Данный файл является фрагментом электронной копии издания, опубликованного со следующими выходными данными:

УДК 338.9
ББК 65.9(23)-2
О 627

О 627 **Оптимизация территориальных систем** / под редакцией д.э.н. Суспицына С.А. / ИЭОПП СО РАН, Новосибирск, 2010. – 632 с.

Монография посвящена развитию методологии и обобщению опыта пространственного экономического анализа на разных уровнях территориальной иерархии. Изложены методы оценки неравномерности пространственного развития, измерения пространственных трансформаций экономики, межрегиональной социально-экономической дифференциации; методология и опыт анализа, моделирования и прогнозирования межрегиональных экономических взаимодействий; прогнозирование регионального развития в системе межуровневых взаимосвязей. Обобщен опыт прикладных исследований развития многорегиональной системы РФ, восточных районов страны, Сибири и отдельных ее регионов. Приведена библиография основных публикаций авторского коллектива за 2001–2009 гг.

Монография представляет интерес для научных сотрудников, специалистов федеральных и региональных органов управления, аспирантов и студентов, интересующихся проблемами региональной экономики и политики.

В написании монографии принимали участие: к.э.н. Буфетова А.Н. (гл. 4, п.4.1-4.2; гл. 5, п. 5.1), Вижина И.А. (гл. 24; гл. 25, п. 25.3; гл. 27, п. 27.2, 27.4, 27.5; гл.26, п. 26.3, 26.4), Воробьева В.В. (гл. 20, 21. 23), акад. РАН Гранберг А.Г. (введение, п. 4; гл. 7, 9), Ершов Ю.С. (гл. 6-8; гл.9, п. 9.1-9.3), к.э.н. есикова Т.Н. (гл. 19; гл.22), Золотовская Ю.Б. (гл. 26, п. 26.3), к.э.н. Ибрагимов Н.М. (гл. 7), Ионова В.Д. (введение, п. 1; гл. 20, 21, 23), д.э.н. Кибалов Е.Б. (гл. 28, п. 28.1-28.2), к.э.н. Кин А.А. (гл. 28, п. 28.1-28.2), д.э.н. Клисторин В.И. (введение, п. 2; гл. 18; гл. 28, п. 28.4), д.э.н. Коломак Е.А. (гл. 5, п. 5.3; гл. 16), д.э.н. Малов В.Ю. (введение, п. 1; гл. 20; 21; 23), д.э.н. Мелентьев Б.В. (гл. 20-21), Мельникова Л.В. (гл. 6, 8), к.э.н. Пономарев А.С. (гл. 25, п. 25.3), к.э.н. Селиверстов В.Е. (гл. 15), чл.-корр. РАН Суслов В.И. (введение, п. 4; гл. 7, п. 7.1, п. 7.4; гл. 9, п. 9.4), к.э.н. Сумская Т.В. (гл. 17), д.э.н. Суспицын с.А. (введение; гл. 1-3; гл. 4, п. 4.3; гл. 5, п. 5.2; гл. 10-14; гл.28), к.э.н. Харитонова В.Н. (гл. 24, 25; гл. 26, п. 26.1, 26.2, 26.4; гл 27, п. 27.1-27.4).

ISBN 978-5- 89655-212-0

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:
http://lib.ieie.su/docs/2010/Optimizaciya_territorialnyh_sistem_2010.pdf

Раздел IV. ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ УСЛОВИЙ НА СТРУКТУРУ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ЭКОНОМИКИ. ИНСТРУМЕНТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Данный раздел посвящен описанию тех условий и ограничений, которые определяются не столько ресурсными факторами и условиями, сколько правилами игры и вытекающей из них политики субъектов экономических отношений: государства, предприятий и населения.

В первой главе раздела дается общее описание эволюции федеративных отношений в Российской Федерации и тех условий и ограничений, которые они накладывали на региональную политику в России. Основная идея состоит в том, что от выбора модели федеративных отношений зависит выбор инструментов региональной политики и их эффективность. Следующая глава посвящена проблеме эмпирической оценки эффективности региональной политики на субфедеральном уровне. Показано, что использование ряда инструментов политики не приводили к позитивным изменениям пространственного развития России. Главным инструментом изменения социально-экономического положения регионов является бюджетная политика, в том числе межбюджетные отношения на субфедеральном уровне. Одна из глав раздела иллюстрирует исследования в этой области. Заключительная глава раздела посвящена оценке качества управления на уровне субъектов РФ и муниципальном уровне, поскольку именно на этих уровнях реализуются в конечном счете основные цели и задачи социально-экономического развития страны.

Глава 15
ТРАНСФОРМАЦИИ ФЕДЕРАЛИЗМА И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

15.1. Особенности формирования российской государственности и развития федеративных отношений в 1990-х годах

Для СССР было характерно существование нескольких типов институтов, определяющих функционирование государства: формальных, зафиксированных в законодательстве, в партийных документах, подзаконных актах, и неформальных, опиравшихся на традиции или сложившихся как реакция на жесткие условия политического процесса в стране[1]. После 1991 г. радикальному преобразованию подверглись формальные институты (хотя частично законодательство и даже подзаконные акты СССР и РСФСР действовали до конца 1990-х годов), неформальные же институты эволюционировали в гораздо меньшей степени.

Конституция РФ, принятая в 1993 г., формально уравняла в правах все субъекты Российской Федерации, разграничила полномочия Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Однако при этом возник ряд проблем, связанных, с одной стороны, с фактически неравным положением субъ-

[1] История формирования федеративных отношений в СССР и РСФСР изложена в ряде работ. См., например: Основы теории и практики федерализма. Leuven, Belgium: Институт Европейской Политики Католического университета г. Лейвена, 1999.

ектов РФ, существенно различающихся уровнем социально-экономического и, даже, политического развития, с другой – с социально-экономическим кризисом, переживаемым страной в это время. Фактическая асимметрия социально-экономического развития субъектов РФ заставила максимально расширить перечень полномочий и предметов ведения, относящихся одновременно к РФ и ее субъектам. Кризисное развитие страны и проблемы формирования российской государственности «явочным порядком» привели к введению института договорных отношений между органами власти Российской Федерации и ее субъектов[1].

Сложность формирования нового Российского государства состояла в том, что одновременно необходимо было решить три сложнейших и взаимосвязанных задачи:

– осуществить демонтаж коммунистической системы и начать коренную политическую реформу;

– осуществить коренную экономическую реформу на основе перехода к рыночным отношениям;

– осуществить кардинальную реформу федеративных отношений.

Это на самом деле должна была быть коренная, кардинальная «перестройка» в отличие от «мягкой горбачевской перестройки». Но эти процессы происходили в условиях глубокого экономического кризиса, отсутствия необходимых финансовых ресурсов (каждая реформа требует колоссальных средств для ее осуществления), отсутствия «открытого общества», отсутствия необходимого опыта управления и «демократического и рыночного» менталитета как у федеральных и региональных элит, так и у широких слоев населения.

Начало 1990-х годов можно было охарактеризовать не только как период «дикого рынка», но и как время «дикого регионализма» и нецивилизованного «конкурентного федерализма»[2]. Оказавшись в вакууме после краха прошлой политики государственного патернализма в отношении субъектов Федерации и хронического паралича нынешней власти, региональные элиты (отчасти вынужденно) встали на путь самовыживания на основе введения ограничений на межрегиональные поставки товаров и услуг, перераспределения федеральной собственности в свою пользу, введения местных законов, противоречащих федеральным. В эти годы, когда процессы возрождения национального самосознания в национальных республиках и округах также происходили зачастую «нецивилизованным путем», достаточно реальной оказалась угроза распада Федерации из-за деструктивной политики ряда региональных лидеров.

В этих условиях с позиций сохранения российской государственности важную роль сыграл принятый 31 марта 1992 г. Федеративный договор. Этот договор был подписан всеми субъектами Федерации, кроме Татарстана и Чечни[3]. В то же время он фактически зафиксировал статус России как «дого-

---

[1] См. материалы Второй Международной конференции по федерализму, Москва, 16–17 декабря 1997 г.

[2] Разные федеративные государства избирают либо «конкурентную» модель федерализма (как, например, США), либо модель «федерализма сотрудничества» (яркий пример – Германия).

[3] Эти автономные республики провозгласили себя «субъектами международного права», что фактически означало, что в составе Российской Федерации они существуют на конфедеративных принципах.

ворной Федерации», в которой взаимоотношения федерального центра и субъектов Федерации регулируются не основным Законом страны – ее Конституцией, но многочисленными двухсторонними договорами, многие положения которых реально противоречили ей.

В данной работе нет возможности подробно останавливаться на анализе тех сложных и противоречивых процессов, которые сопровождали политическое развитие страны в 1990-е годы. Отметим лишь, что в середине 2000-х годов существенно изменившаяся как политическая, так и социально-экономическая ситуация привели к тому, что в политическом плане были сделаны решительные шаги в сторону укрепления единства государства и снижения политической асимметрии субъектов РФ. Прежде всего был взят курс на фактический отказ от договорного механизма распределения полномочий между федеральным центром и субъектами РФ, и это сопровождалось несомненным прогрессом в устранении противоречий между федеральным и региональным законодательствами. Можно сказать, что Федеративный договор, сыграв свою историческую роль, практически изжил себя к началу XXI века.

С начала 2000-х годов проводилась гораздо более ответственная социально-экономическая и, особенно, бюджетная политика как на федеральном, так и региональном уровнях, принимались меры по формированию единого экономического пространства. И, наконец, федеральный центр смог аккумулировать определенные ресурсы не только для решения общефедеральных проблем, но, в определенной мере, и для стабилизации социально-экономической ситуации в регионах.

Таким образом, можно констатировать, что период слепого экспериментирования в области совершенствования федеративных отношений в России к началу нового тысячелетия был завершен. Прошедшее десятилетие доказало, что коренное совершенствование федеративных отношений в условиях глубокого экономического кризиса практически невозможно. Поэтому в существенной степени эволюцию федерализма в России определяли и будут определять именно формы и механизмы «бюджетного федерализма». Остановимся на этом вопросе подробнее.

15.2. Бюджетный федерализм в России[1]

До начала реформ советская система межуровневых финансовых взаимодействий, возможно, формально напоминала систему бюджетного федерализма, но не играла существенной роли. Прежде всего система централизованного планирования материальных потоков и цен исключала принципиальную важность бюджетных ограничений, в том числе и для органов власти различного уровня. Во-вторых, единая бюджетная система страны подразумевала централизацию всех доходов государства и их последующее распределение, в том числе и в территориальном разрезе: бюджеты республик утвержда-

[1] Более подробно вопросы эволюции бюджетного федерализма в России изложены в монографии: Пространственные трансформации в российской экономике / общ. ред. П.А. Минакира. Рос. акад. наук, Дальневосточное отд-ние, Ин-т экон. исследований. – М.: ЗАО «Экономика», 2002. 424 с.

лись в составе бюджета СССР, а бюджеты административно-территориальных единиц – в составе бюджетов республик. В-третьих, в обязанности региональных органов власти входила мобилизация доходов для всей бюджетной системы страны, что впоследствии сказалось на развале финансовой системы страны.

На первых этапах становления российской модели бюджетного федерализма явно превалировала асимметрия как в отношениях федерального центра и регионов, так и между самими субъектами Федерации. Частично это объяснялось объективными обстоятельствами: резкими различиями в уровнях социально-экономического развития регионов, их ресурсной обеспеченности и природно-климатических условий, различиями в масштабах субъектов Федерации (их географических размерах), демографических тенденций, протекающих в них. Безусловно, это объяснялось и глубиной кризисных явлений в регионах, что было связано, в том числе, и со структурными особенностями их хозяйства.

К субъективным причинам следует отнести особенности налогово-бюджетной системы России, дифференцированную политику самого федерального центра (например, как отмечалось выше, попытки блокирования процессов распада Федерации путем заключения эксклюзивных договоров с регионами, главным образом, с национальными республиками), а также использование финансовых рычагов с целью поощрения лояльных регионов и «наказания» политических противников. Следует отметить действия властей ряда регионов, явочным порядком вводивших особые режимы взаимоотношений с федеральным бюджетом или использовавших слабость федерального центра для получения дополнительных средств, льгот, привилегий и т.д.

В начале 1991 г. был принят федеральный закон, который ввел формальное разделение полномочий в налоговой сфере между уровнями власти и местного самоуправления. Были установлены 17 федеральных налогов, а также определены права региональных и местных властей в формировании собственной налоговой политики. В конце 1993 г. указом Президента РФ были фактически сняты ограничения на введение собственных налогов региональными и местными властями и закреплено отчисление 25% НДС в региональные бюджеты, что противоречило федеральному законодательству, но отвечало политической ситуации. (В середине 1996 г. эти положения были аннулированы другим указом[1].)

Еще худшая ситуация сложилась в сфере разделения расходных полномочий между уровнями власти. С одной стороны, региональные власти всячески уклонялись от перечисления в федеральный центр полученных доходов, с другой, федеральные власти перекладывали на регионы и местные власти финансирование отдельных статей государственного бюджета, не слишком утруждая себя передачей соответствующих источников доходов.

В целом период до вступления в действие Конституции РФ 1993 г. характеризовался крайней степенью неупорядоченности расходных полномочий

[1] Экономические обзоры ОЭСР. Российская Федерация 1996–1997 гг. Центр по сотрудничеству со странами с переходной экономикой. ОЭСР, 1998, с. 230.

и межбюджетных отношений. По сути дела, они ежегодно пересматривались при принятии бюджета на очередной год, который утверждался с большим опозданием и систематически не исполнялся как по причине изначальной нереалистичности, так и благодаря слабости самой власти, как федеральной, так и региональной.

Федеративный договор и Конституция РФ, принятая в декабре 1993 г., положили новый этап развитию федеративных отношений, в том числе и бюджетного федерализма. Были выделены три уровня полномочий органов власти: федеральных (ст. 71), совместных (ст. 72), региональных (ст. 73), а также органов местного самоуправления (ст. 130–133). В ст. 78 определено, что разграничение полномочий может быть установлено на двусторонней основе.

Принятие Конституции открыло второй этап развития бюджетного федерализма, характеризовавшийся двумя противоречивыми процессами. С одной стороны, подписывались договора между федеральными и региональными органами власти о разграничении предметов ведения и полномочий, что неизбежно усиливало асимметрию в налогово-бюджетной сфере, с другой, сказывалась «усталость» субъектов межбюджетных отношений от неопределенности ситуации.

Это привело к созданию 15 февраля 1994 г. Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) и его последовательной трансформации в целях формализации порядка его формирования и использования (на основе единой формулы). Попытки применить общий подход к регионам с учетом качественно различных социально-экономических ситуаций в них и, следовательно, дифференцированным подходом к финансовой помощи привели сначала к выделению трех групп реципиентов (впоследствии – двух), для которых использовалась разная методика расчета трансфертов.

Опыт (как позитивный, так и негативный), полученный в эти годы, послужил исходной базой для дальнейшего реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, что было зафиксировано Постановлением Правительства РФ № 862 от 30 июля 1998 г.

Кризис 1998 г. почти разрушил бюджетную систему страны, включая систему межбюджетных отношений, поскольку во второй половине года большинство субъектов экономики и органов власти не смогли выполнять свои обязательства. Но уже в следующем году бюджетная политика как на федеральном, так и на региональном уровнях становится более ответственной и эффективной. Фактически с 1999 г. начинается новый этап развития бюджетного федерализма в России. Прежде всего следует выделить принятие Налогового и Бюджетного кодексов, которые при всех своих недостатках существенно стабилизировали ситуацию и ограничили произвол властей в налогово-бюджетной сфере. В частности, именно в этот самый трудный за всю постсоветскую эпоху период происходит отказ от безденежного исполнения бюджетов (использования взаимозачетов и суррогатных схем). Одновременно начался мучительный процесс перехода на казначейскую систему исполнения бюджетов.

После выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ наметилась отчетливая тенденция консолидации власти и политической стабилизации. Провозглашенная Президентом РФ политика укрепления вертикали власти и, главное, практические шаги в этом направлении вместе с перечисленными выше принципиальными изменениями в институциональной сфере

практически подвели черту под законодательным обоснованием асимметричной системы бюджетного федерализма в Российской Федерации, хотя практическая бюджетная асимметрия еще сохраняется.

Как было показано в ряде работ[1], для создания современной системы финансовых взаимоотношений между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями, действительной реформы межбюджетных отношений необходима эффективная налоговая реформа. В соответствии с целями данной главы предлагается рассмотреть особенности действующей налоговой системы и ее эволюцию в последние годы.

Налогово-бюджетная система и политика России состоят как бы из двух слоев, двух важнейших компонентов. Прежде всего это наследие советской системы, важнейшими характеристиками которой являются:

- преобладающая роль предприятий в формировании налоговой базы и вообще доходов государства;
- нечеткое разграничение сфер деятельности и ответственности государства и бизнеса, следствием которого являются неопределенность сферы государственных финансов и преимущественно непрямая система изъятия ресурсов в доход государства, раздутая система льгот (в том числе и скрытых) отдельным категориям предприятий и населения, в общей сложности охватывающих большую часть и тех и других;
- общий высокий уровень налогообложения при фактической необязательности уплаты части налогов отдельными субъектами и широко распространенного уклонения от уплаты налогов;
- перекрестное субсидирование, ценовые искажения и перераспределение ресурсов путем ценовой дискриминации, остающаяся неопределенность и непрозрачность взаимоотношений власти и предприятий;
- особенностью отечественной правовой системы вообще, и нормативно-правовой базы регулирования налогообложения, в частности, по-прежнему является; особая роль подзаконных актов, когда тяжесть налогообложения определяется не только и не столько налоговой ставкой и порядком исчисления налога, сколько порядком его уплаты и расчетов с бюджетом.

В начале 2000-х годов было сделано достаточно много для упорядочения и улучшения ситуации с налогообложением и сбором налогов. Так, общее число налогов и сборов еще в 1995 г. превышало 200. При этом значительная их часть была явно неэффективна (средства, получаемые в виде дохода были вполне сопоставимы или даже меньше затрат на сбор этих доходов). Фактически трудно было найти такой налог, регион или сектор экономики, по которым не существовало бы никаких льгот[2]. Одновременно широко была рас-

---

[1] См., например: **В.И. Клисторин, Т.С. Новикова, С.А. Суспицын.** Совершенствование межбюджетных отношений в регионе. – Новосибирск: Изд-во ИЭиОПП СО РАН, 2000, с. 11–18; **В.Е. Селиверстов, А.Г. Игудин, И.В. Подпорина, В.И. Клисторин.** Бюджетное регулирование финансовых потоков в трехуровневой системе «федеральный центр – субъекты Федерации – административные районы и муниципалитеты» в интересах сокращения региональной асимметрии // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000, с. 445–476.

[2] Экономические обзоры ОЭСР. Российская Федерация 1996–1997 гг. Центр по сотрудничеству со странами с переходной экономикой. ОЭСР, 1998.

пространена практика фактического получения индивидуальных льгот крупными предприятиями в виде накопленной недоимки по налогам и систематической реструктуризации этих долгов.

Сохраняется опасность сокращения поступлений в бюджетную систему, что подрывает ее устойчивость, последовательность и предсказуемость налогово-бюджетной политики. Остается проблема структуры доходов: по-прежнему большую часть доходов формируют юридические лица, причем доля крупных налогоплательщиков фактически не снижается. Доля поступлений от доходов и имущества граждан в формировании доходов бюджетной системы остается крайне низкой. Это влечет за собой множество проблем, которые, как правило, напрямую влияют на процессы территориального развития, на региональные диспаритеты, на формы и механизмы взаимодействий центра, субъектов Федерации и муниципальных образований. Следует также обратить внимание на то, что сокращение числа налогов, снижение налоговых ставок сопровождалось сокращением льгот, что лишало региональные и местные власти серьезного инструмента социально-экономической политики, особенно в отношении малого бизнеса.

В 2001 г. Правительством РФ была принята «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года»[1]. До этого основные идеи этих документов были изложены в статье В.Б. Христенко[2]. Примечательно, что задача совершенствования бюджетного устройства и межбюджетных отношений впервые рассматривалась в контексте формирования в России полноценных федеративных институтов. Все эти документы являются различными редакциями одного текста и развивают идеи, заложенные в Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г., подготовленной Центром стратегических разработок в начале 2000 г.

В основе документа лежит идея «федерализма, сохраняющего рынок», разработанная на основании обобщения международного опыта и предполагающая в качестве главной цели построение системы межуровневых взаимодействий, обеспечивающей устойчивый экономический рост.

Вместе с тем концепция Программы в ходе ее согласования достаточно далеко ушла от принципов бюджетного федерализма[3], а ее реализация была непоследовательной. Большая часть несомненно положительных сдвигов была следствием не столько институциональных преобразований, сколько колоссальных дополнительных доходов федерального бюджета, что привело к более качественному выполнению обязательств, в том числе и перед регионами, а также дополнительно к этому – распределению значительных финансовых ресурсов. Не следует также переоценивать и методические достижения, выполненные в соответствии с Концепцией: внедрение новой методики рас-

---

[1] Российская газета от 23.08.2001 г., № 161 (2773), с. 4–5.

[2] **Христенко В.Б.** Развитие бюджетного федерализма в России: от разделения денег к разделению полномочий // Российская газета от 17.02.2001 г., № 35 (2647).

[3] **Селиверстов В.Е., Игудин А.Г., Подпорина И.В., Клисторин В.И.** Бюджетное регулирование финансовых потоков в трехуровневой системе «федеральный центр – субъекты Федерации – административные районы и муниципалитеты в интересах сокращения региональной асимметрии. В кн.: Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000, с. 445–476.

пределения трансфертов из ФФПР, формирование Фонда компенсаций и Фонда регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру), Фонда развития региональных финансов (поддержка бюджетных реформ).

Высокая территориальная дифференциация социально-экономического развития страны и, соответственно, бюджетной обеспеченности является основным аргументом в пользу расширения масштабов финансовой помощи регионам из федерального бюджета и, следовательно, централизации финансовых ресурсов. Такая постановка вопроса откладывает на годы, если не на десятилетия задачу расширения финансовых полномочий регионов и муниципалитетов, поскольку масштабы дифференциации таковы, что решение проблемы их сглаживания откладывается на неопределенный срок[1].

Анализ Программы не дает однозначного ответа на вопрос о том, какую же модель федерального устройства и федеративных отношений рекомендуют авторы: «конкурентную» или «солидаристскую» (модель «федерализма сотрудничества»). Стимулирование саморазвития и формализация отношений «центр – регионы – муниципальные образования» на единых принципах говорит о выборе конкурентной модели. Сглаживание различий и поддержка отсталых и депрессивных регионов – о выборе другой концепции. Следовательно, фактический выбор модели должен был бы определяться величиной соответствующих фондов поддержки. В Программе ничего не говорилось также о выделении регионов в целях региональной политики, направленной на смягчение социально-экономической асимметрии, а также введении новой схемы горизонтальных межбюджетных отношений. Но в целом Программа представляла собой достаточно комплексный и серьезно проработанный документ, направленный на изменение механизмов межбюджетных отношений.

15.3. Взаимосвязь региональной политики и бюджетного федерализма

Региональная политика является важнейшей частью государственной политики любой страны вне зависимости от формы государственного устройства (федерация, унитарное государство). В последние десятилетия региональная политика превратилась и в активный инструмент межгосударственных отношений, известны, например, успехи региональной политики ЕС. В то же время развитые формы и механизмы федерализма в виде системы межбюджетных отношений, межправительственных взаимодействий, развитого федерального и регионального законодательства могут существенно усилить эффективность региональной политики и ее отдельных направлений.

Эффективность региональной политики любого государства определяется наличием и взаимодействием ее четырех основных компонент: теории и методологии, правовой базы, государственных институтов и финансовых ресурсов. Значимость последней компоненты особенно велика, поскольку даже

[1] Федеральный бюджет и регионы (опыт анализа финансовых потоков). – М.: Московский центр Института «Восток-Запад», 1999, с. VIII–IX.

при наличии самой прогрессивной методологии, сильных институтов и тщательно подготовленного законодательства действенность региональной политики может быть минимальной, если отсутствуют необходимые материальные и финансовые ресурсы для ее реализации.

В целом результат нашей диагностики системы формирования финансовых ресурсов региональной политики в России не дает основы для излишнего оптимизма:

– законодательная база бюджетного регулирования все еще находится в состоянии разработки;

– усиливается дифференциация регионов по уровням душевых бюджетных доходов и расходов, и на этом фоне федеральная финансовая поддержка субъектам Федерации осуществляется бессистемно и «размазывается» тонким слоем практически по всем регионам;

– регионы существенно занижают свои финансовые возможности и ресурсы и не являются «союзниками» федерального центра в солидарном решении проблемы поиска финансовых ресурсов для федеральной региональной политики;

– монетарная политика и банковские структуры еще не способны решать задачи сокращения региональной асимметрии.

Во всех странах мира важнейшими задачами региональной политики является сокращение чрезмерных территориальных диспропорций, стимулирование «региональных точек роста», формирование в регионах благоприятного инвестиционного климата, создание новых рабочих мест, борьба с долговременной безработицей. Для современной России безусловное и сверхприоритетное значение имеет решение первой задачи – сокращения колоссальной территориальной асимметрии, невиданной в мировой практике и существенно усилившейся в годы реформ.

В период глубокого экономического кризиса 1990-х годов и отсутствия реальных финансовых ресурсов региональной политики ее цели и задачи, тем не менее, активно артикулировались, и делались попытки государственного регулирования в этой области. Однако в дальнейшем внимание к этим вопросам в высших эшелонах государственной власти заметно снизилось.

Еще в 1995 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин в послании Федеральному собранию поставил перед Правительством ряд принципиальных задач, направленных на укрепление федеративных основ государства. В их числе значились разработка и реализация «Основных положений региональной политики в Российской Федерации», «Концепции национальной политики в Российской Федерации», «Программы развития депрессивных и отсталых регионов» и др. Все указанные документы были подготовлены, а два первых утверждены Указами Президента в 1996 г. Были приняты крупные межрегиональные программы «Дальний Восток», «Сибирь», программы развития отдельных субъектов РФ, а также другие программы, имеющие явную региональную направленность.

В силу ряда объективных и субъективных причин большинство этих программ не было реализовано. Причинами были, прежде всего, слабая проработка и обоснованность большинства программ и проектов, неотработанность механизмов софинансирования, высокая дефицитность федерального и регионального бюджетов, что приводило к остаточному принципу финанси-

рования инвестиционных проектов. Кроме того, политика бюджетного дефицита и финансовых заимствований в этот период строилась под обеспечение не инвестиционных, а текущих расходов.

Несмотря на усилившиеся финансовые возможности государства в 2000-х годах и стабилизацию экономической и политической ситуации, проблема сильной региональной политики, к сожалению, отошла на второй план, сам этот термин практически исчез из лексикона высших должностных лиц государства, цели и задачи региональной политики почти не упоминаются в важнейших программных документах.

Решение этих задач будет определяться как наличием адекватной методологии региональной политики, ее законодательного и институционального сопровождения, так и масштабами федеральной поддержки депрессивных и отсталых регионов. Распределение ресурсов между инструментами бюджетной и региональной политик определяется осознанием потенциальных угроз и перспективностью планов руководства страны. Если страна живет в «годовом режиме», и цели текущего потребления важнее инвестиционных, то большая часть ресурсов выделяется в качестве текущих трансфертов. Если ставятся задачи развития экономики ключевых или, наоборот, депрессивных регионов для сохранения экономического единства страны и обеспечения сбалансированного роста в перспективе – делается упор на региональную политику. Поскольку разрыв в уровне социально-экономического развития регионов РФ в расчете на душу населения по отдельным показателям достигает от 10 до более чем 100 раз, по нашему мнению, масштабы региональной политики в РФ должны быть многократно увеличены.

В этих условиях федеральный центр может и должен пересмотреть перечень финансируемых региональных программ под углом зрения единой федеральной региональной политики, сформировать необходимые финансовые ресурсы и предложить четкие, понятные и прозрачные механизмы софинансирования и, наконец, установить стабильные правила привлечения частных инвестиций в проекты, имеющие стратегическое значение для экономики и инфраструктуры межрегионального значения. По нашему мнению, в современных экономических и политических условиях право на государственную поддержку должны иметь не только программы выравнивания социально-экономических условий регионов и программы поддержки депрессивных и отсталых регионов, но и ряд федеральных целевых программ, в том числе в рамках реализации стратегий развития макрорегионов России[1].

Если говорить о влиянии федеративных отношений на территориальную структуру хозяйства, то в современной экономической литературе особенно большое значение придается фактору бюджетного федерализма как системе институтов, способствующих устойчивому социально-экономическому развитию и трансформации политической и экономической системы. В качестве наиболее значимых факторов выделяются: децентрализация принятия решений как условие роста заинтересованности региональных и местных властей в наиболее эффективном использовании ресурсов и активная ре-

[1] **Добрецов Н.Л., Конторович А.Э., Коржубаев А.Г., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е., Суслов В.И.** Научные основы стратегии социально-экономического развития Сибири // Регион: экономика и социология. – № 4. – 2001.

гиональная политика, направленная на снижение социально-экономической асимметрии и активизацию местных инициатив. Все это должно привести к повышению темпов и, главное, качества экономического роста и выравниванию основных параметров социально-экономического развития страны в региональном разрезе.

С точки зрения перечисленных выше критериев пока нет оснований для положительной оценки результатов формирования федеративных отношений в России. Существует (и не безосновательно) точка зрения, что главным «географическим итогом» политических и экономических преобразований в 1990-е годы явилось резкое усиление региональных диспаритетов, исключительно сильное разграничение российских регионов на «бедные» и «богатые». Институциональные факторы усиления региональной асимметрии были упомянуты выше. Вместе с тем переход к фазе экономического роста не привел к сокращению межрегиональной дифференциации, равно как и последующая политическая стабилизация[1]. Причины следует искать в том, что, во-первых, экономика России по-прежнему остается в значительной степени дезинтегрированной, что приводит к относительно узкой территориальной локализации эффектов реализуемых инвестиционных проектов и изменения конъюнктуры. Во-вторых, в России не выработано эффективных механизмов трансформации финансовых ресурсов, включая и природную ренту, в инвестиции в реальный сектор экономики, в особенности в рамках структурной политики.

Выход видится в демонополизации экономики, развитии конкуренции и снятии ограничений на перетоки капитала, с одной стороны, и более гибкой налоговой политике – с другой. Анализу изменения территориальной структуры хозяйства России под влиянием указанных причин посвящено много работ, и эта связь очевидна. В меньшей степени она (эта связь) опосредствована изменением федеративных отношений, хотя в ряде случаев здесь прослеживаются прямые и косвенные взаимодействия.

Развитие федеративных отношений в России в последние полтора десятилетия сформировало новые, специфические именно для нее тенденции в экономическом развитии, которые влияли на изменение территориальной структуры хозяйства. Отметим три из них:

1) Усиление позиции отдельных территорий в экономике России не только в силу число экономических причин, но и под воздействием политических предпочтений федерального центра;

2) перераспределение прав в отношении контроля за природными ресурсами в пользу федерального центра;

3) «сращивание» региональных элит и крупного бизнеса.

Если последние две тенденции будут развиваться, то это даст основание для вывода о том, что в России зарождается «централизованный государственно-олигархический федерализм», который, естественно, будет задавать иные «правила игры» в отношениях между федеральным центром и регионами. Фактически развитие федеративных отношений шло в направлении

[1] См., например, данные мониторинга социально-экономической ситуации по регионам России и ранжировки регионов по комплексной оценке уровней социально-экономического развития, подготовленные Министерством экономического развития и торговли РФ за период 1998–2000 гг.

централизации ресурсов и построений «вертикали власти». Так, одними из первых шагов Президента России В.В. Путина стали меры по укреплению российской государственности. Это нашло отражение в создании семи федеральных округов и назначении в них полномочных представителей Президента, а также в пакете законов по укреплению вертикали государственной власти. Наиболее четко позиция В.В. Путина по этим вопросам была выражена в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2000 г.[1].

Предложенная система мер по укреплению вертикали государственной власти включала перенос части функций государственного управления на межрегиональный уровень. Реализовывались два основных направления политики: 1) приведение в соответствие с Конституцией России и федеральными законами всей системы регионального законодательства и 2) ликвидация рецидивов нарушения субъектами Федерации единого экономического пространства России. В.В. Путин подчеркивал, что с созданием федеральных округов «…федеральная власть не отдалилась, а приблизилась к территориям…» и что суть этого решения «… не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях».

Безусловно, речь шла не только лишь об упорядочении системы полномочных представителей Президента. Создание федеральных округов и сильных полномочных представителей Президента РФ на крупных территориях России могла бы способствовать усилению действенности государственной региональной политики на основе перенесения ряда ее задач на межрегиональный уровень, более тесной работы центра с регионами и укрепления процессов межрегиональной интеграции. Важнейшим экономическим направлением совместной работы аппарата полномочных представителей Президента, территориальных представительств федеральных министерств и ведомств могла бы быть разработка и реализация крупных межрегиональных интеграционных программ, типа федеральной целевой программы «Сибирь», «Дальний Восток» и т.д. Это, кстати, закреплено и в соответствующем указе Президента и Положении о полномочных представителях Президента в федеральных округах.

В настоящее время назрел также вопрос о реализации на межрегиональном уровне принципов «корпоративного управления». Полагаем, что для этих целей могут ***создаваться корпорации (агентства) регионального развития,*** которые должны проводить конкретную работу по созданию условий для саморазвития регионов в федеральном округе или в его части на основе стимулирования там малого и среднего бизнеса, осуществления селекции и отбора отдельных инвестиционных проектов, разработки программ развития и бизнес-планов, переподготовки местных кадров, создания благоприятного «имиджа» инвестиционного климата данных территорий. Тем самым будут создаваться условия для решения конкретных задач региональной политики на местах – создания новых рабочих мест, борьбы с долговременной безрабо-

[1] См.: Какую Россию мы строим. Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года. Российская газета, 11 июля 2000 года, № 133 (2497).

тицей, развития инвестиционного потенциала регионов, осуществления конкретных интеграционных проектов.

Государству нужно постепенно осуществить маневр от поддержки наиболее кризисных территорий, необходимый для их простого «выживания», к мерам по созданию возможностей для саморазвития субъектов Федерации, городов и административных районов на основе поддержки региональных «точек роста».

15.4. Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации

Летом 2008 г. на Web-сайте Министерства регионального развития РФ был обнародован проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации (далее – Концепция). Этот документ кардинальным образом отличается от разработанных в данном министерстве в 2006 г. проекта Федерального Закона «Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации» и Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Суть указанных документов, регламентирующих идеологию и основные направления региональной политики Российской Федерации, заключалась в отказе от политики «выравнивания» уровней социально-экономического развития регионов и переходе к политике «поляризованного развития», основанной лишь на поддержке «регионов-локомотивов» (опорных регионов). Ранее мы неоднократно давали негативную оценку такой направленности региональной политики, реализация которой только усилила бы существующую сегодня колоссальную дифференциацию российских регионов[1].

Нынешний проект Концепции совершенствования региональной политики впервые в отечественной истории в качестве базовых принципов декларирует сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также обеспечение баланса между наращиванием экономического потенциала субъектов Российской Федерации и формированием комфортной среды обитания для населения, созданием равных возможностей для граждан независимо от места проживания в осуществлении ими своих социальных и экономических прав и удовлетворении потребностей. Это, безусловно, по-новому расставляет акценты во взаимодействии основных управляющих политик, реализуемых властными структурами Российской Федерации: экономической, социальной, региональной, инвестиционной и инновационной.

В проекте Концепции дается правильный «диагноз» современного состояния пространственного развития России и системы управления региональным развитием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Впервые в официальном правительственном документе с такой остротой поставлен вопрос о наличии и усилении в современной России беспреце-

[1] См., например: **Селиверстов В.Е.** Новая региональная политика России: выбор модели развития // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 4. – С. 150; **Селиверстов В.Е.** Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России. – 2008. – № 2. – С. 194–224.

дентных в мировом масштабе различий в уровнях социально-экономического развития регионов (так, по показателю производства валового регионального продукта на душу населения они превысили 100-кратную величину!).

Делается вывод о том, что существующие формы и механизмы «выравнивающей» региональной политики и межбюджетных отношений не приносят нужных результатов и что сохранение этих тенденций может привести к массовой миграции населения из депрессивных регионов, к возникновению межнациональных конфликтов, в том числе к проявлению различных форм нетерпимости, бытового национализма и ксенофобии. Закрывать на это глаза, ставить во главу угла лишь экономические аспекты регионального развития и стимулировать получение максимального экономического эффекта лишь в избранных регионах-лидерах – значит полностью игнорировать отраженные в Конституции страны базовые принципы российского федерализма, которые гарантируют равные права граждан на доступ к благам и услугам вне зависимости от места их проживания.

Акцент в проекте Концепции совершенно справедливо делается на реализуемых на федеральном, региональном и местном уровнях механизмах управления социально-экономическими процессами, обеспечивающих единство целей, задач и действий всех органов публичной власти. Показано, что отсутствует эффективный механизм координации деятельности территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что процесс территориального планирования, занимающего ключевое место в системе стратегического планирования на федеральном уровне, так и не начат, что отсутствует целостная стратегия пространственного развития России, а это существенно ограничивает региональные власти и бизнес в поиске ориентиров долгосрочного развития.

В связи с этим ключевое внимание в Концепции уделяется формированию на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях системы стратегического планирования, балансируемой как по вертикали, так и по горизонтали. Безусловно, следует одобрить и идею Концепции относительно особых мер экономического регулирования применительно к геополитически важным, но депрессивным (в силу их географического положения, климатических условий и иных объективных факторов) субъектам Российской Федерации, которые не имеют возможности преодолеть существенное отставание в социально-экономическом развитии от среднероссийского уровня исключительно за счет собственных ресурсов.

Важной особенностью Концепции является ориентация в прогнозировании и регулировании пространственного развития России *на территории опережающего развития* – исторически сложившиеся и естественно-природные зоны, формирующие основной вклад в устойчивое развитие субъектов Российской Федерации. Отмечено, что в качестве таких зон (территорий) должны выступать, как правило, крупные городские агломерации, портовые и иные транспортно-логистические узлы, зоны развития промышленности и сельского хозяйства, зоны развития территориально-отраслевых кластеров, зоны инновационного развития и создания высоких технологий, туристические, курортные и другие рекреационные зоны, зоны культурных и природных ландшафтов.

Выделение зон опережающего развития с определением их основных направлений экономического развития (специализаций) позволит, по мнению разработчиков Концепции, наиболее точно и системно прогнозировать и основные направления социально-экономического развития соответствующих территорий и исходя из этого планировать рациональное размещение государственной и муниципальной инфраструктуры и определять эффективные меры для реализации планов. Очевидно, что в такой трактовке зоны опережающего развития не являются аналогами «регионов-локомотивов», которые должны были быть основными реципиентами государственной помощи в соответствии с Концепцией региональной политики, предложенной в 2006 г.

На наш взгляд, принципиальное значение имеют следующие положения новой Концепции:

– об усилении управления территориальным развитием на межрегиональном уровне за счет радикального повышения координирующей, управляющей и контролирующей роли аппаратов полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах;

– об организации федерального мониторинга социально-экономического состояния субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

– о введении системы поощрений результативности деятельности и лучших практик органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при одновременном ужесточении мер контроля за использованием дотаций для субъектов Российской Федерации и санкций за неисполнение обязательств, связанных с расходованием федеральных ресурсов, и недостижение заданных показателей социально-экономического развития региона;

– о совершенствовании налогообложения вертикально интегрированных компаний с целью минимизации зависимости территориальных бюджетов от финансовой политики данных компаний и препятствования использованию для минимизации фискальных обязательств схем «трансфертного ценообразования», что позволит избежать резкого изменения доходов бюджетов регионов в связи с изменением места уплаты налогов предприятиями.

В предыдущих работах мы неоднократно высказывались в пользу реализации таких направлений, и теперь можно констатировать, что в разработке Министерства регионального развития РФ выбран правильный вектор развития. В то же время несмотря на целостность, важность и актуальность представленного документа, в нем имеется ряд упущений и недостатков.

Во-первых, в Концепции отсутствует констатация факта «сужения экономического пространства» на востоке России, и не ставится задача противодействия этим процессам, которые наносят ущерб военно-политической и экономической безопасности страны. Региональная политика не должна рассматриваться обезличенно относительно всей обширной территории России, а должна концентрироваться в том числе и на проблемах сокращения пространственного разрыва между основными элементами производительных сил: накопленным экономическим потенциалом и концентрацией населения, с одной стороны, и основными видами ресурсов (природные ресурсы, территория) – с другой. Усиливающийся разрыв между ними наносит большой ущерб в виде высоких транспортных затрат, связанных с перемещением сырья, топлива и энергии с востока на запад, и лишь консервирует колониальную пространственную организацию

производительных сил страны. Акцент на создание на востоке страны мощнейшей базы по глубокой переработке добываемого здесь топлива и сырья должен стать важнейшей доминантой российской региональной политики, и это должно быть дополнено ключевыми направлениями инвестиционной, социальной и миграционной политики Российской Федерации.

Во-вторых, хотя в Концепции говорится о региональной политике как «законодательно оформленной системе правовых, организационных, институциональных и финансово-экономических мер, определяющих деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, *объединений бизнеса* и иных институтов гражданского общества», фактически в тексте основной акцент делается именно на мерах, механизмах управления и взаимодействиях органов исполнительной власти, т.е. региональная политика рассматривается здесь в узком смысле как политика органов государственной власти. Бизнес и население фактически остаются «за бортом» региональной политики, хотя очевидно, что бизнес непосредственно участвует в ее реализации (в виде инвестиционных программ, инфраструктурных проектов, региональных инициатив по поддержке предпринимательства, при формировании корпоративных бизнес-структур, ассоциаций и союзов), а население является ее основным «реципиентом». Поэтому, как нам представляется, проект Концепции должен быть расширен за счет включения в него предложений по стимулированию бизнеса, непосредственно работающего в рамках реализации основных направлений региональной политики (например, следует предусмотреть стимулирующие меры для государственных корпораций и частных компаний, участвующих в программе сокращения региональных различий).

В-третьих, в Концепции упущен важный аспект совершенствования региональной политики, связанный с необходимостью широкого распространения в России на региональном и межрегиональном уровнях корпораций (агентств) регионального развития как негосударственных структур, работающих на стыке интересов бизнеса и государства и осуществляющих целевую подготовку конкретных территорий для запуска определенных проектов. Эти агентства являются эффективным инструментом региональной политики и регулирования территориального развития и получили широкое распространение в развитых странах мира. В регионах России они могут найти применение в работе по привлечению инвестиций и реализации бизнес-проектов (сегмент крупного и среднего бизнеса), в поддержке деятельности малого и среднего бизнеса, в проведении конкретных работ, связанных с реструктуризацией и перепрофилированием предприятий, в работах по выявлению и актуализации «региональных точек роста». Очевидно, что органы государственной власти не имеют возможности прямого участия в такой деятельности и должны отдавать подобные работы на аутсорсинг. Однако существующие организационные структуры (например, торгово-промышленные палаты) в силу своей нынешней специализации и ориентированности не способны осуществлять эту деятельность.

В-четвертых, в Концепции декларируется важность использования на уровне субъектов Федерации нового инструмента – кластерной политики. В то же время не прописано, как конкретно кластерная политика должна использоваться в регулировании территориального развития и как она должна «внедряться» в

деятельность органов государственной власти субъектов Федерации, в чем ее новизна по сравнению с традиционными направлениями управляющих политик (отраслевой, структурной и др.).

В-пятых, состав и основные направления развития «зон опережающего экономического развития» в разрезе федеральных округов нуждаются в корректировке. В отсутствие разработанной и утвержденной долгосрочной Стратегии пространственного развития Российской Федерации формулировка перспективных задач развития макрорегионов является паллиативным решением. По-видимому, до появления подобной стратегии целесообразно на основе взаимодействия Минрегиона России, Министерства экономического развития РФ и аппаратов Полномочного представителя Президента РФ в федеральных округах оперативно разработать доктрины стратегического долгосрочного развития федеральных округов и входящих в их состав субъектов Федерации, и именно такие краткие доктрины должны лечь в основу формирования зон опережающего развития. В противном случае в каждом федеральном округе властные структуры будут практически «начисто» переписывать и изменять соответствующие разделы.

В-шестых, очевидно, что требует корректировки положение Концепции относительно такой стратегической цели региональной политики, как формирование *компактного* государства.

Обсуждение проекта рассматриваемой Концепции в Сибири происходило на заседании Высшего экономического совета Сибирского федерального округа в Омске 15 июля 2008 г. Основные положения данного документа докладывал заместитель министра регионального развития Д.Б. Аратский. Это было серьезное и обоснованное выступление, однако руководители исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, «не заметили» всю прогрессивную направленность Концепции, отмеченную нами выше, а сосредоточились именно на тех моментах, которые касались практических проблем тех или иных сибирских регионов и которые не нашли отражения в этом документе или были прописаны с недостаточной тщательностью (например, вопросы развития сельского хозяйства в Сибири). В самом деле, недостаток Концепции, отраженный нами выше и касающийся принципиальных стратегических установок относительно перспектив развития Сибири и Дальнего Востока и четкой постановки мер государственной поддержки развития этого макрорегиона, оказался раздражающим фактором и способствовал заметному критическому настрою в отношении данного документа[1]. Так, в одном из выступлений даже прозвучал тезис о том, что проект Концепции «консервирует» нынешнюю колониальную роль Сибири в системе российской и мировой экономики.

Нам представляется, что Приложение 1 в проекте Концепции («Долгосрочное развитие регионов России») было сформировано из «подручного материала» и призвано показать, что данная Концепция – не просто декларативный документ идеологического характера, но и некий стратегический макет перспективного пространственного развития России. Возможно, что материал этого приложения готовился, что называется, «на ходу», и это привело к ряду упущений, неточных формулировок в описании отдельных перспективных инвестиционных проектов и месторождений полезных ископаемых, в типологизации территорий федеральных округов и т.д.[2] Тем не менее мы бы не стали драматизировать ситуацию с «конкретикой» данной Концепции.

Как нам представляется, при доработке проекта Концепции было бы целесообразно обратить внимание на те тенденции, которые имели место в генезисе региональной политики ЕС в последнее десятилетие. Речь идет о новом

[1] Так, в одном из выступлений даже прозвучал тезис о том, что проект Концепции «консервирует» нынешнюю колониальную роль Сибири в системе российской и мировой экономики.

[2] Например, в перечне важнейших городских агломераций Сибирского федерального округа выделены Иркутская агломерация и Красноярская агломерация, но ничего не говорится о крупнейшей в стране Новосибирской агломерации.

компоненте европейской региональной политики – так называемой «политике сплочения» (cohesion policy), которая аккумулирует в специальных фондах огромные финансовые ресурсы, расходуемые целевым образом на решение проблемы сокращения межрегиональных диспропорций и неравенств в Европе. До недавнего времени политика социально-экономического сплочения и деятельность Европейского социального фонда были направлены прежде всего на перераспределение ресурсов и помощь менее благоустроенным регионам и слоям населения стран ЕС.

Новые инициативы в рамках «политики сплочения», отраженные в плане мероприятий на 2007–2013 гг., по-новому расставляют приоритеты как для государств – членов ЕС, так и для самой Еврокомиссии. Как отмечалось в материалах Еврокомиссии, средства европейских фондов сплочения (cohesion funds) будут все чаще направляться в сферы, стимулирующие рост экономики и повышение уровня занятости в странах ЕС, а не будут простым перераспределением финансовых ресурсов. Среди основных приоритетов нынешней программы политики сплочения Еврокомиссия называет инвестиции в сферу науки и технологического развития, в информационно-компьютерные технологии, в развитие малых и средних предприятий, общего и профессионального образования. В целом указанные направления корреспондируют с целями *Лиссабонской стратегии,* ориентированной на содействие росту ВВП и занятости в странах ЕС путем создания наукоемкой и конкурентоспособной экономики. Предполагается, что за последующие семь лет ЕС выделит на цели политики сплочения около 347 млрд евро.

Очевидно, что и в современной России в последние годы существенно увеличились финансовые ресурсы, которые могут выделяться на мероприятия и проекты региональной политики (в первую очередь – связанные с реализацией различных инфраструктурных проектов). Сегодня Россия в существенно большей степени, чем в прошлые годы, экономически, организационно, идеологически готова к проведению сильной и осознанной региональной политики, и предложенная Концепция в принципе указывает ее правильные ориентиры.

Практически одновременно с обнародованием Министерством региональной политики РФ данного проекта Концепции сходный по содержанию раздел «Региональное развитие» появился в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, подготовленной Министерством экономического развития РФ, хотя раньше в программных документах данного министерства также была зафиксирована ориентация на отказ от региональной «политики выравнивания» и на переход к селективной поддержке «регионов-локомотивов»[1]. В связи с этим возникает естественный вопрос о причинах столь существенных изменений в базовых концептуальных установках региональной политики, провозглашаемых основными федеральными ведомствами, ответственными за ее реализацию.

[1] При всей схожести основных концептуальных установок региональной политики в документах этих министерств между ними имеется довольно существенное различие: в проекте концепции Министерства регионального развития РФ акцент делается на сокращении чрезмерной дифференциации в уровнях социально-экономического развития российских регионов, а в концепции Министерства экономического развития РФ речь идет о задаче сокращения дифференциации в уровне и качестве жизни населения в различных регионах.

Безусловно, что часть ответа на вопрос связана с изменением в руководстве обоих министерств и команд исполнителей, формирующих эти документы. Но главную роль сыграло выступление Президента РФ В.В. Путина 8 февраля 2008 г. на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», в котором он сказал следующее: «Важнейшим аспектом модернизации государственного управления является проведение эффективной региональной политики. Для сегодняшнего дня характерна большая и все усиливающаяся дифференциация между социально-экономическим развитием регионов – с преобладанием количества субъектов Российской Федерации, имеющих низкие показатели. Разница между субъектами Федерации практически по большинству основных параметров феноменальна и достигает десятки раз. Уже в ближайшие годы мы должны перейти к новому этапу региональной политики, направленному на обеспечение не формального, а фактического равноправия субъектов Российской Федерации – равноправия, позволяющего каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и диверсификации экономики территорий. Важную роль здесь играет работа по формированию новых центров социально-экономического развития: в Поволжье, на Урале, юге России, в Сибири и на Дальнем Востоке, – а также создание сети инновационных территориально-производственных комплексов, совершенствование транспортной и энергетической инфраструктуры. Убежден, только сбалансированная территориальная политика позволит обеспечить гармоничное развитие всей страны».

Таким образом, руководство государства четко выразило позицию: управление пространственным развитием страны не должно лежать только в русле ориентации на экономическую эффективность, но должно также подчиняться логике и законам социальной и общественной справедливости. Можно констатировать, что в поиске адекватной для России модели региональной политики сегодня, наконец, «лед тронулся». Но при этом нужно усвоить два урока из самого процесса поиска такой модели.

Во-первых, не всякая внешне эффективная конструкция совершенствования экономических и общественных отношений, которая успешно применялась в других странах, годится для современной России. Попытки слепого копирования моделей развития или механизмов управления развитием часто оказываются несовместимыми со спецификой пространственной организации России и аллокацией основных ресурсов, с «наследием» советской командно-административной системы (которая еще полностью не изжита), с менталитетом региональных элит и особыми ожиданиями общества.

Во-вторых, консолидированная позиция квалифицированного научного и экспертного сообщества по спорным вопросам социально-экономического развития может взять верх над позицией чиновников, слепо копирующих зарубежные модели управления. Однако это, к сожалению, не происходит автоматически и часто требует применения политической воли и авторитета высшего руководства страны.

Глава 16

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

16.1. Основные гипотезы анализа, подвергаемые тестированию

Субфедеральная фискальная политика в России. Проблема недопустимо больших и увеличивающихся межрегиональных различий находилась в фокусе политических дискуссий в России в начале переходного периода, когда региональная поляризация в сочетании с глубоким трансформационным спадом и слабыми позициями федерального центра привела к развитию регионального сепаратизма. Изменение экономической динамики, общая макроэкономическая стабилизация в стране и усиление позиций центральной власти смягчили политический аспект данной проблемы. Однако экономическая сторона проблемы сохранила свою остроту, неравенство регионов страны не сокращалось, о чем свидетельствует коэффициент вариации ВРП на душу населения (1995–2006 гг.):

1995	*0,47*	1999	*0,55*	2003	*0,65*
1996	*0,55*	2000	*0,61*	2004	*0,63*
1997	*0,54*	2001	*0,63*	2005	*0,68*
1998	*0,54*	2002	*0,64*	2006	*0,65*

Другой наблюдаемой тенденцией в России было усиление и расширение вертикального государственного регулирования, которое сопровождалось концентрацией финансовых ресурсов на федеральном уровне за счет их сокращения на региональном. Доля субъектов Федерации в консолидированных бюджетных доходах с 1992 по 2006 год составляла:

1992	*47,4*	1996	*53,4*	2000	*48,5*	2004	*41,2*
1993	*54,1*	1997	*55,8*	2001	*45,3*	2005	*35,0*
1994	*58,6*	1998	*55,9*	2002	*42,6*	2006	*35,7*
1995	*50,9*	1999	*51,8*	2003	*42,7*		

При этом шло совершенствование системы межбюджетных перераспределений, призванной выравнивать неравенство в бюджетной обеспеченности населения различных территорий, связанное в первую очередь с ключевыми характеристиками качества жизни.

Кроме этого, на протяжении последнего десятилетия в стране шла централизация инструментов экономической политики и наблюдалось ограничение полномочий субфедерального уровня власти. Одним из естественных выводов могло бы быть предположение, что проводимая политика должна привести к более однородным бюджетным характеристикам в регионах страны. Однако по динамике дисперсии, как субфедеральных бюджетных доходов и расходов в целом, так и крупных доходных и расходных категорий (табл. 16.1) нельзя сделать вывод о сближении субфедеральных бюджетных параметров в стране.

Таблица 16.1 **Коэффициенты вариации бюджетных характеристик в России на душу населения в 1995–2006 гг.**

Год	Общие бюджетные доходы	Налоговые бюджетные доходы	Общие бюджетные расходы	Расходы на инфраструктуру	Расходы на ЖКХ	Расходы на социальную сферу
1995	0,78	–	0,95	–	–	–
1996	1,09	0,52	1,06	0,53	1,11	0,82
1997	0,97	0,54	0,90	0,60	0,99	0,79
1998	0,74	0,49	1,31	0,60	0,80	0,76
1999	0,99	0,53	1,02	0,66	0,88	0,75
2000	0,93	0,76	1,08	1,81	0,81	0,73
2001	1,12	0,89	0,90	2,10	1,01	0,90
2002	1,47	1,05	0,80	0,75	2,06	1,03
2003	1,43	1,14	0,68	0,91	3,43	1,08
2004	2,22	2,47	0,52	1,54	3,53	1,06
2005	1,47	1,47	0,62	1,87	3,60	1,12
2006	0,89	0,51	1,09	2,01	3,84	1,39

Данные о дисперсии показателей экономического развития, неоднородности бюджетных характеристик, а также о распределении финансовых ресурсов между уровнями власти позволяют сформулировать *ряд гипотез* анализа, которые будут подвергаться тестированию.

Гипотеза 1. В условиях большой региональной неоднородности политика централизации управления региональным развитием является неэффективной и не снижает межрегионального неравенства. Конвергенция характеристик субфедеральной бюджетной политики отсутствует.

Гипотеза 2. Значительная региональная неоднородность в России является фактором, препятствующим унификации бюджетных параметров территорий, в стране отсутствует тенденция к единой стратегии фискальной субфедеральной политики.

Гипотеза 3. Большие межрегиональные различия определяют различные стратегии бюджетной субфедеральной политики.

Гипотеза 4. Важным фактором, определяющим параметры фискальной политики субфедерального уровня, являются взаимные межрегиональные эффекты. Политика субъектов Федерации оказывается территориально обусловленной.

Обзор теоретических положений и подходов по проблеме дивергенции и конвергенции как процессов и факторов долгосрочного роста приведен в разделе I. Там же представлен обзор литературы по данной проблеме. Для данного исследования базовой является модель безусловной *в*-конвергенции, важным предположением этой модели является то, что в долгосрочной перспективе регионы должны приходить к единой для всех траектории пропорционального роста:

$$y = \alpha + \beta Y_0 + \varepsilon ,$$

где y – это логарифм средних темпов роста за период:

$$y = \left[\ln Y - \ln Y_0\right] / T ,$$

где T – количество лет.

Расчеты проводятся для каждой переменной фискальной политики. Темп конвергенции (дивергенции) определяется знаком и значением коэффициента *в*. Если *в* < 0, то по рассматриваемой переменной наблюдается конвергенция; если *в* > 0, то имеет место дивергенция.

В модели условной *в*-конвергенции делается предположение о различных устойчивых траекториях роста для разных регионов, что является более реалистичным в условиях существенных различий между территориями:

$$y = \alpha + \beta Y_0 + Z\varphi + \varepsilon \quad e \sim N(0, y^2 I),$$

где Z – матрица специфических факторов развития, которые контролируют региональные различия в уровнях равновесных состояний.

Как отмечалось, наличие пространственных зависимостей может приводить к смещенным и неэффективным оценкам при использовании стандартных регрессий. Модели пространственной эконометрики Л. Анселин (Anselin, 1988) допускают пространственные корреляции как в зависимых переменных, так и в ошибках. Модель пространственного лага минимально условной конвергенции тестирует значимость пространственных внешних эффектов, вызванных темпами роста соседних регионов и пространственную кластеризацию темпов роста:

$$y = \alpha + \beta Y_0 + \rho W y + \varepsilon \quad e \sim N(0, y^2 I),$$

где W – матрица пространственных весов и $\rho W y$ является компонентой, отражающей пространственный лаг.

Модель условной конвергенции с пространственной ошибкой предполагает, что пространственные внешние эффекты объясняются ненаблюдаемой пространственной гетерогенностью в структуре ошибки и общей реакцией на макроэкономические шоки, которая пространственно коррелирована:

$$y = \alpha + \beta Y_0 + Z\varphi + u;$$

$$u = \lambda W u + \varepsilon \quad e \sim N(0, y^2 I).$$

Несложные преобразования модели пространственной ошибки приводят к пространственной модели условной конвергенции Дарбина:

$$y = (1 - \lambda W)\alpha + \beta Y_0 + Z\varphi + \gamma W Y_0 + \lambda W y + \varepsilon \quad e \sim N(0, y^2 I).$$

Данная модель имеет следующую интерпретацию: региональное развитие зависит от темпов роста соседних регионов (через эндогенный пространственный лаг) и от начального значения исследуемого признака (через экзогенный пространственный лаг). Таким образом, в модели тестируются две основные пространственные гипотезы: регионы, демонстрирующие более высокие темпы роста, находятся (в понимании соседства, заданного матрицей пространственных весов) в окружении 1) либо быстро растущих регионов (вследствие эндогенного лага), 2) либо богатых регионов (вследствие экзогенного лага).

Важную роль в анализе играет матрица пространственных весов (W). Элементы матрицы, как правило, отражают расстояние между объектами наблюдения. Наиболее распространенный тип матрицы весов – это бинарная матрица, отражающая соседство, где элемент w_{ij} равен 1, если объекты i и j ($i \neq j$) имеют общую границу, и равен 0 в противном случае. Такая спецификация предполагает, что соседние регионы оказывают одинаковое влияние и что пространственные связи за пределами общих границ отсутствуют. Другой подход к определению w_{ij} следующий:

$$w_{ij}(q) = \begin{cases} 0 & \text{åñëè} \quad i = j \\ 1/d_{ij}^{\theta} & \text{åñëè} \quad d_{ij} \leq D(q) \\ 0 & \text{åñëè} \quad d_{ij} > D(q), \end{cases}$$

где d_{ij} – расстояние между региональными центрами, $D(q)$ – квантили расстояний (q = 1, 2, 3, 4), обычно θ = 2. В работе проводились оценки для разных вариантов матрицы пространственных весов, но качественные выводы совпали.

В анализе используются данные по 79 регионам России за период 1995–2006 гг. Субфедеральные фискальные характеристики включают информацию о результатах реализации бюджетной политики субфедерального уровня, которая представлена в отчетах Федерального казначейства РФ (для последних лет) и Министерства финансов РФ (для начала рассматриваемого периода). Переменные, отражающие региональную специфику, включают валовый региональный продукт, социальную и демографическую структуру, источником информации для контролирующих переменных является статистический ежегодник «Регионы России».

Результаты оценок модели и выводы. Последовательность эмпирических оценок определена структурой гипотез проекта. Для подтверждения первой гипотезы необходимо осуществить тестирование σ-конвергенции. Для тестирования гипотезы 2 оценивается модель безусловной $в$-конвергенции, тестирование гипотезы 3 опирается на оценки модели условной $в$-конвергенции. Гипотеза 4 требует оценок модели пространственного лага и модели пространственной ошибки.

Наличие σ-конвергенции предполагает сокращение дисперсии исследуемого признака. Дисперсия общих бюджетных доходов на душу населения в регионах России, как и дисперсия налоговых доходов, росли до 2004 г., но существенно снизились в 2005–2006 гг. (см. табл. 16.1). В целом за рассматриваемый период нельзя сказать о присутствии σ-конвергенции, но также трудно утверждать, что наблюдалась устойчивая дивергенция доходных параметров субфедеральных бюджетов. В отношении большинства расходных характеристик можно сделать такой же вывод, исключение составляют расходы на ЖКХ, разброс по которым существенно увеличился в 2003 г. и продолжал расти в последующий период. Таким образом, гипотеза об отсутствии конвергенции характеристик субфедеральной бюджетной политики подтверждается.

Тестирование гипотез 2–4 опиралось на оценки моделей *в*-конвергенции. Результаты оценивания интересующих параметров приведены в табл. 16.2, 16.3).

Таблица 16.2 **Результаты оценивания моделей *в*-конвергенции для бюджетных доходов***

Тип модели	Бюджетные доходы в целом		Налоговые доходы	
	β	λ или ρ	β	λ или ρ
Модель безусловной конвергенции	Не значим		Не значим	
Модель условной конвергенции	–		–	
Модель минимально условной конвергенции	Не значим	Не значим	Не значим	+
Модель условной конвергенции с пространственными эффектами	–	Не значим	–	+

* Для значимых связей указывается направление зависимости (отрицательное или положительное), для статистически незначимых зависимостей делается соответствующий комментарий, связи, которые не присутствуют в моделях, выделяются серым цветом.

Оценки моделей *в*-конвергенции, проведенные для переменных бюджетных доходов, подтвердили предположение гипотезы 2 об отсутствии тенденции к единым стандартам бюджетной обеспеченности, модели безусловной конвергенции не дали значимых оценок коэффициента конвергенции *в*. При этом модели условной конвергенции показали статистически значимые результаты для этого коэффициента, подтвердив предположение гипотезы 3 о различных равновесных бюджетных стратегиях, которые определяются специфическими региональными факторами.

Оценки для налоговых доходов, составляющих основную часть собственных доходов и связанных с экономической деятельностью на территории, показали наличие положительных внешних межрегиональных эффектов, что является аргументом в пользу гипотезы 4. Экономическая активность соседних территорий и высокая эффективная налоговая ставка создают условия для роста налоговых доходов соседних регионов. Незначимость внешних эффектов для всех бюджетных доходов можно объяснить искажениями, которые дают безвозмездные перечисления.

Таблица 16.3 **Результаты оценивания моделей *в*-конвергенции для бюджетных расходов***

Тип модели	Бюджетные расходы в целом		Расходы на инфраструктуру		Социальные расходы		Расходы на ЖКХ	
	β	λ или ρ	β	λ или ρ	β	λ или ρ	β	λ или ρ
Модель безусловной конвергенции	Не значим		–		Не значим		Не значим	
Модель условной конвергенции	–		–		–		-	
Модель минимально условной конвергенции	Не значим	–	–	Не значим	Не значим	+	Не значим	–
Модель условной конвергенции с пространственными эффектами	–	–	–	Не значим	–	+	–	–

* Для значимых связей указывается направление зависимости (отрицательное или положительное), для статистически незначимых зависимостей делается соответствующий комментарий, связи, которые не присутствуют в моделях, выделяются серым цветом.

Оценки, полученные для характеристик бюджетных расходов, оказались не такими однозначными, как для доходных параметров. Гипотеза 1 подтверждена для расходов в целом, для социальных расходов и расходов на ЖКХ, по затратам на инфраструктуру выделена тенденция к унификации. Однако и по этому направлению расходов более значимые результаты получены для моделей условной конвергенции при доминировании влияния региональных факторов. Положительные внешние межрегиональные эффекты генерируют только социальные расходы, расходы в целом и расходы на ЖКХ создают отрицательные экстерналии, т.е. увеличение бюджетных расходов регионов позволяет соседям сокращать затраты на соответствующие статьи. Очевидно, из-за немобильности эффектов инфраструктуры пространственные лаги и пространственные ошибки оказались незначимыми в моделях для этой категории расходов.

На основе полученных результатов можно сделать следующие выводы:

1. Динамика дисперсии по характеристикам субфедеральной бюджетной политики свидетельствует об отсутствии σ-конвергенции.

2. Оценки моделей безусловной β-конвергенции не дают статистически значимых оценок коэффициента конвергенции для бюджетных доходов и расходов в целом, а также для расходов на ЖКХ и социального характера. Нельзя сделать вывод о наличии единой равновесной стратегии в отношении этих показателей на субфедеральном уровне. Но расчеты показывают наличие тенденции к сходимости бюджетных нормативов в расходах на инфраструктуру.

3. Для всех анализируемых бюджетных параметров подтверждаются гипотезы моделей условной конвергенции. Выравнивания бюджетных параметров не происходит, регионы имеют различные тренды в фискальной политике. Значимыми факторами фискальной политики являются региональные факторы: уровень экономического развития территории, производственная и социальная инфраструктура, темпы реформ в коммунальном секторе.

4. Пространственные лаги и ошибки оказываются значимыми, регионы имеют пространственно обусловленные параметры бюджетной политики.

16.2. Субфедеральное административное регулирование

Административное регулирование является формой государственного вмешательства в рыночную систему, его особенностью является обязательное прохождение бюрократических процедур, в которых чиновники имеют относительно высокую степень свободы в принятии решений. Международный опыт показывает, что административное регулирование является исключительной мерой государственного управления и используется в случаях, когда другие методы контроля демонстрируют неэффективность. Ограниченная сфера использования административного регулирования объясняется высокими общественными трансакционными издержками, связанными с ними ростом цен, снижением эффективности использования ресурсов и, главное, созданием почвы для коррупции и рентоориентированного поведения государственных служащих.

Основными сферами административного государственного регулирования в России являются регистрация предприятий, лицензирование предпринимательской деятельности и сертификация продукции, работ и услуг. В России принимался ряд документов, регулирующих параметры этих процедур и полномочия различных уровней власти. В соответствии с законом 1990 г. государственная регистрация предприятий осуществлялась местными органами власти: районным и городским Советами народных депутатов. С июля 2002 г. функции государственной регистрации были переданы федеральным налоговым органам. Организациями, осуществляющими лицензирование, являются федеральные министерства и ведомства и органы исполнительной власти субъектов Федерации, но прослеживается отчетливая тенденция сокращения полномочий субфедерального уровня с каждым обновлением законодательства по лицензированию. Полномочия по сертификации законодательно закреплены исключительно за федеральными органами власти.

Таким образом, вмешательство субфедеральных властей в административное регулирование либо полностью исключалось законодательно, что наблюдалось в случаях сертификации и государственной регистрации предприятий либо очень сильно сокращалось, примером этого является лицензирование. При этом предполагалось, что централизованный подход создаст однородные условия развития бизнеса и формирования конкуренции на территории страны, а также, что субфедеральные органы власти будут соблюдать нормы федерального законодательства. Однако формальные условия создания бизнеса различались по регионам страны и довольно часто не соответствовали федеральному законодательству.

Несмотря на то что по федеральному законодательству субфедеральный уровень не был включен в процесс регулирования регистрацией предприятий, обзор нормативных актов субъектов Федерации показывает, что региональные власти активно участвовали в определении стоимости, сроков процедуры и перечня необходимых документов. Ими также достаточно широко использовалась возможность регулирования в сфере лицензирования. Обзор законодательства выявил значительное количество документов, принимаемых в регионах и направленных на формирование правил и стандартов сертификации товаров и услуг, что является федеральной юрисдикцией, причем эта законодательная инициатива охватывала не только вопросы добровольной сертификации, но и распространялась на сферы обязательной сертификации.

Остановимся на двух вопросах: 1) каковы последствия субфедеральных инициатив в отношении административных процедур регистрации, лицензирования и сертификации и 2) каковы мотивы региональных политиков в применении этого метода регулирования.

Объяснения и гипотезы относительно эффектов и побудительных мотивов субфедерального административного регулирования содержатся в положениях теории общественного интереса, теории захвата регулирования, экономической теории государственного регулирования и в инструментальной теории. Обзор литературы, включая обоснование исходных гипотез и

изложение результатов эмпирических исследований ранее был выполнен автором данной главы и опубликован[1]. Нами было показано, что теоретические предсказания целей и последствий регулирования неоднозначны. Обобщение выводов рассмотренных теорий представлено в табл. 16.4.

Таблица 16.4 **Теоретические предсказания целей и последствий субфедерального административного регулирования**

Теория	Предполагаемые взаимосвязи с регулированием				
	Общественное благосостояние	Уровень ренты	Злоупотребление властью	Входные барьеры	«Провалы рынка»
Общественный интерес	+	–		+	+
Захват		+		+	
Экономическое регулирование		+		+	+
Инструментальная		+	+	+	

На основе рассмотренных теоретических заключений может быть сформулирован ***ряд тестируемых гипотез***.

Теория общественного интереса связывает государственное регулирование с более высоким уровнем потребления и меньшими негативными внешними эффектами. Следовательно, субфедеральное административное регулирование должно способствовать росту общественного благосостояния.

Гипотеза 1. Субфедеральное административное регулирование стимулирует рост общественного благосостояния. Общим положением всех рассмотренных теорий является то, что регулирование создает барьеры для выхода на рынок новым производителям.

Гипотеза 2. Субфедеральное административное регулирование создает входные барьеры и приводит к тому, что на региональном рынке функционирует меньшее число производителей.

Экономическая теория регулирования утверждает, что регулирование связано с «провалами рынка». Теория общественного интереса предлагает более детальное предсказание: регулирование помогает устранять «провалы рынка». Однако из этого также следует, что в тех регионах, где «провалы рынка» проявляются сильнее, там должно наблюдаться более активное регулирование. Эти рассуждения позволяют сформулировать следующие две гипотезы.

Гипотеза 3. Субфедеральное административное регулирование снижает проявления «провалов рынка».

Гипотеза 4. Более активное субфедеральное административное регулирование демонстрируют регионы, которые имеют серьезные проблемы, связанные с «провалами рынка».

Другим фактором, влияющим на инициативы в области регулирования, в соответствии с теоретическими положениями является размер распреде-

[1] **Коломак Е.А.** Субфедеральное административное регулирование: теория и российская практика // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1. – С. 41–55.

ляемой ренты. Одним из выводов, разделяемых теорией захвата, теорией экономического регулирования и инструментальной теорией, является то, что регулирование позволяет извлекать ренту из политического процесса, и принятая система регулирования определяет уровень ренты, присваиваемой различными участниками этого процесса. В соответствии с этим заключением, лица, принимающие решения по регулированию и выполняющие их, а также заинтересованные группы должны иметь более сильные стимулы к инициированию регулирования, когда размер перераспределяемой ренты большой. Теория же общественного интереса утверждает, что одной из целей регулирования является ограничение монопольных цен и, следовательно, сокращение ренты. Таким образом, мы имеем тестируемую связь, которая может иметь два направления.

Гипотеза 5. Активное субфедеральное административное регулирование является атрибутом регионов, которые располагают более высокой потенциальной рентой.

Инструментальная теория утверждает, что задача регулирования состоит в максимизации дохода чиновников. Коррумпированные бюрократы могут быть заинтересованы в установлении низких официальных платежей за процедуры, чтобы увеличить собственный доход в виде «неофициальных» платежей. Но они, очевидно, могут предпочитать устанавливать длительные сроки процедур и вводить дополнительные обязательные документы, так как большие потери времени создают стимулы искать неофициальные пути преодоления барьеров регулирования. П. Дининьо и Р. Ортунг (2004 г.) отмечают значительную вариацию уровня коррупции в регионах России. Изложенные аргументы являются основой для следующей гипотезы.

Гипотеза 6. Высокие барьеры субфедерального административного регулирования, большая продолжительность административных процедур и введение дополнительных необходимых документов характерны для регионов с высоким уровнем злоупотребления властью.

Сформулированные гипотезы связаны с поставленными целями исследования. Первые три гипотезы направлены на оценку последствий субфедерального административного регулирования для основных характеристик экономического и социального развития. Остальные гипотезы связаны с анализом мотивации и внутренних механизмов регулирования.

Выдвинутые гипотезы формируют ряд регрессионных зависимостей.

Тестирование гипотезы предполагает оценку связи показателей социально-экономического развития регионов с характеристиками субфедерального административного регулирования с учетом эффектов других региональных переменных. Из-за запаздывания эффектов регулирования предполагается, что более корректно рассматривать изменение рассматриваемых переменных.

1) $[Economic\ performance_{rt} - Economic\ performance_{r(t-1)}] =$
$\Sigma\alpha_n\ [Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation\ of\ entry_{nrt} - Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation\ of\ entry_{nr(t-1)}] + \Sigma\beta_i\ [Regional\ structural\ variable_{irt} - Regional\ structural\ variable_{ir(t-1)}] + \tau\ Year\ dummies + Error_{rt}$.

Гипотеза 2 предполагает, что регулирование приводит к меньшему числу производителей.

2) $[Number\ of\ producers_{rt} - Number\ of\ producers_{r(t-1)}] = \Sigma\gamma_n \cdot [Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation_{nrt} - Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation_{nr(t-1)}] + \Sigma\mu_i \cdot [Regional\ structural\ variable_{irt} - Regional\ structural\ variable_{ir(t-1)}] + \theta \cdot Year\ dummies + Error_{rt}$.

Гипотезы 3 и 4 связывают субфедеральное административное регулирование с «провалами рынка». В соответствии с гипотезой 5 предполагается, что инициативы в области регулирования определяются также рентоориентированным поведением. Оценки должны включать характеристики регулирования, с одной стороны, зависящие от индикаторов несовершенства рыночного механизма, и, с другой стороны, влияющие на них. Предлагаемой процедурой оценки является система из двух одновременных уравнений.

3) $[Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation_{nrt} - Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation_{nr(t-1)}] = \Sigma\eta_j \cdot [Indicator\ of\ market\ failure_{rj\ (t-1)} - Indicator\ of\ market\ failure_{rj\ (t-2)}] + \lambda\ [Level\ of\ rent_{rt} - Level\ of\ rent_{r(t-1)}] + \omega \cdot Year\ dummies + Error_{rt}$.

4) $[Indicator\ of\ market\ failure_{rjt} - Indicator\ of\ market\ failure_{rj\ (t-1)}] = \Sigma\varphi_n\ [Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation_{rn\ (t-1)} - Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation_{rn\ (t\text{-}2)}] + \sigma \cdot Year\ dummies + Error_{rt}$.

Гипотеза 6 предполагает наличие связи между злоупотреблением властью и регулированием; более существенная зависимость предполагается от продолжительности процедур административного регулирования и от дополнительных требований к документам. Желания и настроения чиновников скрыты от наблюдений, но наблюдаемыми переменными являются результаты их поведения. Если государственные чиновники склонны к злоупотреблению властью, то возможности, создаваемые административным регулированием и делегированными полномочиями, должны приводить к более высокому уровню злоупотреблений.

5) $Abuse\ of\ power_r = \Sigma\rho_n \cdot Sub\text{-}federal\ administrative\ regulation_{nr} + \psi\ Duration\ of\ the\ sub\text{-}federal\ administrative\ procedures_r + \varsigma Additional\ documents_r + Error_r$,

здесь t – индекс года, r – индекс региона, n – индекс переменной административного регулирования, i – индекс региональной переменной, контролирующей ложную корреляцию, j – индекс индикатора провалов рынка.

Ожидаемые результаты оценок зависят от мотивов субфедерального административного регулирования выхода на рынок. Если правительства действуют в интересах населения, тогда оценки должны дать следующие результаты: $\alpha>0$, $\upsilon<0$, $\lambda<0$, $\gamma\leq0$, $\eta>0$ и $\varphi<0$. Если регулирование осуществляется в интересах промышленных групп, тогда $\upsilon>0$, $\lambda<0$, $\gamma\leq0$. Если регулирование осуществляется в соответствии с положениями теории экономического регулирования, тогда $\lambda>0$, $\gamma\leq0$ и $\eta>0$. Если регулирование осуществляют коррумпированные чиновники, тогда $\lambda>0$, $\rho>0$, $\psi>0$, $\psi>0$ и $\gamma<0$.

Была сформирована информационная база по административному регулированию в 82 российских регионах, наблюдения охватывают период с 1992 по 2005 год. Данные включали информацию обо всех административных процедурах субфедерального уровня в России, которые предприниматель должен пройти, чтобы открыть предприятие и легальным образом начать участвовать в производстве или продаже товаров или услуг, а также субфедеральные инициативы в сфере лицензирования и сертификации. Характеристиками процедур регистрации являются официальные затраты денег, времени и число документов, необходимых для ее прохождения.

Индикаторы, которые предполагается использовать для тестирования гипотез, представлены в табл. 16.5[1]. В качестве характеристик регионального развития использовались валовой региональный продукт (ВРП), розничный товарооборот как индикаторы текущего благосостояния; инвестиции в основной капитал как индикатор будущего благосостояния. Соответственно, первое уравнение оценивалось для трех различных показателей регионального развития. Для приведения их к сопоставимому виду была проведена корректировка на масштаб региональных экономик путем отношения к численности населения.

В работе рассматривается три формы административного регулирования: лицензирование, сертификация и регистрация предприятий. Последняя процедура в отличие от двух других различается для предприятий с иностранным участием и без иностранного участия и имеет три характеристики: размер официальной регистрационной пошлины, дополнительные предоставляемые документы, введенные субфедеральными законодательными актами, и сроки прохождения процедуры. Чтобы получить агрегированную оценку затрат, связанных с регистрацией предприятия, была сделана денежная оценка потерь времени из-за подготовки дополнительных документов и растягивания процедуры регистрации. Оценка осуществлялась путем умножения производительности труда в регионе за день на количество рабочих дней, при этом использовалось предположение, что один документ требует один день подготовки. Уровень затрат, связанных с регистрацией, определялся как сумма издержек регистрации предприятий с иностранным участием и без иностранного капитала.

Так как поведение региональных властей на стадии экономического роста и в условиях депрессии может существенно различаться, поэтому оценки проводились как для всех регионов, так и для двух подгрупп: более динамично развивающихся регионов и регионов, испытывающих трудности

[1] Источником информации является законодательная база данных «Консультант Плюс. Региональное Законодательство». С. Дьянков, Ла Порта, Ф. Лопес-де-Силансес, А. Шляйфер предложили методологию создания базы данных процедур, связанных с открытием бизнеса. В работе предполагается использовать элементы предложенного авторами подхода. Индикаторы социального и экономического развития регионов России представлены в статистических ежегодниках «Регионы России». Межрегиональные различия в уровне коррупции в России оценивались в докладе Фонда «Международная Открытость и Информация для Демократии» (Regional Corruption Indices, 2000).

Таблица 16.5 **Используемые переменные и их характеристики**

Индикатор	Источник данных Период наблюдений Количество регионов России
Характеристики субфедерального регулирования выхода на рынок: ● Регистрация предприятий – Требуемое время – Официальные платежи – Число необходимых документов ● Сертификация – Количество процедур – Лицензирование – Количество процедур	Законодательная база данных «Консультант Плюс. Региональное законодательство» 1992–2005 гг. 82 региона
Характеристики экономического и социального развития: ● Валовой региональный продукт ● Инвестиции ● Розничный товарооборот	Статистические ежегодники Госкомстата «Регионы России» 1995–2003 гг. 79 регионов
Уровень цен: ● Индекс потребительских цен	Статистические ежегодники Госкомстата «Регионы России» 1992–2004 гг. 79 регионов
Число производителей: ● Число предприятий – Число малых предприятий	Статистические ежегодники Госкомстата «Регионы России» 1992–2004 гг. 79 регионов
Характеристики наличия «провалов рынка»: ● Уровень загрязнения ● Уровень заболеваемости	Статистические ежегодники Госкомстата «Регионы России» 1992–2004 гг. 79 регионов
Уровень ренты: ● Общий финансовый результат деятельности предприятий (прибыль минус убыток)	Статистические ежегодники Госкомстата «Регионы России» 1992–2004 гг. 79 регионов
Уровень злоупотребления властью государственных чиновников в регионах России: ● Индекс восприятия коррупции	TI и INDEM отчет 2000 г. 40 регионов

с экономическим ростом. Для оценок использовался метод наименьших квадратов. Основные результаты оценивания приведены в табл. 16.6.

Оценки выявили статистически значимую связь между административным регулированием и уровнем экономического развития. Однако влияние регулирования на региональное развитие различается для более динамичных и менее динамичных регионов. Сертификация отрицательно влияет на ВРП и активность в торговле, а лицензирование сдерживает инвестиции в более успешных регионах. В то время как в проблемных регионах регистрация дает положительный эффект для ВРП. Таким образом, предположение теории общественного интереса, что $\alpha > 0$, подтверждаются только для регионов, испытывающих трудности с динамикой экономического развития.

Второе уравнение дает оценки эффектов регулирования на число производителей в регионе (табл. 16.7). Рассматривается два индикатора: общее

Таблица 16.6

Влияние субфедерального административного регулирования на региональное развитие

Форма административного регулирования	Коэффициент α		
	все регионы	более динамичные регионы	менее динамичные регионы
Валовый региональный продукт			
Лицензирование	-0,532 (0,416)	-0,743 (0,559)	-0,694 (0,568)
Сертификация	-0,312** (0,129)	-0,327** (0,161)	-0,139 (0,208)
Общие издержки регистрации	-0,279 (0,835)	-0,547 (0,980)	0,485** (0,223)
Розничный товарооборот			
Лицензирование	-0,119 (0,708)	-0,129 (0,094)	-0,732 (1,480)
Сертификация	-0,572** (0238)	-0,793** (0,272)	0,221 (0,538)
Общие издержки регистрации	-0,126 (0,156)	-0,108 (0,166)	-0,508 (0,591)
Инвестиции в основной капитал			
Лицензирование	-0,671 (0,708)	-0,703* (0,414)	-0,406 (2,029)
Сертификация	1,474 (2,171)	-0,464 (1,195)	11,628 (7,772)
Общие издержки регистрации	0,179 (0,143)	0,813 (0,740)	0,121 (0,083)

Комментарий: стандартная ошибка в скобках; * 10%-й уровень значимости; ** 5%-й уровень значимости.

Таблица 16.7

Влияние субфедерального административного регулирования на выход на рынок

Форма административного регулирования	Коэффициент γ		
	все регионы	более динамичные регионы	менее динамичные регионы
Общее количество предприятий			
Лицензирование	0,311 (3,473)	0,124 (0,396)	0,101 (0,080)
Сертификация	-0,113 (0,106)	-0,788 (1,121)	-0,435 (0,305)
Общие издержки регистрации	-0,385 (0,664)	-0,568 (0,654)	0,717 (3,280)
Число малых предприятий			
Лицензирование	-0,127* (0,074)	-0,155* (0,085)	-0,126 (0,158)
Сертификация	-0,148 (0,224)	-0,361 (0,240)	0,342 (0,616)
Общие издержки регистрации	0,397 (1,410)	0,127 (1,410)	0,619 (0,658)

Комментарий: стандартная ошибка в скобках; * 10%-й уровень значимости.

количество предприятий и число малых предприятий. Предположением теорий регулирования является, что $\gamma < 0$. Оценки не выявили значимых положительных корреляций, при этом наблюдается значимое отрицательное влияние лицензирования на развитие малого бизнеса в более успешных регионах России.

Уравнения 3 и 4 оценивают влияние «провалов рынка» и рентоориентированного поведения на активность субфедерального административного регулирования, с одной стороны, и вклад регулирования в корректировку «провалов рынка», с другой стороны. Используется два индикатора «провалов рынка»: уровень заболеваемости и загрязнение воздуха от стационарных источников. Предполагается, что общий финансовый результат экономической деятельности в регионе отражает уровень ренты, который может быть перераспределен. Интересующие оценки представлены в табл. 16.8–16.12.

Они не подтвердили предсказания теории общественного интереса и теории экономического регулирования, что $\eta > 0$. Статистически значимых корреляций, подтверждающих мотивацию регулирования корректировкой «провалов рынка», не выявлено (см. табл. 16.8).

Таблица 16.8 **Влияние «провалов рынка» на субфедеральное административное регулирование**

Индикатор	Коэффициент η		
	все регионы	более динамичные регионы	менее динамичные регионы
Лицензирование			
Заболеваемость	0,124 (0,754)	0,647 (1,261)	-0,156 (0,903)
Загрязнение	4,184 (17,229)	-2,971 (21,598)	13,568 (29,474)
Сертификация			
Заболеваемость	-0,270 (0,209)	-0,407 (0,364)	-0,259 (0,223)
Загрязнение	-1,640 (4,779)	-0,112 (6,229)	-3,766 (7,291)
Общие издержки регистрации			
Заболеваемость	4,230 (5,962)	5,248 (9,457)	3,715 (4,043)
Загрязнение	7034,441 (10391,94)	11444,37 (15042,49)	-633,436 (7942,077)

Комментарий: стандартная ошибка в скобках.

При этом предположения экономической теории регулирования и инструментальной теории о том, что решения региональных властей объясняются рентоориентированным поведением, получили подтверждение для регионов, демонстрирующих низкие темпы экономического роста. Об этом свидетельствует статистически значимая и положительная корреляция между субфедеральной активностью в регистрации предприятий и общим размером региональной прибыли (см. табл. 16.9).

Таблица 16.9

Влияние рентоориентированного поведения на субфедеральное административное регулирование

Форма административного регулирования	Коэффициент λ		
	все регионы	более динамичные регионы	менее динамичные регионы
Лицензирование	0,508 (0,646)	0,421 (0,738)	-0,390 (1,689)
Сертификация	-0,361 (0,222)	-0,328 (о,213)	-0,308 (0,418)
Общие издержки регистрации	55,151 (59,198)	43,412 (81,649)	168,451*** (54,783)

Комментарий: стандартная ошибка в скобках; *** 1%-й уровень значимости.

Теория общественного интереса утверждает, что регулирование должно быть направлено на корректировку «провалов рынка» и, следовательно, $\varphi < 0$. Однако оценки не подтверждают это, более того выявленная значимая зависимость имеет обратный знак, является положительной (см. табл. 16.10).

Таблица 16.10

Влияние субфедерального административного регулирования на «провалы рынка»

Форма административного регулирования	Коэффициент φ		
	все регионы	более динамичные регионы	менее динамичные регионы
Заболеваемость			
Лицензирование	-0,222 (0,282)	-0,187 (0,345)	-0,494 (0,519)
Сертификация	0,909 (0,859)	1,421 (0,995)	-1,691 (1,848)
Общие издержки регистрации	0,333 (0,580)	-0,020 (0,063)	4,949** (2,018)
Загрязнение			
Лицензирование	-0,205 (0,201)	-0,280 ((0,196)	-0,215 (0,318)
Сертификация	-0,198 (0,483)	-0,550 (0,547)	0,163 (0,112)
Общие издержки регистрации	0,417 (0,390)	0,319 (0,411)	0,195 (0,161)

Комментарий: стандартная ошибка в скобках; ** 5%-й уровень значимости.

В последнем уравнении оценивается связь между коррупцией и активностью в области регулирования. Полученные результаты подтверждают точку зрения инструментальной теории о неблагонамеренной мотивации региональных властей (см. табл. 16.11). Как и предполагалось, требование дополнительных документов и растягивание процедуры регистрации увеличивает возможности для коррупции. Эти переменные являются статистически значимыми, их корреляция с различными индексами восприятия коррупции – положительная.

Таблица 16.11

Влияние субфедерального административного регулирования на коррупцию

Характеристики административного регулирования	Интегральный индекс восприятия коррупции	Индекс восприятия административной коррупции	Индекс восприятия коррупции в законодательных органах власти	Индекс восприятия коррупции в исполнительных органах власти
Издержки регистрации предприятий без иностранного участия	0,305 (0,532)	-0,148 (0,239)	0,105 (0,145)	0,132 (0,161)
Срок регистрации предприятий без иностранного участия	0,140 (0,453)	-0,341 (0,204)	0,124 (0,123)	0,166 (0,137)
Дополнительные документы для регистрации предприятий без иностранного участия	0,130** (0,050)	0,023 (0,022)	0,028* (0,014)	0,034** (0,015)
Издержки регистрации предприятий с иностранным участием	-0,164 (0,189)	0,503 (0,851)	0,095 (0,514)	-0,401 (0,571)
Срок регистрации предприятий с иностранным участием	-0,331 (0,418)	0,352* (0,188)	0,064 (0,114)	-0,060 (0,126)
Дополнительные документы для регистрации предприятий с иностранным участием	0,078 (0,072)	0,005 (0,023)	-0,008 (0,019)	-0,004 (0,022)
Сертификация	-0,019 (0,028)	0,012 (0,013)	-0,010 (0,008)	-0,0002 (0,008)
Лицензирование	0,002 (0,007)	0,002 (0,003)	-0,001 (0,002)	-0,002 (0,002)

Комментарий: стандартная ошибка в скобках; *10%-й уровень значимости; **5%-й уровень значимости.

Таблица 16.12

Обобщение результатов оценивания

Теория	Мотивации	Результаты
Общественный интерес	Не подтверждены	Подтверждены для менее динамичных регионов (ВРП) Подтверждены для более динамичных регионов (входные барьеры)
Захват	Не подтверждены	Подтверждены для более динамичных регионов (входные барьеры)
Экономическое регулирование	Подтверждены для менее динамичных регионов (рентоориентированное поведение)	Подтверждены для более динамичных регионов (входные барьеры)
Инструментальная	Подтверждены для менее динамичных регионов (рентоориентированное поведение) Подтверждены для всех регионов (коррупция)	Подтверждены для более динамичных регионов (входные барьеры)

Оценки предложенной модели дали подтверждения отдельным выводам почти всех рассматриваемых теоретических подходов. Однако положения экономической теории регулирования и инструментальной теории были поддержаны больше других. Если выделить два направления теоретических предсказаний – мотивация и результаты субфедеральных инициатив в административных процедурах, – то результаты проведенного оценивания (табл. 16.12) позволяют сделать вполне определенный вывод. Он состоит в том, что субфедеральные власти действовали исходя не из благонамеренных целей, а преследовали собственные интересы. Вмешательство субфедеральных властей в экономические процессы препятствовало развитию в более динамичных регионах, административное регулирование не приводило к корректировке «провалов рынка» и создавало входные барьеры для малого бизнеса в регионах. Однако субфедеральное регулирование давало положительный эффект в регионах с медленными темпами развития, который проявлялся в более высокой производительности труда.

16.3. Поддержка производителей на субфедеральном уровне

Инструменты регионального уровня, направленные на поддержку производителей, включают налоговые льготы, кредиты, субсидии, бюджетные компенсации. Региональные власти часто объясняют субсидирование и предоставление налоговых льгот местным производителям социальными императивами. Однако ряд фактов противоречит данному тезису. В литературе предлагается несколько объяснений, связанных с данной проблемой: политические ограничения переходного периода, интересы промышленных групп и цели самого правительства. Обзор литературы по теме, включая обоснование исходных гипотез и изложение результатов эмпирических исследований ранее был выполнен автором данного раздела и опубликован[1].

Несмотря на ряд достоинств рыночных механизмов, политические ограничения переходного периода могут сделать государственное вмешательство и постепенное реформирование более предпочтительными мерами даже в ущерб экономической эффективности. Политики должны учитывать тот факт, что их предложения будут реализованы только в случае получения поддержки населения.

В литературе существует два направления, рассматривающих роль лоббирующих групп в выборе торговой политики.

Первый подход опирается на механизм предвыборной конкуренции между различными кандидатами в правительство. Предполагается, что лобби различных групп оценивают свои перспективы в условиях реализации пред-

[1] **Коломак Е.А.** Субфедеральное административное регулирование: теория и российская практика // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 1, С. 41–55; **Коломак Е.А.** Региональный протекционизм: позитивный анализ // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. – 2003. – Т. 3, Вып. 1. – С. 146–171.

выборных программ от различных конкурирующих партий[1]. Предлагая финансовую помощь конкретной партии, лобби взвешивают выигрыши от роста вероятности выигрыша поддерживаемой партии и прямыми собственными издержками, связанными с предвыборной кампанией. Партии используют полученные финансы для усиления влияния на электорат.

В рамках второго подхода экономическая политика рассматривается как результат решений правительства, находящегося уже у власти и максимизирующего политическую поддержку[2]. Аргументами функции политической поддержки являются, с одной стороны, благосостояние групп, чьи интересы представляют лобби, и которое зависит от выбора торговой политики, с другой стороны в функции учитываются потери для общества в целом, связанные с данной политикой. Во втором подходе помощь со стороны лобби в предвыборной кампании и политическая борьба в следующих выборах непосредственно в анализе не учитывается. Однако оба подхода рассматривают оптимизацию, связанную с политическим процессом как основу эндогенного характера торговой политики.

Региональная политика в России соответствует больше второму подходу. Реалиями региональной политической жизни в стране являются, во-первых, отсутствие публичных заявлений о конкретной торговой политике на стадии выборов регионального лидера и, во-вторых, взаимная заинтересованность региональных властей и местного бизнеса в сотрудничестве.

Особенности региональной политики зависят также от целей регионального правительства[3]. Таким образом, структура региональной политики является результатом ряда факторов, среди которых присутствуют исходные условия регионального развития, политический процесс, влияние лоббирующих групп, установки самого правительства. Основываясь на результатах перечисленных исследований, ниже предлагается модель региональной торговой политики.

Мы рассматриваем региональную экономику, поэтому мы можем предположить, что экономика является малой и вмешательство в ценообразование является следствием политического процесса. Одной из особенностей размещения производства в России является высокая степень региональной специализации, следовательно, производители имеют стимулы для формирования лобби. Мы также предполагаем, что производители в состоянии решить проблему «безбилетника», при политическом лоббировании общих интересов.

---

[1] **Magee, S., W. Brock** and **Y. Leslie,** Black hole tariffs and endogenous policy theory: Political economy in general equilibrium. Cambridge University Press, 1989; **Hilman, A.** and **H. Ursprung** (1988), Domestic Politics, Foreign Interests, and International Trade Policy, American Economic Review, vol. 78, № 4, pp. 729–745.

[2] **Stigler, G.** (1971), The Theory of Economic Regulation, Bell Journal of Economics, vol. 2, № 1, pp. 359–365; **Hilman, A.** (1982), Declining Industries and Political-Support Protectionist Motives, American Economic Review, vol. 72, № 5, pp. 1180–1187; **Grossman, G. and E. Helpman** (1994) Protection for Sale, American Economic Review, vol. 84, № 4, pp. 833–850.

[3] **Edwards, J., M. Keen,** (1996) Tax competition and Leviathan, European Economic Review, 40, pp. 113–134.

Региональные лоббирующие группы оказывают давление на местных политиков с требованием защиты от внешних производителей, предлагая взамен политическую поддержку. Региональное правительство несет ответственность перед населением за неэффективную политику протекционизма, которая влечет социальные потери. Оно определяет протекционистскую политику, сравнивая выгоды политической кооперации с местными производителями и издержки снижения вероятности перевыборов на следующий срок. Выбранная политика должна удовлетворять бюджетным ограничениям местного правительства.

16.4. Формальный анализ

Мы рассматриваем региональный рынок товаров $i = 0,1,\ldots,n$. Функция спроса населения региона на отдельный товар задана $d_i(p_i)$. Предположим, что население при прочих равных условиях предпочитает продукцию местных производителей. Если региональное правительство не вмешивается в рыночный механизм ценообразования, цены регионального рынка являются экзогенными переменными: $p_0^*, p_1^*, \ldots, p_i^*, \ldots, p_n^*$.

Пусть в ситуации отсутствия межрегиональной и международной торговли равновесные цены товаров $i = 1,\ldots,n$ выше, чем в ситуации межрегионального обмена. Предположим, что в отношении товара 0 отсутствует возможность протекционизма. Пусть цена товара 0 является единицей масштабирования и его цена равна 1, $p_0^* = 1$. Функция предложения местных производителей зависит от экзогенных цен на факторы производства и готовую продукцию и от протекционистской политики местного правительства. Предположим, что региональная администрация может использовать субсидии на готовую продукцию, субсидии на факторы производства, ограничения на цены на готовую продукцию и налоговые льготы. Мы предполагаем, что производство в каждом секторе требует труд и специфический фактор производства, субсидируются и регулируются цены специфического фактора производства. Следовательно, функция предложения местных производителей товара i зависит от цены (которая отличается от экзогенной рыночной цены, если местное правительство вводит ограничения на цены), от субсидий на факторы производства, от субсидий на готовую продукцию, от ограничений на цены на факторы производства и от налоговых льгот:

$$y_i(p_i, s_i, \rho_i, \tau_i),$$

где p_i – уровень цены товара, который необходимо получить, s_i – субсидии на единицу готовой продукции i, ρ_i – субсидии на единицу специфического фактора производства в секторе i, и τ_i – налоговые льготы, предоставленные сектору i, p, s, ρ, τ – вектор цен готовой продукции, субсидий на единицу готовой продукции, субсидий на единицу факторов производства и налоговые льготы соответственно.

Пусть население региона имеет одинаковые предпочтения. Каждый человек максимизирует целевую функцию:

$$u = x_0 + \sum_{i=1}^{n} u_i(x_i), \qquad (1)$$

где x_0 – потребление товара 0 и x_i – потребление товаров $i, I = 1,\ldots, n$.

При заданных квазилинейных предпочтениях населения спрос на товар i не зависит от цен других товаров, и возможности взаимозамены и взаимодополнения среди товаров отсутствуют. Индивидуальные затраты в размере E означают потребление $x_i = d_i(p_i)$ товара $i, I = 1,\ldots,n,$ функция спроса является обратной к $u_i'(x_i)$, а $x_0 = E - \sum_{i=1}^{n} p_i d_i(p_i)$.

Выигрыш, который получает потребитель, равен:

$$CS(p) = \sum_{i=1}^{n} u_i(d_i(p_i)) - \sum_{i=1}^{n} p_i d_i(p_i), \qquad (2)$$

где p – вектор экзогенных цен.

Политика протекционизма должна быть допустима с точки зрения финансовых условий и должна удовлетворять бюджетному ограничению, т.е. расходы местного правительства должны быть меньше его доходов. Источниками доходов являются налоги на совокупные доходы населения, расходными статьями являются субсидии на факторы производства и на выпуск готовой продукции местным производителям. Превышение доходов над перечисленными расходами идет на финансирование общественных благ:

$$\begin{aligned} r(p,s,\rho,\tau) = t\left[\sum_{i=1}^{n}(1-\frac{\tau_i}{t})y_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i) + E - \sum_{i=1}^{n} p_i d_i(p_i)\right] - \\ -\left[\sum_{i=1}^{n} s_i y_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i) + \sum_{i=1}^{n}\rho_i z_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i)\right]\beta \geq 0, \end{aligned} \qquad (3)$$

где t – ставка налога, $z_i(p_i, s_i, \rho_i, \tau_i)$ – спрос на специфический фактор производства в секторе i, а β отражает возможности местного правительства «смягчить» бюджетное ограничение региона, это может быть сделано через перераспределение издержек местной политики на бюджеты других регионов или через получение трансфертов из бюджета более высокого уровня.

Производители заинтересованы в защите своих отраслей, для чего включаются в политические переговоры. Лобби, представляющее интересы сектора i, делает предложения, связывающие варианты протекционистской политики, реализуемой правительством, с политической поддержкой (финансовой и нефинансовой). Обозначим через $c_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i)$ поддержку, предлагаемую лобби i. Лобби определяет политические предложения таким образом, чтобы максимизировать общее благосостояние населения, занятого в секторе, включающего заработную плату, прибыль сектора, выигрыш потребителя, выгоды от общественных благ, – за вычетом затрат на политическое лоббирование. Схема распределения затрат на лоббирование между населением, связанным с сектором, в данной модели не рассматривается. Мы предполага-

ем, что существуют варианты распределения, которые дают выигрыш каждому участнику сектора от политической координации. Общее благосостояние населения, связанного с сектором i, равно:

$$\begin{aligned}
&W_i(p,s,\rho,\tau) = \pi_l l_i + [p_i\, y_i(p_i\,,\rho_i,s_i,\tau) - \\
&(\pi_i^* - \rho_i) z_i(p_i\,,\rho_i,s_i,\tau_i) - \pi_l l_i] + \alpha_i[r(p,s,\rho,\tau) + CS(p)] - \\
&c_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i) = p_i\, y_i(p_i\,,\rho_i,s_i,\tau_i) - \\
&-(\pi_i^* - \rho_i) z_i(p_i\,,\rho_i,s_i,\tau_i) + \alpha_i[r(p,s,\rho,\tau) + CS(p)] \\
&- c_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i) = V_i(p,s,\rho,\tau) - c_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i),
\end{aligned} \tag{4}$$

где π_l – ставка заработной платы; π_i^* – экзогенная цена специфического фактора производства, используемого в секторе i; α_i – доля голосующего на выборах населения, связанного с сектором i.

Функция полезности правительства зависит от его приоритетов. Существует два крайних типа правительств, которые рассматриваются в литературе как совершенные противоположности: «добропорядочное» и «Левиафан». Когда правительство добропорядочное, оно максимизирует благосостояние населения. Правительство «Левиафан» максимизирует ту часть бюджетных расходов, которая идет на финансирование благ, доступных только для него. Более общее предположение состоит в том, что региональные политики не являются исключительно «добропорядочными» или «Левиафанами», а сочетают и те, и другие черты. Очевидная функция полезности для данного обобщения – взвешенная сумма функций полезности населения и собственного благосостояния. Последнее предположение используется в нашей задаче.

Действующее правительство максимизирует взвешенную сумму предложений от лобби и агрегированного благосостояния населения региона. Предложения от лобби являются прямыми выгодами правительства. Однако благосостояние населения может давать косвенные выгоды, если электорат предпочитает голосовать за переизбрание правительства, обеспечившего высокие жизненные стандарты. Целевая функция правительства задана:

$$G(p,s,\rho,\tau) = \sum_{i \in L} c_i(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i) + \theta \sum_{i=1}^{n} V_i(p,s,\rho,\tau), \tag{5}$$

где $0 \le \theta \le 1$.

Мы рассматриваем двухэтапную некооперативную игру: на первом этапе лобби, представляющие интересы различных секторов, принимают решения о политических предложениях, связанных с вариантами протекционистской политики, на втором этапе региональное правительство выбирает для реализации одну из предложенных политик. Равновесием является множество функций предложений от лобби $\{c_i^0(p_i,s_i,\rho_i,\tau_i)\}$ (одна для каждого сектора) такое, что каждое из предложений максимизирует общее благосостояние сектора при заданных предложениях от других секторов и с учетом того, что правительство максимизирует свою функцию полезности; вторым элементом

равновесия является вектор региональной протекционистской политики ($p_i^0, s_i^0, \rho_i^0, \tau_i^0$), который максимизирует целевую функцию правительства при заданных предложениях от секторов. Равновесие по Нэшу реализует равновесную политику.

Описанные выше формальные рамки задачи соответствуют структуре модели Гроссмана–Хелпмана. Модификация модели авторов и детальное рассмотрение ряда моментов меняют формулировку основного утверждения авторов, – для нашей задачи оно следующее:

Утверждение 1. ($\{c_i^0\}_{i \in L}$, $\{p^0, s^0, \rho^0, \tau^0\}$) является равновесием региональной политики протекционизма по Нэшу тогда и только тогда, когда:

(a) $\{c_i^0\}$ допустимы для всех $i \in L$;

(b) $\{p^0, s^0, \rho^0, \tau^0\}$ максимизирует $G(p,s,\rho,\tau)$ при условии выполнения бюджетного ограничения $r(s,\rho) \geq 0$ для всех $i \in L$;

(c) $\{p^0, s^0, \rho^0, \tau^0\}$ максимизирует $W_j(p,s,\rho,\tau) + G(p,s,\rho,\tau)$ при условии соблюдения бюджетного ограничения $r(s,\rho) \geq 0$ для всех $j \in L$;

(d) для каждого $j \in L$ существует вариант (p^j, s^j, ρ^j, τ^j), который максимизирует $G(p,s,\rho,\tau)$ при соблюдении бюджетного ограничения, такого, что $c_j^0(p^j, s^j, \rho^j, \tau^j) = 0$.

Условие (a) требует, чтобы предложения от лоббирующих групп были положительными и не превышали размер благосостояния представляемого сектора. Условие (в) состоит в том, что при заданных политических предложениях групп правительство определяет субсидии на выпускаемую продукцию, на факторы производства и налоговые льготы таким образом, чтобы максимизировать свою функцию полезности, не выходя при этом за рамки бюджетного ограничения. Условие (c) удовлетворяется, если для каждого сектора равновесные значения субсидий на выпуск и на факторы производства и налоговые льготы максимизируют сумму благосостояния сектора и полезности правительства при заданных предложениях от других секторов и при условии соблюдения бюджетного ограничения. Условие (d) означает, что для любого сектора j, участвующего в политическом лоббировании, существует сочетание субсидий на выпуск и на факторы производства, налоговых льгот и цен на готовую продукцию, которое требует от сектора j нулевых политических предложений, и которое для него эквивалентно равновесной протекционистской политике.

Гроссман и Хелпман доказали, что если функции политических предложений являются дифференцируемыми в окрестности равновесия, политические предложения выявляют реальные предпочтения лобби в окрестности равновесия. Они также продемонстрировали интересное свойство равновесия по Нэшу, в равновесии правительство ведет себя таким образом, как если бы оно придавало больший вес интересам групп населения, представленных лобби, по сравнению с другим населением. Ниже мы покажем, что эти свойства имеют место и для нашей задачи.

Допустим, что функции политических предложений и функции благосостояния являются дифференцируемыми. Для характеристики равновесной

структуры протекционистской политики рассмотрим условия (b) и (c) Утверждения 1, которые предполагают, что первая производная равна 0 в $\{p^0, s^0, \rho^0, \tau^0\}$:

$$\nabla W_j(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) + \nabla G(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) - \lambda \nabla r(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) = 0, \qquad (6)$$

$$\nabla G(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) - \lambda \nabla r(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) = 0, \qquad (7)$$

где λ – множитель Лагранжа.

Подстановка (7) в (6) дает $\nabla W_j(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) = 0$. По определению (4) $\nabla W_j(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) = \nabla V_j(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) - \nabla c_j(p_j^0, s_j^0, \rho_j^0, \tau_j^0)$. Объединение этих двух уравнений дает:

$$\nabla V_j(p^0, s^o, \rho^o, \tau^0) = \nabla c_j(p_j^0, s_j^0, \rho_j^0, \tau_j^0). \qquad (8)$$

Уравнение (8) показывает, что в окрестности равновесия изменения в политических предложениях лобби отражают эффект изменения протекционистской политики администрации на общее благосостояние населения, чьи интересы представляет лобби.

По определению (4) $c_i(p_i^0, s_i^0, \rho_i^0, \tau_i^0) = V_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) - W_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0)$, где $W_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0)$ является благосостоянием за вычетом издержек лоббирования членов группы i. Если политические предложения соответствуют реальным предпочтениям группы, тогда: $W_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) \geq W_i(p, s, \rho, \tau)$;

$$c_i(s_i^0, \rho_j^0) \geq V_i(s^0, \rho^0) - W_i(s, \rho). \qquad (9)$$

Условие (b) Утверждения 1, показывает, что если $(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0)$ и (p, s, ρ, τ) являются допустимыми, тогда $G(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) \geq G(p, s, \rho, \tau)$, или

$$\sum_{i \in L} c_i(p_i^0, s_i^0, \rho_i^0, \tau_i^0) + \theta \sum_{i=1}^{n} V_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) \geq$$

$$\geq \sum_{i \in L} c_i(p_i, s_i, \rho_i, \tau_i) + \theta \sum_{i=1}^{n} V_i(p, s, \rho, \tau).$$

Следствием выражения (9) является неравенство:

$$\sum_{i \in L} V_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) + \theta \sum_{i=1}^{n} V_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) \geq$$

$$\geq \sum_{i \in L} V_i(p, s, \rho, \tau) + \theta \sum_{i=1}^{n} V_i(p, s, \rho, \tau).$$

Следовательно, правительство в равновесии максимизирует взвешенную сумму благосостояния различных групп населения. Благосостояние групп населения, представленных лобби в политическом процессе, получает вес $(1+\theta)$, благосостояние других групп населения получает вес θ, где $0 \leq \theta \leq 1$.

Далее рассмотрим развернутую запись выражения (7), она имеет вид:

$$\sum_{i \in L} \nabla c_i(p_i^0, s_i^0, \rho_i^0, \tau_i^0) + \theta \sum_{i=1}^{n} \nabla V_i(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) - \lambda \nabla r(p^0, s^0, \rho^0, \tau^0) = 0.$$

Подстановка (8) в это выражение дает уравнение:

$$\sum_{i\in L}\nabla V_i(p^0,s^0,\rho^0,\tau^0)+\theta\sum_{i=1}^{n}\nabla V_i(p^0,s^0,\rho^0,\tau^0)-\ \lambda\nabla r(p^0,s^0,\rho^0,\tau^0)=0, \quad (10)$$

которое показывает, как предельное изменение протекционистской политики влияет на благосостояние групп населения, при этом различия обусловлены фактом участия или неучастия группы в лоббировании своих интересов.

Таким образом, свойства равновесной структуры региональной протекционистской политики следующие. Во-первых, в окрестности равновесия политические предложения лобби выявляют истинные предпочтения различных групп в отношении протекционистской политики. Во-вторых, результатом равновесной протекционистской политики является распределение общего благосостояния в пользу секторов, представленных в политическом лоббировании. В-третьих, предельные изменения благосостояния различных групп, определяемые протекционистской политикой, зависят от факта участия в лоббировании своих интересов.

Рассмотрим далее равновесные свойства различных инструментов протекционизма: субсидии на выпуск готовой продукции, субсидии на специфические факторы производства или налоговые льготы.

♦ *Субсидирование конечной продукции*

Мы анализируем решение уравнения (10). Из уравнения (4) получаем:

$$\frac{\partial V_i}{\partial s_j}=\sigma_{ij}(p_i^*\frac{\partial y_i}{\partial s_j}-(\pi_i^*-\rho_i)\frac{\partial z_i}{\partial s_j})+\alpha_i\frac{\partial r}{\partial s_j}\ ,$$

где σ_{ij} – символ Кронекера.

Подстановка результата в выражение (10) позволяет получить:

$$\sum_{i\in L}\left(\sigma_{ij}(\rho_i^*\frac{\partial y_i}{\partial s_j}-(\pi_i^*-\rho_i)\frac{\partial z_i}{\partial s_j})+\alpha_i\frac{\partial r}{\partial s_j}\right)+$$

$$+\ \theta\sum_{i=1}^{n}\left(\sigma_{ij}(\rho_i^*\frac{\partial y_i}{\partial s_j}-(\pi_i^*-\rho_i)\frac{\partial z_i}{\partial s_j})+\alpha_i\frac{\partial r}{\partial s_j}\right)-\lambda\frac{\partial r}{\partial s_j}=0.$$

Введем переменную – индикатор φ_i, – которая равна 1, если сектор использует политическое лоббирование и равна 0 в противоположном случае. Обозначим $\sum_{i\in L}\alpha_i$ через L^*. Тогда уравнение принимает вид:

$$(p_j^*\frac{\partial y_j}{\partial s_j}-(\pi_j^*-\rho_j)\frac{\partial z_j}{\partial s_j})(\vartheta+\varphi_j)=\frac{\partial r}{\partial s_j}(\lambda-L^*-\theta).$$

Из (3) находим $\frac{\partial r}{\partial s_j} = (t - \tau_j)\frac{\partial y_j}{\partial s_j} - \beta(y_j + s_j\frac{\partial y_j}{\partial s_j} + \rho_j\frac{\partial z_j}{\partial s_j})$. Подстановка дает следующий результат:

$$s_j = \frac{1}{1+\varepsilon_j^s}(t - \tau_j - \rho_j\frac{\partial z_j}{\partial y_j}(1 + \frac{\theta + \varphi_j}{\lambda - L - \theta}\Big/\beta)$$

$$+ \pi_j^*\frac{\theta + \varphi_j}{\lambda - L - \theta}\Big/\beta - p_j\frac{\theta + \varphi_j}{\lambda - L - \theta}\Big/\beta),$$

где ε_j^s – эластичность выпуска продукции от субсидии на единицу выпуска продукции j. Пусть $\frac{\theta + \varphi_j}{\lambda - L - \theta} = k$, тогда

$$s_j = \frac{1}{1+\varepsilon_j^s}(t - \tau_j - \rho_j\frac{\partial z_j}{\partial y_j}(1 + \frac{k}{\beta}) + \pi_j^*\frac{k}{\beta} - p_j\frac{k}{\beta}).$$

Утверждение 2. Правительство в равновесии выбирает субсидии на единицу выпуска продукции следующим образом:

$$s_j = \frac{1}{1+\varepsilon_j^s}(t - \tau_j - \rho_j\frac{\partial z_j}{\partial y_j}(1 + \frac{k}{\beta}) + \pi_j^*\frac{k}{\beta} - p_j\frac{k}{\beta}) \text{ для всех } j = 1,\ldots,n.$$

Таким образом, субсидии на выпуск готовой продукции положительно коррелируют с уровнем налогообложения в регионе, возможностью региональной администрации смягчить региональное бюджетное ограничение, с весом, придаваемым благосостоянию населения региона, экзогенными ценами на факторы производства, с политическим лоббированием как интересов данного сектора, так и других производителей. Корреляция субсидий на выпуск конечной продукции имеет отрицательный знак с уровнем цен на выпускаемую продукцию, с эластичностью выпуска продукции от субсидии на единицу выпуска продукции, налоговыми льготами и субсидиями на факторы производства.

В отличие от модели Гроссмана–Хелпмана, где рассматриваются экспортные и импортные тарифы, в нашем случае субсидии могут быть только положительными величинами. Международная торговая политика принадлежит к федеральному уровню регулирования, и региональные власти не имеют права вмешиваться в эти процессы.

Субсидии на выпуск продукции являются положительными, если $(t - \tau_j) - \rho_j\frac{\partial z_j}{\partial y_j}(1 + \frac{k}{\beta}) + \frac{k}{\beta}(\pi_j^* - p_j) > 0$. Предположим, что $\frac{\partial z_j}{\partial y_j} > 0$ и $k > 0$, последнее выполняется, если $\lambda - L^* - \theta > 0$. Это означает, что бюджетное ограничение лимитирует региональное правительство в решениях отно-

сительно предложений от лоббирующих групп и требований населения региона. Когда бюджетное ограничение не влияет на принятие решений, региональное правительство может предоставлять любые субсидии и льготы, и этот случай не рассматривается здесь.

Первое слагаемое в приведенном выше неравенстве – всегда положительное, второе слагаемое – отрицательная величина, знак третьего слагаемого зависит от параметров технологии и соотношения цен на факторы производства и выпускаемую продукцию. Подводя итог можно сказать, что размер субсидий на конечную продукцию зависит от субсидий на факторы производства, налоговых льгот, технологических параметров и соотношения экзогенных цен на материалы и выпуск. Область допустимых значений субсидий на готовую продукцию представлена на рис. 16.1.

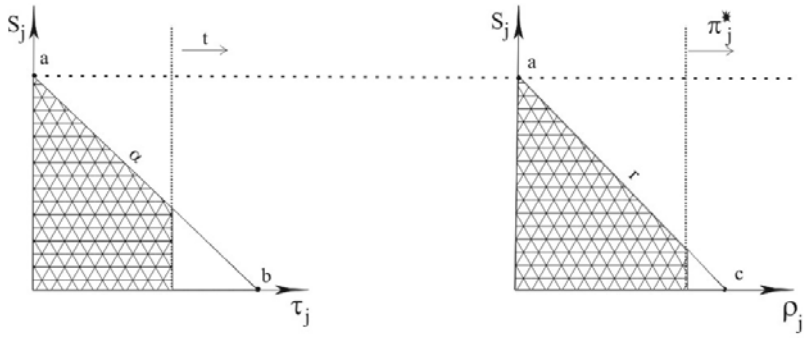

Рис. 16.1. Область допустимых значений субсидий на готовую продукцию

На рис. 16.1 наклон $\alpha = -\dfrac{1}{1+\varepsilon_j^s}$, наклон $r = -\dfrac{1}{1+\varepsilon_j^s}\dfrac{\partial z_j}{\partial y_j}(1+\dfrac{k}{\beta})$, $a = \dfrac{1}{1+\varepsilon_j^s}(t - \dfrac{k}{\beta}(p_j - \pi_j^*)$, $b = t - \dfrac{k}{\beta}(p_j - \pi_j^*)$ (b может быть меньше или больше t), $c = \dfrac{\pi_j^* - p_j + t\dfrac{k}{\beta}}{\dfrac{\partial z_j}{\partial y_j}(1+\dfrac{k}{\beta})}$ (c может быть меньше или больше p^*_j).

♦ *Субсидии на факторы производства*

Мы продолжаем анализ уравнения (10). Из уравнения (4) получаем $\dfrac{\partial V_i}{\partial \rho_j} = \sigma_{ij}[p_i \dfrac{\partial y_i}{\partial \rho_j} - (\pi_i^* - \rho_i^*)\dfrac{\partial z_i}{\partial \rho_j} + z_i] + \alpha_i \dfrac{\partial r}{\partial \rho_j}$. Тогда уравнение (10) может быть записано:

$$\sum_{i\in L}(\sigma_{ij}[p_i^*\frac{\partial y_i}{\partial \rho_j}-(\pi_i^*-\rho_i^*)\frac{\partial z_i}{\partial \rho_j}+z_i]+\alpha_i\frac{\partial r}{\partial \rho_j}\sigma_{ij})+$$

$$\theta\sum_{i=1}^{n}(\sigma_{ij}[p_i^*\frac{\partial y_i}{\partial \rho_j}-(\pi_i^*-\rho_i^*)\frac{\partial z_i}{\partial \rho_j}+z_i]+\alpha_i\frac{\partial r}{\partial \rho_j}-\lambda\frac{\partial r}{\partial \rho_j}=0,$$

или $(\theta+\varphi_j)[p_j^*\frac{\partial y_j}{\partial \rho_j}-(\pi_j^*-\rho_j^*)\frac{\partial z_j}{\partial \rho_j}+z_j]=\frac{\partial r}{\partial \rho_j}(\lambda-L*-\theta)$.

Из соотношения (3) можем найти $\frac{\partial r}{\partial \rho_j}=(t-\tau_j)\frac{\partial y_j}{\partial \rho_j}-\beta(s_j+\rho_j\frac{\partial z_j}{\partial \rho_j}+z_j)$.

Объединение этих результатов позволяет получить

$$\rho_j=\frac{1}{(1+\varepsilon_j^\rho)(k+\beta)}\left((t-\tau_j)\frac{\partial y_j}{\partial z_j}-s_j\frac{\partial y_j}{\partial z_j}\beta-p_j\frac{\partial y_j}{\partial z_j}k+\pi_j^*k\right),$$

где ε_j^ρ – эластичность спроса на фактор производства от субсидии на единицу фактора производства товара j.

Утверждение 3. Правительство в равновесии выбирает субсидии на факторы производства следующим образом:

$$\rho_j=\frac{1}{(1+\varepsilon_j^\rho)(k+\beta)}\left((t-\tau_j)\frac{\partial y_j}{\partial z_j}-s_j\frac{\partial y_j}{\partial z_j}\beta-p_j\frac{\partial y_j}{\partial z_j}k+\pi_j^*k\right)\text{для всех } j=1,\ldots,n.$$

Таким образом, субсидии на факторы производства положительно связаны с уровнем экзогенных цен на факторы производства, с налоговым бременем в регионе, весом, придаваемым благосостоянию населения, возможностью смягчить бюджетное ограничение региона и с политическим лоббированием. Однако субсидии на факторы производства имеют отрицательную связь с уровнем цен на конечную продукцию этого сектора, с эластичностью спроса на фактор производства от субсидии на факторы производства, с налоговыми льготами и субсидиями на конечную продукцию данного сектора.

Если мы предполагаем, что $k > 0$, тогда субсидии на факторы производства будут положительными, если

$(t-\tau_j)\frac{\partial y_j}{\partial z_j}+\pi_j^*k-\frac{\partial y_j}{\partial z_j}(s_j\beta+p_jk)>0$. Первое и второе слагаемые неравенства – положительные, третье слагаемое – отрицательное.

Следовательно, вероятность предоставления субсидий на факторы производства зависит от соотношения налогов и налоговых льгот, уровня экзогенных цен на факторы производства и конечную продукцию, размера предоставленных субсидий на факторы производства, от технологических характеристик сектора и напряженности регионального бюджета. Область возможных субсидий на факторы производства представлена на рис. 16.2.

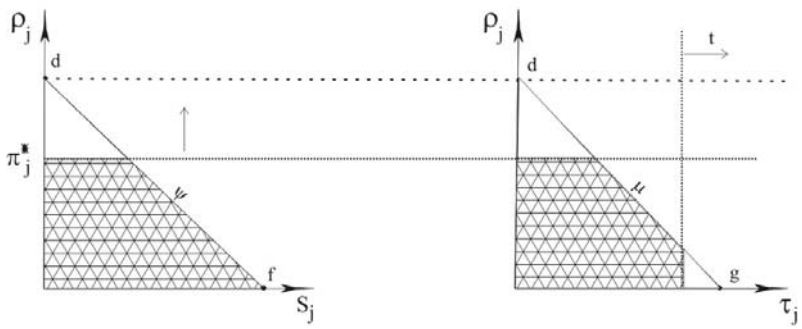

Рис. 16.2. Область возможных субсидий на факторы производства

Здесь угол наклона $\psi = -\dfrac{\beta}{(1+\varepsilon_j^{\rho})(k+\beta)} * \dfrac{\partial y_j}{\partial z_j}$, угол наклона

$\mu = -\dfrac{1}{(1+\varepsilon_j^{\rho})(k+\beta)} * \dfrac{\partial y_j}{\partial z_j}$, $d = \dfrac{1}{(1+\varepsilon_j^{\rho})(k+\beta)}\left(t\dfrac{\partial y_j}{\partial z_j} - kp_j\dfrac{\partial y_j}{\partial z_j}k + \pi_j^* k\right)$

(d может быть меньше или больше p^*_j), $f = \dfrac{1}{\beta}\left((t - p_j k + \dfrac{\pi_j^* k}{\partial y_j / \partial z_j}\right)$,

$g = t - p_j k + \dfrac{\pi_j^* k}{\partial y_j / \partial z_j}$ (g может быть меньше или больше t).

♦ *Налоговые льготы*

Этот случай завершает анализ уравнения (10). Из (4) получаем $\dfrac{\partial V_i}{\partial \tau_j} = \sigma_{ij}(p_i \dfrac{\partial y_i}{\partial \tau_j} - (\pi_i^* - \rho_i)\dfrac{\partial z_i}{\partial \tau_j}) + \alpha_i \dfrac{\partial r}{\partial \tau_j}$. Замена этого выражения в уравнении (10) позволяет получить:

$$\sum_{i \in L}\left(\sigma_{ij}(\rho_i \frac{\partial y_i}{\partial \tau_j} - (\pi_i^* - \rho_i)\frac{\partial z_i}{\partial \tau_j}) + \alpha_i \frac{\partial r}{\partial \tau_j}\right) +$$

$$+\ \theta \sum_{i=1}^{n}\left(\sigma_{ij}(\rho_i \frac{\partial y_i}{\partial \tau_j} - (\pi_i^* - \rho_i)\frac{\partial z_i}{\partial \tau_j}) + \alpha_i \frac{\partial r}{\partial \tau_j}\right) - \lambda \frac{\partial r}{\partial \tau_j} = 0.$$

Это уравнение можно упростить:

$$(p_j^* \frac{\partial y_j}{\partial \tau_j} - (\pi_j^* - \rho_j)\frac{\partial z_j}{\partial \tau_j})(\theta + \varphi_j) = \frac{\partial r}{\partial \tau_j}(\lambda - L - \theta).$$

Из (3) находим $\frac{\partial r}{\partial \tau_j} = (t - \tau_j)\frac{\partial y_j}{\partial \tau_j} - y_j - \beta(s_j \frac{\partial y_j}{\partial \tau_j} + \rho_j \frac{\partial z_j}{\partial \tau_j})$.

Подстановка дает результат:

$$\tau_j = \frac{1}{1+\varepsilon_j^\tau}(t + \pi_j^* \frac{\partial z_j}{\partial y_j} k - p_j k - \rho_j \frac{\partial z_j}{\partial y_j}(k+\beta) - s_j \beta),$$

где ε_j^τ – эластичность производства товара j от налоговых льгот.

Утверждение 5. Правительство в равновесии выбирает налоговые льготы в соответствии с соотношением:

$$\tau_j = \frac{1}{1+\varepsilon_j^\tau}(t + \pi_j^* \frac{\partial z_j}{\partial y_j} k - p_j k - \rho_j \frac{\partial z_j}{\partial y_j}(k+\beta) - s_j \beta) \text{ for all } j = 1,...,n.$$

Таким образом, налоговые льготы положительно связаны с налоговыми доходами, весом благосостояния населения в целевой функции правительства, политическим лоббированием интересов сектора и с уровнем экзогенных цен на факторы производства. При этом налоговые льготы отрицательно связаны с уровнем экзогенных цен на выпуск конечной продукции сектора, эластичностью выпуска от налоговых льгот и субсидиями, предоставляемыми данному сектору. Область возможных значений налоговых льгот показана на рис. 16.3.

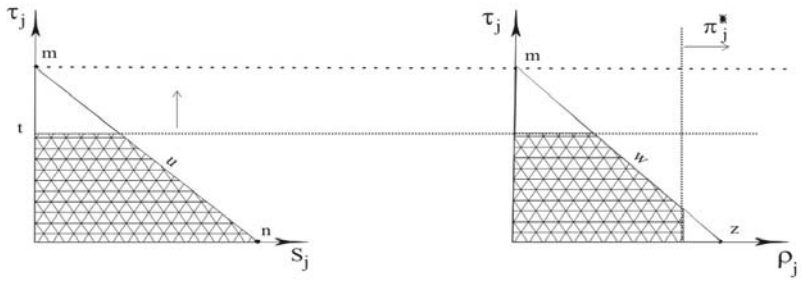

Рис. 16.3. Область возможных значений налоговых льгот

Здесь наклон $u = -\frac{1}{1+\varepsilon_j^\tau}$, наклон $w = -\frac{k+\beta}{1+\varepsilon_j^\tau} * \frac{\partial z_j}{\partial y_j}$,

$m = \frac{1}{1+\varepsilon_j^\tau}(t + \pi_j^* \frac{\partial z_j}{\partial y_j} k - p_j k)$ (m может быть меньше или больше t),

$n = \frac{1}{\beta}(t + \pi_j^* \frac{\partial z_j}{\partial y_j} k - p_j k)$, $z = \frac{k}{k+\beta}\pi_j^* + \frac{t + kp_j}{\partial z_j / \partial y_j (k+\beta)}$ (z может быть меньше или больше p^*_j).

В табл. 16.13 обобщены корреляционные характеристики равновесной протекционистской политики.

Таблица 16.13 **Корреляционные характеристики равновесия**

Переменная	Субсидии на конечную продукцию	Субсидии на факторы производства	Налоговые льготы
Субсидии на конечную продукцию		–	-
Субсидии на факторы производства	–		-
Налоговые льготы	-	-	
Уровень налогообложения	+	+	+
Экзогенные цены на конечную продукцию	–	–	–
Экзогенные цены на факторы производства	+	+	+
Вес благосостояния населения в целевой функции правительства	+	+	+
Уровень общей активности политического лоббирования	+	+	+
Политическое лоббирование интересов данного сектора	+	+	+
Эластичность выпуска продукции от субсидий на выпуск продукции	–		
Эластичность спроса на факторы производства от субсидии на факторы производства		–	
Эластичность выпуска от налоговых льгот			–
Возможность региональной администрации смягчить бюджетное ограничение региона	+	+	+

Если предложенная модель специфицирована верно, тогда эмпирические оценки должны подтвердить следующие гипотезы.

• *Гипотеза 1.* Субсидии и налоговые льготы являются методами регионального протекционизма, заменяющими друг друга. Каждый из этих инструментов отрицательно связан с другими. Для тестирования гипотезы должны оцениваться корреляции субсидий и налоговых льгот.

• *Гипотеза 2.* Активное субсидирование и предоставление налоговых льгот является чертой регионов с более высокой налоговой нагрузкой. Для тестирования этой гипотезы оценивается связь субсидирования и предоставления налоговых льгот с налоговой нагрузкой в регионе.

• *Гипотеза 3.* Регионы, демонстрирующие активное субсидирование выпуска продукции, имеют более высокую долю трансфертов из федерального бюджета, что является одним из способов смягчения бюджетного ограничения региона. Тестирование этой гипотезы предполагает оценку зависимости субсидирования от доли трансфертов в региональных бюджетах.

• *Гипотеза 4.* Субсидирование и предоставление налоговых льгот прямым образом связано с политическим давлением промышленных групп. Давление лобби на региональное правительство зависит от концентрации интересов производителей, чем выше их концентрация, тем больше их влияние на правительство и тем больше поддержка со стороны правительства. Для тестирования гипотезы оцениваются корреляции уровня субсидирования и предоставления налоговых льгот со степенью региональной специализации. Обычно, соглашения между представителями администрации и промышлен-

ных групп носят долговременных характер, поэтому следует учесть авторегрессионную зависимость.

• *Гипотеза 5.* Степень регионального протекционизма определяется также и потребностями населения. В модели соответствующим параметром является вес благосостояния населения в целевой функции правительства. В литературе существуют аргументы, в соответствии с которыми протекционизм является результатом социальной политики, защита предоставляется предприятиям, которых без поддержки ожидает закрытие или существенное сокращение выпуска. Одно из возможных следствий этого – рост безработицы. Для тестирования этой связи оценивается корреляция степени использования методов регионального протекционизма с уровнем безработицы.

• *Гипотеза 6.* Субсидии и налоговые льготы зависят от экзогенных цен, макроэкономические шоки со стороны спроса и предложения, которые приводят к росту рыночных цен, также могут влиять на протекционистскую политику. В России в недавнем прошлом было два года, когда произошла сильная девальвация рубля, сопровождавшаяся ростом спроса и цен на товары, как импортного, так и отечественного производства: 1995 г. и 1998 г. В связи с этим будут оцениваться корреляции изменения степени протекционистской поддержки со среднероссийскими индексами цен и с двумя фиктивными переменными для 1995 г. и 1998 г., отражающими макроэкономический шок.

• *Гипотеза 7.* Статистические данные по субсидиям и налоговым льготам позволяют предположить расширение практики регионального протекционизма в рассматриваемом периоде. Для учета этой тенденции в рассмотрение включается временной тренд.

Тестирование приведенных гипотез предполагает использование информации за определенный период времени о субсидиях, налоговых льготах, ценовом регулировании, об импорте по регионам и по секторам, а также данные о структуре производственного потенциала экономик, о бюджетах, о налоговых доходах по регионам.

Материалы о региональных бюджетах с подробным представлением структуры доходов и расходов получены в Министерстве финансов РФ. Отчеты содержат информацию об общих субсидиях, предоставленных региональными властями местным производителям. Характеристики экономического развития регионов, включая показатели темпов регионального развития, уровня цен, структуры производства, содержатся в ежегодниках «Регионы России».

Информация по региональным субсидиям в структуре десяти отраслей[1] была получена лишь для Новосибирской области. Агрегированные по секторам данные по региональным субсидиям представлены в региональных бюджетах. Информация о налоговых льготах представлена в базе данных «Консультант Плюс. Региональное законодательство», документы в базе отражают факт предоставления льготы без оценки величины льготы. Количественные

[1] Топливная промышленность, черная металлургия, цветная металлургия, химическая промышленность, машиностроение, лесная промышленность, промышленность строительных материалов, текстильная промышленность, пищевая промышленность, фармацевтическая.

данные по размеру налоговых льгот также получены только для Новосибирской области.

Переменная налоговых льгот для регионов России построена исходя из предположения, что результатом политического лоббирования могут быть: налоговые льготы отдельным предприятиям; налоговые льготы промышленным секторам; организация свободных экономических зон. Вклад в значение переменной по налоговым льготам любого из этих решений составляет 1, таким образом, переменная может принимать значение от 0 до 3, нижний предел соответствует отсутствию налоговых льгот в регионе, верхний предел означает предоставление всех трех типов налоговых освобождений.

Для тестирования сформулированных гипотез в условиях ограниченной информации оценивалось две системы. Каждая из них является модификацией полной системы, соответствующей выдвинутым выше гипотезам.

Так как переходный период в России был связан со значительным числом радикальных изменений, то необходимо учесть и временной эффект. Пусть $i = 1,...,N$ является индексом отрасли, $r = 1,...,R$ является индексом региона, а $t = 1,...,T$ – индекс времени. Система предложенных гипотез формирует следующую систему регрессионных уравнений:

$$Subsidies_{irt} = f\,(Dummies_for_macro\text{–}shocks_t,\ Level_of_taxation_{rt},\ Transfers_{rt},\ Share_in_regional_production_{irt},\ Exogenous_price_{it},\ Tax_exemption_{irt},\ Unemployment_{rt},\ Time_trend_t,\ Subsidies_{ir(t-1)}) + \mu_r + v_{rt} + \varepsilon_{irt} \quad \textbf{(A)}$$

$$Tax_exemptions_{rt} = f(Dummies_for_macro\text{–}shocks_t,\ Level_of_taxation_{rt},\ Share_in_regional_production_{irt},\ Exogenous_price_{it},\ Subsidies_{rt},\ Unemployment_{rt},\ Transfers_{rt},\ Time_trend_t,\ Tax_exemptions_{ir(t-1)}) + \upsilon_r + \xi_{rt} + \varepsilon_{irt} \quad \textbf{(B)}$$

где: μ_r, υ_r, η_r – фиксированный региональный эффект;

v_{rt}, ξ_{rt}, – случайная ошибка для региона;

ε_{irt} – случайная ошибка для отрасли;

$Subsidies_{irt}$ – субсидии для отрасли i из бюджета региона r в году t;

$Dummies\ for\ macro\text{-}shock_t$ – фиктивная переменная для макроэкономических ценовых шоков в году t;

$Level\ of\ taxation_{rt}$ – налоговые доходы на душу населения в общих доходах бюджета региона r в году t;

$Transfers_{rt}$ – доля трансфертов из федерального центра в доходах регионального бюджета в регионе r в году t;

$Share\ in\ regional\ production_{irt}$ – доля отрасли i в производстве региона r в году t;

$Exogenous\ price_{it}$ – средний уровень цен на продукцию отрасли i в году t;

$Tax\ exemptions_{irt}$ – налоговые льготы, предоставленные сектору i в регионе r в году t;

$Unemployment_{rt}$ – доля безработных в активном населении региона r в году t;

$Time\ trend_t$ – порядковый номер года.

Как отмечалось выше, количественные данные по субсидиям и налоговым льготам по отраслям были получены для одного региона, следовательно, ряд региональных переменных и региональных эффектов не могут быть оценены на основе располагаемой отраслевой информации. К числу таких региональных переменных относятся доля безработных, трансферты из федерального центра, уровень эффективного налогообложения в регионе. Эти региональные характеристики являются постоянными величинами для секторов по каждому году и оказываются составляющими временного эффекта для панельных оценок.

Модифицированная система, адаптированная для оценок по одному региону, приведена ниже.

Модификация 1

$$Subsidies_{rt} = f\,(Share_in_regional_production_{it}, Exogenous_price_{it}, Tax_exemption_{it}, Dummies_for_macro\text{–}shocks_t, Time_trend_t, Subsidies_{i(t-1)}) + \lambda_t + \upsilon_{it} \qquad \textbf{(A')}$$

$$Tax_exemptionsi_{rt} = f(Dummies_for_macro\text{–}shocks_t, Share_in_regional\ production_{it}, Exogenous_price_{it}, Subsidies_{it}, Time_trend_t, Tax_exemption_{i(t-1)}) + \varphi_t + \upsilon_{it} \qquad \textbf{(B')}$$

Индекс i идентифицирует сектор, t – год, $л_i$ и $ц_i$ отражают особенности сектора.

Эффект региональных характеристик (безработицы, федеральных трансфертов, уровень эффективных налоговых ставок) тоже представляет интерес, для оценки их влияния оценивалась система на основе агрегированных по отраслям данных. Трактовка переменной по налоговым льготам в этих оценках отличается. Она отражает факт предоставления льгот и равна количеству решений по предоставлению налоговых льгот в регионе. Переменная доли сектора в региональном выпуске должна быть исключена, так как сумма долей всех секторов равна единице. Однако в качестве косвенной характеристики давления со стороны групп лоббирования в регионе введена фиктивная переменная, которая равна «1», если в регионе существует отрасль, производящая 1/3 и больше всего регионального промышленного выпуска, и равна «0» в противоположном случае. Переменная экзогенных цен для варианта агрегированных по секторам оценок совпадает с временным эффектом. Наблюдения также имеют панельную структуру и включают характеристики по 88 регионам для временного периода 1996–2000 гг. Так как 1995 г. не охватывается периодом имеющихся в распоряжении наблюдений, то используется одна фиктивная переменная для макроэкономического шока в 1998 г.

Модификация 2

$$Subsidies_{rt} = f\,(Dummies_for_macro\text{–}shocks_t, Level_of_taxation_{rt}, Transfers_{rt}, Tax_exemption_{rt}, Unemployment_{rt}, Specialization_level_{rt}, Time_trend_t, Subsidies_{r(t-1)}) + \lambda_r + \varepsilon_{ir} \qquad \textbf{(A'')}$$

$$Tax_exemption_{rt} = f(Dummies_for_macro\text{–}shocks_t, Level_of_taxation_{rt}, Subsidies_{rt}, Specialization_level_{rt}, Unemployment_{rt}, Transfers_{rt}, Time_trend_t, Tax_exemption_{r(t-1)}) + \mu_r + \varepsilon_{rt}, \quad \textbf{(B'')}$$

где $Subsidies_{rt}$ – доля субсидий местным производителям в общих бюджетных затратах региона r в году t;

$Specialization\ level_{rt}$ – фиктивная переменная, отражающая уровень специализации в регионе, которая принимает значение «1», если в регионе существует отрасль промышленности, производящая более 1/3 общего регионального продукта промышленности в регионе r в году t;

$Tax\ exemption_{rt}$ – количество решений администрации по предоставлению налоговых льгот в регионе r в году t;

$Price\ regulation_{rt}$ – количество решений администрации, направленных на регулирование цен в регионе r в году t;

$л_r$, $м_r$ – переменные регионального эффекта.

Уравнения (A’), (B’), (A’’) и (B’’) относятся к классу динамических панельных регрессий с эндогенными переменными. Один из предлагаемых методов оценки таких регрессий – обобщенный метод моментов, предложенный Ареллано и Бондом (Arellano, Bond, 1991), где в качестве инструментов используются лаговые значения переменных.

Результаты оценок. Результаты эмпирических оценок для переменных систем (A’)–(B’) и (A’’)–(B’’)представлены в табл. 16.14–16.17. Значимыми и положительными являются корреляции субсидий, предоставленных секторам, с субсидиями предыдущего года и с макроэкономическими ценовыми шоками. Также наблюдалась тенденция роста субсидирования местных производителей, переменная времени является значимой и положительной. Остальные переменные были незначимыми для Новосибирской области, но имели предполагаемый знак.

Результаты оценки подтвердили отрицательную корреляцию размера налоговых льгот с уровнем экзогенных цен и положительную корреляцию с индикаторами макроэкономической нестабильности. Подтвердилась практика долговременной поддержки производителей в регионе, налоговые льготы в предыдущем году являются значимой переменной с положительным коэффициентом. Вес сектора в региональном производстве и размер субсидий – незначимые факторы.

В рассмотренных регрессиях доля сектора в региональном выпуске – незначимая переменная, т.е. размер деловой активности, представленный сектором, не имеет значения, более важно политическое лоббирование само по себе. Субсидии и налоговые льготы предоставляются секторам, которые получали их в предыдущем периоде и продолжают сохранять эти привилегии. Одним из факторов размера субсидий и налоговых льгот является макроэкономическая ситуация. При этом величина субсидий и налоговых льгот не зависят друг от друга.

Таблица 16.14 **Результаты оценки регрессии (A')**

Переменная	Коэффициент	P-value
Константа	-4,86	0,228
Фиктивная переменная для 1995 г.	3,91	0,038
Фиктивная переменная для 1998 г.	1,39	0,060
Временной линейный тренд	1,61	0,001
Доля сектора в региональном производстве	0,07	0,439
Экзогенные цены	-0,01	0,975
Налоговые льготы	-0,11	0,518
Субсидии предыдущего года	0,08	0,034
R^2	0,32	

Таблица 16.15 **Результаты оценки регрессии (B')**

Переменная	Коэффициент	P-value
Константа	1,65	0,560
Фиктивная переменная для 1995 г.	2,85	0,031
Фиктивная переменная для 1998 г.	0,50	0,078
Временной линейный тренд	0,65	0,006
Доля сектора в региональном производстве	0,01	0,842
Экзогенные цены	-0,03	0,015
Субсидии	-0,06	0,482
Налоговые льготы предыдущего года	0,25	0,029
R^2	0,34	

Таблица 16.16 **Результаты оценки регрессии (A")**

Переменная	Коэффициент	P-value
Константа	3,77	0,885
Фиктивная переменная для 1998 г,	0,17	0,561
Временной линейный тренд	0,11	0,016
Уровень налогообложения	0,07	0,031
Трансферты	0,45	0,093
Безработица	-9,22	0,736
Степень специализации	0,91	0,494
Налоговые льготы	-0,85	0,537
Субсидии предыдущего года	0,54	0,010
R^2	0,29	

Таблица 16.17 **Результаты оценки регрессии (B")**

Переменная	Коэффициент	P-value
Константа	0,22	0,676
Фиктивная переменная для 1998 г.	0,09	0,597
Временной линейный тренд	0,09	0,041
Уровень налогообложения	0,01	0,029
Трансферты	0,01	0,032
Безработица	-0,73	0,815
Степень специализации	0,23	0,437
Субсидии	-0,02	0,691
Налоговые льготы предыдущего года	0,60	0,000
R^2	0,34	

Результаты оценок по всем регионам России на основе агрегированных данных подтвердили зависимость субсидий и налоговых льгот от уровня эффективного налогообложения в регионе и трансфертов из федерального центра. Высокий уровень налогов и трансфертов из бюджета более высокого уровня являются факторами, позволяющими региональным администрациям увеличивать субсидирование и налоговые льготы местным производителям.

Безработица является незначимой переменной для регионального протекционизма, таким образом, социальный фактор не влияет на решения региональных администраций при принятии решений о защите местных производителей. Оценки на данных о стране подтвердили результаты, полученные для одного региона, региональные власти предпочитают поддерживать одни и те же сектора, значимой являются корреляции со значениями переменных предыдущих лет. Другим общим результатом, полученным для разных выборок, является тенденция роста размера защиты местных производителей с использованием субсидий и налоговых льгот, оба типа поддержки имеют значимый линейный тренд роста.

Основными выводами проведенного исследования являются следующие:

1. Региональные власти в России, действуя в интересах местных промышленных групп, включаются в регулирование рыночных цен в регионе. При этом основным направлением воздействия является обеспечение более выгодных условий местным предприятиям по сравнению с другими производителями. Региональные власти используют широкий набор инструментов: от прямых (ограничения на цены и рентабельность продукции, лимиты на снабженческо-сбытовые надбавки, обязательные заявления об изменении цен) до косвенных методов (налоговые льготы, кредиты, субсидии, бюджетные компенсации, разрешения на задержку налоговых платежей).

2. Защита местных производителей стала характерной чертой субфедеральной политики в России. Региональный протекционизм является результатом политического давления групп, лоббирующих интересы размещенных в регионе предприятий. При этом социальные факторы не находятся в фокусе внимания региональных политиков.

3. С момента получения региональными властями в России реальной власти они стали объектом интереса промышленных групп. Этот процесс привел к интеграции интересов региональных политиков и местного бизнеса. Одним из политических последствий такого взаимодействия стали соглашения между промышленными группами и региональными политиками, одним из экономических результатов – дезинтеграция внутреннего рынка в России. В условиях экономического роста, который наблюдается сейчас в России, политика сдерживания конкуренции путем протекционистских барьеров является особенно неэффективной как для регионов, так и для России в целом.

4. Возможными политическими решениями, которые работали бы в направлении улучшения баланса между макроэкономическими и региональными интересами в отношении защиты местных производителей, может быть принятие закона, включающего запрет дискриминации производителей из других регионов, ограничения на размер субсидий, налоговых льгот и гарантий, предоставляемых из регионального бюджета, обязательные конкурентные элементы в распределении субсидий и налоговых льгот за счет бюджетных средств региона.

Глава 17

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

17.1. Местные бюджеты в системе межбюджетных отношений

Российские муниципальные образования (МО) заметно различаются как по уровню фактических налоговых доходов, так и по налоговому потенциалу. Органы местного самоуправления (МСУ) административных центров субъектов Федерации, как правило, имеют бюджеты, сопоставимые по размерам с бюджетами собственно субъектов Федерации. В качестве объекта исследования выбрана Новосибирская область, которая относится к данной группе субъектов РФ[1].

Доходными статьями местных бюджетов являются налоговые, неналоговые и безвозмездные поступления. Причем устойчивой основой доходной базы бюджетов органов МСУ можно считать только налоговые доходы, связанные с экономическим потенциалом данной территории. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. В среднем по Российской Федерации неналоговые доходы составляют около 5% всех доходов местных бюджетов. Доля неналоговых доходов в бюджете Новосибирской области составляла за период 1996–2006 гг. 2–4% (без учета г. Новосибирска). В 2003–2006 гг. в структуре доходов местных бюджетов, помимо налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, выделяются еще доходы от предпринимательской деятельности. Их доля в совокупных доходах муниципальных образований области составляет в среднем 2–3%.

Для оценки уровня самостоятельности бюджетов органов МСУ, было проанализировано распределение доли полученных (налоговых и неналоговых) доходов в совокупном доходе местных бюджетов области за период 1996–2006 гг.. 2005–2006 гг. представляют особый интерес для нашего анализа, так как с 2005 г. Новосибирская область досрочно начала реализовывать новый закон о местном самоуправлении. Результаты расчетов представлены в табл. 17.1.

Как видно, доля полученных доходов для большей части МО Новосибирской области находилась в 1996–1997 гг., 1999–2004 гг. в пределах 20–40%, в 1998 г. – 30–50%, в 2005–2006 гг. – в пределах 20%. Причем если в 2003 г. доля полученных доходов составляла менее 20% для 14 муниципальных образований, то в 2005 г. и 2006 г. количество таких территорий увеличилось до 25 и 29 соответственно. Обращает на себя внимание тот факт, что за рассмотренный период времени в Новосибирской области для большинства муниципальных образований доля полученных доходов составляет менее

[1] Анализ проводился на основе данных по районам и городам областного подчинения Новосибирской области. За весь рассмотренный период количество районов (30) оставалось неизменным. В 1996–2004 гг. городов областного подчинения было 7 (Барабинск, Бердск, Искитим, Куйбышев, Новосибирск, Обь, Татарск), с 2005 г. городов областного подчинения насчитывалось уже 5 (Бердск, Искитим, Обь, Новосибирск, наукоград Кольцово).

Таблица 17.1 **Распределение доли полученных доходов МО Новосибирской области**

Интервал доли полученных доходов, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–20	2	2	–	6	4	5	6	14	2	25	29
20–30	14	12	3	11	15	11	12	7	10	6	2
30–40	9	8	7	9	7	5	6	6	9	2	2
40–50	5	7	13	4	5	9	4	1	6	–	–
50–60	1	2	3	1	1	–	3	2	3	–	1
60–70	3	2	3	–	2	3	2	3	2	2	–
70–80	–	2	4	3	1	1	3	2	2	–	1
80–90	2	1	2	1	–	1	–	–	2	–	–
Свыше 90	1	1	2	2	2	2	1	2	1	–	–

50%. Это объясняется тем, что основная масса муниципалитетов области (за исключением ряда городов областного подчинения) имеет сельскохозяйственную специализацию. В 2005–2006 гг. доля полученных доходов была более 50% только в двух муниципальных образованиях (городах Обь и Новосибирск), а для 31 муниципалитета данный показатель не превышал 30%.

Одним из недостатков системы межбюджетных отношений на уровне субъектов Федерации является высокая степень централизации доходов бюджетной системы субфедерального уровня, перекос в пользу средств бюджетного регулирования в структуре муниципальных доходов. Для проверки данного утверждения рассмотрим распределение доли безвозмездных перечислений в общих доходах муниципалитетов Новосибирской области (табл. 17.2). Из табл. 17.2 следует, что для большинства МО Новосибирской области безвозмездные перечисления составляют свыше половины бюджетных доходов. Стоит отметить, что за период с 1996 по 1998 год доля безвозмездных перечислений, включающих дотации и средства, передаваемые по взаимным расчетам, в среднем по районам Новосибирской области сократилась с 68 до 54%, в 1999–2002 гг. она вновь возросла до 67–69%. В 2003 г. доля безвоз-

Таблица 17.2 **Распределение доли безвозмездных перечислений в бюджетах МО Новосибирской области**

Интервал доли безвозмездных перечислений, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–10	1	1	2	2	2	2	1	2	3	–	–
10–20	2	1	2	1	–	1	1	1	1	–	–
20–30	–	2	4	3	1	1	2	1	2	1	1
30–40	3	2	3	–	2	3	3	3	1	1	1
40–50	1	2	3	1	1	–	2	3	3	–	–
50–60	5	7	13	4	5	9	4	–	6	–	–
60–70	9	8	7	9	7	5	7	6	11	3	2
70–80	14	12	3	11	15	11	11	9	8	8	4
80–90	2	2	–	6	4	5	6	9	2	22	19
Свыше 90	–	–	–	–	–	–	–	3	–	–	8

мездных перечислений составляла 74%, в 2004 г. – 62%, а в 2005 г. и 2006 г. она возросла до 78 и 82% соответственно. По городам областного подчинения (не учитывая г. Новосибирск) доля безвозмездных перечислений из областного бюджета сокращалась с 37 до 29% в 1996–1998 гг. и увеличилась за период 1999–2002 гг. до 39–42%. В 2003 г. она составляла 25%, в 2004 г. – 30%, а в 2005–2006 гг. – уже превышала 60%. Наибольший удельный вес здесь занимают дотации из областного бюджета.

В г. Новосибирске удельный вес безвозмездных перечислений составлял около 8–9% в 1996–1998 гг., к 2000 г. он снизился до 3%, причем основная масса данных средств – это средства, поступаемые из областного бюджета по взаимным расчетам на финансирование расходов, связанных с содержанием отошедших в муниципальную собственность объектов ЖКХ и социальной сферы. В 2001 г. доля безвозмездных перечислений в г. Новосибирске составляла 10%, в 2002 г. – 19%, в 2003–2004 гг. – 16%, в 2005 г. – 30% и в 2006 г. – 25%. Причем к 2003–2004 гг. существенно возрос удельный вес дотаций, однако этот показатель вновь сократился в 2005 г. до 7%, а в 2006 г. до 3%. В 2005–2006 гг. существенно возрос удельный вес субвенций из вышестоящего бюджета, что, вероятно, вызвано передачей части полномочий и финансовых ресурсов с регионального на местный уровень.

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципалитетов. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств бюджетам муниципальных образований. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать методы статистического анализа, позволяющие рассчитывать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение и коэффициент вариации[1].

С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться. В работе оценивались вышеуказанные показатели полученных и располагаемых бюджетных доходов МО Новосибирской области на душу населения, т.е. доходов без поступления в местные бюджеты безвозмездных перечислений из бюджета области и доходов с учетом вышеуказанных перечислений (табл. 17.3). Из табл. 17.3 следует, что размах асимметрии между муниципальными образованиями в Новосибирской области после перечисления средств местным бюджетам из областного за период 1996–2006 гг. сокращается в 2–3 раза. Самое существенное сокращение наблюдалось в 2003 г. и 2004 г. (соответственно 5,5 и 4 раза). Рассеивание муниципалитетов по показателям полученных и располагаемых доходов в целом за рассмотренный период увеличивается (за исключением незначительного уменьшения данного индикатора в 1998 г. и 2001 г.).

[1] **Беденков А.Р.** Методы оценки региональной экономической и социальной асимметрии// Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. Материалы межведомственного семинара. – М.: Инсан, 1998. – С. 41–48.

Таблица 17.3

Показатели неоднородности уровня бюджетных доходов на душу населения

Показатель	Полученные доходы										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Размах асимметрии	4,1	6,1	5,7	6,9	8,2	7,15	7,5	33,4	24,1	5,8	9,9
Рассеивание МО	167	259	239	256	411	563	770	1118	1526	709	1036
Эксцесс рассеивания	1,18	1,27	1,25	1,17	1,21	1,27	1,33	2,95	2,22	1,35	1,46
Стандартное отклонение	231	396	316	377	600	777	1068	1509	2050	1151	1671
Коэффициент вариации, %	40,6	58,1	50,8	54,1	57,9	59,3	57,7	132	111	68,9	87,2
	Располагаемые доходы										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Размах асимметрии	2,7	2,6	2,7	2,9	2,9	3,3	3,5	6,1	6,0	2,9	3,2
Рассеивание МО	313	290	227	391	438	555	968	1236	1799	1516	2253
Эксцесс рассеивания	1,07	1,03	1,08	1,01	1,04	1,04	1,03	1,33	1,37	1,05	1,05
Стандартное отклонение	395	418	328	502	616	803	1407	1613	2423	2332	3512
Коэффициент вариации, %	25,1	24,6	27,6	25,4	21,6	23,8	28,0	61,0	65,9	27,1	29,6

Эксцесс рассеивания во всех рассмотренных случаях принимает значение больше единицы, хотя данное превышение несущественно. Это говорит о том, что половина муниципальных образований с меньшими значениями рассматриваемых показателей (т.е. полученных и располагаемых душевых бюджетных доходов) более близки между собой по этим показателям, чем другая половина муниципалитетов. В противном случае эксцесс рассеивания был бы меньше 1.

Рост стандартного отклонения располагаемых доходов по сравнению со стандартным отклонением полученных доходов объясняется увеличением среднего уровня варьируемого показателя. Такой эффект имеет место в случае, если рост показателя затрагивает большую часть элементов выборки. Так как в Новосибирской области все муниципалитеты получают помощь из регионального бюджета, то этот результат легко объясним. Если бы средства из регионального бюджета направлялись только для подтягивания бюджетов с низкими доходами до среднего уровня, стандартное отклонение должно было бы снизиться. Но из-за большой централизации финансовых средств на региональном уровне часть безвозмездных перечислений оказывается не связанной с функцией выравнивания уровня развития, поэтому необходимо исключить эту часть финансовых поступлений, т.е. оценить изменение неоднородности с учетом изменения средней величины доходов местных бюджетов. В качестве такого показателя использовался коэффициент вариации по стандартному отклонению. Как видно из табл. 17.3, показатель располагаемых доходов имеет гораздо меньший коэффициент вариации, т.е. неоднородность в бюджетных доходах после перечисления муниципалитетам средств из областного бюджета сокращается в 2–2,5 раза.

Для выяснения вопроса о том, за счет каких групп муниципалитетов происходило изменение агрегированных показателей разброса, необходимо оценить изменение характера распределения бюджетных доходов регионов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов. В табл. 17.4–17.5 представлено распределение муниципальных образований по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов на душу населения, а в табл. 17.6–17.7 приведены те же, но центрированные значения (разность со средним по региону уровнем).

Таблица 17.4

Распределение МО Новосибирской области по уровню полученных доходов

Доходы на душу населения (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–400	7	4	6	5	–	–	–	20	1	–	–
400–600	19	19	16	15	5	1	–	6	3	–	–
600–800	6	6	6	9	9	8	1	–	13	–	–
800–1000	3	4	6	3	10	9	2	1	6	2	4
1000–1500	2	2	2	2	7	11	17	2	3	22	17
1500–2000	–	1	1	3	3	1	6	1	2	5	6
2000–2500	–	1	–	–	2	3	4	–	1	3	2
Свыше 2500	–	–	–	–	1	4	7	7	8	3	6

Таблица 17.5

Распределение МО Новосибирской области по уровню располагаемых доходов

Доходы на душу населения (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
800–1000	–	–	9	–	–	–	–	–	–	–	–
1000–1500	19	12	23	6	–	–	–	5	–	–	–
1500–2000	13	21	3	15	2	1	–	14	4	–	–
2000–2500	4	1	2	10	8	1	–	8	9	–	–
2500–3000	1	1	–	5	13	10	–	2	12	–	–
3000–4000	–	2	–	1	13	21	7	–	4	–	–
4000–5000	–	–	–	–	0	3	13	4	–	–	–
5000–6000	–	–	–	–	1	–	10	2	1	2	–
6000–8000	–	–	–	–	–	1	6	2	4	14	1
8000–10000	–	–	–	–	–	–	–	–	1	14	10
10000–15000	–	–	–	–	–	–	1	–	2	3	21
15000–20000	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2	1
Свыше 20000	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	2

Данные таблиц 17.4 и 17.5 свидетельствуют о том, что после распределения средств муниципальным образованиям Новосибирской области из регионального бюджета резко возрастает показатель среднедушевых бюджетных доходов по территориям.

Если до перечисления средств в 1996–1999 гг. модальным являлся интервал от 400 до 600 тыс. руб. (с 1998 г. – руб.) доходов на душу населения (абсолютное большинство муниципалитетов попадало в данный промежуток), то после распределения средств из вышестоящего бюджета в 1996, 1997 и 1999 гг. среднедушевые доходы всех городов и районов области превышали 1000 тыс. руб. (1999 г. – руб.). В 1998 г. доходы упали до 800 руб. после деноминации. В 2000 и 2004 г. для всех рассмотренных муниципалитетов среднедушевые располагаемые доходы превышали уже 1700 руб., в 2001 г. – 1900 руб., а в 2002 г. – 3000 руб. Подобная ситуация объясняется сравнительно высокой концентрацией финансовых ресурсов на региональном (областном) уровне и, как следствие, острой нехваткой собственных средств бюджетов муниципальных образований Новосибирской области.

В 2003 г. модальным интервалом для душевых полученных бюджетных доходов был интервал до 400 руб., причем в 6 муниципальных образованиях данный показатель составлял менее 300 руб. Для располагаемых бюджетных доходов модальным являлся интервал от 1500 до 2500 руб. В 2004 г. для большинства муниципальных образований душевые полученные бюджетные доходы находились в пределах от 600 до 1000 руб., а душевые располагаемые бюджетные доходы – в интервале от 2000 до 3000 руб.

В 1996–1999 гг. до получения муниципалитетами безвозмездных перечислений из областного бюджета их душевые бюджетные доходы находились в интервале от 300 до 1500–2000 тыс. руб. (с 1998 г. – руб.). После соответствующих перечислений муниципальные душевые бюджетные доходы в 1996–1999 гг. попадают в интервал от 800 до 3000–3500 тыс. руб. (с 1998 г. – руб.), в 2000 г. – в интервал 1700–5300 руб., в 2001 г. – в интервал 1900–6600 руб., в 2002 г. – от 3100 до 10100 руб., в 2003. – в интервал от 1000 до 7000 руб., а в

Таблица 17.6 **Распределение МО Новосибирской области по уровню центрированных показателей полученных доходов**

Доходы на душу населения (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Менее –300	0	2	1	5	12	18	21	26	26	22	24
-300– -200	3	10	10	6	6	4	1	1	0	2	1
-200– -100	14	9	9	8	5	0	2	0	0	0	0
-100–0	6	5	3	7	1	5	1	0	0	1	0
0–100	5	3	4	3	3	2	1	2	2	2	2
100–200	4	3	2	2	1	0	1	0	1	1	0
200–300	1	1	3	1	2	0	2	0	0	1	0
300–400	2	1	2	2	1	0	1	1	0	1	2
400–500	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0
Свыше 500	2	3	2	3	5	7	7	7	8	4	6

Таблица 17.7 **Распределение МО Новосибирской области по уровню центрированных показателей располагаемых доходов**

Доходы на душу населения (тыс. руб., с 1998 г. – руб.)	Количество муниципалитетов в группе										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Менее –500	3	2	0	5	6	8	13	22	27	17	18
-500– -400	2	1	0	2	3	3	4	1	1	1	0
-400– -300	5	5	3	2	1	1	1	1	0	1	0
-300– -200	4	4	6	5	3	4	0	2	1	2	1
-200– -100	4	6	9	4	6	4	2	1	0	1	0
-100–0	5	5	4	2	3	2	1	1	0	2	0
0–100	2	3	7	2	0	0	1	1	0	1	2
100–200	0	3	2	3	3	2	0	0	0	0	1
200–300	2	4	1	4	3	4	2	0	0	0	2
300–400	4	1	1	1	1	0	2	0	0	0	1
400–500	3	0	1	1	4	0	1	0	0	0	0
Свыше 500	3	3	3	6	4	9	10	8	8	10	10

2004 г. – от 1700 до 10700 руб., что свидетельствует о существенном увеличении абсолютного и относительного размера средств бюджетного регулирования в доходах местных бюджетов.

Особо рассмотрим ситуацию 2005–2006 гг. Полученные душевые бюджетные доходы составляли менее 1000 руб. в двух муниципальных образованиях в 2005 г. и в четырех муниципалитетах – в 2006 г. Модальным был интервал 1000–1500 руб. После перечисления средств из областного бюджета среднедушевые бюджетные доходы для всех территорий Новосибирской области превышали 5000 руб. в 2005 г. и 6000 руб. в 2006 г. Модальным интервалом в 2005 г. являлся интервал 6000 – 10000 руб., а в 2006 г. – 10000–15000 руб., что свидетельствует о существенно возросшей доле средств бюджетного регулирования в доходах муниципальных образований Новосибирской области.

Для исключения влияния изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценки изменения их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности необходимо рассчитать центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов. Если принять во внимание, что получателями средств из регионального бюджета являются почти все муниципальные образования Новосибирской области и учесть, что в результате этого происходит рост среднего уровня бюджетной обеспеченности, тогда результаты бюджетной политики области выглядят менее эффективными. Как видно из табл. 17.6 и 17.7, увеличивается как число городов и районов области с бюджетными доходами ниже среднего уровня, так и число муниципалитетов с относительно самыми высокими доходами. Кроме того, в качестве иллюстрации увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов могут служить коэффициент фондов и индекс Джинни, рассчитываемый по кривой Лоренца[1].

Таблица 17.8 **Коэффициент фондов и индекс Джинни, рассчитанные для районов и городов областного подчинения Новосибирской области**

Год	Коэффициент фондов		Индекс Джинни	
	полученные доходы	располагаемые доходы	полученные доходы	располагаемые доходы
1996	3,139	2,213	20,161	13,665
1997	4,390	2,125	25,350	12,238
1998	4,138	2,297	25,355	13,565
1999	5,031	2,380	25,860	14,014
2000	4,970	1,997	27,130	10,974
2001	4,993	2,165	28,832	11,944
2002	4,761	2,335	27,704	13,818
2003	21,762	4,772	57,393	29,411
2004	14,953	5,028	49,624	30,261
2005	4,419	2,270	27,279	12,956
2006	6,464	2,040	35,039	12,864

[1] **Гусев А.** Имущественная дифференциация населения: методы оценки // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – № 4. – С. 50–59.

Значения коэффициента фондов и индекса Джинни, рассчитанные для полученных и располагаемых бюджетных доходов муниципальных образований Новосибирской области приведены в табл. 17.8, графическая интерпретация динамики данных показателей представлена на рис. 17.1, 17.2.

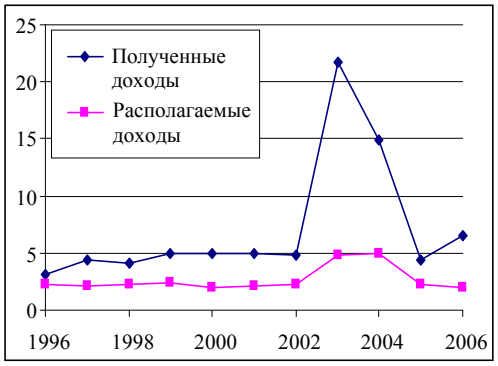

Рис. 17.1. Графическая интерпретация динамики коэффициента фондов

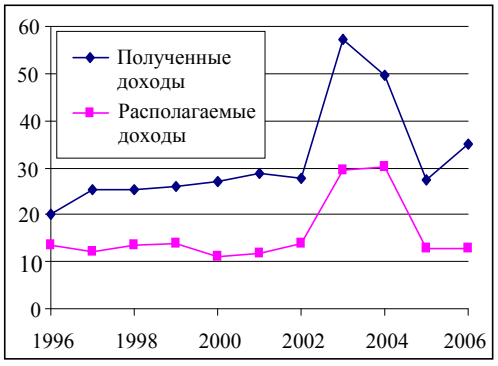

Рис. 17.2. Графическая интерпретация динамики индекса Джинни

17.2. Статистические оценки и бюджетные коэффициенты

Рассмотрим, отвечают ли средства, передаваемые из областного бюджета органам местного самоуправления, цели внутрирегионального выравнивания. Для тестирования этой гипотезы была оценена зависимость средств, поступающих в местные бюджеты из бюджета области на душу населения, от среднедушевых налоговых и неналоговых бюджетных доходов.

Оценивалось следующее уравнение:

$$T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i ,$$

где T_i – перечисления из областного бюджета i-му муниципальному образованию в расчете на душу населения,

R_i – налоговые и неналоговые доходы i-го муниципалитета на душу населения,

α – свободный член регрессии,

β – угловой коэффициент,

ξ_i – остатки регрессии.

Результаты расчетов представлены в табл. 17.9. Из приведенных данных видно, что в Новосибирской области за период с 1996 по 2006 год выявлена статистически значимая отрицательная зависимость между рассмотренными параметрами, т.е. с вероятностью ошибки 5% можно сделать утверждение о том, что бюджетная политика в области направлена на выравнивание среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований. В данной связи важно заметить, что все оценки коэффициентов в рассмотренной регрессии значимы и при 99%-м уровне доверия.

Таблица 17.9

Результаты оценки уравнения $T_i = \alpha + \beta \bullet R_i + \xi_i$

Показатель		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
R^2		0,36	0,55	0,48	0,45	0,59	0,56	0,49	0,30	0,48	0,40	0,46
Оценка α		1522	1590	841	1987	2722	3166	4986	1518	1858	8022	11330
t-статистика коэф-та α		10,5	15,0	13,3	12,4	17,2	15,5	13,3	15,3	18,4	18,7	21,1
95% довер. инт. для α	ниж. гр-ца	1228	1374	713	1661	2400	2752	4224	1316	1651	7149	10236
	верх. гр-ца	1817	1806	970	2313	3044	3580	5748	1720	2064	8896	12425
Оценка β		-1,02	-0,95	-0,54	-1,07	-0,93	-0,91	-1,08	-0,21	-0,27	-1,06	-1,21
t-статистика коэф-та β		-4,35	-6,41	-5,43	-5,29	-7,00	-6,54	-5,67	-3,72	-5,28	-4,56	-5,16
95% довер. инт. для β	ниж. гр-ца	-1,49	-1,25	-0,74	-1,48	-1,21	-1,19	-1,47	-0,32	-0,38	-1,54	-1,69
	верх. гр-ца	-0,54	-0,65	-0,37	-0,66	-0,66	-0,63	-0,70	-0,09	-0,17	-0,59	-0,73
Количество наблюдений	всего	37	37	37	37	37	37	37	37	37	35	35
	после искл. выбросов*	35	35	34	36	36	36	36	34	32	33	33

* При построении регрессионного уравнения не учитывались: в 1996 г. – Северный и Усть-Таркский районы, в 1997 г. – в Северном районе и г. Куйбышев, в 1998 г. и 2003 г. – в Северном районе и городах Бердск и Куйбышев, в 1999–2002 гг. – в Северном районе, в 2004 г. – в Северном районе и городах Бердск, Искитим, Куйбышев и Новосибирск, в 2005–2006 гг. – в Северном районе и г. Кольцово.

В литературе неоднократно отмечалось, что у местных властей в рамках действующей системы межбюджетных отношений нет заинтересованности в проведении рациональной, «прозрачной» и ответственной бюджетной политики. Наличие и направления действия стимулов для муниципалитетов рассматриваемых регионов можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль:

$$(Y_{it}–Y_{it–1}) = \alpha + \beta (X_{it} – X_{it–1}) + \varepsilon_{it},$$

где Y_{it} – располагаемые доходы i-го МО в году t,

X_{it} – налоговые доходы i-го МО в году t,

β – угловой коэффициент,

α – константа,

ξ_{it} – остатки регрессии.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии α должен быть статистически незначим, если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным) (табл. 17.10).

Представленные в табл. 17.10 зависимости оказались статистически значимы, оценка коэффициента β во всех регрессиях больше нуля, причем этот коэффициент значим и при 99%-м уровне доверия. Таким образом, стимулы работают в направлении сохранения и развития собственного налогового потенциала муниципалитетов Новосибирской области. Этот факт можно объяснить тем, что Новосибирская область заключила и выполнила долгосрочный договор о разделении доходов с местными властями.

Для целей анализа направлений использования средств местных бюджетов в 1996–2004 гг. все расходы группируются в пять основных блоков:

1) расходы на государственное управление и правоохранительную деятельность;

2) хозяйственный блок;

3) социальный блок;

4) расходы на жилищно-коммунальное хозяйство;

5) прочие расходы.

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов по первым четырем указанным направлениям.

С 2005 г. к первому блоку относятся расходы по статьям: общегосударственные вопросы, национальная оборона, национальная безопасность и правоохранительная деятельность. Во втором блоке рассматриваются расходы на национальную экономику в составе расходов на общеэкономические вопросы; топливо и энергетику; сельское хозяйство и рыболовство; водные ресурсы; лесное хозяйство; транспорт; связь и информатику; другие вопросы в области национальной экономики. Социальный блок включал в себя расходы на охрану окружающей среды; образование; культуру, кинематографию и СМИ; здравоохранение и спорт; социальную политику. В четвертом блоке, как и прежде, учтены расходы на ЖКХ.

Таблица 17.10

Результаты оценки уравнения $(Y_{it} - Y_{it-1}) = \alpha + \beta\,(X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it}$

Показатель		1996–1997	1997–1998	1999–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005	2005–2006
R^2		0,55	0,43	0,81	0,59	0,47	0,75	0,84	0,21	0,23
Оценка β		1,07	0,68	1,15	0,98	1,15	1,02	1,59	0,43	2,34
t-статистика коэф-та α		6,58	5,14	11,97	6,91	5,46	10,13	13,17	2,77	3,12
95% дов. инт. для α	ниж. гр-ца	0,74	0,41	0,96	0,69	0,72	0,81	1,34	0,11	0,81
	верх. гр-ца	1,40	0,95	1,35	1,26	1,56	1,22	1,83	0,74	3,88
Оценка α		–	-14535	15855	6714	30370	-49459	–	143430	99476
t-статистика коэф-та β		–	-14,67	8,31	3,41	6,40	-9,34	–	15,81	11,73
95% дов. инт. для β	ниж. гр-ца	–	-16547	11976	2714	20716	-60255	–	118430	82206
	верх. гр-ца	–	-12523	19734	10714	40024	-38692	–	168429	116746
Количество наблюдений	всего	37	37	37	37	37	37	37	34	35
	после искл. выбросов*	36	37	36	35	35	36	35	31	34

*При построении регрессионного уравнения не учитывались: в 1996, 1997, 1999, 2000, 2002, 2003, 2005 и 2006 гг. – г. Новосибирск, в 2000–2002 гг. – города Новосибирск и Бердск, в 2003–2004 гг. – города Новосибирск и Куйбышев, в 2004–2005 гг. – г. Новосибирск, Искитимский и Новосибирский районы.

На государственное управление и правоохранительную деятельность муниципалитетами Новосибирской области за период 1996–2004 гг. направлялось в среднем 8–12% своих расходов. В 2005–2006 гг. доля расходов первого блока возросла до 13–14%.

Доля хозяйственных расходов в 1996, 1999, 2001, 2003, 2004 и 2006 гг. для большинства муниципалитетов Новосибирской области, а в 1998, 2000, 2002 и 2005 гг. – для всех МО не превышала 10%. Данное распределение обусловлено тем, что основная масса дотаций предприятиям промышленности, сельского хозяйства и транспорта (около 60%) сконцентрирована на областном уровне. В 2005 г. на национальную экономику подавляющая часть муниципальных образований направляла менее 3% бюджетных средств. Свыше 3% данный показатель был только в Здвинском (6,5%), Новосибирском (4,2%) районах и в городах Обь (6%), Новосибирск (7,2%) и Кольцово (3,6%). В 2006 г. доля расходов на национальную экономику в среднем по области находилась на уровне 3%. Максимальные значения наблюдались в Каргатском (8,3%) и Колыванском (6,1%) районах, в г. Новосибирске (9,6%), в наукограде Кольцово (14,1%).

Что касается распределения долей социальных расходов в совокупных расходах местных бюджетов Новосибирской области, то картина здесь складывается следующая (табл. 17.11).

Таблица 17.11 **Распределение доли расходов на социальные мероприятия в бюджетах МО Новосибирской области**

Интервал доли социальных расходов, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу									
	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
30–40	–	1	–	1	1	–	6	1	–	–
40–50	2	3	4	4	3	1	10	9	–	1
50–60	4	8	6	18	11	4	17	19	6	3
60–70	16	19	20	14	20	22	4	7	14	17
70–80	15	5	7	–	2	10	–	1	14	13
Свыше 80	–	1	–	–	–	–	–	–	1	1

Для большинства муниципалитетов Новосибирской области расходы на социальные мероприятия находятся в интервале от 50 до 80%. Модальным является интервал 60–80% в 1996, 1998, 1999, 2002, 2005 и 2006 гг., 50–70% в 2000 и 2001 гг. и 40–60% – в 2003–2004 гг. Размах вариации этого признака по Новосибирской области в 1996, 2000 и 2006 гг. составлял 33%, в 1998 г. – 47%, в 1999 г. – 28%, в 2001 г. – 37%, в 2002 и 2005 гг. – 29%, в 2003–2004 гг. – 34%.

В целом в 1998 г. по сравнению с 1996 г. доля социальных расходов местных бюджетов Новосибирской области несколько снизилась. Это обусловлено бюджетным кризисом 1998 г. Определенные расходы, например, детские пособия, в данный период вообще не производились, соответственно, задолженность по ним существенно возросла. В последующий год доля расходов на социальные мероприятия оставалась стабильной, а в 2000 г. она вновь несколько сократилась. Следует отметить, что в 2000 г. резко возросла доля прочих расходов (с 2% в предшествующие годы до 10%). Это объясняется тем,

что по статье прочих расходов проходило сокращение кредиторской задолженности, причем основная масса этих средств имела именно социальную направленность. В 2001 г. доля расходов на социальные мероприятия в среднем по области составляла 61%, в 2002 г. – 66%, в 2003 г. – 50%, в 2004 г. – 55%, а в 2005–2006 гг. – 68%.

И, наконец, рассмотрим распределение долей расходов МО Новосибирской области на жилищно-коммунальное хозяйство (табл. 17.12). Как видно из таблицы, основная масса муниципалитетов Новосибирской области тратила за период до 2002 г., а также в 2005–2006 гг. на жилищно-коммунальное хозяйство до 20% бюджетных средств. В 2003–2004 гг. большинство муниципалитетов расходовало по направлению «ЖКХ» 20–40% бюджетных средств.

Таблица 17.12 **Распределение доли расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в бюджетах МО Новосибирской области**

Интервал доли расходов на ЖКХ, %	Количество муниципальных образований, попавших в группу									
	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
0–10	7	6	16	9	3	15	0	1	9	7
10–20	22	15	13	18	14	16	1	2	18	20
20–30	3	11	3	4	11	3	14	19	5	7
30–40	4	1	2	3	7	3	14	14	3	1
40–50	1	3	3	2	1	0	8	1	0	0
Свыше 50	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0

Таким образом, анализ структуры доходов местных бюджетов в Новосибирской области свидетельствует об их низком уровне самостоятельности, поскольку для них характерно отсутствие устойчивой доходной базы бюджета. Так, на долю безвозмездных перечислений для большинства муниципалитетов приходится более половины доходных источников. Низкий уровень полученных доходов не компенсируется надежным механизмом закрепления постоянных нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов.

Структура расходов местных бюджетов в Новосибирской области в целом отражает распределение приоритетов выполнения ими своих основных функций, в соответствии с которыми основными статьями расходов являются социальные расходы (от 50 до 80%) и расходы на жилищно-коммунальное хозяйство (20–30%). Однако неустойчивость собственных доходных источников делает проблематичным финансовое обеспечение бюджетных полномочий местных органов власти.

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости региональных и местных бюджетов[1]. Такой анализ может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов (табл. 17.13). Приведем результаты расчетов бюджетных коэффициентов для муниципалитетов Новосибирской области (табл. 17.14–17.18).

[1] **Поляк Г.Б.** Анализ территориальных бюджетов // Финансовая газета, 1998, № 7. **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 томах, 12 кн. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – Т. 1, с. 326.

Таблица 17.13 **Бюджетные коэффициенты**

Название	Формула	Содержание
Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов	Кбп = БП/Дп	БП – безвозмездные перечисления Дп – полученные (налоговые и неналоговые) доходы
Коэффициент бюджетной результативности территорий*	Кбр = Д/Ч	Д – доходы бюджета Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования
Коэффициент бюджетной задолженности*	Кбз = З/Р	З – дефицит местного бюджета Р – расходы бюджета МО Если З<0, то Кбз = 0
Коэффициент бюджетного покрытия*	Кп = Д/Р	Д – доходы бюджета Р – расходы бюджета
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	Кбо = Р/Ч	Р – расходы бюджета Ч – среднегодовая численность населения муниципального образования

* Кбр, Кбз, Кп рассчитываются по двум вариантам. I вариант: Д – полученные (налоговые и неналоговые) доходы МО, З – разница между расходами и полученными доходами бюджетов МО; II вариант: Д – располагаемые (налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из областного бюджета) доходы МО, З – разница между расходами и располагаемыми доходами.

В Новосибирской области коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов достигает максимума в 1996 и 1997 гг. в Северном районе, в 1998 г. – в Барабинском, в 1999–2002 гг. – в Кыштовском, в 2003 г. – в Куйбышевском, в 2004 г. – в Татарском, и в 2005–2006 гг. – В Усть-Таркском районе (см. табл. 17.14).

Таблица 17.14 **Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов МО Новосибирской области**

Коэффициент	Значение Кбп										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Максимум	4,88	4,80	2,52	6,85	6,99	6,49	5,50	11,79	5,42	8,32	15,58
Минимум	0,08	0,02	0,09	0,006	0,002	0,02	0,07	0,013	0,03	0,46	0,36
Среднее	2,13	1,95	1,16	2,45	2,37	2,19	2,31	3,44	1,84	5,03	7,24

Минимальное значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов в 1996, 2005 и 2006 гг. характерно для г. Новосибирска, в 1997–2004 гг. – для г. Обь. В 1996 и 1997 гг. сюда можно отнести города Барабинск и Куйбышев. В 1998 г. к их числу добавились Искитимский, Карасукский, Новосибирский районы и г. Искитим. В 1999–2002 гг. в данную группу муниципалитетов входили Карасукский и Новосибирский районы, города Барабинск, Куйбышев и Новосибирск, а в 2003–2004 гг. – Карасукский, Новосибирский, Тогучинский районы, а также города Барабинск, Искитим, Татарск и Новосибирск. В 2004 г. к этим муниципальным образованиям добавился Северный район, для которого значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов равнялось 0,25. В 2004 г. в Северном районе значительную долю налоговых поступлений дал налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (нефти).

Таблица 17.15

Коэффициент бюджетной результативности территорий Новосибирской области

Коэффициент	Значение Кбр										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I вариант											
Max	1313	2118	1692	1864	3462	3889	5429	5807	8572	5717	8526
Min	319	350	296	269	424	544	720	174	356	978	859
Среднее	568	682	621	697	1036	1309	1850	1146	1847	1670	1917
II вариант											
Max	2714	3044	2204	3343	5246	6549	10984	6992	10717	16311	24843
Min	1020	1178	806	1163	1796	1967	3164	1147	1802	5550	7767
Среднее	1571	1701	1188	1976	2856	3368	5027	2646	3674	8605	11860

Таблица 17.16

Коэффициент бюджетной задолженности территорий Новосибирской области

Коэффициент	Значение Кбз										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I вариант											
Max	0,833	0,846	0,736	0,857	0,870	0,868	0,843	0,927	0,855	0,896	0,941
Min	0,125	–	0,169	–	–	–	0,085	0,015	0,109	0,393	0,261
Среднее	0,619	0,621	0,505	0,612	0,637	0,619	0,608	0,694	0,587	0,810	0,831
II вариант											
Max	0,085	0,195	0,187	0,064	0,244	0,173	0.067	0,264	0,251	0,103	0,047
Min	–	–	0,001	–	–	–	–	–	–	0	0
Среднее	0,019	0,078	0,032	0,004	0,033	0,047	0,006	0,112	0,051	0,039	0,007

Таблица 17.17

Коэффициент бюджетного покрытия территорий Новосибирской области

Коэффициент	Значение Кбп										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I вариант											
Max	0,875	1	0,831	1	1	1	0,915	0,985	0,891	0,607	0,739
Min	0,167	0,154	0,264	0,143	0,130	0,132	0.157	0,073	0,145	0,104	0,059
Среднее	0,381	0,379	0,495	0,388	0,363	0,381	0,392	0,306	0,413	0,185	0,169
II вариант											
Max	1	1	0,999	1	1	1	1	1	1	1	1
Min	0,915	0,805	0,813	0,936	0,756	0,828	0,933	0,736	0,749	0,897	0,953
Среднее	0,981	0,922	0,968	0,996	0,967	0,954	0,994	0,888	0,949	0,961	0,993

Таблица 17.18

Коэффициент бюджетной обеспеченности населения

Коэффициент	Кбо										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Max	2771	3414	2210	3300	5350	6006	11002	8004	10730	16556	24964
Min	1023	1180	856	1132	1784	2161	3021	1312	1789	5489	7466
Среднее	1595	1843	1233	1877	2921	3488	4838	2961	3793	8905	11705

В 2005 и 2006 гг. значение Кбп меньше 1 только в городах Обь и Новосибирск. Далее следуют Новосибирский район (1,62 и 1,78 соответственно в 2005 и 2006 гг.), г. Бердск (2,92 и 2,22) и Кольцово (2,12 и 2,65). Для остальных территорий Новосибирской области безвозмездные перечисления более чем в 3 раза превышают полученные доходы. Причем в 2005 г. для Кыштовского и Усть-Таркского районов значение Кбп больше 8, а для одиннадцати районов оно находится в границах от 6 до 8. В 2006 г. ситуация еще более ухудшается. Свыше 6 значение коэффициента соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов уже для 22 районов (из тридцати), причем для 8 районов безвозмездные перечисления превосходят полученные доходы более чем в 10 раз!

Согласно I варианту расчетов по данному показателю бюджетной результативности за период с 1996 по 2004 год возглавляли список такие города-доноры областного бюджета, как Куйбышев, Обь и Новосибирск. Относительно высокое значение коэффициента бюджетной результативности территорий (душевых полученных бюджетных доходов) с 1996 по 2002 год наблюдалось в Карасукском, Новосибирском районах, в городах Барабинске и Искитиме; в 2003–2004 гг. – в Карасукском, Новосибирском, Северном районах и во всех городах областного подчинения. Т.е. это те муниципальные образования, для которых характерно минимальное значение рассмотренного выше коэффициента Кбп. В 2005–2006 гг. наибольшее значение коэффициента бюджетной результативности территорий наблюдалось в городах Оби, Новосибирске и наукограде Кольцово.

Коэффициент бюджетной результативности территорий в 1996, 1997, 2000, 2001 и 2006 гг. минимален в Кыштовском районе, 1998 г. – в Барабинском, в 1999 г. – в Болотнинском, 2002 г. – в Куйбышевском, в 2005 г. – в Чистоозерном районе. Кроме того, выделяется устойчивая группа районов Новосибирской области, имеющих традиционно низкие полученные бюджетные доходы на душу населения. Сюда относятся Баганский, Венгеровский, Купинский, Кыштовский, Убинский, Чановский и Чистоозерный районы.

По II варианту расчетов максимальное значение коэффициента бюджетной результативности территорий в 1996–1997 гг., 1999–2002 гг. и 2004 г. наблюдалось в отдаленном от г. Новосибирска Северном районе, имеющем высокий удельный вес перечислений из областного бюджета, в 1998 и 2003 гг. Кбр был максимален в г. Куйбышеве, а в 2005–2006 гг. – в Кольцово. В 1996–1997, 2001–2002 гг. в группы с относительно высоким значением рассматриваемого коэффициента попали Баганский, Барабинский, Доволенский, Здвинский, Кочковский, Маслянинский, Татарский и Усть-Таркский районы. Из городов областного подчинения в данную группу на протяжении 1996–1998 гг., 2001 г. входил г. Куйбышев. В 1997, 1999 и 2002 гг. к нему добавились города Бердск и Обь. Примечательно, что г. Новосибирск – один из основных доноров областного бюджета – находился по данному показателю в средней группе.

В 2003–2004 гг. наибольшее значение располагаемых бюджетных доходов на душу населения наблюдалось в Баганском, Здвинском, Кочковском, Северном районах и во всех городах областного подчинения. В 2005–2006 гг. к данной группе территорий относились Баганский, Здвинский, Куйбышевский, Северный, Убинский и Усть-Таркский районы. Во всех городах област-

ного подчинения за исключением г. Новосибирска значение данного показателя было ниже среднего по области.

Как отмечалось выше, Кбз + Кп = 1. Следовательно, рассмотрим результаты расчетов данных бюджетных коэффициентов совместно.

Минимальное значение Кбз и, соответственно, максимальное значение Кп по I варианту расчетов было в Новосибирске в 1996 и 2006 гг., в г. Оби в 1997 г., 1999–2003 гг. и 2005 г., в г. Барабинске – в 1998 г. и 2004 г. Причем до 2002 г. включительно только в г. Оби коэффициент бюджетной задолженности был равен нулю. В 1996–1997гг. и в 1999–2002 гг. группу относительно благополучных муниципалитетов по данному показателю составляли Барабинск, Куйбышев, Обь, Новосибирск и Новосибирский район. В 2003 г. в данную группу входили города Барабинск, Обь, Татарск и Новосибирск, а в 2004 г. к ним присоединился Северный район. Кп у рассмотренных муниципалитетов составлял более 0,6, т.е. свыше 60% расходов местных бюджетов на территориях данных муниципальных образований покрывались полученными налоговыми и неналоговыми доходами. В 2005 и 2006 гг. относительно благополучными территориями по данному показателю являлись города Обь (Кп равен 0,61 и 0,52 соответственно) и Новосибирск (Кп равен 0,59 и 0,74). За ними следовал Новосибирский район (0,38 и 0,37) и Кольцово (0,35 в 2005 г.). Для остальных муниципальных образований коэффициент покрытия, рассчитанный по I варианту, составлял менее 0,24 в 2005 г. и менее 0,30 в 2006 г. Обращает на себя внимание резкое сокращение среднего значения данного коэффициента в 2005 г. и еще большее его сокращение в 2006 г.

К числу муниципалитетов, имеющих наибольшие значения коэффициента бюджетной задолженности, а значит, и наименьшие значения коэффициента бюджетного покрытия, относятся Баганский, Венгеровский, Кыштовский, Убинский, Усть-Таркский, Чановский и Чистоозерный районы, т.е. это те же районы, в которых рассмотренный выше коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов принимал наиболее высокие значения.

Согласно II варианту расчетов в 1996 г. в 12 муниципальных образованиях Новосибирской области Кбз был равен нулю. В 1997 г. нулевой коэффициент бюджетной задолженности был только в г. Обь, а в 1998 г. не было территорий, в которых данный коэффициент равнялся нулю. В 1999 г. таких муниципалитетов было 32, в 2000 г. – 16, в 2001 г. – 11, в 2002 г. – 25, в 2003 г. – 5, в 2004 г. – 13, в 2005 г. – 5, а в 2006 г. – 23. Расходы местных органов власти определяются их располагаемыми доходами, которые состоят из полученных доходов, безвозмездных перечислений из областного бюджета и привлеченных средств (кредиты и пр.). Размер последних очень невелик. Так как область из своего бюджета покрывает значительную часть важнейших расходов территорий, на которые у местных органов власти не хватает собственных средств, то коэффициент бюджетной задолженности, рассчитанный по II варианту за весь рассмотренный период имеет невысокие значения, соответственно, коэффициент бюджетного покрытия по всем городам и районам области близок к единице.

В 1998 г. в число муниципалитетов, у которых более 12% расходов не покрывались располагаемыми доходами, попали относительно благополучные Искитимский и Татарский районы, города Обь и Новосибирск, причем в

Новосибирске значение Кбз было максимальным. Кп, следовательно, именно в Новосибирске принимает в 1998 г. наименьшее значение.

В 2003 г. располагаемые доходы не покрывали более 12% расходов в Баганском, Болотнинском, Каргатском, Кочковском, Татарском, Усть-Таркском, Чистоозерном районах и в городах Куйбышев и Новосибирск; а в 2004 г. – в Ордынском районе и в городах Обь и Новосибирск. Отметим, что в 2003–2004 гг. в ряде муниципальных образований Новосибирской области свыше 20% расходов не покрывались располагаемыми доходами: в 2003 г. – это были Колыванский, Коченевский, Краснозерский, Мошковский, Убинский и Чановский районы, а в 2004 г. – Колыванский, Куйбышевский и Усть-Таркский районы. В 2005 и 2006 гг. таких территорий не было. Минимальное значение коэффициента покрытия, рассчитанного по II варианту, было в 2005 г. в Каргатском районе и равнялось 0,897, а в 2006 г. – в Карасукском районе – 0,953.

Как уже отмечалось, во всех рассмотренных муниципалитетах Новосибирской области показатель располагаемых доходов на душу населения незначительно отличается от показателя душевых совокупных расходов. Поэтому в целом результаты расчетов коэффициента бюджетной обеспеченности населения по городам и районам Новосибирской области совпадают с результатами расчетов коэффициента бюджетной результативности территорий, посчитанного по II варианту.

Таким образом, выполненный анализ бюджетных коэффициентов иллюстрирует их возможности и практическое значение для оценки состояния местных бюджетов. Во-первых, расчет данных коэффициентов позволяет обосновать размеры выделяемой финансовой помощи местным органам власти из регионального бюджета. Во-вторых, бюджетные коэффициенты позволяют более ясно представить финансовую ситуацию в регионе, в том числе выявить платежеспособность каждого муниципального образования, т.е. насколько тот или иной муниципалитет дееспособен в формировании доходной части бюджета. В совокупности бюджетные коэффициенты позволяют оценить структуру бюджетов органов местного самоуправления. И, наконец, при расчете коэффициентов по годам отслеживается изменение ситуации в динамике.

Решение проблемы адекватного финансового обеспечения функций местного самоуправления требует прежде всего укрепления доходной базы местных бюджетов. В настоящее время доля полученных доходов в структуре местных бюджетов в большинстве регионов России составляет около 30%. Анализ распределения полученных доходов в муниципальных образованиях Новосибирской области показал, что их доля в общей сумме доходов варьируется в основном от 20 до 40%.

Усилившаяся в последние годы практика роста централизации доходов территориальных бюджетов сопровождается и увеличением доли безвозмездных перечислений в бюджетах муниципальных образований. В частности, для большей части МО Новосибирской области безвозмездные перечисления составляют более половины всех доходов. Однако, как показали расчеты, это не лишает органы местного самоуправления стимулов к активизации деятельности по наращиванию собственной налоговой базы. Поэтому, несмотря на нехватку собственных ресурсов, недостаточную самостоятельность, орга-

ны местного самоуправления Новосибирской области заинтересованы в проведении эффективной бюджетной политики.

В 2003 г. Новосибирская область одной из первых перешла на новые принципы организации межбюджетных отношений, в соответствии с которыми низовыми элементами бюджетной системы выступают бюджеты муниципальных образований поселенческого типа, которых в Новосибирской области насчитывается 460. При этом сохранилось понятие «районный бюджет» внутри областного бюджета, рассматриваемый как сумма расходов конкретного района плюс смета расходов районных администраций. В результате обеспечена преемственность и участие районных советов в формировании областного бюджета в разрезе каждого района, включая контроль за исполнением областного бюджета в разрезе района.

С 2005 г. в Новосибирской области досрочно начала реализовываться новая версия Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По результатам данного исследования, учитывая, что рассмотрено только два года реализации нового закона, сложно дать однозначную оценку данным бюджетным новациям. Однако можно отметить серьезное сокращение удельного веса полученных доходов (налоговых и неналоговых поступлений, собираемых на территории) и высокую дифференциацию душевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований Новосибирской области.

В целом проведение системной диагностики территориальных бюджетов создает информационную базу для последующего принятия управленческих решений – разработки стратегии, подготовки программ развития, формирования бюджетов и т.д.[1]. Ее результаты позволяют:

– использовать в дальнейшей работе подготовленное структурированное описание территориальной бюджетной системы, включающее ключевые численные параметры и взаимосвязи;

– определить основные причины возникающих на территории проблем;

– готовить решения с учетом выявленных тенденций и оценок бюджетной ситуации по различным направлениям формирования доходов и осуществления расходов региональных и местных бюджетов;

– сформировать понимание имеющихся резервов и ограничений;

– предварительно выявить направления, по которым целесообразно провести проработку в целях подготовки практических рекомендаций;

– сконцентрировать усилия на разработке решений для наиболее проблемных областей;

– получить понимание передового опыта других регионов и государств, а также избежать повторения негативных результатов.

[1] **Фурщик М.А., Марков С.В.** Системная диагностика региональной экономики: задачи, информация, методы // Теория и практика системных преобразований: Т. 22. – М.: КомКнига, 2006, с. 232–250.

Глава 18

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

18.1. Оценка качества управления на региональном и муниципальном уровнях

Проблема оценки качества управления общественными финансами, прежде всего, бюджетного процесса и налогово-бюджетной политики, долгое время рассматривалась как сугубо техническая и сводилась к оценке степени выполнения нормативно-правовых актов. Оценка качества управления общественными финансами обычно проводится в рамках аудита бюджета и/или государственных предприятий и фондов. Такая работа была проведена нами в рамках проекта «Диагностика финансового состояния и качества управления региональными финансами в Новосибирской области»[1].

Работа по этому проекту показала, что качество управления общественными финансами на уровне субъекта РФ и муниципальных образований можно оценивать и менее трудоемким способом, взяв за основу методику оценки прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Определенным подтверждением этого тезиса стал консенсус в рамках МВФ о том, что макроэкономическая стабильность и устойчивость роста зависят от качества управления, а его ключевым аспектом является обеспечение прозрачности в налогово-бюджетной сфере[2]. Прозрачность понимается как открытость для общественности информации о структуре и функциях органов государственного управления, намерениях налогово-бюджетной политики, счетах государственного сектора и налогово-бюджетных прогнозах[3].

Инструментом оценки прозрачности является специально разработанная анкета, предназначенная для заполнения специалистами органов исполнительной власти и включающая преимущественно качественные вопросы. Но разработанные на международном уровне анкеты применимы только к национальным системам, что требует их доработки для использования на региональном и муниципальном уровнях. Для оценки прозрачности налогово-бюджетной политики и практики управления общественными финансами в Новосибирской области нами была адаптирована анкета (вопросник) МВФ. Ранее нами были разработаны анкеты экспертного опроса по оценке прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе для субъекта РФ и муниципального образования.

---

[1] См.: **Клисторин В.И.** Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. – 240 с.; **Клисторин В.И.** Диагностика региональных финансов // Экономика и социология, 2004, № 2, с. 3–22.

[2] Кроме МВФ большое внимание проблеме повышения прозрачности в налогово-бюджетной сфере уделяют такие организации, как Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирный банк, Программа развития ООН и региональные банки развития.

[3] **Kopits, G., Craig, J.** Transparency in Government Operations, IMF Occasional Paper, № 158, Washington: IMF, 1998.

Прозрачность в налогово-бюджетной сфере согласно Кодексу МВФ основывается на следующих принципах:

▪ *Четкость роли и функций в управлении общественными финансами*: четкое законодательно закрепленное разграничение деятельности органов государственного управления между бюджетно-налоговой сферой, денежно-кредитной сферой и государственными предприятиями, а также между государственным и частным секторами;

▪ *Общественная доступность информации*, которая рассматривается как обязательство публиковать полную информацию о состоянии общественных финансов в строго установленные сроки;

▪ *Открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности,* понимаемой как полнота охвата, доступность и достоверность налогово-бюджетной информации, а также соответствие стандартов отчетности международным стандартам.

▪ *Независимые гарантии достоверности*, что означает наличие системы внешнего аудита, независимости органов статистики и открытость органов государственного управления для проведения независимых проверок.

Указанные принципы заложены в руководство (методику) МВФ по оценке прозрачности и вопросник, подготовленный специалистами МВФ для проведения экспертного опроса с целью оценки прозрачности налогово-бюджетной сферы.

Распределение функций и полномочий участников системы. В соответствии с Кодексом МВФ требуется четкое разграничение государственного и негосударственного секторов экономики и наличие гласных и зафиксированных в законодательстве процедур взаимодействия органов государственной власти с институциональными единицами негосударственного сектора экономики.

В соответствии с этим принципом необходимо оценить практику в следующих областях:

• ***Определение границ государственного сектора.*** Четкость определения границ государственного сектора является важным индикатором прозрачности и качества управления общественными финансами. Незнание специалистами администрации реальной доли государственного сектора в экономике субъекта РФ означает нечеткость границ государственного сектора, недостаточность организационно-правового разграничения коммерческой и некоммерческой деятельности органов управления и недостаточную публичность и открытость коммерческой деятельности органов власти.

• ***Участие органов государственного управления в частном секторе экономики***. Такое участие возможно как в виде прямого участия органов государственного управления в капитале и, следовательно, управлении частными предприятиями, так и в косвенном влиянии органов управления посредством как законодательно установленных процедур, так и неформальными методами. Требуется, чтобы прямое участие в капитале частных предприятий, его обоснованность и результаты были доступны общественности, находились под контролем законодательной (представительной) власти и исключали дискриминацию в отношении других предприятий. В любом случае должна существовать и исполняться на практике достаточная нормативно-правовая

база, регулирующая как прямое участие органов власти в деятельности частных предприятий, так и определяющее исчерпывающий перечень инструментов регулирования всего частного сектора.

• ***Распределение функций среди органов государственного управления***. Имеется в виду четкость разграничения функций и сфер деятельности между исполнительными, законодательными и судебными органами, между различными уровнями органов государственной власти и местного самоуправления.

• ***Координация и руководство деятельностью органов государственного управления***. Речь идет о четкости в распределении функций и законодательной закрепленности и полномочий по управлению налогово-бюджетной сферой, оценке системы контроля в указанной области, особенно в части внебюджетных фондов и внебюджетной деятельности бюджетных организаций.

В Новосибирской области доля общественного (государственного и муниципального) сектора экономики, рассчитанная как доля расходов фондов, контролируемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, в ВРП, по оценке специалистов Главного планово-экономического управления составляла свыше 50%. Примерно такой же была оценка доли работающих в государственном секторе, например, в промышленности. В других отраслях, таких как транспорт и связь, наука и научное обслуживание, образование, здравоохранение, финансы – еще выше. При этом более половины общественных финансов и занятости в общественном секторе области контролировалось федеральными структурами.

Администрация Новосибирской области, мэрия г. Новосибирска, администрации территориальных образований ведут большую работу не только по регулированию экономической активности на подведомственной территории, но и активно участвуют в стратегическом и оперативном управлении различными секторами экономики. Функции и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Новосибирской области отражены в региональной и муниципальной нормативно-правовой базе. При этом распределение функций и полномочий в бюджетном процессе зафиксированы более четко, чем в нормативно-правовых актах, регулирующих управление собственностью.

Областной Совет депутатов имеет полную и регулярно обновляемую информацию об участии органов исполнительной власти в капитале частных компаний, в частности регулярно предоставлялся перечень государственных предприятий и частных предприятий с государственным участием. Вместе с тем информация о целях и результатах участия органов власти в частных компаниях, равно как и государственных унитарных предприятиях, не предоставлялась.

Правовая и административная основа для управления налогово-бюджетной сферой. Оценка правовой и административной основы для управления бюджетной и внебюджетной деятельностью включает:

– наличие, полноту и достаточность нормативно-правовой базы;

– соблюдение налогово-бюджетного законодательства на практике;

– анализ расходования средств дополнительных доходов бюджета, а также резервных фондов;

– ясность, доступность и понятность регионального налогового законодательства, соблюдение его на практике;

– соблюдение прав налогоплательщиков;

– этические нормы поведения для должностных лиц и сотрудников администраций.

По результатам проведенного анализа можно сделать вывод о том, что нормативно-правовая база Новосибирской области, территориальных и муниципальных образований достаточна для управления налогово-бюджетной сферой. Налоговое законодательство и инструкции по начислению налогов разработаны, известны и используются. Администрации всех уровней управления области систематически отслеживают объем предоставления льгот, отсрочек по уплате налогов, проводят в рамках своей компетенции реструктуризацию задолженности по уплате налогов и платежей. Функции и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Новосибирской области отражены в областной и муниципальной нормативно-правовой базе.

В Новосибирской области имеются нормативная база и инструкции для организации эффективного контроля деятельности подразделений администрации и нижестоящих органов власти со стороны администрации области. В нормативных актах области, территориальных и муниципальных образований и инструкциях достаточно полно прописано распределение расходных и доходных полномочий между уровнями власти. Областной Совет депутатов имеет контрольный орган – Контрольно-счетную палату, которая должна обеспечить эффективный контроль со стороны Совета за налогово-бюджетной сферой области.

Вместе с тем нормативно-правовая база области, регулирующая бюджетный процесс, региональное и местное налогообложение, подвергается частым изменениям. Неустойчивость нормативно-правовой базы вносит элементы нестабильности и непрозрачности в налогово-бюджетную политику властей. Законодательно установленные требования прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере на практике реализуются удовлетворительно: проекты бюджетов и отчетность об их исполнении предоставляются в областной Совет депутатов в объеме и сроки, предусмотренные законодательством, документы рассматриваются Советом, его органами и Контрольно-счетной палатой в установленные сроки, отчеты утверждаются.

В соответствии с рекомендациями ООН, в Новосибирской области следует разработать и принять Кодекс поведения для государственных служащих, определяющий этические стандарты поведения государственных служащих.

Общественная доступность информации в налогово-бюджетной сфере. Основополагающим требованием к прозрачности налогово-бюджетной сферы является закрепленное в законах обязательство властей публиковать информацию о состоянии общественных финансов в полном объеме и в определенные сроки. Публикации подлежат:

– годовой бюджет и информация об его текущем исполнении;

– отчет об исполнении бюджета и прогнозы;

– условные обязательства, налоговые расходы и квазибюджетная деятельность;

– долг и финансовые активы.

В Новосибирской области наиболее важными источниками информации для общественности о состоянии общественных финансов, намерениях и результатах деятельности властей в налогово-бюджетной сфере являются публикуемые в СМИ законы о бюджете и законы об утверждении отчетов об исполнении бюджетов. В целом в СМИ освещается большая часть бюджетной информации. Эта информация освещается всесторонне и включает комментарии специалистов. Кроме того, дополнительные материалы и обоснования, передаваемые депутатам вместе с проектом бюджета, также становятся объектом гласности и общественного обсуждения. Таким образом, публичной является большая часть бюджетной информации и документации. Вместе с тем менее подробно публикуются данные по финансовым операциям администрации области по обслуживанию долга, внебюджетной деятельности. Менее подробно обсуждается в СМИ исполнение местных бюджетов (кроме г. Новосибирска), общий объем консолидированных финансовых потоков из областного в территориальные и муниципальные бюджеты. Публикуемые исполнительной властью информационные документы не всегда содержат сравнительные данные за ряд лет и не всегда допускают прямое сравнение информации за эти годы.

Еще хуже обстоит дело с оценкой состояния общественных финансов области. Официальные публикации бюджетов и отчетов об их исполнении не включают даже важнейшие приложения, входящие в состав бюджетного послания. Так, не публикуются среднесрочные прогнозы социально-экономического развития области, планы развития государственного сектора экономики, налоговые расходы, прогноз консолидированного бюджета и финансового баланса области, состояние финансовых активов области.

Установленные областным законодательством обязательства по публикации налогово-бюджетной информации соответствуют федеральному законодательству, но не соответствуют международным стандартам по публикации данных. График публикации налогово-бюджетной отчетности определен в областном законодательстве недостаточно четко и допускает публикацию данных только после ее сверки с Минфином РФ.

Открытость планирования и исполнения бюджета и бюджетной отчетности. В Кодексе сформулированы требования к открытости бюджетной информации и бюджетной документации по следующим направлениям:

– цели и обоснованность налогово-бюджетной политики;
– налогово-бюджетные правила;
– макроэкономическая основа;
– разграничение существующих обязательств и новых мер политики;
– основные риски в налогово-бюджетной сфере.

В Новосибирской области при подготовке проекта бюджета ежегодно разрабатываются среднесрочные прогнозы развития области. Вместе с тем эти прогнозы содержат помимо макроэкономической информации ряд других данных, но не содержат четкой формулировки целей налогово-бюджетной политики и критериев ее достижения. В отличие от рекомендаций Кодекса, в бюджетной документации не представлены среднесрочные прогнозы налогово-бюджетных параметров, дополненные прогнозами независимых экспертов.

Среднесрочные цели (параметры) рассчитываются в основном для оценки доходов, расходов и уровня задолженности. В явном виде не содержатся оценки рисков в налогово-бюджетной сфере. Налогово-бюджетные правила, представляющие собой закрепленные в законодательстве требования к налогово-бюджетной политике (сбалансированность бюджета, лимиты заимствований, ограничения размеров государственного долга субъекта РФ) имеются, закреплены в законодательстве и выполняются. Следует отметить, что, закон о бюджете обычно пересматривается дважды в течение финансового года, что снижает его надежность в качестве ориентира для субъектов экономической деятельности. Кроме того, не разработаны и не применяются финансовые нормативы, характеризующие долгосрочные цели налогово-бюджетной политики (например, отношение объема заимствований к собственным доходам бюджета, расходов на обслуживание долга к общим расходам бюджета, доли фонда поддержки муниципальных образований в общих расходах бюджета и т.д.). Ряд индикаторов налогово-бюджетной политики не используется для целей мониторинга на уровне области и нижестоящих уровней управления, в частности: общее сальдо, исключая проданные активы; первичное сальдо; операционное сальдо; данные о финансовых активах и обязательствах; нетто-стоимость имущества.

Наименее описаны в налогово-бюджетной политике индикаторы, характеризующие взаимозачеты, остатки и недофинансирование прошлых периодов и нетто-стоимости имущества. В бюджетной информации и практике управления используются данные по исполнению бюджета, рассчитанные по принципу накопленного итога.

Открытость планирования бюджета. Открытость планирования бюджета подразумевает:

– четко заявленные программные цели;

– оценку ожидаемых результатов проводимой политики и отдельных программ;

– публикацию этих данных.

Долговременные сценарии развития налогово-бюджетной сферы в Новосибирской области не разрабатываются. Среднесрочные макроэкономические и налогово-бюджетные прогнозы разрабатываются и используются в качестве основы для планирования налогово-бюджетной политики. Вместе с тем эти прогнозы не оказывают существенного влияния на формулировку целей бюджетной политики, не содержат количественных оценок результатов проводимой политики. Нет данных о привлечении независимых экспертов на стадии разработки макроэкономических прогнозов, сценариев развития области, а также к экспертизе указанных документов. Среднесрочные прогнозы не публикуются.

Надежность прогнозов можно оценить как удовлетворительную, вместе с тем прогнозы, планы и сам бюджет пересматриваются достаточно часто, в том числе в течение финансового года, что не позволяет высоко оценить их надежность.

Наличие системы мониторинга исполнения бюджета. Нормативно-правовыми актами Новосибирской области в качестве индикаторов при проведении мониторинга налогово-бюджетной политики предусмотрены:

– доходы (накопленным итогом);
– расходы (накопленным итогом);
– бюджетная задолженность;
– налоговые обязательства;
– налоговые расходы.

Эти же индикаторы включены в инструкции для территориальных администраций. Основным суммарным индикатором финансового положения органов государственного управления является общее сальдо.

Классификация бюджетных данных. Назначение бюджетной классификации состоит в том, чтобы имелась реальная возможность анализировать бюджетную политику (проект бюджета и отчет о его исполнении) с точки зрения ее воздействия на социально-экономическую ситуацию с позиций достижения поставленных целей. В этом смысле анализ бюджетной классификации необходимо проводить с точки зрения ее соответствия международным стандартам. В то же время бюджетная классификация должна соответствовать федеральному законодательству.

Принятые в Новосибирской области классификация и представление бюджетных данных соответствуют федеральному законодательству. Принято разделение расходов по экономической, функциональной и ведомственной классификациям.

В Новосибирской области имеется нормативно-правовая база разработки, принятия и отчетности об исполнении областных целевых программ. Областные целевые программы встроены в процесс бюджетного планирования, но их доля в общих расходах бюджета невелика.

Принятая в администрации области система бухгалтерского учета в целом позволяет генерировать надежные данные о состоянии платежей и просроченной задолженности по платежам.

Действующий механизм учета и контроля (включая внутренний аудит) является достаточным и адекватным. Этот вывод подтверждается результатами экспертного опроса. Процедуры внутреннего аудита достаточно хорошо определены, но с его результатами можно ознакомиться только с разрешения высших должностных лиц администрации области, территориальных и муниципальных образований.

Бюджетно-налоговая отчетность. Согласно Кодексу эффективность управления налогово-бюджетной сферой во многом зависит от своевременности, полноты и надежности информации об исполнении бюджета и состоянии общественных финансов. В нем рекомендуется:

– направлять отчетные данные в законодательный орган не реже раза в полугодие;
– проводить сверку отчетных данных с плановыми;
– раскрывать в отчетности любое отклонение или расхождение в данных;
– отчеты должны проходить аудиторскую проверку;
– отчеты должны включать отчеты по программам.

Отчеты об исполнении бюджета области готовятся и представляются депутатам областного Совета ежеквартально, за полугодие и по итогам финансового года. При этом обязательной публикации подлежат только годо-

вые отчеты об исполнении бюджета. Годовые отчеты об исполнении бюджетов утверждались в последние годы в течение 6–8 месяцев после завершения финансового года. Ежеквартальные отчеты должны представляться в Совет депутатов не позднее одного месяца после завершения отчетного периода. Эти сроки в основном выдерживаются. Аналогичные требования предъявляются к нижестоящим органам власти и управления.

В Новосибирской области публикуются отчеты об исполнении областного бюджета, бюджетов территориальных образований, бюджета г. Новосибирска и бюджета внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования. Данные консолидированного бюджета не подлежат обязательной публикации, равно как и полные отчеты о состоянии общественных финансов области. Отчеты об исполнении бюджетов подлежат контролю со стороны вышестоящих организаций, Контрольно-счетной палаты области и, в отдельных случаях, независимых аудиторов и экспертов.

Гарантии достоверности информации в сфере общественных финансов. Кодексом МВФ установлены принципы надлежащей практики проверки налогово-бюджетной информации:

– внешний аудит;
– проверка макроэкономических прогнозов;
– достоверность налогово-бюджетной статистики.

Внешний аудит общественных финансов Новосибирской области осуществляет Контрольно-счетная палата области. Периодические проверки осуществляют Счетная палата РФ и контролирующие органы федеральных министерств и ведомств. В г. Новосибирске также существует практика иных форм независимого аудита бюджета. Гарантии независимости аудитора (КСП) от органов исполнительной власти закреплены в областном законодательстве. Вместе с тем гарантии публикации результатов аудиторских проверок недостаточны.

Макроэкономические прогнозы (включая лежащие в их основе гипотезы и сценарные установки) в принципе доступны для независимой экспертизы. Вместе с тем практика подобной экспертизы явно недостаточна. Достоверность и качество статистических данных в Новосибирской области соответствует российским стандартам.

18.2. Анализ результатов экспертного опроса в соответствии с методикой МВФ

Экспертный опрос проводился по модифицированной анкете методом самозаполнения среди специалистов (начальников и заместителей начальников управлений, отделов, главных и ведущих специалистов) администрации Новосибирской области, г. Новосибирска, Сузунского района, г. Бердска. Всего было собрано и обработано 34 анкеты. В анкете было 68 вопросов. В среднем респонденты ответили на 95,7% поставленных вопросов. Распределение ответов на поставленные вопросы говорит об объективности и непредвзятости большинства экспертов, их квалификации и информированности по большинству рассмотренных проблем.

Распределение функций и полномочий участников системы. По мнению респондентов доля общественных финансов в ВРП и доля занятых в общественном секторе превышает 30% (71% и 59%, соответственно). Поскольку более половины общественных финансов и занятости в общественном секторе области контролируется федеральными структурами, значительная часть представителей территориальных и муниципальных администраций указали, что значение указанных параметров менее 30%. Сотрудники областной администрации оказались более информированными.

По мнению опрошенных, администрация Новосибирской области, мэрия г. Новосибирска, администрации территориальных образований ведут большую работу не только по регулированию экономической активности на подведомственной территории, но активно участвуют в оперативном управлении различными секторами экономики.

Функции и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Новосибирской области отражены в региональной и муниципальной нормативно-правовой базе. При этом распределения функций и полномочий в бюджетном процессе зафиксированы более четко, чем в нормативно-правовых актах, регулирующих управление собственностью.

Всем респондентам, ответившим на вопросы анкеты, известны отдельные факты вмешательства органов исполнительной власти в конфликты между предприятиями частного сектора или между собственниками. При этом лишь $^{1}/_{5}$ респондентов указала на открытость, публичность и соблюдение всех законных процедур при таком вмешательстве.

Большинство респондентов (53%) отметили, что при решении конкретных проблем власти не всегда обращают внимание на дискриминационный характер принимаемых мер, а еще 19% считают, что используются любые средства при решении конкретных проблем.

Большинство опрошенных считают, что существует особый порядок отношений между администрациями и отдельными коммерческими банками. При этом только 39% опрошенных считают, что эти отношения строго соответствуют нормативным актам и подконтрольны советам депутатов. Лишь 30% респондентов считают, что областной Совет депутатов регулярно и в полном объеме информируется о целях и результатах участия органов власти в частных компаниях.

Правовая и административная основа для управления налогово-бюджетной сферой. Из результатов опроса следует, что нормативно-правовая база Новосибирской области, территориальных и муниципальных образований достаточна для управления налогово-бюджетной сферой. Налоговое законодательство и инструкции по начислению налогов разработаны, известны и используются. Администрации всех уровней управления области систематически отслеживают объем предоставления льгот, отсрочек по уплате налогов, проводят в рамках своей компетенции реструктуризацию задолженности по уплате налогов и платежей. Функции и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Новосибирской области отражены в региональной и муниципальной нормативно-правовой базе.

Более 90% респондентов считают, что руководство администрации области достаточно жестко контролирует деятельность своих подразделений

и нижестоящих органов власти. В нормативных актах области и муниципальных образований, инструкциях достаточно хорошо прописано распределение расходных и доходных полномочий между уровнями власти (85% ответов), хотя согласование имеет место (70%). Вместе с тем механизм координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью 64% респондентов считают недостаточно четко прописанным в нормативных документах. Исчерпывающе описанным в нормативно-правовой базе области и обеспечивающим эффективный контроль со стороны Совета механизм координации и управления считают лишь ¼ респондентов.

Финансовые предприятия, контролируемые администрацией области существуют, но важность их роли респондентам неясна. 24% опрошенных затруднились с ответом, мнения остальных разделились примерно поровну (от очень существенной до несущественной).

Практика недобровольного участия частных предприятий в мероприятиях властей практически отсутствует. Лишь $^1/_3$ опрошенных знает отдельные факты.

По мнению респондентов функции исполнительной и законодательной властей в бюджетном процессе и налогово-бюджетной сфере в целом недостаточно четко зафиксированы в нормативно-правовой базе области. 26% ответивших считают, что имеются значительные пробелы, которые восполняются административными договоренностями (41%). При этом 74% опрошенных считают, что полномочия органов управления по выделению и расходованию средств в основном определены, а остальные считают, что определены исчерпывающе.

Большинство респондентов считают, что законодательно установленные требования прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере на практике реализуются удовлетворительно (53%) или очень хорошо (41%).

Более половины опрошенных считают, что для большинства налогов существует точная и ясная законодательная база для определения налоговых обязательств и льгот. Около четверти респондентов считают, что она существует для некоторых налогов. Но на практике налоговое законодательство соблюдается не всегда: лишь 35% опрошенных считает, что проблем в этой области нет.

Этот вывод корреспондируется с тем, что 67% опрошенных считает действующие налоговые инструкции и процедуры неясными по некоторым налогам. Четкими и ясными по большинству или всем налогам правила и инструкции признают менее ¼ из числа ответивших на этот вопрос. Вместе с тем права и обязанности налогоплательщиков ясными по большинству или всем налогам считает 67% респондентов, но эти права и обязанности соблюдаются на практике не всегда (так считает 56% респондентов).

Относительное большинство опрошенных (42%) считает, что этические стандарты поведения государственных служащих зафиксированы в нормативных актах и общеизвестны. Еще 39% считает, что они отражены в нормативных документах частично.

Общественная доступность информации в налогово-бюджетной сфере. По мнению опрошенных, наиболее важными источниками информации для общественности о состоянии общественных финансов, намерениях и результатах деятельности властей в налогово-бюджетной сфере являются

публикуемые в СМИ законы о бюджете и законы об утверждении отчетов об исполнении бюджетов. Таким образом, публичной является большая часть бюджетной информации и документации. Вместе с тем менее подробно публикуются данные по финансовым операциям администрации области по обслуживанию долга, внебюджетной деятельности. Менее подробно обсуждается в СМИ исполнение местных бюджетов (кроме г. Новосибирска), общий объем консолидированных финансовых потоков из областного в территориальные и муниципальные бюджеты.

Публикуемые исполнительной властью информационные документы не всегда содержат сравнительные данные за ряд лет и не всегда допускают прямое сравнение информации за ряд лет. По мнению респондентов в СМИ освещается большая часть бюджетной информации (41%). Еще 33% опрошенных считают, что эта информация освещается всесторонне и включает комментарии специалистов. При этом только 29% опрошенных считает, что сокрытие информации не имеет места.

Большинство опрошенных (53%) считает, что сокрытие хотя и имеет место, но не оказывает существенного влияния на информирование населения. 53% опрошенных указывает, что одновременно с публикацией бюджета публикуется и аналитическая информация, разъясняющая налогово-бюджетную политику администрации области, ретроспективная информация и обоснование целей.

Несколько хуже обстоит с оценкой состояния общественных финансов области. Аналитические доклады, содержащие количественные оценки, публикуются регулярно лишь по мнению 44% опрошенных, еще 26% считает, что доклады не содержат количественных оценок (или эти оценки недостаточны для определения состояния общественных финансов).

Большинство опрошенных считает, что справки по налоговым расходам не публикуются вместе с бюджетной документацией (42%) или публикуются, но не содержат всей необходимой количественной информации. Информация об уровне и структуре бюджетной задолженности обычно публикуется вместе с годовым бюджетом (44%), а также вместе с отчетами об его исполнении и текущем исполнении (29%). Почти половина респондентов (45%) считает, что информация о состоянии и структуре финансовых активов области публикуется редко и в неполном виде. 36% опрошенных считает, что эта информация публикуется вместе с бюджетом и 18% считает, что публикуется информация о текущем состоянии и структуре активов.

Большинство респондентов (58%) считает, что установленные законодательством обязательства по публикации налогово-бюджетной информации полностью соответствуют российским стандартам. 42% опрошенных считают, что они установлены в общем виде. Никто из опрошенных не отметил соответствия обязательств по публикации данных международным стандартам. График публикации налогово-бюджетной отчетности четко определен в областном законодательстве – так считает 53% респондентов.

Открытость планирования и исполнения бюджета и бюджетной отчетности. Требование раскрытия подобной информации, равно как и проблема открытости и конкуренции при распределении государственного (муниципального) заказа, относится к наиболее острым вопросам управления обще-

ственными финансами. В бюджетной информации и практике управления используются данные по исполнению бюджета, рассчитанные по принципу накопленного итога. По результатам опроса можно сделать вывод, что в Новосибирской области в бюджетной документации не представлены среднесрочные прогнозы налогово-бюджетных параметров, дополненные прогнозами независимых экспертов. Среднесрочные цели (параметры) рассчитываются в основном для оценки доходов, расходов и уровня задолженности. Ряд важных индикаторов налогово-бюджетной политики не используется для целей мониторинга.

Наименее описаны в налогово-бюджетной политике индикаторы, характеризующие взаимозачеты, остатки средств на счетах и объемы недофинансирования прошлых периодов, а также нетто-стоимость имущества.

Открытость планирования бюджета. По мнению большинства опрошенных долговременные сценарии развития налогово-бюджетной сферы не разрабатываются. Однако 47% респондентов считают, что такие сценарии разрабатываются как неотъемлемая часть бюджетного процесса.

Правила, нормы и лимиты заимствований для нижестоящих органов власти установлены в соответствии с федеральным законодательством. Этой же точки зрения придерживается 72% респондентов.

Среднесрочные макроэкономические и налогово-бюджетные прогнозы используются в качестве основы для планирования налогово-бюджетной политики. Этой точки зрения придерживаются 76% опрошенных. Вместе с тем более половины опрошенных считают, что эти прогнозы не оказывают существенного влияния на параметры проекта бюджета.

В процессе подготовки бюджета существующие обязательства подлежат пересмотру, однако 45% респондентов считает, что это происходит в ограниченной степени, 39% – систематически, но не полностью.

При подготовке бюджетной документации оценки налогово-бюджетных рисков включены ограниченно (58% ответивших) или в некоторой степени (39% ответивших).

Надежность проектов бюджета оценивается как средняя (расхождения плана и факта по статьям находится в интервале 10–30%) по мнению 71% опрошенных. 24% опрошенных считают проекты бюджета надежными (расхождение по всем статьям менее 10%).

Наличие системы мониторинга исполнения бюджета. Нормативно-правовыми актами Новосибирской области в качестве индикаторов, по мнению респондентов, при проведении мониторинга налогово-бюджетной политики предусмотрены:

– доходы (накопленным итогом);
– расходы (накопленным итогом);
– бюджетная задолженность;
– налоговые обязательства;
– налоговые расходы.

Эти же индикаторы включены в инструкции для территориальных администраций. Основным суммарным индикатором финансового положения органов государственного управления является общее сальдо.

Классификация бюджетных данных. По мнению респондентов, принятая в Новосибирской области классификация и представление бюджетных данных соответствуют федеральному законодательству. Принято разделение расходов по экономической, функциональной и ведомственной классификациям. Подавляющее число специалистов считают данное представление бюджетных данных достаточным (79%). При этом 17,4% респондентов считают, что такое представление обеспечивает всестороннее освещение бюджета и внебюджетной деятельности. Одновременно 3/4 опрошенных считают, что в бюджетной документации в основном отражены цели основных бюджетных программ. Но при этом только 29% отмечают, что информация о целях программ представлена одновременно с отчетом об их исполнении и результирующими индикаторами.

В Новосибирской области принят кассовый метод учета при представлении отчетов об исполнении бюджета. Это подтверждается и всеми респондентами, ответившими на данный вопрос. Подразделения администрации пользуются инструкциями, определяющими методику учета и отражающими учетную политику (76%). Считают, что существует единое положение о методике учета лишь 12% респондентов, столько же придерживаются противоположной точки зрения или затруднились с ответом. Принятая в области система бухгалтерского учета позволяет генерировать надежные данные о состоянии платежей и просроченной задолженности по платежам. Такой точки зрения придерживаются 39% опрошенных. Вместе с тем недостатки в системе бухгалтерского учета отмечают 35% респондентов.

В Новосибирской области имеются утвержденные инструкции, требующие проведение открытых тендеров при размещении государственного заказа. Но четкость и полнота инструкций отмечена только 42% респондентов. В то же время 55% опрошенных считает их неполными или неясными. Этот вывод подтверждается ответами на вопрос о соблюдении инструкций при размещении государственных заказов: 64% опрошенных считают, что инструкции соблюдаются частично и лишь 36% – полностью. Аналогичная картина с наличием и исполнением инструкций по приему на работу и по оплате труда государственных служащих; 52% опрошенных считают, что инструкции достаточно четкие, содержат четкие критерии выбора, хотя и оставляют некоторую свободу действий для руководителей; эти инструкции соблюдаются по мнению 55% респондентов или частично соблюдаются по мнению 36% опрошенных.

Действующий механизм учета и контроля (включая внутренний аудит) вполне достаточный и адекватный. Такой точки зрения придерживается 73% опрошенных. Лишь 15% респондентов отметили слабость механизма учета и контроля и почти столько же определили его как строгий. Процедуры внутреннего аудита достаточно хорошо определены, но с его результатами можно ознакомиться только с разрешения высших должностных лиц АО. Это подтверждается 69% опрошенных. На полной ясности процедур и доступности результатов настаивает 18% опрошенных.

Бюджетно-налоговая отчетность. Отчеты об исполнении бюджета готовятся и представляются депутатам областного Совета ежеквартально, за полугодие и по итогам финансового года. При этом обязательной публикации подлежат годовые отчеты об исполнении бюджета, что объясняет распределе-

ние ответов на вопрос о периодичности публикации бюджетной отчетности: 41% считает, что достаточно годового отчета, 24% – каждое полугодие и 29% – квартальная отчетность. Годовые отчеты об исполнении бюджетов утверждались в последние годы в течение 6–8 месяцев после завершения финансового года. Это подтверждается ответами респондентов: 71% указали срок утверждения годового отчета 6 месяцев и 21% – в течение 12 месяцев.

Ежеквартальные отчеты должны представляться в Совет депутатов не позднее одного месяца после завершения отчетного периода. Эти сроки в основном выдерживаются, что подтверждают ответы 88% опрошенных. Аналогичные требования предъявляются к нижестоящим органам власти и управления, что подтверждает 65% опрошенных. Остальные считают, что аналогичные требования предъявляются «как правило», т.е. возможны исключения.

В Новосибирской области публикуются отчеты об исполнении областного бюджета, бюджетов ТО, бюджета г. Новосибирска и бюджета внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования. Вместе с тем лишь 31% опрошенных отметили, что публикуются все виды бюджетов. На обязательную публикацию консолидированного бюджета указали 24% опрошенных и публикацию полных отчетов о состоянии общественных финансов области – 6%.

Критериями оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти являются:

– общее исполнение бюджета по доходам и расходам;

– исполнение бюджета по статьям и программам;

– позитивные результаты в экономике и социальной сфере.

На результаты аудиторских проверок в качестве критерия оценки деятельности администрации области указали 6% опрошенных.

Гарантии достоверности информации в сфере общественных финансов. Большинство респондентов (58%) считают, что независимое от администрации области ведомство (Контрольно-счетная палата области) проверяет счета и отчитывается перед законодательным (представительным) органом власти. Около ¼ респондентов считает, что результаты проверок представляются только исполнительным органам власти.

Гарантии независимости аудитора от органов исполнительной власти закреплены в областном законодательстве. Этот тезис подтверждается 90% опрошенных. Кроме того, 42% респондентов считают, что в законодательстве установлена и ответственность аудитора и должностных лиц за нарушение установленных норм. Хуже, по мнению респондентов, обстоит дело с гарантией публикации результатов аудита и информированием законодательных (представительных) органов власти: 65% опрошенных считают, что фактически эти гарантии недостаточно эффективны или отсутствуют. Оценить полномочия независимого аудитора (Контрольно-счетной палаты области) отказались 24% опрошенных. Из ответивших на данный вопрос 65% считают полномочия исчерпывающе описанными в законе, остальные придерживаются противоположной точки зрения. Квалификация кадров и технические возможности независимого аудитора (Контрольно-счетной палаты области) большинством ответивших на данный вопрос (53%) оцениваются как удовлетворительные, 21% оценили их как высокие, затруднились ответить на данный вопрос 18%.

68% респондентов считают, что макроэкономические прогнозы (включая лежащие в их основе гипотезы и сценарные установки) доступны для независимой экспертизы. Но на существовании практики подобной экспертизы настаивает лишь 11%. Этот вопрос вызвал затруднение у 18% опрошенных.

Органы управления в основном удовлетворены достоверностью и качеством статистических данных (60%), не удовлетворены – 32% опрошенных и полностью удовлетворены – 8%. Бюджетная статистика области удовлетворяет международным стандартам лишь частично – таково мнение 72% ответивших на данный вопрос, 17% считают, что не отвечает, а 15% респондентов затруднились с ответом.

Основные выводы. В целом ситуация с прозрачностью налогово-бюджетной сферы Новосибирской области может быть признана удовлетворительной. Наибольшее соответствие фактической ситуации и требований федерального законодательства и Кодекса МВФ наблюдается в следующих областях:

– подконтрольность подразделений администрации области и нижестоящих органов государственной власти;

– добровольность участия предприятий частного сектора в мероприятиях, организуемых властями;

– разделение функций между исполнительной и законодательной властями в бюджетном процессе и механизмы их взаимодействия;

– правовая основа налогообложения и порядок предоставления налоговых льгот, права и обязанности налогоплательщиков;

– информирование общественности;

– бюджетная отчетность;

– наличие независимого аудита (КСП).

Хуже обстоит дело с разделением государственных управленческих функций и оперативным управлением экономическими процессами. Недостаточно определены в нормативных документах и недостаточно публичны взаимоотношения администрации с финансовыми организациями. Не всегда нормативные документы реализуются на практике в полном объеме. В частности, это относится к региональному налоговому законодательству. Имеются возможности расширения информирования общественности о прошлой, текущей и перспективной деятельности администрации в налогово-бюджетной сфере. Главным направлением работы в этой области может стать законодательное закрепление обязательств по публикации информации, в том числе и в сети Интернет. Недостаточна открытость подготовки проекта бюджета и процесса его исполнения. Используемые индикаторы не полностью соответствуют кодексу МВФ. Проекты бюджета не публикуются в СМИ. Прогнозы социально-экономического развития не подлежат независимой экспертизе. Оценки рисков при проведении налогово-бюджетной политики не публикуются. Нормативно-правовая база по размещению государственных заказов на практике исполняется не полностью в части полного и своевременного информирования общественности.

18.3. Оценка прозрачности и общественного участия в бюджетном процессе Новосибирской области по методике СВРР

Экспертный опрос проводился по этой методике в 2001 и в 2003 гг. Ниже приводится сопоставление оценок по результатам двух опросов.

Юридические аспекты прозрачности. Прежде всего, обращает внимание достаточно высокая синхронность оценок, полученных с интервалом в 1 год. Оценки экспертов при повторном опросе, как правило, несколько выше, чем в предыдущем году. По-видимому, на результатах ответов сказалось совершенствование федерального законодательства, ужесточение налогового и бюджетного администрирования.

В то же время, эксперты практически не отметили улучшения в области стабилизации положений и процедур налогообложения на территории области, областное законодательство не полностью отвечает нормам федерального (видимо, имеется в виду прежде всего особенность территориального устройства Новосибирской области), есть проблемы с ясностью для налогоплательщика положений и процедур налогообложения на территории области. Наконец, на территории области еще в большей степени, чем ранее идет централизация полномочий и ресурсов в рамках действующего законодательства. Одновременно, по мнению экспертов на территории области проведена большая работа по упорядочению подзаконных актов, регулирующих налогообложение.

Ответственность при расходовании средств. Судя по ответам экспертов, за год резко повысилась четкость определения конкретных статей и видов расходов, осуществляемых из бюджета Новосибирской области. Это не могло не сказаться и на снижении оценки вероятности сокрытия бюджетной информации о возможных дополнительных доходах и возможном снижении расходов областного бюджета.

Положительную роль в изменении распределения ответов, демонстрирующих более высокую ответственность при расходовании средств, сыграли более четкое следование нормам закона о бюджетной классификации (следует пояснить, что в этот период Новосибирская область отменила действие собственного закона о бюджетной классификации и перешла на прямое использование федерального закона), ужесточение бюджетного администрирования в связи с переходом на казначейскую систему и возрастающая роль Контрольно-счетной палаты области.

Бюджетная информация и бюджетная документация. Наиболее сложная ситуация наблюдается при сопоставлении ответов на вопросы по данному разделу. За анализируемый период в Новосибирской области значительно расширился перечень документов и материалов, используемых при подготовке проекта бюджета. Речь идет о концепции развития области, среднесрочном плане социально-экономического развития, среднесрочной программе развития области и плане развития государственного сектора экономики области.

Расширился и перечень показателей, характеризующих качество бюджета (его напряженность, т.е. соответствие налоговому потенциалу, оценка рисков и т.д.). Большая заслуга в упорядочении методической базы бюджетного планирования области принадлежит Минфину РФ. При обсуждении проекта бюджета запрашивались и использовались независимые экспертные оценки. Кроме того, в соответствии с решением областного Совета, часть

комитетов получила возможность привлекать на постоянной основе эксперта-консультанта.

По мнению экспертов, повысилась роль законодательной власти области в части координации и контроля за бюджетной и внебюджетной деятельностью исполнительной власти. По их мнению, резко повысилась степень консолидации в бюджете финансовых ресурсов власти области. Особенно улучшилась ситуация с предоставлением текущей информации. Распределение средств на конкурсной основе стало гораздо более полным, регулярным и регламентированным. Вместе с тем практически ничего не изменилось с информированием депутатского корпуса о состоянии счетов администрации, а также описанием в бюджетной документации ожидаемых результатов по программам и мероприятиям, финансируемым из бюджета. При этом один эксперт отметил, что в нерешенности этих проблем виноват, прежде всего, сам депутатский корпус.

Анализ исполнения бюджета. Судя по ответам экспертов, за прошедший год в Новосибирской области произошли некоторые положительные изменения. Продолжился переход на казначейскую систему исполнения бюджета области, улучшила свою работу система заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств (в области она называется системой предварительного контроля). Как уже упоминалось выше, значительно более четко, по мнению экспертов, стала работать система конкурсов по распределению регионального государственного заказа.

Несколько странно выглядит ответ на второй вопрос раздела о существовании на территории области независимых организаций, способных выполнить аудит областного бюджета. В г. Новосибирске работают не только местные и российские аудиторские фирмы, имеющие достаточный опыт, но и представительства международных аудиторских фирм. Снижение оценки экспертов при ответе на этот вопрос можно интерпретировать таким образом, что эта проблема сейчас для области неактуальна, поскольку работа Контрольно-счетной палаты области и ревизионных служб Минфина РФ и областной администрации постепенно улучшается.

Участие общественности в бюджетном процессе. Пятый раздел анкеты посвящен оценке участия общественности в бюджетном процессе. Принципиально распределение ответов на вопросы анкеты не изменилось. Эксперты в целом стали более оптимистично рассматривать ситуацию и давать, как правило, более высокие оценки. Исключением является ответ на вопрос о практической доступности и полноте бюджетной информации для общественности. В этом вопросе эксперты проявили, пожалуй, наибольшую сдержанность.

По сравнению с предыдущим опросом эксперты отметили высокую потребность общественности в бюджетной информации. Такое единодушие свидетельствует о том, что потребность в бюджетной информации, скорее всего, действительно возросла. Возможно, причиной этого являются многочисленные публикации по проблемам бюджета в СМИ и семинары для общественных организаций и СМИ, проводившиеся в последнее время в рамках ряда проектов.

Как и в прошлом опросе, наиболее низкие оценки получили ответы на вопросы об участии общественности в бюджетном процессе и, особенно, результативности такого участия. Скептицизм экспертов при ответе на эти

вопросы можно объяснить тем, что эта сторона бюджетного процесса им известна меньше всего, поскольку не относится к сфере их непосредственной профессиональной деятельности. Кроме того, СМИ практически не публикуют информации по этой проблеме. Вместе с тем, если относить к формам общественного участия в бюджетном процессе публикации и кампании в СМИ, независимую экспертизу проектов бюджетов, включая нормативную базу и бюджетную документацию, отдельные случаи успешного лоббирования некоммерческих организаций и энтузиастов своих интересов в процессе принятия решений о расходах бюджета, то оценка может быть иной. Данные оценки имеют право на существование в качестве относительных оценок действительно высвечивать определенную проблему.

Основные выводы. Анализ результатов двух серий опросов показал, что разработанный инструмент и методика вполне работоспособны, результаты поддаются содержательной интерпретации, а эксперты, принявшие участие в опросах, несмотря на отдельные замечания, в целом не возражают против подхода существа вопросов.

Сопоставление результатов двух опросов показало, что наблюдается достаточно явно выраженная синхронность ответов. Это означает, что сильные и слабые стороны Новосибирской области в различных аспектах прозрачности бюджетного процесса и общественного участия в целом сохранились. Удалось более или менее четко выявить эти стороны.

Одновременно следует отметить определенные позитивные тенденции в практике повышения прозрачности бюджетного процесса в Новосибирской области. Главной причиной позитивных тенденций являются действия федеральных властей по двум главным направлениям: совершенствование федерального законодательства в налогово-бюджетной сфере и принятие эффективных мер по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. Вместе с тем федеральный центр является и главным возмутителем спокойствия в регионах, поскольку резкие изменения федерального законодательства приводят к нестабильности и региональной нормативно-правовой базы.

Централизация полномочий и ресурсов как на уровне федерального центра, так и субъектов РФ (равно как и переход на казначейскую систему исполнения бюджетов) приводит к большей прозрачности бюджета, но одновременно – к снижению уровня самостоятельности и в конечном счете ответственности региональных и, особенно, муниципальных органов власти. Эти же процессы фактически сводят к простой формальности социально-экономическое и бюджетное планирование на муниципальном уровне. Механизм распределения прав и ответственности по расходным полномочиям между органами власти РФ и субъекта РФ по-прежнему оценивается как недостаточно четкий и стабильный.

Информация о бюджете постепенно расширяется, полнота и доступность для депутатов и населения информации растет. Наибольший вклад в рост оценок прозрачности внесло внедрение системы среднесрочного планирования и прогнозирования, внедренной в области в последний год. Это, пожалуй, наибольшее достижение властей (помимо продолжающегося перехода на казначейскую систему) в рассматриваемой области. Но все-таки имеет место сокрытие бюджетной информации. Наименее доступна информация о методической базе формирования бюджета и целевых бюджетных программах.

Наибольшей проблемой остается отсутствие использования международных стандартов и классификаций.

Механизмы координации и управления бюджетной и внебюджетной деятельностью в основном подконтрольны законодательной власти. Доступность информации для депутатов о состоянии счетов администрации оценивается как средняя, но эксперты отмечают улучшение в этой области. Существует достаточное количество независимых организаций, способных провести аудит бюджета субъекта РФ. Они привлекались к проведению аудита муниципальных бюджетов на территории области, и некоторый эффект есть. Уже третий год работает Контрольно-счетная палата области, но не все эксперты считают ее независимой. Существует и постепенно совершенствуется система заблаговременного предупреждения от перерасхода бюджетных средств.

Требования доступности бюджетной информации для общественности и по обеспечению общественного участия закреплены пока недостаточно. Бюджетная информация доступна в соответствии с нормативно-правовыми актами, но по-прежнему недостаточна для общественности. Существует значительная потребность общественности и СМИ в информации о бюджете и бюджетном процессе, и запрашивается она регулярно, причем интерес к такой информации растет. Существует практика независимого анализа бюджета и бюджетного процесса. Имеются отдельные факты участия общественности в бюджетном процессе, но результаты пока скромные.

Формально по всем разделам общая оценка удовлетворительна, хотя балльные оценки, рассчитанные как среднее арифметическое ответов на все вопросы, существенно выросли. Объяснение роста оценок можно связывать как с объективным улучшением ситуации в результате принятия новых нормативных актов, так и с ростом информированности респондентов за этот период. Кроме того, по нашему мнению, расхождение в оценках при ответе на вопросы порядка 10% должно признаваться несущественным из-за высокой роли субъективного фактора.

Структура оценки прозрачности системы управления общественными финансами региона, вне зависимости от принятой методики опроса, в целом характеризует не только гласность принятия решений и доступность информации, но и качество системы управления общественными финансами региона. При ответах на вопросы анкет экспертам предлагалось оценить четкость разделения функций органов и уровней власти, качество нормативно-правовой базы и ее реализацию на практике в основных управленческих процессах: бюджетном процессе, межбюджетных отношениях, управлении доходами, управлении расходами, управлении долгом, управлении государственным (муниципальным) имуществом и активами.

Кроме того, гласность при принятии решений и информированность общественности (то, что входит непосредственно в понятие «прозрачность») является гарантией качества управления. Важно подчеркнуть, что настаивая на необходимости публикации информации не только о результатах деятельности властей, но и о планах (с подробной характеристикой качества этих планов), авторы Кодекса МВФ содействуют повышению качества бюджетного планирования и созданию инфраструктуры стратегического планирования на уровне субъекта Федерации и муниципальном уровне.