна**	1.082	1.082	1.239	1.368	0.615	0.613
43	**Богородск**	0.571	1.066	1.251	0.722	0.606	0.619
44	**Бор**	0.847	1.020	1.295	1.071	0.580	0.641
45	**Выкса**	0.946	1.003	1.136	1.196	0.570	0.562
46	**Городец**	1.279	1.566	1.805	1.6117	0.890	0.893
47	**Дзержинск**	1.685	1.685	2.084	2.130	0.957	1.031
48	**Кстово**	1.057	1.058	1.333	1.336	0.601	0.660
49	**Кулебаки**	0.282	0.920	1.077	0.357	0.523	0.533
50	**Павлово**	0.664	0.935	1.100	1.839	0.531	0.544
51	**Нижний Новго-род**	2.127	2.127	2.565	2.689	1.209	1.269
			V = 23.7%				

Приложение 15

Рекомендуемые абсолютные и относительные показатели к бюджету Нижегородской области в резрезе территорий на 2000 год (удельные показатели, тыс. руб.)

№	Наименование	Доходы		Расходы	Мощность		Относит. показатель расходов
		закрепл-ые	суммарные		эконом-ая	бюджетная	
1	**Ардатовский**	0.194	1.730	1.938	0.246	0.983	0.959
2	**Арзамасский**	0.237	0.574	0.633	0.230	0.326	0.328
3	**Б-Болдинский**	0.695	1.821	2.326	0.878	1.035	1.052
4	**Б-Мурашкинский**	0.760	2.211	2.741	0.960	1.256	1.356
5	**Бутурлинский**	0.888	2.136	2.489	1.122	1.214	1.232
6	**Вадский**	1.583	2.204	2.623	2.001	1.252	1.298
7	**Варнавинский**	0.369	2.006	2.288	0.466	1.140	1.132
8	**Вачский**	0.386	2.009	2.300	0.488	1.141	1.138
9	**Ветлужский**	0.861	1.913	2.351	1.088	1.087	1.163
10	**Вознесенский**	0.312	1.961	2.228	0.394	1.114	1.102
11	**Воротынский**	0.695	1.625	1.832	0.879	0.923	0.906
12	**Воскресенский**	0.427	1.767	1.982	0.462	1.004	0.981
13	**Гааинский**	0.212	1.735	1.966	0.268	0.986	0.973
14	**Володарский**	0.921	1.420	1.592	1.164	0.807	0.788
15	**Д-Константиновск.**	0.620	1.902	2.146	0.784	1.081	1.062
16	**Дивеевский**	1.008	2.202	2.574	1.274	1.251	1.274
17	**Княгининский**	0.934	1.836	2.122	1.181	1.043	1.050
18	**Ковернинский**	0.600	1.726	1.960	0.759	0.981	0.970
19	**Кр-Баковский**	0.530	1.613	1.836	0.670	0.916	0.908
20	**Кр-Октябрьский**	0.367	1.621	1.842	0.464	0.921	0.912
21	**Лукояновский**	0.497	1.534	1.765	0.628	0.872	0.873
22	**Лысковский**	1.001	1.504	1.765	1.265	0.805	0.873
23	**Навашинский**	0.872	1.963	2.246	1.102	1.115	1.111

24	**Первомайский**	0.948	1.814	2.094	1.198	1.031	1.036
25	**Перевозский**	0.857	2.029	2.326	1.084	1.153	1.151
26	**Пильненский**	0.600	1.791	2.042	0.759	1.018	1.010
27	**Починковский**	1.164	1.980	2.060	1.472	1.125	1.019
28	**Семеновский**	0.939	1.741	2.041	1.187	0.989	1.010
29	**Сергачский**	0.567	1.724	2.033	0.717	0.998	1.026
30	**Сеченовсикй**	1.061	2.033	2.371	1.341	1.155	1.173
31	**Сосновский**	0.877	1.894	2.192	1.109	1.076	1.085
32	**Спасский**	0.356	1.945	2.182	0.513	1.105	1.080
33	**Тонкинский**	0.386	1.941	2.174	0.488	1.103	1.076
34	**Тоншаевский**	0.509	1.663	1.872	0.643	0.945	0.926
35	**Уренский**	0.645	1.885	2.162	0.816	1.071	1.070
36	**Чкаловский**	0.976	2.057	2.452	1.234	1.169	1.213
37	**Шарангский**	0.673	2.070	2.312	0.851	1.176	1.144
38	**Шатковский**	0.769	1.846	2.153	0.972	1.049	1.065
39	**Шахунский**	0.645	1.849	2.116	0.827	1.051	1.047
40	**Сокольское**	0.256	1.936	2.234	0.531	1.100	1.105
41	**Арзамас**	2.062	2.144	2.470	2.607	1.218	1.222
42	**Балахна**	1.082	1.084	1.241	1.368	0.616	0.614
43	**Богородск**	0.476	1.066	1.251	0.602	0.606	0.619
44	**Бор**	0.847	1.034	1.321	1.071	0.588	0.654
45	**Выкса**	0.946	1.014	1.162	1.196	0.576	0.575
46	**Городец**	1.279	1.575	1.807	1.617	0.895	0.894
47	**Дзержинск**	1.685	1.685	2.084	2.130	0.957	1.031
48	**Кстово**	1.057	1.058	1.333	1.336	0.601	0.660
49	**Кулебаки**	0.286	0.920	1.077	0.362	0.523	0.533
50	**Павлово**	0.617	0.935	1.100	0.780	0.531	0.544
51	**Нижний Нов-город**	2.127	2.127	2.565	2.689	1.209	2.127

Приложение 16

Рекомендуемые значения доходов и расходов бюджета Нижегородской области в разрезе территорий на 2000 год (тыс. руб.)

№	Наименование	Доходы		Расходы
		закрепленные	суммарные	
1	**Ардатовский**	6286	5609	62795
2	**Арзамасский**	37731	91267	105456
3	**Б-Болдинский**	9257	24256	30983
4	**Б-Мурашкинский**	10500	30549	37869
5	**Бутурлинский**	16065	38646	45030
6	**Вадский**	25494	35491	41685
7	**Варнавинский**	5062	27510	31385
8	**Вачский**	10091	52507	60122
9	**Ветлужский**	18409	40885	47703
10	**Вознесенский**	6947	43674	49601
11	**Воротынский**	5302	39740	44790
12	**Воскресенский**	11672	48289	54175
13	**Гааинский**	3414	27939	38841
14	**Володарский**	55108	84951	95241
15	**Д-Константиновск.**	15900	48770	55045
16	**Дивеевский**	17278	40276	47085
17	**Княгининский**	30094	25187	29106
18	**Ковернинский**	14135	40667	46165
19	**Кр-Баковский**	13328	40561	46164
20	**Кр-Октябрьский**	5581	24652	28013
21	**Лукояновский**	17716	54682	62915
22	**Лысковский**	46267	69526	81581
23	**Навашинский**	25219	56780	64966
24	**Первомайский**	24686	47242	54534
25	**Перевозский**	16356	38728	44383
26	**Пильненский**	16222	48423	55201
27	**Починковский**	42569	72426	75353
28	**Семеновский**	51230	95008	111379
29	**Сергачский**	22713	69060	81438
30	**Сеченовсикй**	18353	35163	41009
31	**Сосновский**	20825	44996	52075
32	**Спасский**	5166	28232	31672
33	**Тонкинский**	4758	23925	26797

34	**Тоншаевский**	9461	30912	34797
35	**Уренский**	22523	65813	75486
36	**Чкаловский**	27649	58273	69463
37	**Шарангский**	9901	30456	34007
38	**Шатковский**	23309	55965	65273
39	**Шахунский**	32588	92148	105436
40	**Сокольское**	4708	35596	41089
41	**Арзамас**	228378	237409	273508
42	**Балахна**	165025	165288	189228
43	**Богородск**	50579	113293	132899
44	**Бор**	278271	201448	257363
45	**Выкса**	150705	161586	185172
46	**Городец**	173951	214167	245714
47	**Дзержинск**	470140	470140	566950
48	**Кстово**	196152	196152	247326
49	**Кулебаки**	30475	98009	114717
50	**Павлово**	114993	174816	205061
51	**Нижний Новгород**	2902807	2902807	3500000

Содержание

Введение 3

Глава 1. Теоретические аспекты «бюджетного федерализма» 7

1.1. Характеристика бюджетного федерализма как политико- экономической категории. Институциональные аспекты бюджетного федерализма 7

1.1.1. Оптимальная децентрализация и разделение фискальных функций в системе межправительственных отношений 18

1.1.2. Финансирование предписанных полномочий в правительственной вертикали 26

1.2. Анализ моделей бюджетного федерализма в историческом и региональном разрезе 46

1.3. Теории бюджетного федерализма 50

Глава 2. Методологический анализ модели бюджетного федерализма в России 68

2.1. Характеристика бюджетной системы СССР и советской модели бюджетного федерализма 68

2.2. Советская фискальная система как фактор, определяющий процесс реформирования российской бюджетной системы 87

2.3. Анализ развития модели бюджетного федерализма в РФ 91

2.4. Проявления оппортунизма в сфере межбюджетных отношений как стимул институционального развития 124

Глава 3. Принципы развития российской модели бюджетного федерализма 131

3.1. Межбюджетные отношения в России и теории бюджетного федерализма 131

3.2. Методы усовершенствования распределения расходных и доходных полномочий в российской системе межбюджетных отношений 136

3.3. Принципы организации системы межбюджетной 149

финансовой помощи

Глава 4. Разработка механизма управления финансово-экономическими процессами на внутрирегиональном уровне 158

4.1. Проблемы формирования и исполнения экономических и финансовых показателей с учетом специфики отношений «область-территория» 158

4.2. Методические подходы к реализации горизонтального выравнивания основных экономических и финансовых показателей территорий 188

4.3. Оценка внутрирегиональных источников финансирования как показатель эффективности местной экономической политики 198

Глава 5. Практическая реализация механизмов горизонтального балансирования экономических и финансовых показателей 218

5.1. Условия результативности применения методов выравнивания финансово-экономического потенциала 218

5.2. Балансирование параметров, характеризующих доходную базу и потребности территорий, как инструмент стимулирования их хозяйственно-экономической деятельности 225

Список используемой литературы 273

Приложения 286