

Региональная экономика

(сборник статей)

**Москва
2002**

В настоящий сборник вошли статьи, подготовленные по результатам исследований, осуществленных в 2000-2001 годах в рамках российско-канадского проекта СЕРРА (Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований), финансируемого Канадским Агентством Международного Развития (CIDA)

Ответственный редактор: Н. Главацкая

Корректор: С. Хорошкина

Верстка: А. Астахов, В. Юдичев

ISBN 5-93255-074-0

Лицензия на издательскую деятельность **ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.**
103918, Москва, Газетный пер., 5
Тел. (095) 229-6413, FAX (095) 203-8816
E-MAIL – root @iet.ru, **WEB Site** – <http://www.iet.ru>

Оглавление

<i>С. Жаворонков, В.Мау, К. Яновский</i> Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах	5
<i>Г. Мальгинов, А. Радыгин, А. Юдин</i> Структура собственности в российских регионах и ее динамика в период рыночной трансформации в 90-е гг.	30
<i>Т. Гудфеллоу, Г. Мальгинов, А. Радыгин, Г. Свейн</i> Реформирование отношений собственности в России в 2000–2001 гг.: приватизация и проблемы управления предприятиями государственного сектора экономики	57
<i>С. Синельников-Мурылев, П. Кадочников, И. Трунин</i> Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей в 1994–2000 гг.	108
<i>П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин, С. Четвериков</i> Построение и расчет нормативов по основным статьям расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999–2000 гг.	162

<i>Р. Энтов, А. Золотарева, О. Луговой</i> Факторы возникновения и накопления неплатежей в российской экономике и регионах	190
<i>О. Луговой, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин</i> Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации	207
<i>П. Кадочников, И. Трунин, А. Юдин</i> Влияние финансовых взаимоотношений федерального центра и северных регионов на миграцию с Севера	233
<i>К. Бэттл, Ш. Торджман</i> Канада после «государства всеобщего благоденствия» - проверка нуждаемости и организация социальной помощи	245

С. Жаворонков, В. Мау, К. Яновский

Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах¹

Введение

Обеспечение условий для устойчивого экономического роста является центральной задачей второго этапа посткоммунистической трансформации, этапа, следующего за решением задач макроэкономической стабилизации. Однако макроэкономическая стабильность – лишь одна из предпосылок роста. Экономический рост является результатом сложной композиции факторов, к тому же исключительно индивидуализированных для данной страны и для данного времени.

В общем виде на экономический рост оказывают влияние такие группы факторов, как наличие природных ресурсов, адекватность экономической политики, общеполитическая ситуация в стране. Цель исследования состояла в том, чтобы показать роль политических факторов в обеспечении экономического роста в посткоммунистической стране.

Политические предпосылки, вслед за макроэкономической стабильностью, составляют общую основу для экономического роста. Это особенно важно в стране, преодолевающей тоталитарное прошлое, для которого было характерно отсутствие базовых институтов рыночной экономики и, особенно, института частной собственности. Без обеспечения безопасности личности, стабильности «правил игры», гарантии прав собственности (причем не только декларируемых, но и практически реализуемых) экономическая политика как таковая не может достичь желаемых целей. Роль же при-

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования, выполненного в рамках проекта «Политико-экономические проблемы российских регионов» авторским коллективом в составе: *Мау В.А., Яновский К.Э., Жаворонков С.В., Кочеткова О.В., Мажуга А., Черный Д.А., Дежардин П-М., Хобсон П., Савой Д.*

родных ресурсов вообще скорее негативна для стран, относящихся к категории emerging markets (Gylfason and Zoega 2001)².

И напротив, для стран с развивающейся рыночной экономикой значение политических факторов оказывается решающим. Именно в этой сфере сосредотачиваются наиболее существенные риски для инвесторов, и именно эти риски в наименьшей мере поддаются общепринятым методам анализа. То, что является естественным для стран с устойчивыми традициями (и с устойчивой кредитной историей, понимая под ней не только финансовую, но и политическую кредитоспособность) и практически не принимается в них во внимание инвесторами, остается главным вопросом для «новых рыночных экономик». Но очевидно, что именно эти риски (риски потери всего имущества, опасности для жизни, здоровья и т. п.) являются первичными по отношению к рискам, связанным с экономической конъюнктурой (колебания спроса, цен на факторы производства и т. п.).

О том, что политические риски являются доминирующими, свидетельствует сама практика инвестиционной активности в мире после краха коммунизма. При всей неприятии административных барьеров, стоящих на пути бизнеса в странах с развитой экономикой, при всей специфике экономической активности в «неокоммунистические» системы (вроде КНР) эти страны являются гораздо более привлекательными для инвесторов, чем Россия с ее достаточно либеральной экономической средой и возможностью получения высокой нормы прибыли. Иными словами, инвестиционная привлекательность (и, соответственно, возможности роста) стран, в которых действует чрезвычайно жесткое госрегулирование (экологическое, социальное, и др.), где существуют экзотические ограничения типа гендерных и расовых квот, не говоря уже о высоких налогах, остается несопоставимо выше, чем в странах с либеральной налоговой системой, минимальными формальными препятствиями для открытия бизнеса, но слабыми гарантиями неприкосновенности личности и собственности.

Однако вопрос не только и не столько в значимости политических факторов в развитии экономики. Другой стороной этой проблемы является

² Географическое положение можно рассматривать как один из аспектов природных ресурсов, что тем более важно применительно к России, где регионы существенно отличаются именно по этому параметру. Анализируя этот фактор, нетрудно заметить, что субъекты Федерации, находящиеся *объективно* в наиболее благоприятном географическом положении, вовсе не обязательно оказываются наиболее успешными (Россия и ВТО: мифы и реальность. 2001).

характер экономико-политических взаимосвязей. Какой политический режим, или хотя бы какие политические институты оказываются значимыми для экономического развития?

Ответ на этот вопрос – и, соответственно, вывод, который должен следовать из настоящей работы, – неочевиден. Пока тема соотношения политики (демократии) и экономики (роста) относится, скорее, к сфере идеологических предпочтений и уж потом становится предметом сколько-нибудь строгого анализа. Тем более остро вопросы экономико-политических взаимосвязей стоят применительно к России последних пятнадцати лет. На протяжении всего этого периода продолжались (хотя и с разной степенью интенсивности) дискуссии о сравнительных преимуществах демократического и авторитарного путей формирования рыночной экономики.

Существует немало противоположных аргументов логического и исторического характера в пользу того или иного варианта ответа на этот вопрос, и полемика все еще продолжается – и вряд ли завершится в обозримом будущем. Мы предпринимаем попытку количественного анализа этих проблем. Понимая всю условность количественного анализа, мы считаем необходимым и полезным попытаться внести элементы формализации в отношения между экономическим развитием и состоянием политических институтов.

Хотя анализ ведется на основе региональной статистики (по причинам, изложенным в следующем, втором разделе статьи), авторы полагают, что сделанные выводы приложимы и к ситуации в национальном масштабе. Мы ставили перед собой задачу оценить значимость политических факторов экономического роста и по возможности выделить набор наиболее существенных из них. Под политическими факторами в настоящей статье подразумеваются различные формы функционирования институциональной среды, в которой существует бизнес и которые являются для него внешними – законодательство, судебная практика, развитость институтов гражданского общества и др. (более подробно они характеризуются в третьем разделе). На основе выявленных показателей в четвертом разделе работы рассматриваются количественные взаимосвязи между политическими факторами и экономическим развитием.

Методологические проблемы

Две достаточно сложные методологические проблемы непременно встают перед исследователем экономико-политических взаимосвязей вообще и в посткоммунистической стране в особенности. Во-первых, ограниченность временного горизонта, то есть информации, доступной для построения сколько-нибудь обоснованных количественных моделей. Во-вторых, принципиальная сложность количественной оценки политических процессов.

Для разрешения первой проблемы мы переводим анализ с национального на региональный уровень³. Действительно, посткоммунистическая история России ограничена лишь десятью годами, причем только в четырех из них был зафиксирован экономический рост. Подобной информации недостаточно для выявления количественных закономерностей. Однако Россия является федеративным государством с широкими полномочиями составляющих ее регионов. Региональные власти имеют возможность создавать существенно различные условия для экономической активности на своей территории. Разнообразие региональной практики делает задачу оценки влияния политических и правовых особенностей на экономическое развитие вполне осмысленной. Таким образом, теоретически мы имеем 89 моделей экономической политики с различными последствиями для экономического роста. Это уже значительная база для количественного анализа.

Разумеется, результаты такого анализа не следует абсолютизировать. Они достаточно условны, поскольку помимо политической практики властей данного региона существует и целый ряд объективных моментов, которые оказывают значимое влияние на развитие экономической ситуации. Не всегда можно точно сказать, в каком случае позитивная (или негативная) экономическая динамика является результатом развития политической ситуации на федеральном уровне в сочетании с некоторыми объективными (например, технико-экономическими) особенностями региона безотносительно к политической практике его властей. Однако, поскольку мы намерены изучать не специфические факторы политики каждого отдельного субъекта Федерации, а выявлять устойчивые закономерности влияния политического процесса на экономику, такого рода условность представляется оправданной.

³ Этот прием мы неоднократно использовали для изучения взаимосвязи политических и экономических процессов в посткоммунистической России (Гамбарян, Мау 1997).

Следует также оговориться, что в нашем анализе используются данные не по всем 89 субъектам Российской Федерации. По понятным причинам из анализа исключена Чечня, а также Ингушетия и автономные округа, поскольку по ним отсутствует необходимый для нашего анализа набор данных (как экономической статистики, так и статистики политической и правовой).

Второй методологической проблемой является сложность количественной оценки политической ситуации в стране. Нельзя сказать, что показатели, которые могли бы характеризовать политические процессы, слишком мало. Скорее наоборот, их слишком много, однако многие из них характеризуют очень узкие сферы политической и общественной жизни и к тому же могут быть объектом очень широкой интерпретации. Многие из возможных показателей плохо сопоставимы друг с другом в региональном разрезе. Наконец, в отличие от экономической статистики, политические индикаторы не являются объектом сколько-нибудь централизованного учета, и их получение требует взаимодействия с различными государственными или общественными организациями, которые ведут свои собственные базы данных. Последнее также не способствует лучшей сопоставимости этих данных.

Сложность получения необходимой информации нередко побуждает исследователей строить анализ на основе экспертных оценок, характеризующих ситуацию в том или ином регионе (или даже в той или иной стране)⁴. К их достоинствам можно отнести глубину спецификации правовых норм и политических процессов, практики реального функционирования тех или иных институтов, да и сам факт существования и использования подобных методик на протяжении достаточно длительного периода времени повышает ценность проводимых исследований. Однако при всей несомненной ценности такого рода работ очевидна их ограниченность, связанная с субъективностью даваемых оценок.

Акцент на неформальные (неформализованные) экспертные оценки, которые кладутся в основу сравнительного ранжирования и дальнейшего анализа, нередко приводит к грубым просчетам. Причем это относится как к опросам экспертов-аналитиков, так и предпринимателей, непосредствен-

⁴ Наиболее известными исследованиями такого рода являются работы Heritage Foundation и CATO Institute, посвященные построению индексов экономической свободы (см., например: Gwartney et al. 1996; O'Driscall et al. 2000), а также разного рода методики оценки инвестиционных рисков.

но вовлеченных в бизнес и потому вроде бы способных давать более реалистичные оценки проводимого политического (экономико-политического) курса⁵. Естественно также, что все эти оценки даются экспертами, не имеющими равного представления обо всех анализируемых объектах (странах, регионах), а потому возникают существенные сомнения в сопоставимости получаемых данных. Понятно, что подобные просчеты гораздо менее типичны для стран со стабильной и развитой социально-экономической системой, нежели для развивающихся или переходных экономик. То есть мы вновь сталкиваемся с необходимостью выработки для анализа этих стран подходов с более строгой, более формальной оценкой политической и правовой ситуации.

Таким образом, наша работа опирается на доступные индикаторы, которые могут быть измерены или оценены, а также более или менее сопоставимы по регионам Российской Федерации. Точнее, мы намерены использо-

⁵ Например, в индексе экономической свободы за 2000 г. (Index of Economic Freedom 2000, Gerald P. O'Driscoll, Jr., Kim R. Holmes & Melanie Kirkpatrick, The Heritage Foundation, The Wall Street Journal, 2000) по категории «правовой порядок» Бирма (Мьянма) имеет средний показатель, тогда как в этой стране не гарантируются и не выполняются элементарные правовые нормы, необходимые для стабильного ведения дел – неприкосновенность личности, право на судебную защиту, и даже само право на жизнь, а право частной собственности существенно ограничено произволом леворадикальных военных властей. Вызывает сомнение в ряде случаев использование даже унифицированных опросов предпринимателей, в результате которых по оценке ЕБРР в Узбекистане (Transition Report 1999. Ten Years of Transition, EBRD, 1999. P. 116-117) «качество госуправления» (Quality of Governance), включающее оценку препятствий бизнесу, правового порядка, преступности, макроэкономических показателей, выше, чем в Польше, Чехии, Литве и Словакии (что не снижает ценность подобных опросов, но требует более осторожной интерпретации их результатов).

Если же под «правовым порядком» подразумевать низкий уровень уличной преступности или, тем более, уровень регистрируемой официально уличной преступности с поправкой на информационный фон (отражение, преувеличение или замалчивание фактов организованной или уличной преступной деятельности), то уровень правопорядка в авторитарных государствах может быть оценен достаточно высоко. Однако такой подход, будучи понятным (особенно когда речь идет о субъективных оценках людей, подверженных давлению коллективных мифов, предрассудков либо просто угрозе расправы за излишнюю откровенность), не может быть признан не только строгим, но даже сколько-нибудь приемлемым для оценки ситуации в большинстве стран мира.

вать два типа показателей – принимающие определенные абсолютные значения, а также логические переменные⁶.

В литературе последнего десятилетия выдвинут ряд предложений по формализованной количественной оценке функционирования институтов, влияющих на экономическое развитие страны (в том числе и с переходной системой). Скажем, авторами «Индекса экономической свободы» используются показатели отношения государственных расходов и доходов к ВВП (O'Driscoll et al. 2000). Многие исследователи используют показатель налоговой нагрузки как показатель степени огосударствления экономики. По мнению некоторых авторов, на эту роль может претендовать доля наличных денег в денежной массе M2 как индикатор способности государства гарантировать исполнение контрактов (Clague et al. 1995)⁷. Важно, что все эти показатели носят синтетический характер, включая в себя целый ряд неинституциональных составляющих, то есть показателей собственно экономических, которые могут отражать и политические процессы.

Впрочем, большинство работ такого рода рассматривает формирование экономических институтов, тогда как перед нами стоит задача исследования экономико-политических взаимодействий. Поэтому для целей нашего анализа особый интерес представляет работа, посвященная, на первый взгляд, анализу достаточно частной проблемы: факторам, влияющим на действия властей по борьбе с неурожаями в различных штатах Индии. В модели Т. Бессли и Р. Бургесса в качестве объясняемой переменной используются расходы бюджетов штатов на смягчение последствий неурожая, а в качестве объясняющей – различные индикаторы, включая тиражи независимых газет (Besley, Burgess. 2000).

⁶ Логические переменные принимают в нашей работе три значения: «1» при наличии определенного явления (института); «-1» при его отсутствии или наличии серьезных оснований приравнять отсутствие соответствующей информации к отсутствию самого института; «0» при невозможности достоверно указать на наличие или отсутствие данного института в данном регионе.

⁷ Доля наличных денег в M2, по мнению сторонников этого индикатора, отражает долю самоисполняющихся транзакций (например, покупка товара в магазине, билета в автобусе), тогда как обратный показатель (доля безналичных денег) отражает роль «контрактно-интенсивных» транзакций (то есть транзакций, подтвержденных письменным контрактом, который, как правило, предполагает безналичные расчеты через банки). Предполагается, что чем выше доля «контрактно-интенсивных» транзакций, тем выше оценка хозяйствующими субъектами способности государства гарантировать выполнение контрактов.

Однако перед нашим исследованием стоит более серьезная задача – анализ политических факторов достаточно сложного феномена, каким является экономический рост, зависящий от самых разных явлений общественной жизни. Нам еще предстоит определить показатели, которые наиболее полно характеризовали бы политические (или, точнее, политико-правовые) процессы в стране и отдельных регионах. Причем речь, несомненно, должна идти о некотором множестве показателей. Вряд ли имеет смысл искать один универсальный показатель, характеризующий политические процессы в их совокупности. Хотя такие попытки и предпринимались⁸, значение предлагаемых показателей оказывается на практике весьма ограниченным – или во времени, или в пространстве. Для отдельных стран и для отдельных периодов экономико-политического процесса могут быть найдены синтетические политические показатели, но с изменением ситуации в стране они перестают играть подобную роль⁹. Поэтому нам представляется более целесообразным использование ряда показателей для количественного анализа и характеристики политической ситуации в соотношении с экономическим развитием той или иной страны¹⁰.

⁸ В качестве одного из синтетических индикаторов предлагалась доля наличных денег в денежной массе M2 как показатель способности государства гарантировать исполнение контрактов, о чем выше уже шла речь (Clague et al 1995). Впрочем, авторы не рассматривали этот показатель как *универсальный*: у них он выступает, скорее, как *синтетический* индикатор.

⁹ Так, на первом этапе посткоммунистических реформ показатель инфляции является по сути своей синтетическим *политическим* индикатором, характеризующим баланс сил основных групп социально-политических интересов – инфляционистов и антиинфляционистов, как показатель способности государства обеспечивать стабильность политических и экономических процессов, а также как показатель гарантии прав собственности. Особенно ярко это проявлялось в России, где первый этап посткоммунистической трансформации продолжался достаточно долго (1992-1999), а оборотной стороной слабости государственной власти стало резкое усиление влияния групп интересов на принятие политических решений (см. подробнее Стародубровская, Мау 2001). Инфляция играет схожую роль и в других ситуациях длительной (многолетней) инфляции, включая ситуацию «слабого диктатора» (Alesina 1992, Burdekin and Burkett 1996). Естественно, после завершения этого периода индекс инфляции перестает играть роль синтетического политического показателя.

¹⁰ Применительно к количественному анализу политических процессов это показали, в частности, Дж.Б.Мангейм и Р.К.Рич. Они подчеркивали, что математические средства, необходимые для анализа политических явлений, должны быть более раз-

Одна переменная не в состоянии полностью операционализировать понятие, которое представляет. Она не улавливает все значения понятия, и ее использование может дать искаженное представление о реальных взаимосвязях. Политологические понятия многомерны, поскольку каждое из них несет в себе, как правило, несколько аспектов или компонент. Это и делает их «абстрактными», плохо поддающимися однозначной интерпретации. Соответственно, вводимые в целях количественного анализа критерии определения этих понятий должны отражать их многомерность.

Множественность и нечеткость многих политических индикаторов приводят к тому, что они нередко оказываются внутренне взаимосвязанными и, соответственно, не могут пройти тест на мультиколлинеарность. Это также приходится принимать во внимание при отработке методов их количественного анализа.

Итак, достаточно общие понятия политического (и правового) процесса целесообразно представлять как комбинации выявленных категорий. Поэтому методы факторного анализа, а именно метод главных компонент, являются, по нашему мнению, наиболее адекватными для решения стоящих перед нами задач.

Объясняющие и объясняемые переменные

Можно выделить следующие политические проблемы, которые принципиально способны влиять на экономический рост. В самом общем виде речь должна идти о двух проблемах. С одной стороны, роль демократических институтов в экономическом развитии современной России. С другой стороны, стабильность политической ситуации, надежность и предсказуемость институциональной системы.

Соответствующих показателей в принципе существует немало. Для удобства анализа они могут быть объединены в пять групп.

Первая группа – показатели, характеризующие безопасность личности. Это, несомненно, главный вопрос, лежащий в основе принятия решений о целесообразности предпринимательской активности. Как известно, именно гарантии безопасности личности, получившие отражение в Habeus Corpus Act, заложили основы того предпринимательского климата, который впоследствии привел к началу промышленной революции и превратил Великобританию в одну из наиболее развитых держав мира.

нообразными (Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Предисл. А.К. Соколова. – М.: «Весь Мир», 1997) и сложными, нежели те, которые применяются.

Вопрос о безопасности личности имеет приоритет даже перед проблемой сохранности собственности. В этой связи уместно привести любопытный диалог, который состоялся в 1921 году между юристом и бизнесменом в советской России в связи с изданием большевистским правительством декрета, гарантирующего неприкосновенность вкладов в банки. «Понесет ли буржуазия теперь деньги в банк?», - спросили мы одного российского буржуа... Он нам ответил: «Неприкосновенность вкладов? А где неприкосновенность вкладчиков? Никто не понесет»» (Членов 1921, с. 27).

Естественно, этот вопрос является исключительно актуальным и для посткоммунистических стран. «... Существует неприметная для многих дорога, ведущая к эффективной экономике. Часто высказывалось мнение, что обеспечение прав личности, желательное с точки зрения морали, служит не столько источником, сколько помехой на пути экономического развития, роскошью, которую могут позволить себе процветающие страны, но не причиной их процветания. Однако это мнение ошибочно. Не случайно, что именно в процветающих обществах существуют институты, гарантирующие всеобъемлющие права личности», – писал в начале 90-х годов М.Олсон (1994, с. 121), анализируя тогда еще не столько уроки, сколько перспективы посткоммунистической трансформации. Было бы неправильным утверждать, что низкие гарантии безопасности личности являются непреодолимым препятствием для деловой активности. Бизнес способен пробивать себе дорогу практически в любых условиях. Однако качество такого бизнеса, его способность обеспечивать *высокие и устойчивые темпы легального* экономического роста в современном мире представляется маловероятным.

К этой группе примыкают и некоторые вопросы обеспечения гарантий сохранности собственности. Хотя на самом деле этот сюжет, по нашему мнению, целесообразно рассматривать не сам по себе, а как результат действия практически всех рассматриваемых нами ниже групп общественно-политических проблем.

Вторая группа отражает наличие и реальность функционирования демократической системы власти. Бизнес желает иметь дело с понятной, прозрачной и предсказуемой системой принятия решений, не зависящих от прихоти отдельного правителя. Конечно, было бы неправильно утверждать, что демократия является непременным условием для экономического роста – известно немало примеров обратной связи. Однако в определенных обстоятельствах, на определенном этапе экономического и культурного развития данной страны прямое воздействие демократических процессов на

экономику может быть очень существенным. Нам предстоит попытаться выяснить, является ли это воздействие значимым для современной России.

К показателям, характеризующим развитие демократии, могут быть отнесены данные о развитии институтов гражданского общества (включая деятельность правозащитных организаций), о наличии и деятельности политических партий, независимых средств массовой информации. Именно развитое гражданское общество является одним из основных факторов, обеспечивающих стабильность функционирования демократической системы.

Здесь с очевидностью проступает связь между развитием гражданского общества и положением дел с правами личности и собственностью, а также как фактор проведения ответственной экономической политики. Например, свобода слова (наличие независимых СМИ) является не только важнейшим источником дополнительных гарантий неприкосновенности личности и частной собственности, но и одним из условий обеспечения прозрачности бюджетов, принимаемых властями решений в отношении собственности, участия государства в акционерных обществах и т.д.¹¹

Третья группа связана с проблемами стабильности политической системы. В отличие от предыдущей группы, эти индикаторы должны отражать устойчивость действующей власти безотносительно к ее характеру. Устойчивость политического режима также является и фактором предсказуемости развития событий.

Четвертая группа должна характеризовать способность государства гарантировать устойчивость хозяйственной системы, и прежде всего – гарантировать выполнение трансакций. Центральным вопросом здесь является

¹¹ Эта взаимосвязь особенно наглядно и убедительно проявилась в России в период существования левого правительства во главе с Е.Примаковым. Кабинет, в который вошел ряд видных деятелей компартии, изначально выразил намерения осуществить меры откровенно популистского характера, неизбежно ведущие к полному разрушению финансовой системы и гиперинфляции. Критика со стороны политических оппонентов новым правительством не воспринималась, так как результаты их руководства экономикой оценивались левыми как катастрофические. Однако намерения кабинета стали подробно обсуждаться в СМИ, через которые эксперты подробно объясняли пагубность (не только для страны, но и для самого правительства) тех мер, которые входили в первоначальные планы левых. Макроэкономический курс был пересмотрен радикально, Е.Примаков принял ряд ответственных и болезненных решений, результатом которых стали финансовая стабилизация и начало экономического роста.

ся обеспечение фактических гарантий прав собственности, функционирование судебной и правоохранительной системы (в части экономического правопорядка).

Пятая группа проблем описывает политическую активность государства непосредственно в экономической сфере. Это касается эффективности экономического законодательства, глубины регулирования предпринимательской деятельности со стороны разного рода госорганов, характер налоговой системы и тому подобное. Подобные вопросы очень важны, хотя опыт свидетельствует, что они играют второстепенную роль по сравнению с общеполитическими факторами.

Все эти группы и соответствующие показатели, так или иначе, характеризуют уровень транзакционных издержек, которые связаны с ведением бизнеса в данной стране (регионе). Транзакционные издержки являются наиболее общей характеристикой эффективности экономико-политических взаимодействий, однако для их оценки требуется как раз группа показателей, а не какой-то один из них.

В перечисленных пяти группах нам предстоит найти адекватные количественно измеряемые индикаторы (имеющие абсолютную величину или логические), которые могли бы с достаточной степенью полноты характеризовать соответствующие процессы и явления. Эти показатели будут играть роль независимых (объясняющих) переменных при построении модели.

К сожалению, по перечисленным выше причинам, невозможно на практике предложить такой перечень индикаторов, который бы характеризовал интересующие нас процессы в полном объеме. По одним желательным для наших целей данным измерения просто отсутствуют, по другим они несопоставимы по регионам. Поэтому приходится довольствоваться лишь доступными показателями, которые хоть в какой-то мере позволяют характеризовать все перечисленные группы проблем.

Первую группу составляют переменные, позволяющие оценить гарантии неприкосновенности личности. В данном случае мы должны обратиться к данным судебной статистики. По материалам Министерства юстиции РФ, в 1999 году по составам преступлений, предусмотренных главой 19 УК «Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина», осуждена 1000 человек, среди которых подавляющее большинство – за нарушение неприкосновенности жилища и нарушение правил охраны труда. За нарушение неприкосновенности частной жизни, тайны переписки, права на свободу совести, воспрепятствование проведению митинга, закон-

ной деятельности журналистов, отказ в предоставлении гражданину информации и т.п. осуждено по всей стране лишь несколько десятков человек (а по последнему составу – ни одного). Есть прецеденты вынесения приговоров по статьям УК, защищающим неприкосновенность личности – за заведомо незаконное задержание и заключение под стражу, за принуждение к даче показаний, за фальсификацию доказательств и т.д. Но подобных решений было несколько десятков за весь год.

Такой масштаб деятельности судебной системы, направленной на защиту важнейшего института открытого общества, не дает возможности использовать полученные данные как обычную переменную, взвешенную по численности населения. Однако можно отразить имеющиеся данные как логические переменные: например, вынесение приговоров по статьям 19-й главы УК – отсутствие таких приговоров; вынесение приговоров по указанным выше статьям главы «Преступления против правосудия» – отсутствие таких судебных решений. К сожалению, данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ, разбитые по регионам, не отражают дел по указанным статьям, а данные Минюста РФ не имеют региональной разбивки. Последнее обесценивает возможности использование судебной статистики.

Единственными данными по указанному направлению, которые могут быть включены в модель, – это число жалоб на незаконные аресты и число положительных (об изменении меры пресечения) судебных решений в 1999 году по таким жалобам. Подобная информация имеет общий для судебной статистики недостаток. Их высокие значения могут сигнализировать как об относительно благополучной ситуации (особенно в начале реформ, когда норма начинает применяться и следственные органы еще не осознали ответственности, накладываемой на них выбором ареста, как меры пресечения), так и о неблагополучии (если по прошествии ряда лет следствие отвергает судебный контроль над собой и принимает большое число заведомо сомнительных решений).

Однако для современной России, когда эта или иная импортированная норма применяется относительно недавно, наихудшим сигналом, с точки зрения гарантий неприкосновенности личности, является отсутствие или ничтожное число таких жалоб и положительных решений по ним. А потому, несмотря на осознаваемый нами недостаток, в модель этот показатель все-таки включен.

Вторую группу представляют переменные, которые могли бы характеризовать состояние гражданского общества в России. Это, прежде всего, состояние общественных и политических (негосударственных организаций)

и средств массовой информации. Подобные сведения в основном имеются и могут быть представлены большой группой данных.

Прежде всего следует рассмотреть наличие в регионе правозащитных организаций, располагающих собственными общественными приемными и интернет-страницами; способность правозащитных организаций выигрывать дела в суде (хотя бы в качестве консультанта или организации, представившей адвоката); наличие в регионе сети специализированных правозащитных организаций.

Пять логических переменных могут характеризовать состояние независимых СМИ. К ним относятся:

- наличие некоммунистических СМИ, критикующих региональные власти за проведение неэффективной политики, нарушения законодательства, несоблюдение моральных норм;
- наличие СМИ с теми же характеристиками, печатающимися в самом регионе (вещающих с территории региона);
- наличие политических СМИ, имеющих иностранных учредителей или являющихся филиалами иностранных СМИ;
- наличие региональных СМИ, регулярно ретранслирующих передачи иностранных СМИ;
- наличие СМИ, являющихся филиалами столичных СМИ, или наличие в регионе корреспондентской сети столичных СМИ.

Третья группа переменных должна характеризовать политическую стабильность в современной России. В данном случае мы опираемся в анализе на два индикатора.

Во-первых, наличие конфликта губернатора с мэром регионального центра, представителями федеральных органов власти, а также крупного бизнеса. Это очень важный индикатор, свидетельствующий о характере политической системы региона. Причем было бы ошибочным делать однозначные выводы и отождествлять политическую стабильность с отсутствием конфликтов подобного рода. На нынешнем этапе социально-экономической трансформации страны конфликты между представителями основных групп влияния вполне естественны, и их протекание в открытой форме свидетельствует, скорее, о способности элиты к цивилизованной (прозрачной) политической борьбе. Это в особой мере касается конфликтов между губернаторами и мэрами крупных городов – конфликтов, которые оказывают стабилизирующее влияние на по-

литический процесс, делая объективные противоречия открытыми и для граждан, и для федеральных властей¹².

Во-вторых, стабильность собственно губернаторской власти, то есть показатели смены руководителя субъекта Федерации за период 1992-2000 годов. Практика прошедшего десятилетия показывает, что в подавляющем большинстве случаев устойчивое пребывание «первого лица» у власти делает его политику более стабильной и предсказуемой. Политика эта не всегда эффективна (о ее оценке речь пойдет ниже, в пятой группе показателей), однако для принятия экономическими агентами решений предсказуемость является исключительно важной. Кроме того, пребывание у власти в общем способствует «экономической рационализации» деятельности руководителя – и благодаря накоплению практического опыта, и благодаря процессу трансформации «блуждающих бандитов» в «стационарных».

Четвертая группа показателей представлена данными, характеризующими качество и эффективность правоприменительной системы региона, качество работы следственных органов (а отчасти и самих судов). Эта проблема актуальна в посткоммунистических странах, и особенно в России, где отсутствие длительных традиций и, соответственно, надежной системы правоприменения играет более важную роль, чем состояние законодательной базы. Эти данные являются и важнейшими индикаторами уровня трансакционных издержек. Состояние правоприменительной системы отчасти характеризует и состояние с защитой прав (неприкосновенности) личности, поскольку информация, представленная в первой группе переменных, оканчивается заведомо недостаточной.

К этой группе относятся такие данные, как: количество дел, отправленных на следствие (взвешенное по численности населения); доля приговоров районных судов, отмененных кассационными инстанциями по уголовным и гражданским делам; число приговоров, отмененных ввиду необоснованности осуждения (также взвешенное по численности населения).

Понятно, впрочем, что разграничение показателей этой и первой группы является условным.

Наконец, пятая группа показателей отражает характер экономической политики региональных властей. Здесь можно использовать целый ряд логических переменных, отражающих особенности регионального хозяйственного права. Среди них выделяются переменные, отражающие суще-

¹² См. подробнее: Май 1998.

ствование антиконституционных запретов или ограничений на перемещение товаров по территории страны, ограничений свободы ценообразования (что фактически ограничивает право частной собственности).

В нашей работе используются следующие переменные, отражающие экономическую политику региональных властей:

- ограничение торговых надбавок, уровней рентабельности;
- действующие или отмененные по протесту прокуратуры на территории региона нормативные акты, предусматривающие фиксацию цен;
- нормативные требования предварительного согласования цен с потребителями или органами власти, либо наличие иных подобных процедур;
- наличие запретов и иных административных ограничений на вывоз продукции в другие регионы.
- наличие пяти и более нормативных актов, регулирующих цены на территории региона.

Кроме того, ряд переменных отражает систему налоговых льгот в регионе. Среди них:

- наличие регионального закона о порядке предоставления налоговых льгот;
- наличие индивидуальных льгот, установленных законодательно;
- наличие индивидуальных льгот, установленных решением исполнительной власти;
- наличие групповых льгот, установленных законодательно;
- наличие групповых льгот, установленных решением исполнительной власти.

Выбор объясняемой переменной для экономико-политического анализа также связан с немалыми трудностями. Очевидно, что для целей нашего исследования речь идет о показателе, адекватно отражающем экономическую активность в регионе. Теоретически таких показателей много, однако далеко не всегда они могут быть однозначно интерпретированы, не говоря уже о ненадежности показателей региональной статистики.

Наиболее естественным критерием выступает валовый региональный продукт на душу населения. Однако здесь есть ряд серьезных проблем: данные по среднему душевому ВРП существуют лишь с 1994 года и публикуются с запаздыванием на два-три года, да к тому же они весьма ненадежны. Официальная статистика ВРП только в текущих ценах дополнительно затрудняет сопоставление в рамках единой модели. Использование данных среднего душевого ВРП, нормированного по прожиточному минимуму соот-

ветствующего региона, лишь увеличивает погрешность (в связи с ненадежностью последнего индикатора). Таким образом, несмотря на очевидные содержательные преимущества индекса ВРП, как основного измерителя экономического роста, он не был использован в данной работе. Наша попытка воспользоваться усредненным показателем ВРП по 1995-98 годам также весьма уязвима для критики. Во-первых, из-за использования того же нормирования по прожиточному минимуму. Во-вторых, из-за того, что «сглаживание» проблемы низкой сопоставимости данных по годам производится за счет снижения (если не потери) качества динамической картины.

Кроме упомянутого показателя в качестве объясняемой переменной в настоящей работе используются данные об иностранных инвестициях, а также о приросте числа автомобилей на 1000 жителей. Оба эти показателя отчетливо отражают наличие или отсутствие экономического роста. Первый из них характеризует динамику важнейшего фактора экономического роста. Второй – повышение благосостояния населения как следствие экономического роста. Разумеется, эти показатели не являются всеохватывающими. Однако они гораздо более надежны и сопоставимы во времени и пространстве, нежели статистика ВРП¹³. Словом, при выборе объясняемой переменной в данной работе предпочтение отдается надежности показателей перед их комплексностью.

Количественные взаимосвязи и их интерпретация

Как было отмечено выше, используемые в анализе независимые переменные находятся во взаимной корреляции друг с другом. Скажем, очевидна связь между наличием независимых СМИ, активностью правозащитных организаций, рядом показателей судебной статистики (связанных с защитой прав личности и собственности). Для решения проблемы мультиколлинеарности и сокращения числа объясняющих переменных используются методы выделения главных компонент.

¹³ Мало кто пользуется автомобилем без номеров, а иностранные инвестиции отражаются в официальной отчетности со значительно меньшими искажениями, нежели отечественные.

ТАБЛИЦА 1

Главные компоненты и матрица их весовых коэффициентов

	Component									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
СМИ действующие (печатающиеся на территории региона и вещающие с территории региона)	0,874	0,202		-0,173	0,170					
Наличие некоммунистических СМИ, критикующих региональные власти и власти крупных городов	0,814	0,120			0,147		0,124	0,210		
Наличие политических СМИ, имеющих иностранных учредителей или являющихся филиалами иностранных СМИ	0,719		-0,397					-0,293		
Наличие в регионе правозащитных организаций, имеющих общественные приемные и/или web-site*	0,234	0,777					-0,176	-0,112	-0,221	
Наличие сети специализированных правозащитных организаций		0,764	-0,102		0,110		0,137			0,231
Наличие случаев выигранных судебных дел	0,239	0,691					0,171		-0,231	-0,155
Групповые льготы, установленные законом	-0,200	0,558	-0,122	0,150		0,154	-0,217		0,345	-0,323
Доля приговоров райсудов, отмененных кассационными инстанциями по уголовным делам	-0,112	-0,100	0,736		-0,228	-0,144		0,110	0,216	
Наличие СМИ, являющихся филиалами столичных СМИ, наличие корресп. сети столичных СМИ	-0,185	0,301	-0,711		0,124		0,183	0,171		0,148
Наличие местных СМИ, регулярно ретранслирующих передачи иностранных СМИ	0,421		-0,642							

ТАБЛИЦА 1 (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

	Component									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ограничение торговых надбавок, уровней рентабельности и др.		0,115	0,564		0,318	0,167		-0,193	-0,183	
Число жалоб на арест, из них удовлетворено	-0,125			0,893						
Число жалоб на арест	-0,136	0,100		0,877					0,141	
Доля отмененных и измененных приговоров по гражданским делам в районных судах	-0,266	-0,122	0,264	-0,448	-0,114		0,366	0,175	0,213	
Политическое развитие региона, наличие (1) конфликтов между губернатором, ЗС, мэром, бизнесом	0,108		-0,136	-0,113	0,727	-0,185	0,323		0,140	
Стабильность (1) нестабильность (-1) губернанатора	-0,277				-0,703	-0,183	0,112	-0,112		0,154
Запреты и иные административные ограничения на вывоз продукции в другие регионы		0,139	0,145		0,591		-0,133		-0,239	
Действующие или отмененные по протесту прокуратуры на территории региона нормативные акты: фиксация цен	-0,153	0,171	-0,162		0,423		-0,361	-0,112		0,252
Индивидуальные льготы установлены законодательством		0,145	0,258			0,740	0,233	0,148		
Число решений об отправлении дела на следствие			0,352			-0,670	0,107	-0,151		0,157
Предварительное «согласование цен с потребителями» или органами власти либо иные индивидуальные процедуры	0,241	-0,312	0,192	0,146		0,398	-0,207	-0,343	-0,120	0,101
Наличие регионального закона о порядке предоставления налоговых льгот	0,161	0,174		-0,114		0,131	0,640	-0,134		0,127

ТАБЛИЦА 1 (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

	Component									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Пять и более нормативных актов, регулирующих цены, действуют на территории региона		0,152	0,290	-0,332		0,179	-0,547	0,310		0,250
Жалобы на неправомерные действия коллегиальных органов власти, общественных организаций						0,195	-0,151	0,796		
Число приговоров, отмененных ввиду необоснованного осуждения за 1998-1999 гг.	0,219	-0,238		0,243					0,757	
Индивидуальные налоговые льготы, установленные решением исполнительной власти	-0,170			-0,360	-0,133	0,387	0,128	-0,356	0,460	0,252
Групповые налоговые льготы, установленные решением исполнительной власти			-0,117							0,863

Примечание: Сумма весов по каждой компоненте не равна «1» из-за проведенного вращения матрицы факторных нагрузок для лучшей интерпретации компонент.

ТАБЛИЦА 2

Результаты регрессионного анализа (зависимости показателей экономической динамики от главных компонент)

№	Зависимая переменная	Коэффициенты при главных компонентах (факторах), вошедших в модель	Соответствующие t-статистики	R ²
1.	Иностранные инвестиции, 1998	-4*10 ⁻⁵ при третьей; -6*10 ⁻⁵ при пятой	-2,843; -3,579	0,201
2.	Относительный прирост числа автомобилей на 1000 жителей	9,05 при второй; -14,33 при третьей; 12,83 при десятой; 48,18 при dummy (наличие границы с Польшей, Беларусью или Японией – через море)	2,105 ; - 3,357; 3,025; 3,021	0,288
3.	ВРП на душу населения (нормировано по пр. мин.), в среднем за 1995-1998	4,42 при втором факторе; -3,42 при третьем;	3,353; -2,589	0,175

Нетрудно увидеть, что большинство из полученных компонент (*табл. 1*) могут быть интерпретированы с достаточной очевидностью. При формировании итоговой модели, в которой объясняющими компонентами являются уже главные компоненты, существенными для оценки экономического развития региона оказываются только четыре из них – вторая, третья, пятая и десятая (*табл. 2*).

Хотя по ряду причин достаточно важными представляются также три других компонента – прежде всего первая компонента (отражающая роль независимых СМИ как наиболее развитого и одновременно наиболее уязвимого компонента гражданского общества), а также четвертая. Рассмотрим их более подробно.

Прежде всего, очевидна способность первой компоненты отражать наибольшую долю вариации исходных факторов. Тот факт, что первая и четвертая компоненты не повлияли значимо на зависимые переменные, объясняется, скорее, отмеченной выше «недостаточной» комплексностью зависимых переменных, нежели их низкой значимостью. Наконец, отметим содержательную связь между условиями для устойчивого экономического роста и индикаторами фактического наличия свободы слова в регионе. Поддержка свободными СМИ всех базовых прав (включая неприкосновенность личности, собственности, право на судебную защиту в широком смысле этого слова) легко объясняет целерациональность активности регионального бизнеса в регионах с сильной свободной прессой.

Четвертая компонента, вобравшая ряд показателей судебной статистики, отражающих, отчасти, гарантии неприкосновенности личности¹⁴, явно нуждается в «пополнении» новыми данными (исходными переменными) в связи с отмеченными выше проблемами сбора данных. Однако ее содержательная значимость представляется также очевидной¹⁵.

¹⁴ В нее с большим весом входят показатели количества и долей удовлетворенных в регионах жалоб на необоснованный арест. В стране с невысоким качеством работы правоохранительных органов (милиции, прокуратуры) и с тяжелыми условиями пребывания в предварительном заключении они являются важными параметрами соблюдения прав (неприкосновенности) личности, наличия действенных методов защиты личности при помощи суда.

¹⁵ Словом, есть смысл продолжать собирать данные по соответствующим первой и четвертой компонентам исходным переменным, а надежда на возможность построения в будущем иных вариантов моделей (с использованием других объясняемых переменных, к примеру – уточненных индексов ВРП) представляется не лишенной оснований.

Вторая компонента характеризует активность правозащитных организаций. В наших моделях именно эта компонента берет на себя характеристику роли гражданского общества. Она значимо и положительно влияет на экономическое развитие.

Третья компонента имеет комплексный характер и не поддается однозначной интерпретации. В ней существенны три группы элементов:

- показатели, характеризующие независимость СМИ. Они входят в главную компоненту с отрицательным знаком, однако с учетом того, что во всем трех уравнениях третья компонента имеет отрицательный знак, роль независимости СМИ оказывает положительное влияние на динамику экономических процессов;
- ограничение торговых надбавок, уровней рентабельности, которое имеет положительный знак в главной компоненте и, следовательно, отрицательно влияет на параметры экономического развития;
- отмена приговоров судов кассационными инстанциями также вносит по этой модели отрицательный вклад в экономический рост, что также вполне понятно, если свидетельствует о низкой эффективности действующей в данном регионе судебной системы.

Пятая компонента объединяет две различные группы вопросов. С одной стороны, политическую ситуацию в регионе. С другой стороны, важные элементы экономической политики регионального руководства – административные ограничения на движение товаров и попытки региональных властей фиксировать цены. Из нее следует ряд выводов:

- наличие антиконституционных запретов на движение товаров и попытки фиксации цен негативно влияют на иностранные инвестиции;
- стабильность политической власти в смысле сохранения данной администрации в течение длительного времени является положительным фактором с точки зрения инвесторов;
- конфликты между основными «игроками» экономической и политической жизни негативно влияют на инвестиционную привлекательность региона.

Последний вывод вполне понятен, хотя в исходном пункте анализа был и не столь очевиден. Как было отмечено выше, наличие конфликтов такого рода делает ситуацию более прозрачной. Однако, как видно из полученных результатов, для инвесторов важны все-таки не общие механизмы обеспечения стабильности, а реальная устойчивость политической жизни региона. Отсутствие конфликтов оказывается более важным, чем обретаемая через конфликты прозрачность.

Десятая компонента характеризует два различных феномена: ситуацию с защитой прав личности и специфику экономической политики (наличие индивидуальных налоговых льгот, устанавливаемых решениями исполнительной власти). Естественно положительная роль показателя, свидетельствующего об эффективности судебной системы. Однако положительное влияние индивидуальных налоговых льгот, хотя и может быть понято с точки зрения здравого смысла, плохо интерпретируется в национальном масштабе, когда индивидуальные льготы представляют собой мощное средство ограничения нормальной предпринимательской активности.

Как видно из *табл. 2*, предложенный нами набор переменных, характеризующих институциональные (и, прежде всего, политические) особенности регионов, позволяет достаточно надежно (на 95%-ном интервале, а по отдельным моделям и на 99%-ном) объяснить от 10 до 20% вариации переменных, которые влияют на уровень экономического развития и динамику экономического роста.

Невысокий, хотя статистически надежный R^2 можно считать вполне приемлемым результатом с учетом большей значимости институтов федерального уровня (базовое законодательство, судебная система и правоохранительные органы) для обеспечения гарантий базовых прав. Самое же главное, почему мы не сочли необходимым подбирать факторы, повышающие объясняющую способность модели, – избранная ориентация на возможно более четкое выделение значимости чисто институциональных факторов.

В принципе, можно довести объясняющую способность до значений, близких к единице, вводя более комплексные объясняющие переменные (такие, как электоральная статистика, данные опросов, отражающие способность населения адаптироваться к рыночным условиям, а также переменные, включая **dummy** – переменные для учета большего числа факторов, связанных с первоначальной наделенностью регионов различными ресурсами). Но тогда мы потеряли бы возможность проверить базовую гипотезу: мы не смогли бы выделить из массы факторов, имеющих существенно разную природу (институты и человеческий капитал, основные фонды и запасы полезных ископаемых), отдельные факторы и оценить их значение. В крайнем варианте такой подход выглядит как трюизм: «результаты экономического развития определяются всей совокупностью действующих факторов».

Расчетные значения объясняемых переменных, полученные с помощью регрессионных зависимостей, можно рассматривать в первом прибли-

жении как рейтинг качества институтов регионов. Хотя при объясняющей способности модели менее 30% это всего лишь любопытная иллюстрация.

* * *

Мы можем сделать ряд выводов общего характера. В ходе исследования была выявлена количественно значимая зависимость между правовыми и политическими институтами и экономическим ростом. Причем переменные, связанные с гарантиями базовых прав (неприкосновенности личности, свободы слова и частной собственности), существенно более значимы, чем качество гражданского судопроизводства, налоговой системы и политической стабильности в регионе (при всей бесспорной важности последних).

Однако этот вывод может и не иметь универсального значения (за исключением предположения о значимости таких базовых институтов, как неприкосновенность личности). Политическая стабильность, предсказуемость действий властей являются исключительно важным фактором, начиная с возникновения самого феномена устойчивого экономического роста в XVIII веке. Демократия же, как известно, не является неизменным условием роста – быстрый экономический рост может быть (и часто становится) феноменом авторитарных режимов.

Наш вывод применим, прежде всего, к развитию России данного уровня экономического и социального развития. Или, иначе говоря, индустриальной страны, проходящей через посткоммунистическую трансформацию. Российские преобразования, рассматриваемые в глобальном контексте, представляют собой прорыв в постиндустриальное общество, развитие которого идет рука об руку со становлением и укреплением демократии. Тем самым наш вывод, не будучи универсальным, вполне согласуется с логикой развития данной страны в данное время.

По-видимому, этот вывод, сделанный на региональном материале, может быть распространен и на характер развития всей страны.

Литературные источники

Гамбарян М., Мау В. Экономика и выборы: опыт количественного анализа // Вопросы экономики. 1997. N 4.

Мау В. Мэрская правда // Итоги. 1998. N 41.

Олсон М. *Скрытая тропа к процветающей экономике // Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы. М.: РГГУ, 1994.*

Стародубровская И.В., Мау В.А. Великие революции от Кромвеля до Путина. М.: Вагриус, 2001.

Россия и ВТО: мифы и реальность. М.: ЦЭФИР и “Клуб 2015”, 2001.

Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы. М.: РГГУ, 1994.

Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8-9.

Alesina A. (1992). Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reform. Washington D.C.: The World Bank.

Besley T., Bergess R. The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. Department of Economics, London School of Economics, 2000. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/depdfs/Dedps28a.pdf>

Burdekin R.C.K. and P.Burkett. Distributional Conflict and Inflation: Theoretical and Historical Perspectives. Houndmills and London:Macmillan Press Ltd., 1996.

Clague C., Keefer P., Knack S., Olson M. Contract-intensive Money: Contract Enforcement Property Rights and Economic Performance. Working Paper, 1995 No 151. Colledge Park MD: IRIS.

O'Driscoll jr. G.P., K.R. Holmes, M. Kirkpatrick. 2000 Index of Economic Freedom. Washington, DC: The Heritage Foundation, The Wall Street Journal, 2000.

Gwartney J.D., R.A. Lawson, W.E. Block. Economic Freedom of the World: 1975-1995. N.Y.: CATO Institute, 1996.

Gylfason Thorvaldur and Zoega Gylfi. Natural resources and Economic Growth: The Role of Investment. London: CEPR, 2001.

Г. Мальгинов, А. Радыгин, А. Юдин

Структура собственности в российских регионах и ее динамика в период рыночной трансформации в 90-е гг.¹

Первое десятилетие рыночных реформ в России со всей очевидностью показало неоднородность входящих в ее состав регионов с точки зрения адаптации к новым экономическим условиям и скорости проведения реформ. Поскольку составной частью рыночной трансформации наряду с либерализацией цен и условий хозяйствования, финансовой стабилизацией была реформа отношений собственности, закономерной является и постановка вопроса о межрегиональной дифференциации этого процесса. Предваряя рассмотрение этого вопроса, необходимо напомнить о том, что реформа отношений собственности в России, как и в других странах с переходной экономикой, имела своим ядром приватизацию государственного имущества, дополнявшуюся расширением частного сектора на основе создания новых бизнесов. Соответственно и анализ межрегиональной дифференциации реформы отношений собственности можно проводить, имея в виду как собственно приватизационный процесс, так и вклад того или иного сектора экономики в общие результаты хозяйственной деятельности на уровне территории.

Дифференциация приватизационного процесса в регионах России

Анализ межрегиональных различий приватизационного процесса, выполненный в ходе исследования, показал, что в целом российские регионы

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования, выполненного в рамках проекта «Трансформация отношений собственности: сравнительный анализ российских регионов и общие проблемы становления новой системы прав собственности в России» авторским коллективом в составе: *А.Д.Радыгин, Р.М.Энтов, А.Д.Юдин, Г.Н.Мальгинов, Ю.Г.Грицун, В.В. Бондарев, Ольга Предеина, Гарри Свейн, Трой Гудфеллоу.*

были относительно однородны с точки зрения формальных показателей приватизационного процесса (общая динамика и динамика приватизации по различным видам государственной собственности), хотя структура всей массы приватизированных предприятий (объектов) по видам государственности (федеральная, субъектов Федерации, муниципальная) имела существенную межрегиональную дифференциацию.

В принципе такую ситуацию можно оценить как довольно закономерную, поскольку этап массовой приватизации и первичного закрепления прав частной собственности (1992–1994 гг.) в стране происходил на основе доминирования установок федерального центра, которое обеспечивалось директивным назначением глав администраций большинства субъектов РФ Указами Президента². Возможностей серьезно (с количественной точки зрения) повлиять на ход приватизации крупных предприятий федеральной собственности, а ими, как правило, были предприятия базовых отраслей хозяйства бывшего союзного и республиканского подчинения, у местных органов власти в период массовой приватизации (1992–1994 гг.) было сравнительно немного.

Проявления регионального сепаратизма носили эпизодический характер (введение именных приватизационных вкладов в Татарстане, прием на отдельных аукционах по продаже акций приватизированных предприятий за ваучеры чеков, выданных только в данном регионе, изменение графика и порядка приватизации ряда предприятий, декларативные решения местных Советов (или подготовка к этому) по приостановке чековых аукционов в ряде регионов в период обострения конфликта между исполнительной и законодательной властью на общероссийском уровне в 1993 г.).

В последующие годы (начиная с 1995 г.) у региональных властей стало больше возможностей для влияния на ход приватизации, но в этот период в фокусе внимания оказывались, как правило, не вновь приватизирующиеся предприятия, а остаточные (то есть непроданные по разным причинам) или специально закрепленные в собственности государства пакеты акций предприятий, сменивших форму собственности на этапе массовой приватизации, что не находило отражения в официальной статистической отчетности ни Госкомстата РФ, ни МГИ РФ.

²См.: Влияние взаимоотношений между федеральным центром и регионами на ход приватизационного процесса в России в 90-е гг. см.: «Трансформация отношений собственности и сравнительный анализ российских регионов» М., 2001. П. 4.1

При всем этом можно выделить группу субъектов РФ, характеризующуюся более весомой, чем в среднем по стране (или основной), долей предприятий (объектов), приватизированных после 1994 г. (в основном за счет предприятий собственности субъектов РФ и федеральной собственности), включая и создание в этот период акционерных обществ. Однако экономическое содержание этого процесса внутри группы различалось.

В состав группы входили, с одной стороны, субъекты РФ, которые сознательно дистанцировались от общероссийской приватизационной модели (Москва, Татарстан, Башкортостан, Калмыкия, Ингушетия) и проводили «догоняющую» приватизацию, с другой стороны, регионы, где по разным причинам (ограничения на приватизацию, специфика профильных отраслей) после этапа массовой приватизации осталось большое количество государственных предприятий, ставших объектом последующей денежной приватизации (Московская, Пермская, Томская, Камчатская области, Красноярский край) или в этот процесс уже после приватизации большинства предприятий на чековом этапе стали вовлекаться через нестандартные методы новые категории объектов, такие, как недвижимость, земля, предприятия-должники (Архангельская, Вологодская, Ивановская области).

Помимо некоторых различий, в скорости приватизационного процесса можно выделить и известную специфику в реализации конкретных вариантов приватизационной политики, касающуюся ее отдельных составляющих.

Малая приватизация оказалась гораздо менее глубокой в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в регионах, власти которых проводили экономическую политику, отличную от политики федерального правительства (многие республики Поволжья и Северного Кавказа, Ульяновская и Липецкая области).

Аналогично применительно к большой приватизации можно говорить о сохранении государством существенно большей, чем в целом по стране, степени имущественного контроля над корпоративным сектором в пост-приватизационный период (посредством закрепления в государственной собственности пакетов акций и включения в уставной капитал предприятий «золотой акции») в большинстве регионов Западной Сибири, Москве, целом ряде национальных республик (Карелия, Коми, Татарстан, Башкортостан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия).

Несколько неожиданные результаты дал анализ межрегиональных различий степени конкурентности приватизационного процесса, исходя из результатов корпоратизации, то есть создания акционерных обществ на базе крупных и средних госпредприятий.

Инсайдерский контроль над созданными акционерными обществами в региональном разрезе (по крайней мере, в краткосрочном постприватизационном периоде), исходя из формальных признаков (доля крупных и средних предприятий, избравших при акционировании II вариант льгот и преобразованных в АО из арендных предприятий), оказался распространенным в меньшей степени (пониженный удельный вес таких предприятий относительно общероссийской величины) в основном в группе регионов, наименее успешных с точки зрения адаптации к новым условиям и последующего развития. Это ставит под сомнение широко распространенный в первой половине 90-х гг. тезис о доминировании «insiders» в структуре капитала приватизированных предприятий, как главном препятствии в России на пути модернизации производства путем его реструктуризации и привлечения внешних инвестиций, необходимых для возобновления устойчивого экономического роста на основе действия рыночных механизмов.

Ареал распространения нестандартных (поддерживающих) методов приватизации с известной долей условности позволяет говорить о взаимосвязи их практического применения с политикой администрации субъектов РФ. Действительно наиболее активно (количественно) и широко (исходя из всего спектра методов) они использовались в регионах, считающихся примерами глубокого и успешного продвижения по пути рыночных реформ в стране (Вологодская, Ярославская, Ростовская, Саратовская, Свердловская области), но не только. Столь же интенсивно они использовались в Ивановской, Тверской, Кемеровской, Читинской областях, имеющих депрессивную экономику и относящихся к числу наиболее неблагополучных с точки зрения социально-экономической ситуации. Принимая во внимание незначительный удельный вес нестандартных методов в общей структуре приватизированных предприятий (объектов), роль этого фактора для анализа межрегиональных различий приватизационного процесса можно оценить как второстепенную.

Несмотря на большой размах приватизационного процесса в России в 1992–1997 гг., в стране к началу 1998 г. сохранился обширный государственный сектор. По методологии расчетов, принятой в ГКИ РФ, к этому времени сменили форму собственности 59% всех предприятий. Подобно многим другим, этот показатель характеризовался существенной межрегиональной дифференциацией, которая хорошо просматривается при группировке всех субъектов РФ по данному классификационному признаку.

1. Группа регионов с наименьшей глубиной приватизации, состоящая из 26 субъектов РФ (Мурманская, Ленинградская,

Владимирская область, Москва, Мордовия, Калмыкия, Татарстан, Самарская область, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Краснодарский край, Пермская область, Башкортостан, Тыва, Саха (Якутия), Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Таймырский, Эвенкийский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский, Чукотский, Корякский автономные округа), где приватизировано менее половины всех предприятий. В Мордовии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Тыве и на Таймыре доля приватизированных предприятий составила менее 1/5.

2. Группа регионов, где приватизировано более половины предприятий, но меньше, чем в целом по стране (то есть не более 60%), состоит из 16 субъектов РФ (Карелия, Новгородская, Псковская, Московская, Нижегородская, Пензенская, Ульяновская области, Марий-Эл, Чувашия, Адыгея, Новосибирская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Красноярский край, Еврейская автономная, Амурская, Магаданская области).
3. Группа регионов с наибольшей глубиной приватизации (в негосударственный сектор перешло не менее 80% предприятий), состоящая из 12 регионов (Орловская, Рязанская, Белгородская, Волгоградская, Саратовская области, Ставропольский край, Оренбургская, Челябинская, Томская области, Бурятия, Читинская, Сахалинская области).
4. Группа регионов, где было приватизировано больше, чем в целом по стране (то есть не менее 60% предприятий), но меньше, чем в третьей группе (то есть не более 80%), в которую входят все субъекты РФ, не вошедшие в три вышеупомянутые группы.

Эта группировка базируется на данных по всему массиву предприятий на момент начала приватизации, включая не только федеральную, но и муниципальную собственность, собственность субъектов РФ, по всем отраслям экономики.

Дифференциация регионов России по степени влияния негосударственного сектора на экономическое развитие до 1997 гг.

Оценка межрегионального аспекта реформы отношений собственности, исходя из вклада того или иного сектора экономики в результаты хо-

зяйственной деятельности, по-видимому, является более содержательной. Однако реализация этого подхода находится в серьезном противоречии с возможностями, которые предоставляет исследователю российская статистика.

Расчеты валового регионального продукта (ВРП), выполняемые с 1994 г. Госкомстатом РФ, не содержат интегрированных данных по производству ВРП предприятиями той или иной формы собственности на уровне отдельных регионов (как и по России в целом). На этом уровне имеется лишь информация о вкладе предприятий и организаций различных форм собственности в результаты хозяйственной деятельности по ряду отраслей экономики (промышленность, сельское хозяйство, строительство, торговля).

Их агрегирование в обобщенный показатель производства ВРП предприятиями и организациями той или иной формы собственности не производится как по причине явной неполноты спектра отраслей, участвующих в производстве валового регионального продукта (отсутствуют данные по вкладу предприятий и организаций различных форм собственности на уровне регионов по транспорту, связи, производству бытовых и прочих услуг, жилищно-коммунальному хозяйству, финансово-кредитной сфере, науке и научному обслуживанию, блоку социально-культурных отраслей), так и несопоставимости показателей (расчет ВРП, как аналога валового внутреннего продукта на региональном уровне, требует показателя добавленной стоимости, а не валовых показателей объема промышленной продукции или розничного товарооборота).

В отсутствие обобщенных данных по вкладу предприятий и организаций той или иной формы собственности на региональном уровне можно провести анализ межрегиональной дифференциации реформы отношений собственности по показателям отдельных отраслей.

В ходе исследований этот вопрос изучался на примере промышленности, которую с полным правом можно назвать основой всей российской экономики.

Анализ показал, что после 1994 г. различия между регионами по доле негосударственного сектора индустрии стали незначительными. Так, по итогам 1997 г. на предприятия негосударственного сектора пришлось почти 90% объемов промышленного производства. Из всех российских регионов только в Ингушетии и на Чукотке негосударственные предприятия обеспечили менее половины объемов производства, в Республике Алтай – чуть более половины, в Смоленской области, Калмыкии, Тыве – от 60% до 70%, в Курской области и Северной Осетии – от 70% до 75%.

С формальным уходом основной массы крупных и средних предприятий из государственной собственности после процедур акционирования в период массовой приватизации, завершившейся в 1994 г., показатель доли негосударственного сектора в индустрии (в общей численности предприятий, объемах производства и занятости) потерял большую часть своей смысловой нагрузки и стал в значительной мере формальным.

Это подтвердилось при проведении кластерного анализа процесса формирования негосударственного сектора экономики. Были построены две классификации регионов России по степени разгосударствления промышленности и жилого фонда. В результате выявлена очевидная концентрация все большего количества регионов в 1–2 кластерах по мере развития реформирования отношений собственности (приватизации государственных и муниципальных промышленных предприятий и создания новых частных, приватизации государственного и муниципального жилищного фонда, ввода нового жилья частными инвесторами).

При этом можно отметить известное постоянство нахождения практически одних и тех же регионов (Ингушетия, Северная Осетия, Республика Алтай, Чукотский автономный округ) в низших кластерах. Для всех этих субъектов Федерации характерны низкий уровень урбанизации, отсутствие крупной промышленности и развитой инфраструктуры.

Непостоянство в большей мере было характерно для республик в составе РФ. Состав группы стабильных регионов явно неоднороден. В нее вошли как наиболее благополучные с точки зрения скорости институциональных преобразований и адаптации к рыночной среде регионы, так и явные аутсайдеры. Это позволяет предположить, что для экономического развития регионов в пореформенной России решающим фактором являются стартовые условия, имевшиеся перед началом рыночных реформ, а возможности у депрессивного региона значительно улучшить положение (своего рода вертикальная мобильность) практически отсутствуют.

В то же самое время сравнение результатов проведенного иерархического кластер-анализа степени приватизированности регионов по двум группам показателей приводит к выводу о различиях между формальным и реальным процессом реформирования отношений собственности.

Анализ, проведенный по первой группе показателей (доля продукции, выпущенной на негосударственных предприятиях в общем объеме промышленного производства региона; доля работающих на негосударственных предприятиях в общей численности работающих в промышленном производстве; доля жилищного фонда, входящего в негосударственный

сектор), показал нарастающую устойчивость в распределении регионов по кластерам, отражающую и стабилизацию отношений собственности, на которую практически не повлияли финансовые потрясения 1998 г. Такие результаты напрямую связаны с тем, что в число взятых для анализа показателей входил и показатель доли жилищного фонда, входящего в негосударственный сектор. Он отражает формальную сторону реформирования отношений собственности в стране, поскольку еще до начала радикальных рыночных реформ значительная часть жилищного фонда в России (в первую очередь, в сельской местности и малых городах, а также жилищно-строительные кооперативы) не принадлежала государству, а последующая приватизация жилья носила в большой степени формальный характер (без адекватных изменений в системе управления и обслуживания, с сохранением дотационной основы финансирования из местных бюджетов).

Анализ, проведенный по второй группе показателей (доля негосударственных промышленных предприятий; доля продукции, выпущенной на негосударственных предприятиях в общем объеме промышленного производства региона; доля работающих на негосударственных предприятиях в общей численности работающих в промышленном производстве), показал, что реальная сторона реформирования отношений собственности подвержена серьезному воздействию макроэкономической и политической ситуации.

1998 г. внес существенное изменение в распределение регионов по кластерам, что отразилось и на показателях стабильности этого распределения. С большой долей уверенности можно предположить, что причиной такого положения стал финансовый кризис, накопление предпосылок которого началось еще с сентября 1997 г., и его последствия. Речь идет о падении цен на нефть и цветные металлы в первой половине 1998 г. и сокращении выпуска на предприятиях, зависимых от импортного сырья, полуфабрикатов, комплектующих, которые после девальвации рубля были вынуждены сократить свое производство или прекратить его вовсе. Очевидно, что данные факторы коснулись прежде всего негосударственного сектора индустрии, костяк которого наряду с естественными монополиями составляют нефтяные компании, гиганты черной и цветной металлургии, а также предприятия обрабатывающих отраслей промышленности, связанные с иностранным капиталом. Напротив, многим предприятиям, в том числе государственным и муниципальным, пребывавшим до августа-сентября 1998 г. в депрессивном состоянии, девальвация рубля дала определенные шансы на восстановление утраченных ранее позиций. В первую очередь это

относится к оборонной промышленности, машиностроению и металлообработке, где по сравнению с другими отраслями доля государственных предприятий наиболее весома.

В 1998 г. дала о себе знать и сравнительно новая тенденция, выразившаяся в том, что доля негосударственного сектора в общем объеме промышленного производства по стране в целом не только перестала расти (как это было между 1993 г. и 1995 г.), но и даже несколько снизилась, причем по целому ряду регионов доля государственного и муниципального сектора выросла довольно значительно.

В основе этой тенденции, помимо элементарных статистических погрешностей и наличия более весомой мотивации занижать объемы своей хозяйственной деятельности у негосударственных предприятий, могут лежать и более глубокие причины:

- процесс банкротства, имеющий своим следствием переход за долги активов разорившихся частных предприятий в государственную (в основном субфедеральную) и муниципальную собственность;
- более глубокие масштабы падения производства на тех приватизированных предприятиях, где смена формы собственности прошла формально, где с 1993–1994 гг. так и не появился эффективный собственник, а воздействие кризиса 1998 г. оказалось роковым (в условиях, когда таких предприятий в регионе большинство, а удельный вес нового частного сектора в промышленности региона очень мал);
- большое значение для структуры промышленного производства в отдельных регионах могло иметь получение крупных оборонных (в том числе экспортных) заказов, эффект от выполнения которых естественным образом работал на возрастание удельного веса государственных предприятий (при условии депрессии в гражданских отраслях промышленности региона).

Несколько лучшие с содержательной точки зрения результаты дал анализ эффектов приватизации на локальном уровне на примере промышленности с использованием показателей доли негосударственного сектора.

Для изучения этого вопроса были исследованы регрессионные зависимости ряда экономических показателей за 1998 г. (доля убыточных промышленных предприятий в общем количестве предприятий промышленности, индекс промышленного производства (рассматривались два варианта –

относительно 1993 г. и относительно 1995 г.), доля негосударственных инвестиций в общем объеме инвестиций в промышленность) от упомянутых выше переменных, характеризующих степень разгосударствления промышленности (доля промышленных предприятий негосударственного сектора в общем числе промышленных предприятий, доля продукции этих предприятий в общем объеме промышленной продукции, доля работающих на этих предприятиях в общей численности работающих в промышленности).

При анализе задавался 5%-ный уровень значимости. При этом значимой зависимости каждого из трех анализируемых показателей от трех факторных показателей одновременно выявлено не было. Тем не менее для каждого из анализируемых показателей было обнаружено по два факторных показателя, значимо влияющих на них³.

Доля убыточных промышленных предприятий в общем количестве предприятий промышленности

Рассмотрим регрессионную зависимость доли убыточных промышленных предприятий от показателей, характеризующих степень разгосударствления промышленности. Поскольку имеется в наличии автокорреляция в остатках, построим регрессию от этих показателей с учетом преобразования Кохрана–Орката, позволяющего избавиться от нее.

ТАБЛИЦА 1

Результаты регрессионного анализа от двух характеристик разгосударствления промышленности (доли предприятий негосударственного сектора и доли занятых на них)

Множественный коэффициент корреляции (R)		0,605		
R-квадрат		0,366		
Нормированный R-квадрат		0,340		
Стандартная ошибка		7,468		
Наблюдения		78		
F-статистика		21,104		
	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-Значение
Свободный член	121,326	12,945	9,373	0,000
Доля предприятий	-0,522	0,163	-3,199	0,002

³ Более подробно порядок расчетов и исходная информация для них, промежуточные и финальные результаты изложены в параграфе 5.1 и приложениях П. 5.1 и П. 5.2 указанного выше исследования.

Доля работающих	-0,258	0,082	-3,155	0,002
-----------------	--------	-------	--------	-------

Как видно из приведенных результатов, в данном случае построенная регрессия значима даже на 1%-ном уровне ($F = 21,104$), так же как и регрессионные коэффициенты.

Зависимость *доли убыточных промышленных предприятий* от характеристик разгосударствления промышленности высоко значима при рассмотрении в качестве факторных (независимых) переменных двух показателей: доли предприятий негосударственного сектора в общем количестве промышленных предприятий (значимая отрицательная связь) и доли работающих на этих предприятиях в общей численности работающих в промышленности (значимая отрицательная связь)

Индекс промышленного производства

При рассмотрении регрессионной зависимости индекса промышленного производства в 1998 г. по отношению к 1993 г. от показателей, характеризующих степень разгосударствления промышленности, статистически значимых зависимостей выявлено не было.

Рассмотрение регрессионной зависимости индекса промышленного производства 1998 г. по отношению к 1995 г. от показателей, характеризующих степень разгосударствления промышленности, позволило получить следующие результаты.

ТАБЛИЦА 2

Результаты регрессионного анализа от двух характеристик разгосударствления промышленности (доли продукции, выпускаемой на негосударственных предприятиях, и доли занятых на них)

Множественный коэффициент корреляции (R)		0,281		
R-квадрат		0,079		
Нормированный R-квадрат		0,054		
Стандартная ошибка		11,169		
Наблюдения		78		
F-статистика		3,214		
	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-Значение
Свободный член	89,957	10,618	8,472	0,000
Доля продукции	0,472	0,208	2,272	0,026
Доля работающих	-0,556	0,221	-2,513	0,014

Как видно из приведенных результатов, в данном случае построенная регрессия значима на 5%-ном уровне ($F = 3,214$). Регрессионные коэффициенты также значимы на даже на 3%-ном уровне.

Зависимость *индекса объемов промышленного производства* (1998 г. по отношению к 1995 г.) от характеристик разгосударствления промышленности значима при рассмотрении в качестве факторных (независимых) переменных двух показателей: доли продукции предприятий негосударственного сектора в общем объеме промышленной продукции (значимая положительная связь) и доли работающих на этих предприятиях в общей численности работающих в промышленности (значимая отрицательная связь).

Доля негосударственных инвестиций в общем объеме инвестиций в промышленность

Рассмотрим регрессионную зависимость доли негосударственных инвестиций в общем объеме инвестиций в промышленность от показателей, характеризующих степень разгосударствления промышленности.

ТАБЛИЦА 3

Результаты регрессионного анализа от двух характеристик разгосударствления промышленности (доли предприятий негосударственного сектора и доли занятых на них)

Множественный коэффициент корреляции (R)					0,353
R-квадрат					0,124
Нормированный R-квадрат					0,101
Стандартная ошибка					43,944
Наблюдения					78
F-статистика					5,324
	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-Значение	
Свободный член	16,887	81,445	0,207	0,836	
Доля предприятий	2,130	1,028	2,071	0,042	
Доля работающих	-1,821	0,564	-3,225	0,002	

Как видно из приведенных результатов, в данном случае построенная регрессия значима даже на 1%-ном уровне ($F = 5,324$). Регрессионные коэффициенты, кроме коэффициента при свободном члене, также значимы на 5%-ном уровне.

Зависимость *доли негосударственных инвестиций в общем объеме инвестиций в промышленность* от характеристик разгосударствления

промышленности значима при рассмотрении в качестве факторных (независимых) переменных двух показателей: доли предприятий негосударственного сектора в общем количестве промышленных предприятий (значимая положительная связь) и доли работающих на этих предприятиях в общей численности работающих в промышленности (значимая отрицательная связь).

Возможна следующая интерпретация полученных результатов.

В самом общем случае новые, частные владельцы предприятий имеют более высокую мотивацию для безубыточного ведения хозяйственной деятельности на основе коммерческого расчета, чем собственник в лице государства, поскольку они не могут рассчитывать на покрытие убытков от своей хозяйственной деятельности за счет государства.

В принципе достаточно очевидной является и заинтересованность новых владельцев предприятий в преодолении падения объемов производства с перспективой их роста (а следовательно, и роста прибылей) в будущем, что и возможно лишь на основе регулярного инвестирования в основной капитал в рамках долгосрочной стратегии их развития на перспективу. В отличие от директоров государственных предприятий они не могут рассчитывать на получение инвестиций от государства. Причем для начала инвестирования имеет значение именно факт изменения формы собственности предприятия, как организационно-правовой единицы на микроуровне.

Более значимую положительную зависимость индекса объема промышленного производства в 1998 г. по отношению к 1995 г. (по сравнению с индексом 1998 г. по отношению к 1993 г.) от доли промышленной продукции, произведенной вне государственных предприятий, можно интерпретировать, как замедление спада производства и создание предпосылок роста по мере становления корпоративного сектора, являющегося ядром всей промышленности, не относящейся к собственности государства. О его более раннем (чем 1995 г.) оформлении говорить не приходится. В 1993–94 гг. спад производства носил общий характер. Корпоративный сектор в промышленности только формировался; как следствие, не ощущалось действие соответствующих мотивационных механизмов.

В то же время выявленные отрицательные взаимосвязи с долей работающих на негосударственных предприятиях наряду с низкой объясняющей способностью взаимосвязи по доле продукции показывает всю неоднозначность состояния, в котором пребывает российская индустрия. И одним из существенных препятствий на пути экономического роста, по-видимому, продолжает оставаться избыточная занятость. Как показывает анализ и

практика, это явление присуще не только государственным предприятиям, что указывает на формальный характер приватизации во многих случаях и его глубокие корни (технические, социально-политические, психологические).

Сдвиги в межрегиональной дифференциации по вкладу негосударственного сектора в экономическое развитие в период финансового кризиса 1998 г. и посткризисный период

В 1998 г. по России в целом доля промышленного производства на негосударственных предприятиях впервые за все 90-е гг. уменьшилась по сравнению с предыдущим годом, хотя сокращение составило всего 1,2 процентных пункта относительно максимально достигнутой точки разгосударствления (1997). Претерпел изменения и состав группы регионов с долей негосударственного сектора в общем объеме промышленного производства менее 75%. Эту группу покинула лишь Курская область, а Татарстан, Томская область, Хабаровский край пополнили ее.

В связи с вышесказанным встает вопрос, насколько устойчивой на уровне отдельных регионов является тенденция, впервые проявившаяся в 1998 г. в российской промышленности в целом. Совершенно очевидно, что в условиях невысокой достоверности официальной статистики, более весомой мотивации занижать объемы своей хозяйственной деятельности у негосударственных предприятий, влияния финансового кризиса и его последствий в 1998 г. небольшие изменения в пределах годового интервала не могут служить объективным обоснованием для выявления той или иной тенденции.

Поэтому для более детального анализа необходимо сравнить динамику изменений показателей негосударственного сектора в 1999 г. по сравнению с кризисным 1998 г. В 1999 г. удельный вес негосударственного сектора в общем объеме промышленного производства вырос на два процентных пункта, до 90,6% при том, что его доля в числе предприятий и численности работников несколько сократилась (на символические 0,1 и 0,2 п. п.).

При этом в 22 регионах удельный вес негосударственного сектора в общем объеме промышленного производства по сравнению с 1998 г. уменьшился, в том числе в 14 из них сокращение составило более одного процентного пункта (максимум в Кировской области – на 9,3 п. п., в Москве и Дагестане – на 5,3 и 5,1 п. п. соответственно, в других – от 1 до 5

п. п.). В противовес общей тенденции удельный вес предприятий негосударственного сектора, как таковых, вырос в 33 регионах страны, в том числе в 16 – на один и более п. п. (максимально, на 18,9 п. п. – в Ингушетии, на 9,2 п. п. – в Дагестане, на 5,9 п. п. – в Еврейской автономной области, в прочих – не более чем на 3,5 п. п.). Аналогичным образом в 37 регионах вырос удельный вес предприятий негосударственного сектора в численности работников, в том числе в 14 – на один и более п. п. (максимально, на 24,6 п. п. – опять-таки в Ингушетии, в Марий-Эл и Северной Осетии – на 3,3 и 3,1 п. п. соответственно, в прочих – не более чем на 3,0 п. п.).

Для более основательных выводов наиболее целесообразным является сравнение данных по удельному весу негосударственного сектора в объеме промышленного производства за 1999 г. с показателями 1995 г., то есть за весь четырехлетний период правления глав субъектов РФ, избранных в ходе первого в российской истории цикла региональных выборов 1995–1996 гг., когда местные руководители избирались на альтернативной основе. Представляется, что сокращение этого показателя более чем на четыре процентных пункта за четыре года будет объективным индикатором тенденции уменьшения роли негосударственного сектора в индустрии тех или иных регионов для первых десяти лет рыночных реформ в России.

Анализ показал, что такой характеристикой обладают 12 регионов (Архангельская, Ивановская, Рязанская, Смоленская, Кировская области, Ингушетия, Удмуртия, Омская, Томская области, Республика Алтай, Тыва, Хабаровский край) из 39, где вообще было отмечено сокращение доли негосударственного сектора. Причем в Ингушетии, Республике Алтай и Томской области оно измеряется двузначными числами (от 12 до 18 процентных пунктов).

Необходимо подчеркнуть, что речь идет именно о вкладе негосударственного сектора в результирующий показатель (объем промышленного производства), а не ресурсные (удельный вес в количестве предприятий и занятости), которые в условиях российской переходной экономики являются гораздо менее значимыми, а на временном интервале 1995–1999 гг. были подвержены существенно меньшим колебаниям. Так, из 38 регионов, где доля занятых на негосударственных промышленных предприятиях уменьшилась, только в 8 сокращение составило более четырех процентных пунктов. Из 17 регионов, где уменьшилась доля самих негосударственных промышленных предприятий, только в трех сокращение превысило указанную величину.

Абстрагируясь от вопроса о качестве статистического наблюдения, необходимо признать, что рост удельного веса государственных и муниципальных предприятий в общем объеме промышленной продукции в ряде регионов, возможно, связан с усилением влияния органов власти субъектов РФ на отношения собственности во второй половине 90-х гг. Такое влияние оказывалось двумя основными путями.

Во-первых, через изменение соотношения между промышленными предприятиями определенных организационно-правовых форм, в основе чего лежат тесно связанные между собой процесс банкротства, имеющий своим следствием переход активов частных предприятий в субфедеральную и муниципальную собственность, и создание новых предприятий собственности субъектов РФ.

Во-вторых, без изменений в организационно-правовых формах хозяйствующих субъектов посредством оказания селективной поддержки избранным государственным и муниципальным предприятиям. Определенное значение могло иметь и распределение госзаказа, финансируемого из федерального бюджета.

Общим фоном развития этой тенденции является кризис многих приватизированных предприятий, где вследствие либо формального характера изменения собственности, либо затянувшейся борьбы за контроль производство продолжало стремительно деградировать, и практически полное отсутствие в индустрии новых предприятий, созданных изначально частным капиталом в последнее десятилетие.

Закономерен вопрос о том, связана ли обсуждаемая тенденция некоторого повышения удельного веса государственных и муниципальных предприятий в общем объеме промышленной продукции в ряде регионов с персональными изменениями руководства и их политической ориентацией.

Из 28 регионов страны, где в 1995–1997 гг. в результате выборов сменились главы администраций⁴, доля негосударственного сектора в общем объеме промышленного производства в 1999 г. по сравнению с 1995 г. уменьшилась (хотя бы и незначительно) только в 14, причем в трех из них были избраны кандидаты, лояльные федеральному центру, или представители так называемой «третьей силы» (в остальных – кандидаты, выдвинутые левой оппозицией). В приведенной выше группе из 12 регионов, где

⁴ Без учета автономных округов (данные о промышленном производстве за 1999 г. имеются только по Чукотке), и нескольких регионов, где первые выборы глав администраций состоялись в 1993 г.

сокращение доли негосударственного сектора составило значимую величину (более чем на четыре процентных пункта), в 1995-1997 гг. в ходе выборов сменились главы администраций только трех регионов (в двух из них новыми руководителями были избраны кандидаты, выдвинутые оппозицией).

Таким образом, вывод о прямой взаимосвязи тенденций развития частного сектора в промышленности с персональными изменениями в руководстве регионов и его политической ориентацией находит весьма слабое подтверждение. Достаточно очевидно, что потенциальные возможности вновь избранных руководителей субъектов РФ уменьшить удельный вес негосударственного сектора в экономике своих регионов были крайне невелики ввиду завершения к 1995–1996 гг. формальной приватизации основной массы предприятий, риска обострения противоречий с федеральным центром, наличия интересов бизнес-структур общероссийского значения, находящихся за пределами влияния местной власти, не говоря уже о необходимости постоянно заниматься текущими проблемами своих, как правило, депрессивных территорий.

Межрегиональная дифференциация структуры собственности, сложившаяся к началу нового этапа рыночных реформ в России

Как было показано выше, структура собственности в России на уровне регионов на протяжении 90-х гг. постоянно менялась, причем после 1997 г. не только в направлении разгосударствления экономики. Закономерен вопрос о том, какова была типология российских регионов в этой сфере накануне нового этапа преобразований, начало которого по общей оценке датируется 1999–2000 гг. и было ознаменовано важными изменениями в политической ситуации (избрание нового состава парламента и президента, уменьшение конфронтации между исполнительной и законодательной властями, инициативы федерального центра по реформированию управленческих структур и укреплению властной вертикали и т. д.).

В целом по стране доминирование негосударственного сектора (то есть предприятий, не относящихся к государственной и муниципальной формам собственности) к началу 2000 г. во всех отраслях было очевидным. Так, например, в промышленности по итогам 1999 г. в него входили 94,8% всех промышленных предприятий (на которых было занято 84,2% всех работников),

обеспечивших 90,6% объема промышленной продукции. В подавляющем большинстве субъектов РФ эта величина была не менее 4/5.

Наряду с этим в целом ряде субъектов РФ весомую роль в экономическом развитии продолжал играть **государственный сектор**. Исходя из статистических данных, регулярно собираемых Госкомстатом РФ, наиболее подходящими для анализа его роли представляются показатели долей в результатах хозяйственной деятельности и занятости. Доля в количестве предприятий ввиду своего виртуального характера является второстепенным показателем и при необходимости может использоваться лишь в комбинации с вышеназванными⁵.

В группе регионов-исключений по показателю доли государственных и муниципальных предприятий в совокупном **объеме промышленной продукции** (15% и более) находились Ингушетия (70,9%), Республика Алтай (49,9%), Смоленская область (42,3%), Чукотка (41,1%), Тыва (34,1%), Томская область (33%), а также пять регионов (Марий-Эл, Дагестан, Северная Осетия, Удмуртия, Хабаровский край) с величиной этого показателя от 20% до 30% и 13 регионов (Москва, Архангельская, Тверская, Кировская, Курская, Тамбовская, Пензенская области, Чувашия, Калмыкия, Кабардино-Балкария, Свердловская, Новосибирская, Еврейская автономная области), где его значение составило 15-20%.

Роль государственных и муниципальных предприятий в совокупной **занятости в промышленности** была более весомой, чем по России в целом (1/5 и более общей численности работников), в Чукотском автономном округе (64,2%), Ингушетии (61,4%), Архангельской области, Северной Осетии и Тыве (40–41%), Калмыкии, Дагестане и Томской области (30–31%), а также еще в 16 регионах (Мурманская, Смоленская, Тамбовская, Пензенская области, Марий-Эл, Мордовия, Чувашия, Татарстан, Башкортостан, Удмуртия, Свердловская, Новосибирская, Омская области, Республика Алтай, Якутия, Хабаровский край) (20–30%).

Роль предприятий и организаций государственного сектора в строительном комплексе была не столь однозначна: небольшой удельный вес в объеме выполненных подрядных работ (11,8%) и более гораздо более весомый – в объеме проектно-изыскательских работ (31%).

⁵ Весь дальнейший анализ ввиду отсутствия данных по промышленному производству за 1999 г. в разрезе автономных округов (за исключением Чукотского) проводится без учета показателей по этим субъектам РФ, несмотря на то, что они имеются по строительству и торговле.

По показателю доли предприятий и организаций государственной формы собственности (без муниципальной) в совокупном **объеме подрядных работ** (20% и более) лидировали Еврейская автономная область (42,3%), Костромская область и Дагестан (по 40,1%). В шести регионах (Калмыкия, Удмуртия, Тыва, Читинская область, Чукотский автономный округ, Хабаровский край) этот показатель составлял от 30% до 40%, еще в 16 (Карелия, Мурманская, Калининградская, Ленинградская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Саратовская области, Марий-Эл, Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Курганская область, Республика Алтай, Алтайский и Приморский края) – 20–30%.

Показатели доли предприятий и организаций государственной формы собственности (без муниципальной) в совокупном **объеме проектно-исследовательских работ** были наиболее высокими в Ингушетии (весь объем), Красноярском крае (72%), Марий-Эл (65%), Хакасии (63%), Ленинградской (53%) и Читинской (51%) областях, Ставропольском крае и Якутии (по 50%). В десяти регионах (Москва, Владимирская, Саратовская области, Чувашия, Башкортостан, Алтайский край, Кемеровская область, Тыва, Магаданская область) этот показатель составлял от 40% до 50%, еще в пяти регионах (Архангельская, Новгородская, Смоленская, Тамбовская, Курганская области) – 35–40%.

В том же 1999 г. по стране в целом предприятия негосударственного сектора обеспечили 95% общего **оборота розничной торговли**.

Исключение составляли Чукотский автономный округ (38,5%) и Тыва (24,9%), где доля государственной и муниципальной торговли была максимальной, а также 12 других регионов (Брянская, Тверская, Ульяновская, Кировская области, Марий-Эл, Мордовия, Чувашия, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Удмуртия, Якутия, Хабаровский край), где этот показатель колебался от 1/10 до 1/5 общего объема розничного товарооборота.

По показателю доли **оборота оптовой торговли**, приходящейся на государственные и муниципальные предприятия, лидировали Дагестан (86,8%), Северная Осетия (82%), Еврейская автономная область (63,8%), Тыва (49%), Калмыкия (43%), Якутия (41,5%), Псковская область (27,7%). Еще в девяти регионах (Тверская, Ярославская, Ульяновская области, Татарстан, Адыгея, Удмуртия, Чукотский автономный округ, Амурская, Сахалинская области) данный показатель составил от 10% до 20% (при общероссийской величине в 1999 г. в 3,5%).

Анализируя в совокупности всю информацию о доле государственного сектора по вышеупомянутым отраслям экономики в целом, можно конста-

тировать, что в наибольшей степени государство участвует в хозяйственной деятельности в Марий-Эл, Чувашии, Калмыкии, Дагестане, Удмуртии, Тыве, Якутии, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе и Хабаровском крае. В этих регионах вклад государственных и муниципальных предприятий в хозяйственную деятельность был большим, чем в среднем по стране, и в промышленности, и в строительстве, и в торговле (не менее чем по одному из вышеназванных показателей в каждой из отраслей).

Несколько меньшей, но также довольно значительной является роль государства в качестве непосредственного субъекта экономики в Москве, Мурманской, Архангельской, Смоленской, Тверской, Кировской, Тамбовской областях, Мордовии, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Татарстане, Башкортостане, Республике Алтай. В этих регионах удельный вес государственных и муниципальных предприятий был выше, чем в среднем по стране, помимо промышленности (хотя бы по одному из показателей), также и как минимум по одному из показателей, характеризующих строительство либо торговлю.

Выделив группу регионов, характеризующихся к концу первого десятилетия рыночных реформ более значительной, чем в среднем по стране, степенью непосредственного участия государства в хозяйственной деятельности, логично выявить территории, находящиеся на другом полюсе, – с **преобладанием частного сектора**.

Здесь необходимо указать на то, что используемая Госкомстатом РФ классификация форм собственности включает в себя помимо государственной и муниципальной частную собственность, собственность общественных объединений, смешанную российскую и смешанную иностранную собственность.

При анализе ситуации в конкретных отраслях экономики данная классификация используется с различной степенью полноты. Так, статистические данные по промышленности (триада показателей: предприятия, продукция, занятость) и розничному товарообороту, исходя из признака формы собственности, давались в разрезе: государственная и муниципальная собственность (в совокупности) и негосударственная (включая в себя все остальные формы)⁶. В строительстве выделяются государственная, частная

⁶ В 1999 г. применительно к промышленному производству помимо государственной и муниципальной форм собственности (в совокупности) стали выделяться частная собственность и собственность общественных объединений (организаций).

и смешанная российская формы собственности (прочие по причине своей незначительности опускаются), в оптовой торговле – государственная и муниципальная собственности (в совокупности), частная, смешанная российская и другие формы (в совокупности).

Как следует из используемых Госкомстатом РФ подходов, негосударственный сектор экономики в широком смысле включает предприятия частной и смешанной формы собственности.

Определение частной собственности, используемое в российской статистике, довольно просто – имущество, принадлежащее на праве собственности гражданам или юридическим лицам. Сложнее обстоит с понятием смешанной собственности.

«Смешанная российская собственность» определяется Госкомстатом РФ как имущество, принадлежащее на праве собственности российскому юридическому лицу и основанное на объединении имущества различных форм российской собственности⁷. Разумеется, при такой дефиниции довольно трудно выделить в общей массе хозяйствующих субъектов предприятия и организации с долей государства в капитале, хотя соображения элементарной логики подсказывают, что именно они составляют костяк массива «смешанной российской собственности». Вероятно, это соображение привело к принятию изменения N 1199 в Общероссийский классификатор форм собственности (ОК-027-99). Вместо «смешанной российской собственности» в статистической отчетности должны выделяться смешанная российская собственность с долей федеральной собственности, смешанная российская собственность с долей собственности субъектов РФ, смешанная российская собственность с долей муниципальной собственности, а также прочая смешанная российская собственность без доли государственной собственности (о муниципальной в этом контексте почему-то ничего не сказано). Тем не менее пока официальная российская статистика использует категорию «смешанной российской собственности» без этих дополнительных классификаций.

Исходя из общей логики рыночных преобразований в России в 90-е гг., к частной форме собственности следует относить хозяйственные единицы,

⁷ См.: Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 2000. С. 297. Государству могут принадлежать акции (доли, паи) и в компаниях с участием зарубежного капитала (совместные предприятия, предприятия, работающие по соглашениям о разделе продукции, и т. п.), попадающие под категорию смешанной иностранной собственности. Однако ее роль в российской экономике вряд ли является значительной.

изначально созданные частным капиталом, и полностью приватизированные предприятия, к смешанной форме собственности – приватизированные и вновь созданные предприятия с сохраняющимся участием государства в капитале в виде акций (долей, паев). При этом необходимо учитывать, что к концу 90-х гг., несмотря на осуществление широкомасштабной программы приватизации и бурное развитие частного капитала, государство сохранило серьезные имущественные позиции в экономике не столько в организационно-правовой форме государственных (муниципальных) унитарных предприятий, сколько через участие в капитале акционерных обществ, созданных на базе крупных и средних предприятий в ходе корпоратизации посредством закрепления контрольного пакета акций и выпуска «золотой акции».

Поэтому в качестве критерия развития частного сектора в том или ином регионе целесообразно взять показатели вклада в результаты хозяйственной деятельности не всего негосударственного сектора, а предприятий собственно частной формы собственности.

По итогам 1999 г. в целом по стране к частной форме собственности в индустрии относилось 88,4% всех промышленных предприятий (на которых было занято около 40% всех работников), обеспечивших, однако, только примерно 30% объема промышленного производства.

Показатель доли предприятий частной формы собственности в общем количестве всех промышленных предприятий является не слишком пригодным для анализа дифференциации реформы собственности в регионах, поскольку только в 25 субъектах РФ он был менее 80%. Как и при анализе роли государственного сектора, гораздо более важными представляются показатели доли предприятий частной формы собственности в объемах выпуска продукции и занятости.

По показателю удельного веса частных предприятий в *объеме промышленного производства* в группу лидеров входили Камчатская область (84%) и Карачаево-Черкесия (81,6%). Далее следовали Белгородская (71,5%) и Псковская (70,8%) области, Адыгея (68%) и Воронежская область (61%). Еще в 12 регионах этот показатель составлял от 50 до 60% (Ленинградская, Брянская, Владимирская, Ивановская, Костромская, Московская, Тверская, Курская, Тамбовская области, Краснодарский и Алтайский края, Сахалинская область).

По показателю доли частных предприятий в *численности занятых в индустрии* лидировали Белгородская область и Карачаево-Черкесия (72,6%). В восьми регионах (Псковская, Воронежская области, Адыгея,

Ставропольский и Алтайский края, Хакасия, Камчатская, Сахалинская области) этот показатель составлял от 60% до 70%, еще в десяти (Брянская, Ивановская, Костромская, Смоленская, Тверская, Нижегородская, Курская, Тамбовская, Саратовская области, Краснодарский край) – от 50 до 60%.

В строительстве по показателю удельного веса предприятий частной формы собственности в **общем объеме подрядных работ** группу регионов-лидеров образовали Архангельская, Псковская, Орловская, Белгородская, Воронежская, Волгоградская области, Адыгея, Ингушетия, Челябинская и Кемеровская области (70–80%). Еще в 23 регионах (Карелия, Коми, Мурманская, Калининградская области, Санкт-Петербург, Москва, Московская, Владимирская области, Чувашия, Кировская, Нижегородская, Липецкая, Тамбовская, Саратовская области, Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская, Пермская, Свердловская области, Республика Алтай, Алтайский край, Омская, Томская области) величина достигала от 60 до 70% (в целом по России – 57,5%).

По показателю доли частных предприятий в **общем объеме проектно-исследовательских работ** в строительстве лидировали Карелия (89%), Бурятия (87%), Рязанская (86%), Тюменская (84%) и Свердловская (83%) области. Далее следовали семь регионов (Вологодская, Мурманская, Брянская области, Дагестан, Оренбургская, Пермская, Иркутская области) с величиной этого показателя 70–80%, 12 регионов (Архангельская, Новгородская, Псковская, Калининградская, Московская, Тверская, Ярославская, Кировская, Белгородская, Пензенская области, Карачаево-Черкесия, Челябинская область) – с величиной 60–70% и 11 регионов (Коми, Костромская, Орловская области, Мордовия, Воронежская, Тамбовская, Астраханская области, Адыгея, Удмуртия, Тыва, Магаданская область) – с величиной 50–60% (в целом по России – 33%).

В **оптовой торговле**⁸ доля предприятий частной формы собственности в обороте по России в целом составила 45,3%. На этом фоне выделялись Магаданская, Архангельская, Ленинградская, Нижегородская и Воронежская области (90–98%). Далее следовали восемь регионов (Мурманская, Брянская, Ростовская области, Ставропольский край, Челябинская область, Красноярский и Приморский края, Сахалинская область) с величиной 80–90%, 11 регионов (Карелия, Владимирская, Кировская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Новосибирская, Иркутская области, Алтайский и

⁸ В данных по розничной торговле предприятия частной формы собственности среди всех негосударственных не выделяются.

Хабаровский края, Камчатская область) с величиной 70–80%, 11 регионов (Вологодская, Калужская, Ярославская области, Чувашия, Белгородская, Курская, Волгоградская области, Краснодарский край, Башкортостан, Томская, Читинская области) с величиной 60–70%, восемь регионов (Калининградская, Тверская, Ульяновская области, Калмыкия, Республика Алтай, Курганская, Пермская, Амурская области) – с величиной 50–60%.

Комплексный анализ приведенной информации о доле частного сектора по всем вышеупомянутым отраслям экономики позволяет констатировать, что по формальному количественному критерию (вкладу в результаты хозяйственной деятельности) в наибольшей степени он развит во Владимирской, Нижегородской, Белгородской, Воронежской, Саратовской областях, Краснодарском, Ставропольском и Алтайском краях. В этих регионах на частный сектор пришлось не менее половины индустрии по показателям объемов производства или занятости (или обоим показателям), 60% объема выполненных подрядных работ (параллельно с этим в ряде регионов не менее половины выполненных проектно-изыскательских работ), половины оборота оптовой торговли. К этим субъектам РФ примыкают Ленинградская, Псковская, Брянская, Костромская, Московская, Тверская, Курская, Тамбовская области, Адыгея, Карачаево-Черкесия, Камчатская, Сахалинская области. В этих регионах частные предприятия обеспечили не менее половины объемов промышленного производства или занятости (или оба показателя одновременно), а также либо не менее 60% объема выполненных подрядных работ, либо не менее половины объема выполненных проектно-изыскательских работ, либо половины оборота оптовой торговли (при различных сочетаниях по показателям строительства и оптовой торговли, но не менее чем по одному показателю).

* * *

Изучение межрегиональной дифференциации структуры собственности в России к началу 2000 г. дало следующие результаты. Сквозной анализ вклада предприятий в результаты хозяйственной деятельности по трем отраслям (промышленность, строительство, торговля) позволил выделить две группы территорий, обладающие полярными характеристиками с точки зрения структуры собственности.

В группе регионов с наибольшим участием государства в хозяйственной деятельности в качестве непосредственного участника очевидным образом преобладают национально-территориальные образования (большинство бывших автономий Северного Кавказа, Поволжья, Урала, Сибири и Дальнего Востока). Причина этого состоит в том, что органы власти этих субъектов РФ имеют

большие (относительно краев и областей) возможности оказывать влияние на структуру производства товаров, работ и услуг в своих регионах посредством сохранения в региональной собственности ряда предприятий вместо их потенциально возможной приватизации, создания новых унитарных субфедеральных предприятий, стимулирования объемов производства и занятости на предприятиях такого рода в рамках локальной структурно-промышленной политики посредством загрузки мощностей госзаказом как федерального (за счет лоббирования в столице), так и местного значения, оказания им финансовой поддержки из бюджета. К тому же часть из этих регионов имеет сложные природно-климатические условия, из чего вытекает необходимость иметь специальных субъектов хозяйствования по обеспечению жизнедеятельности, например, по так называемому «северному завозу» (Якутия, Чукотка).

В этой же группе находятся регионы, где сохранение за государством сильных позиций в непосредственном ведении хозяйственной деятельности было обусловлено специализацией местной экономики (например, значительный удельный вес оборонной промышленности) и замедленным ходом приватизации по политическим или иным причинам (Москва, Смоленская, Тверская, Кировская, Тамбовская области). В таких регионах, как Архангельская, Мурманская области, Хабаровский край сохранение относительно большого удельного веса государственных предприятий было вызвано сочетанием целого ряда факторов.

В целом это согласуется с результатами анализа дифференциации приватизационного процесса на региональном уровне (глубина малой приватизации, распространение процедур сохранения за государством имущественного контроля над корпоративным сектором в постприватизационный период и т. п.), проведенного в рамках названного исследования.

Состав находящейся на противоположном полюсе группы регионов, где частные предприятия контролируют в различных комбинациях более половины основных несельскохозяйственных отраслей реального сектора, еще более неоднороден. В нее вошли субъекты РФ, бывшие на протяжении 90-х гг. примерами реализации самых различных вариантов экономико-политической ситуации. Так, наряду с регионами, имевшими устойчивый имидж демонстративно-реформаторских (Нижегородская и Сахалинская области в первой половине 90-х гг. и Саратовская – во второй половине 90-х гг.), в нее вошли и регионы прямо противоположной политической ориентации со значительной долей агропромышленного комплекса в экономике, включая откровенно депрессивные (Псковская, Брянская, Костромская, Тверская, Воронежская, Курская, Тамбовская области, Адыгея, Карачаево-Черкесия, Краснодарский, Ставропольский, Алтайский

края). Промежуточное положение занимают Ленинградская, Московская, Владимирская и Камчатская области. Особняком в этом ряду стоит Белгородская область, явившая пример грамотной экономической политики и наиболее удачный пример адаптации экономики к новому рыночному окружению среди регионов так называемого «красного пояса» европейской части России.

Все остальные субъекты РФ, не вошедшие в две вышеуказанные группы, образуют большой массив регионов, в экономике которых большую роль играют предприятия смешанной собственности⁹. Более подробная классификация внутри этого массива на основе анализа формальной и реальной степени разгосударствления таких предприятий является самостоятельной задачей, выходящей за рамки данного исследования.

Интерпретация полученных результатов во многом находится в русле выводов о соотношении формальной и содержательной сторон реформы отношений собственности, сделанных по результатам кластерного анализа по степени доминирования негосударственного сектора в регионах России в рамках проекта ИЭПП-СЕРРА¹⁰.

⁹ Интересными антиподами этого большого массива регионов можно считать Тверскую и Тамбовскую области, которые одновременно вошли в группы территорий с большей, чем в среднем по России, степенью участия государства в хозяйственной деятельности и с наибольшим удельным весом частного сектора, что свидетельствует о минимальной роли предприятий всех остальных форм собственности, прежде всего смешанной.

¹⁰ При этом необходимо иметь в виду, что объектом выполненного анализа была не вся экономика регионов, а лишь те ее отрасли, за которыми на этом уровне Госкомстат РФ ведет постоянное статистическое наблюдение (промышленность, строительство, торговля). В дальнейшем построение более точной типологии российских регионов с точки зрения структуры собственности требует учета следующих факторов: 1) получение информации о вкладе того или иного сектора в результаты хозяйственной деятельности по всем отраслям, образующим ВРП, и ее агрегирование; 2) рассмотрение результатов хозяйственной деятельности региональной экономики по формам собственности в комплексе со структурой имеющегося капитала (основных фондов) и инвестиционного процесса (включая источники финансирования); 3) учет таких аспектов реформирования отношений собственности, как преобразования в сельском хозяйстве, развитие малого предпринимательства, ситуация в финансово-кредитной сфере (прежде всего, в банковском секторе), присутствие холдинговых структур национального масштаба; 4) анализ возможностей контроля и влияния государства на негосударственный сектор экономики в формальном (через закрепленные пакеты акций и «золотую акцию») и неформальном (взаимное влия-

Опережающее развитие частного сектора, если исходить из формальных количественных критериев, не стало предпосылкой быстрого преодоления кризиса. Доминирование предприятий частной формы собственности в той или иной отрасли не обязательно является гарантией качественной зрелости частного сектора в плане его способности обеспечить поступательное развитие экономики региона. Гораздо более значимыми являются стартовые условия, имевшиеся перед началом рыночных реформ, воздействие макроэкономических и политической факторов.

ние бизнеса и власти, преференции, управление финансовыми потоками, процессом банкротств и т. д.) аспектах.

Т. Гудфеллоу, Г. Мальгинов, А. Радыгин, Г. Свейн

Реформирование отношений собственности в России в 2000–2001 гг.: приватизация и проблемы управления предприятиями государственного сектора экономики¹

Подходы к решению постприватизационных проблем и возможная политика в области отношений собственности на федеральном уровне

Постепенное преодоление последствий финансово-экономического кризиса 1998 г. на основе возобновления экономического роста явилось главным содержанием развития России в последние три года. Новый этап экономических преобразований реформ, началом которого можно считать середину 2000 г., актуализировал необходимость и возможность достижения целей модернизации отечественного хозяйства и решения социальных проблем. Практически общепризнанным стало мнение о том, что это невозможно без преодоления слабости государства и более качественного выполнения им своих функций.

Применительно к сфере имущественных отношений государственное регулирование экономики может быть условно разделено на две основных составляющих: 1) управление (участие в управлении) государственной собственностью; 2) регулирование деятельности хозяйствующих субъектов всех форм собственности. Второе направление, включающее вопросы создания благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата посредством защиты прав собственности (прежде всего, акционеров (инве-

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования в рамках проекта «Трансформация отношений собственности: сравнительный анализ российских регионов и общие проблемы становления новой системы прав собственности в России», выполненного авторским коллективом: *А.Д.Радыгин, Р.М.Энтов, А.Д.Юдин, Г.Н.Мальгинов, Ю.Г.Грицун, В.В. Бондарев, Ольга Предеина, Гарри Свейн и Трой Гудфеллоу.*

сторов) и кредиторов), развития всего спектра финансовых рынков, рынка земли и недвижимости, образует самостоятельную проблематику, далеко выходящую за рамки данной работы.

Существующий подход правительства к управлению государственной собственностью и оценка приватизационной программы

Одобренная Правительством России летом 2000 г. программа («Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу») обоснованно исходит из того, что в сегодняшних условиях основными направлениями политики государства в области управления государственным имуществом могут считаться:

- повышение эффективности управления государственным имуществом, остающимся в собственности государства;
- приватизация значительной части государственного имущества.

При этом выделяются три основных типа объектов такой политики: 1) государственные предприятия; 2) хозяйственные общества с участием государства; 3) недвижимость. В соответствии с таким набором объектов предложена и программа конкретных мероприятий.

В отношении государственных предприятий – их преобразование в акционерные общества со 100% акций, находящихся в федеральной собственности, или внесение в уставный капитал другого акционерного общества, более 75% акций которого в свою очередь также находятся в федеральной собственности (с отказом от использования права хозяйственного ведения). В отношении хозяйственных обществ с участием государства – оптимизация участия государства в хозяйственных обществах на основе принятия решений о дальнейшем закреплении акций хозяйственного общества в государственной собственности, передачи акций в собственность на субфедеральный или муниципальный уровень, продажи таких акций или ликвидации общества как такового (в случае продолжения закрепления акций хозяйственного общества в государственной собственности предусматривается четкая формулировка целей такого участия государства в капитале и способов их достижения в договоре с управляющим).

Более развернутой является программа мер по управлению принадлежащим государству недвижимым имуществом. Она включает в себя формирование полного реестра федеральной недвижимости, четкое разграничение и координацию полномочий всех государственных органов,

задействованных в этом процессе (с установлением для всех субъектов Российской Федерации единого порядка принятия решений об использовании федеральной недвижимости), применение механизма рыночной оценки при использовании недвижимости (с выравниванием ставок арендной платы, взимаемой за использование государственной недвижимости, со ставками, сложившимися на рынке); ревизия и введение жесткого контроля над использованием недвижимости государственными предприятиями и учреждениями (целевой характер, ориентация на рыночные ставки аренды, характер льгот, возможности изъятия), создание правовой базы по механизму распоряжения федеральным имуществом, включая отработку вопроса по возмещению расходов на осуществление управления им; кадровое обеспечение.

Предложенная в Программе правительства стратегия приватизации государственного имущества носит общий характер, содержит лишь общий сценарный прогноз и отдельные базовые принципы, в качестве которых заявлены необходимость принятия нового закона о приватизации, подходы к изменению прав собственности на объекты интеллектуальной собственности и земельные участки, регулирование участия в приватизации иностранного капитала. В большой степени они нашли свое законодательное воплощение с принятием новых Земельного кодекса и закона о приватизации к началу 2002 г., о чем будет сказано ниже. Основной вопрос, который встает в связи с этим, – как эти документы будут работать на практике и какое влияние оказывать на социально-экономическую ситуацию в России.

Давая общую оценку содержащимся в программе российского правительства подходам по управлению государственной собственностью, необходимо отметить, что в целом она опирается на закономерную для рыночных преобразований логику оптимизации структуры собственности, преимущественно путем сокращения количества объектов, находящихся в собственности государства, в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста. Вместе с тем она может столкнуться с объективно существующими, серьезными противоречиями, обозначившимися еще на этапе денежной приватизации в 1995–1998 гг., важнейшими из которых являются:

- противоречие между необходимостью обеспечить максимизацию бюджетных доходов за счет продажи государственного имущества (пакетов акций и целых предприятий) и отсутствием адекватного платежеспособного спроса (особенно по убы-

точным и малорентабельным предприятиям), а также прямой угрозой краха фондового рынка;

- противоречие между теоретической возможностью продажи наиболее привлекательных предприятий (или пакетов их акций) и практической неэффективностью продаж ввиду очевидной недооценки их активов и лоббирования со стороны крупных финансовых групп, различных ведомств и органов управления под видом структурно-правовых реорганизаций.

Проблема заключается в том, что основная масса оставшейся у государства собственности представлена либо объектами, недостаточно привлекательными для основной массы российских частных инвесторов по причине необходимости осуществлять крупные инвестиции, либо очень привлекательными объектами (например, контрольные или блокирующие пакеты акций в монополиях общенационального значения), продажа которых если и возможна, то только по адекватной рыночной цене при наличии определенных предпосылок.

Даже если политические условия позволят устранить второе из вышеуказанных противоречий (определенные указания на это дает практика последних лет) и государство не будет стремиться к максимизации бюджетных доходов по ряду категорий имущества, то проблема отсутствия адекватного платежеспособного спроса (особенно по убыточным, малорентабельным и просто капиталоемким предприятиям с определенной специализацией) может стать в полный рост, так же как и угроза потрясений на фондовом рынке.

Поэтому чрезмерно оптимистичными и радикальными кажутся и количественные оценки, содержащиеся в сценарном прогнозе приватизации государственной собственности. Предлагаемое сокращение государственного сектора к 2004 г. до 1,5–2,5 тыс. федеральных предприятий означает приватизацию примерно 3–3,5 тыс. ед. ежегодно. Сама по себе эта цифра кажется не столь значительной, однако ее целесообразно сравнить с количеством приватизированных предприятий (объектов) в период денежной приватизации: 1995 г. – 10152 ед., 1996 – 4997 ед., 1997 – 2743 ед., 1998 – 2129 ед., 1999 – 1536 ед., 2000 г. – 2274 ед. При этом необходимо иметь в виду то, что официальная статистика включает в эту величину приватизацию предприятий и объектов всех видов государственной и муниципальной собственности (не только федеральной), значительную часть которых составляют сделки по выкупу недвижимости и земельных участков под ранее приватизированными предприятиями. Иллюстрацией реальных темпов и

пропорций приватизации на федеральном уровне могут служить итоги 2001 г., когда из 2287 приватизированных предприятий (объектов) только 125 относились к федеральной собственности, а более 60% всех объектов приходилось на продажу недвижимости и земельных участков в составе имущественного комплекса приватизированных предприятий. К тому же обязательными предпосылками реализации данного сценария являются полное прекращение создания государственных предприятий в эти годы, серьезная корректировка инструментария приватизации, а в ряде случаев и осуществление затратных предпродажных процедур. Разумеется, количественное уменьшение размеров государственного сектора возможно не только через приватизацию, но и посредством принудительной интеграции прошедших акционирование предприятий в холдинговые структуры. Однако эта схема носит в значительной степени штучный характер, поскольку сильно зависит от специфики отрасли и оставшихся в собственности государства активов.

Сценарный прогноз приватизации государственной собственности связывает сокращение количества государственных предприятий и учреждений с размерами финансирования государством (в виде прямого бюджетного финансирования и оплаты госзаказа), что, в общем, нельзя признать верным. В развитых рыночных экономиках исполнителями государственного заказа являются предприятия всех форм собственности. Более того, для компаний, представляющих частный сектор, на протяжении вот уже многих десятилетий он считается особенно выгодным, а его распределение происходит в жесткой конкурентной борьбе. Настоящая же проблема состоит в степени зрелости субъектов хозяйствования в российском негосударственном секторе, их способности выполнять те или иные задачи общенационального значения, в четком соотнесении таких задач с общеэкономической стратегией развития страны. Подход, однозначно связывающий количество государственных предприятий и учреждений с финансовыми возможностями государства, может быть применен только в отдельных случаях.

Заявленный в правительственном документе принцип одновременности отчуждения объекта недвижимости и занятого им земельного участка в принципе является верным. В большой степени он является продолжением заявленного в контексте мер по управлению принадлежащим государству недвижимым имуществом подхода, предусматривающего изменение существующего механизма продажи недвижимости, при котором приоритетное право на приобретение недвижимости по низким ценам принадлежит ограниченному кругу лиц в соответствии с законодательством о приватизации.

Указанное право предлагается сохранить, но на ограниченный срок с переходом к определению цены продажи на основании рыночной оценки.

Во многом эти подходы воплотились в новых Земельном кодексе и законе о приватизации, принятых в 2001 г. При этом необходимо учитывать, что практическое применение этих нормативно-правовых актов будет происходить в среде, где уже имеют место многочисленные ситуации исключения из данного правила. Так, весьма многочисленной является группировка уже созданных в ходе приватизации акционерных обществ (АО), которые до сих пор не выкупили занимаемые земельные участки.

Прямая реализация вышеуказанных подходов возможна лишь в отношении довольно небольшой группы полностью государственных предприятий с прицелом на приватизацию путем продажи единого имущественного комплекса или формирования новых бизнесов на высвобождаемых площадях и оборудовании ликвидированных государственных предприятий. По сути, можно говорить о тесной взаимосвязи и взаимозависимости приватизации государственного имущества и мер по управлению принадлежащим государству недвижимым имуществом в части создания условий для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики путем максимального вовлечения недвижимости в гражданский оборот (включая предоставление инвесторам на максимально льготных условиях объектов незавершенного строительства). Большинство из них являются абсолютно необходимыми, но весьма сложными в практической реализации. Особенно это относится к внедрению новых рыночных механизмов распоряжения федеральным имуществом, таких, как залог, доверительное управление, внесение прав пользования в уставный капитал.

В известной конкретизации нуждается тезис о том, что земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования должны предоставляться только организациям, финансируемым из бюджета, и гражданам для использования в некоммерческих целях. В сегодняшних российских реалиях нередки ситуации, когда организации, получающие недостаточное бюджетное финансирование, имеют сторонние доходы как легального, так и теневого характера. Явления скрытой коммерциализации охватили значительную часть учреждений социальной сферы. Однако едва ли это должно стать причиной лишения их возможностей постоянного пользования занимаемыми земельными участками. Критерий целей деятельности, по-видимому, был бы более справедлив.

*Оценка политики в отношении субъектов хозяйствования
государственной собственности на микроэкономическом уровне*

В отличие от управления (включая путь приватизации) недвижимым имуществом, объектом которой выступают определенные материальные активы (здания, помещения, земельные участки), имущественная политика государства в отношении предприятий, полностью (государственные унитарные предприятия) или частично (хозяйственные общества с государственной долей в капитале) принадлежащих государству, имеет очень существенную специфику, поскольку она имеет дело с уже существующими юридическими лицами на базе единых имущественных комплексов, ведущими текущую хозяйственную деятельность и занимающими определенные позиции на рынке товаров и услуг. Разумеется, в случае ликвидационных процедур в отношении того или иного предприятия возможна аналогия с продажей недвижимости, но в сегодняшних условиях это является скорее исключением, чем правилом.

Базовым подходом правительственной программы по отношению к **государственным унитарным предприятиям (ГУП)** является их ускоренная корпоратизация. Она исходит из тезиса о полной (за исключением объектов, обеспечивающих национальную безопасность) приватизации в отраслях, имеющих потенциал выживания и роста с привлечением в них отечественных и иностранных инвестиций и оборотом акций соответствующих компаний на рынке ценных бумаг. Завершение программы преобразования государственных унитарных предприятий в акционерные общества со 100% акций, находящихся в федеральной собственности, ожидалось к концу 2001 г.

С чисто формальной точки зрения реализация такого подхода должна упростить их приватизацию. В то же время необходимо иметь в виду, что поспешная корпоратизация государственных унитарных предприятий неизбежно сужает поле реструктуризационной приватизации, когда предприятие продается как единый имущественный комплекс – производственное оборудование вместе со зданиями, сооружениями, помещениями и занимаемым земельным участком (распространенный вариант приватизации в бывшей ГДР). Преобразование же его в АО с большой долей вероятности приведет к появлению проблем разбиения акционерного капитала на пакеты для продажи и их стоимостной оценки. Разумеется, нельзя исключать варианта реализации реструктуризационной схемы приватизации путем ликвидации государственного предприятия и формирования на высвобожденных площадях и оборудовании новых бизнесов.

Другим аргументом в пользу скорейшего преобразования госпредприятий в АО со 100% акций, находящихся в собственности государства, является слабая реализация государством своих функций как собственника. Однако в условиях российской переходной экономики, где многие приватизированные предприятия не демонстрируют ожидаемой эффективности и управляемости даже новыми собственниками из частного сектора, трудно ожидать того, что простая смена организационно-правовой формы в рамках государственного сектора окажет быстрое положительное воздействие на состояние предприятия. Ярким примером тому являются проблемы, характерные для крупнейших акционерных обществ с участием государства².

Глубоко ошибочным для решения вопроса о приватизации того или иного предприятия является и объединение в один классификационный признак наличия «потенциала выживания и роста». Хозяйственная практика 90-х гг. убедительно показала, что это различные критерии, не говоря уже о таких общеизвестных истинах, как крайне незначительный объем инвестиций со стороны даже в самые привлекательные российские компании, акции которых только и котируются на фондовом рынке. Такая перспектива является более чем сомнительной применительно к предприятиям, находящимся в настоящий момент в полной собственности государства.

Исходя из этого, более обоснованной представляется заложенная в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (сентябрь 1999) ориентация на постепенное уменьшение количества государственных и муниципальных унитарных предприятий и параллельную реализацию комплекса мер по улучшению управления ими. Она включает:

² По меньшей мере неочевидным является достижение значимого эффекта от планируемого преобразования федерального железнодорожного транспорта, находившегося в рамках МПС, в акционерное общество «РЖД» со 100% государственным капиталом. Электроэнергетика и газовая отрасль, прошедшие стадию корпоратизации еще в 1992 г. и объединенные в крупнейшие холдинги (РАО «ЕЭС России» и «Газпром») с контрольными пакетами акций, принадлежащими государству, так и не продемонстрировали существенно более высокой эффективности по сравнению с железными дорогами, которые, в свою очередь, так же, как холдинги, осуществляли внутренние изменения в рамках программы реформ в области естественных монополий. На протяжении последнего десятилетия все три отрасли имели схожие проблемы: непрозрачность финансовых потоков, перекрестное субсидирование, близкое к критическому старение основных фондов.

Определение:

- круга и количества унитарных предприятий, необходимых для выполнения государственных функций;
- целей государства применительно к каждому предприятию и учреждению.

Установление:

- порядка отчетности руководителей унитарных предприятий и учреждений о ходе выполнения утвержденной программы (плана);
- порядка принятия управленческих решений при недостижении цели государства, невыполнении программы (плана);
- критериев и порядка перечисления части прибыли предприятия в бюджет.

Ужесточение контроля над деятельностью самих предприятий, учреждений и их руководителей.

Осуществление основных положений Программы Правительства в отношении **хозяйственных обществ с участием государства**, подавляющее большинство которых составляют **акционерные общества**, потенциально способно содействовать лучшей реализации интересов государства в сфере корпоративного управления, однако на практике очень многое будет зависеть от фактически примененного инструментария и конкретных механизмов, примеры которых и анализируются ниже.

В связи с данной проблемой представляется возможным говорить о возможности и необходимости целого набора мероприятий краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного характера. В краткосрочном плане (срок реализации – до одного года) целесообразно проводить переаттестацию государственных представителей и выявление тех АО, где они голосовали за размывание федерального пакета с анализом ситуации на этих предприятиях на предмет соблюдения законодательства. Определенные шаги в этом направлении уже предприняты. Так, в 1999 г. было заменено более 150 представителей государства в акционерных обществах.

В рамках среднесрочного временного горизонта (со сроком реализации два-три года) основным вопросом является спецификация правомочий собственности государства в различных АО в зависимости от ряда критериев, важнейшим из которых следует считать размер доли государства в уставном капитале АО. Для мажоритарных пакетов акций (от 38% уставного капитала) речь должна идти о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как стратегическому собственнику, осуществлять функции

управления, для миноритарных пакетов акций (25% и менее) – о совокупности норм и процедур, позволяющих государству, как одному из многих собственников, осуществлять функции контроля над деятельностью предприятия.

Спецификация правомочий собственности государства в различных АО в сегодняшних условиях требует решения трех частных задач: 1) придание большей четкости и регламентированности деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО посредством внесения корректив в уже действующие нормативные акты по этим вопросам (в основном вне рамок законодательства Федерального Собрания РФ); 2) введение элементарных механизмов контроля над финансовыми потоками и процессом хотя бы простого воспроизводства капитала в смешанных компаниях с участием государства в капитале, встраивание этих механизмов в схемы деятельности лиц, представляющих интересы государства в АО; 3) инвентаризация и ранжирование имеющихся в собственности государства пакетов акций в регионально-отраслевом разрезе с точки зрения исполнения доходной части бюджетов всех уровней, проведения назревших институциональных реформ, не исключая в дальнейшем и проведения более активной структурно-промышленной политики.

Принятая российским правительством в качестве перспективного документа по реформированию отношений собственности, Концепция управления государственным имуществом и приватизации при совершенствовании управления акционерными обществами с государственным участием обоснованно исходит из необходимости заключения жестких контрактов с управленцами с ответственностью за результаты деятельности, введения постоянного экономического мониторинга, реестра экономической эффективности с указанием будущих результатов функционирования предприятия, руководствуясь принципами и подходами, аналогичными описанным выше применительно к унитарным предприятиям.

Давно назревшими шагами на пути решения вышеназванных задач являются введение типовых форм отчетности представителей РФ в открытых акционерных обществах (ОАО) (октябрь 1999), решение о создании реестра показателей экономической эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП) и ОАО, акции которых находятся в федеральной собственности (январь 2000), переход к ежегодному утверждению для ФГУП и ОАО (с долей федеральной собственности более 50%) показателей экономической эффективности деятельности, контролю за их достижением и использованием имущества, определению доли

прибыли ФГУП, перечисляемой в бюджет, рекомендуемого объема дивидендов для голосования представителями РФ в органах управления ОАО (февраль 2000), регламентация порядка назначения представителей государства и их взаимодействия с Министерством имущественных отношений РФ (Минимущества РФ) и органами отраслевого управления в зависимости от размера государственного пакета акций, включая временные сроки уведомлений, подачи предложений, согласований, выдачи письменных директив, отчетов об участии в работе органов управления предприятий (март 2000).

Представляется, что дальнейшими необходимыми элементами совершенствования процесса управления пакетами акций (паями), остающимися в собственности государства, могли бы стать:

- приведение в соответствие с вышеупомянутыми документами действующего Примерного договора на представление интересов государства (утвержден в мае 1996);
- в целях минимизации проявлений оппортунистического и заинтересованного характера в поведении представителей государства отмена их (не только поверенных, но также и госслужащих) права самостоятельно принимать решение по кругу вопросов, подлежащих согласованию, в случае отсутствия указаний вышестоящих органов управления;
- решение вопроса о механизме непосредственного стимулирования работы каждого из представителей государства и поверенных путем направления им в определенных размерах некоторой части дивидендных поступлений от госпакетов акций (Концепция управления государственным имуществом и приватизации предполагает направление не менее 10% дивидендов, поступивших в бюджет по акциям, находящимся в федеральной собственности, на финансирование расходов, связанных с управлением этими акциями, но не содержит конкретных схем);
- обеспечение представления интересов государства в наиболее крупных и важных АО сотрудниками органов государственного управления, для которых эта деятельность станет основной с утверждением программы их ежегодной деятельности Правительством;
- совершенствование (определение пределов вознаграждения и возмещения издержек доверительного управляющего, реше-

ние вопроса об осуществлении лицензирования деятельности по доверительному управлению, исходя из закона «О рынке ценных бумаг», с организацией и ведением реестра доверительных управляющих) и постепенное расширение практики применения механизма доверительного управления находящимися в федеральной собственности пакетами акций предприятий, не имеющих стратегического значения;

- в целях селекции кадрового потенциала и решительного пресечения злоупотреблений введение нормы об исключении в будущем из числа представителей государства лиц, отстранявшихся от исполнения своих функций по причине недобросовестного исполнения своих обязанностей (с детальным описанием характера нарушений и следующих за этим санкций), с созданием информационной базы, где могла бы содержаться полная информация обо всех лицах, представлявших когда-либо интересы государства в АО.

Несколько более подробно необходимо остановиться на инвентаризации и ранжировании имеющихся в собственности государства пакетов акций в региональном разрезе. Ключевым пунктом вышеупомянутой Концепции в этом отношении является передача пакетов акций в собственность субъектов Федерации в зачет обязательств федерального бюджета при условии предоставления им программы развития данного предприятия.

Однако более целесообразным при решении этого вопроса является распространение на собственность субъектов Федерации, по крайней мере, в отношении тех предприятий, пакеты акций которых федеральный центр собирается передавать в регионы, всех вышеуказанных схем и механизмов управления (по аналогии с федеральными пакетами акций). Запуску этого процесса должно предшествовать тщательное изучение ситуации на предприятиях, акции которых были переданы властям регионов ранее. Необходимо увязать возможность передачи федеральных пакетов акций в собственность субъектов Федерации с количеством уже закрепленных пакетов акций по региональной собственности (включая муниципальную), сроками их раскрепления, эффективностью предыдущих продаж с включением всех этих вопросов в официальные документы по межбюджетным отношениям.

В свете инициатив федерального центра по реформированию управленческих структур и укреплению властной вертикали (пакет Указов и законопроектов Президента РФ, обнародованных в мае-июне 2000 г.) особое значение приобретают вопросы четкого разграничения компетенции Рос-

сийской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований в сфере реформирования отношений собственности, включая управление ею. Определенные возможности по организации представления интересов федерального центра на предприятиях смешанной формы собственности и контролю над качеством этого представления открываются в связи с введением института полномочных представителей Президента РФ в семи федеральных округах.

В долгосрочном плане (срок реализации – до пяти лет) речь может идти о постепенном выстраивании логичной системы управления принадлежащими государству акциями, долями, паями в акционерных обществах и иных предприятиях смешанной формы собственности на основе индивидуального подхода к каждому объекту управления и программно-целевого принципа. Это предполагает обязательное определение целей участия государства в капитале того или иного предприятия, четкую формулировку стоящих в связи с этим задач и документальную фиксацию путей воздействия на объект управления при наличии эффективных инструментов контроля.

На этом этапе, помимо основных для среднесрочного этапа целей (более или менее качественное выполнение предприятиями с участием государства в капитале своих функций, определенных при закреплении в государственной собственности пакетов акций, рост неналоговых поступлений в бюджеты всех уровней), государство могло бы преследовать ряд других целей, связанных с обеспечением устойчивых предпосылок для экономического роста.

В Концепции управления государственным имуществом и приватизации закономерно в качестве самостоятельных целей управления государственным имуществом рассматриваются стимулирование производства и его диверсификация, улучшение финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности таких предприятий, привлечение инвестиций, оптимизация управленческих затрат, осуществление институциональных преобразований в экономике. Способами их достижения определены использование пакетов акций, находящихся в собственности государства, для обеспечения кредитов и инвестиций, капитализация долгов предприятий бюджету и внесения земельных участков в уставный капитал АО с последующей продажей или передачей в доверительное управление вновь выпущенных акций, создание вертикально-интегрированных корпоративных структур, реструктуризация предприятий с выделением имущественного комплекса, необходимого для решения об-

щегосударственных задач, и продажей остального имущества, а также применение различных приватизационных процедур.

При этом необходимо принять во внимание, что всякая работа по реструктуризации предприятий с выделением из них каких-либо производств требует большой осторожности и немалого времени ввиду необходимости тщательного учета всего комплекса связанных с этим обстоятельств, прежде всего, оценки самой возможности разукрупнения объектов, строившихся как единый технологический комплекс, и проработки технических аспектов этого вопроса.

Весьма непростой является и задача создания конкурентоспособных холдинговых структур с участием государства, поскольку учет технического аспекта вопроса (совместимость, взаимосвязанность и взаимодополняемость интегрируемых предприятий) дополняется требованиями концентрации активов государства до уровня, позволяющего осуществлять эффективный контроль при минимизации управленческих затрат.

Приватизационный процесс в 2001 г. и его дальнейшие перспективы

Приватизационный процесс в 2001 г. в основном развивался в русле тенденций, обозначившихся с конца 90-х гг.

В соответствии с планами Минимущества РФ, минимальные поступления от продажи государственной собственности в 2001 г., которые с 1999 г. не входят в доходную часть федерального бюджета, должны были составить около 18 млрд рублей. Согласно ст. 24 федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» от 27 декабря 2000 г. (№ 150-ФЗ), в числе доходов от имущества, находящегося в государственной собственности, или от деятельности (в 2001 г. они должны были составить 26,8 млрд рублей), были упомянуты дивиденды по акциям – 2 млрд, доходы от сдачи имущества в аренду – 5,6 млрд (в том числе арендная плата за землю – 3,2 млрд), платежи (доходы) от госпредприятий – 9,5 млрд. Последняя цифра относилась, прежде всего, не к перечислению прибыли ГУП, а к деятельности совместного предприятия СП «Вьетсовпетро».

Проблема формирования списка предприятий, подлежащих приватизации в 2001 г., была осложнена, помимо ежегодных конфликтов, касающихся полномочий правительства и пообъектного состава, статьей 100 закона о федеральном бюджете на 2001 г. Согласно этой норме, до вступления в силу федерального закона о государственной программе приватизации в 2001 г. не подлежали продаже акции тех АО, у которых балансовая стоимость

основных фондов (по консолидированному балансу с активами дочерних и зависимых обществ) на 1 января 2000 г. превышала величину в 50 млн минимальных размеров оплаты труда (МРОТ).

Всего предполагалось выставить на продажу в 2001 году около 700 пакетов акций. В первом квартале 2001 г. попытка правительства отменить ст. 100 провалилась³, поэтому Минимущества подготовило формально не противоречащие требованиям закона списки предприятий для приватизации в первом (19 ед.) и втором (81 ед.) полугодиях. Российский фонд федерального имущества (РФФИ) планировал к продаже на аукционах и спецаукционах в эти же временные отрезки пакеты акций 7 и 32 АО соответственно. Более долгосрочным решением стала активизация разработки нового закона о приватизации, который и был принят в конце года.

Традиционная бюджетная ориентация приватизационного процесса, как и в прошлые годы, обусловила сезонный характер основных поступлений от приватизационных сделок 2001 г. В первом квартале 2001 г. совокупные поступления составили 5,11 млрд рублей (на 1/3 выше намеченного), однако лишь 1/7 часть этой суммы поступила от продажи имущества. Основная же часть доходов от продажи федерального имущества поступила в конце года в связи с реализацией крупных пакетов акций в четвертом квартале, что, в свою очередь, было обусловлено сроками принятия российским правительством решений по согласованию перечней АО, пакеты акций которых подлежали продаже. В отношении почти 3/4 из них решения были приняты только во втором полугодии.

Всего за 2001 г. совокупные поступления от приватизации и использования государственного имущества составили 39,233 млрд рублей (*табл. 1*), в том числе прибыль на долю РФ в СП «Вьетсовпетро» – 13,622 млрд, от продажи имущества и пакетов акций – 10,111 млрд рублей (с учетом продажи земли и нематериальных активов), дивиденды – 6,478 млрд, доходы от сдачи в аренду федерального имущества – 4,896 млрд, доходы от сдачи в аренду земли – 3,917 млрд, отчисления части прибыли федеральных государственных унитарных предприятий – 0,209 млрд.

³ Доходы от продажи акций 20 предприятий, заблокированной статьей 100, согласно обоснованию правительства предполагалось использовать для расчетов с Парижским клубом.

ТАБЛИЦА 1

Основные параметры приватизации, использования государственного имущества и их значение для федерального бюджета в 1995–2001 гг. (в текущих ценах)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (план Мини- мущес- тва РФ)
Фактиче- ское коли- чество привати- зированных пред- приятий	6000	5000	3000	2583	595	320	150	500
Доходы от приватизации имущества (невозобновляемый источник)								
Утвер- жденный бюджет, руб.	4,991 трлн, а	12,3 трлн	6,525 трлн	8,125 млрд, cd	15 млрд, cf	18 млрд, cf	18 млрд, с	35 млрд
Получе- но(факт.), руб.	7,319 трлн	1,532 трлн	18,100 трлн, b	15,442 млрд, e	8,547 млрд, с	31,368 млрд, с	10,111 млрд	-
Фактические доходы от использования государственного имущества (из возобновляемых источников)								
Дивиден- ды по фе- деральным пакетам акций, руб.	92,8 млрд	118 млрд	270,5 млрд	0,575 млрд (200 АО)	0,848 млрд (600 АО)	3,675 млрд (1050 АО)	6,478 млрд	10 млрд
Доходы от аренды, руб.	116,7 млрд	н. д.	305 млрд	0,466 млрд	2,191 млрд	3,427 млрд	4,896 млрд – от аренды имущес- тва; 3,917 млрд – от аренды земли	6 млрд – от аренды имущес- тва; 6 млрд – от аренды земли
Платежи (доходы) от госпред- приятий, руб.	-	5 млрд	26 млрд	0,783 млрд - «Вьет- сов- петро»	5,675 млрд - «Вьет- сов- петро»	11,687 млрд - «Вьет- совпет- ро»	13,622 млрд - «Вьетсовпет- ро»; 0,209 млн – при- быль ФГУП	12,4 млрд – «Вьет- совпет- ро»; 1,23 млрд – прибыль ФГУП

ТАБЛИЦА 1 ПРОДОЛЖЕНИЕ

Получено, всего	209,5 млрд	123 млрд	601,7 млрд	1,824 млрд	8,714 млрд	18,789 млрд	29,122 млрд	35,6 млрд
Совокупные доходы от приватизации и использования государственного имущества								
Фактически получено, руб.	7,529 трлн	1,655 трлн	18,702 трлн	17,266 млрд	17,262 млрд	50,157 млрд	39,233 млрд	70,6 млрд, g

а - утвержденный бюджет скорректирован в декабре 1995 г., фактический доход на 70,8% был обеспечен залоговыми аукционами; б – в том числе 1,875 млрд долл. от продажи акций холдинга «Связьинвест»; с – только от продажи имущества; d – скорректирован до 15 млрд руб. в апреле 1998 г. (на уровне правительства); е – в том числе 12,5 млрд руб. от продажи 2,5% акций РАО «Газпром»; f – не включено в доходную часть бюджета; g – план на 2002 г. с учетом корректировки Минимущества РФ в декабре 2001 г.

Как следует из табл. 1, 2001 г. характеризовался качественным сдвигом в структуре доходов федерального бюджета от приватизации и использования федерального имущества. Почти на 3/4 они были обеспечены поступлениями из возобновляемых источников (доход на долевое участие, дивиденды, арендная плата, отчисления от прибыли), для сравнения: в 1997 г. этот показатель составил всего 3%. Особо следует подчеркнуть, что впервые с момента окончания чековой приватизации доходы из возобновляемых источников преобладали и в совокупной структуре поступлений от приватизации и использования имущества, полученных внутри России (то есть без учета доходов от «Вьетсовпетро») – около 60%. В 1999 г. примерное равенство поступлений от приватизации и от использования имущества было достигнуто именно за счет доходов от участия в этом СП.

Доля доходов от невозобновляемых источников (от продажи различных активов), напротив, упала с 97% в 1997 г. до 26% в 2001 г., составив чуть более половины запланированной на 2001 г. суммы. Наиболее крупными приватизационными сделками в 2001 г. стали продажи пакетов акций компаний «Кузбассуголь» (79,73%), «Кузнецкуголь» (69,1%), «Востсибуголь» (27,62%), завершивших в значительной степени приватизацию в этой отрасли, холдинга «Норси-Ойл», специализирующегося на переработке нефти и сбыте нефтепродуктов (85,36%) старейшей российской страховой компаний «Росгосстрах» (49%).

Реализация большинства крупных приватизационных сделок, как состоявшихся в 2001 г., так и перенесенных на 2002 г., не разрешает автоматически проблемы корпоративного контроля и управления. Так, в «Кузбассугле» правила проведения аукционов и итоговый расклад сил только

обострили корпоративную борьбу, придав ей, по всей видимости, затяжной характер. Обе доминирующих акционера (альянс Магнитогорского металлургического комбината и череповецкой «Северстали» с одной стороны, и альянс «Евразхолдинга», Новолипецкого металлургического комбината и углетрейдера «Белон» с другой стороны), имеющих соответственно 52% и 44% акций угольного холдинга, получили по пять мест в совете директоров. Противоречия между ними по кадровым вопросам дополняются желанием администрации Кемеровской области получить «золотую акцию», выпуск которой был предусмотрен при приватизации компании. В настоящее время ею распоряжается Министерство энергетики РФ, обладающее на этом основании еще одним местом в совете директоров. Первым следствием конфронтации стала серия срывов собраний акционеров и проблема с созывом совета директоров и выборами генерального директора.

Важным событием в экономической жизни страны стало принятие нового закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» от 21 декабря 2001 г. (№ 178-ФЗ), вступившего в силу 26 апреля 2002 г.

Для повышения бюджетного эффекта приватизации в его основу положены ориентация на продолжение индивидуальной стратегии продаж с учетом анализа рынка (платежеспособного спроса) и применение новых методов приватизации. Сохранение акцента на единичные крупные сделки по ликвидным пакетам акций посредством аукционов и специальных аукционов дополняется возможностью использования при несостоятельности последних таких новых методов, как продажа путем публичного предложения, без объявления цены или по результатам доверительного управления. Тем самым решается проблема создания инструментария приватизации (помимо простого преобразования в АО), который позволил бы избавить государство от неликвидных активов при одновременном стимулировании минимального спроса со стороны частных лиц и малого бизнеса.

В целом предусматриваются десять возможных способов приватизации в зависимости от размеров предприятия, ликвидности или результатов первичных продаж:

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
- продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;
- продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

- продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ (посредством выпуска и размещения депозитарных расписок);
- продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения (то есть голландский аукцион с понижением цены до цены отсечения, равной первоначальной стоимости, при отсутствии покупателей на аукционе);
- продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены (при несостоявшейся продаже через публичное предложение для мелких и средних предприятий);
- внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

При этом необходимо подчеркнуть, что акции предприятий, стоимость которых превышает 5 млн МРОТ, выставляются исключительно на аукционы, спецаукционы или реализуются за пределами территории Российской Федерации.

Условием одобрения данного законопроекта Федеральным Собранием РФ стала компромиссная многоуровневая система принятия решений о приватизации объектов различных категорий. Стратегические предприятия⁴ и формирование списка запрещенных к приватизации объектов отнесены к ведению Президента РФ, естественные монополии общенационального значения (МПС, РАО «ЕЭС России», РАО «Газпром») – к ведению Государственной Думы РФ, все прочие федеральные предприятия – Правительства РФ. Приватизацию имущества субъекта РФ и муниципальной собственности осуществляет уполномоченный местный орган. В законопроекте отсутствуют ставшие традиционными запретительные спис-

⁴ Критерии отнесения того или иного предприятия к стратегическим, как и в законе о приватизации 1997 г., не установлены.

ки, что означает потенциальную возможность приватизации практически любого объекта. Тем самым преодолевается характерное для последних лет противостояние исполнительной и законодательной власти по поводу ежегодного утверждения списков приватизируемых объектов и принятия закона о программе приватизации, который в 1998–2001 гг. так и не был ни разу принят. Теперь предполагается, что ежегодно в августе правительство вносит проект бюджета с прилагаемой к нему программой приватизации федеральных объектов на следующий год.

Принципиальными новациями являются продажа земельных участков как составной части приватизируемого имущества (что требуется согласно новому Земельному кодексу РФ) и увеличение уставных капиталов за счет прав на интеллектуальную собственность (что важно при акционировании и приватизации предприятий наукоемких отраслей). Еще одним важным новшеством является отмена заявительного принципа приватизации. Если ранее заявления физического лица или организации (помимо инициативы правительства) было достаточно для запуска приватизационной процедуры, согласно новому законопроекту данная инициатива не является обязательной к реализации. Принципиально также, что нормы данного закона едины для всех уровней власти РФ.

При этом явно негативным фактором является хроническое отсутствие четкой долгосрочной стратегии приватизации (помимо бюджетных задач). Стартовым пунктом в ее разработке должно быть определение того, какие предприятия в каких отраслях при любых условиях должны остаться в федеральной собственности. Только после этого возможно обсуждение списка продаж в кратко-, средне- и долгосрочном периоде, который со всей очевидностью подразделяется на список реально продаваемых и инвестиционно привлекательных объектов и список неликвидов (как по финансово-экономическим показателям, так и по уже сложившейся структуре собственности).

Традиционным фоном российской приватизации остаются нерешенность вопросов прозрачности сделок и равенства покупателей в условиях системной коррупции. Техника продаж в данном случае приобретает вторичный характер.

В связи с принятием этого документа приватизационная программа на 2002 г. в значительной степени базируется на предусмотренных в нем новациях. В качестве необходимого компонента принятия федерального бюджета она была одобрена правительством еще 2 августа 2001 г. (ее количественные параметры представлены в *табл. 2*).

ТАБЛИЦА 2

Федеральная собственность по состоянию на 1 января 2002 г.

	Всего в собственности РФ, ед.	% от общего числа зарегистрированных в РФ	Подлежат приватизации в 2002 году, ед.
Государственные унитарные предприятия	9394	12	152
Акционерные общества, пакеты акций которых находятся в собственности РФ	4407	0,9	426
В том числе по доле в уставном капитале			
100%	90	-	6
более 50%	646	-	33
25 % и ниже	1401	-	127
«золотая акция»	2270	-	260
	750		-

Источник: данные проекта программы приватизации на 2002 г., представленной в правительство Минимущества РФ (август 2001) и ведомственного сайта www.mgi.ru (март 2002). Реестр собственности РФ постоянно пополняется. Приведенные в таблице данные можно сравнить с данными на 1 сентября 2001 г.: 9855 ФГУП и 4308 пакетов акций АО. По ряду оценок число АО, в которых присутствует доля государства, превышает 6000, далеко от завершения и создание реестра ФГУП.

Крупнейшими приватизационными сделками потенциально могут стать продажи пакетов акций нефтяных компаний «Лукойл» (5,9%), «Славнефть» (19,68 %) , «Восточной нефтяной компании – ВНК» (36,817%), угольной компании «Воркутауголь» (38,41%), Магнитогорского металлургического комбината (17,77 %). Российское правительство также одобрило предложение РФФИ по продаже в 2002 г. пакетов акций Мурманского, Таганрогского и Туапсинского морских портов. Фактическими инициаторами такого предложения и, соответственно, претендентами на покупку могут быть крупнейшие финансовые группы, связанные с экспортом топлива и металлов, уже ставшие собственниками ряда портов. Пакет акций телекоммуникационного холдинга «Связьинвест» (25% за минусом двух акций) уже несколько лет входит в списки потенциальных объектов приватизации, сделка по которому откладывается на следующий год. Его дальнейшая приватизация возможна лишь после реструктуризации холдинга, предполагающей укрупнение дочерних региональных компаний, и тщательной пред-

продажной подготовки. Традиционно обсуждается вопрос о продаже абсолютного большинства миноритарных пакетов акций, которые не позволяют государству участвовать в управлении, но требуют определенных затрат. Помимо этого, в 2002 г. возможно сокращение списка стратегических предприятий, запрещенных к приватизации.

Первоначальный прогноз ожидаемых доходов от продажи имущества с учетом необходимых организационных мероприятий и благоприятной конъюнктуры предусматривал около 18 млрд руб., но затем был увеличен до 35 млрд рублей. Бюджетное задание по доходам от использования государственного имущества (дивиденды, арендная плата) и деятельности предприятий (доход СП, отчисление прибыли ФГУП) на 2002 г. составило по закону о федеральном бюджете на 2002 г. от 31 декабря 2001 г. (№ 194-ФЗ) около 29 млрд руб. (с корректировкой Минимущества в декабре 2001 г. – 35 млрд руб.), в том числе: от сдачи в аренду имущества – 4 и 6 млрд руб., дивиденды – 7,6 и 10 млрд руб., от сдачи в аренду земли – 4,4 и 6 млрд руб., отчисления из прибыли ГУП – 0,5 и 1,2 млрд руб., поступления от СП «Вьетсовпетро» – 12,4 и 12,4 млрд руб. (соответственно).

Как видно из примечаний к табл. 2, необходимым условием дальнейшего развития имущественных отношений в России является проведение реформы управления государственной собственностью на основе ее тривиальной инвентаризации, что помимо количественного учета включает в себя ясное разграничение прав различных уровней власти на то или иное имущество.

Право собственности и канадское федеральное государство

Ответственность на федеральном уровне и на уровне провинции

Концепция права собственности в Канаде во многом проистекает из принципов, лежащих в основе английского общего права и французского гражданского кодекса. Право собственности - это регулируемое право эксплуатировать собственность и присваивать ее «плоды» - будь то урожай с поля, дивиденды корпорации или плата за использование интеллектуальной собственности. Ограничения, налагаемые на это право, являются отражением конкретной государственной политики, что и представляет собой основную тему настоящей главы. По этому вопросу существует огромная литература. Наше рассмотрение его, по понятным причинам, будет весьма неполным.

Хотя и основанное на более древних традициях права, канадское законодательство о праве собственности в его практической части подверглось сильному влиянию положений Конституционного Акта 1867 г., явившегося важным конституциональным документом. Акт 1867 г. передал правительствам провинций ответственность за осуществление гражданских прав и прав собственности на подчиненных им территориях и их администрирование. Провинции обладают исключительной юрисдикцией на разработку природных ресурсов, причем им фактически принадлежит право на землю и ресурсы, не передаваемое безоговорочно частным сторонам. Обладание этими правами обеспечивало прежде и обеспечивает теперь огромную власть в столь ресурсозависимой экономике, как канадская. В этих сферах и закон, и правовые процессы находятся в ведении провинций.

Подобное подчинение политическим реалиям своего времени представляло собой угрозу для развития многочисленных параллельных и кое в чем противоречащих друг другу правовых систем, с потенциально пагубными последствиями в плане создания интегрированной национальной экономики. Однако благодаря действию ряда факторов результаты оказались не особенно пагубными. Такие важные секторы экономики, как банковская система и транспорт, а также уголовное право, остались прерогативой федерального правительства. Здравомыслящие законодатели на уровне провинций активно работали с целью не допустить законодательной неразберихи. Многие из них обращались за консультациями к существовавшей в то время верховной имперской власти, в результате чего канадские законодательства на уровне провинций (и федеральном уровне) имеют много заимствований из английского права, юридического языка и прецедентов. Суды нередко откладывали вынесение вердиктов до тех пор, пока не проконсультируются с британским правом и прецедентами. В Квебеке, хотя в законодательстве и сохранялись традиции французского гражданского кодекса, судебная процедура следовала английской модели. В результате в Канаде сложилась крепкая и стройная система законов о собственности, основанная на законодательных актах и общем праве и интерпретируемая, как правило, на основе многовековых правовых прецедентов. Причем возникла подобная система в федеральном государстве, где провинции издавна весьма ревниво блюли свои привилегии и автономию.

Пример: закон о ценных бумагах

Закон о ценных бумагах являет собой пример функциональной согласованности и ответственности правовой системы на уровне провинции. В

каждой из десяти провинций (а в принципе - и в трех северных территориях) имеется регулирующий орган, который надзирает за поведением и практикой на рынках ценных бумаг. В отличие от США, где существует единая Комиссия по ценным бумагам и биржам на федеральном уровне, Канада, население которой в десять раз меньше, имеет тринадцать подобных учреждений. Корпорация, желающая выпустить проспект, должна в принципе утвердить его в тринадцати юрисдикциях (и на двух языках), в теории обеспечивая соответствие его действующим в каждой из них различным правовым и процедурным требованиям. На практике же, и отчасти для того, чтобы в Оттаве не ворчали, что пора, дескать, создать национальную комиссию по ценным бумагам, провинции и территории изобрели «виртуальный» регулирующий механизм, основанный на их сотрудничестве. Национальный орган - Канадские администраторы по ценным бумагам (КАЦБ) - группирует их с целью выработки общих правил и более гармоничного взаимодействия; или же разработана система, в которой, в зависимости от местоположения и природы эмитента, один регулирующий орган, как правило, берет на себя ответственность и действует от имени всех остальных. Кроме того, КАЦБ представляет Канаду в вопросах, касающихся регулирования международных ценных бумаг. Подобная регулирующая «настройка» позволяет более или менее не отставать от изменений, что происходили на рынках в последние годы. Среди текущих ее задач можно указать разработку правил, которые требовали бы более широкой открытости данных о всех материальных фактах, а также правил, имеющих цель устранить потенциальные злоупотребления в процветающей отрасли взаимных фондов⁵. В конечном итоге в основе почти все правил лежит

⁵ Первое отчасти вызвано примером США, второе - нередко выявляемой сомнительной, если не откровенно незаконной, практикой компаний, распоряжающихся материальными ценностями. Комиссия по ценным бумагам провинции Онтарио недавно возбудила дело против бывшего президента компании взаимных фондов за то, что он при подсчете дневной чистой стоимости активов на одну акцию устанавливал расценки на некоторые ценные бумаги, не пользуясь электронной информацией. Совокупное отклонение от итоговой рыночной стоимости по некоторым оценкам составило около 300 тыс. долларов США на портфель стоимостью 3 млрд за период около 6 месяцев. Данное дело выглядит двусмысленно ввиду отсутствия специального запрета на выставление «вручную» цен на ликвидные ценные бумаги, что, несомненно, повлечет за собой дальнейшее уточнение существующих правил. По более серьезному делу, касающемуся «высокого закрытия» - метода манипулирования итоговыми ценами на конец дня, используемыми для ведения учета (что

принцип защиты клиентов или инвесторов. Чем совершеннее эти правила, тем выше доверие клиентов, и тем эффективнее функционирует рынок капитала.

Федеральные полномочия

Примат законодательства провинции уступает место федеральному, когда дело относится к юрисдикции федеральной конституции, или если компания зарегистрирована в соответствии с положениями “Канадского Акта о коммерческих корпорациях” (КАБК), а не акта, принятого на уровне провинции. В последнем случае КАБК регулирует отдельные сферы поведения, например сделки по передаче контрольных пакетов акций, вопросы об оформлении доверенностей на право голосования от имени акционеров, а также случаи незаконных операций с использованием внутренней информации акционерной компании. Федеральной конституционной юрисдикции подлежат определенные секторы, именуемые *ab initio*, такие, как банки, страховые компании и железные дороги, а также прочие отрасли, которые впоследствии могут быть объявлены имеющими общенациональное значение. Примером может служить ядерная энергетика. Кроме того, существует ряд экономических функций, которые Конституционный Акт 1867 г. несколько произвольно отнес к ведению национального уровня. Одна из них - дела о банкротстве. Соответственно были приняты федеральные законы, определяющие порядок распределения активов неплатежеспособных компаний (например, “Акт о банкротстве и неплатежеспособности” и специальные акты, определяющие порядок ликвидации финансовых институтов), интеллектуальную собственность (“Акт о патентах” и др.), и управление спектром (“Акт о радиокommunikациях”). Каждый из них определил создание регулирующего органа, дистанцированного от тогдашнего правительства, среди которых самым важным - ибо в любой функционирующей экономике финансовым институтам отводится центральное место - являются Офис контролера финансовых институтов (ОСФИ) и Банк Канады. Так еще одно направление специализации двух высших уровней правительства де-факто оформилось в закон. ОСФИ и Банк озабочены в основном надежно-

специально запрещено), решение было вынесено не в пользу руководства компании RT Capital - филиала одного из крупнейших банков страны. В этом случае ущерб, нанесенный репутации фирмы, а также общая стоимость закрытых в результате счетов, были куда больше суммы в несколько миллионов долларов, выплаченных фирмой и виновными администраторами в виде штрафов.

стью банковской системы, тогда как регулирующие органы на уровне провинций в основном надзирают за поведением и деятельностью на рынке лиц и фирм, занятых в данной отрасли.

“Конституционный Акт” 1867 г. определяет одну четко обозначенную сферу федеральной власти, имеющую огромное значение, - общие полномочия регулировать “торговлю и коммерцию”. Под этим, как правило, понимаются все те торгово-коммерческие вопросы, ведение которыми не передано безоговорочно провинциям, включая все вопросы торговли между провинциями и на международном уровне. Победное наступление новых технологий означает, что провинциальная юрисдикция все более ограничивается проблемами чисто местного значения.

Наконец, канадская конституция дарует федеральному правительству “остаточные” полномочия. Все то, что не было безоговорочно передано провинциям в 1867 г., включая еще не изобретенные в то время телекоммуникации и воздушный транспорт, автоматически перешло в ведение федеральных властей.

На основе всего этого возникает образ страны, полтора века назад решившей ограничить власть потенциально сверхмощного центрального правительства путем передачи части его полномочий на нижние уровни в рамках конституции, которая, как показало время, весьма мало поддается формальным изменениям, но весьма жизнеспособна на практике. При этом и технологический прогресс, и политические факторы объединившись, породили на свет систему несколько менее однородную и более полную нюансов, чем можно было бы заключить на основе лишь буквального прочтения конституционного закона. Например, федеральное правительство давно уже обеспокоено инициативами снизу ограничить свободу торговли между провинциями путем возведения барьеров вроде “правил закупки на местах”, запрета на участие в государственных подрядах для нерезидентов, обязательной сертификации рабочей силы, и т.д. Пока что оно не воспользовалось своим бесспорным конституционным правом отмены провинциального протекционизма, предпочитая силу убеждения силе закона. В других сферах, когда частные интересы провинций вступали в противоречие с национальными интересами в отношении прав или услуг, которые должны быть доступны всем гражданам, таких, как здравоохранение или специальное и высшее образование, федеральное правительство предоставляло дотации провинциям, отличившимся “хорошим поведением”. Иногда стандарты подобного поведения закрепились законодательно, как в случае “Канадского акта о здравоохранении”.

Разрешение споров

Споры в отношении прав собственности в большинстве случаев рассматриваются судами провинций, где судьи назначаются администрацией провинции или федеральным правительством, в зависимости от уровня суда. Апелляции на решения этих судов или специализированных административных органов подаются в первой инстанции в апелляционные суды провинций. После этого, с особого разрешения, дело может быть опротестовано в Верховном Суде Канады. Точно так же дела, рассмотренные федеральными административными органами или Федеральным судом Канады могут быть опротестованы в Верховном Суде. Таким образом, существует еще один механизм гармонизации законодательств провинций и федерального уровня, хотя он работает довольно медленно, что, впрочем, обусловлено самой природой судебной системы.

Судебные процессы сложны, длительны, не гарантируют желаемых результатов и дорогостоящи. У сторон, вступивших в гражданский спор, имеются веские основания попробовать разрешить его иным способом. Соответственно, во многих контрактах оговаривается, что споры надлежит разрешать - быстро и зачастую без права апелляции - в арбитраже, действующем в соответствии с регулирующим данную сферу законом провинции или федерации, с тем, чтобы каждая сторона оплачивала собственные расходы и поровну возмещала стоимость арбитража, в состав которого обычно входят судьи в отставке, специализирующиеся в области административного права или права собственности, или заслуженные адвокаты.

Непростая проблема земельного права

Мы обсуждаем здесь, главным образом, вопросы приватизации промышленных активов корпораций, принадлежащих государству. Одним из преимуществ массовых трансфертов (по сравнению с блочными трансфертами) является расширение возможностей для граждан приумножить семейные сбережения. В этом смысле стоит упомянуть такие формы собственности, как банковские счета, страховые полисы, взаимные фонды, жилые здания, а также, что особенно важно для сельского населения (хотя не исключает и другие категории граждан) - собственность на сельскохозяйственные угодья и земельные участки, используемые для отдыха и развлечений. В случае России самым важным, наверное, будет направить сельское хозяйство на путь повышения производительности. Приватизация земли может породить в ближайшем будущем еще более острые экономические и социальные проблемы.

Земельные активы обладают рядом характеристик, не свойственных легко реализуемым ценным бумагам. Они высокоспецифичны и потому относительно неликвидны. Для того, чтобы люди со скромными средствами смогли приобретать сравнительно дорогостоящую недвижимость, требуется искусное финансовое посредничество. Кроме того, существует эмпирически выявленная тенденция, отмечаемая повсюду в буржуазных обществах, быстрого преобразования потенциального дохода, приписываемого земельным активам, в капитальную стоимость земельного участка. Однако стоимость земли “вязкая” - т.е., однажды поднявшись, она, как правило, снижается медленно, даже когда, например, падение цен на сельскохозяйственную продукцию удешевляет землю. Таким образом, фермеры в рыночных экономиках обычно владеют, относительно остальной части населения, богатством, намного превышающим их реальный текущий доход - феномен не без политических последствий.

Проблемы управления предприятиями государственного сектора

Общая стратегия в отношении сектора **унитарных предприятий** на ближайшие годы определена в принятом во исполнение Концепции управления государственной собственностью и приватизации Постановлении Правительства РФ от 6 декабря 1999 г. № 1348 «О федеральных государственных унитарных предприятиях, основанных на праве хозяйственного ведения». Оно предусматривало направление органами отраслевого управления в МГИ РФ обоснованных предложений о дальнейшем будущем находящихся в их ведении федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП). Всего определено пять вариантов преобразования организационно-правовой формы таких предприятий: 1) реорганизация предприятий, включая их преобразование в открытые акционерные общества; 2) создание на базе имущества предприятий федеральных казенных предприятий; 3) продажа предприятий как имущественных комплексов; 4) ликвидация предприятий; 5) сохранение предприятий в форме унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения.

Наиболее радикальным решением является ликвидация института ГУП. В то же самое время низкая ликвидность их активов и специфика деятельности делают более вероятным сценарий постепенного приведения количества государственных унитарных предприятий в соответствие с управленческими возможностями государства, (то есть сохранением в госсобственности ориентировочно 3500 предприятий) при параллельной

реализации комплекса мер по улучшению управления ими, предусмотренного вышеупомянутой Концепцией. В пользу этого свидетельствует и то, что содержащаяся в среднесрочной программе российского правительства прогнозная оценка о завершении программы преобразования государственных унитарных предприятий в акционерные общества, где 100% акций находится в федеральной собственности, к концу 2001 г. оказалась весьма далека от реальности. Напомним, что к началу 2002 г. насчитывалось 9394 ФГУП и только 90 АО, где РФ принадлежал весь капитал. За три года, прошедшие после принятия закона о приватизации 1997 г. (1998–2000 гг.), на базе предприятий федеральной собственности было создано лишь одно такое АО в 1998 г.

В среднесрочном периоде Минимущества РФ ориентируется преимущественно на корпоратизацию большинства ФГУП (с постепенной продажей их акций), что позволит использовать не специальный механизм управления государственными унитарными предприятиями, а ставший за последние годы достаточно ординарным инструмент делегирования представителей государства в советы директоров созданных на базе ФГУП акционерных обществ. В течение 2001 г. проводилась подготовительная работа по их корпоратизации. В отношении 2/3 ФГУП сформулированы предложения по их реструктуризации, в том числе реорганизация 1669 из них и ликвидация – 531.

Для реализации любых вариантов преобразования унитарных предприятий необходима масштабная инвентаризация, что в широком смысле предполагает не только учет имущества, но также мониторинг действий менеджмента. Необходимость создания единого реестра государственной собственности была очевидна еще в начале 90-х гг. Однако работа по его созданию сильно затянулась и активизировалась только после принятия Концепции управления государственной собственностью и приватизации в сентябре 1999 г.

Если к сентябрю 1999 г. в реестр было включено лишь около 10% юридических лиц, использовавших в разных правовых режимах государственное имущество, то к лету 2000 г. (после определенного давления) – уже 83% или 52000. В него вошли 11200 ГУП, 32700 федеральных учреждений, 3500 АО с долей государства или использующих федеральное имущество, 4500 юридических лиц иных организационно-правовых форм. Более свежие данные по реестру собственности РФ в 2001–2002 гг. представлены выше (*табл. 2*).

Включение в реестр со всей очевидностью стимулирует рост доходов федерального бюджета. Так, во Владимирской области количество договоров аренды возросло с 480 в 1998 г. до 6100 в 1999 г. По данным Департамента учета государственной собственности Минимущества РФ в 69 субъектах РФ были обнаружены 1232 юридических лица, которые в регионе заявлены как федеральные, но при этом не числятся за соответствующими федеральными ведомствами. В 2001 г. выявлено свыше 300 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, но права акционеров в которых от имени РФ осуществляют региональные органы управления государственным имуществом или иные лица, не имеющие на то законных полномочий. Помимо этого в 1998–1999 г. МГИ РФ выявлены 5 млн кв. м неиспользуемых административных и производственных площадей, складов и незавершенных объектов.

Некоторые нормативные акты, принятые в развитие Концепции управления государственной собственностью и приватизации, предусматривали ограничительные механизмы по предотвращению невнесения части имущества ГУПов в реестр. В частности, устанавливалось, что приобретение и отчуждение долей (акций, паев) в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ, товариществ и организаций иных организационно-правовых форм, осуществляющих деятельность на рынке финансовых услуг, включая банки и небанковские кредитные организации, совершаются только с согласия федерального органа исполнительной власти по управлению государственным имуществом и федерального органа исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления)⁶. Однако это не решает ключевой проблемы – вывода активов через долгосрочные финансовые вложения, поскольку согласие Минимущества РФ для внесения денежных средств в целях учреждения дочерних компаний не требуется.

Другая проблема – попытки осуществления мониторинга деятельности директоров и стимулирования перечислений ГУП части прибыли в федеральный бюджет. Первое вряд ли возможно даже при разработке отраслевыми ведомствами экономических и финансовых нормативов. Расторжение контракта (как и решение аттестационной комиссии) на этом основании может быть оспорено в суде. Большое значение для кадрового аспекта

⁶ Дополнительно введено Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2001 г. № 121 с включением данной нормы в Примерный Устав ФГУП Распоряжением Минимущества РФ от 6 марта 2001 г. № 548-р.

управления унитарными предприятиями будет иметь практика, которая сложится в связи с принятием нового Трудового кодекса (прежний КЗоТ предоставлял их менеджменту очень большие возможности по защите своего положения). Перечисление ГУП части прибыли государству предусмотрено законодательством (ст. 295 ГК РФ), однако такие случаи носят единичный характер. Реальный мониторинг может осуществляться в рамках регулярных и независимых аудиторских проверок, однако для этого необходимы значительные средства.

Помимо практической реализации значительного количества нормативных актов, принятых в развитие Концепции управления государственной собственностью и приватизации в 2000–2001 гг., в 2002 г. принципиально важным является решение следующих задач.

Во-первых, для увеличения доходов бюджета за счет прибыли ГУП необходимо четкое определение правительством принципов отчисления прибыли ГУП в федеральный бюджет. К началу 2002 г. существует несколько подходов. Так, подход Счетной палаты РФ предусматривает единую норму отчислений 95% для всех ГУП. Министерство экономического развития и торговли РФ предполагает расчет индивидуальных нормативов для каждого предприятия. В этом же русле лежит необходимость начать практическое формирование реестра показателей экономической эффективности ГУП и АО, в капитале которых участвует РФ, что было предусмотрено еще Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2000 г. № 104 (в новой редакции от 16 февраля 2001 г.) «Об усилении контроля за деятельностью федеральных государственных унитарных предприятий и управлением находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ». Совместный приказ Минэкономразвития РФ, Минимущества РФ и Министерства по налогам и сборам РФ, определяющий перечень и порядок определения таких показателей, был зарегистрирован Министерством юстиции России 19 ноября 2001 г.

Во-вторых, важной новацией может стать принятие «Регламента защиты прав Российской Федерации как собственника», который предусматривает перевод института представителей государства на профессиональную основу. Очевидны два необходимых компонента такого перехода: ужесточение требований к претендентам на представительство интересов государства в советах директоров АО и определение источников финансирования их деятельности.

В-третьих, компонент, который пока не обсуждается, – разработка системы мер ответственности, включая возможность внесения поправок в

Уголовный кодекс РФ о защите интересов государства при недобросовестном исполнении своих обязанностей профессиональными представителями.

Исходя из вышесказанного, в практическом плане в отношении управления **государственными пакетами акций** могут быть предусмотрены следующие изменения:

- введение института уполномоченных представителей государства в АО, деятельность которых станет основной (штатной);
- унификация размера закрепленных пакетов акций до определенных величин (100%, а также 75, 50, 38, 25% плюс одна акция) в отношении стратегических предприятий;
- в отношении миноритарных пакетов (до 25%), за исключением крупнейших и финансово значимых предприятий, реализация стратегии их отчуждения;
- дифференцированный подход к оценке эффективности деятельности представителей государства в зависимости от размера государственного пакета акций и возможностей воздействия на процесс принятия решений;
- расширение применения института доверительного управления на конкурсной основе (в наиболее радикальном варианте – переход к этой форме управления как единственно возможной), хотя при современной правовой базе и сложившейся практике это представляется затруднительным;

Очевидная тенденция к укреплению федеральной вертикали власти нашла свое проявление и в сфере отношений собственности. В частности, предполагается масштабный пересмотр соглашений с регионами, по которым территориальным органам власти передано право на управление федеральным имуществом и где падают доходы от использования (аренды и др.) госсобственности (не менее четверти субъектов РФ в 2001 г.). В тех регионах, где политика КУГИ, имеющих соответствующие права, не удовлетворяет правительство, их полномочия будут передаваться специальным территориальным органам. Последние (созданы в Москве, Воронеже и Иркутске) должны управляться непосредственно из федерального центра. Таким образом, пока речь идет об административной реформе, формальные цели которой – увеличение бюджетных доходов и попытка введения четких критериев разграничения федеральной и региональной (муниципальной) собственности. Необходимо, видимо, и законодательное обеспечение решения этой проблемы.

В то же время продолжается получившая во второй половине 90-х гг. практика передачи федеральной собственности регионам. Постановление Правительства РФ от 9 декабря 1999 г. № 1366 предусматривает передачу ФГУП в собственность субъектов Федерации. Примером подобной практики является передача на основании Постановления Правительства РФ от 15 декабря 2000 г. № 974 в собственность Москвы в целях частичной компенсации расходов на осуществление функций столицы страны пакетов акций некоторых предприятий. В начале 2002 г. в собственность города перешли пакеты акций парфюмерно-косметической фабрики «Свобода» (49%) и объединения «Химвавтоматика» (60%).

Итоги и перспективы реформы собственности в России в контексте мирового опыта

Необходимо четкое представление о том, какие цели должна преследовать приватизация и реформа управления государственной собственностью в целом.

В первой половине 90-х гг. ключевой задачей приватизации было обеспечение структурных изменений и институциональной базы для системной трансформации, включая неформальный социальный контракт того времени (без директоров госпредприятий модель массовой приватизации состояться не могла). В настоящее время эта системная задача в значительной степени переходит уже в сферу проблем корпоративного управления. Другая задача приватизации – бюджетная – со многими оговорками реализовывалась во второй половине 90-х гг. В настоящее время она также не является самодостаточной для развития приватизационного процесса. Соответственно, определенная нагрузка должна быть перенесена на ту часть государственного сектора, которая в долгосрочном периоде останется вне изменения отношений собственности. Третья задача – инвестиционная, и ее реализация всегда на протяжении всех 90-х гг. была почти нулевым уровне, как по объективным (из-за выполнения системных или бюджетных задач), так и по субъективным причинам. Последнее связано с тем, что формально инвестиционные задачи при приватизации чаще всего использовались для отсеечения конкурентов, организации самовыкупа компании и т.д.

Многочисленные неудачи в ходе реализации приватизационных программ в России делают актуальным обращение к зарубежной практике.

Канадский опыт, с его двумя десятилетиями ошибок, провалов и ощутимых побед, свидетельствует о возможности достижения основных целей

приватизации, при условии, что обеспечению эффективности процесса будет уделено достаточное внимание.

Достижимые цели

Основной причиной приватизации отдельных отраслей или предприятий является необходимость значительного повышения их экономической эффективности. А основной причиной для отказа от приватизации конкретного объекта может быть выполнение им политически значимой функции, которая в контексте конкретного региона расценивается как слишком важная для того, чтобы поставить ее в зависимость от случайностей рынка.

Есть несколько источников эффективности. На уровне рядовых служащих наиболее продуктивный вариант организации - это когда занято меньшее число лиц, но зато с более высокой квалификацией, работающих интенсивнее и с применением более совершенного оборудования. Такое нередко трудно бывает обеспечить в бюрократических организациях, где оплата труда непропорциональна затрачиваемым усилиям - когда усердный, творческий труд не обеспечивает работнику ощутимого вознаграждения.

На уровне руководства, как правило, повышаются возможности для обновления, ускорения работы, гибкости и сосредоточенности на конкретных задачах. Внедрение новых методик, более того, не ограничивается лишь производственными процессами на данном предприятии. Новые методы внутреннего управления, маркетинга, организации цепочек поставок, взаимоотношений с клиентами, а также нововведения во многих других областях, - все то, о чем написано в стандартных учебниках, - крайне важны для достижения успеха, а в условиях частной корпорации намного легче создать гибкую систему поощрения подобного развития, чем в государственной организации, где принцип равенства работников, как правило, важнее эффективности. Гибкость означает способность быстро реагировать на меняющиеся условия или появление новых возможностей. Гибкость несовместима с наличием сложной иерархии и централизованной системы принятия решений, хотя последнее и есть наиболее удобная форма организации в тех случаях, когда конечные цели и функции четко не определены, и когда система ориентирована скорее на то, чтобы наказывать за ошибки, а не вознаграждать за достижение поставленных целей. Четкая ориентированность на результат достигается тогда, когда организации - и все работающие в них сотрудники - четко представляют себе конечную цель; подобная простота обычно недостижима в полном двусмысленности мире принятия решений на правительственном уровне.

С повышением эффективности работы недавно приватизированной организации связано и повышение эффективности тех объектов, что остались в государственной собственности. Подобный феномен редко упоминается, однако важен не менее чем первый. Эта (уменьшившаяся в размерах) организация поневоле сужает поставленные перед ней задачи; и, поскольку по политическим соображениям в круг ее обязанностей входит контроль не за одной корпорацией, а за многими, даже небольшое повышение качества ее работы может иметь заметные последствия.

В результате приватизации на месте прежних бюрократических структур могут появиться “здоровые” отрасли экономики. Эти новые частные фирмы могут успешнее распоряжаться инвестициями и успешнее конкурировать не только внутри страны, но и за рубежом, что в результате дает повышение национального дохода и эффективности экономики страны.

Наконец, из государственного бюджета исчезают дорогостоящие статьи. Простой подсчет стоимости долгосрочных кредитов не дает реальной картины всех капитальных затрат, что лежат на правительстве. Но если отдельные подразделения можно превратить из “дыр”, бесконечно поглощающих средства, в источники дохода, повышаются возможности для лучшего финансирования тех функций, которые являются чисто государственными и на которые постоянно требуются средства.

Разработка новых видов финансовых инструментов и механизмов

Частности финансового процесса, с помощью которого осуществляется приватизация какого-либо предприятия, играют заметную роль, но их значение не следует переоценивать. Цель состоит в том, чтобы максимизировать чистые доходы государства, но здесь ограничивающим фактором могут стать соображения текущей политики. В данной связи существует несколько основных правил, которые, как показывает опыт, определяют выбор того или иного финансового процесса, но часто определяющее значение могут иметь и местные особенности, в том числе и исторически сложившиеся. С учетом величины типичных сделок первое правило всегда гласит: “Нанимайте самых лучших консультантов, что бы это ни стоило”. Мало кто сможет заменить вам услуги компетентных и опытных банкиров, работающих с инвестициями, а также столь же опытных юристов. Они могут помочь вам с оценкой стоимости объекта и с подготовкой его к продаже, с маркетингом, переговорами, вопросами налогообложения, составлением документации, а также при возникновении чрезвычайных обстоятельств. Они смогут оценить состояние национальных рынков и дать

совет, к чему лучше всего прибегнуть в существующей ситуации: к частному размещению ценных бумаг, публичному выпуску новых акций, продажам по договоренной цене или на хорошо организованном аукционе.

Решая вопрос о стратегии приватизации, правительства канадских провинций обычно предпочитали избегать “рынка управления” и прибегали к услугам рынка акций. В нашей стране возникла почти религиозная вера в то, что корпорации с большим количеством совладельцев всегда лучше тех, над которыми осуществляется непосредственный контроль. Всегда присутствует страх, что управление попадет в руки нежелательных лиц, или станет служить нежелательным интересам, или же, особенно в случае финансовых учреждений, окажется в центре столкновения интересов главных владельцев, с одной стороны, и интересов самих финансовых учреждений - с другой, так как последние, будучи доверенными лицами вкладчиков, должны в первую очередь соблюдать интересы оных. Тем не менее, контроль сам по себе вещь ценная, и, если целью является максимизация прибылей, то о нем стоит хорошенько подумать. Когда контроль отсутствует, возникает опасность, что компания станет управляться самоувековечивающимися правлениями и советами директоров, и соображения акционеров будут игнорироваться.

На финансовых рынках очень ценится открытость, точность и прозрачность. Комфортность инвесторов будет напрямую зависеть от того, насколько незасекреченным с самого начала окажется процесс приватизации.

Процесс приватизации в более широком плане

Помимо чисто финансовых вопросов, в начале процесса следует уделить внимание ряду других проблем. Акционерам необходима мотивация, предприятиям - до начала процесса приватизации - нужна подготовка, необходимо обеспечить стабильность “политической воли”; все аспекты текущей государственной политики следует тщательно рассмотреть и охарактеризовать.

В плане политики не представляет больших трудностей “протолокнуть” приватизацию объектов, потерявших свою политическую значимость. На практике же в большинстве случаев пути к ее осуществлению оказываются настолько размытыми, что обычно требуется, чтобы кто-нибудь в политических верхах высказал свое веское суждение - и только тогда процесс приватизации сможет привлечь к себе сколь-нибудь серьезные инвестиции. Спецификация текущих обязательств фирмы должна быть составлена четко

и независимо от суждений бывшего владельца. В Канаде относительно недавно осуществлявшиеся проекты приватизации, такие, как приватизация крупного национального авиаперевозчика “Эйр Канада” (1988-89 г.), Канадской национальной железной дороги “Си-Эн” (1995 г.), службы воздушной навигации “Нав Канада” (1996 г.) во многом выиграли от точности и прозрачности в этом отношении. Принятием соответствующего законодательства были созданы благоприятные условия для осуществления процесса. Один из полезных уроков состоит в том, что финансовые рынки соглашаются с принятием разумных политических решений, если только те четко оговорены и не будут в дальнейшем зависеть от чьих-нибудь политических капризов.

Неизменность однажды сделанных политических оценок очень важна для того, чтобы процесс приватизации не утратил доверия в глазах заинтересованных сторон. В настоящее время переговоры на заключение подрядов по проекту создания системы водоснабжения и очистки сточных вод для города Галифакс стоимостью в 400 млн. долларов, планируемого как партнерство государства с частным бизнесом, застопорились, потому что муниципалитет не смог следовать своим же собственным обещаниям, подвергшись сильнейшему давлению со стороны Канадского союза государственных служащих, который настроен принципиально против любого участия частного сектора во всем имеющем отношении к водообеспечению - такое участие он считает крайне нежелательным. Нерешительность приводит к дорогостоящим задержкам уже и так затянувшегося процесса, что ставит продавца в глупейшее положение. Попутно следует отметить, что успех всех этих начинаний - приватизации, создания партнерств государства с частным бизнесом, предоставления услуг на альтернативной основе - зависит от формирования своего рода ядра из высококвалифицированных и опытных государственных служащих. “Проколы”, как в случаях с Галифаксом могут иметь последствия, далеко выходящие за рамки какой-либо конкретной сделки.

Канадцы по природе своей скептики. На основании целого ряда случаев нам был преподан хороший урок: для того, чтобы общество с доверием отнеслось к сделке, необходима прозрачность процесса и открытость информации. Канаде еще предстоит многое сделать в этом отношении.

Предприятиям необходима подготовка к приватизации. Как и при продаже чего бы то ни было, немножко краски и глянца почти всегда окупают себя, и наводить лоск следует загодя. В случае государственных предприятий следует уделить внимание и самому предприятию, и политическому

климату, сложившемуся вокруг него. "Си-Эн", например, нуждалась в новом главном исполнительном директоре - деловом и целеустремленном; ей было необходимо значительно выправить свой баланс, избавиться от лишней собственности и от всего, что не было для нее основным, а также составить план рационализации своей деятельности, прежде чем выставляться на продажу. Столь же важным для нее было, чтобы правительство убедилось в том, что политический климат, в котором предстояло работать новой частной компании, не сделает невозможным закрытие невыгодных направлений, не приведет к произвольному увеличению ставки фрахта, не воспрепятствует привлечению инвестиций - как внутри страны, так и за рубежом.

Наконец, все эти непростые сделки оказываются успешными, если у акционеров имеется какая-то мотивация, чтобы идти на них. Что же касается служащих и их профсоюзов, то для них во главе угла обычно стоит вопрос о сохранении уже подписанных соглашений и способности к экономическим завоеваниям. Опыт Канады предполагает, что сокращение списочного состава осуществимо - если к теряющим работу проявляется щедрость. В случае "Си-Эн", например, было достигнуто соглашение, что выходное пособие для тех, чьи ставки аннулируются, будет очень значительным - до двух годовых окладов; кроме того, служащим, долгое время проработавшим на предприятии, назначались пенсии. "Игра на выживание" и выплаты за отказ от должности могут срабатывать в течение ряда лет, принося меньше боли, чем разовая единовременная акция, но ущерб для организации будет тогда долговременным и серьезным. Законодательство Европейского Союза весьма поучительно в этом отношении. Оно требует от каждого государства-участника, чтобы в его законах гарантировались соответствующие права, которые, кстати, всегда обеспечиваются в Канаде.⁷ Акционеров следует привлекать на свою сторону. Создание политических союзников для проведения той или иной сделки часто может иметь решающее значение. В принципе то, каким образом это достигается, не столь уж важно: весомыми ли обещаниям тех выгод, которые принесет с собой повышение эффективности - их следует адресовать тем управляющим и служащим, у которых в компании есть будущее, - или просто давая понять акционерам, что лучший выход для них - это принять предложенное соглашение. В случае с компанией "Нав Канада" решение, по словам одно-

⁷ Британский вариант закона именуется "Законом о передаче обязательств" (закон о государственных служащих); он сыграл огромную роль в достижении того прогресса, который наблюдается в последнее время в Великобритании.

го комментатора, состояло в том, чтобы “поставить во главе лечебницы самих пациентов”. Предприятие было превращено в консорциум акционеров - но не прежде, чем проведенная экспертиза смогла убедить продавца, что сочетание частных стимулов, которые стали бы результатом предполагавшейся операции, в немалой степени послужат текущим государственным интересам.

Партнерства государства с частным бизнесом

Недавно получивший распространение вариант приватизации промышленных или торговых предприятий, до того находившихся в собственности правительств различных стран, представляет собой реализацию правительственных программ или целей путем заключения контрактных соглашений с частным сектором.

В соответствии с метафорой “лучше рулить, чем грести”, а также учитывая то финансово-бюджетное давление, которое оказывалось на правительства в 1980-е-1990-е гг., ряд стран начал экспериментировать в области партнерства государства с частным бизнесом. Хотя во многих странах партнерства государства с частным бизнесом уже существовали на разовой основе, а в нескольких странах такая политика была институционализована в качестве стандартного подхода к ведению бизнеса, ничто не может сравниться с тем пылом, с которым Великобритания, позднее других обратившаяся в новую веру, принялась за внедрение своей “частной финансовой инициативы” (ЧФИ).

Внедрение современного подхода началось с назначением сэра Дэвида Хенкока - высокопоставленного правительственного чиновника, прослужившего к тому времени 23 года в Государственном казначействе Ее Величества, на пост постоянного секретаря по вопросам образования и науки в кабинете премьер-министра Маргарет Тэтчер. Согласно правилам централизованной британской системы, в ведение Хенкока попала вся инфраструктура системы народного образования в королевстве - от детских садов до Кембриджа. Бывший чиновник Казначейства как никто иной отдавал себе отчет, насколько ограниченными оказываются возможности возрождения самой структуры народного образования в Великобритании при всей актуальности этого вопроса - из-за ограничений, обусловленных потребностью государственного сектора в заемных средствах. В середине 1980-х гг. он изложил в письменном виде основные принципы того, что в последствии станет известно как “частная финансовая инициатива” (ЧФИ), но какого-либо отклика с Даунинг-стрит не последовало. Хенкок ушел с государ-

ственной службы в 1989 г. на пост директора банка “Хемброс” - одного из немногих уцелевших старых купеческих банков Великобритании, который был к тому же учреждением, где приветствовались новые идеи и агрессивное изобретательство новой финансовой продукции. Свои соображения он по-прежнему записывал. Исторический момент наступил в конце 1992 г., когда перед правительством теперь уже Джона Мейджора в его канцлера Нормана Ламонта встала задача справиться с кризисным состоянием валютного курса. Правительству было просто необходимо выступить с каким-то заявлением, чтобы исправить сложившееся впечатление, что управляющий финансовыми делами плохо справляется со своими обязанностями. Канцлер, проинформированный о новом многообещающем способе ведения подведомственных ему дел, немедленно провозгласил о переходе к “частной финансовой инициативе”. Мораль: все надо делать вовремя.

“Хемброс”, поняв, что ключ к успеху состоит в том, чтобы превратиться в эффективный и целеустремленный коллектив государственных служащих, решил выступить в роли консультанта правительства в первые годы осуществления новой схемы, и, в соответствии с этим, помогал своими рекомендациями Управлению шоссейных дорог по проектам первых семи автострад, создаваемых по схеме ПСФУ (“проектируй, строй, финансируй, управляй”) в рамках новой политики. Именно с подачи Хенкока Государственным казначейством была сформирована оперативная группа, состоявшая из высококвалифицированных государственных служащих, целью которой было оказание помощи департаментам и министерствам, желавшим получить должное качество в обмен на средства, затрачиваемые ими при покупке услуг в сфере инфраструктуры; внешнее руководство осуществлялось из Сити.

Из этих первых ростков возникла процветающая отрасль экономики, очень успешная в плане экспорта, что объясняется разносторонностью опыта, накопленного на внутреннем рынке. Автострады, железные дороги, порты, больницы, тюрьмы, аэропорты, военные жилищные объекты и учебные заведения - все это к настоящему времени построили или обновили в рамках партнерств государства с частным бизнесом на сумму, превышающую 13 млрд евро. “Отрасль экономики” - термин вполне уместный в данном контексте, так как в дополнение к большому количеству эффективных и конкурентоспособных компаний, действующих по схеме “проектируй, обеспечь, построй” (ПОП), а также компаний-операторов, ведущих тот или иной проект, часто образующих квазипостоянные консорциумы, на данный момент уже подготовлено большое количество опытных финанси-

стов, юристов, бухгалтеров и других профессионалов. В общем и целом политика правительства состояла в том, чтобы сделать из государственных служащих опытных покупателей таких услуг, а не ограничиваться предложением помощи (за рамками общедоступных программ) чемпионам экспорта внутри страны.

В Канаде к схеме ПГЧ первоначально обратились из-за нехватки бюджетных средств. Так, согласно конституции, на федеральном правительстве лежала обязанность обеспечивать непрерывное паромное сообщение между островом Принца Эдуарда и материком. Полное возмещение затрат за счет платы за проезд было невозможно по политическим соображениям, а потому размеры субсидии, предоставлявшейся за оказание соответствующих услуг, к середине 1980-х гг. достигли 35 млн долларов, и конца и края увеличению расходов не предвиделось. На основании проведенного конкурса правительство остановило свой выбор на консорциуме частных фирм, который должен был спроектировать, построить, финансировать и эксплуатировать мост длиной в 22 мили в течение 30-летнего срока действия концессии, после чего мост переходил в федеральную собственность. Вклад правительства определялся в сумме его текущих расходов, верхний уровень которых фиксировался в номинальных долларах. В оговоренных пределах консорциум имел право устанавливать размер сборов по своему усмотрению. Повышение тарифов не могло носить драматический характер, поскольку продолжал действовать и один из старых паромов.

Схема ПГЧ использовалась и в Онтарио, также при строительстве объездной дороги - 407-го шоссе, огибающего северный выступ "Большого Торонто". Этот крупномасштабный проект, стоимость строительных работ в рамках которого определялась в 1,6 млрд долларов, первоначально должен был осуществляться по британской схеме ПСФУ. От фирм, участвовавших в конкурсе, требовалось предоставление полных финансовых предложений. Однако у финансирующей организации в лице правительства провинции возникли сомнения относительно финансовой стороны дела, и было решено, что выгода от сокращения затрат по займам правительства намного превосходит для последнего возможные риски спроса, на которые оно при этом пошло бы. В результате, консорциум, победивший на конкурсе, получил контракт всего лишь по схеме ПСУ. Спустя пять лет, когда новая автострада уже доказала свою ценность для общества, а прогнозы по ее использованию оказались превзойденными, - а именно на них и строились первоначальные выкладки будущих сборов и финансирования, - правительство провинции решило снять с себя всякую финансовую ответственность

за проект. Был объявлен второй большой конкурс, победитель в котором оплачивал бы долг провинции, удлинил бы трассу и выплатил бы дополнительную сумму денег за предоставление ему концессии. В данном случае провинция получила 3,1 млрд долларов при сумме своего долга в 1,6 млрд долларов - великолепный подарок от (социал-демократической) администрации, начавшей проект, (консервативному) правительству, пожавшему плоды рефинансирования.

Канада, подобно большинству стран Запада, располагает сегодня и промышленным потенциалом, и возможностью финансового посредничества, чтобы осуществлять весьма крупномасштабные ПГЧ. Они представляются особенно эффективными, когда

- то, что требуется, представляет собой функционирование дорогостоящего (обычно свыше 250 млн долларов) объекта инфраструктуры;
- на который - прямо или косвенно - может быть обозначена цена;
- когда могут быть установлены достаточно объективные нормы эффективности и стандарты качества услуг;
- когда за оказание данной услуги идет острая конкурентная борьба; и
- когда риски, связанные с проектом, можно распределить между государственным и частным сектором.

Авианавигационная система, упомянутая выше в качестве примера “чистой” приватизации, с таким же успехом могла бы осуществляться по схеме ПГЧ. Однако в последнем случае успех начинания зависел бы от привлечения к конкурсу зарубежных фирм, но именно на это из политических соображений правительство не было готово пойти. В Канаде большинство из наиболее привлекательных проектов, могущих - в потенции - разрабатываться по схеме ПГЧ, откосятся к региональному, провинциальному или муниципальному уровню, поскольку именно в ведении этих уровней администрации и находится большая часть инфраструктуры страны. Сектор водопользования в последнее время проявляет здесь наибольшую активность - на конкурс выставляются крупномасштабные проекты в провинциях Новая Шотландия, Онтарио и Британская Колумбия; по результатам конкурса выдаются концессии по схеме ПСФУ.

Самые крупные из проектов, осуществлявшихся в Канаде по схеме ПГЧ, - это 13-километровый мост из Нью-Брансуика на остров Принца Эдуарда, а также сооружение и последующее рефинансирование 407-го

шоссе, объездной дороги стоимостью в 3,1 млрд долларов, которая обогнет северный выступ “Большого Торонто”. Эти и другие проекты описаны в SG Hambros (1999)

Как уже отмечалось, ПГЧ представляет собой альтернативную форму предоставления услуг, которые до сих пор было принято отождествлять с общественными благами и не связывать с деятельностью коммерческих предприятий как таковых. По своей структуре эти партнерства ближе всего находятся к ситуациям "чистой" приватизации, и единственная разница между ними состоит в том, что в последнем случае эффективность фирмы уже не представляет интереса для правительства с точки зрения государственной политике. ПГЧ делают возможным финансирование, не отраженное в балансе, а также обеспечение услуг на конкурентной основе, за которое правительство несет лишь остаточную ответственность, при этом довольствуясь ролью “рулевого”, а не “гребца”. В настоящее время существует уже целая литература, посвященная тому, как правильно организовывать ПГЧ, а большинство инвестиционных банков и многие компании, консультирующие по вопросам управления, выражают полную готовность получать плату за услуги как от финансирующих организаций, так и от фирм, участвующих в различных конкурсах.

Некоторые уроки для России

Возникновение государственного сектора в канадской экономике подобно другим странам с развитой рыночной экономикой было связано, во-первых, с очевидными провалами рынка, в полной мере проявившими себя в период Великой депрессии (1929-1933 гг.), во-вторых, с успешной мобилизацией экономики в годы II мировой войны (1939-1945 гг.), обусловившими общественный консенсус в отношении национализации ряда отраслей инфраструктуры и сектора социальных услуг, в-третьих, необходимостью предотвращения негативных последствий закрытия и банкротства крупных промышленных компаний, рентабельность которых были не в состоянии обеспечить частные владельцы.

Несмотря на то, что первые подходы к приватизации обозначились в стране еще в 70-е гг., непосредственному проведению приватизации в Канаде предшествовали серьезные изменения политической ситуации в рамках общего либерально-консервативного сдвига, произошедшего на Западе в начале 80-х гг. В «технологическом» плане опыт двух десятилетий приватизации в Канаде может быть полезен и для модификации российской приватизационной политики.

Во-первых, с учетом специфики той или иной отрасли выбирались и методы изменения формы собственности, среди которых доминировали прямые продажи на основе переговоров, аукционы, публичное размещение акций на рынке ценных бумаг.

Во-вторых, постулируется достижимость главной цели приватизации – значительного повышения экономической эффективности хозяйствующих субъектов. Источники для таких позитивных сдвигов имеются как в плоскости фактора труда (использование меньшей численности более квалифицированного персонала, имеющего более высокую мотивацию за счет адекватного вознаграждения за труд), так и в плоскости менеджмента, получающего стимулы к применению новых технологий, внедрению маркетинга, гибкому поведению в ответ на изменяющиеся внешние обстоятельства.

В-третьих, декларируется важность привлечения к подготовке приватизационных процедур лучших консультантов, способных заменить инвестиционные банки и юристов.

В-четвертых, необходимость поддержания доверия к выбранной приватизационной стратегии и опасения того, что контроль над приватизированным предприятием может попасть к лицам с сомнительными интересами, обусловили предпочтение канадского правительства в пользу реализации определенных контрольных процедур в ходе приватизации и противовес действию фондового рынка, как такового.

В-пятых, достижение успеха в приватизации требовало создания мотивации у инвесторов – будущих акционеров, а также определенной приватизационной подготовки приватизируемых предприятий (объектов). Данный вывод необходимо раскрыть более подробно.

Успешному приватизационному процессу необходимо соответствующее политическое обеспечение. Причем в это понятие включается не просто наличие политической воли на высшем уровне для осуществления данного решения, но также и четкость, прозрачность, проистекающая из принятого законодательства, стабильность общей политической ситуации, точное следование выработанным и анонсированным установкам на перспективу. Последнее важно в плане предприватизационной подготовки предприятий, когда формулируются требования, предъявляемые к будущим владельцам. В особенности, это касается компаний, работающих в секторе инфраструктуры и общественных услуг, где существует сильная взаимосвязь условий их функционирования после приватизации с политикой правительства в отношении общественного сектора в целом.

Выработка соответствующей мотивации у всех участников приватизационных трансакций предполагает решение не только вопросов прозрачности процедур, как таковых, и обеспечение принципа раскрытия информации, критически важных для финансового рынка, но и обеспечение определенной социальной справедливости. Прежде всего, это касается следования прежним договоренностям в социально-трудовой сфере (контракты, существование профсоюзов) в отношении персонала, остающегося в компании после приватизации, и известной щедрости (крупные пособия, досрочные пенсии) по отношению к тем, кто в результате последующей реорганизации может потерять свои рабочие места.

Безусловно, преломление данных выводов в современной российской действительности существенно отличается от канадской практики.

Достижение значительного повышения экономической эффективности хозяйствующих субъектов после приватизации в России является далеко не очевидным. Причин тому несколько. Специфика приватизационного процесса в России в первой половине 90-х гг. (гигантская роль менеджеров, доминирование “insiders” в первичной постприватизационной структуре собственности благодаря льготам) привела к тому, что очень многие приватизированные предприятия так и не получили нового эффективного собственника. Последующее перераспределение капитала занимало немало времени, что способствовало продолжению деградации их производственного потенциала, уменьшало и без того слабую способность к адаптации к новым условиям. Более того, финансовый кризис 1997-1998 гг. подтвердили изначально существовавшие сомнения в том, что российские коммерческие банки (как и ряд других категорий “outsiders”) в состоянии эффективно выполнять функции корпоративного контроля и стратегического владения акциями, не обладая ни финансовыми возможностями, ни управленческим опытом для этого. Во многих случаях такие держатели акций оказались не в состоянии обеспечить эффективную реструктуризацию приобретенных предприятий реального сектора и нести издержки по контролю над ними.

Повышению экономической эффективности в постприватизационный период препятствует и структура российской экономики. Трансформационный спад, охвативший российскую экономику в 90-е гг. затронул, в первую очередь, обрабатывающую промышленность. Прimitивизация структуры производства со сдвигом в пользу добычи природных ресурсов, их первичной переработки, естественных монополий имела своим следствием “голландскую болезнь”. Потенциальное поле для инноваций со стороны менеджмента оказалось суженным. Еще более несовершенным оказалось в

России действие механизмов рынка труда (латентная безработица, ограниченная мобильность рабочей силы).

Подобно канадской практике приватизационная стратегия, проводившаяся российским правительством, предусматривала сохранение за государством определенных инструментов контроля над положением на приватизируемых предприятиях, хотя инструментарий (закрепление пакетов акций, выпуск “Золотой акции”, ограничения по составу участников приватизационных сделок, выдвижение инвестиционных и социальных условий при смене собственности) значительно отличался.

Однако инструменты государственного контроля над приватизационным процессом не были увязаны с другими направлениями экономической политики государства (антимонопольная, социальная, промышленная политика). Только сегодня российское правительство вплотную занялось выработкой путей реструктуризации естественных монополий и адекватной социальной политики. Первые осмысленные шаги делаются на пути улучшения управления государственным имуществом и пополнения за счет этого бюджета неналоговыми доходами.

Опыт России полностью подтверждает вывод о необходимости политического обеспечения приватизационного процесса. При этом необходимо с сожалением констатировать, что практическое восприятие этого вывода из зарубежного опыта свелось лишь к пониманию волюнтаристски задействовать фактор наличия политической воли на высшем уровне, так и не подкрепив его детальным, имеющим однозначную трактовку законодательством и прозрачностью производимых трансакций. В российской действительности 90-х гг. (слабая судебная система, неформальные взаимосвязи отдельных представителей государства с бизнесом, имеющие следствием необоснованные преференции определенным структурам по сравнению со всеми остальными, элементы коррупции и криминала) это привело к самым негативным последствиям.

Рентоориентированное поведение, которым руководствовался во многих случаях менеджмент отдельных предприятий, благодаря переплетению бизнеса и власти распространилось на группы компаний и целые отрасли. Острый конфликт интересов между различными бюрократическими структурами в системе государственной власти, крупными финансовыми группами, высшим менеджментом предприятий и лоббирование ими своих интересов под видом структурно-правовых реорганизаций делали неэффективным применение прямых продаж на основе переговоров и аукционов, явившихся основными методами приватизации в Канаде.

Нестабильность и слабое развитие российского фондового рынка, относящегося к категории “emerging markets”, обусловили невозможность использования в широких масштабах приватизации путем публичного размещения акций на рынке ценных бумаг. Этот фон крайне затруднял проведение предприватизационной подготовки предприятий и выбор финансовых консультантов внутри страны. Возможности привлечения для этих целей зарубежных фирм были изначально ограничены небольшими финансовыми возможностями России и незнанием ими во многих случаях российской специфики. Наличие достаточно совершенного законодательства о корпорациях столкнулось проблемой раскрытия информации, которая в очень многих случаях оказывалась недоступной для потенциальных инвесторов. Процедуры банкротства стали использоваться преимущественно против собственников, а не управленцев. Особенно выпукло это стало сказываться на этапе денежной приватизации 1995-2000 гг., когда подавление инфляции и подъем фондового рынка создали неплохие перспективы для возобновления экономического роста.

На первый взгляд, российская приватизация не встретила серьезного противодействия со стороны работников приватизируемых предприятий и профсоюзов, а потому и не потребовала реализации затратных социальных программ. На самом деле, необходимость достижения компромисса правительства с парламентом и различными социальными группами населения в 1992 г. на этапе массовой приватизации вынудило российское руководство ввести внушительную систему льгот для работников приватизируемых предприятий (включая выделенное в отдельную категорию их руководство). Поначалу такая схема в очень многих случаях привела к возникновению ситуации неформального контракта между руководством приватизируемых предприятий и их работниками, в основе которого лежала установка “закрытость капитала и статус-кво руководителей в обмен на сохранение рабочих мест и некоторых социальных благ по месту работы”.

Однако в дальнейшем, по мере того, как в условиях продолжения спада производства становился очевидным формальный характер этой занятости, положение персонала таких предприятий становилось все хуже. Менеджмент приватизированных предприятий оказался практически бесконтрольным, новые владельцы, появившиеся на предприятиях после перераспределения капитала, уже не несли никаких обязательств: ни формализованных (как могло бы происходить при продаже своих активов государством), ни неформальных (в рамках трудового коллектива). В контексте хронического невыполнения своих социальных обязательств государством вследствие

бюджетного кризиса такая ситуация порождает социальную напряженность весьма специфического характера, которая к тому же оказалась вплетенной в общую политическую нестабильность, характерную для пореформенной России. Нетрудно понять, что она существенно отличается от традиционных противоречий в треугольнике “профсоюзы-капитал-государство”, характерных для стран с развитой рыночной экономикой.

Разумеется, все вышесказанное не означает, что приведенные выводы из практики приватизации в Канаде не актуальны для России. Напротив, их адекватное восприятие может серьезно способствовать реформированию отношений собственности в российской переходной экономике. Однако необходимыми условиями для этого являются совершенствование законодательства, отсечение влияния узкогрупповых (частных и/или ведомственных) интересов на основе последовательного следования духу и букве закона, создание прозрачного и жесткого механизма контроля и ответственности, а также его защита от криминально-лоббистской составляющей. Благоприятные политические условия, непосредственная практика последних 2 лет определенно указывают на возможность позитивных изменений в этом направлении экономической политики. Ввиду больших размеров государственного сектора, сохраняющегося в российской экономике значимым выводом, весьма актуальным для России, является также оказание положительного влияния приватизации на качество функционирования компаний того же профиля, остающихся в собственности государства.

В настоящее время речь должна идти о задачах оптимизации структуры собственности на микроуровне и в масштабе национальной экономики. И именно здесь есть целый ряд ограничений, которые будут определяющими в течение длительного времени.

Во-первых, это задачи инвентаризации госсобственности. Этот процесс объективно будет происходить одновременно с новым возможным наращиванием приватизационного процесса.

Во-вторых, существуют объективные количественные ограничения долгосрочного характера. Новая программа массовой приватизации в России вряд ли возможна (в том числе в силу значительной неоднородности объектов), а предполагаемая продажа преобразованных ГУП займет многие годы. Более того, процесс инвентаризации выявляет ранее неучтенные унитарные предприятия.

В-третьих, дальнейшее развертывание приватизационного процесса будет ограничиваться темпами и качеством преобразования существующих госпредприятий в АО. Речь о массовом преобразовании в АО может идти

только тогда, когда есть внятные механизмы последующего функционирования таких предприятий (особый статус или полноценные АО в рамках существующего корпоративного права). Тенденция 2000–2001 гг. к усилению государственного участия в компаниях также вносит свои нюансы.

В-четвертых, это благоприятная ценовая ситуация. В данном случае важны как конъюнктура на товарно-сырьевых рынках, так и факторы, связанные с перераспределением собственности и стоимостью ценных бумаг компаний. Последний процесс активизировался после финансового кризиса 1998 г., и предстоят новые этапы.

В-пятых, эта «прикладная» неопределенность правительства в отношении проблемы национализации. Видимо, в политическом смысле (на уровне идейных подходов) этот процесс невозможен. Если же взглянуть на развитие ситуации на практике, то процессы национализации идут достаточно давно: попытки пересмотра результатов инвестиционных конкурсов, судебное признание отдельных приватизационных сделок ничтожными, рост числа унитарных предприятий на региональном уровне (после банкротства субъектов частного предпринимательства за долги перед бюджетом), процессы реструктуризации долгов с их конвертацией в акции, возврат либо залог пакетов государственным органам, передача пакетов в государственные холдинги и др.⁸

⁸ Например, по итогам аудита Счетная палата РФ предложила правительству пересмотреть итоги приватизации двух авиационных предприятий: «Авиакор» (Самара) и «Авиастар» (Ульяновск). Запрос Госдумы о проверке приватизации пакета акций ТНК (49,806% акций за 66,7 млн долл. плюс инвестпрограмма на 185,2 млн долл.) летом 2000 г. направлен в Счетную палату. Сохраняется проблема возврата акций в собственность государства по итогам расторжения договоров купли-продажи, заключенных с победителями коммерческих конкурсов до принятия закона о приватизации 1997 г. (Волжский трубный завод, Усть-Илимский лесопромышленный комплекс). В 2000 г. суд принял решение о недействительности аукциона 1994 г. по продаже 29% акций московского завода «Сапфир» (оборонная промышленность) и возврате акций РФФИ. В 2001–2002 гг. следствием обострения борьбы между различными финансовыми группировками стала постановка вопроса о законности порядка приватизации целого ряда предприятий лесной и целлюлозно-бумажной промышленности.

Наиболее свежим примером такого рода является первый в истории российской приватизации законодательно одобренный прецедент возврата фактически проданного имущества. Согласно ст. 79 федерального закона от 31 декабря 2001 г. «О федеральном бюджете на 2002 год» (№ 194-ФЗ), правительство РФ в целях освобождения от залога акций двух судоходных компаний (ОАО «Новошип» и «Северо-Западное пароходство») обеспечивает исполнение обязательств по соответствующим кредитным договорам, заключенным в соответствии с Указом Президента РФ от 31 августа 1995 г. № 889 «О порядке передачи в 1995 году в залог акций, находящихся в федеральной собственности», путем внесения в указанные договоры изменений, предусматривающих их погашение за счет средств федерального бюджета на 2002 г., с одновременным расторжением договоров залога акций этих ОАО.

Все подобные процессы требуют единого подхода и цивилизованного правового поля. Закон о национализации, тем не менее, так и не был принят в 2000–2001 гг. Этот документ должен быть определенной декларацией о намерениях, где помимо возможных санкций для прежних нарушений должны быть прописаны абсолютная компенсация добросовестным приобретателям и ее конкретные параметры, что предполагает решение целого комплекса проблем: определения позиции в отношении добросовестного приобретателя (после уже состоявшейся серии перепродаж); изыскания средств на выплату компенсации (что потребует специальной строки в бюджете и определения конкретной суммы на соответствующий год); выработки специальных методов оценки акций, приватизационных чеков (ваучеров); имущественных комплексов (предприятий).

Необходимо и урегулирование вопросов о сроках исковой давности по приватизационным сделкам, что является особой правовой проблемой. Гражданский кодекс РФ, как и ранее действовавший закон «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. (№ 123-ФЗ), не устанавливает специального срока исковой давности по применению последствий недействительности приватизационных сделок. Соответственно, в отношении сделок по приватизации действует общий срок исковой давности, установленный в ст. 181 Гражданского кодекса РФ для применения последствий недействительности ничтожных сделок – десять лет.

Наличие такого срока исковой давности создает очевидную возможность для массовой или заказной (в зависимости от политической и/или экономической установки) деприватизации практически любого приватизированного предприятия в России, так как явные и умышленные нарушения

закона, формальные мелкие ошибки или надуманные поводы могут быть найдены без особых усилий. Это и удобный способ оперативного административного давления на компанию на федеральном и региональном уровнях. Возможность деприватизации при выявлении нарушений приватизационного законодательства является, с точки зрения практически всех функционирующих в России инвестиционных институтов, одним из весомых препятствий для вложений в российские компании.

Технически, тем не менее, осуществить этот процесс в массовом порядке затруднительно, поскольку не решены проблемы оценки и компенсации добросовестным приобретателям. Существуют и защитные схемы, которые, однако, реально доступны лишь крупнейшим компаниям в силу больших затрат. В качестве примера можно, видимо, рассматривать реструктуризацию РАО «Норильский никель» после предложения Генеральной прокуратуры РФ вернуть государству «недоплаченные» при приватизации компании деньги.

В целом оправдана необходимость определенного сокращения срока исковой давности по приватизационным сделкам. 30 ноября 2001 г. на рассмотрение Государственной Думы РФ была внесена соответствующая поправка в Гражданский кодекс РФ о снижении срока давности для признания приватизационных сделок недействительными с десяти до трех лет. Она была отклонена законодателями. При этом необходимо отметить, что ее потенциальное принятие не решает этой проблемы полностью. Так, в Уголовном кодексе РФ по ряду преступлений против государства указан срок давности в 10 лет. Очевидно, что в политическом плане решение о сокращении срока исковой давности по приватизационным сделкам равнозначно решению о налоговой амнистии, что вызовет большое сопротивление как со стороны различных элитных групп, так и значительной части общества.

Ключевой проблемой для дальнейшего развития приватизационного процесса является **противоречие** между наличием значительного потенциала для развития приватизации в средне- и долгосрочной перспективе и существованием очень серьезных институциональных барьеров для эффективной приватизации. Речь идет об общей институциональной среде для запуска новых методов и повышения отдачи имеющихся: эффективность применения действующего законодательства, вопросы защиты прав собственности, проблемы институционального устройства корпораций⁹, коррупции, инфорсмен-та, судебной системы, исполнительного производства.

⁹ См.: *Радыгин А., Сидоров И.* Российская корпоративная экономика: сто лет одиночества? // Вопросы экономики, 2000. № 5. С. 45—61.

С. Синельников-Мурылев, П. Кадочников, И. Трунин

Межбюджетные трансферты и фискальное поведение российских региональных властей в 1994–2000 гг.¹

Введение²

Процесс децентрализации расходных и налоговых полномочий, проходящий в настоящее время во многих государствах, помимо выгод для индивидуумов и фирм, сопровождается также определенными издержками как с точки зрения экономической эффективности, так и справедливости. В этих условиях особое значение принимает такой инструмент бюджетной политики, как межбюджетные трансферты.

Между тем экономические исследования эффектов межбюджетных трансфертов концентрируются лишь на некоторых аспектах влияния грантов различных типов на решения органов власти – получателей финансовой помощи. Такой анализ оставляет за своими рамками особенности влияния политики национальных властей и, в частности, механизм распределения выравнивающих трансфертов на решения субнациональных властей в области налоговой и бюджетной политики.

В работе показано, что при определенных условиях не только вид гранта, но и особенности механизма его выделения могут создавать отрицательные фискальные стимулы для субнациональных властей. Другими словами, при определенных параметрах методики распределения финансовой помощи увеличение объема трансферта может приводить не к увеличению предложения общественных благ на субнациональном уровне (что в большинстве случаев является целью оказания финансовой помощи), а к сокра-

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования, выполненного в рамках проекта «Воздействие межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации» авторским коллективом в составе: *Синельников С., Кадочников П., Трунин И., Шкробела Е.*

² Авторы выражают благодарность Р.М. Энтову, Р. Боудвею, М. Алексееву, В.П. Носко за предоставленные комментарии, замечания и советы в процессе работы над данной статьей.

щению налоговых доходов бюджетов грантополучателей. В представленной работе рассматривается гипотеза о том, что наличие или отсутствие подобных стимулов зависит от того, производится ли распределение выравнивающих трансфертов на основе фактических доходов и расходов региональных бюджетов или на основе некоторых оценок налогового потенциала и расходных потребностей бюджетов субнациональных властей.

Для исследования механизма создания фискальных стимулов для региональных властей правилами распределения выравнивающих трансфертов в работе используется простая модель поведения субнациональных властей в условиях задаваемой федеральными властями параметризованной формулы распределения финансовой помощи в целях осуществления межбюджетного выравнивания. В эмпирической части работы на основе панельных данных проведены эконометрические оценки параметров модели распределения помощи, а также выполнены проверки того, насколько правила распределения федеральной финансовой помощи в Российской Федерации в 1994–2000 гг. создавали стимулы для региональных властей к изменению объема предоставления общественных и частных благ на своей территории. В заключении делаются выводы о том, что с изменением правил распределения федеральной финансовой помощи, а также в зависимости от вида финансовой помощи и типа региона наблюдаются различные эффекты на решения субнациональных властей, как в области налоговых доходов, так и бюджетных расходов.

Экономическая теория фискального федерализма и проблема воздействия механизма межбюджетных трансфертов на решения субнациональных властей

Межбюджетные трансферты в контексте экономической теории фискального федерализма

Характерной чертой современного государственного устройства большинства стран мира (вне зависимости от формы государственного устройства) является наличие нескольких уровней государственного управления: центрального правительства, ответственного за достижение определенных целей и решение определенных задач на уровне всего государства в целом, и других уровней государственной власти — функционирующих на уровне региона, штата, провинции, а также на уровне муниципального образования, и располагающих доходными полномочиями в рамках делегированных

им законодательством расходных обязательств. Существование подобной институциональной структуры органов государственной власти и управления приводит к появлению соответствующей отрасли экономики общественного сектора, изучающей его вертикальную структуру. Предметом исследования данной отрасли является нормативный и позитивный анализ распределения функций между различными уровнями государственной власти, а также способы взаимодействия этих уровней власти между собой с помощью таких инструментов, как межбюджетные трансферты³.

Традиционная теория фискального федерализма основывается на анализе распределения функциональных полномочий между уровнями государственной власти, а также анализе распределения фискальных инструментов между уровнями власти, необходимых для исполнения таких полномочий [среди базовых исследований в области фискального федерализма необходимо, прежде всего, выделить *Musgrave (1959)* и *Oates (1972)*]. Основным заключением, вытекающим из данного анализа, является вывод о том, что на уровне национального (центрального) правительства должны быть сконцентрированы полномочия в области макроэкономического регулирования, а также полномочия по перераспределению дохода между индивидуумами в форме поддержки низкообеспеченных слоев населения. Вместе с тем существует ряд общественных благ, с учетом которых достижение максимального уровня общественного благосостояния возможно только при их предоставлении на субнациональном уровне. Масштаб прироста благосостояния от децентрализованного предоставления общественных благ отрицательно зависит от эластичности спроса на общественные блага по цене⁴.

Анализ эффективной структуры распределения налоговых полномочий между уровнями государственной власти показывает, что в процессе их распределения необходимо руководствоваться положением о том, что субнациональные органы власти должны воздерживаться от налогообложения экономических единиц, обладающих высокой степенью мобильности [будь то домохозяйства, капитал или товары (услуги); см. *Oates and Schwab (1991)*, *Gordon (1983)*].

Вместе с тем ряд более поздних исследований, проведенных на основании базовой теории распределения расходных и налоговых полномочий, показал неоднозначность наличия выгод от децентрализации полномочий

³См. *Oates (1972)*, Р. 16–17.

⁴Обзор исследований по данной проблеме см. *Rubinfeld (1987)*.

субфедеральных властей. К примеру, в *Boadway (2000)* утверждается, что в современном федеративном государстве процесс децентрализации сопровождается как выгодами, так и издержками, которые принимают три основные формы⁵. Во-первых, децентрализация полномочий приводит к межрегиональной дифференциации чистых фискальных выгод (*net fiscal benefits*) – разницы между объемом получаемых выгод от предоставления субнациональных общественных благ и уровнем осуществляемых налоговых платежей; такая дифференциация создает стимулы для перемещения в другие регионы фирм и индивидуумов, а также приводит к нарушению принципа горизонтальной справедливости. Во-вторых, для высокой степени децентрализации характерно наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, со стремлением субнациональных властей к достижению собственных целей за счет других регионов (проявлением экстерналий такого рода является недобросовестная налоговая конкуренция, экспорт налогового бремени и т.д.). В-третьих, для федеративного государства характерны также и вертикальные фискальные внешние эффекты, состоящие в стремлении субнациональных властей к переложению налогового и расходного бремени на национальные власти.

Частично роль регулятора баланса выгод и издержек децентрализации играют конституционные и законодательные положения о разграничении компетенции и предметов ведения между уровнями государственной власти. Однако важнейшую (и едва ли не основную) роль в достижении эффективного функционирования общественных финансов в федеративном государстве играют различные фискальные инструменты (*fiscal arrangements*). Одним из таких инструментов является поддержание определенной вертикальной несбалансированности бюджетной системы. Несмотря на то, что оптимальная степень такой несбалансированности зависит от множества факторов и не может быть однозначно и универсально определена, можно показать, что децентрализация расходных полномочий эффективна в гораздо большей степени, нежели децентрализация налоговых полномочий⁶. Другим инструментом является вертикальная и горизонтальная координация и гармонизация налоговой и бюджетной политики между органами власти различных уровней. Третьим важнейшим инструментом являются межбюджетные гранты. В литературе часто выделяется три основных задачи последних: компенсация внешних эффектов, возникающих в виде перелива

⁵См. *Boadway (2000)*. С. 44–45.

⁶Подробнее см. *Boadway and Keen (1996)*.

выгод от деятельности властей одного административно-территориального образования в другие административно-территориальные образования, выравнивание доходов субнациональных бюджетов между собой, а также исправление недостатков налоговой системы⁷.

В контексте изложенного выше, а также с учетом предмета настоящего исследования интерес представляет, во-первых, изучение подхода национальных властей к решению задачи эффективного обеспечения субнациональных властей финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения возложенных на них функций. Во-вторых, изучение воздействия, которое оказывает тот или иной механизм выделения межбюджетной финансовой поддержки на решения субнациональных властей в области как налоговой политики, так и определения объема производства общественных благ. Очевидно, что эти два направления тесно связаны между собой, так как именно с учетом предполагаемой реакции получателей финансовой помощи национальные власти применяют тот или иной принцип межбюджетного выравнивания.

Модели влияния межбюджетных грантов на фискальные и расходные решения субнациональных властей

Традиционные модели влияния межбюджетных грантов на фискальные и расходные решения субнациональных властей. Одной из основных предпосылок традиционных моделей анализа эффектов, оказываемых межправительственными грантами, является предположение о соответствии принципов принятия решений субнациональных властей принципам поведения некоего представителя сообщества индивидуумов-избирателей, формирующих данные органы власти. Другими словами, предполагается, что субнациональные власти, также как и индивидуум, максимизируют свою полезность, выбирая между потреблением некоторых наборов благ (общественных и частных) и располагая доходами в виде налоговых поступлений и межбюджетных трансфертов.

Как правило, традиционные модели классифицируют межбюджетные гранты с точки зрения их влияния на решения, принимаемые субнациональными властями. К примеру, *Gramlich (1977)* разделяет все выделяемые нижестоящим бюджетам гранты на три типа.

Во-первых, при наличии перелива выгод от некоторого вида общественных благ необходимо субсидировать производство (или приобрете-

⁷Обзор исследований в области фискального федерализма см. *Oates (1999)*.

ние) общественных благ в территориальном образовании, где они производятся. Такое субсидирование возможно с помощью *Pigovian price-reduction grant*, сущность которого состоит в софинансировании центральным правительством всех расходов субнационального правительства на производство общественных благ⁸.

Во-вторых, целью трансферта может быть перераспределение дохода от высокообеспеченных территорий в низкообеспеченные регионы либо отчисление некоторой доли налоговых платежей, взимание которых более эффективно на национальном уровне, в субнациональные бюджеты. Данный вид трансферта оказывается направленным лишь на изменение доходов нижестоящих уровней власти и не приводит к изменению относительных цен государственных услуг для них⁹.

В-третьих, в качестве отдельного вида межбюджетных трансфертов выделяются гранты, причиной использования которых является наличие политических обязательств, в соответствии с которыми национальные органы власти должны обеспечивать минимальный или стандартный уровень оказания государственных услуг в стране независимо от того, из бюджета какого уровня финансируется производство соответствующего общественного блага. Для поддержания определенного уровня предоставления общественных благ национальное правительство использует механизм целевых грантов на финансирование определенных видов общественных благ. Очевидно, что подобные гранты не предоставляют субнациональным властям такой свободы принятия решений в отношении собственных расходов, как это происходит в случае использования нелимитированных трансфертов, направленных на сокращение стоимости государственных услуг. Как правило, национальные власти устанавливают достаточно жесткие условия получения и использования предоставляемых средств¹⁰, включая условия совместного финансирования. Такие трансферты (оказывающие влияние как на относительные цены общественных благ для субнациональных властей, так и на их доход) применяются в практике государств с многоуровневым бюджетным устройством в качестве целевых грантов чаще, чем гранты первого типа.

⁸См. *Thurow (1966)*.

⁹*Netzer (1974)* показал, что такие гранты должны быть направлены на поддержку низкодоходных административно-территориальных образований.

¹⁰*Schultze (1974)* показал, что наиболее эффективным способом использования подобного механизма является построение контрактных взаимоотношений между национальными и субнациональными властями.

Традиционные модели поведения субнациональных властей обычно построены по стандартной теории оптимизации полезности потребителя при наличии бюджетного ограничения. Более подробно о механизмах воздействия вида гранта и условий его выделения на решения получателей см. в *Scott (1952), Bradford and Oates (1971), Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave (1989), Rosen (1998), King (1982) Wilde (1971)*.

Модели поведения субнациональных властей при получении гранта с учетом собственных приоритетов органов власти на субнациональном уровне. Эмпирические исследования показывают, что не всегда наблюдается соответствие между эффектами, оказываемыми увеличением дохода общества в виде получения гранта и в виде увеличения дохода каждого индивидуума (например, путем предоставления налоговой льготы). Впервые это явление было отмечено в *Gramlich (1977)* и получило название «эффект липучки» (*Flypaper effect, flypaper theory of incidence*). Отсюда часто следует вывод о том, что при получении гранта политики и чиновники не принимают решения о сокращении собственных налогов, необходимость которого следует из моделей, основанных на предпосылке максимизации ими общественного благосостояния либо благосостояния медианного избирателя.

Модель Нисканена. Несоответствие между результатами получения гранта и предпочтениями избирателей Нисканен объясняет несоответствием между функциями благосостояния, которые максимизируют избиратели и представители органов власти¹¹. При построении моделей поведения чиновников утверждается, что благосостояние чиновников определяется такими переменными, как заработная плата, выгода от занятия конкретной должности, репутация, объем властных полномочий и др., зависящими от размера бюджета учреждения (в данном случае – органа власти). Таким образом, переменной, которую максимизируют чиновники, является размер бюджета соответствующего учреждения. В данной модели органы власти ассоциируются с монополией, реализующей собственные услуги избирателям либо их представителям. Получение паушального гранта, позволяющего властям снизить уровень налогообложения, а, следовательно – уменьшить размер собственного бюджета по сравнению с ситуацией, если бы грант был условным, побуждает субнациональные органы власти действовать в этих условиях так, как если бы полученный грант являлся условным.

Модель Ромера-Розенталя. В модели, представленной в *Romer and Rosenthal (1980)*, так же, как и в модели Нисканена, предполагается, что

¹¹См. *Niskanen (1968), Niskanen (1971), Breton and Wintrobe (1975)*.

субнациональные органы власти максимизируют размер собственного бюджета, вовлекая, однако, в процесс определения объема производства общественных и частных благ избирателей. Органы власти ежегодно самостоятельно устанавливают расходы собственного бюджета на некотором уровне, если избиратели не проголосовали за иной уровень расходов на референдуме. Гипотеза авторов состоит в том, что с целью максимизации собственного бюджета референдум об изменении расходов регионального бюджета созывается чиновниками только в том случае, если фактические расходы бюджета финансируются на уровне ниже оптимального для избирателей, то есть референдум проводится только по поводу одобрения избирателями повышения бюджетных расходов. При этом органы власти выносят предложение об установлении нового уровня расходов на уровне, превышающем оптимальный. В таких условиях избиратели одобряют представленный вариант увеличения расходов даже с учетом того, что предлагаемый уровень расходов выше оптимального, так как такой уровень является единственным из выносимых на референдум вариантов.

Возникновение «эффекта липучки» авторы модели объясняют тем, что увеличение доходов избирателей приводит к решению о пересмотре уровня бюджетных расходов только в том случае, если соответствующий этому увеличению оптимальный уровень потребления общественных благ оказывается выше фактического. В результате при получении любого гранта расходы субнационального бюджета растут на величину, равную сумме гранта, а если соответствующий объему и условиям гранта оптимальный уровень потребления превышает фактический уровень бюджетных расходов, – то и на более значительную величину.

Модель Оутса. В некоторых моделях были сделаны попытки объяснить «эффект липучки», применяя понятие фискальной иллюзии, то есть асимметрию информации относительно ситуации на рынке. Например, в *Oates (1979)* было сделано предположение о том, что субнациональные власти устанавливают объем расходов бюджета в соответствии с предпочтениями медианного избирателя, однако не предоставляют избирателям всей полноты информации о состоянии государственных финансов в регионе. Если предположить, что население региона выбирает уровень производства общественных благ на основании их налоговой цены (отношение налоговых обязательств к объему предоставления общественных благ в регионе), то в случае соответствия предпочтений населения и властей получение паушального гранта рассматривается региональными властями как общее увеличение дохода региона. Однако возможен другой вариант, при котором

региональные власти предоставляют населению информацию о возможности производства общественных благ по новой – «субсидируемой» – налоговой цене. При получении такой информации избиратели принимают решение об увеличении потребления общественных благ в зависимости от эластичности спроса на общественные блага по цене.

Модель Брейка. В работе *Break (1980)* предполагается, что избиратели субнационального образования одновременно являются избирателями для национальных властей, которые распределяют межбюджетные трансферты. Субнациональные власти (избиратели), даже имея намерение повысить уровень бюджетных расходов при росте индивидуальных доходов, могут опасаться негативных эффектов, связанных со снижением суммы финансовой помощи. В этой ситуации рост собственных доходов избирателей не приводит к принятию решений о повышении расходов субнациональных бюджетов, однако эквивалентный прирост объема грантов большей частью направляется на увеличение уровня бюджетных расходов.

Модель Кинга. *King (1984)* отмечает, что ни одна из традиционных моделей не объясняет, почему, несмотря на наличие «эффекта липучки», эффект паушального гранта на расходы субнациональных бюджетов в большинстве случаев ниже эффекта долевого гранта, как это и предписывается традиционными моделями. Основным отличием модели Кинга являются дополнительные предпосылки относительно целевой функции медианного избирателя: его задачей является максимизация собственной полезности путем выбора оптимального набора из общественных и частных благ при условии, что правила налогообложения на субнациональном уровне не должны приводить к ухудшению благосостояния беднейших слоев населения в регионе ниже определенного медианным избирателем уровня. В этой ситуации бюджетное ограничение при увеличении доходов избирателей вследствие снижения федеральных налоговых ставок приобретает вид ломаной, что не позволяет существенно увеличить расходы субнационального бюджета. В то же время предоставление гранта приводит к эффектам, описанным в традиционных моделях.

Существуют и иные работы, объясняющие причины отклонений наблюдаемых эффектов, оказываемых межбюджетными грантами на расходы субнациональных властей. Так, в работе *Zampelli (1986)* рассматриваются особенности целевых видов межбюджетных трансфертов. В частности, утверждается, что если увеличение расходов на производство субсидируемых видов общественных благ сверх некоторого уровня не является приоритетным для властей – получателей целевых грантов, органы власти

уменьшают собственные расходы на производство данных видов общественных благ, направляя высвободившиеся средства на финансирование иных видов общественных благ. Таким образом, целевые гранты в отсутствие ограничений на объем собственных расходов грантополучателей на производство субсидируемых общественных благ является более сложным видом нецелевых трансфертов, которые в большей степени увеличивают доходы грантополучателей, но не приводят к значительному изменению относительных цен общественных и частных благ.

Модели распределения межбюджетных выравнивающих трансфертов

Рассмотрим вторую составную часть проблемы воздействия межбюджетных грантов на фискальное поведение субнациональных властей – возможные принципы выравнивания, которыми руководствуются национальные власти при распределении финансовой помощи. Модели распределения финансовой помощи национальными властями исходят, прежде всего, из предположений о приоритетах последних при выделении финансовых ресурсов, оставляя большей частью за рамками анализа конкретные аспекты связанных с ними решений получателей средств.

Модели распределения национальными властями финансовой помощи бюджетам субнациональных образований можно разделить¹² на модели без введения ограничения на средства национального бюджета, направляемые на цели межбюджетного выравнивания¹³, и модели, учитывающие ограниченность средств федерального бюджета и подразумевающие, что источником ресурсов для выравнивающих трансфертов являются бюджеты территорий-доноров¹⁴.

Фактически национальный бюджет получает доходы, в том числе и на осуществление межбюджетного выравнивания, с помощью взимания налоговых доходов на территории регионов. В этом случае процесс распределения финансовой помощи может быть задан уравнениями, описывающими как объем субсидий регионам, так и критерии выравнивания. Однако при

¹²За рамками нашего анализа останутся гранты, направленные на компенсацию создаваемых субнациональными властями внешних эффектов, которые носят более избирательный характер, что не позволяет говорить об общепринятых моделях их распределения.

¹³См., например, *Smart (1996), Fisher and Papke (2000), Inman (1988)*.

¹⁴См. *Musgrave (1961)*. В *Chernick (1979)*, также используется функция распределения целевых грантов с учетом ограниченности средств грантодателя.

введении в модели распределения трансфертов величины бюджета национальных властей их анализ значительно усложняется¹⁵. Поэтому ниже мы рассмотрим модели, предполагающие, что национальный бюджет располагает достаточным объемом средств, направляемых на распределение финансовой помощи. Можно выделить несколько базовых вариантов моделей расчета объема финансовой помощи регионам (в расчете на одного потребителя общественных благ)¹⁶.

Первая группа моделей распределения грантов сводится к их выделению с целью погашения разницы между оценкой расходных и доходных показателей субнациональных бюджетов. Одним из наиболее простых вариантов расчета сумм финансовой помощи субнациональным бюджетам является покрытие разрыва между расходами и доходами субнациональных бюджетов, либо некоторой оценкой их средней величины. Данный способ расчета трансфертов включает следующие основные формы расчета сумм финансовой помощи.

1. Выделение трансферта в зависимости от фактической величины собственных доходов и расходов бюджета территории (то есть погашение разности между доходами и расходами субнациональных бюджетов). Такая форма распределения финансовой помощи применяется обычно в государствах с низкой степенью автономии субнациональных властей как в вопросах определения уровня расходов, так и доходов субнациональных бюджетов (система распределения дотаций в СССР, системы выделения безусловных трансфертов в Италии¹⁷).

2. Выделение трансфертов таким образом, чтобы расходы субнациональных бюджетов устанавливались на стандартном уровне независимо от налогового потенциала территорий. При необходимости стимулирования усилий грантополучателей по сбору собственных налогов формулы могут включать в себя показатели налогового потенциала¹⁸. Описанная схема используется в целях распределения как выравнивающих трансфертов, так и оказания специфических видов финансовой помощи (например, дополни-

¹⁵Подробнее об этом см. *Musgrave (1961)*. В модели, построенной в *Chernick (1979)*, также используется функция распределения целевых грантов с учетом ограниченности средств грантодателя.

¹⁶Подробный обзор схем распределения финансовой помощи см. в *Musgrave (1961)* или в *King (1980)*.

¹⁷См. *Emiliani, Lugaresi and Ruggiero (1997)*. P.26 –268.

¹⁸Подробнее о понятии «налоговый потенциал» и способах его оценки см. *Луговой, Синельников, Трунин (2001)*.

тельная финансовая помощь бюджетам земель в ФРГ¹⁹, ежегодный блочный грант в Великобритании²⁰).

Методики распределения финансовой помощи между бюджетами нижестоящих уровней могут совмещать в себе критерии фактических и нормативных показателей. При этом национальные власти могут установить критерий достаточности собственных средств на покрытие необходимых расходных потребностей и выделять финансовую помощь, исходя не из абсолютного значения разрыва между расходными и доходными показателями региональных бюджетов, а основываясь на некоторой предельной величине данного разрыва (например, по отношению к региональным нормативным расходам), которая подлежит субсидированию с помощью трансфертов (например, режим передачи налоговых грантов в Великобритании под названием *sapping*²¹).

Вторую группу моделей распределения выравнивающих трансфертов формируют модели выделения финансовой помощи с целью приведения региональных фискальных показателей в соответствие со средними или нормативными показателями, то есть в зависимости от соотношения налогового потенциала властей – получателей финансовой помощи со стандартным показателем налогового потенциала²². Так как использование такой схемы может стимулировать регионы к повышению величины гранта через увеличение уровня налоговых ставок, а значит – к повышению уровня бюджетных расходов [см. *Oates (1977), King (1973)*], описанная схема межбюджетного выравнивания не находит широкого применения. Однако в качестве примера можно привести канадскую систему распределения средств в рамках программы выравнивающих трансфертов (*Equalization payments*)²³.

Помимо рассмотренных вариантов возможно выделение трансферта в зависимости от соотношения расходных показателей: например, соотношения нормативной потребности субнациональных бюджетов в осуществлении расходов и фактических субнациональных бюджетных расходов. Такая система распределения финансовой помощи может применяться в государствах с низкой степенью межтерриториальной дифференциации налоговой

¹⁹См. *Spahn and Fottinger (1997)*.

²⁰См. *Potter (1997)*. Р. 347.

²¹См. *Potter (1997)*. Р. 350.

²²Такая схема близка к схеме, приведенной в *Musgrave (1961)*. С. 104.

²³См. *Courchene, Martinez, McLure, Webb (2000)*. Р.101–103, *Krelove, Stotsky and Vehorn (1997)*.

базы, а также, если целью трансферта является предоставление финансирования для осуществления определенных видов расходов, без принятия во внимание наличия и размера доходных источников (например, целевые гранты субнациональным бюджетам на развитие транспорта в Италии²⁴).

Выше были рассмотрены различные схемы межбюджетного выравнивания, основанные на простейших расходных и доходных показателях субнациональных бюджетов. Между тем в литературе приводятся описания более сложных выравнивающих механизмов. Так, построение системы межбюджетных трансфертов может быть направлено на выравнивание таких показателей, как интенсивность изменения расходов субнациональных бюджетов (с учетом дифференциации расходных потребностей) при изменении налоговых усилий субнациональных властей, или эластичность изменения расходов субнациональных бюджетов по показателю налоговых усилий субнациональных властей. *King (1980)* приводит несколько вариантов построения такой формулы.

Рассмотренная в данном разделе группа моделей в недостаточной степени учитывает влияние той или иной схемы распределения трансфертов на налоговые решения субнациональных властей, ограничиваясь анализом бюджетного ограничения органов власти – получателей финансовой помощи (равенство субнациональных бюджетных расходов сумме налоговых доходов и финансовой помощи). Модели, приведенные в предыдущем разделе, описывающие влияние грантов на решения субнациональных властей, оставляют за рамками анализа приоритеты органа власти, распределяющего финансовую помощь, а также схемы распределения финансовой помощи. Между тем можно предположить, что эффект, оказываемый межбюджетными трансфертами на решения получателей финансовой помощи, определяется не только типом трансферта, но также и схемой распределения финансовой помощи.

Нам представляется, что важным и недостаточно изученным аспектом функционирования систем оказания центром финансовой помощи субнациональным властям является влияние различных схем выравнивания на выбор субнациональными властями параметров финансовой политики. Естественно предположить, что подобный выбор зависит как от модели распределения финансовой помощи (включая тип выделяемого гранта), так и от предпочтений субнациональных властей, характеристик общественных и частных благ на субнациональном уровне и т.д. С учетом данного предположения далее мы проанализируем особенности распределения выравнивающих трансфертов в Российской Федерации, а также интегрируем осно-

²⁴См. *Emiliani, Lugaresi and Ruggiero (1997)*. P. 272.

ванную на рассмотренных выше моделях схему распределения финансовой помощи между российскими регионами в классическую модель, описывающую эффекты грантов на решения субнациональных властей, осуществляющих выбор объемов предоставляемых в регионе общественных и частных благ.

Моделирование финансового поведения регионов

Распределение финансовой помощи между регионами в России

Предоставление финансовой помощи российским регионам со стороны федерального центра осуществляется по многим каналам, относительная величина которых на протяжении последних лет была подвержена существенным изменениям. Основными каналами передачи средств федерального бюджета регионам являются трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), субвенции на финансирование федеральных мандатов, дотации, средства, передаваемые по взаимным расчетам. В табл. 1 приведены данные о величине отдельных видов федеральной финансовой помощи субъектам РФ в 1992–2002 гг.

В целях формирования гипотезы о том, на основе каких принципов выделяется финансовая помощь регионам, коротко остановимся на официально используемых механизмах распределения отдельных видов помощи. Анализ методики распределения трансфертов из ФФПР и способов распределения дополнительной финансовой помощи в 1994–1998 гг. показывает, что они были непосредственно направлены на компенсацию прогнозируемых либо фактических разрывов между доходами и расходами региональных бюджетов²⁵.

Внедрение, начиная с 1999 г., новой методики распределения трансфертов из ФФПР предусматривает выделение основной части трансфертов пропорционально отклонению душевого налогового потенциала субъектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации, который получил название индекса бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов отражает межрегиональную дифференциацию стоимости и объема бюд-

²⁵Подробнее о методах распределения федеральной финансовой помощи регионам см. «Российская экономика: тенденции и перспективы», годовые обзоры ИЭПП 1996–2000 гг.

жетных расходов на основании косвенных факторов, определяющих потребности в предоставлении тех или иных видов общественных благ в различных регионах, связанные с межрегиональными различиями в возрастной структуре населения, а также в географических, климатических и других условиях.

ТАБЛИЦА 1

Федеральная финансовая помощь бюджетам субъектов Федерации в 1992–2002 гг. (% ВВП)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Дотации и субвенции	0,00	0,02	0,09	0,06	0,09	0,13	0,10	0,06	0,15	0,54	0,34
Субвенции**	0,79	0,69	0,42	0,12	0,12	0,09	0,02	0,20			
Трансферты из ФФПР	0,00	0,00	0,36	1,17	1,04	1,22	1,12	0,99	0,96	1,14	1,62
Субсидии и субвенции из Фонда компенсаций										0,37	0,45
Государственная поддержка дорожного хозяйства								0,18	0,11	0,27	0,33
Средства, переданные по взаимным расчетам	0,61	1,95	2,54	0,42	0,81	0,43	0,36	0,14	0,28	0,05	0,00
Прочие виды финансовой помощи***	0,09	0,03	0,02	0,06	0,28	0,64	0,00	-0,20	0,03	0,19	0,29
Всего: средства, переданные бюджетам других уровней власти	1,49	2,7	3,4	1,8	2,3	2,5	1,60	1,36	1,54	2,56	3,03

* План.

** До 1999 года субвенции выделялись отдельной строкой в отчетности об исполнении федерального бюджета.

*** Включает сальдо по федеральным бюджетным ссудам.

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты авторов.

Таким образом, согласно используемой в настоящее время методике величина выделяемого региону трансферта из ФФПР прямо пропорциональна значению индекса бюджетных расходов и обратно пропорциональна оценке налогового потенциала для региона. В результате с определенной степенью условности можно считать, что соответствующее распределение трансфертов оказывается направленным на погашение разрыва между налоговым потенциалом и расходными потребностями, отражаемыми индексом бюджетных

расходов. Следует учитывать также то, что на практике распределение трансфертов осуществлялось в том числе с учетом их величины, установленной в предыдущие годы, то есть непосредственно с учетом разрыва между региональными доходными и расходными показателями.

Часть дотаций, субвенций, а также средства, передаваемые по взаимным расчетам, являются неформализованными нерегулярными видами федеральной финансовой помощи, величина которых в настоящее время по-прежнему велика. В целом можно сказать, что распределение указанных средств направлено на покрытие текущих бюджетных разрывов регионов.

Как отмечено выше, финансовая помощь, выделяемая с целью осуществления межтерриториального выравнивания возможностей по предоставлению общественных благ, может быть направлена на компенсацию недостатка доходов региона, характеризуемого уровнем доходов ниже среднего, на повышение региональных бюджетных расходов либо на погашение разрыва между необходимыми с точки зрения грантодателя региональными бюджетными расходами и некоторой оценкой доходов региональных бюджетов. В случае Российской Федерации, несмотря на имеющиеся в Бюджетном кодексе (см. ст. 135 БК) утверждения, о том, что нецелевая федеральная финансовая помощь направлена на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности регионов (что подразумевает обеспечение равных возможностей региональных властей по предоставлению общественных благ путем выравнивания получаемых ими бюджетных доходов), фактический анализ бюджетной практики показывает наличие других целей у системы межбюджетной помощи. На основе сказанного выше может быть выдвинута гипотеза о том, что федеральная помощь российским регионам выделяется в целях финансирования разрыва между установленными законодательством расходными обязательствами и потенциальными (рассчитанными в соответствии с оценками федерального центра) бюджетными доходами. При этом оценки расходных обязательств и потенциальных доходов на практике в большей или меньшей степени (различной в разные годы) основывались как на фактических значениях доходов и расходов, так и на нормативных величинах расходных потребностей и налогового потенциала.

Подобный процесс межбюджетного выравнивания формально можно описать с помощью модели распределения финансовой помощи, использующей различные функции общественного выбора. В классе наиболее простых моделей распределения финансовой помощи удобно использовать роулсианский (минимаксный) тип функции полезности национальных властей, предполагающий выравнивание благосостояния различных регионов

для достижения оптимума. При использовании роулсианского критерия выбора объемов финансовой помощи наиболее справедливое распределение финансовой помощи будет направлено на максимизацию полезности в наиболее бедных регионах.

Соответственно возникает вопрос о критерии бедности регионов, который может быть использован в целях межбюджетного выравнивания. Речь идет о выборе между традиционными индикаторами бедности, такими как объем доходов или расходов регионального бюджета, величина валового регионального продукта (ВРП) на душу населения, величина располагаемых доходов населения региона, показатели дифференциации доходов населения (коэффициент Джинни, доля населения с доходами, меньшими прожиточного минимума), и показателями, учитывающими не только доходы в различных регионах, но и потребность в осуществлении расходов на обеспечение частными и общественными благами.

Если национальные власти располагают оценками доходов региона и оценкой величины желаемых, с точки зрения центра, расходов регионального бюджета, то мерой бедности для различных регионов должен быть не просто уровень его доходов, а величина доходов, приведенная в соответствие с расходными потребностями данного региона. Такой величиной может служить разность между оценкой потенциальных (или фактических) доходов регионального бюджета и нормативных (или фактических) расходов регионального бюджета (или их отношение). Заметим, что результаты оценок зависимости разности между нормативными расходами и потенциальными доходами региона от величины ВРП в регионе на панельных данных 1994–2000 гг. для 88 российских регионов показывают, что существует устойчивая значимая отрицательная зависимость рассчитанного нами дефицита бюджета от величины валового регионального продукта (оценки на душу населения).

При так понимаемом определении нуждаемости в простейшем случае национальные власти для каждого региона выбирают долю погашаемого разрыва между нормативными расходами и налоговым потенциалом (то есть софинансируют разрыв между возможностями по мобилизации налоговых доходов и расходными обязательствами) при наличии бюджетного ограничения на суммарную величину финансовой помощи из национального бюджета. В этом случае оптимизационная задача распределения финансовой помощи может быть записана следующим образом:

$$\min_i \left\{ \frac{Tr_i}{\widehat{E}_i - \widehat{T}_i} \right\} \rightarrow \max_{Tr_i} \text{ при ограничении } \sum_{i=1}^N Tr_i = Tr, \quad (1)$$

где

Tr_i – объем финансовой помощи, получаемой i -м регионом из федерального бюджета;

\widehat{T}_i – потенциальные доходы бюджета получателя финансовой помощи;

\widehat{E}_i – оценка необходимых (нормативных) расходов бюджета получателя финансовой помощи;

Tr – суммарный объем федеральной финансовой помощи регионам.

Решением этой задачи является следующая формула распределения финансовой помощи регионам:

$$Tr_i = \gamma(\widehat{E}_i - \widehat{T}_i), \quad (2)$$

где γ определяется из условия

$$\sum_{i=1}^N (\widehat{E}_i - \widehat{T}_i) = \frac{Tr}{\gamma} \quad (3)$$

В результате оптимальной стратегией центра является выделение каждому региону финансовой помощи, за счет которой финансируется одинаковая для всех регионов доля от наблюдаемого для данного региона разрыва между нормативными расходами и налоговым потенциалом. При этом доля погашаемого разрыва одинакова для всех регионов и равна отношению средств, выделенных на финансовую помощь регионам, к суммарной по всем регионам нормативной потребности в финансировании разрыва между доходными возможностями и расходными потребностями. Аналогичная формула расчета финансовой помощи может быть выписана для случаев, когда центр ориентируется не на нормативные значения расходов и доходов, а на фактические значения, или когда в расчет принимаются одновременно как фактические значения, так и нормативные оценки.

Таким образом, проведенный анализ позволил нам сформулировать гипотезу о том, что в России выделение федеральными властями финансовой помощи регионам осуществляется в целях покрытия разрыва между доходными и расходными показателями региональных бюджетов, что соответствует модели распределения федеральным центром финансовой помощи между регионами на основе роулсианского критерия выравнивания. Эта гипотеза будет использована нами далее при построении теоретической

модели фискального поведения региональных властей, а ее соответствие статистическим данным будет проверено в эмпирической части данной работы.

Описание модели фискального поведения региональных властей

Для анализа фискального поведения региональных властей построим простую теоретическую модель. Будем предполагать, что федеральный центр устанавливает единые для всех регионов правила формирования доходной базы (доли федеральных налогов, зачисляемых в региональные бюджеты, перечень региональных и местных налогов, методы расчета величины предоставления нуждающимся регионам финансовой помощи). Основываясь на заданных правилах, региональные власти принимают решения, касающиеся формирования доходов регионального бюджета и осуществления расходов, в целях предоставления общественных благ. Будем также предполагать, что соответствующие решения осуществляются региональными властями, исходя из соображений обеспечения себе максимальной общественной поддержки со стороны населения региона. Одновременно будем считать, что для избирателей важными критериями, характеризующими региональную власть, являются объем и структура предоставления общественных благ в регионе, а также уровень налоговой нагрузки (величина ставок региональных налогов, масштабы предоставляемых налоговых льгот и др.). При таких предположениях возникает определенная сопоставимость предпочтений властей и населения, естественная в системе, предполагающей выборность региональных властей.

Пусть целевая функция зависит от двух показателей – величины расходов консолидированного бюджета региона (положительно) и налоговых доходов, поступающих в распоряжение региона (отрицательно). Региональные налоговые доходы определяются выбранным уровнем ставок региональных и местных налогов, а также нормативами отчислений федеральных налогов в региональные и местные бюджеты. Таким образом:

$$U(E^{(+)}, T^{(-)}) \rightarrow \max_{E, T}, \quad (4)$$

где E – расходы консолидированного бюджета субъекта Федерации (как показатель, отражающий уровень предоставления общественных благ в регионе);

T – налоговые доходы консолидированного бюджета субъекта Федерации (поступления доходов от местных и региональных, а также федеральных налогов, в региональный и местные бюджеты).

Рассматривая функцию полезности в таком виде, мы предполагаем, что расходы региональных бюджетов не включают в себя трансфертов населению, а доходы представляют собой налоговые поступления, сокращающие потребление частных благ. При таких предпосылках приведенную формулировку модели можно рассматривать как задачу, аналогичную классической задаче выбора домашнего хозяйства между частным и общественным благом²⁶.

Формулировка (4) может быть записана также в других терминах:

$$U(E^{(+)}, (Y - T)^{(+)} \rightarrow \max_{E, T}, \quad (5)$$

где Y – валовой доход региона.

Подобная запись учитывает тот факт, что рост налогов приводит к сокращению располагаемого дохода и сокращению потребления частных благ.

Региональные власти максимизируют функцию полезности (4) или (5) при ограничении, что расходы регионального бюджета не должны превышать суммы собственных доходов и получаемой финансовой помощи²⁷:

$$E \leq T + Tr, \quad (6)$$

где Tr – объем финансовой помощи, которую получает регион из федерального бюджета.

Как было показано выше, будем предполагать, что объем финансовой помощи определяется пропорционально разрыву между оценкой расходов и оценкой доходов регионального бюджета с некоторым коэффициентом γ . Предположим также, что оценки расходов рассчитываются как сумма фактических расходов с весом α и нормативов расходных потребностей региона с весом $(1 - \alpha)$. Аналогично, оценка доходов рассчитывается как взвешенное среднее между фактическими доходами регионального бюджета с весом β и потенциально возможными собственными доходами (налоговым потенциалом) с весом соответственно $(1 - \beta)$.

Значения коэффициентов α и β показывают, в какой мере процедуры оценки центром значения финансовой помощи регионам зависят от фактических и нормативных (потенциальных) показателей доходов и расходов, а γ показывает, в какой мере результаты распределения финансовой помощи оказывают воздействие на бюджетную обеспеченность регионов – получа-

²⁶См. *Samuelson (1954), Williams (1966)*.

²⁷В данном разделе, если не оговаривается иное, термины «финансовая помощь центра» и «трансферт регионам» используются как синонимы.

телей средств. То, насколько при распределении финансовой помощи учитываются фактические и нормативные (потенциальные) расходы и доходы региона, может быть интерпретировано как степень софинансирования со стороны федерального бюджета фактических расходов региона (софинансирование производства и потребления общественных благ или уменьшение цены общественного блага) и его участия в формировании доходов региона²⁸ (софинансирование потребления частного блага в регионе или уменьшение цены частного блага). Коэффициент γ может быть проинтерпретирован как степень участия центра в финансировании разрыва между оценками расходов и доходов бюджета региона.

Таким образом, модель, исходя из которой, центр распределяет финансовую помощь между регионами, предполагается следующей:

$$Tr = \gamma \left\{ \alpha E + (1 - \alpha) \cdot \hat{E} \right\} - \left[\beta T + (1 - \beta) \cdot \hat{T} \right], \quad (7)$$

где \hat{T} – налоговый потенциал региона, рассчитанный исходя из собственных и регулирующих налоговых доходов;

\hat{E} – нормативы расходных потребностей региона.

Данная модель использует в качестве параметров оценки налогового потенциала регионов и нормативов расходов региональных бюджетов. При теоретическом анализе мы будем считать их заданными экзогенно. Для проведения эмпирических оценок (см. ниже) мы использовали собственные оценки налогового потенциала и нормативов расходных потребностей регионов. Оценки налогового потенциала представляют собой теоретические значения величины обязательств по всем видам налогов, поступающих в региональные бюджеты, в регрессионном уравнении, объясняющими переменными в котором являются оценки величины налоговой базы по отдельным видам налогов²⁹. Оценки нормативов расходных потребностей представляют собой сумму теоретических значений расходов региональных бюджетов по отдельным статьям, полученных из уравнений, в которых объясняющими переменными являются доходы региональных бюджетов и набор факторов, характеризующих как необходимый объем предоставления

²⁸Софинансирование расходов означает, что при увеличении фактических расходов на единицу трансферт возрастает на величину, равную $\gamma\beta$. Одновременно участие в формировании доходов означает, что при сокращении фактических доходов бюджета на единицу трансферт увеличивается на величину $\gamma\alpha$. Соответственно при росте фактических доходов происходит сокращение величины помощи, выделяемой центром.

²⁹Подробнее см. *Луговой, Синельников, Трунин (2001)*.

соответствующих общественных благах, так и затраты на их предоставление (экономические, географические, социальные, демографические факторы)³⁰.

Анализ модели финансового поведения региональных властей

Предлагаемая модель достаточно проста и по своей сути аналогична модели потребительского выбора между благом (расходами на предоставление общественных благ) и антиблагом (налоговыми сборами) с параметрически заданным бюджетным ограничением. Условия первого порядка (необходимые, а при соответствующих предположениях о выпуклости функции полезности и ее кривых безразличия, – и достаточные условия) после преобразования и исключения переменной Лагранжа дают следующее условие оптимума в этой простой модели (5)–(7) – соотношение для предельной нормы замещения между увеличением расходов и снижением налогового бремени:

$$MRS_{ET} = -\frac{U_E}{U_T} = \frac{1-\alpha\gamma}{1-\beta\gamma}. \quad (8)$$

Таким образом, предельная норма замещения изменения расходов регионального бюджета изменением налогового бремени в регионе зависит от правил, согласно которым происходит распределение финансовой помощи регионам, то есть от величины параметров α , β и γ (мы предполагаем, что все значения параметров не превосходят единицы).

Из выражения (7) следует, что $\alpha\gamma$ и $\beta\gamma$ представляют собой долю финансирования федеральным центром отклонений фактических расходов и доходов от их нормативных или потенциальных значений. Поэтому предельная норма замещения (8) – это отношение доли собственного финансирования отклонения бюджетных расходов от нормативов расходных потребностей к доле собственного финансирования отклонений бюджетных доходов от налогового потенциала. При этом ключевое значение имеют не столько сами доли собственного финансирования, сколько различия между ними, то есть то, в равной ли степени федеральный центр участвует в финансировании отклонений доходов и расходов от их нормативных (потенциальных) значений.

Для того, чтобы получить более подробные результаты анализа, рассмотрим в качестве примера модель с функцией полезности региональных

³⁰Подробнее см. *Кадочников, Синельников, Трунин (2001)*.

властей в виде функции с постоянными эластичностями. Предпосылка о том, что функция полезности имеет такой вид, позволяет с небольшими ограничениями общности упростить использование модели в целях анализа сравнительной статистики. Предлагаемый вариант функции полезности имеет вид:

$$U(E, T) = \ln E + \omega \ln (Y-T), \quad (9)$$

где ω – параметр функции полезности.

Для удобства дальнейшего изложения преобразуем ограничения модели, подставляя выражение для определения объема финансовой помощи (7) в ограничение (6) и группируя вместе слагаемые с E и T . В результате получим единственное ограничение для задачи максимизации полезности:

$$E(1-\gamma\alpha) - T(1-\gamma\beta) = \gamma A, \quad (10)$$

где

$$A = (1-\alpha)\hat{E} - (1-\beta)\hat{T}. \quad (11)$$

Выражение A (11), умноженное на параметр γ , является частью финансовой помощи, выделяемой региону на основе экзогенно заданных характеристик региона: нормативов расходных потребностей и налогового потенциала и не зависит от их фактических значений. Соответственно, величина $Tr - \gamma A = \gamma(\alpha E - \beta T)$ представляет собой часть финансовой помощи, которая выделяется исходя из фактических значений доходов и расходов бюджета региона, скорректированных на параметры α и β .

Решая задачу максимизации полезности (9) при ограничениях (10) и (11), получим следующие выражения для оптимальных E^* и T^* , которые зависят от параметров задачи:

$$E^* = \frac{1-\gamma\beta}{1-\gamma\alpha} \cdot \frac{Y}{\omega+1} + \frac{\gamma}{1-\gamma\alpha} \cdot \frac{A}{\omega+1} \quad (12)$$

$$T^* = \frac{Y}{\omega+1} - \frac{\gamma}{1-\gamma\beta} \cdot \frac{\omega A}{\omega+1}. \quad (13)$$

На основе анализа выражений (12)–(13) можно рассмотреть, какое влияние на оптимальный выбор региональных властей оказывает изменение различных параметров, входящих в модель и определяющих характер методики распределения центром финансовой помощи на фискальное поведение региональных властей, выражающееся в выборе уровня налогового

³¹При условии, что целевая функция представляет собой функцию вида (9), прямая $Y=T$ представляет собой асимптоту. Предполагается также, что $0 < T < Y$.

бремени и бюджетных расходов [подробно это сделано в работе (Кадочников, Синельников, Трунин, Шкробела, (2001))].

Полученные из модели результаты анализа сравнительной статистики (знаки производных оптимальных расходов и налоговых сборов регионального бюджета) можно объединить в следующую табл. 2.

ТАБЛИЦА 2

Знаки частных производных оптимальных значений налоговых доходов и расходов (регион является реципиентом финансовой помощи)

	Y	\hat{E}	\hat{T}	α	β	γ
Производная E^*	+	+	-	+	-	?#
Производная T^*	+	-	+	+	-	?##

- «+», если $\alpha \geq \beta$; зависит от соотношения $Y(\alpha - \beta)$ и A , если $\alpha < \beta$;

- «+», если $A < 0$; «-», если $A > 0$.

Как видно из результатов анализа, происходящее увеличение доналогового дохода экономических агентов в регионе, вызванное либо ростом уровня экономической активности, либо трансфертом дохода экономическим агентам, приводит к увеличению как уровня налоговых сборов, так и расходов, осуществляемых из регионального бюджета. При этом степень увеличения сбора налогов зависит от предпочтений региональных властей при сравнении объемов частных и общественных благ, потребляемых в регионе, и не зависит от применяемой формулы расчета финансовой помощи регионам. В то же время при росте дохода расходы бюджета растут тем больше, чем больше значение предельной нормы замещения уровня налогообложения объемом расходов в оптимальной точке. Таким образом, чем меньше β (чем больше ориентация центра при расчете объема финансовой помощи на налоговый потенциал по сравнению с фактическими доходами бюджета) и чем больше α (чем больше ориентация центра на фактические расходы бюджета) при выделении региону финансовой помощи, тем больше рост предложения общественных благ при росте доходов экономических агентов.

Важное значение при формировании методики имеет адекватная оценка налогового потенциала региона и его расходных потребностей. Как показано в табл. 2, чем выше значение \hat{E} , тем больше значение оптимальной величины расходов бюджета и меньше значение налоговой нагрузки, выбираемые региональными властями. Влияние оценки величины налогового потенциала \hat{T} – обратное: чем выше \hat{T} , тем больше собираемые налоговые доходы и тем меньше осуществляемые расходы из

регионального бюджета. Однако необходимо учитывать, что нормативы, характеризующие расходные потребности, и оценки налогового потенциала не могут быть использованы для формирования каких-либо стимулов поведения региональных властей. Являясь параметрами методики распределения финансовой помощи, эти оценки определяются индивидуально для каждого региона, поэтому какое-либо варьирование ими приводит к перераспределению объемов финансовой помощи между регионами. Изучение возникающих при этом эффектов выходит за рамки настоящей работы.

При анализе воздействия величины покрытия центром разрыва между оценкой расходов и доходов региона на выбор региональными властями оптимальных величин доходов и расходов бюджета следует обратить внимание на неоднозначное воздействие того или иного изменения этого параметра. Модель показывает, что при разных значениях других параметров задачи (степени софинансирования федеральным бюджетом расходов региона, участия в формировании доходов, величин нормативов расходных потребностей и налогового потенциала) воздействие изменения величины финансовой помощи на налоги, собираемые в регионе, и осуществляемые расходы может быть различным.

При симметричной модели распределения (одинаковая ориентация центра при расчете объема финансовой помощи на налоговый потенциал и на нормативы расходных потребностей) пропорциональное увеличение финансовой помощи приводит к увеличению бюджетных расходов и сокращению налоговых доходов – увеличение валового дохода региона приводит к увеличению потребления частных и общественных благ в регионе. Эта же ситуация наблюдается также в том случае, когда федеральный центр не принимает во внимание фактические доходы и расходы региона, а ориентируется только на их нормативные (потенциальные) значения. Это позволяет сделать вывод о том, что если центр стремится избежать возникновения стимулов к изменению региональными властями финансовой политики в целях воздействия на величину выделяемой им финансовой помощи, то федеральным властям следует применять методику расчета ее величины, основанную на симметричных правилах учета нормативных значений доходов и расходов. В данном случае выделяемая финансовая помощь будет вызывать только эффект дохода, то есть увеличивать расходы регионального бюджета на предоставление общественных благ на величину, меньшую выделяемой финансовой помощи, и приводить к (также меньшему) сокра-

щению налогового бремени, позволяющему экономическим агентам увеличить потребление частных благ.

В случае, если модель распределения является несимметричной и принимает во внимание в большей степени, например, фактические расходы (налоговые доходы), то помимо эффекта дохода возникает эффект замещения, связанный с поворотом бюджетного ограничения, в сторону увеличения расходов (уменьшения доходов). В результате пропорциональное увеличение финансовой помощи может при определенных соотношениях параметров задачи приводить как к увеличению, так и к уменьшению доходов и расходов регионального бюджета (см. *табл. 1*).

При увеличении степени опоры модели распределения финансовой помощи на фактические расходы (α) дополнительное софинансирование расходов со стороны федерального бюджета стимулирует увеличение расходов. Если при этом софинансирование осуществляется не в полном размере, то региональные власти даже несколько наращивают налоговые доходы, компенсируя соответствующее снижение полезности увеличением расходов. Наоборот, если увеличивается степень опоры модели распределения финансовой помощи на фактические доходы (β), то региональные власти стремятся снизить доходы бюджета (снизить налоговое бремя), так как это снижение доходов будет замещено федеральной помощью, соответственно, если софинансирование со стороны федерального центра не полное, то происходит некоторое снижение расходов регионального бюджета.

Полученные результаты позволяют предположить, что при помощи параметров модели распределения финансовой помощи федеральные власти могут создавать различные фискальные стимулы в зависимости от целей проводимой экономической политики. Так, например, если задачей центра является минимизация масштабов утечки выделяемой финансовой помощи в частный сектор, то для этого следует установить правила, обеспечивающие значительно большую степень софинансирования фактических расходов, чем степень участия в формировании доходов (значительное превышение α над β). И наоборот, если приоритетной задачей федерального центра является сокращение расходов, то при значительном превышении параметра β над α при увеличении величины финансовой помощи под воздействием эффекта замещения происходит сокращение налоговых доходов и в зависимости от соотношения параметров – уменьшение расходов, то есть финансовая помощь будет полностью использоваться на увеличение потребления частных благ.

Оценка модели распределения федеральным центром финансовой помощи российским регионам и проверка гипотез о наличии фискальных стимулов в системе межбюджетных отношений

В первой части данного раздела для проверки того, насколько используемая при теоретическом анализе модель распределения федеральной финансовой помощи соответствует фактически использовавшимся в Российской Федерации механизмам, были проведены эконометрические оценки соответствующего уравнения. В общем виде с включением параметров, обсуждавшихся в первой части работы, модель распределения финансовой помощи регионам может быть записана следующим образом:

$$Tr_{i,t} = f(T_{i,t-s}, \widehat{T}_{i,t-s}, E_{i,t-s}, \widehat{E}_{i,t-s}) + \varepsilon_{i,t-s}, \quad s = 0, 1, 2 \quad (14)$$

где $\varepsilon_{i,t-s}$ – отклонение фактической финансовой помощи i -му региону в году t от расчетного значения на основании данных за год $t-s$ по модели (при оценках использовались значения, взятые с лагом от 0 до 2), которое может быть вызвано неучтенными в модели факторами, зависящими, например, от политической силы региональных властей, а также случайными возмущениями.

Во второй части раздела будут проверены некоторые из сформулированных в теоретической части работы гипотез, касающихся фискального поведения региональных властей, получающих федеральную финансовую помощь. При оценке фискальных стимулов мы будем проверять влияние, обратное рассмотренному в уравнении (14) – как изменение финансовой помощи влияет на величину доходов и расходов регионального бюджета. Это означает, что подобное уравнение, в котором объясняющие переменные взяты без лага, необходимо оценивать в системе уравнений, иначе нарушается условие предопределенности объясняющих переменных. Рассмотрение значений с лагами 1 и 2, которое вполне обоснованно с точки зрения содержания бюджетного процесса, кроме того, позволяет корректно оценивать модель распределения финансовой помощи и уравнения для оценки фискальных стимулов отдельно.

В заключительной части раздела будут сформулированы выводы и даны некоторые предложения по экономической политике.

Оценка линейной модели распределения федеральной финансовой помощи между регионами

Высокие значения корреляции между фактическими и нормативными значениями доходов и расходов не позволяют оценивать уравнение (14) непосредственно. Модель распределения финансовой помощи может быть эквивалентным образом записана в виде, включающем софинансирование доходов и расходов регионального бюджета федеральным центром, а также покрытие разрыва между нормативными расходами и потенциальными бюджетными доходами (так называемым нормативным дефицитом). Соответствующее уравнение линейной регрессии (с константой) можно записать следующим образом:

$$Tr_{i,t} = a_0 + a_1(E - \bar{E})_{i,t-s} + a_2(T - \bar{T})_{i,t-s} + a_3(\bar{E} - \bar{T})_{i,t-s} + \varepsilon_{i,t-s}, \quad s = 0, 1, 2 \quad (15)$$

На основе анализа, проведенного в предыдущем разделе с учетом соответствия между коэффициентами уравнения (15) и параметрами модели распределения финансовой помощи ($a_3 = \gamma$, $a_1 = \alpha \cdot \gamma$, $a_2 = \beta \cdot \gamma$), можно сформулировать следующие гипотезы для коэффициентов:

$a_0 = 0$, то есть в объеме финансовой помощи нет составляющей, рассчитываемой как некоторая сумма на душу населения, одинаковая для всех регионов;

$$0 \leq a_3 \leq 1, \text{ что соответствует предположению } 0 \leq \gamma \leq 1; \quad (16)$$

$0 \leq a_1 \leq a_3$, что с учетом соотношения $a_1 = \alpha \cdot \gamma$ и условия на a_3 соответствует предположению $0 \leq \alpha \leq 1$;

$0 \leq -a_2 \leq a_3$, что с учетом соотношения $a_2 = \beta \cdot \gamma$ и условия на a_3 соответствует предположению $0 \leq \beta \leq 1$.

Используемая статистика включает в себя данные по 86 регионам (исключены Чеченская республика, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Оценки проводились на основе данных региональной бюджетной статистики для России 1994–2000 гг.³², а также оценок налогового потенциала и нормативов расходных потребностей, рассчитываемых в ИЭПП³³. Оценки проводились для показателей в расчете на душу население

³²См. отчеты об исполнении бюджетов регионов на сайте Министерства финансов РФ <http://www.minfin.ru/>.

³³ Методику и результаты оценки налогового потенциала регионов России см. в: Баткибеков, Кадочников, Луговой, Синельников, Трунин (2000); методику и результаты оценки нормативов расходных потребностей см. в: Кадочников, Синельников, Трунин (2001).

ния, для приведения показателей в сопоставимые цены между годами использовался дефлятор номинального ВВП. С учетом того, что ценовая дифференциация между российскими регионами также очень велика, для приведения в сопоставимые между регионами цены использовался относительный межрегиональный индекс величины прожиточного минимума.

Если при оценке уравнение вида $Tr=E-T$ под величиной Tr понимать всю финансовую помощь, получаемую регионами, то будет оцениваться не модель выделения финансовой помощи, а тождество бюджетного ограничения, при котором величина расходов должна быть равна сумме доходов и финансовой помощи³⁴. Оценки, приведенные в данном разделе, не являются в этом смысле оценками бюджетного ограничения по нескольким причинам. Во-первых, уравнение (15) оценивалось отдельно для разных составляющих финансовой помощи – трансфертов из ФФПР и дополнительной финансовой помощи (это приводит к тому, что рассматриваемая финансовая помощь составляет только часть разности между фактическими доходами и расходами). Во-вторых, в уравнениях используются не только фактические доходы и расходы регионального бюджета, но и оценки налогового потенциала и нормативов расходных потребностей. В-третьих, при оценках были использованы не суммарные, а налоговые доходы регионального бюджета. Кроме того, не учитывались прочие помимо финансовой помощи источники финансирования дефицита регионального бюджета.

На первом этапе расчетов оценки уравнения (15) проводились отдельно для всех лет с указанными выше комбинациями лагов зависимой и объясняющих переменных. В связи с имевшими место изменениями в механизме распределения финансовой помощи регионам можно предположить, что параметры α и β (a_1/a_3 , и $-a_2/a_3$, соответственно) могут быть различными для разных промежутков времени. Вследствие изменения общей величины финансовой помощи, предполагаемой законами о федеральном бюджете на соответствующие годы, по отношению к совокупному разрыву между доходами и расходами регионов можно предположить возможность изменения параметра γ (a_3) по годам. Для ответа на вопрос, как менялись параметры модели распределения финансовой помощи с течением времени, а также для проверки того, можно ли оценивать параметры на панельных

³⁴ Смысл получаемой зависимости будет заключаться не в том, что величина трансферта определяется в соответствии с величиной доходов и расходов бюджетов, а в том, что объем расходов приспособливается к величине собственных доходов и финансовой помощи.

данных, необходимо проверить гипотезу о равенстве коэффициентов уравнения (15) между годами. Проверка осуществлялась отдельно для трансферта из ФФПР и дополнительной финансовой помощи для пар соседних лет.

Результаты тестов показывают, что с точки зрения стабильности коэффициентов можно выделить три периода: 1994 г., 1995–1997 гг. и 1998–2000 гг. (с учетом того, что в 2000 г. происходило значимое изменение коэффициента a_1). В соответствии с полученными результатами, дальнейшие оценки будем проводить для этих трех периодов: регрессия для 1994 г., оценка на панельных данных для 1995–1997 гг. и оценка на панельных данных для 1998–2000 гг. с фиктивной переменной для оценки изменения коэффициента a_1 в 2000 г.

В данном разделе нашей задачей является проверка сформулированных гипотез о коэффициентах (15), а также проверка того, как отличаются коэффициенты для различных видов финансовой помощи³⁵ и для различных групп регионов.

Оценка модели распределения трансфертов из ФФПР. Результаты оценок модели распределения трансфертов из ФФПР для трех рассматриваемых периодов приведены в *табл. 4*. Результаты оценок для 1994 г. показали, что модель, в которой объясняющей переменной является разность между фактическими расходами и доходами бюджета, лучше описывает объемы финансовой помощи, выделявшиеся в 1994 г., чем модель (15) (сравнение осуществлялось по скорректированному значению R^2 , а также информационному критерию Шварца). Это указывает на то, что основным ориентиром для выделения финансовой помощи были не нормативные значения расходов, а фактическое состояние бюджета региона – величины доходов и расходов (аналогичные оценки проводились и для других лет, но использование фактического дефицита бюджета вместо переменных, включенных в модель (15), не дает улучшения свойств оцениваемого уравнения на данных после 1994 г.).

³⁵Как указывалось выше, трансферты из Фонда финансовой поддержки регионов распределяются по наиболее формализованным правилам. Кроме того, регионы получают дополнительную финансовую помощь, равную сумме дотаций, субвенций, средств, полученных по взаимным расчетам и сальдо выданных и возвращенных бюджетных ссуд.

ТАБЛИЦА 4

**Результаты оценки уравнения (15) для трансферта
из Фонда финансовой поддержки регионов**

Объясняемая переменная:	Трансферт из ФФПР							
	1994	1994	1995-97	1995-97	1996-97	1998-00	1998-00	1998-00
Лаги объясняющих переменных	0	0	0	1	2	0	1	2
Количество наблюдений	86	86	258	258	172	258	258	258
Объясняющие переменные:	в скобках под коэффициентами указана t-статистика							
константа	-0,377 (-4,849)	-0,330 (-4,729)	-0,233 (-2,941)	0,036 (0,445)	0,310 (2,725)	-0,645 (-7,883)	-0,474 (-4,323)	-0,404 (-3,213)
софинансирование расходов (a1) переменная $E - \hat{E}$	0,262 (13,299)		0,324 (19,648)	0,368 (17,977)	0,324 (10,838)	0,195 (9,397)	0,218 (8,867)	0,240 (5,525)
то же с dummy на 2000 г. переменная $(E - \hat{E}) \cdot dummy^{2000}$						0,072 (2,406)	0,203 (4,651)	0,327 (6,488)
софинансирование доходов (a2) переменная $T - \hat{T}$	-0,355 (-5,134)		-0,406 (-6,352)	-0,385 (-5,269)	-0,301 (-2,833)	-0,347 (-10,967)	-0,266 (-5,816)	-0,332 (-5,707)
дефицитное выравнивание (a3) переменная $\hat{E} - \hat{T}$	0,269 (15,257)		0,455 (23,563)	0,408 (20,141)	0,343 (12,452)	0,671 (26,462)	0,537 (17,753)	0,458 (13,992)
фактический дефицит бюджета переменная $E - T$		0,262 (17,154)						
R2 adjusted	0,771	0,775	0,737	0,669	0,534	0,795	0,662	0,563
□	0,974	1,000	0,712	0,902	0,945	0,291	0,406	0,524
□	1,320	1,000	0,892	0,944	0,878	0,517	0,495	0,725
□	0,269	0,262	0,455	0,408	0,343	0,671	0,537	0,458
Отличие □2000 от □1998-99						0,107	0,378	0,714

В целом результаты эконометрических оценок модели распределения финансовой помощи для 1995–2000 гг. показывают, что используемая модель (15) удовлетворительно описывает фактические объемы финансовой помощи, выделявшейся российским регионам (фактические доходы и расходы бюджета, а также их нормативные значения в различные годы, объясняют 70–80% дисперсии величины трансферта из ФФПР). Это указывает на то, что гипотеза, согласно которой в рассматриваемые годы в России феде-

ральный центр распределял финансовую помощь между регионами, ориентируясь на частичное покрытие разрыва между оценками доходов и расходов регионов, рассчитанными как взвешенное значение фактических и нормативных значений, не противоречит имеющимся статистическим данным.

1. Коэффициенты a_1 , a_2 и a_3 значимо отличаются от нуля, и их стандартные отклонения невелики, поэтому оценки α и β , полученные как отношение a_1 и $-a_2$ к a_3 , соответственно, можно считать достаточно достоверными. Результаты оценки моделей типа (15) указывают на правильность высказанных выше предположений, касающихся параметров α , β и γ . Основные выводы, которые следуют из проведенного эмпирического анализа, можно сформулировать следующим образом.
2. Выделяемая из федерального центра финансовая помощь регионам положительно зависит от величины разрыва между оценкой доходов и расходов региональных бюджетов. Кроме того, наблюдается положительная зависимость выделяемой помощи от фактических расходов регионов и нормативов расходных потребностей, а также отрицательная зависимость помощи от фактического объема налоговых доходов региональных бюджетов и оценки налогового потенциала регионов.
3. Выявленные подпериоды оценок согласуются с этапами совершенствования межбюджетных отношений в РФ. Так, в 1994 г. основным фактором, который принимался во внимание федеральным центром при выделении финансовой помощи, действительно был фактический текущий дефицит бюджета региона. В 1995–1997 гг. для расчетов стали использоваться фактические значения за предыдущие годы и нормативы доходов и расходов региональных бюджетов, а в 1998 г. была принята официальная методика распределения дотаций на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности, которая в качестве базовых показателей для расчета использует индексы налогового потенциала и бюджетных расходов для определения объема выделяемой помощи. Это позволяет объяснить результаты оценок для 1994 г., а также снижение величины оценок параметров α и β в 1998–2000 гг. по сравнению с 1995–1997 гг. Снижение (не монотонное) оцененных значений α по годам указывает на то, что при определении величины помощи федеральный центр постепенно переходил от расчета величи-

ны поддержки, исходя из фактических расходов к использованию нормативов (индекса) расходных потребностей. Аналогичное снижение наблюдается и для β , что характеризует все большее использование нормативов при расчете финансовой помощи.

4. В целом приведенные в таблицах данные показывают, что для всех вариантов оценивания модели распределения финансовой помощи оценка параметра α меньше, чем параметра β ³⁶. Как было показано в теоретической части работы, это указывает на то, что федеральный бюджет в большей мере участвует в формировании доходов, чем в софинансировании расходов региональных бюджетов. Такое положение может объясняться тем, что до 1999 г. методика расчета трансфертов из ФФП предполагала использование фактических налоговых доходов региональных бюджетов прошлых лет (с некоторыми корректировками) в качестве базы для расчета трансфертов регионам. Для оценки потребности в расходах использовался объем расходов 1991 г., который в силу многочисленных корректировок и согласований оказывался более близок к некоторому среднему значению, в соответствии с которым центр был готов финансировать региональные бюджетные расходы, то есть к тому пониманию норматива расходных потребностей, которое использовалось при проведении расчетов. Другим соображением, объясняющим превышение параметра β над α , является то, что объем доходных полномочий региональных властей меньше, чем объем расходных полномочий. Поэтому относительно более низкие налоговые поступления в региональный бюджет могут являться для федерального центра более значимым поводом к увеличению финансовой помощи, чем высокие расходы регионального бюджета.
5. Даже в последние годы, которые можно охарактеризовать повышением объективности методики выделения трансфертов

³⁶ Значимость отличий для параметров α и β оценивалась тестом Вальда на сравнение коэффициентов a_1 и a_2 с учетом изменения коэффициента a_3 , а также того, что α и β определяются как отношения коэффициентов a_1 и $-a_2$ к a_3 , соответственно, и a_3 при этом значительно отличается от нуля на высоком уровне значимости (стандартные отклонения всех коэффициентов невелики).

регионам, некоторая часть финансовой помощи остается необъясненной. Частично это можно объяснить индивидуальным подходом к каждому региону и его проблемам при выделении дополнительных финансовых ресурсов. Примером могут служить политические аргументы губернаторов, влияющие на решение федеральных властей при выделении дополнительной финансовой помощи³⁷, влияние региональных властей на исходные показатели для расчета трансферта и др.

Как уже упоминалось выше, объясняющие переменные в уравнении (15) не являются независимыми, по этой причине нельзя разделить объясненную дисперсию в уравнении (15) на три составляющих по числу содержательных объясняющих переменных. Это означает, что статистические свойства используемых данных и полученных оценок не позволяют делать вывод о том, какая часть трансферта выделяется соответственно на финансирование расходов, доходов и дефицита. Тем не менее можно оценить частные коэффициенты корреляции между величиной финансовой помощи и объясняющими переменными (корреляция между показателями после устранения влияния остальных переменных). Соответствующие значения частных коэффициентов корреляции между величиной трансферта и отклонениями расходов от нормативов, доходов от нормативов и нормативного дефицита в модели (15) составляют примерно 0.5~0.6, -0.5~-0.3, 0.8~0.9, соответственно, и для разных лет отличаются незначительно.

Оценка модели распределения финансовой помощи помимо трансфертов из ФФПР. В дополнение к приведенным выше оценкам для трансферта из ФФПР проведем оценки модели (15) для финансовой помощи, выделяемой помимо трансферта. При этом мы стремимся проверить предположение о том, что дополнительная финансовая помощь регионам из федерального бюджета выделяется по менее формализованным правилам и при расчете ее величины фактические доходы и расходы бюджета используются в большей степени, чем нормативы (см. табл. 5).

³⁷ Более подробно см., например, работы Treisman (1996), Treisman (1999).

ТАБЛИЦА 5

Результаты оценки уравнения (15) для дополнительной финансовой помощи в 1994–2000 гг.

Объясняемая переменная:	Дополнительная финансовая помощь							
	1994	1994	1995-97	1995-97	1996-97	1998-00	1998-00	1998-00
Период оценок:	1994	1994	1995-97	1995-97	1996-97	1998-00	1998-00	1998-00
Лаги объясняющих переменных	0	0	0	1	2	0	1	2
Количество наблюдений	86	86	258	258	172	258	258	258
Объясняющие переменные:	в скобках под коэффициентами указана t-статистика							
константа	0,214 (1,732)	0,276 (2,418)	-0,179 (-2,496)	0,241 (2,800)	0,521 (5,053)	-0,504 (-7,396)	-0,220 (-2,360)	-0,356 (-4,361)
расходное выравнивание (a_1) переменная $E - \hat{E}$	0,671 (20,987)		0,243 (16,333)	0,247 (11,420)	0,237 (8,753)	0,276 (15,967)	0,236 (11,325)	0,295 (16,190)
то же с dummy на 2000 г переменная $(E - \hat{E}) \cdot dummy^{2000}$						-0,218 (-8,742)	-0,136 (-3,650)	-0,096 (-2,924)
доходное выравнивание (a_2) переменная $T - \hat{T}$	-0,691 (-6,184)		-0,450 (-7,799)	-0,372 (-4,825)	-0,332 (-3,450)	-0,243 (-9,248)	-0,084 (-2,161)	-0,217 (-5,753)
дефицитное выравнивание (a_3) переменная $\hat{E} - \hat{T}$	0,720 (25,761)		0,329 (18,920)	0,223 (10,447)	0,168 (6,749)	0,349 (16,543)	0,211 (8,199)	0,236 (11,093)
фактический дефицит бюджета переменная $E - T$		0,702 (28,021)						
R^2 adjusted	0,903	0,902	0,650	0,397	0,337	0,662	0,418	0,561
α	0,932	1,000	0,739	1,108	1,411	0,791	1,118	1,250
β	0,960	1,000	1,368	1,668	1,976	0,696	0,398	0,919
γ	0,720	0,702	0,329	0,223	0,168	0,349	0,211	0,236
Отличие α^{2000} от $\alpha^{1998-99}$						-0,625	-0,645	-0,407

Результаты для 1994 г. показывают, что, как и для трансферта из ФФПР, для дополнительной финансовой помощи модель, в которой в качестве объясняющей переменной используется фактический дефицит регионального бюджета, лучше модели (15). При этом коэффициент γ для дополнительной финансовой помощи (0.7) существенно превышает значение, оцененное для трансферта из ФФПР (0.26). Это указывает на то, что в 1994 г. именно дополнительная финансовая помощь была основным источником покрытия дефицита региональных бюджетов, при этом расчет объема вы-

деляемой помощи не опирался на нормативы, а проводился исходя из фактических значений дефицита.

Оценки модели распределения дополнительной финансовой помощи для 1995–1997 гг. показали, что значение β как и в случае трансферта из ФФП больше α , то есть федеральный центр в большей степени участвует в формировании доходов регионального бюджета, чем софинансирует увеличение расходов. При этом полученные оценки α и β почти во всех случаях больше единицы. Это не может быть проинтерпретировано в рамках предлагаемой модели распределения финансовой помощи (7), но может быть объяснено для преобразованной модели (15). Дополнительная финансовая помощь выделяется на основании менее формализованных критериев, чем трансферт из ФФП, при этом объем выделяемой финансовой помощи часто является предметом торга региональных властей с федеральным центром, основными аргументами в котором являются недостаточные собственные налоговые доходы или вынужденно высокие расходы регионального бюджета. Федеральный центр на основе этих аргументов выделяет дополнительную финансовую помощь, погашая возникающий разрыв (с коэффициентами пропорциональности a_1 , $-a_2$ и a_3) и излишне принимая во внимание фактические значения доходов и расходов региона. В результате выделяется избыточный объем финансовой помощи, превышающий размер помощи, который мог бы быть выделен пропорционально фактическому дефициту бюджета.

Ситуация в 1998–2000 гг. характеризуется уменьшением β , что соответствует увеличению веса налогового потенциала в модели распределения финансовой помощи. Значения α сохранились на прежнем высоком уровне. Оценка коэффициента при фиктивной переменной, характеризующего отличие α в 2000 г. от предыдущих лет, показывает, что в 2000 г. произошло снижение α примерно на 0,4–0,6, то есть федеральный центр при распределении финансовой помощи в меньшей степени ориентировался на фактические расходы и стал производить расчет помощи на основе нормативов расходов (на практике – с использованием индекса бюджетных расходов).

В целом можно отметить, что расчет дополнительной финансовой помощи действительно в большей мере опирался на фактические доходы и расходы бюджета по сравнению с трансфертом из ФФП. Кроме того, несколько менее удовлетворительные характеристики оцененного уравнения (R^2 , значимость коэффициентов) указывают на то, что значительная часть финансовой помощи выделялась с учетом некоторых других факторов, не включенных в модель, – например, по политическим соображениям.

Оценка моделей распределения финансовой помощи для различных групп регионов. С учетом особенностей устройства системы межбюджетных отношений в России, можно предположить, что модель распределения финансовой помощи отличается для разных регионов, точнее, – для различных групп регионов. Так, в методике распределения трансфертов из ФФПР явным образом указано, что часть средств (20%) выделяется на выравнивание налогового потенциала наименее обеспеченных регионов. Кроме того, отдельный статус имеют северные регионы, которые также могут получать дополнительную помощь, в частности, – на финансирование завоза продукции в районы с ограниченной транспортной доступностью.

Для того, чтобы проверить гипотезу о существовании различий в параметрах методики распределения центром финансовой помощи для различных групп регионов, мы выделили из всех регионов группу высокодотационных регионов (регулярно получающих значительные суммы финансовой помощи в расчете на душу населения) – в нее вошли 26 регионов. Для проверки, аналогично традиционным тестам на стабильность коэффициентов, мы использовали фиктивные переменные, равные 1 для высокодотационных регионов и 0 для остальных. Расчеты показывают, что результаты для высокодотационных регионов отличаются от результатов для остальных регионов лишь в последние годы (1998–2000 гг.). Это соответствует тому, что часть финансовой помощи выделяется специально на повышение бюджетной обеспеченности высокодотационных регионов до некоторого уровня именно с 1998 г.

Аналогичные оценки были проведены с фиктивной переменной для северных регионов. Результаты оценок показывают, что для северных регионов значения параметров модели для большинства случаев значительно отличаются от значений параметров для остальных регионов – северные регионы характеризуются несколько большим по сравнению с остальными регионами значением γ , что говорит о том, что федеральное правительство выделяло финансовую помощь в расчете на погашение большей части дефицита бюджета северных регионов.

Таким образом, гипотеза о едином подходе федеральных властей ко всем регионам при выделении финансовой помощи не подтверждается эмпирическими данными (по крайней мере, в последние годы).

Проверка гипотез о фискальном поведении региональных властей

В терминах рассмотренной в первой части модели выбора региональных властей между величиной налогов и расходов регионального бюджета

при заданной методике распределения финансовой помощи фискальные стимулы выражаются в изменении оптимальных значений объемов налоговых сборов и расходов, осуществляющемся в целях увеличения благосостояния населения региона. В рамках данного исследования мы не будем заниматься эмпирическими оценками функции полезности российских регионов, а ограничим понятие фискальных стимулов так, как это делается, например, в работе *Журавская (1998)*. Будем считать, что фискальные стимулы возникают в том случае, когда центр, определяя правила распределения финансовой помощи, создает условия, при которых оптимальное соотношение доходов и расходов регионального бюджета изменяется.

Возможны различные трактовки того, какие стимулы следует считать положительными, а какие отрицательными. С точки зрения увеличения благосостояния региона, оправданным является стремление центра не только к увеличению предложения общественных благ в регионе, но и к росту потребления частных благ, которое возникает при сокращении налогового бремени. При более ограниченном подходе можно предположить, что целью федерального правительства при выделении регионам финансовой помощи является увеличение потребления общественных благ населением региона. В этом случае правила выделения финансовой помощи должны способствовать увеличению расходов при увеличении величины трансферта, не вызывая одновременного сокращения налогов. Исходя из этого, сокращение сбора налогов в регионе при получении финансовой помощи может трактоваться как возникновение негативных фискальных стимулов.

Из теоретического анализа модели поведения региональных властей следует, что направление воздействия изменения объема финансовой помощи региону на выбираемые региональными властями значения величины собираемых налогов и осуществляемых расходов может меняться в зависимости от соотношения между параметрами модели α и β .

Эмпирические оценки модели распределения финансовой помощи, проведенные в предыдущем разделе, указывают на то, что на протяжении 1994–2000 гг. в России наблюдалась ситуация, характеризуемая превышением параметра β над α . Из теоретического анализа следует, что при $\alpha < \beta$ эффект дохода при увеличении трансферта может приводить к увеличению расходов и сокращению налоговых доходов, эффект замещения при таком соотношении параметров приводит к уменьшению налоговых доходов и расходов. В результате, при увеличении финансовой помощи стимулы к сокращению налоговых доходов при постоянных α и β достаточно сильны, при этом знак изменения расходов может быть как положительным, так и

отрицательным. Одновременно с этим уменьшение α и уменьшение β также создает разнонаправленные эффекты по отношению к оптимальной величине доходов и расходов. В итоге знак изменения доходов и расходов может быть не определен, но с учетом описанных выше соображений можно ожидать, что в России в 1994–2000 гг. имели место негативные фискальные стимулы, то есть увеличение объема получаемой финансовой помощи могло приводить к снижению налоговых доходов региональных бюджетов.

Ниже мы осуществим несколько вариантов проверки гипотезы о существовании фискальных стимулов у региональных властей, получающих финансовую помощь. Сначала будут рассмотрены зависимости налоговых доходов и расходов региональных бюджетов от величины финансовой помощи в приростах, что позволяет получить правильную спецификацию модели в предположении, что все остальные факторы, влияющие на доходы и расходы, не изменяются. Другим вариантом проверки того, как влияет объем получаемой финансовой помощи на величину налоговых доходов и расходов регионального бюджета является использование более дезагрегированных моделей формирования налоговых доходов и расходов региональных бюджетов, некоторые из которых будут рассмотрены ниже.

Оценка зависимости прироста налоговых доходов и прироста расходов от прироста финансовой помощи. Для проверки наличия фискальных стимулов оценим зависимость приростов налоговых доходов и расходов региональных бюджетов от прироста финансовой помощи, то есть будем считать, что прочие факторы, определяющие фискальную политику регионов (различные для отдельных регионов), являются неизменными во времени. Как было показано ранее, объем выделяемой финансовой помощи зависит от фактических доходов и расходов региональных бюджетов в текущем году. Это относится, главным образом, к дополнительной финансовой помощи, оперативно выделяемой в течение года. Сказанное означает, что зависимость между доходами, расходами и финансовой помощью необходимо оценивать в системе одновременных уравнений. При этом мы будем предполагать, что прирост налоговых доходов и расходов региональных бюджетов помимо прироста финансовой помощи зависит также от своих предыдущих значений (то есть обладают определенной инерционностью). Предыдущее значение финансовой помощи не включено в оцениваемую систему, так как в модели распределения финансовой помощи мы предполагаем, что объем гранта не зависит от своих предыдущих значений. Система уравнений в такой форме является точно идентифицируемой:

$$\begin{cases} \Delta_i T_i = a_0 + a_1 \cdot \Delta_{i-1} T_i + a_2 \cdot \Delta_i Tr_i + \varepsilon_i^T \\ \Delta_i E_i = b_0 + b_1 \cdot \Delta_{i-1} E_i + b_2 \cdot \Delta_i Tr_i + \varepsilon_i^E \\ \Delta_i Tr_i = c_0 + c_1 \cdot \Delta_i T_i + c_2 \cdot \Delta_i E_i + \varepsilon_i^{Tr} \end{cases} \quad (17)$$

При этом мы предполагаем проверить следующие гипотезы о знаках коэффициентов:

$b_2 > 0$ – увеличение объема получаемой финансовой помощи приводит к увеличению расходов регионального бюджета, то есть к повышению уровня предоставления общественных благ;

$a_2 < 0$ – увеличение объема получаемой финансовой помощи сопровождается снижением налоговых доходов;

$c_1 < 0$ – финансовая помощь снижается при увеличении налоговых доходов региона;

$c_2 > 0$ – увеличение расходов приводит к увеличению финансовой помощи.

Использование приращений по времени помимо прочих факторов, значения которых предполагаются постоянными, позволяет удалить также специфические значения константы для каждого региона ('fixed effects'), которые можно ожидать в общем случае для модели в уровнях. Однако для системы (17) в приращениях нельзя использовать метод наименьших квадратов, так как он даст несостоятельные оценки из-за того, что ошибки ε_i^T и ε_i^E коррелируют с $\Delta_{i-1} T_i$ и $\Delta_{i-1} E_i$, соответственно. Эту проблему можно решить путем использования инструментальных переменных $\Delta_s T_i$ и $\Delta_s E_i$ для всех $s < i-1$, для которых есть данные (до 1995 г.).

Для того, чтобы убрать влияние изменения финансовой помощи в предыдущие годы на изменение доходов и расходов регионального бюджета в текущем периоде, также использовались инструментальные переменные $\Delta_s Tr_i$ для всех $s \leq i-1$, для которых имеются статистические данные. В дополнение к этому с учетом возможного присутствия неучтенных факторов в модели можно ожидать, что ошибки ε_i^T , ε_i^E и ε_i^{Tr} коррелированы между собой. По этим причинам для оценок системы (17) использовался трехшаговый метод наименьших квадратов. Оценки проводились на основе данных региональной бюджетной статистики для России 1994–2000 гг. Расчеты проводились для 85 регионов РФ (все регионы, кроме Чеченской Республики, Ханты-Мансийского АО, Ямало-Ненецкого АО и Таймырского АО). Результаты оценок системы уравнений (17) приведены в *табл. 6*.

ТАБЛИЦА 6

Результаты оценки уравнений (17)

Период оценок:	1996	1997	1998	1999	2000
Количество наблюдений	255	255	255	255	255
в скобках указана t-статистика					
уравнение для прироста доходов					
a_0 константа	0.001 (0.010)	0.690 (6.040)	-0.396 (-2.830)	-0.628 (-6.340)	0.348 (1.908)
A_1 прирост налогов с лагом	0.031 (0.331)	0.641 (1.001)	-0.675 (-2.968)	-0.024 (-0.265)	0.404 (1.873)
A_2 прирост финансовой помощи	-0.108 (-1.405)	-0.318 (-3.016)	-0.110 (-2.072)	-0.076 (-1.188)	-0.354 (-1.293)
R^2 adjusted	-0.0003	0.0072	0.152	0.008	0.144
уравнение для прироста расходов					
b_0 константа	0.305 (1.936)	6.942 (1.421)	-0.814 (-3.694)	-0.823 (-6.562)	0.226 (1.052)
b_1 прирост расходов с лагом	-0.071 (-1.078)	-5.724 (-1.190)	-0.442 (-2.332)	-0.003 (-0.114)	0.119 (1.349)
b_2 прирост финансовой помощи	0.585 (4.715)	-4.778 (-1.138)	0.549 (3.065)	0.785 (9.596)	0.963 (2.992)
R^2 adjusted	0.197	0.144	0.564	0.570	0.104
уравнение для прироста финансовой помощи					
c_0 константа	-0.151 (-1.412)	1.208 (2.297)	-0.510 (-1.885)	0.064 (0.605)	0.039 (0.787)
c_1 прирост налогов	-0.630 (-4.327)	-2.803 (-3.876)	-1.676 (-5.242)	-1.384 (-10.926)	-0.604 (10.685)
c_2 прирост расходов	0.506 (6.465)	0.572 (2.531)	0.779 (9.595)	1.124 (15.908)	0.604 ^{#)}
R^2 adjusted	0.337	0.116	0.509	0.666	0.594

#) Оценки для 2000 г. проводились с ограничением $c_1 + c_2 = 0$.

Результаты показывают, что значимые отрицательные коэффициенты зависимости прироста налогов от прироста объема получаемой финансовой помощи наблюдаются только для 1997 и 1998 гг., коэффициенты составляют -0.3 и -0.1 соответственно (результаты для 1998 г. следует рассматривать с учетом низких доходов федерального и региональных бюджетов и прошедшего финансового кризиса, что привело к резкому снижению доходов, которое не было вызвано изменением финансовой помощи). Для 1999–2000 гг. значимой зависимости прироста налоговых доходов от прироста финансовой помощи обнаружить не удалось.

Одновременно с этим почти для всех лет (кроме 1997 г.) наблюдается значимая положительная зависимость прироста расходов регионального бюджета от прироста финансовой помощи, при этом коэффициент составляет от 0,5 почти до 1 в зависимости от года. Это означает, что увеличение финансовой помощи в значительной мере расходовалось на увеличение предоставления общественных благ в регионе.

В целом можно отметить, что не удалось обнаружить существования устойчивых негативных фискальных стимулов модели распределения финансовой помощи для российских регионов в 1994–2000 гг.

Модели зависимости налоговых доходов региональных бюджетов от показателей, характеризующих налоговую базу, и от величины финансовой помощи. Рассмотрим модели налоговых доходов и расходов региональных бюджетов, которые включают показатели, налоговой базы для доходов и характеристики бюджетной сети для расходов регионального бюджета³⁸. Для того, чтобы специфицировать модель формирования налоговых доходов региональных бюджетов, мы включили в нее величину финансовой помощи и переменную, характеризующую величину налоговой базы и ее структуру. В качестве наиболее агрегированной характеристики налоговой базы возьмем показатель ВРП региона, а для характеристики структуры налоговой базы – показатель доли сельского населения в общей численности населения, отражающий соотношение промышленности и сельского хозяйства в регионе. Оценки такого уравнения были проведены для 1995–2000 гг., при этом для каждого года рассматривались несколько вариантов, в которых использовалась финансовая помощь, как в текущем году, так и взятая с лагом 1–3 года. В целом результаты оценок показывают, что модель объясняет около 70–80% дисперсии налоговых доходов регионов, при этом коэффициент при валовом региональном продукте оказывается значимым и положительным во всех случаях (доля изымаемой добавленной стоимости в регионе в территориальный бюджет в виде налогов составляет около 10–20%). Доля сельского населения оказывается значимой (с отрицательным знаком) только в ранние годы, указывая на пониженный уровень средних налоговых изъятий из регионов с высокой долей сельского хозяйства. В то же время коэффициент при величине финансовой помощи в большинстве случаев оказывается незначимо отличающимся от нуля.

³⁸ Подробнее см. *Луговой, Синельников, Трунин (2001), Кадочников, Синельников, Трунин (2001)*.

Зависимость расходов регионального бюджета от показателей, характеризующих стоимость и объем предоставления общественных благ, и величины финансовой помощи. Для адекватной спецификации модели зависимости расходов региональных бюджетов от величины получаемой финансовой помощи мы включили в нее набор факторов, определяющих дифференциацию расходов бюджетов. Во-первых, это – климатогеографические особенности (продолжительность холодного времени года, удаленность от основных транспортных путей), социально-демографическая обстановка в регионе (возрастная структура населения, степень урбанизации), а также уровень цен. Во-вторых, это состояние и развитость бюджетной сети (обеспеченность больницами, школами и т.п.), доля услуг ЖКХ, оплачиваемая населением, а также возможность финансировать общественные блага, то есть фактические доходы бюджета региона. При этом для исследования влияния финансовой помощи на величину расходов доходы бюджета региона следует разделить на две самостоятельные переменные – собственные налоговые доходы и финансовая помощь. С учетом высказанного выше может быть оценена зависимость расходов региональных бюджетов от доли городского населения в регионе; доли покрытия населением услуг ЖКХ; обеспеченности населения средним медицинским персоналом (численность среднего медицинского персонала на душу населения); обеспеченности населения школами (количество школ на душу населения); величины прожиточного минимума.

Построенная эконометрическая модель достаточно хорошо объясняет расходы региональных бюджетов. Увеличение финансовой помощи на единицу в среднем приводит к увеличению расходов на 1–1,5. Это может объясняться несколькими причинами. Во-первых, может иметь место софинансирование расходов за счет увеличения налоговых доходов (то есть в те годы, когда увеличение расходов больше, чем увеличение финансовой помощи, наблюдается увеличение налоговых доходов). Во-вторых, финансирование расходов может осуществляться и за счет неналоговых доходов, а также за счет заимствований.

Подводя итоги эмпирической оценки воздействия финансовой помощи на фискальное поведение региональных властей, следует отметить их определенную несогласованность с теоретическими соображениями. Как было показано выше, теоретические соображения о влиянии паушальных безусловных грантов на выбор властей – получателей гранта, между общественными и частными благами говорят об эффекте возникновения «утечки» (*leakage*) части предоставляемых региону ресурсов в виде увеличения

потребления частных благ в регионе (снижения налоговых ставок). Точно также анализ построенной нами теоретической модели говорит о том, что при наблюдаемом на практике значении параметра α несколько меньшем, чем параметр β увеличение финансовой помощи должно приводить к снижению налоговых поступлений. Эмпирический анализ, проведенный в целях изучения эффекта, оказываемого распределяемой между субъектами Федерации федеральной финансовой помощи на величину налоговых сборов региональных властей в Российской Федерации, в большинстве случаев показывает отсутствие статистически значимой зависимости. При этом увеличение трансферта сопровождается соответствующим или немного меньшим увеличением расходов.

Для объяснения отсутствия видимой «утечки» финансовой помощи из федерального бюджета на потребление частных благ в России можно воспользоваться соображениями, которые приводятся при интерпретации несколько другого эмпирически наблюдаемого явления – эффекта «липучки» (*flypaper effect*)³⁹. В соответствии с эффектом «липучки» наблюдаемая реакция получателя паушального гранта при выборе между потреблением частных и общественных благ отличается от реакции на повышение доходов избирателей на территории, подведомственной рассматриваемому получателю гранта, например, вследствие снижения федеральных налогов, причитающихся к уплате на данной территории). Это происходит, несмотря на то, что обе ситуации являются эквивалентными с точки зрения теоретического анализа.

Исследования эффекта, оказываемого безусловными грантами на расходы местных властей в США, показывают, что получение гранта в сумме \$100 приводит к росту расходов на потребление общественных благ на \$40–\$50, в то время как эквивалентный по сумме рост доходов жителей территориального образования вследствие снижения федеральных налогов приводит к увеличению государственных расходов лишь на \$5–\$10⁴⁰.

Для объяснения такого положения предлагается несколько гипотез, которые были более подробно рассмотрены в части 1.2 настоящего исследования и сводятся к наличию собственных предпочтений субнациональных властей, не совпадающих с предпочтениями репрезентативного избирателя. Однако перечисленные выше причины могут оказаться недостаточными для объяснения крайне высокого роста расходов в российских регионах при

³⁹ См. *Cullis and Jones (1998)*. P. 321–326.

⁴⁰ См. *Gramlich (1977)*. P. 282–290.

получении финансовой помощи. Такое существенное влияние финансовой помощи на бюджетные расходы регионов (среднегодовой рост расходов приближается к 100% получаемых финансовых ресурсов), по-видимому, происходит по нескольким дополнительным причинам. В первую очередь, необходимо отметить, что в силу действующего законодательства региональные власти обязаны предоставлять общественные блага и осуществлять трансферты населению в размерах, значительно превышающих собственные доходы региона и получаемую им финансовую помощь. Кроме того, бюджетная ситуация в России характеризовалась высоким объемом просроченной кредиторской задолженности региональных бюджетов поставщикам товаров и услуг, а также получателям социальных выплат. Таким образом, предоставляемый объем общественных благ по стоимости превышает фактические расходы на их финансирование, что в особенности характерно для регионов, сильно зависимых от федеральной финансовой помощи. В этих условиях паушальный нецелевой грант приобретает характер целевого, идущего на финансирование невыполненных социальных обязательств и погашение задолженности. Следует указать также на то обстоятельство, что фактические условия выделения финансовой помощи из федерального бюджета несколько отличаются от рассмотренных в модели. При расчетах и финансировании выделяемых грантов на регионы накладываются условия установления максимальных ставок по региональным налогам, взыскания задолженности по налогам, перевода исполнения бюджета в федеральное казначейство и т.д. Подобные ограничения затрудняют «утечку» гранта в частный сектор.

Можно также предположить, что расходы регионального бюджета на предоставление общественных благ и социальная обстановка в регионе для региональных властей в настоящее время значительно более важны по сравнению с выгодами от принятия мер в области снижения налогового бремени, особенно если учесть незначительную дифференциацию налогового бремени по регионам.

Таким образом, эмпирический анализ не дает оснований для утверждения о том, что система межбюджетной финансовой помощи в России в 1994–2000 гг. вызвала формирование отрицательных фискальных стимулов (в описанном выше узком смысле: наличие отрицательной связи между объемом финансовой помощи и налогами, собираемыми в региональный бюджет). Увеличение (уменьшение) федеральной финансовой помощи регионам приводило к увеличению (уменьшению) расходов региональных бюджетов и не вызывало сокращения уровня налоговых поступлений в ре-

гионах. По всей видимости, отсутствие фискальных стимулов было вызвано не устройством системы финансовой помощи, а иными характеристиками межбюджетных отношений: в частности, высоким уровнем возложенных на региональные бюджеты федеральных расходных мандатов, а также низким объемом налоговых полномочий региональных властей.

Выводы из эмпирического анализа и предложения по экономической политике

Анализ результатов эмпирической проверки гипотез о характере применявшейся в России в 1994–2000 гг. методики распределения финансовой помощи и зависимости фискального поведения региональных властей от параметров этой методики показывает следующее.

1. В рассматриваемые годы распределение финансовой помощи из федерального бюджета основывалось на погашении некоторой доли разрыва между оценкой доходов и расходов региональных бюджетов. Утверждение о том, что оценка соответствующего разрыва производилась на основе как фактических значений доходов и расходов региональных бюджетов, так и значений налогового потенциала территорий и нормативов расходных потребностей региональных бюджетов согласуется с эмпирическими данными. При этом с течением времени выделение финансовой помощи из федерального бюджета происходило с ориентацией во все большей степени на использование значений оценок доходного потенциала и расходных потребностей по сравнению с фактическими значениями доходов и расходов. Федеральный центр во все меньшей степени софинансировал фактические расходы и участвовал в компенсации колебаний налоговых доходов регионов.

Эмпирические оценки говорят в пользу предположения о приверженности центра роулсианским принципам справедливости, требующим максимального улучшения положения регионов, являющихся наименее обеспеченными доходной базой. Таким образом, если данная цель действительно является приоритетной при организации системы межбюджетных отношений, то следует во все большей степени продолжать увеличение доли финансовой помощи, распределяемой по формализованным правилам, направленным на выравнивание бюджетной обеспеченности, понимаемое, например, как погашение части разрыва между доходами и расходами регионального бюджета.

Заметим, что создание с 2001 г. Фонда компенсаций, направленного на предоставление регионам субсидий на выполнение части социальных обя-

зательств регионов перед населением, зафиксированных в федеральном законодательстве (пособия семьям, имеющим детей, финансирование льгот инвалидам и прочим категориям граждан), не укладывается в роулсианскую логику выравнивания, поскольку данная помощь предоставляется исходя из численности в регионах реципиентов соответствующих льгот и пособий без учета доходной обеспеченности регионов и необходимых расходов по другим статьям региональных бюджетов.

2. Проведенные оценки указывают на то, что при выделении финансовой помощи центр в большей степени ориентируется на фактические налоговые доходы, чем на фактические расходы, по сравнению с оценками их нормативных (потенциальных) значений. При интерпретации такого положения следует учитывать, что официальная методика распределения трансфертов из Федерального фонда поддержки регионов в качестве базы для их расчета оперировала до 1999 г., с одной стороны, величиной фактических налоговых доходов региональных бюджетов за предыдущие годы, а с другой стороны, – скорректированными расходами 1991 г. Кроме того, и в настоящее время низкие налоговые поступления имеют больший вес при распределении других (наряду с трансфертами) видов финансовой помощи, чем высокие расходы регионального бюджета.

Теоретический анализ указывает на то, что в российской системе межбюджетных отношений могут существовать негативные фискальные стимулы, заключающиеся в снижении собственных налоговых доходов при получении финансовой помощи центра. Однако проведенный эмпирический анализ не выявил устойчивых негативных фискальных стимулов, поэтому участие центра в частичной компенсации колебаний во времени и между регионами фактических доходов региональных бюджетов, особенно при существовании относительно невысоких налоговых полномочий региональных властей представляется оправданным и не требует серьезных изменений.

3. Эмпирические оценки модели распределения центром финансовой помощи для дополнительных средств помимо трансферта из Федерального фонда поддержки показали, что средства федерального бюджета, идущие на финансовую поддержку регионов помимо средств ФФПР, распределяются на основе менее объективных критериев. Из этого вытекает требование четкого продолжения политики, направленной на сокращение объемов финансовой помощи, распределяемой без априорно установленных формализованных правил. В перспективе подобная финансовая помощь должна сократиться до размера средств, предназначенных на ликвидацию послед-

ствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий и прочих подобных видов финансовой помощи.

4. Результаты эмпирического анализа указывают на различия критериев распределения финансовой помощи для разных групп регионов. Результаты оценки модели распределения финансовой помощи для группы высокодотационных регионов и группы северных регионов отличаются от модели, оцененной для всей совокупности регионов. Эти отличия заключаются в том, что при выделении финансовой помощи этим группам регионов центр покрывает более высокую долю разрыва между оценками доходов и расходов и в большей мере принимает во внимание фактические расходы и фактические доходы по сравнению с их нормативными значениями, чем при распределении помощи другим регионам.

Такое положение требует формализации имеющегося различия в подходах. При этом возможны несколько вариантов действий. Во-первых, можно совершенствовать методику выделения трансфертов из ФФПР путем включения в модели расчета трансфертов факторов, более точно определяющих дифференциацию необходимых расходов региональных бюджетов северных и высокодотационных регионов. В рамках такого подхода необходимо последовательно отказываться от неформализованных видов финансовой помощи, и ликвидировать особые подходы к таким регионам. Во-вторых, можно выделить эти регионы в отдельные группы, для которых следует разработать особую методику выделения финансовой помощи, учитывая их особенности. В-третьих, наряду с применением к такого рода регионам общих подходов к выделению трансфертов можно организовать формализованные процедуры выделения дополнительной помощи в связи с существованием в них объективно особых условий.

5. Отсутствие негативных фискальных стимулов, на которое указывают результаты эмпирического анализа, то есть ситуация когда увеличение финансовой помощи практически полностью идет на предоставление общественных благ, в некотором смысле дает больше свободы в построении методики распределения федеральной финансовой помощи между регионами. В частности, методика распределения трансферта может быть построена так, чтобы до определенной степени компенсировать колебания доходов региональных бюджетов (стабилизировать доходы регионов во времени) без опасений создания негативных фискальных стимулов, заключающихся в стремлении региональных властей использовать федеральную финансовую помощь не для финансирования производства общественных благ и социальных трансфертов населению, а для снижения уровня налогообложения в регионе, то есть субсидирования потребления частных благ.

Список использованных источников и литературы

Ahmad E., Craig J. Intergovernmental Transfers // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. by T.Ter-Minassian, IMF: Washington, 1997.

Ahmad E., ed. Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants. Cheltenham, England; Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1997.

Alesina, Alberto and R. Perotti. Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions // Economic Journal, 1998. Vol. 108. P. 989–1008.

Aronson, Richard J. Some Comments on Fiscal Equity and Grants to Local Authorities // The Economic Journal. Vol. 77 (December 1977). P. 774–779.

Atkinson A., Stiglitz J. Lectures in Public Economics. McGraw-Hill, 1980. P. 555.

Bird R.M. Federal Finance in Comparative Perspective. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1986.

Black D. On the rationale of group decision-making // Journal of Political Economy, 1948.

Boadway, Robin. Recent Developments in the Economics of Federalism // Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism, ed. by Harvey Lazar, Queen's University (Kingston, Ont.). Institute of Intergovernmental Relations, 2000.

Boadway, Robin and Frank R. Flatters. Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results // Canadian Journal of Economics. 1982. Vol. 15 (4). P. 613–633.

Boadway, Robin and Michael Keen. Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers // International Tax and Public Finance. Vol. 3 (1996). P. 137–155.

Bradford David F. and Wallace E. Oates. Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants // The American Economic Review. Vol. 61. Issue 2. Papers and Proceedings of the Eighty-Third Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1971). P. 440–448.

Break, George F. Financing Government. In a Federal System. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980.

Breton, Albert, Ronald Wintrobe. Equilibrium Size of Government of Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy // The Journal of Political Economy. Vol. 83. Issue 1 (February 1975). P. 195–208.

Brosio G. Fiscal Autonomy of Non-Central Government and the Problem of Public-Spending Growth // Public Expenditure and Government Growth, ed. by F.Forte & A.Peacock, Oxford: Blackwell, 1985. P. 110–135.

Brueckner, Jan E. Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence. Institute of Governmental and Public Affairs, University of Illinois, WP #64, 1998.

Buchanan, J.M. An Economic Theory of clubs // *Economica*, 32, 125. P. 1–14.

Buchanan, J.M. Federalism and Fiscal Equity // *American Economic Review*, #40 (4), September, 1950. P. 583–599.

Chernick, H.A. An Economic Model of the Distribution of Project Grants // P.Mieszkowski and W.H.Oakland (eds.), "Fiscal Federalism and Grants-in-Aid", Washington, D.C.: The Urban Institute, 1979. P. 81–103.

Chu, Ke-young and John Norregaard. "Korea" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Courchene, T.J., J. Martinex-Vazquez, C.E. McLure, Jr. and S. B. Webb. Principles of Decentralization. In Marcelo M. Giugale and Steven B. Webb (eds.) Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lessons from Mexico. Washington, D.C.: World Bank, 2000. P. 116–122.

Craig, Jon. "Australia" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Cripps, Francis and Wynne Godley. Local Government Finance and Its Reform. Department of Applied Economics, University of Cambridge, October 1976.

Cullis J., Jones Ph. Public Finance and Public Choice. Oxford University Press, New York, 1998.

Emiliani, N., Sergio Lugaresi and Edgardo Ruggiero. "Italy" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Fisher, Ronald C. Income and Grant Effects on Local Expenditure: The Flypaper Effect and Other Difficulties // *Journal of Urban Economics*, #12, 1982. P. 324–345.

Fisher, Ronald C., Leslie E. Papke. Local Government Responses to Education Grants // *National Tax Journal*, Vol. LIII, No.1, 2000.

Gordon, Roger. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism // *Quarterly Journal of Economics*, 1983. Vol. 97. P. 567–586.

Gramlich E.M., Galper H. State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant Policy // *Brookings Papers on Economic Activity*, #1, 1973. P. 15–58.

Gramlich, E.M. Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature // *The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed. Wallace E. Oates. Ch. 12, Lexington, MA: D.C. Heath and Company, 1977. P. 219–239.

Holtz-Eakin, D. and H. Rosen. Tax Deductibility and Municipal Budget Structure // "Fiscal Federalism: Quantitative Studies", ed. by H. Rosen, The University of Chicago Press, 1988. P. 133–134.

Inman, Robert P. Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order. In Harvey S. Rosen (ed.) *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, The University of Chicago Press, 1988.

Irvine, Ian J. and J. Barry Smith. The Estimation of Local Government Responses to Inter-Governmental Transfers // *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 65, Issue 3 (Aug., 1983). P. 534–536.

King, David N. Financial and Economic Aspects of Regionalism and Separatism. Commission of the Constitution Research Paper #10, HMSO, 1973.

King, David N. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen and Unwin, 1984.

King, David N. The Theory of Equalization Grants. London: Institute for Fiscal Studies, Working Paper #8, June 1980.

Krelove, Russel, Janet G. Stotsky and Charles L. Vehorn "Canada" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Mathews, Russel. Mechanisms for Fiscal Equalisation in an Integrating European Community. In Report of the Study Group of the Role of Public Finance in European Integration, Vol. II, Commission of the European Communities, April 1977. P. 401–432.

McKinnon, Ronald I. Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union // *Macroeconomic Dimensions of Public Finance Essays in Honor of Vito Tanzi*. Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian, eds. London: Routledge, 1997. P. 73–93.

Mihaljek, Dubravko. "Japan" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Musgrave R.A., Musgrave P.B. *Public Finance in Theory and Practice*. N-Y: McGraw-Hill, 1989. P. 447–450.

Musgrave, R.A. Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism // *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, New York, Princeton: Princeton University Press, 1961. P. 97–122.

Musgrave, R.A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

Musgrave, Richard A. Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism // *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, New York, Princeton: Princeton University Press, 1961. P. 97–122.

Netzer, D. State-local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations // The Economics of Public Finance, A.S. Blinder et al., Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974.

Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. New York City, Auldine, Atherton, 1971.

Niskanen W.A. The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. Vol. 58 (Supplement), May, 1968. P. 293–305.

Oates, W.E. Lump-Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects // P. Mieszkowski and W.H. Oakland (eds.) Fiscal Federalism and Grants-in-Aid, Coupe Papers on Public Economics, Washington, D.C.: Urban Institute, 1979. P. 22–30.

Oates, Wallace E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. Vol. XXXVII (September 1999). P. 1120–1149.

Oates, Wallace E. Fiscal Federalism in Theory and Practice: Applications to the European Community. In Report of the Study Group of the Role of Public Finance in European Integration. Vol. II, Commission of the European Communities, April 1977. P. 279–320.

Oates, Wallace E. Fiscal Federalism. New-York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Oates, Wallace E. and Robert M. Schwab. Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing? // Journal of Public Economics, 1988. Vol. 35. P. 333–354.

Oates, Wallace E. and Robert M. Schwab. The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition. In Competition Among States and Local Governments, D. Kenyon and J. Kincaid, eds. Washington, DC: Urban Institute, 1991. P. 127–145.

Ohls, J.C., T.J. Wales. Supply and Demand for State and Local Services // Review of Economics and Statistics, #54, 1971. P. 424–430.

Persson, Torsten and Guido Tabellini. Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution // Journal of Political Economy, 1996. Vol. 104. P. 979–1009.

Potter, Barry. "United Kingdom" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Quigley, J.M., Smolensky, E. Conflicts Among Levels of Government in a Federal System // Public Finance/Finances Publiques, #41. P. 452–465.

Rawls, J. A Theory of Justice. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

Romer, Thomas and Howard Rosenthal. An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants // National Tax Journal. Vol. 33 (December 1980). P. 451–458.

Rosen, H. "Public Finance" 5th ed., Irvin/McGraw Hill, 1998.

Rubinfeld, Daniel L. The Economics of the Local Public Sector. In Handbook of Public Economics, Vol. II. Alan Auerbach and Martin Feldstein, eds., Amsterdam: North-Holland, 1987. P. 571–645.

Samuelson, P.A. The Pure Theory of Public Expenditures // Review of Economics and Statistics, 1954. #36, 387–389.

Schultze, C.L. Sorting Out the Social Grant Programs: An Economists' Criteria // American Economic Review, Supplement (May, 1974), #64. P. 181–189.

Scott, A.D. The Evaluation of Federal Grants // Econometrica, N.S., #19, 1952. P. 377–394.

Smart, M. Taxation Incentives and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers. Working paper #UT-ECIPA-MSMART-96-03, Department of Economics, University of Toronto, July 22, 1996.

Smith, D.L. The Response of State and Local Governments to Federal Grants // National Tax Journal, #21, 1968. P. 349–357.

Spahn, Paul B., Wolfgang F?ttiger. "Germany" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Stotsky, Janet G. and Emil M. Sunley. "United States" in Teresa Ter-Minassian, ed. "Fiscal Federalism in Theory and Practice", Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.

Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. Washington: World Bank, 1995.

Thurrow, L.C. The Theory of Grants-in-Aid // National Tax Journal, 1966. #19. P. 373–377.

Tiebout C.M. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy, 1956. 64, 5. P. 416–424.

Treisman, Daniel. After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia. University of Michigan Press, 1999.

Treisman, Daniel. The Politics of Intergovernmental Transfers in Post-Soviet Russia. British Journal of Political Science. Vol. 26, 3, July 1996. P. 299–335.

Usher, Dan. The Uneasy Case for Equalization Payments. Vancouver, BC: The Fraser Institute, 1995.

Weicher, J.C. Aid, Expenditures and Local Government Structure // National Tax Journal, #25, 1972. P. 573–584.

Wilde, J.A. Grants-in-aid: the analytics of design and response // National Tax Journal, #24, 1971. P. 143–156.

Wilde, J.A. The expenditure effects of grant-in-aid programs // National Tax Journal, 1968. 21, 340–348.

Williams A. The optimal provision of public goods in a system of local government // *Journal of Political Economy*, 1966. #74, 18–33.

Zampelli, Ernest M. Resource Fungibility, the Flypaper Effect and the Expenditure Impact of Grants-in-Aid // *The Review of Economics and Statistics*. Vol. 68, Issue 1 (Feb., 1986). P. 33–40.

Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // *Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей*. М.: ИЭПП, 2000. Сер. "Научные труды" №24Р. С. 83–237, <http://www.iet.ru/>

Днепровская С., Синельников С., Трунин И., Четвериков С. Обзор исследований, проведенных в рамках Консорциума по вопросам прикладных экономических исследований в целях разработки рекомендаций по повышению эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2001, <http://www.iet.ru/>

Журавская Е. Стимулы к обеспечению общественными благами на местах: бюджетный федерализм по-российски. РЕЦЭП, Гарвардский Университет, 25 июля 1998 г.

Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Построение и расчет нормативов по основным статьям расходов бюджетов субъектов Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2001, <http://www.iet.ru/>

Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Шкробела Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2001, <http://www.iet.ru/>

Луговой О., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации. М.: СЕРРА, 2001, <http://www.iet.ru/>

*П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев,
И. Трунин, С. Четвериков*

Построение и расчет нормативов по основным статьям расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в 1999–2000 гг.¹

Бюджетная система такого государства, как Российская Федерация, имеющего в своем составе большое количество административно-территориальных образований различного уровня, обладающих различным статусом, характеризующихся различными социально-экономическими и природно-климатическими условиями и неодинаковым уровнем экономического развития, выполняет существенные перераспределительные функции. Целью перераспределения государственных финансовых ресурсов между бюджетами субъектов Федерации является как межрегиональное выравнивание объема предоставляемых благ в соответствии с предпочтениями проживающих на территории страны индивидуумов, так и решение задач в области реализации региональной экономической политики. Одним из важнейших механизмов перераспределения является нецелевая финансовая помощь из федерального бюджета, предоставляемая на регулярной (в течение определенного периода) и безвозмездной основе. Кроме того, федеральная финансовая помощь предоставляется регионам в виде средств, переданных по взаимным расчетам, ссуд за вычетом погашения и др.

Для расчета объема предоставляемой федеральным центром финансовой помощи на выравнивание объема предоставления регионами общественных благ необходимо использование методов определения возникающего в регионах разрыва между необходимыми расходами региональных бюджетов и имеющимися ресурсами. Другими словами, федеральный центр должен иметь адекватное представление, во-первых, о необходимом объеме предоставления общественных благ на данной территории и стоимости их оказания (расходные потребности бюджета субъекта Федерации) и, во-

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования, выполненного в рамках проекта «Анализ налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации» авторским коллективом в составе: *П.А.Кадочников, О.В.Луговой, С.Г.Синельников-Мурылев, И.В.Трунин.*

вторых, о возможностях органов власти субъекта Федерации финансировать необходимый объем оказания государственных услуг за счет собственных источников (доходный потенциал региональных бюджетов).

Проведенное исследование направлено на разработку предложений по совершенствованию методики определения нормативных потребностей регионов в финансовых ресурсах, необходимых для предоставления общественных благ. Для построения системы таких потребностей используются эконометрические модели, описывающие зависимость величины расходов региональных бюджетов на предоставление отдельных видов общественных благ от различных факторов. Далее, после установления факторов, влияющих на величину расходов, используется предположение о том, что для получения нормативов следует при расчете в соответствующей модели зафиксировать значения тех факторов, влияние которых следует устранить из определенных содержательных соображений².

В исследовании построена теоретическая модель, в которой рассматривается влияние определенного набора факторов на соотношение значений расходов региональных бюджетов и соответствующих объемов предоставления общественных благ, складывающееся при экзогенно заданном объеме средств, имеющихся в распоряжении регионального бюджета. При введении определенных предпосылок из условий оптимальности первого порядка могут быть получены уравнения для оптимальных значений расходов на рассматриваемые виды общественных благ. В совокупности с производственными функциями, характеризующими рассматриваемые виды общественных благ, они формируют систему уравнений, решение которой дает оптимальные значения расходов и объемов предоставления общественных благ. Использование дополнительных упрощающих предположений позволяет разделить систему для оптимальных значений расходов и объемов предоставления общественных благ на отдельные системы, состоящие из двух уравнений. Таким образом, при предположении, что региональные власти, выбирая распределение расходов бюджета по статьям, решают оптимизационную задачу, построенная система может быть оценена на статистических данных по регионам Российской Федерации. При этом

² См.: *Луговой О., Синельников С., Трунин И.* Разработка бюджетных нормативов и методики оценки межрегиональных различий в бюджетных потребностях субъектов РФ // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей. М.: ИЭПП, 2000. Сер. «Научные труды». № 24Р. С. 239–355; *Кадочников П., Луговой О., Синельников С.* Оценка нормативов расходных потребностей для субъектов РФ по основным статьям расходов в 1998 году. Доклад, ИЭПП, 1999.

эндогенными переменными в данных системах из двух уравнений являются расходы на финансирование общественного блага и оценки предоставляемого объема данного общественного блага.

Наряду с моделированием расходов региональных бюджетов задачей настоящего исследования является разработка подхода к определению и непосредственно оценке региональных расходных потребностей – величины, отражающей уровень расходов, обусловленный социально-экономическими и природно-климатическими факторами на территории каждого субъекта Федерации. Использование нормативов расходных потребностей необходимо для исключения возможности спекулятивного влияния региональных властей на величину помощи из федерального центра через манипулирование величиной фактических расходов. В этих целях в уравнениях, описывающих формирование расходов региональных бюджетов по соответствующим статьям, при расчете теоретических значений расходов в отдельных регионах должны быть на определенном уровне зафиксированы те факторы, воздействующие на величину расходов, которые не должны приниматься во внимание федеральным центром при определении величины финансовой помощи регионам.

Разработанные методы определения нормативов расходных потребностей региональных бюджетов используются нами наряду с полученными в работе «Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации» оценками доходного потенциала регионов для совершенствования методики определения величины финансовой помощи регионам из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР).

Современное состояние проблемы и история вопроса. Предваряя изложение основных результатов проведенного исследования, следует остановиться на краткой истории расчета и использования региональных бюджетных нормативов в России, предназначенных для межбюджетного выравнивания. Впервые необходимость количественной оценки расходных потребностей региональных бюджетов и их официального утверждения с целью распределения финансовой помощи из федерального бюджета стало очевидно еще в 1994 г., при переходе на формализованную систему оказания финансовой поддержки субъектов Федерации. При этом в большинстве случаев под нормативами понимались (и зачастую понимаются в настоящее время) рассчитанные отраслевыми министерствами и ведомствами натуральные показатели, характеризующие потребность в различных видах бюджетных расходов, которые затем с помощью системы разного рода ценовых коэффициентов сводятся в стоимостные показатели потребности в

бюджетном финансировании. Очевидно, что по ряду причин, в числе которых следует упомянуть как большую степень зависимости нормативов, рассчитанных подобным образом, от влияния заинтересованных институтов и органов власти, так и техническую сложность подобных расчетов, в настоящее время стоимостные нормативы по основным статьям расходов региональных бюджетов находятся в стадии разработки и утверждения.

Единственным официально утвержденным показателем, характеризующим нормативные расходные потребности, является федеральный стандарт предельной стоимости жилищно-коммунальных услуг. Это объясняется принятием в середине 1990-х гг. федеральной программы реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Впрочем, последний стандарт позволяет косвенным образом оценить нормативные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство бюджетов субъектов Федерации лишь на уровне укрупненных экономических районов и с учетом целей, определенных федеральной программой реформирования ЖКХ.

В то же время нормативы бюджетного финансирования здравоохранения и образования, разработка которых осуществляется рядом министерств и ведомств, не отвечают основным требованиям, предъявляемым к подобным показателям. Во-первых, указанные нормативы предполагается рассчитывать в стоимостном выражении исходя из натуральных нормативов потребностей населения в услугах указанных отраслей. Очевидно, что при отсутствии бюджетных ограничений натуральные нормативы потребностей в соответствующих услугах, основывающиеся на некоторых «разумных» или «объективно необходимых» потребностях, крайне сильно зависят от субъективных оценок разработчиков данных показателей. Это снижает объективность норматива, а также возможность его использования в процессе бюджетного планирования. Во-вторых, предполагаемые методики расчета нормативов представляются нам непрозрачными в силу того, что большинство используемых в этих методиках показателей могут быть подвержены влиянию региональных властей.

Вместе с тем, при одновременном отсутствии официально утвержденной методики оценки региональных нормативов расходных потребностей и существовании требований к нормативному характеру оценки региональных бюджетных расходов, Министерство финансов при расчетах сумм финансовой помощи было вынуждено прибегать к собственным способам оценки региональной потребности в бюджетном финансировании. В первые годы существования Фонда финансовой поддержки регионов методика его распределения в части оценки планируемых региональных бюджетных рас-

ходов исходила из фактических расходов региональных бюджетов по отчету за 1991 г., к которым применялись необходимые корректировки для приведения указанных расходов в условия и цены планируемого финансового года. Использование подобной базы основывалось на предположении, что фактические региональные бюджетные расходы последнего года существования Советского Союза могут быть использованы при некоторых корректировках в качестве нормативных значений. Однако, во-первых, с течением времени вносимые в результате многочисленных корректировок искажения в расходную базу 1991 г. сделали бессмысленным ее использование (в отсутствие иных показателей расходных нормативов уже при расчете распределения ФФПР на 1998 год суммы трансфертов субъектам Федерации определялись исходя из фактического объема финансирования предыдущего года, что практически исключало учет объективных расходных потребностей регионов), а во-вторых, в отсутствие единой для всех регионов методики оценки расходных потребностей используемые при расчете сумм финансовой помощи из федерального бюджета расходные показатели являлись результатом согласований и переговоров между представителями федерального центра и региональных властей.

Следует отметить, что, если следовать действующему российскому законодательству, то в настоящее время существует возможность определения региональных расходных потребностей путем прямого счета. В особенности это касается большинства социальных статей расходов региональных бюджетов. Для этого необходимо рассчитать сумму всех расходов бюджетов субъектов Федерации на цели, предусмотренные действующими законодательными актами. Однако даже приближенные расчеты показывают, что в настоящее время в России насчитывается свыше тысячи различных видов социальной поддержки за счет бюджетных средств, 156 из которых установлены на федеральном уровне и оказываются 236 категориям населения. Общая стоимость соответствующих мероприятий оценивается в 15% ВВП, что почти в десять раз превышает бюджетные ассигнования на эти цели³. В таких условиях невозможности полного исполнения действующего законодательства косвенная оценка бюджетных потребностей приобретает особую актуальность.

³ Шаронов А.В. Национальная социальная стратегия // Российские реформы: социальные аспекты. М.: Государственный университет – Высшая школа экономики, 1998. С. 20.

Принятие летом 1998 г. Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., которая среди прочего предусматривала распределение трансфертов с помощью принципиально новой методики, сняло необходимость в срочном утверждении абсолютных значений региональных расходных нормативов. Согласно одобренной методике, для учета расходных потребностей бюджетов субъектов Федерации при распределении финансовой помощи достаточно располагать показателем межрегиональной дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг, который получил название индекса бюджетных расходов (ИБР). Концепцией было предусмотрено, что в период до официального утверждения региональных расходных нормативов для расчета индексов бюджетных расходов могут использоваться показатели прожиточного минимума или иные показатели, отражающие различия в стоимости оказания государственных услуг в расчете на душу населения.

Однако уже при разработке методики распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов на 1999 г. стало очевидно, что показатель прожиточного минимума не в полной мере отражает необходимую межрегиональную дифференциацию среднедушевых расходов по Российской Федерации. Происходит это в силу нескольких факторов, в числе которых следует, прежде всего, выделить несоответствие структуры товаров и услуг, формирующих базу для расчета прожиточного минимума, и структуры региональных бюджетных расходов, различие в причинах межрегиональной дифференциации стоимости бюджетных расходов и цен на товары, формирующие корзину прожиточного минимума. Кроме того, отличия в уровне цен, наблюдающиеся в различных регионах, не отражают необходимой дифференциации потребности в предоставлении тех или иных видов общественных благ в регионах, связанные с различной структурой населения, географическими, климатическими и другими различиями между регионами.

Нормы Бюджетного кодекса, вступившего в силу с начала 2000 г., предусматривают расчет и утверждение нормативов минимальных государственных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг, на основании которых должна осуществляться разработка проектов бюджетов и которые определяют объемы предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня. Таким образом, согласно Бюджетному кодексу, правительство обязано утверждать нормативы бюджетных расходов, необходимые для финансирования установленных законом минимальных

социальных стандартов⁴. Подобный подход не означает отсутствие необходимости в анализе факторов межрегиональной дифференциации стоимости оказания бюджетных услуг, однако может усложнить ситуацию с расчетом и утверждением нормативов бюджетных расходов. Так, если минимальные социальные стандарты будут установлены, исходя из существующих разработок отраслевых министерств (которые представляются нам в достаточной степени субъективными и непрозрачными), то финансовые органы будут вынуждены искать возможности применения такой методики определения нормативов финансовых затрат, которая будет компенсировать указанные недостатки системы социальных стандартов.

Исходя из указанных причин, в целях более полного отражения региональных расходных потребностей в методике распределения средств ФФПР на 2002 г. в указанной работе поставлена задача разработать метод косвенной оценки нормативных расходов бюджетов субъектов Федерации.

Общие замечания по методологии исследования. Итогом проведенного нами исследования является разработка способа оценки нормативных расходов региональных бюджетов, основанная на методах эконометрического моделирования. Необходимо указать на то, что способы оценки нормативных расходов были построены с учетом некоторых предпосылок, среди которых следует отметить, прежде всего, гипотезу об информированности региональных органов власти о предпочтениях потребителей общественных благ, что приводит к оптимальности предоставления государственных услуг на региональном уровне с точки зрения эффективности⁵.

Исходя из обзора теоретических аспектов распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы⁶, построение региональных нормативов бюджетного финансирования государственных услуг необходимо осуществлять на основании ряда пред-

⁴ В ряде случаев предоставление текущей финансовой помощи на основе минимальных социальных стандартов будет невозможно, так как обеспечение минимальных социальных стандартов в некоторых регионах может потребовать капитальных вложений, финансирование которых не предусматривается текущей финансовой помощью и, в частности, трансфертами из ФФПР.

⁵ Подобная гипотеза следует из предпосылки о демократической системе выборов органов власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, что стимулирует оказание государственных услуг в соответствии с предпочтениями избирателей

⁶ См.: *Трунин И.* Теоретические аспекты распределения расходных обязательств и налоговых полномочий между уровнями государственной власти. М.: СЕРРА, 2000.

посылок (см. ниже). В частности, мы предполагаем, что при условии одинаковой доходной обеспеченности (определяемой, в частности, уровнем экономического развития) в большинстве субъектов Федерации населению будет предоставлен одинаковый уровень бюджетных услуг (в реальном исчислении в расчете на одного потребителя бюджетных услуг), являющийся эффективным в данных условиях. Важной предпосылкой является также то, что межрегиональная дифференциация объема и стоимости оказываемых бюджетных услуг в расчете на душу населения объясняется, согласно нашим предположениям, прежде всего различным уровнем экономического развития⁷ (величиной налоговой базы), климатическими условиями, транспортной доступностью, структурой населения, различиями в уровне развития социальной инфраструктуры и т.д.

Результатом решения задачи построения региональных расходных нормативов должен явиться индекс бюджетных расходов — величина, показывающая, насколько больше или меньше средств необходимо затратить в данном регионе по сравнению со средним по стране уровнем для оказания одинакового уровня бюджетных услуг, причем предполагается, что данный уровень является оптимальным⁸.

Таким образом, для построения ИБР необходимо количественно оценить влияние основных факторов дифференциации на подушевое финансирование основных видов государственных услуг⁹, устранить выбросы (то есть регионы, в которых, согласно нашим предпосылкам, уровень оказания государственных услуг не является оптимальным), а также зафиксировать переменные, отражающие уровень экономического развития (бюджетные доходы, заработная плата и т.д.), на каком-либо выбранном и одинаковом для всех субъектов Федерации уровне. Полученные с учетом этого теоретические значения бюджетных расходов на душу населения можно считать оптимальными и одинаково удовлетво-

⁷ Имеется в виду, что в высокообеспеченных регионах объем оказываемых государственных услуг на душу населения будет выше, чем в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью.

⁸ Гипотеза оптимальности среднего уровня государственных услуг следует из предпосылки о демократической избирательной системе в целом по стране и применении эконометрических методов, позволяющих при оценке модели устранить некоторые исключения.

⁹ Оценка влияния факторов производилась с помощью эконометрических методов. Подробнее спецификация моделей и результаты расчетов приведены в разделах, содержащих описание моделей.

ряющими реальными потребностями в государственных услугах во всех регионах (с учетом перечисленных предпосылок).

Очевидно, что полученные абсолютные значения расходных нормативов будут отражать некоторые нормативы расходов, де-факто гарантированные каждому жителю в соответствующем регионе в случае, если доходы этого региона (а также некоторые иные – в зависимости от вида бюджетных расходов – факторы, не отражающие влияние реальных потребностей на величину бюджетных расходов) составляли бы зафиксированную при расчете величину. Большой практический смысл представляет их соотношение или соотношение каждого из них со средним (минимальным) значением. Эта величина отражает ценовую дифференциацию стоимости оказания бюджетных услуг, то есть представляет собой искомый индекс бюджетных расходов.

Возможен также и другой способ определения региональных расходных нормативов, косвенно применяемый в настоящее время Министерством финансов РФ при распределении трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. В его основе лежат иные предпосылки:

1) номинальный уровень оказания государственных услуг в регионах не является оптимальным ни в каждом конкретном субъекте Федерации, ни в целом по стране;

2) существующая дифференциация финансирования государственных услуг не соответствует в полной мере дифференциации факторов удорожания стоимости оказания бюджетных услуг.

При таких предпосылках федеральные органы власти берут на себя ответственность по определению как оптимального уровня предоставления бюджетных услуг, так и характера зависимости стоимости их предоставления от факторов, отражающих природно-климатические условия, структуру населения, развитость социальной инфраструктуры и т.п. В результате методика определения индекса бюджетных расходов (нормативов расходных потребностей) основывается на использовании большого количества экзогенно задаваемых коэффициентов, отражающих интенсивность потребностей регионов в отдельных видах общественных благ в зависимости от набора факторов, характеризующих социальные, экономические, географические, климатические и др. особенности отдельных регионов.

Система установления расходных нормативов, предусмотренная действующим Бюджетным кодексом, оставляет возможности для применения как первого, так и второго из приведенных способов, так как минимальные социальные стандарты и нормативы финансовых затрат на предоставление

государственных услуг могут быть рассчитаны на основе усреднения и количественной оценки факторов межрегиональной дифференциации объема и стоимости потребности в государственных услугах, равно как и заданы априорно на основе представлений федерального правительства о достижении эффективного уровня оказания услуг в регионах.

Разумеется, ни один из перечисленных способов определения расходных нормативов не приводит к установлению оптимального уровня предоставления государственных услуг. Однако, по нашему мнению, индексы бюджетных расходов, полученные как результат применения первого способа, в большей степени отвечают возложенным на них функциям. Даже при нарушении предпосылки об установлении оптимальных объемов расходов и объемов предоставления бюджетных услуг в регионах в среднем объемы государственных услуг, наблюдаемые в реальной действительности, будут ближе к оптимальному уровню, чем значения, заданные извне федеральными органами власти, так как региональные органы власти имеют больше возможностей для отражения предпочтений населения. Необходимо указать на то, что в расчетах, согласно второму способу, не используется показатель региональных бюджетных доходов. Между тем дифференциация именно этого параметра может служить причиной неэффективного, по мнению федерального центра, предоставления государственных услуг.

В исследовании мы проводили оценки зависимостей между расходами, объемами предоставления общественных благ и другими факторами, оказывающими влияние на эту взаимную зависимость, для уравнений и систем, общий вид которых следует из простой теоретической модели, представленной ниже. После спецификации и эконометрических оценок построенных моделей на их основе будут рассчитаны значения нормативов расходных потребностей.

Моделирование расходов региональных бюджетов. Рассмотрим задачу, в которой региональные власти имеют предпочтения, отражающие предпочтения репрезентативного жителя региона, и максимизируют полезность, получаемую от предоставления n общественных благ. При этом для простоты будем считать, что суммарный объем расходов на все общественные блага в нашей задаче задан заранее, то есть выбор между объемом расходов на частные и общественные блага и выбор того, какие общественные блага предоставлять, и в каком количестве, осуществляются последовательно. Каждое общественное благо производится в соответствии со своей производственной функцией, зависящей от объема выделенных на него

расходов. Кроме объема расходов производственная функция зависит и от других факторов, определяющих дифференциацию объема предоставляемых общественных благ при одном и том же объеме расходов. Такие факторы характеризуются различными внешними условиями: географическими, климатическими, демографическими, экономическими (отражающими, например, эффективность расходования средств) и др. Значения этих факторов заданы экзогенно. Будем также предполагать, что производственные функции являются гладкими и удовлетворяют стандартным неоклассическим предположениям.

Важной предпосылкой является отсутствие в бюджетном ограничении региональных властей величины трансферта, выделяемого региону федеральным центром. Величина ресурсов, распределяемая в данной задаче между различными статьями расходов регионального бюджета, в общем случае представляющая собой сумму собственных доходов регионального бюджета и получаемой им финансовой помощи, считается экзогенно заданной. Это позволяет сделать допущение о том, что решения региональных органов власти в данной модели принимаются без учета игровых стратегий, возникающих в ходе торга между регионом и центром по поводу величины выделяемого трансферта и отклоняющихся выбираемые значения расходов от значений, обусловленных предпочтениями региональных властей в условиях, определяемых набором объективных факторов, характеризующих специфику конкретного региона. Таким образом, предполагается, что отсутствует зависимость фактических (выбираемых региональными властями) значений расходов на конкретные виды предоставляемых общественных благ от величины предоставляемой региону финансовой помощи и от методики ее предоставления. В результате в модели исследуется влияние определенного набора факторов на соотношение значений расходов и объемов предоставления общественных благ, складывающееся при экзогенно заданном объеме средств, имеющихся в распоряжении регионального бюджета.

Будем считать, что некоторый набор факторов, характеризующий условия жизнедеятельности в регионе, включает в себя параметры, влияющие как на полезность предоставляемых региональными властями общественных благ, так и на эффективность их производства (объемы производства при фиксированной величине расходов бюджета). Например, в северных регионах такое благо, как обеспечение жилья теплом, обладает большей оценкой полезности, чем в южных регионах, и, одновременно, его предоставление обходится региональным властям дороже. Точно также большая доля детского населения в регионе может определять для регио-

нальных властей высокую приоритетность услуг образования и более высокие затраты на душу населения в целом.

На данном этапе исследования мы предполагаем отсутствие каких-либо особенностей отдельных групп регионов, формирующих специфику изучаемых зависимостей и требующих отдельного изучения соответствующих групп. Другими словами, мы предполагаем устойчивость оцениваемых коэффициентов модели для различных регионов и учет в спецификациях модели всех важнейших факторов, определяющих характер изучаемых зависимостей.

Эту задачу в общем виде можно записать следующим образом: необходимо выбрать оптимальные значения расходов $\{E_i\}$, $i=1, \dots, n$, и объемов предоставления общественных благ $\{G_i\}$, $i=1, \dots, n$, которые являются решениями задачи максимизации:

$$U(G_1, \dots, G_n, \vec{X}, A) \rightarrow \max \quad (1)$$

где

G_i – предоставляемый в регионе объем общественного блага i^{10} ;

\vec{X} – набор факторов, который влияет на полезность, получаемую от предоставления общественных благ (различные значения этих факторов в разных регионах определяют различную интенсивность потребности населения в отдельных общественных благах), и на объем производства общественных благ (различные значения этих факторов в разных регионах отражают разную эффективность производства общественных благ);

A – средства, идущие на финансирование общественных благ (объем средств задан экзогенно и фиксирован)¹¹.

при ограничениях

¹⁰ Так как предполагаемая функция полезности региональных властей – это функция полезности репрезентативного потребителя соответствующих общественных благ, то предоставляемый объем благ – это объем благ в расчете на одного потребителя.

¹¹ В расчете на одного жителя. С некоторыми оговорками можно считать, что A – это доходы регионального бюджета на душу населения. Непосредственное включение в функцию полезности доходов региональных бюджетов в виде отдельной переменной позволяет учесть дифференциацию ряда факторов, определяющих величину полезности, получаемой от предоставления общественных благ, которая зависит от доходов бюджетов регионов, например, уровень жизни населения, доля бедных и т.д. В общем виде это может быть включено в набор переменных X , но при оценке нам удобнее оперировать агрегированной переменной – доходами бюджета региона.

$$G_i = g_i(E_i, \bar{X}_i), \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (2)$$

где

E_i - расходы регионального бюджета на предоставление общественного блага i ;¹²

\bar{X}_i - факторы, влияющие на объем производства i -го общественного блага при заданном объеме расходов на его производство;

и

$$\sum_{i=1}^n E_i \leq A. \quad (3)$$

Предположим, что функция полезности региональных властей сепарабельна по общественным благам, то есть имеет следующий вид:

$$U(G_1, \dots, G_n, \bar{X}_1, \dots, \bar{X}_n, A) = \sum_{i=1}^n u_i(G_i, \bar{X}_i, A) \rightarrow \max \quad (4)$$

Кроме того, для упрощения вычислений предположим, что производственная функция для каждого общественного блага имеет вид изоэластичной функции, то есть ее можно представить в следующем виде (в логарифмах):

$$\ln G_i = \ln g_i(E_i, \bar{X}_i) = \alpha_i \ln E_i + \beta_{i0} + \sum_{k=1}^m \beta_{ik} \ln X_{ik} \quad (5)$$

где

α_i - эластичность объема i -го общественного блага по расходам на его предоставление;

β_{ik} - эластичности объема i -го общественного блага по k -му фактору, влияющему на объем и эффективность производства i -го общественного блага;

β_{i0} - параметр i -й производственной функции (постоянный коэффициент).

Условия первого порядка (необходимые и достаточные при стандартных предположениях относительно производственных функций и функции полезности) для данной задачи после исключения переменных – множителей Лагранжа дают следующее выражение для оптимальных расходов на i -е общественное благо:

¹² В расчете на душу населения.

$$E_i^* = A \cdot \frac{\alpha_i \cdot \varepsilon_i \cdot u_i(G_i^*, \bar{X}_i, A)}{\sum_{j=1}^n \alpha_j \cdot \varepsilon_j \cdot u_j(G_j^*, \bar{X}_j, A)} \quad (6)$$

где

E_i^* - оптимальные расходы на предоставление общественного блага i ;

α_i - эластичность производственной функции i -го общественного блага по расходам на его предоставление;

ε_i - эластичность функции полезности u_i по объему i -го общественного блага (в общем случае зависит от G_i, A и \bar{X}_i);

\bar{X}_i - факторы из набора \bar{X} , влияющие на объем и эффективность производства i -го общественного блага.

Выражение (6) в совокупности с производственными функциями (2) позволяет построить систему из $2n$ уравнений с $2n$ неизвестными $\{E_i, G_i\}$, $i=1, \dots, n$, решение которой дает оптимальные значения расходов и объемов предоставления общественных благ. Эту систему сложно решить, даже если задать конкретный вид функции полезности и производственных функций. Чтобы упростить решение этой системы, сделаем ряд дополнительных предположений.

Знаменатель выражения (6) является общим для всех видов расходов и включает в себя зависимость расходов на i -е общественное благо (E_i) от объема других предоставляемых благ ($G_j, j \neq i$), факторов, входящих в производственные функции для других благ ($\bar{X}_j, j \neq i$), а также эластичностей функции полезности и производственных функций. Так, например, увеличение эластичности α_i производственной функции i -го общественного блага по расходам приводит к увеличению доли i -х расходов в общем объеме доходов за счет сокращения других долей. Если для i -го общественного блага это увеличение будет почти пропорционально α_i , то на остальных это скажется в меньшей степени (соответствующее влияние для $E_j, j \neq i$, выражено через увеличение i -го слагаемого под знаком суммы в знаменателе). Если пренебречь этим перекрестным влиянием и считать, что оно мало по величине, то есть сумма в знаменателе выражения (6) является константой, то такое предположение позволит очень сильно упростить систему уравнений и оценивать уравнения парами для видов расходов, то есть записать решение задачи в виде n систем из двух уравнений:

$$\begin{cases} E_i^* = e_i(G_i^*, \bar{X}_i, A) \\ G_i^* = g_i(E_i^*, \bar{X}_i) \end{cases}, \quad i = 1, \dots, n \quad (7)$$

Данную систему можно решить, если точно знать вид функций полезности и производственных функций. Однако если вид производственной функции в ряде случаев можно оценить, выбрав переменные, характеризующие объем предоставления общественных благ, и факторы, влияющие на этот объем при заданной величине расходов, то выбор вида функции полезности является очень условным. Поэтому для того, чтобы определить вид зависимости первого уравнения системы (7), оно оценивалось эконометрически, предположив, что это уравнение имеет форму мультипликативной зависимости (такой вид получается, например, если функция полезности является изоэластичной по объему предоставляемых общественных благ). Соответственно система в логарифмах имеет вид:

$$\begin{cases} \ln E_i = a_{i0} + a_{i1} \ln G_i + a_{i2} \ln A + \sum_{k=1}^{m_i} a_{i,k+2} \ln X_{ik} \\ \ln G_i = b_{i0} + b_{i1} \ln E_i + \sum_{k=1}^{m_i} b_{i,k+1} \ln X_{ik} \end{cases}, \quad i=1, \dots, n \quad (8)$$

Если предположить, что соотношение расходов и объема предоставления i -го общественного блага в каждом из российских регионов определяется из системы (8), то есть региональные власти, выбирая распределение расходов бюджета по статьям, решают оптимизационную задачу типа (4)–(5), то эта система может быть оценена на cross-section данных по регионам.

В выражении (6) участвуют эластичности функции полезности по объему i -го общественного блага, при этом можно предположить, что эти эластичности уменьшаются с ростом объема доходов. Это означает, что эластичность расходов по доходам бюджета a_{i2} меньше 1, причем, чем быстрее убывает эластичность функции полезности по объему общественных благ при увеличении доходов, тем меньше будет эластичность расходов по этой статье, то есть значение a_{i2} .

Эконометрические системы в логарифмах, соответствующие (8), для каждой из статей расходов выглядят следующим образом (i – индекс вида расходов, j – индекс номера региона, k – индекс номера специфического фактора):

$$\begin{cases} e_j^{(i)} = a_0^{(i)} + a_1^{(i)} g_j^{(i)} + a_2^{(i)} a_j + \sum_{k=1}^{m_i} a_{k+2}^{(i)} x_{kj}^{(i)} + \varepsilon_j^{E(i)} \\ g_j^{(i)} = b_0^{(i)} + b_1^{(i)} e_j^{(i)} + \sum_{k=1}^{m_i} b_{k+1}^{(i)} x_{kj}^{(i)} + \varepsilon_j^{G(i)} \end{cases}, \quad i=1, \dots, n; j=1, \dots, J; \quad (9)$$

где

$e_j^{(i)}$ – логарифм расходов на предоставление общественного блага i в j -ом регионе (на душу населения);

$g_j^{(i)}$ – логарифм объема i -го общественного блага на душу населения в j -ом регионе;

a_j – логарифм объема средств, выделенного на производство всех общественных благ (доходы регионального бюджета на душу населения);

$x_{kj}^{(i)}$ – логарифм k -ого фактора, влияющего на предоставление i -го общественного блага;

$a_l^{(i)}, b_l^{(i)}$ – оцениваемые коэффициенты модели;

$\varepsilon_j^{E(i)}, \varepsilon_j^{G(i)}$ – ошибки для уравнений, описывающих расходы по i -й статье и объем i -го общественного блага для j -го региона.

В целях моделирования отдельных видов расходов региональных бюджетов можно было бы ограничиться оценкой лишь первого уравнения системы (9). Такая оценка позволяет рассчитать теоретические значения расходов при фактических значениях объемов общественных благ. Однако в этом случае мы не сможем найти теоретические значения объемов предоставления каждого вида общественного блага. При этом следует учитывать, что объемы общественных благ – это плохо наблюдаемые и плохо измеряемые переменные, поэтому получение теоретических значений бюджетных расходов определяется выбором переменных, характеризующих объемы предоставления соответствующих общественных благ, и качеством этих переменных. В то же время при оценке модели (9) как системы одновременных уравнений эта система может быть разрешена (в случае, если система идентифицируема, это соответствует оценке в приведенной форме), что позволяет рассчитать соответствующие теоретические значения для всех эндогенных переменных при известных экзогенных переменных. Оценка одного уравнения несет в себе еще и тот недостаток, что если зависимость между расходами и объемами общественных благ изначально имеет вид системы (9), то оценка одного уравнения в такой ситуации дает сме-

щенные оценки¹³. Таким образом, там, где это возможно, мы проводили оценку уравнений (9) как системы одновременных уравнений. Из сказанного выше следует, что важной проблемой моделирования является выбор переменной, характеризующей объем предоставления общественных благ. В качестве переменной, отражающей обеспеченность медицинскими или образовательными услугами, с определенной условностью можно взять показатель объема блага или характеристику результатов предоставления блага (уровень образования, уровень заболеваемости) или характеристику процесса предоставления блага (обеспеченность населения образовательными и лечебными учреждениями, число учащихся или проходящих курс лечения). Однако выбор переменной, характеризующей обеспеченность услугами ЖКХ или услугами государственного управления, является более сложным. Для расходов на ЖКХ переменной, отражающей объем предоставления общественного блага, может быть, например, такой показатель, как количество оплачиваемых государством метров используемой площади (отапливаемых, освещаемых, обеспечиваемых водой, канализацией и уборкой мусора). Для расходов на государственное управление характеристику объема услуг подобрать еще сложнее, так как ни количество чиновников, ни их время, проводимое на работе, не отражают объем общественного блага – услуг государственного управления. В тех случаях, когда переменную, достаточно достоверно отражающую объем предоставления общественного блага, подобрать не удастся, мы проводили оценки для одного уравнения¹⁴.

Из модели (1)–(3), системы (8) и рассуждений, приведенных выше, следует, что расходы по каждой из статей должны положительно зависеть от доходов региональных бюджетов (объема средств, выделенного на предоставление общественных благ). Мы рассматривали зависимость расходов региональных бюджетов в номинальном выражении от реальных доходов региональных бюджетов, предполагая при этом, что существует за-

¹³ Эконометрические оценки коэффициентов будут смещенными из-за наличия связи между объясняющей переменной – объемом общественного блага и ошибкой в уравнении.

¹⁴ Часто возникает ситуация, когда в качестве G_i приходится брать один из показателей набора \bar{X}_i . Формально это означает, что оценка двух уравнений как системы теряет смысл, и следует оценивать только первое уравнение, фиксирующее зависимость расходов на данное общественное благо от доходов бюджета и набора специфических для данного вида расходов факторов.

висимость номинальных расходов от межрегионального индекса цен, используемого в качестве самостоятельного объясняющего фактора¹⁵. Наиболее правдоподобную, сопоставимую межрегиональную ценовую дифференциацию можно получить на основе данных о величине прожиточного минимума по регионам¹⁶.

Перед оценкой одного уравнения или там, где это возможно, системы (9) необходимо решить задачу выбора факторов, которые влияют на расходы и объем предоставления общественных благ. Среди таких факторов – климатические и географические особенности регионов, социальные и демографические характеристики населения региона, параметры сети бюджетных учреждений региона, осуществляющих производство общественных благ. Мы предполагаем, что большая суровость климата и географическая удаленность приводят к удорожанию производства общественных благ. Тот или иной характер организации сети бюджетных учреждений, который в краткосрочной перспективе является весьма ригидным, оказывает существенное воздействие на величину бюджетных расходов, необходимую для производства определенного количества общественных благ. Большое значение при этом имеет проявляющийся здесь эффект возрастающей отдачи от масштабов производства. При малых размерах соответствующих бюджетных учреждений постоянные издержки на содержание бюджетной сети являются весьма значительными. В ряде случаев такое положение объективно обусловлено малой плотностью населения, особенно в отдаленных и сельских районах. В других случаях оно объясняется недостаточными усилиями властей в области реструктуризации бюджетной сети.

После оценки коэффициентов модели типа (9) можно рассчитать теоретические значения расходов региональных бюджетов и объемов предо-

¹⁵ При используемой ниже мультипликативной форме изучаемой зависимости, с формальной точки зрения, включение в правую часть уравнения межрегионального индекса цен эквивалентно построению модели непосредственно для реальных расходов бюджетов.

¹⁶ В сложившихся условиях, когда нельзя считать, что существующая межрегиональная дифференциация цен определяется исключительно объективными причинами (стоимостью производства или завоза товаров), а зависит также от искусственно создаваемых межрегиональных барьеров, необходимо дополнительно моделировать прожиточный минимум по регионам, а потом уже подставлять полученные теоретические значения в конструируемые уравнения. Подобное моделирование достаточно сложно технически, поэтому в рамках этой работы оно не проводилось.

ставления общественных благ. Соответствующие теоретические значения (при правильной спецификации модели) для каждого конкретного региона показывают, какие значения принимала бы величина расходов на производство общественных благ и величина объемов их предоставления при фактических значениях входящих в модель экзогенных переменных (доходов регионального бюджета и набора специфических факторов, воздействующих на полезность общественных благ и эффективность их производства), если бы региональные власти осуществляли выбор значений переменных в модели на основе усредненных по Российской Федерации в целом предпочтений в области бюджетного планирования. Так, если предположить, что все регионы являются однородными в отношении учитываемых в модели факторов (располагают одинаковыми доходами на душу населения, обладают одинаковыми природно-климатическими, экономическими, социальными, демографическими характеристиками), то теоретические значения расходов на производство общественных благ и объемов их производства должны были бы быть одинаковыми для всех регионов, а отклонение теоретических значений переменных от фактических вызывалось бы случайной ошибкой.

Теоретические значения обусловлены объективно существующими предпочтениями региональных властей (отражающими предпочтения населения регионов), и фактическими значениями экзогенных параметров (в том числе и доходов регионального бюджета), входящих в модель и объективно характеризующих специфические региональные условия. Такого рода усреднение предпочтений региональных властей, осуществляемое в модели, позволяет называть соответствующие теоретические значения объемов производства общественных благ и расходов бюджета на их предоставление в определенном смысле объективно обусловленными значениями.

Нормативы расходных потребностей. Отдельные модели, описывающие расходы региональных бюджетов по их основным статьям, мы использовали для расчета нормативов расходных потребностей. Эти нормативы, как уже упоминалось выше, могут быть применены в методике распределения финансовой помощи из ФФПР. Под нормативами расходов мы понимаем сумму расходов по соответствующей статье бюджета субъекта Федерации, обеспечивающую некоторый фиксированный объем предоставления соответствующих общественных благ жителю каждого региона.

Очевидно, что теоретические значения расходов региональных бюджетов по основным статьям, полученные из модели типа (9), непосредственно

не могут быть использованы в качестве нормативов. При организации межбюджетных отношений и определении величины финансовой помощи регионам федеральный центр не может основываться на величине теоретических значений объемов предоставления общественных благ и соответствующих расходов, несмотря на то, что эти значения в отмеченном выше смысле являются объективными. Дело в том, что в набор экзогенных факторов, вызывающих дифференциацию потребности региона в соответствующих услугах, которые определяют величину теоретических значений расходов бюджета и объемов предоставления общественных благ, входят такие факторы, которые федеральный центр не должен учитывать при осуществлении финансовой поддержки регионов. Федеральному центру при распределении финансовой помощи не следует ориентироваться на высокую величину теоретического значения расходов, если она обусловлена высокими доходами регионального бюджета или значительными особенностями структуры бюджетной сети. В этой связи все объясняющие переменные, используемые в моделях, можно разделить на три группы:

Первая группа переменных – это переменные, от которых зависят расходы регионального бюджета, но которые не должны оказывать влияния на величину нормативов потребности в том или ином виде бюджетных расходов. Это такие переменные, как, например, доходы регионального бюджета, уровень доходов населения в регионе и др.

Вторая группа переменных – переменные, отражающие объем и структуру предоставления общественных благ в субъекте Федерации. В их число входят многие характеристики сети бюджетных учреждений региона, например, обеспеченность больничными койками и медицинским персоналом, школами и учительским составом и т.п. Среди них есть те параметры, которые характеризуют приоритеты федерального центра в области реформирования структуры отраслей – бюджетополучателей, в частности, такие переменные, характеризующие бюджетную сеть, как число стационарных больниц и амбулаторных учреждений здравоохранения, число малоразмерных школ, доля покрытия населением тарифа на услуги ЖКХ. Нормативы потребности в бюджетных расходах того или иного вида не должны зависеть от фактических значений многих из такого рода переменных, чтобы не стимулировать консервацию неэффективной структуры бюджетной сети.

Третья группа переменных – это показатели, характеризующие объективные различия между регионами (географические и климатические условия, демографическая структура населения, уровень цен в регионе) и влияющие как на величину расходов, так и на величину нормативов.

Для расчета нормативов значения переменных, относящихся к первым двум группам, должны быть зафиксированы на некотором уровне¹⁷. Причем при рассмотрении различных временных горизонтов бюджетного планирования переменные, входящие во вторую и третью группы, могут изменять свое положение в соответствии с приоритетами федеральной бюджетной политики.

Таким образом, нормативы расходов не должны зависеть от доходов бюджета. Если высокий уровень доходов в данном регионе определяет большие расходы по данной статье, то соответствующий норматив для данного региона не должен учитывать такого воздействия. Точно также, если высокие расходы по некоторой статье бюджета определяются неэффективной структурой бюджетной сети, которая подлежит реформированию, то норматив не должен зависеть от соответствующей переменной. В результате норматив отличается от соответствующего теоретического значения, получаемого из модели, тем, что в соответствующее уравнение (описывающее зависимость каждого вида региональных бюджетных расходов от выбранных факторов) в качестве объясняющих переменных подставляется не фактическое значение бюджетных доходов региона, а значение, единое для всех субъектов Федерации (например, среднее по России или минимальное).

В исследовании мы рассчитывали два вида нормативов – это нормативы расходных потребностей и средние нормативы расходов, которые отличаются между собой тем уровнем, на котором фиксируется значение переменных, влияние которых на величину норматива следует элиминировать. Нормативы расходных потребностей отражают некоторую минимальную сумму расходов, достаточную для обеспечения определенного (среднего по группе регионов с наименьшей бюджетной обеспеченностью) объема предоставления благ жителю каждого региона. Выбор этого объема общественных благ в известной степени произволен. В исследовании для вычисления норматива расходной потребности мы использовали среднее значение переменных, которые подлежат фиксации, по нижней тертилю регионов (для таких факторов, определяющих региональные бюджетные расходы, как доходы бюджета субъекта Федерации, уровень средней заработной пла-

¹⁷ Если расчет нормативов проводится на основе системы уравнений, то в том случае, если эту систему можно однозначно разрешить относительно расходов и переменной, характеризующей объем предоставления общественных благ, расходы будут зависеть только от переменных второй и третьей группы, поэтому переменную из первой группы фиксировать не нужно.

ты и др.). Смысл использования такого значения перечисленных показателей при расчете нормативов состоит в том, что норматив, рассчитанный таким образом, указывает на некоторую сумму бюджетных расходов, достаточную для предоставления среднего по минимальной тертили уровня общественных благ. Средний норматив расходов рассчитывается путем фиксации уровня региональных бюджетных доходов в уравнении на среднем по России уровне, что соответствует обеспеченности общественными благами при условии средних бюджетных доходов.

Итак, общая схема расчета нормативов расходных потребностей состоит из двух этапов:

1. Выбор факторов, влияющих на предоставление каждого вида общественного блага. Оценка первого уравнения системы (9). Затем, там где можно использовать показатели, отражающие объем предоставляемого блага, оценка системы одновременных уравнений (9).
2. Разделение используемых факторов на группы и фиксация значений некоторых факторов на уровне, характеризующем желаемую степень выравнивания некоторых бюджетных показателей субъектов Федерации между собой для вычисления нормативов.

По описанной выше схеме мы рассчитывали совокупность нормативов по следующим статьям расходов бюджетов субъектов Федерации в 1999 и 2000 гг.:

- норматив расходов бюджета региона на ЖКХ;
- норматив расходов бюджета региона на здравоохранение;
- норматив расходов бюджета региона на образование;
- норматив расходов бюджета региона на культуру и искусство;
- норматив расходов бюджета региона на социальную политику;
- норматив расходов бюджета региона на транспорт (без учета расходов на дорожное строительство);
- норматив расходов бюджета региона на правоохранительную деятельность;
- норматив расходов бюджета региона на государственное управление.

Данное исследование позволило получить два основных результата, которые следует рассматривать и анализировать последовательно.

Во-первых, это результаты моделирования зависимости расходов по наиболее важным статьям региональных бюджетов от объемов предоставления соответствующих общественных благ, а также других факторов. Та-

ким образом, выявлены важнейшие факторы, определяющие дифференциацию расходов в регионах РФ (см. табл. 1).

ТАБЛИЦА 1

Факторы дифференциации нормативных бюджетных потребностей субъектов Федерации

Вид бюджетных расходов	Факторы
1. Жилищно-коммунальное хозяйство*	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Доля муниципального жилья в жилом фонде субъекта Федерации 3. Количество предприятий и организаций в субъекте Федерации* 4. Доля городского населения в общей численности населения субъекта Федерации 5. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 6. Количество городов на душу населения 7. Количество сельских администраций на душу населения
2. Транспорт и связь*	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Доля городского населения в общей численности населения субъекта Федерации 3. Пассажирооборот автобусов общего пользования в субъекте Федерации 4. Величина прожиточного минимума
3. Культура и искусство*	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Обеспеченность населения субъекта Федерации газетами и журналами в общедоступных библиотеках (число газет и журналов в общедоступных библиотеках)* 3. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 4. Доля населения старше трудоспособного возраста в общей численности населения субъекта Федерации
4. Государственное управление*	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Общая численность населения субъекта Федерации 3. Средняя заработная плата в субъекте Федерации (по отношению к прожиточному минимуму) 4. Доля городского населения в общей численности населения субъекта Федерации 5. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации
5. Образование*	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Обеспеченность населения субъекта Федерации школами (число человек на которых приходится одна школа) 3. Средняя заработная плата в субъекте Федерации (по отношению к прожиточному минимуму) 4. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 5. Доля городского населения <i>i</i> -го региона в общей численности

ТАБЛИЦА 1 (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

Вид бюджетных расходов	Факторы
6. Здравоохранение*	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Обеспеченность населения субъекта Федерации средним медицинским персоналом (число человек медицинского персонала на душу населения) 3. Средняя заработная плата в субъекте Федерации 4. Среднедушевые доходы населения (по отношению к прожиточному минимуму) 5. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 6. Количество заболеваний в субъекте Федерации (количество новых заболеваний на одного человека за год)*
7. Социальная политика*	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Среднедушевые доходы населения (по отношению к прожиточному минимуму) 3. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 4. Размер среднего города в субъекте Федерации (численность городского населения, отнесенная к количеству городов в субъекте Федерации) 5. Доля детей, имеющих право на получение базового пособия
8. Правоохранительная деятельность	1. Реальные доходы бюджета субъекта Федерации* 2. Среднедушевые доходы населения (по отношению к прожиточному минимуму) 3. Величина прожиточного минимума в субъекте Федерации 4. Доля населения моложе трудоспособного возраста 5. Доля сельского населения <i>i</i> -го региона в общей численности

Примечание: Жирным шрифтом выделены показатели, которые должны быть зафиксированы или вычислены в системе уравнений при расчете нормативных расходных потребностей. * – В расчете на душу населения.

Для некоторых статей бюджетных расходов (образование, здравоохранение, культура и искусство) были построены системы уравнений, в которых как расходы бюджета зависят от объема предоставления общественного блага, так и наоборот, объем предоставления общественного блага зависит от расходов.

Во-вторых, важный результат, полученный в ходе данного исследования, заключается в построении нормативов расходных потребностей для субъектов Федерации. Эластичности оцениваемых расходов по восьми статьям по объясняющим переменным в моделях для 1999 и 2000 года приведены в *табл. 2* и *3* соответственно.

ТАБЛИЦА 2

Результаты оценок уравнений (для здравоохранения, образования и культуры и искусства – оценок первого уравнения системы), эластичности по объясняющим переменным в 1999 г.

Эластичности расходов по объясняющим переменным	Расходы на ЖКХ	Расходы на здравоохранение	Расходы на образование	Расходы на культуру и искусство	Расходы на правоохранительную деятельность	Расходы на транспорт	Расходы на государственное управление	Расходы на социальную политику
Доходы бюджета на душу населения	0,723	0,644	0,662	0,793	0,736	1,062	0,352	1,047
Прожиточный минимум	0,856	0,741	1,048	0,991	0,591	-	1,025	0,376
Доля городского населения	2,013	-	-	-	-	5,458	-0,579	-
Средняя заработная плата	-	0,220	-	-	-	-	0,547	-
Доля муниципального жилья	0,148	-	-	-	-	-	-	-
Количество предприятий и организаций на душу населения	0,259	-	-	-	-	-	-	-
Обеспеченность средним медперсоналом	-	0,163	-	-	-	-	-	-
Обеспеченность школами	-	-	0,155	-	-	-	-	-
Обеспеченность книгами и журналами в общедоступных библиотеках	-	-	-	0,224	-	-	-	-
Пассажирооборот автобусов общего пользования	-	-	-	-	-	0,201	-	-
Численность населения в регионе	-	-	-	-	-	-	-0,162	-
Размер среднего города в регионе	-	-	-	-	-	-	-	0,087

ТАБЛИЦА 3

Результаты оценок уравнений (для здравоохранения, образования и культуры и искусства – оценок первого уравнения системы), эластичности по объясняющим переменным в 2000 г.

Эластичности расходов по объясняющим переменным	Расходы на ЖКХ	Расходы на здравоохранение	Расходы на образование	Расходы на культуру и искусство	Расходы на правоохранительную деятельность	Расходы на транспорт	Расходы на государственное управление	Расходы на социальную политику
Доходы бюджета на душу населения	0,763	0,790	0,573	0,891	0,666	0,873	0,489	0,806
Прожиточный минимум	-	-	0,447	-	-	-	0,501	-
Доля городского населения	-	-	-	-	-	1,007	-	-
Доходы населения	-	-0,087	1,005	-0,142	0,847	-	1,210	0,238
Доля муниципального жилья	0,286	-	-	-	-	-	-	-
Количество предприятий и организаций на душу населения	0,285	-	-	-	-	-	-	-
Количество городов на душу населения	0,124	-	-	-	-	-	-	-
Количество сельских администраций на душу населения	-0,127	-	-	-	-	-	-	-
Обеспеченность средним медперсоналом	-	0,607	-	-	-	-	-	-
Доля учащихся дневных общеобразовательных учреждений в общей численности населения	-	-	1,012	-	-	-	-	-
Обеспеченность книгами и журналами в общедоступных библиотеках	-	-	-	0,252	-	-	-	-
Для населения моложе трудоспособного возраста	-	-	-	-	0,369	-	-	-
Пассажирооборот автобусов общего пользования	-	-	-	-	-	0,568	-	-
Численность населения в регионе	-	-	-	-	-	-	-0,215	-
Для детей, имеющих право на получение базового пособия	-	-	-	-	-	-	-	0,609

Оценка модели, описывающей расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, показала, что наибольшее значение эластичности расходов по данной статье – это эластичность по доле городского населения, что характеризует существенные различия в величине расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в городских и в сельских условиях. Эластичность расходов на жилищно-коммунальное хозяйство по доходам бюджета составляет около 0,7.

В системе уравнений, описывающей расходы на здравоохранение, помимо расходов, эндогенной переменной также является обеспеченность населения средним медицинским персоналом, являющаяся индикатором уровня предоставления общественных благ, которая в системе, в свою очередь, зависит от заболеваемости населения. Эластичность расходов на здравоохранение по доходам бюджета оказалась сопоставимой с расходами на ЖКХ, и составила примерно 0,6–0,8. Близкое значение эластичности расходов по доходам бюджета было получено и для расходов на образование. Эндогенной переменной в соответствующей системе является также обеспеченность населения школами, характеризующая объем предоставления образовательных услуг в регионе, зависящая, кроме расходов на образование, от доли городского населения в регионе.

Для расходов на культуру и искусство второй эндогенной переменной в построенной системе уравнений является обеспеченность населения книгами и журналами в общедоступных библиотеках. Эластичность расходов на культуру и искусство по доходам бюджета выше, чем для расходов на образование и здравоохранение и составляет около 0,8–0,9.

Для расходов на правоохранительную деятельность не удалось построить систему уравнений, включающую одновременно зависимость расходов от количества зарегистрированных преступлений и, наоборот, уровня преступности от расходов на правоохранительную деятельность (оказалось, что только расходы влияют на уровень преступности). Эластичность расходов на правоохранительную деятельность по доходам бюджета составляет около 0,7, что в среднем соответствует расходам на образование и здравоохранение, но ниже, чем для расходов на культуру и искусство.

В модели, описывающей расходы на транспорт и состоящей из одного уравнения, эластичность расходов по доходам бюджета составляет около 0,9–1,0, что характеризует меньшую инертность расходов на транспорт по сравнению с другими статьями расходов при изменении доходов бюджета. Как и для расходов на ЖКХ, для расходов на транспорт велико значение эластичности по доле городского населения, что характеризует сильную

зависимость от существующей сети, а также повышенные расходы на транспорт для городского населения.

Эластичности расходов на государственное управление по доходам бюджета составляют 0,35 и 0,5 в 1999 и 2000 гг. соответственно, что является самым низким значением среди рассматриваемых статей расходов. Кроме того, расходы на государственное управление отрицательно зависят от доли городского населения и от численности населения региона, что характеризует эффективность расходов по данной статье в городах и крупных регионах в расчете на одного жителя.

Как показали оценки, на расходы на социальную политику не влияют доли групп населения, являющихся получателями социальной помощи (в том числе детских пособий). Эластичность расходов на социальную политику по доходам бюджета составляет 0,8–1,0, что указывает на то, что величина расходов по данной статье определяется исходя из наличия средств на финансирование этих расходов, а не на адресной основе нуждающимся.

Сравнительный анализ полученных результатов по статьям расходов позволяет говорить о том, что расходы по таким статьям, как здравоохранение, образование и правоохранительная деятельность, – это финансирование существующей бюджетной сети. Несколько более приоритетным (более инерционным и в меньшей степени зависящим от доходов бюджета, если судить по эластичности) является финансирование расходов на государственное управление. Менее приоритетным (с высоким значением эластичности) – финансирование расходов на транспорт, культуру и искусство и социальную политику.

Р. Энтов, А. Золотарева, О. Луговой

Факторы возникновения и накопления неплатежей в российской экономике и регионах¹

Введение

При переходе к рыночным экономическим отношениям многие государства Восточной Европы и бывшего СССР столкнулись с проблемой неплатежеспособности предприятий, масштабного роста взаимной задолженности. В России проблема неплатежей долгое время находилась в числе наиболее острых нерешенных задач. И хотя в последние несколько лет на фоне стабилизации государственных финансов и экономического роста острота проблемы заметно снизилась, говорить о ее окончательном решении пока рано. Более того, остается множество вопросов, касающихся механизмов ее возникновения и способов урегулирования. Поиск причин изменения динамики задолженности, сохранение на довольно высоких уровнях объемов неплатежей требует глубокого изучения процесса образования задолженности как в теоретическом, так и в эмпирическом плане.

Среди причин возникновения и распространения неплатежей называют дефицит кредитования, часто связываемый с ужесточением кредитно-денежной политики, сжатием ликвидности (см., например, Calvo и Coricelli, 1994; Gavrilenko, 1996; Делягин, 1997; Усизима, 1998), недостаток оборотных средств и низкая монетизация ВВП (см., например, Шмелев 1997; Усизима 1998), неэффективность предприятий (см. например, Rostowski, 1993; Волконский, Канторович, 1995, Клепач, 1997; Энтов, Радыгин, Мау и др., 1998; Алексеев, 1998; Ivanova и Wyplosz, 1999; Pinto, Drebensov, Morozov, 2000), неисполнение государственного бюджета (см., например, Энтов, Радыгин, Мау и др., 1998; Усизима 1998; Алексеев, 1998; Pinto, Drebensov, Morozov, 2000), уход от налогов, прямое воровство и коррупция

¹ Данная публикация подготовлена по результатам исследования в рамках проекта «Неплатежи в российской экономике и регионах», выполненного авторским коллективом в составе: *Р. Энтов, А. Золотарева, О. Луговой, Л. Ледерман.*

(Карпов, 1997); отмечается важность института банкротства в проблеме неплатежей (см. например, Rostowski², 1993).

Многообразие и даже некоторая противоречивость подходов к объяснению и пониманию проблемы неплатежей указывает на то, что неплатежи— многоплановая проблема, поддерживаемая как макро-, так и микроэкономическими факторами, требующая более широкого определения и исследования. В работе делается попытка рассмотреть основные характеристики неплатежей в переходной экономике. Основной целью исследования стал анализ различных аспектов и факторов возникновения и накопления неплатежей и неденежных форм расчета между предприятиями в российской экономике.

В работе предлагается система теоретических моделей, целью которой является объединение и структурирование основных гипотез о причинах неплатежеспособности предприятий. Причем в рамках каждой модели рассматривается процесс порождения неплатежей в связи с характерными особенностями развития переходной экономики. Предлагается классификация основных факторов развития неплатежей и схемы взаимодействия этих факторов. Рассмотрены юридические аспекты проблемы неплатежей в российской экономике. Приводятся результаты моделирования динамики и региональных различий просроченной задолженности, статистической проверки некоторых теоретических гипотез, рассматривающихся в работе. Представлены результаты оценки и исследования зачетных операций на региональном уровне.

Система теоретических моделей

Обобщая накопленный опыт по исследованию данной проблемы и систематизируя основные гипотезы об источниках возникновения задолженности, можно выделить три типа микроэкономических моделей³, описыва-

² В работе автор отстаивает точку зрения о том, что неплатежи изжили бы сами себя, если бы государство придерживалось более жесткой позиции в реформировании предприятий.

³ Вопрос классификации долгов рассматривается, в частности, в работах Rostowski (1993), Alfandari, Schaffer (1996). Rostowski, исследуя неплатежи между предприятиями, делит их на «здоровые» и «патологические» (чрезмерные). Alfandari и Schaffer разделяют неплатежи на «запаздывающие платежи» («late payments») и «безнадежные долги» («bad payments»). Представленная в работе система теоретических моделей обобщает, дополняет и в некотором роде уточняет и конкретизирует характеристики долгов, их источники и причины возникновения.

ющих причины возникновения чистых неплатежей (разница между обязательствами и требованиями). Каждая из трех микроэкономических моделей характеризует определенную группу причин первичного возникновения чистой задолженности (см. *табл. 1*).

В первой микроэкономической модели – «преднамеренное неисполнение обязательств» – рассматриваются мотивы преднамеренного увеличения просроченных обязательств. Такое оппортунистическое поведение может получить особенно широкое распространение в условиях неэффективно работающих рыночных институтов и слабой системы информента контрактных обязательств.

В следующих двух моделях рассматривается ситуация, в которой накопление просроченных обязательств является по крайней мере частично вынужденным. Вторая модель – «краткосрочные кассовые разрывы» – предполагает, что финансовые трудности, которые испытывает фирма, кратковременные, и после окончания производственного цикла удовлетворение всех обязательств может быть произведено без продажи собственных активов предприятия. Другими словами, фирма смогла бы справиться с этой проблемой, получив краткосрочную ссуду. Такая ситуация особенно характерна для предприятий с длинным производственным циклом (момент расходов не совпадает с моментом поступления денег от продаж), испытывающих острую необходимость в заемных средствах в процессе производства, что делает их зависимыми от конъюнктуры финансовых рынков. Одна из наиболее существенных предпосылок во второй модели сводится к тому, что причина неплатежеспособности рассматриваемых фирм не связана с их эффективностью.

Наиболее глубокие корни возникновения неплатежей рассматриваются в рамках третьей микроэкономической модели – «субсидии неэффективным предприятиям». В ней неплатежи являются следствием неэффективности производства, неэффективной бюджетной политики, а также других факторов, ограничивающих платежеспособный спрос на продукцию отечественных производителей и порождающих все большие убытки на предприятии. Роль этих причин должна быть особенно значимой в условиях переходной экономики – при структурных изменениях спроса и предложения, свертывании старых отраслей и секторов, оказавшихся в новых условиях неконку-

рентоспособными, секвестрировании плановых расходов государственного бюджета.

Рост неплатежей в подобных ситуациях может быть своего рода «амортизатором», сдерживающим падение производства и рост безработицы в «отмирающих» секторах, но это, в свою очередь, может тормозить перестройку производства в остальных секторах экономики.

Процессы, описывающие каждую из трех микроэкономических моделей, тесно взаимосвязаны между собой. Ясно, например, что неэффективность предприятий, описываемая в третьей модели, существенно ухудшает условия расчетов, рассматриваемых во второй модели. Существование неплатежей, вызванных текущими кассовыми разрывами или неэффективными фирмами, как бы легализует неплатежи и тем самым способствует росту неплатежей первой модели. Любые виды неплатежей ухудшают проблемы селекции фирм, испытывающих временные финансовые трудности, и фирм, неспособных рассчитаться со всеми кредиторами в новых условиях хозяйствования, что способствует сокращению банковского кредитования, стимулирует распространение неплатежей второй модели.

ТАБЛИЦА 1

Микроэкономические модели возникновения неплатежей, характеристики, причины возникновения просроченной задолженности

Модель	Признаки, характеристики	Причины возникновения
Модель I «Преднамеренное неисполнение обязательств» (оппортунистическое поведение)»	1. Неплатежи – средство достижения скрытых целей экономических агентов. 2. Фирмы способны вести убыточную деятельность. 3. Возможная демонстрируемая убыточность есть результат: а) неэффективного управления (несовпадение интересов собственников и руководства); б) укрывательства истинного финансового положения в корыстных целях. 4. Неплатежи могут быть как «отсроченными платежами», так и «безнадежными долгами».	1. Неэффективно работающие экономико-правовые институты (контрактное, трудовое право). Отсутствие жесткой политики государства по отношению к неплательщикам. 2. Недостаточный мониторинг за деятельностью контрагентов, руководства. 3. Неэффективность прав собственности.

ТАБЛИЦА 1 (ПРОДОЛЖЕНИЕ)

Модель	Признаки, характеристики	Причины возникновения
<p>Условно-вынужденные причины</p> <p>Модель 2 «Кратко-срочные кассовые разрывы»</p>	<p>1. Характеризуется дефицитом оборотных средств у производителей. Задолженность перед всеми кредиторами (за исключением займов на финансирование капитальных вложений) физически может быть погашена по окончании технологического цикла.</p> <p>2. Неплатежи есть «отсроченные платежи» в отличие от «безнадежных долгов».</p> <p>3. Не исключается временно убыточный характер деятельности предприятий, но исключается финансирование убытков за счет кредиторов (субсидирование убыточных производств за счет внешних источников финансирования).</p>	<p>1. Недоступность традиционных методов покрытия временных кассовых разрывов предприятий.</p> <p>2. Высокий уровень рационарования кредитов.</p> <p>3. Жесткая денежно-кредитная политика.</p>
<p>Модель 3 «Субсидии неэффективным предприятиям»</p>	<p>1. Характеризуется убыточной деятельностью производства с переложением финансовых результатов на кредиторов.</p> <p>2. Неплатежи – «безнадежные долги», в отличие от «отсроченных платежей».</p> <p>3. Потребность в средствах на срок более одного технологического цикла. Заемщик физически не в состоянии удовлетворить требования всех кредиторов даже после окончания производственного цикла.</p>	<p>1. Нерыночное производство. Предприятие, неспособное производить конкурентную продукцию, продолжает функционировать.</p> <p>2. Недостаточное финансирование государственного заказа и государственных расходов.</p> <p>3. Убытки не приводят к снижению объемов производства в полном объеме, так как «перекладываются» на кредиторов.</p> <p>4. Изменение условий хозяйствования, повлиявших на производственную эффективность.</p>

В соответствии с представленным анализом дифференцированы возможные пути и методы ограничения неплатежей в переходной экономике. Действие факторов, обозначенных в первой модели, может быть существенно ограничено при становлении и укреплении системы инфорсmenta, контрактных прав и внедрении эффективных процедур банкротства. Данное направление экономической политики должно опираться на намеченную правительством программу судебной реформы и составлять существенную ее часть.

В рамках второй модели неплатежи связаны с некоторыми «техническими» перебоями и не представляют системной проблемы. Следовательно, проблемы такого рода будут отступать на второй план по мере развития финансовых рынков, реорганизации и совершенствования банковской системы.

В рыночной экономике, по-видимому, всегда существует некоторое количество сравнительно неэффективных предприятий; поэтому проблемы устранения массовых неплатежей не могут связываться с полным исчезновением убыточных предприятий. Однако государство с помощью структурной экономической политики может ограничить неблагоприятное воздействие неплатежей со стороны неэффективных секторов на развитие всей экономики в целом.

Юридические аспекты проблемы неплатежей в российской экономике

Хотя работа предполагает, в первую очередь, экономический анализ проблемы неплатежей, чрезвычайно важным представляется указать на необходимые изменения в федеральном законодательстве, определяющем правовые условия взаимодействия экономических агентов, платежной дисциплины и инфорсменты контрактов. Поскольку вопросы прав собственности и гражданско-правовых отношений относятся к федеральной юрисдикции, действующее федеральное законодательство в равной степени относится ко всем субъектам РФ и изменения в нем позволяют влиять на общие для всех регионов правовые условия, допускающие (а иногда даже стимулирующие) возникновение неплатежей.

В целях предотвращения накопления кредиторской задолженности субнациональных бюджетов необходимо решение проблемы «необеспеченных мандатов», то есть расходов, возлагаемых на субнациональные бюджеты федеральным законодательством. Для этого следует провести инвентаризацию всех действующих нормативных актов, предусматривающих расходы за счет бюджетов всех уровней, по возможности точно рассчитать необходимый для их исполнения объем бюджетного финансирования, провести разграничение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, отменить нормативные акты, не обеспеченные источниками финансирования. На следующем этапе следует определить методы учета кредиторской задолженности по бюджетным обязательствам публично-правового характера (то есть обязательствам, вытекающим из законов,

предполагающих трансферты в пользу населения) и правила погашения такого рода государственного долга.

В целях повышения ответственности государства по своим гражданско-правовым обязательствам и предотвращения дискриминации одних кредиторов бюджета перед другими представляется необходимым расширить понятие внутреннего долга за счет включения в него задолженности по всем видам гражданско-правовых обязательств. Для этого в главах Бюджетного кодекса, посвященных стадиям составления и утверждения бюджетов, следует предусмотреть норму об обязательном включении в бюджет следующих лет:

- ассигнований на погашение кредиторской задолженности по ранее заключенным и исполненным со стороны контрагентов бюджета гражданско-правовым договорам (в том числе трудовым договорам);
- ассигнований на исполнение всех судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства соответствующего бюджета, вступивших в законную силу и не исполненных на момент составления проекта бюджета;
- ассигнований на исполнение гражданских договоров со сроком действия, выходящим за пределы года, заключенных в предыдущие годы.

Учитывая, что одномоментное исполнение обязательств по всей накопленной бюджетами кредиторской задолженности невозможно, при введении данной нормы в действие необходимо предусмотреть, что ее действие распространяется только на будущее время и включение в бюджет ассигнований по накопленной к настоящему моменту кредиторской задолженности бюджета осуществляется по усмотрению законодательных органов. Из этих же соображений следует восстановить в Кодексе понятие защищенных статей бюджета, предусмотрев, что секвестру не подлежат ассигнования на исполнение вступивших в силу гражданско-правовых договоров.

Кроме того, необходимы законодательные меры для предотвращения роста кредиторской задолженности бюджета по гражданско-правовым обязательствам в будущем. Основными из них должны быть:

- ограничение ответственности государства по денежным обязательствам бюджетных учреждений, принятым с превышением сметы; сокращение числа учреждений, subsidiарную ответственность по обязательствам которым несет государство;
- закрепление в гражданском законодательстве специальных правил признания недействительными сделок, заключенных органами государ-

ственной власти и бюджетными учреждениями с нарушением требований законодательства (прежде всего БК), в том числе – сделок, выходящих за пределы правоспособности органов государственной власти и бюджетных учреждений;

– введение персональной ответственности руководителей бюджетных учреждений за результаты их деятельности, в том числе – за накопление кредиторской задолженности путем заключения сделок, выходящих за пределы правоспособности соответствующих учреждений.

Для решения проблемы взаимных неплатежей в отношениях между предприятиями следует усовершенствовать законодательство, регламентирующее механизмы инфорсменты обязательств, и в частности:

– упростить процедуры обращения взыскания на предмет залога;

– в целях сокращения числа действующих на рынке субъектов, обязательства которых фактически ничем не обеспечены, следует ужесточить налоговый контроль за предприятиями, не подающими налоговой отчетности и отсутствующими по своему юридическому адресу, ввести обязательную проверку достоверности объявленных паспортных данных учредителей и руководителей предприятий; повысить требования к уставному капиталу хозяйственных обществ;

– увеличить мощности судебной системы в целях ускорения рассмотрения дел;

– повысить эффективность процедур банкротства, в том числе за счет сужения предоставленных суду полномочий по принятию решений без учета мнения кредиторов.

Результаты эмпирического анализа⁴

Эмпирическое исследование, проведенное в работе, опирается на приведенный выше теоретический анализ. С помощью методов множественной регрессии делается попытка проверить некоторые гипотезы, описанные в теоретических моделях. Цель проведенного эмпирического анализа состоит в диагностике микроэкономических оснований неплатежей в российской экономике – выявлении преобладающих видов моделей образования задолженностей в рамках представленной выше системы.

Следует отметить, что эмпирический анализ проблемы неплатежей проводился многими авторами, где в той или иной мере ставились пробле-

⁴ Авторы выражают глубокую благодарность Носко В.П. за консультации в области эконометрического анализа.

мы выявления различных видов факторов, влияющих на образование неплатежей. К ним относятся работы Calvo и Coricelli (1995), Alfandari и Schaffer (1996), Gavrilencov (1996), Ivanova, Wyplosz (1999), Мохтари, Кейнер, Конторович (2000) и др. Авторы двух первых работ занимаются проблемой классификации долгов между предприятиями и говорят о низкой существенности факторов эффективности фирм в накоплении просроченной задолженности. В ряде работ авторами обнаруживается связь между накопленным уровнем задолженности и денежной массой или инфляцией. Данные результаты выдвигают на первый план гипотезу о преобладании денежно-кредитных факторов в накоплении неплатежей.

Следует отметить, что важной особенностью используемой в названных работах методики является то, что авторы прибегают к анализу накопленного уровня просроченной задолженности. Однако в условиях высокой, быстроизменяющейся инфляции накопленный уровень находится в сильной зависимости от динамики цен, так как наряду с образованием новых неплатежей возникает еще большее обесценение уже накопленной ранее задолженности. Пренебрежение данным фактором может дать смещенные оценки, особенно в вопросах классификации. Поэтому в данной работе, как и в предыдущих наших исследованиях, при моделировании использовались номинальные приросты неплатежей, отнесенные к объему произведенной продукции или к сопоставимым ценам. Таким образом, в отличие от работ других авторов, мы исследуем процесс образования новых неплатежей, а не динамику накопленной суммы долгов, реальная величина которой во многом определяется текущей инфляцией.

Процесс диагностики построен на выявлении статистически значимых факторов, лежащих в основе образования неплатежей и сопоставленных с соответствующей моделью. Факторы, лежащие в основе преднамеренного неисполнения обязательств (модель 1), в большинстве своем являются ненаблюдаемыми, и неплатежи данного рода плохо поддаются эмпирической проверке. Их действие может быть ограничено на путях становления и укрепления системы инфорсменты, контрактных прав и внедрением эффективных процедур банкротства. Данное направление экономической политики должно опираться на намеченную правительством программу судебной реформы и составлять существенную ее часть. Важным аспектом снижения неплатежей преднамеренного характера, безусловно, является общее снижение практики неисполнения обязательств, вызванных, в том числе, причинами двух других моделей.

В основе разграничения неплатежей, обусловленных второй и третьей микроэкономическими моделями, лежит предпосылка о наличии связи между неплатежами и эффективностью. Если неплатежеспособность не вызвана неэффективностью фирмы, то, вероятно, финансовые трудности временные и долги будут в итоге погашены, что соответствует второй теоретической модели. На наличие неплатежей, описываемых данной моделью, может указать и существенность в образовании неплатежей таких факторов, как доступность банковских кредитов и ставка процента с соответствующим знаком.

Существование же связи между неплатежами и убытками указывает на то, что неплатежеспособность сопровождается неэффективностью, а значит, погашение долгов будет наиболее проблематичным, если только финансовое положение неплательщика не улучшится либо не будет осуществлено его банкротство. Такая ситуация соответствует в системе третьей теоретической модели. На наличие безнадежных долгов может указать и значимость других факторов, прямо либо косвенно оказывающих влияние на эффективность предприятий и целых отраслей. К ним следует отнести структуру внутренних цен, реальный обменный курс. Неисполнение планового бюджета также следует рассматривать как элемент неэффективности, но уже бюджетной политики, что тоже будем относить к третьей модели.

Для цели статистической проверки гипотез были построены динамические и статические модели, которые в результате объединяются в одну большую региональную динамическую модель (панельную регрессию), включающую все доступные группы факторов. К ним относятся:

- темп роста номинального процента по выданным кредитам;
- реальная процентная ставка по выданным кредитам;
- превышение фактических расходов федерального бюджета над планом;
- динамика дебиторской просроченной задолженности (в региональном разрезе);
- динамика структуры цен производителей и потребителей (в региональном разрезе);
- суммарный финансовый результат предприятий, получивших убыток (в региональном разрезе);
- суммарный финансовый результат предприятий, получивших прибыль (в региональном разрезе);
- объем кредитов, предоставленных экономике (в региональном разрезе).

Кроме того, в модель были введены логические переменные для периодов политической и экономической нестабильности, которые отчасти мо-

гут характеризовать причины возникновения неплатежей, относящиеся к первой теоретической модели.

В качестве объясняемой переменной в модели выступает доля произведенной и неоплаченной продукции в регионах. Использование квартальной статистической информации с разбивкой по регионам позволило расширить выборку до двух тысяч наблюдений, что увеличивает надежность полученных результатов.

По итогам проведенного эмпирического исследования можно говорить о наиболее глубоких корнях неплатежей в российской экономике, уходящих в неэффективность реального сектора экономики и связанных с происходящими в экономике структурными сдвигами и неэффективной бюджетной политикой. С 1994 по 1997 гг. наиболее значимыми в образовании задолженности являлись убытки предприятий промышленности, что свидетельствует о наличии канала субсидирования неэффективных предприятий посредством системы неплатежей (модель 3). В последующем периоде (1998–2000 гг.) значимость и интенсивность этой зависимости значительно снизилась, как снизились и сами приросты неплатежей.

Проведенные расчеты показали, что роль процента и кредита является статистически существенной, но не дает большого вклада в объяснение дисперсии неплатежей по регионам и во времени. Данные результаты, а также выводы, полученные ранее, не позволяют принять гипотезу о сугубо кредитно-денежном аспекте кризиса неплатежей в Российской Федерации. Проведенный анализ, однако, не дает ответа на вопрос, что явилось первоначальным шоком, спровоцировавшим рост неплатежей. Как известно, начало переходного периода характеризовалось резким сжатием ликвидности, что могло явиться первоначальной причиной увеличения задолженности, переросшего в более глубокий кризис с финансированием убыточных производств. Но с началом переходного периода произошли и мощнейшие структурные сдвиги в экономике⁵, значимость которых обнаружена в результате эмпирического исследования.

Наряду с указанными факторами росту неплатежей может способствовать скачкообразное сокращение спроса на продукцию отечественных фирм. А условия конкуренции между этой продукцией и импортом существенно зависят от реального курса рубля. Расчеты показывают, что при ускоренном обесценении рубля замедляется процесс увеличения неплатежей, что в свою очередь может быть объяснено расширением спроса на

⁵ См.: Бессонов (2000, 2001).

отечественную продукцию и ростом текущих денежных потоков, попадающих в кругооборот расчетов между отечественными фирмами.

На протяжении краткосрочных периодов существенно менялись соотношения между движением розничных цен на потребительские товары и отпускных цен производителей. Изменение этих пропорций, как свидетельствуют расчеты, оказывало существенное влияние на неплатежи. Более быстрые темпы увеличения отпускных цен производителей также могли означать как преимущественное накопление платежных средств в каналах расчетов между предприятиями, так и повышение рентабельности продукции. Влияние данного показателя (как и реального обменного курса) на рентабельность не обязательно может отражаться напрямую в бухгалтерских показателях прибыльности (убыточности) вследствие несовпадения экономических и бухгалтерских результатов хозяйственной деятельности, сокрытия истинного финансового положения, изменения объемов производства. Поэтому использование данных показателей наряду с бухгалтерскими результатами финансовой деятельности не является противоречием (показатели не коллинеарны).

Не вызывает сомнения, что одним из важных источников роста неплатежей оказывались неплатежи государства (хотя во многих случаях они не принимают форму просроченных обязательств). Действительно, расчеты свидетельствуют о положительной корреляции между неисполнением плановых расходов государства и неплатежами. Более того, статистическая значимость этого фактора вторая после убытков.

Наличие преднамеренных неплатежей, описываемых первой моделью, сложно диагностировать в силу их специфики. Однако их наличие, по всей видимости, предопределено в силу усугубления проблем, связанных с асимметричной информацией, в условиях распространения вынужденных неплатежей.

Вместе с тем выделяемые факторы позволяют объяснить, по-видимому, лишь некоторую часть приростов неплатежей (около 30% дисперсии⁶ этого показателя), что во многом может объясняться высокой зашумленностью используемой статистической информации. Сюда включаются межвременная непоставимость данных, публикуемых

⁶ Отметим, что объясняющие свойства регрессий Calvo и Coricelli (1995) также не превышают 34% дисперсии. При этом они работают с балансами предприятий Румынии, а в качестве объясняемой переменной используют отношение накопленных неплатежей к продажам.

Госкомстатом, что требовало их корректировки и дооценки, низкая достоверность бухгалтерской информации, неучтенные региональные особенности и ненаблюдаемость многих факторов, вместо которых использовались их прокси-аналоги.

Полученные результаты согласуются с нашими предыдущими исследованиями (см. Энтов и др., 1998; Луговой, 1998; Луговой, Семенов, 2000). При всех различиях в спецификации моделей, данных и периодах оценивания, статистически значимыми оказываются одни и те же факторы. Более того, полученные результаты контрастируют с результатами эмпирических проверок, проводимых другими авторами, о которых говорилось выше. Отличие наших результатов состоит в том, что наиболее значимыми факторами в модели оказались характеристики неэффективности (убытки) и неисполнение государственного бюджета, а также характеристики структурных изменений в экономике (структура внутренних цен и реальный обменный курс рубля), что указывает на более глубокий уровень проблемы. В этом смысле неплатежи можно рассматривать как симптом глубинного кризиса реального сектора экономики, что выводит проблему за рамки финансовой сферы – финансовых рынков и денежного обращения.

Оценка и анализ зачетных операций на региональном уровне

Процесс нарастания просроченных платежей имел ряд негативных последствий. Одним из них является неденежное исполнение доходной и расходной частей бюджета. Негативным данный феномен следует считать хотя бы потому, что такое исполнение бюджета имеет заданную структуру бюджетных расходов, а значит, снижается их эффективность. Другим негативным моментом является то, что прецедент совершения такого рода операций стимулирует дальнейшее накопление задолженности экономическими агентами перед бюджетом, ожидая проведения зачетов. Или, другими словами, возникновением проблемы *moral hazard*, когда вполне успешное предприятие, способное осуществить своевременный платеж в бюджет, фактически задерживает платежи. Поведение предприятий в условиях ожидания возможных зачетов, как уже отмечалось выше, рассматривалось в работах Perotti (1998), Nikitin (2000). В связи с этим возникает вопрос о том, насколько эти операции являются вынужденными для бюджета, если неплатежи во многом обусловлены проблемами реального сектора.

С этой целью в работе проведены оценка и эмпирический анализ зачетных операций на региональном уровне. Статистика по данному виду операций является труднодоступной, поэтому в работе была разработана методика по оценке зачетных операций, которая основывается на несоответствии собираемости налогов в территориальный и федеральный бюджеты. Более высокая собираемость федеральных налогов в региональные бюджеты, неисполнение установленных закреплений объясняются, в том числе, большим распространением зачетов на местах⁷. Оценка производилась по двум видам налогов – НДС и налогу на прибыль.

Таким образом, оценка, полученная в работе, при определенных допущениях может считаться величиной, характеризующей долю зачетных операций на региональном уровне. Однако полученный показатель нельзя интерпретировать как долю зачетных операций, а лишь как оценку превышения доли зачетного исполнения регионального бюджета над соответствующим показателем федерального бюджета. Полученная величина может принимать и отрицательные значения, если в рассматриваемом регионе собираемость налогов в федеральный бюджет выше.

Проведенные расчеты показали, что зачетов больше в регионах, где существует больший общий уровень неплатежей, что объемы зачетных операций зависят от функционирования банковского сектора и эффективности работы предприятий региона. Рост банковского кредитования в регионах связан отрицательной зависимостью с долей зачетных операций. Напротив, регионы с большей долей убыточных предприятий больше склонны к зачетам. Полученные результаты скорее свидетельствуют в пользу вынужденной природы зачетов. Но обнаружены и зависимости, демонстрирующие наличие связи между зачетами и уровнем концентрации рынка в регионах, что может свидетельствовать, в том числе, и о наличии преднамеренного характера зачетных операций, выраженном в противостоянии (или сговоре) предприятий и региональных властей. Другими словами, регионы с высокой степенью концентрации промышленности более склонны к зачетам на региональном уровне.

Увеличение зачетов на региональном уровне можно трактовать и как рост регионального протекционизма предприятий. Региональные власти пытаются сократить налоговые платежи для предприятий за счет федераль-

⁷ По данным экс-губернатора Красноярского края В.М. Зубова доля зачетов в Красноярском крае по НДС и налогу на прибыль в 1997 г. составляла соответственно 84% и 81% (см.: Зубов, 1999).

ных налогов, перечисляемых в федеральный бюджет. Но допустима и другая причина для проведения зачетов – невозможность сбора налогов «живыми» деньгами. Однако круг данных, используемых в работе, не позволяет более точно исследовать вопрос о том, какая из этих трактовок могла бы считаться более реальной.

Сложность и многогранность проблемы неплатежей предполагает дальнейшее ее изучение, но и сказанного достаточно для того, чтобы отметить: ее решение невозможно без реструктурирования убыточных и неэффективных производств, оздоровления государственных финансов, совершенствования рыночных институтов, системы информетна и процедуры банкротства.

Список литературы

Алексеев М. Неплатежи и бартер в российской экономике и роль естественных монополий // Программа по естественным монополиям IRIS/USAID, июль 1998 г.

Аукуционик С. Бартер в российской промышленности // Вопросы экономики, 1998. №2.

Бессонов В.А. О трансформационных структурных сдвигах российского промышленного производства // Экономический журнал ВШЭ, 2000. Т. 4. № 2. С. 184–219.

Он же. Трансформационный спад и структурные изменения в российском промышленном производстве. М.: Институт экономики переходного периода, 2001.

Волконский В.А., Канторович Г.Г. Многоярусная экономика России: пределы гибкости // Экономика и математические методы. М., 1995. Т. 31. Вып. 3. С. 111–124.

Глазьев С. Центральный банк против промышленности России // Вопросы экономики, 1998. № 1.

Деягин М. Экономика неплатежей: как и почему мы будем жить завтра. М., 1997.

Денисова И.А. Кредитный канал воздействия денежной политики на реальный сектор. Роль взаимных платежей предприятий в промышленности. РПЭИ. Сер. «Научные доклады», 1999. № 99/12.

Зубов В.М. От неплатежей к развитию. М.: Экономика, 1999.

Илларионов А. Как был организован российский финансовый кризис // Вопросы экономики, 1998. № 11.

- Исаева Е.Б.* Проблема неплатежей и денежно-кредитная политика // Деньги и кредит. М., 1995. № 7. С. 57–67.
- Карпов П.А.* О причинах низкой собираемости налогов (неплатежей фискальной системе), общих причинах «кризиса неплатежей» и возможности восстановления платежеспособности российских предприятий. Отчет межведомственной балансовой комиссии, 1997.
- Клепач А.* Долговая экономика: монетарный, воспроизводственный и властный аспекты // Вопросы экономики, 1997. № 4.
- Лисициан Н.* Оборотные средства, процесс обращения стоимости капитала, неплатежи // Вопросы экономики, 1997. № 9.
- Луговой О.* Неплатежи: макроэкономический анализ // Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991–1997. ИЭППП, 1998. С. 105–1033.
- Макаров В.Л., Клейнер Г.Б.* Развитие бартерных отношений в России. Институциональный этап. ЦЭМИ РАН, 1999.
- Мохтари М., Кейнер С., Конторович В.* Эконометрический анализ неплатежей в России // Экономический журнал ВШЭ. Т. 4. № 1.
- Полтерович В.М.* Институциональные ловушки и экономические реформы. ЦЭМИ РАН и РЭШ. М., 1999.
- Он же.* Экономическая реформа 1992 г.: битва правительства с трудовыми коллективами // Экономика и математические методы. М., 1993. Т. 29. Вып. 4. С. 533–547.
- Усизима С.* Предложения к политике по разрешению проблемы неплатежей и ремонетизации в России, 1998.
- Шмелев Н.* Неплатежи как проблема номер один российской экономики // Вопросы экономики, 1997. № 4.
- Энтов Р., Радыгин А., Мау В. и др.* Развитие российского финансового рынка и новые инструменты привлечения инвестиций. ИЭПП. М., 1998.
- Яковлев А., Глусин Ф.* Альтернативные формы расчетов в народном хозяйстве и возможности их анализа методами субъективной статистики // Вопросы статистики, 1996, № 9.
- Alfandari G., Schaffer M. E.* «Arrears» in the Russian Enterprise Sector. Centre for Economic Reform and Transformation, 1996.
- Calvo G.A., Coricelli F.* Inter-enterprise Arrears in Economies in Transition. In: R. Holzmann, J. Gacs, G. Wincler, eds.: Output Decline in Eastern Europe. Unavoidable, External Influence or Homemade? Laxenburg, 1994/ IIASA, 193–212.

Denisova I. Monetary Policy Transmission: The role of the Industrial interenterprise arrears. RECEP, 1997.

Gaddy G. and Ickes B.W. Russia's Virtual Economy //Foreign Affairs, 77, 5, 1998. P. 53–67.

Gavrilenkov E. Macroeconomics of the arrears crisis in Russia // Hitotsubashi j. of economics. Tokyo, 1996. P. 59–67.

Guriev S., Kvasov D. Barter in Russia: the Role of Market Power. RECEP, Working Paper #3, August 1999.

Ivanova N., Wyplosz C. Arrears: the Tide that is Drowning Russia. RECEP, WPS#1, 1999.

Perotti E. Internal Credit and Opportunistic Arrears in Transition. Eur. Econ. Rev. 42, 9:1703-1726, November 1998.

Pinto B., Drebentsov V., Morozov A. Dismantling Russia's Nonpayments System. Creating Conditions for Growth. World Bank Technical Paper, No. 471, 2000.

Rostowski J. The Inter-Enterprise Debt Explosion in the Former Soviet Union: Causes, Consequences, Cures. CEP Discussion Paper, N 142, Center for Economic Performance. London, UK, 1993.

Schaffer M. E. Do firms in transition have soft budget constraints? A reconsideration of concepts and evidence // Journal of Comparative Economics, 1998, 26(1). P. 80–103.

О. Луговой, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин

Оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации¹

Введение²

Одной из актуальных задач реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в настоящее время является повышение эффективности системы федеральной финансовой поддержки бюджетов субъектов Федерации. При этом среди основных направлений совершенствования данной системы главное место занимают внедрение принципов объективности расчета финансовой помощи, а также стимулирующего характера финансовой поддержки. Для достижения этих целей необходимо осуществлять расчет сумм финансовой помощи регионам с учетом показателей потенциальных налоговых доходов и нормативных расходных потребностей, так как использование фактических (отчетных) показателей создает негативные стимулы для региональных властей с точки зрения неоправданного снижения налоговых ставок и завышения региональных бюджетных расходов³.

С учетом вышеизложенного следует отметить, что применяемая в настоящее время Министерством финансов при расчете сумм финансовой помощи методика оценки потенциальных налоговых доходов субъектов

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования, выполненного в рамках проекта «Анализ налогового потенциала и расходных потребностей субъектов Российской Федерации» авторским коллективом в составе: *П.Кадочников, О.Луговой, С.Синельников-Мурылев, И.Трунин*.

² Авторы выражают благодарность Рубену Арменаковичу Саакяну за помощь в подготовке данной работы.

³ Подробнее о влиянии принципов распределения финансовой помощи на фискальные и бюджетные решения властей – получателей трансфертов см.: *Кадочников П., Синельников С., Трунин И., Шкребела Е.* Оценка эффекта федеральной финансовой помощи на фискальное поведение органов власти субъектов Российской Федерации. М.: *СЕРРА*, 2001.

Федерации (валовых налоговых ресурсов) не удовлетворяет ряду требований, которые предъявляются к расчетам такого рода⁴. Во-первых, используемая форма зависимости налогового потенциала от основных факторов (в методике применяется система прогнозирования налогового потенциала регионов в виде фиксированной доли налоговых изъятий региона в валовом региональном продукте) не представляется обоснованной. Во-вторых, сложная система различных корректировок и индексов полученных значений налогового потенциала приводит к неоправданному усложнению методики, к снижению степени прозрачности и верифицируемости методики оценки.

Вместе с тем следует отметить, что многочисленность регионов России, а также большая степень межрегиональной дифференциации природно-климатических и социально-экономических условий, а в конечном счете и налогового потенциала, приводит к невозможности оценки регионального налогового потенциала с помощью сравнительно простых методов.

По этой причине основной целью исследования стало рассмотрение и сравнительный анализ различных методов оценки налогового потенциала субнациональных административно-территориальных образований в государстве с многоуровневой бюджетной и налоговой системой, расчеты налогового потенциала субъектов Российской Федерации с применением методов эконометрического моделирования, сравнение результатов расчетов налогового потенциала российских регионов с помощью различных методов, а также выработка предложений в области совершенствования действующих механизмов оценки регионального налогового потенциала и расходных потребностей.

Проблемы оценки налогового потенциала субнациональных административно-территориальных образований

В государстве с многоуровневым устройством бюджетной системы неизбежно возникает проблема обеспечения равных возможностей субнациональным административно-территориальным образованиям по оказанию государственных услуг. Одним из методов решения данной проблемы

⁴ Подробнее о развитии и современном состоянии системы распределения федеральной финансовой помощи регионам см.: *Трунин И.* История развития бюджетной системы и межбюджетных отношений в России // Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: *CEPRA*, 2001.

является перераспределение части ресурсов, поступающих в федеральный (национальный) бюджет с территории субнациональных административно-территориальных образований в виде налоговых платежей, в качестве финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Для того чтобы финансовая помощь носила объективный характер и стимулировала усилия властей – получателей по мобилизации бюджетных доходов, необходимо рассчитать базу для определения размера финансовой помощи субнациональным образованиям на основе показателей фискального или налогового потенциала.

Следует отметить, что трактовка понятия «налоговый потенциал» зависит от методики самой оценки потенциала. Вместе с тем при формулировке понятия налогового потенциала бюджета административно-территориального образования необходимо учитывать, что в нашей задаче показатели налогового потенциала используются в целях межбюджетного выравнивания, то есть выравнивания способности властей субнациональных административно-территориальных образований (регионов) оказывать государственные услуги на своей территории. Поэтому результат оценки налогового потенциала для каждого региона должен отражать способность региональных налогоплательщиков финансировать оказание государственных услуг в регионе при условии применения одинаковых для всех административно-территориальных образований правил налогообложения (налоговых ставок и состава налоговых льгот). Эффективная система межбюджетного выравнивания должна быть построена таким образом, что если эта способность оказывается ниже некоего установленного федеральным центром критерия, регион получает право на получение финансовой помощи, размер которой может определяться в данных условиях, помимо величины регионального налогового потенциала, уровнем расходных потребностей региональных властей.

В литературе по фискальному федерализму обычно выделяются два основных подхода к расчету налогового потенциала: во-первых, это оценка регионального налогового потенциала на основе метода репрезентативной налоговой системы, и во-вторых, – использование макроэкономических показателей для оценки возможностей субнациональных властей по мобилизации налоговых доходов в собственные бюджеты.

В разных странах с многоуровневым бюджетным устройством используются различные методы. Причем в рамках одного метода возможны вариации в его реализации, имеющие свои достоинства и недостатки и влияющие, в конечном итоге, на оценку налогового потенциала. Поэтому выбор

метода и разработка методики его реализации должны основываться на предъявляемых к налоговому потенциалу требованиях. Рассмотрим каждый из представленных методов более подробно.

Метод репрезентативной налоговой системы (РНС) – представляет собой прогнозирование (или оценку) потенциальных налоговых поступлений бюджета региона с помощью применения стандартных (или средних по стране) налоговых ставок к соответствующим налоговым базам⁵. При этом данные о размере налоговой базы в регионе предоставляются налоговыми органами государства. Результатом оценки в соответствии с данным методом является объем возможных налоговых доходов, который получал бы регион в случае, если бы он применял на своей территории типичную (репрезентативную) налоговую систему. При этом налоговый потенциал может оцениваться отдельно по каждому виду налоговых доходов, исходя из соответствующей налоговой базы и средней налоговой ставки. Таким образом, в основе метода репрезентативной налоговой системы лежит оценка способности региональных властей обеспечивать уплату в бюджет налоговых платежей, начисленных на декларируемую налогоплательщиками и выявленную налоговыми органами налогооблагаемую базу.

Второй метод расчета регионального налогового потенциала основывается на **косвенной оценке потенциальных налоговых обязательств** налогоплательщиков региона при условии применения региональными властями средних по стране налоговых усилий. Такой расчет основывается на оценке налоговой базы как производной от одного или нескольких макроэкономических показателей, характеризующих конечный доход в регионе. Другими словами, оценка налогового потенциала с применением данного метода базируется на том, что все налоговые платежи, несмотря на используемую базу налогообложения, в конечном итоге выплачиваются из доходов налогоплательщиков, и налоговой базой в регионе в широком понимании этого термина (то есть для всей совокупности региональных налогов либо налогов, зачисляемых в региональные бюджеты) является совокупный региональный доход – независимо от того, взимаются ли налоги с дохода в

⁵ Необходимо отметить, что термин «налоговая ставка» при рассмотрении налогового потенциала следует понимать не только в законодательном смысле, но и в экономическом – как отношение налоговых доходов к налоговой базе. При такой интерпретации налоговой ставки региональные власти оказываются в состоянии изменять уровень налоговых ставок, даже если формально законодательство не позволяет этого делать – с помощью предоставления налоговых льгот, отсрочек по уплате налогов, разрешения накапливать задолженность по налогам и сборам и т.д.

момент его получения (налоги на прибыль и доход) или его использования (налоги с продаж и акцизы)⁶. Таким образом, метод оценки налогового потенциала на базе макроэкономических показателей основан, в противоположность методу РНС, на оценке способности региональных властей мобилизовать налоговые доходы, исходя из способности налогоплательщиков уплачивать определенные суммы налогов, исчисленных на основании средней доли налоговых изъятий в конечном доходе на территории субнациональных административно-территориальных образований.

Оценка регионального налогового потенциала на основании метода репрезентативной налоговой системы, в свою очередь, подразделяется на несколько методов, которые отличаются друг от друга подходами к оценке налоговой базы в регионе. Среди подобных подходов следует выделить «нормативно-законодательный» (*statutory*) и «расширенный» (*broader*) подходы. Первый подход основывается на предположении о возможности получения от налоговых органов данных для расчета показателей налоговой базы в отношении всех налогов, взимающихся на территории региона либо зачисляемых в региональный бюджет. При оценке налогового потенциала с помощью второго подхода рассчитываются косвенные оценки налоговой базы, так как в некоторых случаях прямая оценка налоговой базы не представляется возможной⁷. Практика стран с многоуровневой бюджетной системой, использующих метод репрезентативной налоговой системы для оценки налогового потенциала, показывает, что совершенствование данного метода приводит к использованию для оценки налогового потенциала территорий преимущественно косвенных методов оценки налоговой базы⁸.

Следует отметить, что при использовании косвенных оценок метод репрезентативной налоговой системы по своей сути становится близок методу использования макроэкономических показателей к оценке налогового потенциала, однако основное различие между ними состоит в том, что при

⁶ См.: Варго (1984). Р. 8.

⁷ Примером сложности прямого расчета налоговой базы является оценка потенциальных поступлений платежей за пользование природными ресурсами. Можно предположить, что налогооблагаемой базой для таких платежей является экономическая рента, получаемая от использования природных ресурсов, каковую необходимо оценивать в качестве налоговой базы. Очевидно, что в законодательстве и, соответственно, в отчетности налоговых органов не содержатся данные об экономической ренте, что вызывает необходимость в ее косвенной оценке. Аналогичные соображения могут быть приведены в отношении базы налога на имущество.

⁸ См.: The Representative Tax System (1999).

использовании метода макроэкономических показателей моделирование потенциальных налоговых поступлений осуществляется без учета особенностей налоговых баз и ставок отдельных налогов, в то время как метод оценки с помощью репрезентативной налоговой системы исходит из необходимости как можно более точной оценки налоговой базы по каждому из основных бюджетобразующих налоговых источников с учетом соответствующих особенностей взимания данных налогов и налоговых ставок.

Вместе с тем существует определенная условность в разграничении указанных двух методов: если оценка налогового потенциала по методу репрезентативной налоговой системы исходит из расчета налоговой базы с постепенным агрегированием показателей, характеризующих налоговую базу, при переходе к косвенной оценке потенциальных налоговых обязательств, то оценка с применением макроэкономических показателей основывается на использовании единственного макропоказателя в качестве характеристики базы для всех налогов в регионе с постепенным дезагрегированием используемой характеристики с учетом особенностей взимания отдельных налогов в случае получения неудовлетворительных результатов оценок на основании агрегированного показателя.

Рассмотрим некоторые требования к оценке налогового потенциала регионов, а также преимущества и недостатки перечисленных методов с точки зрения различных критериев эффективности их применения.

Эффективность и результативность той или иной концепции измерения налогового потенциала определяется прежде всего независимостью полученной оценки от фискального выбора региональных властей и экономических агентов, известной как «эффект обратной связи» (*feedback effect*). Указанный эффект имеет место в случаях, когда показатели налоговой базы либо иные факторы, используемые при оценке налогового потенциала, зависят от выбора региональных властей или экономических агентов⁹. Устранение эффекта обратной связи является одной из важнейших задач при разработке методики оценки налогового потенциала. К его возникновению, в зависимости от используемой методики оценки налогового потенциала, могут, в частности, привести изменения в соотношении частного и государственного секторов экономик.

Например, рост доли государственного сектора (вследствие роста налогов) может привести к снижению налоговой базы частного сектора. Поэтому оценка налогового потенциала региона в соответствии с методом

⁹ См.: Barro (1986). P. 79.

РНС в некоторой степени подвержена влиянию выбора субнациональных властей, который включает предпочтения об относительном размере частного и государственного секторов региональной экономики. Использование для оценки налогового потенциала макроэкономических показателей, включающих данные о размере как частного, так и государственного секторов экономики, позволяет значительно уменьшить зависимость итоговых оценок от решений региональных властей в области изменения долей частного и государственного секторов в экономике региона (в качестве примера такого показателя можно привести валовой региональный продукт).

На оценку налогового потенциала с помощью метода репрезентативной налоговой системы также оказывает влияние и фискальный выбор региональных властей – установление различных видов налогов (в рамках региональных полномочий), также изменения в структуре совокупной налоговой базы (то есть соотношение величины налогооблагаемой базы по нескольким налогам, для которых осуществляется оценка потенциальных доходов), изменение структуры потребления в частном секторе, изменение общего уровня экономической активности, капитализация налогов в ценах на активы, изменения в пространственном размещении экономической деятельности¹⁰. При оценке методом РНС размер базы налога находится в зависимости от налоговых ставок, а следовательно, результаты расчетов в соответствии с данным методом, основной компонентой которого является оценка налоговых баз, не могут не подвергаться влиянию фискальной политики региональных властей.

Вместе с тем все рассмотренные механизмы действуют, хотя и в меньшей степени, и в случае оценки налогового потенциала с помощью макроэкономических показателей¹¹. Меньшее влияние в данном случае можно объяснить двумя причинами. Во-первых, данный подход не предусматривает анализа фактической налоговой политики региональных властей, концентрируясь на базовых источниках налоговых доходов, а следовательно, и налогового потенциала. Во-вторых, более широкая база для расчетов макроэкономических данных снижает степень влияния эффекта «обратной связи» на итоговые показатели оценки. Однако при оценке налогового потенциала по методу РНС происходит агрегирование результатов

¹⁰ Подробнее см.: Оценка налогового потенциала и расходных потребностей... 2001.

¹¹ Вагго (1986) отмечает, что при оценке налогового потенциала на основе макроэкономических показателей действует только эффект «обратной связи», вызванный искажениями в межтерриториальном размещении экономической деятельности.

расчетов потенциальных доходов от отдельных налогов, которое может приводить к уменьшению степени влияния искажений в расчетах на итоговый показатель, так как разнонаправленные ошибки в расчетах по отдельным налогам в таком случае элиминируются.

Другим важным критерием эффективности метода оценки налогового потенциала является полнота используемых данных о доходах экономических агентов в регионе, которые являются в итоге налогооблагаемой базой для всех налогов. С этой точки зрения, в пользу применения метода оценки на основании макроэкономических показателей свидетельствует его способность более полного учета совокупного дохода экономических агентов региона, чем оценка методом РНС, так как моделирование репрезентативной налоговой системы, основанное на анализе законодательно установленной налоговой базы, не может учесть все источники регионального дохода¹². Самым полным из имеющихся показателей о полученном региональном доходе в данном случае является валовой региональный продукт (ВРП). Но и макроэкономические показатели могут не учитывать все компоненты регионального дохода. Например, доход, полученный резидентами региона за его пределами, что приводит к соответствующим искажениям в оценке налогового потенциала.

Среди возникающих проблем при оценке налогового потенциала следует также выделить экспорт налогового бремени, который определяется в литературе как прямое или косвенное налогообложение нерезидентов данного региона. Следует отметить, что ни один из методов оценки налогового потенциала не в состоянии полностью учесть экспорт налогового бремени. Тем не менее можно утверждать, что оценка по методу репрезентативной налоговой системы в большей степени способна учесть подобный экспорт, так как при оценке налоговой базы используются данные налоговой отчетности, позволяющие выделить экспортируемое налоговое бремя из общей суммы налога.

Одной из главных задач методики оценки налогового потенциала и распределения финансовой помощи состоит в том, что она не должна создавать стимулы для выбора региональными властями определенных стратегий поведения в отношении уровней налогообложения и бюджетных расходов. В литературе по проблемам оценки налогового потенциала выделяются три вида стимулов: стимулы по применению налоговых ставок, стимулы по оказанию влияния на налоговые базы и стимулы по принятию

¹² См.: Courchene (1984a).

стратегии недобросовестного поведения (*moral hazard*)¹³. С одной стороны, объем финансовой помощи региону в рамках эффективно построенной системы межбюджетного выравнивания не должен находиться в зависимости от изменения каким-либо регионом собственных налоговых ставок. С другой стороны, эффективно построенная система межбюджетных трансфертов должна принимать во внимание увеличение налоговой базы в регионах (путем соответствующего снижения размеров финансовой помощи), что может создать отрицательные стимулы к развитию собственной налоговой базы.

Следует отметить, что, несмотря на необходимость устранения перечисленных недостатков из методик, сама методика должна оставаться достаточно простой и понятной для использования. Помимо экономической эффективности, требования к прозрачности и открытости процедуры межбюджетного выравнивания, требование простоты и понятности остается одним из важнейших условий, необходимых для успешного функционирования системы межбюджетных отношений.

Опыт Канады в использовании метода репрезентативной налоговой системы показывает, что в результате многочисленных усовершенствований методика оценки налогового потенциала субъектов канадской федерации представляет собой сложную последовательность расчетов, оценить которые с точки зрения правильности отражения межрегиональной дифференциации налогового потенциала достаточно тяжело¹⁴. Аналогичная ситуация складывается и в России, где стремление к усовершенствованию оценки налогового потенциала привело к построению сложной методики его оценки. При этом эффективность подобной методики в условиях неудовлетворительной статистической базы представляется сомнительной.

В настоящей работе была произведена оценка налогового потенциала субъектов Российской Федерации в соответствии с обоими методами, результаты проверок обсуждаются далее. Следует отметить, что использование в чистом виде метода репрезентативной налоговой системы для оценки налогового потенциала российских регионов не представляется возможным вследствие ограниченности статистических данных по величине налоговой базы в регионах, а также недостоверности подобных данных. Использование методов оценки с помощью макроэкономических показателей в чистом виде для всего объема налоговых платежей, поступающих в бюджеты субъ-

¹³ Подробнее см.: Courchene (1984b), Bird and Slack (1990), Smart (1998).

¹⁴ См.: The Representative Tax System (1999).

ектов Федерации, также представляется малоэффективным вследствие как высокой степени межрегиональной дифференциации структуры налоговых доходов, сложности российской налоговой системы, так и несовершенства статистической отчетности в России.

Оценка налогового потенциала регионов на основе валового регионального продукта

Валовая добавленная стоимость, произведенная в регионе, является показателем доходов, наилучшим образом характеризующим уровень экономической активности в регионе в агрегированном виде. Возможны несколько вариантов оценки налогового потенциала на основе этого показателя, простейшей из которых является средняя налоговая нагрузка на продукт.

Произведение средней эффективной налоговой ставки (τ), определяемой как отношение суммарных налоговых обязательств всех регионов к их совокупному продукту, на фактический валовой продукт региона даст оценку налогового потенциала этого региона:

$$TA_i^* = \tau \cdot BPP_i \quad (1)$$

где

TA_i^* – оценка налоговых обязательств i -го региона (налоговые поступления плюс прирост задолженности).

BPP_i – валовой региональный продукт i -го региона.

Под налоговыми обязательствами здесь и далее понимается совокупность фактических налоговых доходов региона и прироста накопленной задолженности перед бюджетом (недоимка и отсроченные платежи). Это показатель, характеризующий начисленные налоги предприятий региона (налоговые обязательства). Оценка налогового потенциала для начисленных налогов, в отличие от перечисленных в бюджет (собранных) позволяет не учитывать различие усилий регионов по сбору налогов, то есть выравнивать различие налоговых ставок.

В соответствии с данным методом для консолидированного бюджета $\tau = 0.241$. Другими словами, эффективная ставка налогообложения единицы добавленной стоимости в среднем по стране составляет 24,1%.

Следует отметить, что использование такой оценки базируются на ряде допущений. Во-первых, предполагается постоянство налогового бремени на

единицу добавленной стоимости для всех отраслей. Кроме того, такая оценка ставит регионы в неравные условия, так как является чувствительной к масштабу. Другими словами, больший (в экономическом смысле) регион входит в эту оценку с большим весом. Достоинством такого метода является то, что суммарная абсолютная ошибка прогноза будет равна нулю, то есть суммы оценок по регионам будут равны фактическим налоговым сборам. Это может быть удобно для бюджетного планирования, но надо иметь в виду, что качество оценки (стандартная ошибка, погрешность) налогового потенциала будет неодинаковым по регионам. Для крупных в экономическом смысле регионов оценка будет более точной, чем для меньших регионов. Для оценки налогового потенциала регионов с целью межбюджетного выравнивания данный факт является существенным недостатком, что делает данный метод неприемлемым.

Данные недостатки могут быть устранены использованием для методов оценки регрессионных методов. Полное устранение эффекта масштаба может быть достигнуто применением взвешенного метода наименьших квадратов (ВМНК) с соответствующими весами. К тому же опыт исследования зависимости налоговых обязательств от ВРП показывает, что налоговая нагрузка увеличивается с ростом душевого ВРП. Чем богаче регион, тем больше он платит налогов с единицы произведенной добавленной стоимости. В линейной регрессионной зависимости это проявляется наличием статистически существенной отрицательной константы, интерпретируемой как некоторый гипотетический налогонеоблагаемый уровень душевого регионального дохода. По результатам оценки налогового потенциала с помощью ВМНК, полученную оценку можно представить следующим образом:

$$TA_i^* = (-688.448 + 0.245 \cdot Y_i) \cdot N_i \quad (2)$$

где

TA_i^* – оценка налогового потенциала i -го региона (налоговые доходы плюс прирост задолженности в бюджетную систему РФ).

Y_i – валовой региональный продукт i -го региона (на душу населения).

N_i – численность населения в i -м регионе.

Результаты сопоставлений методов оценки налогового потенциала на основе ВРП, показали, что оценка с использованием взвешенного МНК является более корректным для целей выравнивания, так как уравнивает

вклад регионов в ее расчет, позволяет добиться минимальной дисперсии относительных ошибок регионов.

Оценка налогового потенциала субъектов Федерации с применением метода репрезентативной налоговой системы

Использование данного метода в Российской Федерации ограничено вследствие отсутствия достаточной статистической информации по базам налогов. Ставки налогов и льгот различаются для разных групп товаров, видов деятельности. Те из них, что установлены федеральным законодательством и не связаны с налоговыми усилиями регионов, должны быть учтены при оценке налогового потенциала. Как уже отмечалось ранее, налоговые усилия регионов различаются в пределах полномочий региональных властей по установлению ставок, уровню собираемости налогов, а не вследствие различий в структуре экономической активности региона.

В данном разделе представлена оценка налогового потенциала в отдельности для ряда основных налогов, составляющих более 90% всех налоговых сборов консолидированного бюджета в 1999 г. Это – налог на добавленную стоимость (НДС), налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, ряд акцизов и платежей за пользование природными ресурсами, налог на имущество предприятий, налог на содержание жилья и социальной инфраструктуры¹⁵, налог с продаж. Остальные налоги, поступающие в бюджеты всех уровней, моделировались отдельно как однородная совокупность. Произведена также оценка налогового потенциала для дорожного фонда, являющегося внебюджетным.

Отметим некоторые особенности используемой методологии. Как уже говорилось, данная оценка производится с применением методов регрессионного анализа на основании данных о фактических значениях налоговых баз (в случае, если такие данные предоставляются Госкомстатом РФ или Министерством РФ по налогам и сборам), либо об их характеристиках (макроэкономические показатели, предположительно имеющие связь с фактической базой или определяющие ее величину). Как правило, информация, предоставляемая Госкомстатом, недостаточно дезагрегирована и не может использоваться в качестве налоговой базы. Поскольку характеристик баз для каждого налога может быть несколько, из которых не всегда можно

¹⁵ Отменен с 1 января 2001 г.

выбрать наиболее предпочтительный вариант, исходя только лишь из экономических соображений, по возможности мы использовали разные варианты спецификации моделей, осуществляя выбор между ними по лучшим объясняющим свойствам. Задача в данном случае состояла в том, чтобы подобрать показатель, наилучшим образом объясняющий фактические налоговые обязательства и наилучшим образом отвечающий требованиям, предъявляемым к характеристикам оценки налоговой базы.

Преимущество регрессионного метода над простым усреднением эффективной налоговой ставки (отношение налоговых обязательств к характеристике базы) в данном случае состоит в том, что он позволяет оценить, насколько хорошо данный показатель характеризует базу данного налога. Отметим, что регрессионный метод позволяет учесть и субъективные различия в сборе налогов, определяемые как различия в налоговых усилиях территориальных властей, с целью повышения качества оценок. При переходе от оценок моделей к оценке регионального налогового потенциала эти различия могут быть зафиксированы на определенном уровне. Такая методика применялась, например, при оценке расходных региональных потребностей.

На рис. 1 представлена структура налоговых доходов бюджетов (консолидированного, федерального и регионального) в 1999 г. Более половины (53%) всех (начисленных) доходов консолидированного бюджета России в 1999 г. формировалось за счет поступлений от двух налогов: налога на добавленную стоимость и налога на прибыль. 12% приходилось на подоходный налог с физических лиц, 11 и 5 – на акцизы и ресурсные платежи, 19% – на остальные налоги и сборы. Доходы федерального бюджета на 88% формировались за счет поступлений НДС, налогов на прибыль и акцизов. В составе доходов территориальных бюджетов поступления перечисленных основных федеральных налогов составляли в 1999 г. лишь 57%, в то время как 31% составляют другие налоги. К налогам, полностью перечисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации в 1999 г., относились ряд акцизов на алкогольную продукцию (кроме водки и ликероводочных изделий, зачисляемых также и в федеральный бюджет), налоги на имущество (около 10% налоговых доходов территориальных бюджетов), налог с продаж (около 4%), местные налоги и сборы (около 10%), основную долю которых дает налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (около 9%).

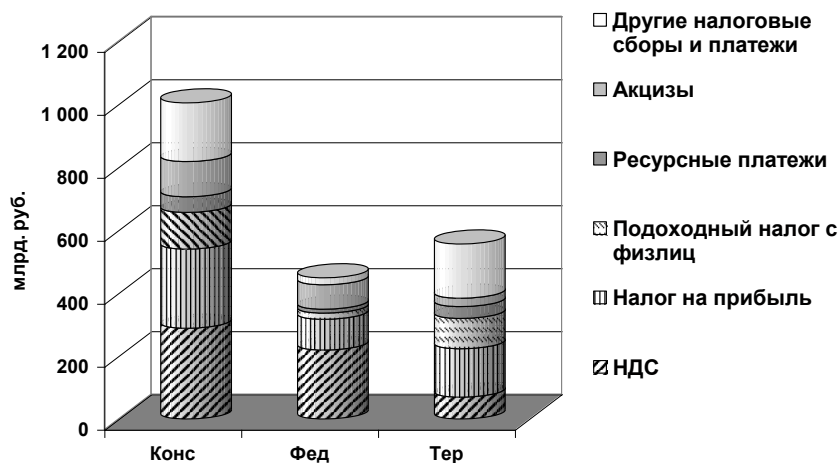


Рис. 1. Структура начисленных налогов трех уровней бюджетной системы РФ, 1999 г.

В совокупности за счет поступлений моделируемых налогов формируется около 91% всех налоговых доходов бюджетной системы РФ, 96% налоговых доходов федерального бюджета и 89% территориальных (1999). Остальные налоги моделируются в совокупности.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ, объектами обложения **налогом на добавленную стоимость** являются обороты по реализации на территории РФ товаров, в том числе производственно-технического назначения, выполненных работ, оказанных услуг. Ставка налога составляет 10% и 20% для разных групп товаров (по льготной ставке облагается основная часть продуктов питания, а также ряд товаров для детей). Экспортируемые товары и услуги, за исключением поставок нефти и газа в страны СНГ, облагаются по нулевой ставке¹⁶. Кроме того, существует ряд льгот¹⁷ по налогу для разных групп товаров (работ, услуг) и налогоплательщиков.

¹⁶ С 1 июня 2001 г. был осуществлен переход на принцип страны назначения при взимании НДС.

В качестве оценки налоговой базы для налога на добавленную стоимость производилось моделирование ряда показателей, среди которых следует выделить величину розничного товарооборота¹⁸, стоимость оказанных услуг населению¹⁹, объем валового регионального продукта. В качестве характеристик структуры соответствующей налоговой базы использовались такие показатели, как объем экспорта и доля сельского населения в регионе, которые были призваны учесть объем товаров и услуг, облагаемых по нулевой ставке, а также группу товаров, облагаемых по льготной ставке. По результатам оценки лучшими объясняющими свойствами и одновременно лучшей экономической интерпретацией обладает модель, в которой в качестве оценки налоговой базы использовались показатели валового регионального продукта и доли сельского населения в общей численности населения субъекта Федерации. Сельскохозяйственные регионы производят продукцию, которая облагается меньшей налоговой ставкой, поэтому учет доли сельского населения позволяет в какой-то мере учесть объективную разницу структур налоговой базы по регионам.

Полученную оценку налоговых обязательств регионов (в 1999 г.) на основе ВРП и доли сельского населения можно представить следующим образом:

$$VAT_i^* = [1127 + 0.033 \cdot Y_i - 21 \cdot SN_i] \cdot N_i \quad (3)$$

где

VAT_i^* – оценка потенциала НДС;

SN_i – доля сельского населения в i -м регионе.

Налоговый потенциал в отношении налога на прибыль организаций моделировался в зависимости от показателя совокупной прибыли предприятий и организаций, предоставляемого Госкомстатом, в качестве оценки соответствующей налоговой базы. Однако при этом объясняющие свойства указанной

¹⁷ См. Закон РФ «О налоге на добавленную стоимость» от 06.12.1991, соответствующей редакции, действующей в 1999 г. В настоящее время взимание НДС регламентируется главой 21 Налогового кодекса РФ, вступившего в силу с 1 января 2001 г.

¹⁸ В соответствии с определением Госкомстата, оборот розничной торговли – это стоимость проданных населению за наличный расчет потребительских товаров для личного потребления или использования в домашнем хозяйстве.

¹⁹ В соответствии с методологией Госкомстата, объем платных услуг населению отражает объем потребления (населением) различных видов услуг. Он включает объемы услуг, оказанных населению официально зарегистрированными предприятиями и организациями, а также экспертную оценку скрытой и неформальной деятельности на рынке услуг.

модели оказались достаточно низкими, что, по всей видимости, вызвано величиной и неравномерной структурой размещения льгот, предоставляемых по данному налогу как на федеральном, так и на региональном уровнях. Его оценку можно представить следующим образом:

$$TP_i^* = (113.201 + 0.260 \cdot PR_i) \cdot N_i \quad (4)$$

где

TP_i^* – оценка налогового потенциала по налогу на прибыль для i -го региона;

PR_i – прибыль предприятий и организаций в i -м регионе (на душу населения).

Следует отметить, что в связи с использованием агрегированного показателя прибыли полученная оценка выравнивает как различия налоговых усилий территориальных властей, так и все остальные льготы, установленные федеральным законодательством, которые считаются объективными (не зависящими от действий региональных властей).

В качестве оценки налоговой базы для **подоходного налога с физических лиц** при оценке регионального налогового потенциала нами использовались показатели объема денежных доходов населения и совокупной величины фонда заработной платы в субъектах Федерации. Использование второго показателя в качестве оценки налоговой базы обусловлено прежде всего вследствие неудовлетворительного качества показателя денежных доходов населения в целях оценки налогового потенциала, так как методика расчета указанного показателя включает в себя экспертные оценки неучтенных денежных доходов. Более того, такой показатель учитывает доходы, не подлежащие налогообложению – такие, как доходы от банковских вкладов, страховые выплаты и др. В свою очередь, показатель фонда заработной платы учитывает не весь спектр доходов населения, подлежащих налогообложению. В связи с этим качество оценок значительно повышается в случае совместного использования данных показателей:

$$IT_i^* = (-203.584 + 0.109 \cdot W_i + 0.012 \cdot (MR_i - W_i)) \cdot N_i \quad (5)$$

где

IT_i^* – оценка налогового потенциала по подоходному налогу.

Примечательным является факт, что процент объясненной дисперсии сборов по подоходному налогу является наиболее высоким среди моделируемых налогов (более 95%).

Налоги на имущество (предприятий, физических лиц, на наследуемое имущество) зачисляются в территориальные бюджеты и составляют порядка 10% всех бюджетных доходов территорий (в совокупности). Практически все доходы (98%) этой статьи бюджета обеспечиваются налогом на имущество предприятий. Плательщиками данного налога являются любые юридические лица, их филиалы и подразделения. Объект налогообложения – основные средства, нематериальные запасы и затраты, находящиеся на балансе плательщика. Ставка налога устанавливается территориальными властями и ограничивается федеральным законодательством²⁰ в пределах 2%.

В качестве характеристик налоговой базы по данному налогу использовались основные фонды, и, так как основные фонды не полностью характеризуют базу налогов (налогом облагается и часть других активов, находящихся на балансе предприятия), наряду с ними использовался показатель валового дохода региона (по всей видимости, доход, полученный в регионе, должен в какой-то мере характеризовать данные активы). Используемый макрофактор может служить характеристикой баз и для остальных налогов на имущество (предприятий, наследуемого, операции с ценными бумагами), однако они составляют менее 2% общей суммы от данной группы налогов. По результатам оценки модель объясняет более 80% дисперсии данного налога по регионам, и оценка налогового потенциала может быть представлена следующим образом:

$$PT_i^* = (-62 + 8.6 \cdot 10^{-04} \cdot OF_i + 0.011 \cdot Y_i) \cdot N_i \quad (6)$$

где

PT_i^* – оценка налогового потенциала по налогам на имущество;

OF_i – стоимость основных фондов предприятий и организаций i -о региона (на душу населения).

Поступления **налога с продаж** плохо поддаются регрессионной оценке вследствие прежде всего высокой степени разброса налоговых усилий территорий в отношении данного налога. Налог полностью поступает в региональные и местные бюджеты, регулируется региональным законодательством, в ряде регионов налог на время оценки – 1999 г. – отсутствовал, в ряде – был введен в действие в середине рассматриваемого периода. Это затрудняет использование регрессионных оценок, поэтому оценка проводилась на основе средней эффективной ставки:

²⁰ См. Федеральный закон РФ №36-ФЗ от 22.02.1999.

$$\tau = \frac{\sum_i ST_i}{\sum_i RT_i} = 0.012 \quad (7)$$

где

ST_i – суммарный налог с продаж в i -м регионе (на душу населения);

RT_i – розничный товарооборот i -го региона (на душу населения).

τ – средняя (эффективная) ставка налогообложения розничного товарооборота данным налогом.

Таким образом, оценка налогового потенциала (ST_i^*) по данному налогу может быть представлена следующим образом:

$$ST_i^* = 0.012 \cdot RT_i \cdot N_i \quad (8)$$

Акцизы составляют крупную статью доходов всех уровней бюджета: в 1999 г. 11% всех доходов консолидированного бюджета РФ, 21 – федерального и 5% – территориальных бюджетов.



Рис. 2. Структура доходов от акцизов бюджетов разных уровней

Большую часть всех акцизов составляют акцизы на природный газ, который на 100% выплачивается в федеральный бюджет, за исключением

этих платежей в республиках Башкирия и Татарстан, имевших специальное налоговое соглашение. Второе место по величине занимают акцизы на водку и ликероводочные изделия, которые в совокупности с акцизами на газ, нефть и бензин дают практически 100% всех акцизов федерального бюджета.

Наибольший доход территориальных бюджетов (суммарный по регионам) среди прочих дает акциз на водку и ликероводочные изделия (48%, см. рис. 2). За ним следуют акцизы на пиво, табачные изделия, бензин, дающие в совокупности более 30% всех акцизов. Остальные (акцизы на коньяк, шампанское, вино, нефть и др.) составляют около 20% всех акцизов, зачисляемых в территориальные бюджеты, что дает около 1% всех налоговых доходов территориальных бюджетов (в совокупности). Таким образом, наиболее существенными для бюджетов являются акцизы на природный газ, водку и ликероводочные изделия.

В соответствии с действовавшим в 1999 г. законодательством плательщиком акциза на алкогольную продукцию являлся производитель алкогольной продукции²¹. Объектом налогообложения является объем произведенной продукции, с которого взимаются акцизы по специфическим ставкам.

Оценка налогового потенциала по акцизам на алкогольную продукцию проводилась на основе объемов производства соответствующей продукции:

$$A_i^{alc*} = (13.6 + 0.17 \cdot Q_i^{alc} + 0.14 \cdot Q_i^{vsh}) \cdot N_i \quad (9)$$

где

A_i^{alc*} – оценка налогового потенциала по акцизам на алкогольную продукцию;

Q_i^{alc} – объем производства водки и ликероводочных изделий в i -м регионе (на душу населения);

Q_i^{vsh} – объем производства вин, включая шампанские, в i -м регионе (на душу населения).

²¹ В настоящее время, с вступлением в действие второй части Налогового кодекса РФ, обязанность по уплате акцизов возлагается поровну на производителя алкогольной продукции и на юридическое лицо, занимающееся оптовой реализацией продукции с акцизного склада. При этом на каждом этапе уплаты акциза платежи делятся между федеральным и региональными бюджетами.

Потенциальные поступления ряда налогов в бюджетную систему, таких как акцизы на нефть и газ, не поддаются оценке с помощью регрессионных методов вследствие прежде всего несовпадения добывающих и выплачивающих налог регионов. Следует отметить, что данные налоги полностью перечисляются в федеральный бюджет (за исключением республик Татарстан и Башкортостан, вследствие наличия специальных соглашений) и на потенциальную способность регионов генерировать собственные доходы не влияют. Поэтому их моделирование не представляет большого интереса для целей бюджетного выравнивания.

Платежи за пользование природными ресурсами (без учета акцизов) составляют около 7% территориальных бюджетов и около 3% федерального бюджета (1999). Большую часть всех ресурсных платежей составляют платежи за пользование недрами (5% доходов территориальных бюджетов) и земельный налог (1,7% всех доходов территориальных бюджетов). Плательщиками данного налога являются предприятия, использующие в хозяйственной деятельности или занимающиеся разработкой извлекаемых природных ресурсов.

Налоговый потенциал в отношении платежей за пользование природными ресурсами моделировался в зависимости от объемов продукции сырьевых секторов промышленности и показателей фактической добычи природного сырья в регионах:

$$RP_i^* = 38.871 + 0.024 \cdot Q_{i,1} + 0.019 \cdot Q_{i,2} + 0.026 \cdot Q_{i,3} + \\ + 0.005 \cdot Q_{i,4} + 9.690 \cdot Q_{i,5} + 0.041 \cdot Q_{i,6} \quad (10)$$

где

RP_i^* – оценка потенциала по платежам за пользование природными ресурсами в i -м регионе;

$Q_{i,j}$ – объем производства (добычи) j -й отрасли промышленности в i -м регионе (на душу населения), ($j=1$ – топливная (стоимостной объем), $j=2$ – лесная (стоимостной объем), $j=3$ – цветная металлургия (стоимостной объем), $j=4$ – черная металлургия (стоимостной объем), $j=5$ – объем добычи газа (натуральный объем), $j=6$ – объем добычи нефти и газового конденсата).

Важной статьей дохода территорий являются местные налоги и сборы (9,4% доходов консолидированных бюджетов регионов). К ним, в частности, относятся курортный сбор, целевые сборы на милицию, налог на ре-

кламу, налог на содержание жилищного фонда и объектов социальной инфраструктуры, лицензионные сборы на торговлю и др. **Налог на содержание жилфонда** – основной среди местных налогов и составляет 8,6% доходов регионов (консолидированных бюджетов).

Объектом налогообложения данным налогом является объем реализации продукции (работ, услуг), какими является выручка (валовой доход от реализации), определяемая исходя из отпускных цен (без НДС, налога на ГСМ и акцизов). В качестве характеристик баз данного налога использовались стоимостной объем произведенной продукции и услуг, публикуемых Госкомстатом и валовая добавленная стоимость, произведенная в регионе. По результатам оценки лучшими объясняющими свойствами обладала первая из моделей ($R_{adj}^2 = 0.74$ против 0.69 в модели с ВРП), что повлияло на выбор модели:

$$TJ_i^* = (5.43 \cdot 10^{-2} \cdot Q_i + 4.11 \cdot 10^{-3} \cdot UN_i) \cdot N_i \quad (11)$$

где

TJ_i^* – оценка налогового потенциала по налогу на содержание жилфонда;

Q_i – объем промышленной продукции в i -м регионе (на душу населения);

UN_i – объем услуг, предоставленных населению в i -м регионе (на душу населения);

Налоги, для которых была произведена оценка, составляют большую часть доходов бюджетов, но при этом не учитывают всего спектра доходов от налогов и налоговых платежей, собираемых на территории регионов. Среди них: единый налог на совокупный доход, некоторые неучтенные акцизы, государственные пошлины, лицензионные и регистрационные сборы, неналоговые доходы (около 3% от налоговых доходов и платежей консолидированной бюджетной системы РФ), и др. Ясно, что подобрать надежную базу для такой неоднородной группы довольно сложно. По-видимому, таким показателем могут быть данные о деловой активности региона. Во всяком случае, использование данного показателя позволяет объяснить около 77% дисперсии данной совокупности налогов.

$$OT_i^* = 0.015 \cdot Y_i \cdot N_i \quad (12)$$

где

OT_i^* – оценка налогового потенциала для «остальных налогов», по которым не производилась оценка потенциала (i -го региона).

В целевых внебюджетных фондах аккумулируются крупные финансовые ресурсы, порядок которых сравним со средствами региональных и федеральных бюджетов. Наиболее важным здесь является дорожный фонд, составляющий по сравнению с федеральным бюджетом 9% доходов, а по сравнению с территориальными – 17,5% (1999). Начиная с 2000 г., федеральный дорожный фонд консолидирован в бюджет.

Крупнейшим налогом, перечисляемым в дорожные фонды, является **налог на пользователей автодорог**. Объект обложения данного налога – выручка от реализации и разница между продажной и покупной ценами товаров, реализованных в результате заготовительной, снабженческо-сбытовой и торговой деятельности.

По аналогии со случаем налога на содержание жилфонда, оценка проводилась двумя моделями. В качестве характеристик баз первой использовались объем промышленной продукции наряду с объемом услуг, предоставленных населению. Во второй модели – валовая добавленная стоимость. При этом обе модели демонстрируют высокую объясняющую способность (88% дисперсии).

Обобщая полученные результаты, **совокупную оценку налогового потенциала** территорий можно представить как сумму оценок налогового потенциала по отдельным налогам и налоговым группам, описанных выше:

$$TA_i^{**} = VAT_i^* + TP_i^* + IT_i^* + PT_i^* + ST_i^* + A_i^{alc^*} + RP_i^* + TJ_i^* + A_i^{gas} + A_i^{oil} + OT_i^* \quad (13)$$

где

TA_i^{**} – оценка налогового потенциала i -го региона (налоговые поступления плюс прирост задолженности в бюджетную систему РФ) на основе репрезентативной налоговой системы;

A_i^{gaz} и A_i^{oil} – фактические сборы от акцизов на нефть (включая газовый конденсат) и газ соответственно (не моделируются, см. выше);

Таким образом, расчеты показывают, что качество объяснения фактических налоговых обязательств (собранных налогов и прироста недоимки)

является довольно высоким (процент объясненной дисперсии более 90%). Вместе с тем особенностью данного метода является уравнивание структуры баз по регионам, предположение о единой налоговой ставке вне зависимости от вида региональной экономической активности. Это, с одной стороны, позволяет снизить зависимость оценки налогового потенциала от фискального выбора региональных властей и экономических агентов (эффект обратной связи). Но с другой – не учитывает объективные различия регионов в возможности получения доходов. Среди них – отраслевые различия (уровень налогового бремени в этих отраслях может быть объективно разным), структура налоговых баз (производство подакцизных товаров и товаров первой необходимости, и т.д.), которая оказывает влияние на фактический налоговый потенциал вследствие особенностей российской налоговой системы.

Расширенный метод репрезентативной налоговой системы подразумевает обособленную оценку регионального налогового потенциала по каждому налогу в отдельности, используя косвенную оценку соответствующей налоговой базы.

В табл. 1 приводятся результаты сопоставления оценок, полученных двумя используемыми методами.

ТАБЛИЦА 1

Сравнение оценок, полученных на основе ВРП и расширенного метода репрезентативной налоговой системы, 1999 г.

	Модель 2	Модель 13
Ошибка суммарной оценки для России в целом, %	-8,2%	-13,3%
Стандартное отклонение относительных ошибок, %	27,8%	22,5%

По результатам сопоставления агрегированная модель обладает меньшим смещением совокупной оценки для России в целом, однако относительная стандартная ошибка модели оказалась большей. Это могло быть вызвано тем, что при оценке расширенным методом РНС часть налогов не моделировалась (акцизы на нефть и газ) и в налоговый потенциал были включены фактические значения налоговых обязательств. Но при их исключении стандартная ошибка меняется незначительно (22,6% против 22,5%).

Тот факт, что оценка, полученная на основе расширенного метода репрезентативной налоговой системы, более близка к фактическим значениям, является нетривиальным, особенно если принять во внимание довольно невысокие объясняющие свойства моделей по каждому из оцениваемых налогов. Вероят-

но, это вызвано противоположным знаком ошибок, что уменьшает совокупную ошибку при агрегировании.

Однако критерием выбора модели оценки налогового потенциала является не только их способность объяснять фактические налоговые поступления, но и возможность их использования для объективного выравнивания доходов бюджетов по регионам. Как уже отмечалось, налоговый потенциал, рассчитываемый с целью межбюджетного выравнивания, это такие доходы, которые бы получил регион при фактических налоговых базах и средних налоговых ставках (усилиях). При этом объективные различия в налоговой нагрузке (установленные федеральным законодательством) должны быть учтены в налоговом потенциале, тогда как субъективные (различие ставок и льгот, находящихся в полномочии региональных властей) должны быть устранены (усреднены). Ясно, что строгое разграничение объективных и субъективных факторов, оказывающих воздействие на фактически налоговые сборы, возможно лишь только на максимально дезагрегированных данных, учитывающих все факторы. Однако такой подход может не дать желаемых результатов вследствие ряда недостатков: во-первых, высокой чувствительностью подхода к данным, накопление погрешности разных оценок, и во-вторых, в дезагрегированном подходе не учитывается взаимозависимость налоговых баз (см. выше).

Компромиссом в данной ситуации может стать построение единой оценки, основанной на обоих методах:

$$TA_i' = \lambda \cdot TA_i^* + (1 - \lambda) \cdot TA_i^{**} \quad (14)$$

где

TA_i^* – оценка налогового потенциала (i -го региона), рассчитанная на основе агрегированного метода (модель 2);

TA_i^{**} – оценка налогового потенциала, рассчитанная на основе расширенного метода репрезентативной налоговой системы (модель 13);

TA_i' – взвешенная оценка на основе двух методов;

$0 \leq \lambda \leq 1$ – взвешивающий коэффициент.

Использование такого подхода позволит учесть, с одной стороны, все объективные различия налоговых баз (расширенный метод репрезентативной налоговой системы), и с другой – общую налоговую нагрузку на продукт (взаимозаменяемость баз).

Коэффициент λ , определяющий какой из методов будет иметь больший вес, может задаваться экспертным путем, либо рассчитываться. В качестве од-

ного из принципов его расчета можно предложить минимизацию совокупной стандартной (относительной) ошибки. Композиция оценок, полученных двумя методами, позволит учесть достоинства и недостатки обоих подходов, а также снизить относительную ошибку итоговой оценки.

Следует отметить, что результаты расчетов налогового потенциала в соответствии с предложенным методом оценки могут быть использованы Министерством финансов РФ в целях распределения трансфертов из Фонда финансовой поддержки регионов. Главной задачей при внедрении предложенного способа расчета налогового потенциала является, во-первых, составление ясной и понятной методики расчетов, а во-вторых, – учет особенностей переходного периода от расчета налогового потенциала регионов с помощью действующих методов к предлагаемой методике. Существование первой задачи обусловлено сложностью математического аппарата, используемого при проведении регрессионных оценок, и необходимостью его адаптации с целью обеспечения применимости в рамках имеющихся возможностей Министерства финансов и региональных властей. Вторая проблема обусловлена неизбежным наличием отклонений от расчетов по действующей методике от расчетов по предлагаемой методике. Очевидно, что на первых порах применения предлагаемой методики следует предусмотреть механизмы сглаживания указанных отклонений.

Подводя итоги проведенного исследования, следует отметить, что дальнейшая работа в данном направлении может быть основана на объединении результатов расчетов по двум методам в одной совокупной оценке. В то же время расширение круга имеющихся статистических показателей, которое может произойти в результате введения так называемых «налоговых паспортов» субъектов Федерации, может поднять оценку налогового потенциала расширенным методом репрезентативной налоговой системы на качественно новый уровень.

Список использованной литературы

Баткибеков С., Кадочников П., Луговой О., Синельников С., Трунин И. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета // Совершенствование межбюджетных отношений в России. Сборник статей. М.: ИЭПП, 2000. Сер. «Научные труды», № 24Р. С. 83–237; *Кадочников П., Луговой О., Синельников С., Шкробела Е.* Моделирование динамики налоговых поступлений, оценка налогового потенциала территорий. М.: ИЭПП, 1999.

Barro, Stephen M. State Fiscal Capacity: An Assessment of Measurement. Report prepared for the U.S. Department of Policy Development and Research, April 1984.

Barro, Stephen M. State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique // Chapter 3 in H.Clyde Reeves (ed.) Measuring Fiscal Capacity. Oelgeschlager, Gunn & Hain in association with the Lincoln Institute of Land Policy. Boston, 1986.

Bird, Richard M. and Enid Slack. Equalization: The Representative Tax System Revisited // Canadian Tax Journal, July-August, 1990.

Compson, Michael and John Navratil. An Improved Method for Estimating the Total Taxable Resources of the States. Research Paper #9702. U.S. Department of the Treasury, 1997.

Courchene, Thomas J. Macro Formulas // Chapter 7 in Equalization Payments: Past, Present and Future, Ontario Economic Council Special Research Report. Federal-Provincial Relations Series, 1984a.

Courchene, Thomas J. RNAS Equalization: Evaluation // Chapter 5 in: Equalization Payments: Past, Present and Future. Ontario Economic Council Special Research Report. Federal-Provincial Relations Series. 1984b.

Smart, Michael. Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers // Canadian Journal of Economics. February 1998.

The Representative Tax System. Discussion paper, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance, Government of Canada, October 5, 1999.

П. Кадочников, И. Трунин, А. Юдин

Влияние финансовых взаимоотношений федерального центра и северных регионов на миграцию с Севера¹

С кардинальными преобразованиями российского национального хозяйства обострились проблемы развития и функционирования социально-экономических комплексов северных территорий. Это актуализировало исследование общих и специфических особенностей структурных изменений в региональной экономике и механизма взаимодействия федерального и территориального уровней государственного управления.

Проблема регулирования социально-экономического развития российского Севера является одной из наиболее острых составных частей реформирования российской экономики. Безусловно, эта проблема носит комплексный характер и охватывает многочисленные правовые, социальные, экономические, финансовые, национальные, исторические, экологические и другие аспекты. В этой связи возникает задача выделения нескольких принципиальных проблем (прежде всего финансового и экономического характера), которые должны быть решены незамедлительно в рамках совершенствования (выработки новой) экономико-правовой модели государственного регулирования развития северных территорий России.

При этом выбор проблем, являющихся особенно актуальными в настоящий момент, не может носить произвольный характер: логика такого выбора должна быть обусловлена

1. задачами развития социально-экономического потенциала российского Севера,

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования, подготовленного в рамках проекта «Финансовые взаимоотношения между федеральным центром и северными регионами и их последствия для «организованной» миграции с Севера» авторским коллективом в составе: *А.Золотарева, О.Изряднова, П.Кадочников, Е.Китова, Ш.МакЛарнон, А.Радыгин, Дж.Райнер, С.Синельников, И.Трунин, Т.Чижеликова, С.Шаталов, А.Юдин.*

2. максимизацией бюджетных эффектов при осуществлении политики в РФ в отношении северных регионов,
3. снижением уровня социальной напряженности в северных территориях.

С учетом специфики функционирования экономики северных регионов России и в соответствии с задачами и логикой, описанными выше, в центре настоящей работы находилось исследование финансовых взаимоотношений между федеральным центром и северными регионами (включая проблемы «северного завоза»).

При этом специфика финансовых взаимоотношений между федеральным центром и северными регионами в значительной степени предопределяется:

- существующим подходом к районированию (типологии) Севера, в том числе на законодательном уровне;
- содержанием российского законодательства о государственной поддержке северных территорий, включая ключевой вопрос социальных гарантий и компенсации для населения северных территорий, а также «северный завоз».

Проблема «организованной» миграции также должна рассматриваться в контексте финансовых взаимоотношений федерального центра и северных регионов. Это связано прежде всего с тем, что снятие социальной напряженности в северных регионах посредством организованной миграции возможно в значительной степени в рамках политики рационализации взаимоотношений бюджетов различного уровня и рационализации различных типов льгот и компенсаций. В пользу такого подхода свидетельствует, в частности, существующий в ИЭПП опыт исследования миграционных проблем для Правительства РФ и Всемирного банка².

² См.: Комплексный анализ социально-экономических и финансовых аспектов миграции населения из северных территорий. М.: ИЭПП, 1998; Оценка экономической эффективности пилотного проекта содействия переселению нетрудоспособного и безработного населения из районов Крайнего Севера и проработка финансовых аспектов планов местного развития в пилотных регионах. М.: ИЭПП, 1999. Авторы используют, в частности, некоторые концептуальные подходы и принципы (модели) расчетов, содержащиеся в указанных исследованиях. Вместе с тем – в силу иного предмета анализа и необходимости обновления статистической базы – эти исследования могут быть использованы здесь лишь в качестве вводного справочно-ознакомительного материала в обновленном или дополненном виде.

Соответственно, исследования были сконцентрированы на следующих проблемах:

- проблема типологии северных регионов, в том числе правовые аспекты (предпосылки анализа);
- краткий обзор социально-экономического развития северных регионов к 2000 году (предпосылки анализа);
- анализ северных льгот и компенсаций в контексте финансовых последствий отмены их обязательного характера
- законопроекты, необходимые для модификации экономической политики в отношении северных льгот и компенсаций (рекомендации);
- анализ особенностей финансовых взаимоотношений федерального центра и северных регионов;
- проблемы товарного обеспечения северных регионов («северный завоз»), анализ финансовых проблем «северного завоза»;
- специальный анализ правовой базы «северного завоза»;
- анализ возможных последствий и расчет бюджетного эффекта миграции населения из северных регионов;
- обзор фискальных взаимоотношений между федеральным и территориальными правительствами Канады.

Основные результаты, полученные в ходе проведенного исследования, заключаются в следующем.

Если выделение районов Крайнего Севера может быть обосновано их географическими особенностями, то в настоящее время практически невозможно определить объективные основания, по которым было произведено отнесение конкретных районов России к территориям, приравненным к Северу, поскольку соответствующие первичные нормативные акты принимались без должной научной проработки. В частности это относится к формированию перечня регионов, нуждающихся в государственной поддержке по условиям товарного обеспечения. По данным Госкомсевера, из 153 районов, вошедших в официальный перечень, 29 районов имеют устойчивую круглогодичную связь с магистральной сетью России и со всеми населенными пунктами на своей территории и потому не могут считаться районами с ограниченным сроком доставки грузов. Отсутствие методологических принципов районирования и типологии Севера России по существу выступает фактором, сдерживающим формирование единой правовой основы определения и общего порядка применения системы законодательно-нормативных актов, обеспечивающих реализацию закрепленных Конституцией социальных гарантий.

Нормативно-правовая база государственной поддержки социально-экономического развития районов Севера пока не представляет собой систему взаимосвязанных и взаимодополняющих законов. В настоящее время она включает в себя три федеральных закона, отдельные статьи федеральных законов по общероссийской тематике, регулирующие проблемы Севера, ряд указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

В федеральных законах недостаточно полно учитываются произошедшие в стране изменения в сфере экономики и возможности федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации решаются в основном частные вопросы социально-экономического развития Севера. По ряду направлений государственной поддержки нормативные правовые акты часто меняются, практически ежегодно изменяется механизм государственной поддержки завоза продукции в районы Севера. В связи с этим необходимо провести инвентаризацию и проанализировать практику применения законодательства Российской Федерации, провести работу по устранению существующих в нем пробелов и по его обновлению с целью формирования нормативно-правовой базы.

Условно районы Севера России можно разделить на активно развивающиеся и депрессивные. Очевидно, что формы, методы и приоритеты государственной поддержки различны для каждого типа. Селективность государственной поддержки предполагает переход от обобщенного приравнивания территорий к районам Крайнего Севера к дифференциации по конкретным критериям. Исходной базой для реформирования действующей в северных регионах системы оплаты труда, социальных гарантий и компенсаций и порядка их финансирования должно стать новое районирование северных территорий по природно-климатическим условиям. Это позволит сформировать гибкую систему адресного предоставления средств государственной поддержки северным регионам и установить ограниченный круг гарантий и компенсаций для граждан, работающих в районах с дискомфортными условиями проживания.

Повышение эффективности государственной поддержки зависит от активной позиции федерального центра в вопросах расселения и миграции населения, развертывания вахтового метода организации работ, обеспечения поставок продукции и др. Усиление этого взаимодействия имеет огромное значение для будущего Российской Федерации и ее северных районов.

Анализ предоставления **финансовой помощи** из федерального бюджета северным регионам позволяет сделать следующие выводы:

1. Субъекты Федерации, отнесенные нами в целях названного исследования к категории северных, в целом получают из федерального бюджета все предусмотренные законодательством виды финансовой помощи, хотя степень зависимости рассматриваемых регионов от федеральных средств существенно различается.

2. Объем получаемой северными регионами нецелевой финансовой помощи в расчете на душу населения превышает как среднероссийский уровень, так и аналогичный показатель для несевверных субъектов Федерации. В то же время структура получаемых северными регионами нецелевых средств несущественно отличается от среднероссийской.

3. В силу ограниченности предоставляемой финансовыми органами статистической информации корректно оценить объем предоставляемой российским регионами целевой финансовой помощи не представляется возможным. В то же время можно сказать, что все северные регионы на регулярной основе получают свойственный только данной группе субъектов Федерации вид целевой финансовой помощи. Такая финансовая помощь выделяется каждый год в виде передачи в управление региональным властям (пролонгации) ссуд на поддержку «северного завоза», выданных в 1994–95 гг., и процентов за пользование ими. Несмотря на то, что с течением времени частично вследствие погашения ссуд, частично в силу обесценения суммы долга объем данных сумм сокращается, по итогам 1999 года данные финансовые ресурсы составили основную часть полученной северными регионами целевой финансовой помощи.

4. Общий объем полученных северными субъектами Федерации средств от федерального бюджета намного превышает аналогичные показатели для остальных регионов. При этом повышенный уровень зависимости северных регионов от федеральной финансовой помощи объясняется в основном получением специфических видов финансовой поддержки в виде пролонгации задолженности по бюджетным ссудам: в целом по северным регионам доля региональных бюджетных расходов, профинансированных за счет федеральных средств без учета указанных ссуд, ненамного превышает среднероссийскую величину. Также необходимо отметить существенную межрегиональную дифференциацию среди северных регионов – в составе группы присутствуют как субъекты Федерации с максимальными по России объемами финансовой помощи, так и регионы с высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

5. Одним из основных отличий северных регионов от остальных субъектов Федерации с точки зрения получения федеральной финансовой поддержки является структура финансовой помощи: доля финансовых средств, распределяемых в соответствии с формализованным и едиными для всех регионов процедурами, в северных регионах более чем в три раза ниже остальных субъектов Федерации.

6. Также следует отметить, что по результатам проведенного анализа не представляется возможным дать рекомендации по изменению системы предоставления федеральной финансовой помощи, за исключением необходимости соответствующего оформления в расходах и доходах бюджетов различных уровней передачи ссуд в управление региональным властям. Выработка дальнейших рекомендаций требует более глубокого анализа соответствия перечисляемых в северные регионы финансовых ресурсов потребности данных регионов в финансировании имеющихся расходных обязательств.

Рассмотрев нецелевую финансовую помощь из федерального бюджета бюджетам северных регионов, можно сделать вывод о том, что в абсолютном выражении северные регионы получают более значительные суммы финансовой помощи, чем остальные регионы, вместе с тем доля финансовой помощи в доходах бюджетов регионов – получателей средств ненамного выше среднероссийских показателей, что говорит о том, что повышенные размеры финансовой помощи в целом обусловлены высокими расходными потребностями регионов. Однако в целом зависимость северных регионов от федеральной целевой финансовой помощи ниже, чем в среднем по России, причиной чего является наличие в составе данных регионов субъектов Федерации с высокими налоговыми доходами.

Степень эффективности существующей системы распределения федеральных средств на финансирование **«северного завоза»** представляется нам максимальной в настоящих условиях. Однако в целях повышения эффективности самой системы осуществления «северного завоза», на наш взгляд, необходим целый ряд институциональных преобразований в бюджетном секторе. Целью данных преобразований является устранение следующих недостатков, присущих системе финансирования северного завоза на региональном уровне.

1. Отсутствие эффективного контроля со стороны федеральных финансовых органов за соблюдением процедур конкурсного распределения финансовых средств между поставщиками продукции и транспортными предприятиями. Несмотря на то, что часть средств на финансирование

«северного завоза» выделяется из федерального бюджета, распределение указанных средств между поставщиками и транспортными предприятиями производится на региональном уровне на конкурсной основе. При этом у федеральных органов власти в настоящее время не существует действенных рычагов контроля за обоснованностью принятия того или иного решения о предоставлении заказа на поставку продукции тому или иному предприятию.

2. Отсутствие контроля за обоснованностью цен и тарифов производителей коммунальных услуг. Несмотря на то, что жилищно-коммунальные предприятия остаются получателями средств территориальных бюджетов, субсидирующих разницу между тарифами на жилищно-коммунальные услуги и себестоимостью данных услуг, в настоящее время в большинстве регионов отсутствуют возможности для создания прозрачной системы установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Это приводит к возникновению ситуаций, когда дополнительные затраты на досрочную доставку топлива и нефтепродуктов, профинансированные за счет государственной поддержки «северного завоза», включаются в стоимость жилищно-коммунальных услуг на стадии утверждения тарифов. Тем самым дополнительные затраты на осуществление досрочного завоза топлива и нефтепродуктов для нужд жилищно-коммунального хозяйства оплачиваются дважды: первый раз — бюджетом на стадии оплаты «северного завоза» и потребителями жилищно-коммунальных услуг — на стадии оплаты данных услуг.

Очевидно, что, несмотря на существенную рационализацию системы распределения федеральных средств на поддержку «северного завоза», перечисленные недостатки приводят к значительным потерям эффективности в использовании государственных средств. Вследствие этого, по нашему мнению, в ближайшее время необходимо принятие радикальных мер в области как реформирования системы «северного завоза», так и жилищно-коммунального хозяйства. Как уже говорилось выше, формальным основанием для «северного завоза» является необходимость в дополнительных средствах в период сезонной доставки топлива, нефтепродуктов и иных товаров. Однако с экономической точки зрения указанная потребность является дополнительным фактором удорожания жилищно-коммунальных услуг, то есть повышения уровня расходных обязательств бюджетов субъектов Федерации, имеющих на своей территории районы с ограниченной транспортной доступностью, что вызывает необходимость досрочного завоза грузов.

По этой причине, в случае возложения обязанностей по организации досрочного завоза грузов на предприятия жилищно-коммунального хозяйства или их объединениям, стоимость «северного завоза» может быть переложена в тарифы на жилищно-коммунальные услуги. При необходимости уровень тарифов может субсидироваться из территориального бюджета в форме категориальных либо адресных дотаций. Это означает, что федеральная поддержка «северного завоза» должна быть включена в общий объем финансовой помощи бюджетам субъектов Федерации, распределяемой в виде трансфертов из ФФПР по единым для всех регионов правилам, учитывающим объективно обусловленную потребность в бюджетных расходах. При этом может быть отменено правило сезонности выделения средств на северный завоз, так как привлечение дополнительных средств в сроки транспортной доступности также может быть включено в тарифы на жилищно-коммунальные услуги и субсидироваться традиционным образом.

Благоприятным последствием включения средств на поддержку «северного завоза» в общий объем трансферта из ФФПР является, по нашему мнению, придание поддержке северного завоза нецелевого характера. При общем контроле за целевым использованием бюджетных средств на всех уровнях государственной власти и прозрачности процесса установления тарифов предприятиями естественных монополий это, с одной стороны, должно привести к увеличению эффективности использования выделяемых средств и снижению злоупотреблений в процессе их расходования: в случае, если региональные органы власти планировали расходы, связанные с досрочным завозом продукции в объемах, меньших, чем сумма, выделяемая на эти цели из федерального бюджета, то целевой характер предоставляемых ресурсов (то есть возможность расходования средств только на заранее оговоренные цели) приводит к снижению эффективности использования федеральных средств.

Однако с другой стороны, представляется очевидной невозможность проведения предлагаемых преобразований в кратчайшие сроки вследствие их радикального и всеобъемлющего характера. По этой причине для скорейшего исправления перечисленных выше недостатков существующей системы «северного завоза» обязательно проведение следующих мероприятий.

1. Необходимо введение системы контроля со стороны федеральных органов управления за правильностью соблюдения конкурсных процедур. Формально распределение средств на поддержку «северного завоза» входит в полномочия органов власти субъектов Федерации, однако региональные

подразделения федеральных контрольно-ревизионных органов должны осуществлять более жесткий контроль за соблюдением всех конкурсных процедур и равного подхода ко всем участникам конкурса на поставку товаров в рамках «северного завоза».

2. Действенным элементом контроля за соблюдением конкурсных процедур может быть утверждение результатов конкурсов по распределению заказов на поставку продукции на федеральном уровне. По нашему мнению, вследствие ограниченности числа поставщиков нефтепродуктов и топлива федеральные органы власти будут в состоянии осуществлять эффективный контроль за ценами и условиями заключаемых договоров на поставку продукции. При этом должна применяться практика отказа субъекту Федерации в предоставлении средств на поддержку «северного завоза» в случае опротестования результатов конкурсов.

3. В качестве временной меры, предшествующей проведению масштабных реформ в области финансирования жилищно-коммунального хозяйства, возможно создание такой системы тарифного регулирования деятельности коммунальных предприятий, в которой стоимость топлива, приобретенного за счет средств государственной поддержки «северного завоза», будет исключаться из стоимости коммунальных услуг для потребителей. Таким образом можно будет предотвратить двойную оплату досрочного завоза товаров из государственного бюджета и потребителями.

Из проведенного в работе анализа льгот и гарантий следует вывод о целесообразности отмены обязательного характера **гарантий и льгот**, установленных Законом «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» для частного сектора экономики. Тем не менее, если работодатель после отмены обязательного характера предусмотренных законом льгот примет решение о продолжении их выплаты – соответствующие расходы (как и в настоящее время) должны включаться в состав затрат на оплату труда, то есть освободиться от налога на прибыль. Аналогично следует сохранить существующий порядок трактовки некоторых видов северных льгот как расходов предприятий, не включаемых в состав затрат и финансируемых за счет прибыли, остающейся в распоряжении предприятий.

При этом могут существовать два подхода к обложению северных льгот подходящим и социальным налогами (взносами в государственные внебюджетные фонды):

1) сохранить действующий режим налогообложения подоходным и социальным налогами северных гарантий и компенсаций.

В этом случае отмена обязательного характера северных льгот и компенсаций приведет к переводу в форму заработной платы тех видов льгот, которые в настоящее время не освобождаются от налогообложения подоходным и социальным налогами, и сохранению тех льгот, которые полностью или частично освобождены от такого налогообложения. Минусом такого решения является сохранение возможностей для уклонения от обложения социальным налогом выплат в пользу работников, осуществляемых в форме предусмотренных законодательством льгот и компенсаций;

2) приравнять социальные гарантии и компенсации, предоставляемые северными работодателями работникам в денежной и натуральной формах в соответствии с Законом «О государственных гарантиях...», к заработной плате (за некоторыми исключениями). Это повлечет за собой необходимость обложения указанных выплат подоходным и социальным налогами.

Практическим следствием предлагаемого решения, прежде всего, явится упрощение системы оплаты труда работников Севера за счет перевода большинства ныне существующих социальных льгот в форму заработной платы.

Такой подход имеет несколько преимуществ. Во-первых, он представляется логичным решением: если в целях налогообложения доходов организаций указанные выплаты относятся к затратам на оплату труда, такой же статус эти выплаты должны иметь и применительно к целям налогообложения доходов физических лиц. Во-вторых, это перекроет возможности для уклонения от налогообложения путем перевода зарплаты в форму указанных социальных льгот.

Негативным последствием предлагаемого решения явится некоторое повышение налогового бремени на фонд оплаты труда, которое может вылиться в снижение реальной заработной платы на Севере. Учитывая, что подобное решение может встретить негативную реакцию в обществе, целесообразность его принятия является вопросом политическим.

Для юридического оформления предлагаемых решений подготовлены проекты нормативных актов для обоих указанных выше вариантов решения вопроса с налогообложением северных льгот подоходным и социальным налогами.

В работе также проведен анализ финансовых последствий реформирования системы северных льгот, гарантий и компенсаций для предприятий и работников по некоторым из предложенных выше вариантов. Расчеты про-

ведены для случаев, когда предприятие компенсирует или не компенсирует сокращение доходов работников в результате отмены обязательного характера льгот. Отдельно проведен анализ льгот, относящихся к работникам предприятий в северных регионах и к мигрантам, прибывшим для работы в северный регион. Ставки налога на прибыль, подоходного и социального налога (социальных платежей во внебюджетные фонды) рассматриваются в двух вариантах: законодательство действовавшее в 1998–99 гг. и рассматривавшиеся в 2000 г. варианты соответствующих глав Налогового кодекса.

Проводимые авторами расчеты показали, что различные варианты **миграции** отличаются между собой. Первый вариант, когда происходит только изменение персональных выплат, не несет значительной экономии средств. Это связано с тем, что основные расходы на содержание одного человека на Севере – это бюджетные расходы на ЖКХ, образование и здравоохранение, а не персональные выплаты. Значительные затраты на переезд нельзя компенсировать только снятием районного коэффициента (до 1, а для пенсионеров, имеющих длительный стаж работы в северном регионе, до 1,5), поэтому данный вариант для подавляющего большинства регионов является некупаемым.

По мере увеличения консолидации инфраструктуры в северных регионах соответственно увеличивается и значение годовой экономии (сокращаются сроки окупаемости). Но с увеличением масштабов миграции появляется необходимость пропорционального увеличения расходов на душу населения в принимающих регионах. Это в меньшей степени сказывается на южных регионах с хорошо развитой и оптимизированной инфраструктурой, но значительно снижает экономию от миграции при переселении в северные регионы или регионы, характеризующиеся высокой стоимостью предоставления государственных услуг.

Описанный выше подход включает в себя очень много вариантов расчетов (расчет по четырем вариантам переселения для нескольких социальных категорий из 18 северных регионов в 89 субъектах РФ для двух видов затрат – постоянная субсидия и оплата проезда) – все они были проведены. При этом каждый из этих расчетов включает в себя как величину годовой экономии от переезда одного человека, так и расчет затрат, приведенной стоимости, чистой приведенной стоимости и срока окупаемости программы миграции для данного варианта. В тексте и приложении выполненного исследования приведены только основные результаты из полученных, чтобы максимально полно представить картину эффективности программ миграции.

Различные варианты экономического развития северных регионов могут предусматривать различные варианты программ содействия миграции. Так, например, если целью ставится расширение и создание качественной инфраструктуры в северных регионах, то нужно помогать только пенсионерам, если они хотят выехать, одновременно прилагая усилия для создания рабочих мест и трудоустройства безработных в северных регионах. Если же целью является поддержание лишь некоторых крупных центров, в то время как в большинстве северных территорий работы предполагается осуществлять вахтовым методом, то необходимо создать стимулы к оттоку постоянно живущего населения путем реформирования имеющейся системы льгот. Кроме того, значительное количество мигрантов, возникающее в этом случае, требует дополнительных расчетов (решения транспортной задачи на основе емкости принимающих регионов и затрат в них на принятие мигрантов), которые могут быть проведены на основе полученных результатов. При этом, рассматривая данный вариант, необходимо еще раз отметить, что миграция должна быть исключительно добровольной, что должно включать не только альтернативы самой миграции (выбор принимающего региона и т.п.), но возможность остаться и работать в северном регионе.

К. Бэттл, Ш. Торджман

Канада после «государства всеобщего благоденствия» - проверка нуждаемости и организация социальной помощи¹

Введение

Сегодня уже как сторонники, так и противники глобализации признают, что национальные государства стремятся справиться с мощными экономическими силами, которые ограничивают их власть и не признают национальных политических границ. Государствам приходится уточнять свою роль и изменять режим функционирования своих институтов.

Граждане все активнее задают вопрос о том, что они получают взамен выплаченных налогов. Этот вопрос особенно актуален в таких странах, как Канада, где рост налогов сочетается с сокращением социальных расходов – государство пытается устранить бюджетный дефицит и сократить долговое бремя.

Не вызывает сомнений, что развитые индустриальные страны сталкиваются с общими «вызовами», обусловленными глубокими экономическими, социальными и политическими изменениями. Но представление о том, что глобализация неизбежно должна приводить к конвергенции социальной политики, равно как и конвергенции экономики, глубоко ошибочно. На выбор инструментов и целей социальной политики огромное влияние оказывают различия в истории, культуре, политических системах.

Сложившаяся в Канаде система социального обеспечения имеет значительное сходство с англо-американскими странами (прежде всего с Соединенными Штатами Америки и Великобританией). Вместе с тем существу-

¹ Настоящая статья подготовлена по результатам исследования, выполненного в рамках проекта «Изучение уровня жизни населения и дифференциации доходов в отдельных регионах. Методология разработки адресных программ социальной помощи» авторским коллективом в составе: *К.Бэттл, И. Колосницын, Е. Китова, А. Суринов, Ш. Торджман, Т. Чижевскова, С.Шашнов.*

ющая система социальных программ уникальна по сочетанию поставленных целей и используемому инструментарию. В этих программах отразились такие уникальные для Канады характеристики, как децентрализованная федеральная система правительства, наличие двух государственных языков – английского и французского, давние традиции свободной рыночной экономики с элементами ограниченного государственного вмешательства. Социальные программы предназначены для внесения цивилизованных элементов в капитализм, а не для его замещения.

Основные понятия канадской социальной политики

Обеспечение социально приемлемого уровня доходов

Все государства стремятся к тому, чтобы обеспечить своим гражданам доходы, достаточные для удовлетворения их основных и специфических потребностей. Одна из первых проблем связана с необходимостью идентификации тех обстоятельств, для преодоления последствий которых может быть необходима финансовая помощь. В большинстве стран существует та или иная система поддержки доходов лиц старшего возраста и пенсионеров, рассчитанная, как правило, на граждан в возрасте старше 65 лет. В США пенсионный возраст для системы социального обеспечения – 67 лет. В Канаде сниженные пенсии в системе социального обеспечения могут назначаться уже в 60 лет, но программы обеспечения доходов, составляющие основу для пенсионного обеспечения, распространяются на лиц, достигших 65-летнего возраста.

Как правило, в промышленно развитых странах уже не обсуждается вопрос о том, нуждаются ли в поддержке доходов граждане старшего возраста. Общеизвестно, что те, кто не в состоянии больше работать, имеют право на определенную помощь. Вместе с тем не прекращаются споры о том, в какой форме лучше предоставлять соответствующую помощь. В Канаде эти споры с годами становятся все более ожесточенными – расходы на пенсионные программы растут быстрее вследствие общего старения населения.

Необходимость социальной помощи является общепризнанной и для инвалидов. Вряд ли можно оспаривать, что люди с врожденной или приобретенной инвалидностью, не позволяющей получить необходимый трудовой доход, нуждаются в материальной помощи. Но и в этом случае существуют спорные проблемы. Во-первых, сложно определить, где та граница,

за которой человек теряет возможность работать и получать трудовой доход в том случае, если трудоспособность утрачена лишь частично. Во-вторых, необходимо определить, как должна предоставляться финансовая помощь. Следует ли вводить гарантированный доход? Должны ли использоваться страховые схемы, в рамках которых застрахованный должен вносить определенные взносы? Целесообразно ли сочетание страховых схем и государственных гарантий, позволяющее обеспечить разумный уровень дохода?

Должен быть решен вопрос о том, какие задачи решаются при предоставлении пособий по инвалидности. Являются ли они видом компенсации за увечье или несчастный случай? Необходимо ли при назначении пособий учесть существующую или будущую неспособность к работе? В Канаде на все эти вопросы уже даны положительные ответы. Система пособий по инвалидности сформирована из набора разрозненных программ, каждая из которых финансируется и реализуется самостоятельно.

Еще одним типовым элементом современной системы социальной защиты является поддержка доходов безработных. Во многих странах программы обеспечения доходов безработных в последнее время модифицировались в направлении снижения издержек, снижения уровня зависимости от программ помощи, содействия возвращению безработных на рынок труда. В этом случае наиболее распространенные вопросы сводятся к следующим: каким может быть коэффициент замещения доходов, насколько продолжительным может стать период выплат, какими должны быть правила применительно к хронически безработным, при каком стаже могут назначаться пособия и каким должен быть порядок их финансирования.

Наконец, всем промышленно развитым странам приходится решать вопрос о том, в какой мере им следует помогать определенным категориям домохозяйств не только в интересах этих семей, но и в интересах нации в целом. Эти выплаты осуществляются не для помощи в предсказуемой ситуации (уход на пенсию) или компенсации непредсказуемого риска (инвалидность). Они трактуются, скорее, как инвестиции в граждан страны. Именно по этой причине в большинстве развитых стран осуществляются выплаты семьям с детьми. Это инвестиции в следующее поколение, благосостояние которого является существенным фактором экономического процветания и социального здоровья нации. Однако даже и в этом случае споры ведутся вокруг способа предоставления соответствующих пособий. Пособия могут предоставляться всем семьям с детьми или выплачиваться в адресной форме низкодоходным группам. Размер пособий может зависеть от числа детей и их

возраста и дохода семьи, пособия могут считаться только дополнительным доходом помимо трудового дохода старших членов семьи.

Такие споры активно ведутся в Канаде, страна пытается решить эти вопросы в процессе развития и расширения системы детских пособий. Как и в случае с пособиями по инвалидности, ответ на них зависит от того, какие политические цели ставит перед собой нация. Если задача заключается в предоставлении компенсации семьям, несущим дополнительные затраты, связанные с воспитанием детей, пособия должны выплачиваться всем семьям с детьми, независимо от их доходов. Напротив, если основная задача заключается в искоренении детской бедности, пособие должно предоставляться в адресной форме, то есть помощь должна оказываться домохозяйствам, доходы которых не превышают определенной величины.

Наконец, в большинстве промышленно развитых стран существуют программы, в рамках которых предоставляется помощь «в последней инстанции». Небольшие пособия выплачиваются тем семьям, которые не получают других форм помощи, но имеют недостаточные доходы и не располагают ресурсами, позволяющими удовлетворить их основные потребности. В Канаде соответствующая программа получила название социальной помощи – *welfare*. За реализацию этой программы в стране отвечают 13 субнациональных правительств (провинций и территорий), причем процедуры отличаются в каждом из регионов страны. *Welfare*, вероятно, самая противоречивая из всех программ обеспечения доходов, и степень общественной поддержки этой программы оказывается крайне низкой. Участие человека в этой программе может быть приравнено к его полному провалу – эта программа не позволяет выбраться из бедности, так как во всех случаях размер пособия значительно ниже границы бедности.

Реализация программ обеспечения доходов

А. Критерии участия в программах

В случае, когда задачи политики социальной помощи уже обозначены, несколько легче определить способы выплаты соответствующих пособий. «Несколько» легче, так как процедуры выплаты социальных пособий никогда не бывают простыми и прямолинейными. Приходится принимать в расчет целый набор факторов. Во-первых, может ли выплата пособий создать отрицательные стимулы для занятости? Одна из наиболее массовых канадских программ – страхование от безработицы – уже многие годы подверга-

ется критике. Считается, что эта программа, направленная на поддержку доходов и региональное выравнивание, плохо организована. Кроме того, эту программу осуждают за то, что она подрывает рабочую этику, сопряженное с работой чувство собственного достоинства, подавляет инициативу на местном уровне. Считается, что она не способствует развитию самозанятости, малого предпринимательства. Утверждается также, что эта программа только усугубляет проблемы безработицы в регионах, в высокой степени от нее зависящих – например, этот эффект проявляется в Атлантическом регионе со слабой экономической базой, в значительной мере опирающейся на рыболовство.

Претензии такого же рода предъявляются и к программам материальной поддержки инвалидов. Если люди не способны работать из-за болезни, они обычно относятся к группе «бедных, заслуживающих помощи». Вместе с тем возникает вопрос о степени этой поддержки и об оптимальной процедуре выплаты пособий. Но когда инвалиды могут выполнять определенную работу, решение о выплате пособия становится значительно более сложным. Основная проблема заключается в обеспечении баланса между поддержкой доходов и обеспечением занятости. Если инвалиды уверены в том, что смогут вновь получить пособие в случае, если им не удастся продолжить работу, они вряд ли будут стремиться получить оплачиваемую работу.

Еще больше сложностей возникает при реализации программ социальной помощи. Получатели этой помощи обычно считаются бедными, «не заслуживающими поддержки» – так как им пришлось обратиться за помощью по этой программе для удовлетворения своих основных потребностей. Получение *welfare* обычно трактуется таким образом, что реципиенты из-за собственных слабостей не могут найти работу или удержать ее. Из-за этого получателей пособий стараются как можно быстрее вернуть на работу, лишая пособия. Государство считает, что его роль заключается в том, чтобы освободить получателя *welfare* от зависимости от пособия. Налогоплательщики стремятся предотвратить получение денег по данной схеме не заслужившими помощи реципиентами.

Это отрицательное отношение и сложившиеся стереотипы усложняют разработку внятной и гуманной политики поддержки доходов. Вместе с тем еще раз оттеняется важность таких подходов, которые сочетают приемлемость для налогоплательщика и стабильность условий для получателей пособий.

Б. Разработка программ поддержки доходов

Социальное страхование

Социальное страхование обеспечивает защиту доходов путем объединения в едином фонде страховых взносов, предназначенных для выплаты пособий при наступлении таких рисков, как безработица, уход на пенсию или несчастный случай на производстве. Пособия выплачиваются только в том случае, если наступил страховой риск, предусмотренный при «покупке» страховки.

В Канаде реализуются три страховые программы: страхование занятости (ранее известное как страхование от безработицы), канадский пенсионный план (и программа-двойник, которая реализуется только в провинции Квебек), программа компенсации для рабочих. Федеральное правительство осуществляет управление программой страхования занятости и пенсионным планом, правительства провинций осуществляют административное управление программами компенсации для наемных работников.

Взносы на страхование занятости полностью вычитаются из заработной платы застрахованных. Работодатели также осуществляют выплату взносов (фиксированного процента от фонда оплаты труда). Самостоятельно занятые работники не могут воспользоваться данной формой страхования.

В рамках пенсионного плана работники осуществляют взносы в процентном отношении к своей заработной плате (до среднего размера заработка). Такой же по размеру взнос должен сделать и работодатель. Самостоятельно занятые вносят двойную плату (за себя и за работодателя).

Программа компенсации для наемных работников реализуется несколько иначе. Взносы в фонды социального страхования осуществляются только работодателями. Эти программы являются инструментом правовой защиты работодателей на тот случай, если работник пострадает в результате несчастного случая на производстве и обратится с имущественным иском о возмещении убытков к нанимателю. Пособия по страховым программам выплачиваются в том случае, если взносы в соответствующие фонды вносятся в течение установленного минимального периода. Кроме того, по отдельным страховым программам могут вноситься и другие ограничения.

Программы поддержки доходов, финансируемые непосредственно из бюджетных средств

Непосредственно за счет бюджетных средств в Канаде финансируются пособия трех видов. Среди этих программ можно выделить как универсаль-

ные, так и адресные – пособия выплачиваются при условии проверки доходов или проверки нуждаемости.

Универсальные программы

В рамках универсальных программ поддержки доходов пособия выплачиваются всем домашним хозяйствам, отвечающим определенным критериям, независимо от уровня их среднедушевого дохода. Право на получение пособия не ставится в зависимость от участия в других программах социальной помощи.

Так, например, в рамках программы обеспечения доходов для пожилых людей – Old Age Security – пособия ранее назначались всем гражданам старше 65 лет. Для получения пособия достаточно было достичь соответствующего возраста и иметь канадское гражданство. В 1989 г. в условия предоставления пособий по данной программе были внесены изменения – пособия хорошо обеспеченным гражданам могли сокращаться или даже полностью отменялись.

В Канаде существовала и универсальная по охвату система семейных пособий. Все семьи с детьми имели право на пособие независимо от их уровня дохода. Универсальные программы чрезвычайно затратные, так как они предназначены для обширного контингента получателей. Вместе с тем размер пособий, назначаемых отдельным получателям, может различаться и в рамках универсальных программ.

В Канаде пособия, выплачиваемые по программе Old Age Security, облагаются подоходным налогом. Подоходное налогообложение предусмотрено и в рамках программы семейных пособий. Размер пособий, выплачиваемых по этим программам, был стандартным соответственно для пожилых людей и семей с детьми. Впрочем, после удержания подоходного налога происходило перераспределение выплаченных сумм в пользу малоимущих – бедные семьи получали пособие в полном объеме, а более обеспеченные, после уплаты подоходного налога, могли в некоторых случаях получить лишь половину исходного пособия. Универсальными по характеру своего действия являются и две другие программы – Страхование от безработицы и Пенсионный план (Канады/Квебека). Элементы адресности обеспечиваются и в этом случае за счет того, что выплачиваемые по этим программам пособия облагаются подоходным налогом.

Программы с проверкой доходов

Все действующие сегодня в Канаде программы поддержки доходов – программа льготного налогообложения семей с детьми, гарантированное дополнительное пособие, пособие для супругов, а также возмещаемый налоговый кредит на приобретение товаров и услуг – предполагают проверку доходов. Проверка доходов ограничивает число получателей пособий и используется для определения размера назначаемого пособия.

Те домашние хозяйства, доход которых не превышает установленного порогового значения, получают пособие в полном размере. При превышении данного порога размер пособия сокращается с ростом доходов. При превышении максимального значения (так называемой точки отсечения) выплата пособий полностью приостанавливается.

Программы с проверкой нуждаемости

При проверке нуждаемости число домохозяйств, имеющих право на назначения пособия, еще больше сокращается. Проверка нуждаемости используется для определения права на получение определенного вида пособий, а иногда – и для расчета размера пособий.

Тест на нуждаемость используется для определения самого факта нуждаемости и ее остроты. При этом прежде всего решается вопрос о том, может ли домашнее хозяйство получить пособие в зависимости от его ликвидных активов и имущества. К ликвидным активам относятся наличные деньги и ценные бумаги (сумма этих активов должна быть меньше порогового значения). После этого оценивается имущество домашних хозяйств (дом, машины, инструменты, оборудование). Эти активы также не должны превышать определенного уровня. Если ликвидные активы и имущество не превышают допустимых значений, на следующем шаге определяется совокупный доход домохозяйства. К потенциальным источникам дохода относятся заработная плата, доход от самозанятости, проценты по вкладам и дивиденды, рентный доход, доход от собственности. Совокупный доход соизмеряется затем с потребностями домохозяйства – как общими, так и специфическими. Общим потребностям соответствует базовый набор, в который входят продовольствие, одежда, жилье, коммунальные услуги. Принимается в учет и состав семьи – размер пособий варьируется в зависимости от размера семьи, числа детей и их возраста. Особые потребности связаны с состоянием здоровья или инвалидностью, для их удовлетворения необходимы очки, слуховые аппараты, инвалидные кресла, лекарства, протезы.

В. Оценка структуры программ

К достоинствам социального страхования относится то обстоятельство, что оно предназначено для реализации эффективной, действенной и сбалансированной в фискальном отношении программы замещения доходов для занятых. Теоретически эти программы должны обеспечить справедливость и взаимность. Работники, выплатившие необходимые взносы, получают страховое возмещение в том случае и тогда, когда наступает страховой случай, предусмотренный условиями страхового договора. Коллективный характер страхования позволяет использовать экономию, обусловленную масштабом, и добиться более высокой эффективности по сравнению с частными, коммерческими схемами страхования.

В последнее время в Канаде произошли изменения, которые ограничили право на получение страховых пособий по безработице, пособий по инвалидности в рамках канадского пенсионного плана, компенсаций для работников. Эти изменения вызвали жесткую критику. Они негативны не только с позиций потенциальных получателей, которые получают сниженные пособия или вовсе ничего не получают. Эти изменения, кроме того, разрывают связь между страховыми выплатами и назначаемыми пособиями. Таким образом, ставится под сомнение социальный контракт, обеспечивающий постоянную государственную поддержку социального страхования.

Общественное доверие к схемам социального страхования было, в частности, подорвано тем фактом, что по данной программе в Канаде в настоящее время пособия выплачиваются лишь трети застрахованных работников, потерявших работу. Таким образом, возникает общее ощущение, что работники не получают выплат, соответствующих внесенным взносам.

Программы с проверкой доходов имеют свои собственные уникальные преимущества. Считается, что они основаны на объективных критериях, просты в административном отношении и не отягощают получателей «клеймом бедности». Право на получение пособия легко определить на основе формы подоходного налога. Решения не принимаются на основе детального рассмотрения обстоятельств того или иного домохозяйства. Минимизируется или вовсе отсутствует контакт между получателями помощи и служащими системы социальной защиты. Как только установлено право на получение пособий, их выплата осуществляется автоматически – все операции в компьютерной системе начинают выполняться в установленном режиме. Пособия выплачиваются постоянно, на основе правил, единообразных на всей территории страны.

Основной недостаток программ с проверкой доходов заключается в том, что они не принимают во внимание особые нужды или обстоятельства, обуславливающие дополнительные расходы. Домохозяйства с высоким уровнем доходов не получают никакого пособия – например, налоговых льгот для семей с детьми, несмотря на то, что у них могут возникнуть дополнительные издержки, вызванные состоянием здоровья или необходимостью оплаты обучения детей. В рамках программ с проверкой доходов пособия пересчитываются только после произошедших изменений в уровне дохода (через 18 месяцев).

Именно этот недостаток программ с проверкой доходов является главным достоинством пособий, выплачиваемых на основе проверки нуждаемости. В этом случае учитываются не только уровень дохода, но и те особые обстоятельства, которые обуславливают дополнительные потребности в средствах.

Главный недостаток этих программ заключается в том, что они вторгаются в частную жизнь получателей. Для определения права на получение пособия необходимо представить очень подробную информацию. Решения остаются на усмотрение чиновников системы социальной защиты, которые субъективно оценивают остроту и настоятельность отдельных потребностей семей. Может возникнуть ситуация, при которой в одних и тех же условиях домохозяйство в одном регионе может получить пособие, в назначении которого ему отказали бы в другой провинции.

Реформа системы обеспечения доходов в Канаде

Широта и темпы изменений социальных программ в Канаде не вполне соответствуют традиционно скромному национальному канадскому характеру. Система социального страхования претерпела полную трансформацию, начавшуюся в 1970-х годах, набравшую обороты в 1980-х годах, ускорившуюся в 1990-х годах и продолжающуюся в первом десятилетии нового века.

Произошел сдвиг в сторону таргетирования на основе проверки доходов от традиционных универсальных методов и методов проверки нуждаемости. Эти перемены происходят в более широком контексте изменений в других социальных программах, услугах в сфере социального обеспечения, занятости и здравоохранения.

Возникающая сегодня модель «после государства всеобщего благоденствия» исходит из того, что государство не может взять на себя весь груз социальных программ. Модель ориентирована на помощь негосударственным работодателям, профсоюзам, социальным группам и общинам, позво-

ляющую им более активно участвовать в реализации социальных программ. Канадская версия этой новой модели находится только в стадии формирования. В рамках этой модели:

- широкая и прогрессивная система проверки доходов замещает универсальные программы в области обеспечения доходов;
- особое внимание уделяется ненамеренным эффектам дестимулирования экономической активности получателей пособий;
- обеспечивается учет взаимосвязей между социальными программами и системой налогообложения;
- стимулируется обеспечение сбалансированности между «активными» и «пассивными» социальными программами, между проактивным и профилактическим подходами;
- гармонизируются федеральные и провинциальные социальные программы, сокращается степень дублирования и взаимного наложения программ;
- обеспечивается финансовая устойчивость социальных программ;
- признается многополюсность системы предоставления социальных услуг, оптимизируются совместные усилия государственного, частного сектора и благотворительных организаций;
- особый упор делается на реализацию экономической функции социальной политики, особенно в сфере обучения и образования для обеспечения конкурентоспособности рабочей силы, создание социальной инфраструктуры (общедоступного здравоохранения и образования), поддерживающей экономический рост и привлекающей способную рабочую силу;
- акцентируется необходимость измерения результатов реализации социальных программ и предоставления отчетов о социальных программах широкой общественности и неправительственным организациям.

Возникающая система не свободна от противоречий, и организации социальной направленности в целом не одобряют нового подхода, сопряженного с проверкой доходов и стремлением вытеснить старые универсальные процедуры предоставления социальной помощи.

Универсальная модель социальной политики

Система социальной защиты Канады сформировалась в основном во второй половине XX века. Вместе с тем во многом сложившаяся система основывалась на работах специалистов по социальной реформе 1920–1940-х гг. Именно в этих работах было впервые сформулировано обоснование универсальной модели социальной помощи. Даже и сегодня позиции мно-

гих групп по вопросам социальной реформы, особенно позиции «левых», формируются именно под воздействием этой модели.

Универсальная модель социального обеспечения возникла в противовес либеральной модели социальной политики, господствовавшей вплоть до Великой депрессии 1930-х гг. Либеральная модель исходила из первоочередного значения свободного рынка; государству отводилась весьма ограниченная роль в распределении доходов, товаров и услуг.

«Государство всеобщего благоденствия», соответствующее универсальной модели, должно было, напротив, выполнять ключевую роль в устранении неравенства в распределении доходов и богатства, возникающего в результате действия рынка. Индустриализация обуславливает рост богатства и повышение уровня жизни для большинства населения. Но рынок сам по себе не в состоянии устранить рисков безработицы, потери трудоспособности в случае болезни или в пожилом возрасте, инвалидности.

Традиционные институты, такие как семья, церковь или благотворительные организации, не могут оказать необходимой поддержки испытывающим нужду семьям или отдельным людям. Риски, неизбежные в современном обществе, не могут переноситься исключительно на самих людей, их семьи и частные институты. В сферу ответственности государства входит защита граждан от потери дохода или недостаточного уровня дохода и обеспечение всеобщего доступа к базовым услугам образования и здравоохранения.

Государство выполняет эти функции посредством социальных программ – поддержки доходов, социального обслуживания, программ занятости и здравоохранения. Экономическая политика и система образования также играют важную профилактическую роль за счет снижения безработицы, содействия экономическому росту и инвестиций в человеческий капитал. Социальные программы являются первым рубежом обороны от экономической незащищенности, а не последним прибежищем.

В рамках универсальной модели социальные пособия рассматриваются как права, предоставляемые гражданам в соответствии с объективными критериями нужды. Эти пособия не являются привилегиями, распределяемыми администраторами системы социального обеспечения после всестороннего изучения положения заявителей. Такая модель предусматривает реализацию намного более широкого круга социальных программ, чем при либеральном подходе, эти программы ориентированы на различные цели и обширные группы населения, а не только на самых бедных.

Предотвращение и сокращение бедности остаются фундаментальными целями универсальной социальной политики. Социальные программы ориентированы также и на небедных членов общества, испытывающих временное снижение уровня дохода. Они также компенсируют дополнительные затраты, возникающие у семей, воспитывающих детей, и у пенсионеров-инвалидов. Социальные службы и службы занятости помогают гражданам справиться с экономическими переменами и изменением структуры хозяйства. Социальные программы предоставляют всем гражданам доступ к базовым услугам здравоохранения.

В соответствии со своим названием, универсальная модель предусматривает доступность социальных программ для всех граждан независимо от уровня доходов. Право на назначение пособия не должно ставиться в зависимость от получения других пособий. Предоставляя всем пособия, универсальные социальные программы формируют всеобщую общественную поддержку системы социального обеспечения – включая и программы, ориентированные на бедных и граждан со скромным уровнем доходов.

Вместе с тем универсальные программы не предполагают выплату одинаковых пособий всем реципиентам. В Канаде универсальные пособия (пенсии по старости, семейные пособия, страховые пенсии) включаются в суммы налогооблагаемого дохода. Таким образом, выплачиваемые суммы пособий снижаются по мере роста доходов реципиентов.

В универсальных программах могут использоваться квалификационные критерии, отличные от дохода, например, возраст – при назначении пенсий, наличие детей-иждивенцев – при назначении детских пособий. Универсальные программы финансируются или из общих налоговых доходов, или из налога на фонд заработной платы, уплачиваемого работодателями или работниками.

Хотя универсальные программы, естественно, занимают ключевое место в универсальной системе, важное место в ней отводится и программам, которые принимают во внимание уровень финансовых потребностей получателей. Эти неуниверсальные социальные программы – их иногда называют адресными – ориентированы на людей с определенным уровнем дохода, как правило, с низкими или низкими и средними доходами. Вместе с тем некоторые программы (вычеты из налогооблагаемого дохода, равные суммы взносов в профессиональные пенсионные планы или индивидуальные планы пенсионных сбережений) исключают из числа получателей бедных, а наибольший выигрыш получают более обеспеченные налогоплательщики.

Можно выделить два разных типа адресных социальных программ: основанные на проверке нуждаемости – прежде всего, социальная помощь, – они предусматривают детальный и «вторгающийся в жизнь получателей» тест ресурсов получателей, включая доходы, активы и потребности, и основанные на проверке доходов – например, налоговые льготы для семей с детьми – предусматривающие простой тест доходов получателей, основанный на годовой декларации о доходах.

Рамочное соглашение о социальном союзе

В последнее время разделение полномочий между федеральным правительством и правительствами провинций определялось не только положениями канадской конституции. На него оказали сильное влияние новые обязательства, закрепленные подписанным в феврале 1999 г. рамочным соглашением о социальном союзе.

В последние три года в Канаде велись оживленные дискуссии о новых рамочных условиях федерализма, получивших название «социального союза». В феврале 1999 г. федеральное правительство и правительства провинций (за исключением Квебека) подписали соглашение о социальном союзе.

В соглашении сформулированы основные правила в отношении будущего взаимодействия федерального правительства и правительств провинций. Соглашение нацелено на обеспечение сотрудничества властей обоих уровней в разрешении основных социальных проблем, которые не входят в исключительную компетенцию ни одного из уровней правительства. Это соглашение предусматривает также более высокую степень ответственности за расходованием государственных средств.

Основная особенность социального союза заключается в том, что работа во всех предметных областях должна проводиться совместно федеральными и региональными властями. Оттава не может теперь по своему усмотрению определять правила, соблюдение которых позволит провинциям получить средства федерального бюджета. Напротив, в условиях социального союза все правила, относящиеся к выделению средств, реализации программ и отчетности, должны устанавливаться совместно федеральным и региональными правительствами.

Вместе с тем концепция «равенства» властей не отрицает того факта, что в некоторых случаях те или иные полномочия могут закрепляться в исключительной компетенции федерального или региональных правительств. Например, федеральное правительство может принять на себя обязательства по реализации программ поддержки доходов, так как оно в состоянии обеспечить равные условия социальной помощи во всех регионах Канады.

Напротив, провинции располагают более обширными возможностями для реализации программ здравоохранения и социального обслуживания. Они могут в большей мере учесть специфические для региона особенности и потребности.

Переговоры по социальному союзу исходили из представления о партнерских отношениях между федеральным и провинциальными уровнями правительства, в рамках которых оба уровня власти играют важную роль. В рамках этого партнерства возможны разные варианты действий при возникновении новых проблем. Политика, проводимая на региональном уровне, может иметь свои особенности. Нестандартность решений становится не только неизбежной, но и желательной, так как разные уровни власти действуют в соответствии со своими фискальными и политическими приоритетами.

Соглашение о социальном союзе предусматривает подотчетность для властей всех уровней. Все уровни правительства подотчетны населению и специальным группам интересов, например, семьям с детьми или инвалидам.

Коротко говоря, социальный союз рассчитан на эффективное сотрудничество в трех областях: реформировании социальных программ, обновлении федерации путем внедрения новых форм межбюджетных отношений, обеспечении подотчетности всех уровней правительства населению.

Корни реформ: международные программы

Международный опыт и исследования в области межстрановых сопоставлений оказали серьезное воздействие на организацию программ поддержки доходов в Канаде. В частности, работы Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) послужили импульсом к увеличению инвестиций в активные программы. Эти программы нацелены на то, чтобы ограничить зависимость от программ поддержки доходов и содействовать восстановлению связей с рынком труда, поиску оплачиваемой работы.

В середине 1980-х гг. ОЭСР обозначила как одну из серьезных проблем отсутствие сбалансированности при выборе форм борьбы с безработицей, сильный перекос в сторону так называемых пассивных мероприятий на рынке труда. Впоследствии проводился регулярный мониторинг расходов на активные мероприятия на рынке труда в странах-членах ОЭСР. В издании *Job Study* ОЭСР приведен список рекомендаций по усилению активных мероприятий на рынке труда (в этом перечне более 60 рекомендаций).

Вопрос о разработке активных программ был подробно изучен в рамках обзора канадских программ социального обеспечения в середине 1990-х гг. Подобный подход отразился на результатах обзора – произошла переориентация от страхования от безработицы к страхованию занятости, одновременно наметился и сдвиг в сторону более широкого распространения активных мероприятий на рынке труда.

Реализация концепции активных программ на рынке труда привела к реорганизации систем социального обеспечения на уровне провинций. Во всех территориях были предусмотрены меры для перехода от «зависимости» к «самообеспечению». Активные программы получили разные названия – *Программа поддержки занятости* (Ньюфаундленд), *Работы для Онтарио*, *Стратегия обучения для Саскачевана*, *Поддержка независимости* (Альберта), *Приоритетная занятость* (Манитоба), *Выбор эффективности* (Северо-восточные территории). Несмотря на различие в названиях, цели этих программ идентичны: помочь получателям социальных пособий найти оплачиваемую работу, выйти на рынок труда.

ОЭСР также проводила исследования, посвященные «пассивным» мероприятиям по поддержанию доходов. Трехтомное исследование ОЭСР по социальной исключенности и социальной помощи позволяет провести углубленное сравнение систем социального обеспечения в десяти странах-членах ОЭСР, включая Канаду.

В исследовании сделан вывод о том, что все страны сталкиваются с серьезной общей проблемой: многие домохозяйства получают недостаточное вознаграждение за свою работу. Потери пособий и налоговых льгот при увеличении трудовых доходов оказываются сопоставимы с полученными доходами. В рамках программ социальной помощи предоставляются и пособия в натуральной форме, еще больше затрудняющие «выход» из этих программ. При возобновлении работы многим из тех, кто раньше получал пособия, придется пойти на расходы, связанные с работой – на одежду, транспорт, оплату ухода за ребенком. Кроме того, размер заработной платы уменьшается на сумму отчислений в Пенсионный план Канады, выплат по страхованию занятости, подоходного налога.

С учетом всех факторов, включающих подоходный налог, налог на фонд оплаты труда, издержки, связанные с выходом на работу и потерю натуральных пособий, многие из получателей помощи только проиграют в случае, если найдут работу. Страны ОЭСР сталкиваются, по сути дела, с одной и той же политической проблемой – как сбалансировать функцию «социальной защиты» с функцией «стимулирования занятости».

Одним из способов преодоления противоречий между активным и пассивным измерениями социального обеспечения может быть перевод проблемы в другую плоскость. Вопрос не в том, как перераспределить деньги, сократив расходы на программы, поощряющие иждивенчество. На самом деле необходимо найти средства, позволяющие низкодоходным домохозяйствам выйти на рынок труда и закрепиться на нем. По нашему мнению, решить эту проблему можно за счет мероприятий в двух областях, непосредственно не относящихся к социальной помощи: семейная политика и поддержка занятости.

Семейная политика включает в себя поддержку доходов и услуги. Одним из методов помощи низкодоходным семьям может быть предоставление им большего объема денежных средств. Еще на первоначальном этапе авторы канадской системы социального обеспечения осознавали значительную роль, принадлежащую детским пособиям, восполняющим пробел между заработной платой и доходом в семьях с низкими и средними доходами.

Семьи с работающими родителями нуждаются в значительном объеме социальных и медицинских услуг, позволяющих смягчить конфликт между работой и домом, справиться с теми проблемами, которые не могут быть решены исключительно за счет дополнительных расходов. Уход за детьми, формирование детей в раннем детстве, дополнительные услуги здравоохранения становятся ключевыми элементами в списке дополнительных мер поддержки для семей с детьми.

Еще одна проблема связана с тем, что будущие работники зачастую не могут выйти на рынок труда из-за дополнительных расходов, связанных с возвращением к работе. К числу этих расходов относятся затраты на транспорт для поездок на собеседования, рабочая одежда, приобретение лицензии для водителя-профессионала или оператора сложного оборудования, профессиональные сборы и лицензионные платежи, рабочие инструменты, средства безопасности. Существует потребность в финансовой помощи в течение всего переходного периода, когда безработные восстанавливают свои позиции на рынке труда.

Коротко говоря, основные вопросы политики реформ в области социальной защиты должны решаться за пределами социальной защиты. Канадский подход к этим проблемам рассматривается в следующем разделе.

Реформа социальной защиты и детских пособий

В процессе перехода от универсального подхода к принципам, формирующимся на этапе после «государства всеобщего благоденствия», реформа

затронула почти все основные социальные программы. Некоторые из изменений были незначительными, хотя серия небольших корректив со временем и может привести к более или менее существенной структурной реформе. Другие изменения были внезапными и более радикальными.

К числу важнейших изменений можно отнести коренной пересмотр системы социальной помощи и детских пособий. Как уже отмечалось, в течение ряда лет организация социальной помощи сталкивалась со все новыми проблемами. Эта программа подвергалась все более острой критике как со стороны правительства, так и со стороны широкой общественности, которая была недовольна тем, что на социальную защиту тратятся значительные бюджетные средства.

Система детских пособий нуждалась в реформировании по другой причине. Она представляла собой чересполосицу индивидуальных программ, каждая из которых преследовала свои цели.

Реформа, речь о которой пойдет ниже, привела к изменению конфигурации системы социальной защиты и детских пособий. Основная часть средств, попадающих к канадцам в рамках трансфертов системы социальной помощи, теперь выплачивается после проверки доходов. Проверка доходов стала, по сути дела, центральным принципом, на котором основана программа поддержки доходов (налоговых льгот для семей с детьми). Финансовая помощь в рамках этих программ поступает примерно восьмью из каждых десяти канадских домохозяйств.

Социальная помощь

Социальная помощь в Канаде является программой «помощи в последней инстанции», за ее реализацию отвечают правительства провинций. В рамках программы предоставляется помощь семьям и одиноко проживающим гражданам, не располагающим достаточными средствами для удовлетворения своих потребностей и исчерпавших права на получение помощи по другим основаниям. Эта форма помощи рассчитана, главным образом, на безработных и семьи, не располагающие достаточными средствами для удовлетворения своих потребностей.

В каждой провинции существуют собственные правила, устанавливающие порядок предоставления пособия (критерии нуждаемости и размер пособия). Может быть три основания для получения пособия – действующие в провинции правила, объем ликвидных активов, проверка нуждаемости.

Действующие в провинции правила определяют, семьи какого типа могут претендовать на получение помощи. Например, в большинстве провин-

ций пособия не выплачиваются забастовщикам, действуют специальные правила применительно к студентам и лицам, находящимся на иждивении родителей.

Второй критерий известен как «правила исключения на основе проверки ликвидных активов». Эти правила определяют, какой предельный объем ликвидных активов может иметь домашнее хозяйство в случае, если оно претендует на получение социальной помощи. Каждая провинция может устанавливать свои ограничения. Существуют и ограничения для имущества – наличие дома, мебели, машины, оборудования и т.д.

Проверка нуждаемости является ключевым критерием для всех провинций. При проверке нуждаемости учитываются все базовые потребности членов домохозяйства – пища, одежда, жилье, коммунальные услуги. Принимаются во внимание и особые потребности данной семьи – приобретение лекарств, диетического питания, приспособлений для инвалидов.

При проверке нуждаемости определяется, какой объем ресурсов уже имеется в распоряжении семьи. В состав ресурсов включаются все виды заработка, получаемые пособия, частные сбережения, помощь друзей и родственников, выплаты по страховым полисам, пенсии, доход, получаемый из других источников.

Домохозяйство имеет право на получение помощи, если соблюдены все условия, а имеющиеся у него ресурсы недостаточны для удовлетворения его потребностей. Размер пособия определяется каждой провинцией индивидуально. Он может зависеть от размера семьи, числа детей, семейного положения главы семьи, возможности главы семьи найти работу, других факторов (например, наличия инвалидности).

Ограничения на заработок являются еще одним важнейшим условием, регулирующим порядок предоставления социальной помощи. Устанавливается предельный размер заработка для получателя помощи, при превышении этого максимума происходит снижение размера пособия.

Методика предоставления социальной помощи варьируется по стране. В некоторых провинциях, например в Квебеке, предельный разрешенный размер заработка фиксирован. Выплаты по программам социальной помощи снижаются на доллар в расчете на каждый заработанный доллар сверх разрешенного предела. В других провинциях (например Юкон) выплаты сокращаются на определенный процент от заработка. Вплоть до достижения предельного значения реципиенты пособий могут получать фиксированный процент от заработка, после достижения этого предельного значе-

ния происходит сокращение выплачиваемого им пособия. В большинстве провинций используется сочетание этих двух подходов.

Несмотря на все различия в порядке предоставления социальной помощи, размер пособий, выплачиваемых во всех провинциях, существенно ниже общепринятого порога бедности.

Например, размер пособий родителям-одиночкам с одним ребенком варьировался следующим образом – 70% порога бедности в Ньюфаундленде, 60 на острове Принца Эдварда, 63 в провинции Нова Скотия, 62 в Нью-Брансвике, 57 в Квебеке, 60 в Онтарио, 50 в Манитобе, 59 – в Саскачеване, 50 – в Альберте, 60 % – в Британской Колумбии.

Пособия, выплачиваемые трудоспособным одиноко проживающим гражданам, были еще ниже. В 1999 г. они варьировались от 9% порога бедности в Саскачеване до максимума в 41% в Онтарио. Пособия, выплачиваемые одиноко проживающим инвалидам, составляли от 42% порога бедности в Альберте до 70% – в Онтарио. Наконец, для семей, состоящих родителей и одного ребенка, пособия варьировались от 45% порога бедности в Квебеке до 62% на острове Принца Эдварда.

Пособия недостаточны не только по абсолютным размерам – они недостаточны еще и потому, что не индексируются в связи с ростом стоимости жизни. Увеличение пособий происходит нерегулярно и хаотично. Хотя стоимость жизни с годами выросла, в большинстве юрисдикций размер пособий был заморожен или даже снизился.

Помимо того, что сами размеры пособий недостаточны, большинство провинций еще и ввело правила, затрудняющие получение права на социальную помощь или подтверждение этого права при перерегистрации. Это ужесточение правил ориентировано на сокращение общей бюджетной нагрузки.

В провинции Квебек было введено правило об ответственности родителей. Лица в возрасте 18 лет и старше, не заявившие о своей независимости от родителей (неженатые, не имеющие собственных детей), считаются зависимыми. Их родители обязаны оказывать финансовую поддержку.

В соответствии с нормами, действующими в провинции Онтарио, трудоспособные лица, увольняющиеся без уважительной причины, не имеют права на получение социальной помощи в течение трех месяцев. В некоторых провинциях родители-одиночки с детьми считаются трудоспособными – это означает, что предельный срок выплаты социальной помощи резко ограничивается, так как они обязаны участвовать в активных мероприятиях и трудоустроиться.

Отдельные провинции, прежде всего Онтарио, полностью реорганизовали свои системы социальной помощи. В 1997 г. провинция заменила две ранее существовавшие программы помощи программами *Работы для Онтарио*, участниками которой могут стать трудоспособные лица-получатели социальной помощи, *Поддержки инвалидов Онтарио*, участниками которой могут быть лица с хроническими заболеваниями. Программа *Работы для Онтарио* оказалась достаточно противоречивой – впервые на уровне провинции выплата пособий обуславливалась участием в общественных работах или других видах работ.

В других территориях реформы не носили столь радикального характера. Вместе с тем в течение последних лет была введена ориентация на активные мероприятия, соответствующая общей политике ОЭСР.

Эти программы отличаются между собой, но имеют общую структуру. Они ориентированы на обеспечение реципиентов социальной помощи такими навыками и ресурсами, которые необходимы им для быстрого возвращения на рынок труда. Помощь предоставляется в форме поиска работы, подготовки резюме, повышения уровня грамотности, формирования квалификационных навыков, переподготовки, профориентации.

Помимо активных мероприятий, сфокусированных на повышении квалификации, в провинциях вводятся различные программы поддержки социально уязвимых групп – доплаты, выплаты по нетрудоспособности, пособия по уходу за детьми.

Пособия на детей

В Канаде происходит существенная реструктуризация федеральных и региональных программ помощи семьям с детьми. Федеральный уровень и провинции совместно реализуют инициативу, получившую название *Национальное детское пособие*. Эта программа является типичной для реформ, происходящих в период перехода от универсального подхода к социальной помощи к новым принципам.

Детские пособия в Канаде исторически были ориентированы на решение двух задач. Одна из них – борьба с бедностью, вторая – обеспечение «горизонтальной» справедливости. В соответствии со своей первой задачей, пособия заполняют разрыв между доходами мало- и среднеобеспеченных семей с детьми и их потребностями. Ликвидация разрыва необходима в силу того, что рыночная экономика не предполагает варьирования уровня заработной платы и жалованья в зависимости от числа иждивенцев. «Горизонтальная» справедливость означает, что детские пособия становятся для обществом одним из способов финансового «учета» того обстоятельства,

что семьи с детьми, независимо от уровня доходов, несут дополнительные затраты, которых нет у бездетных семей.

От страхования от безработицы к страхованию занятости

Страхование занятости ранее было известно в Канаде под названием «страхование от безработицы». Эта социальная программа была одной из первых в Канаде. Она была создана в 1940-х гг. и основывалась на универсальной модели. Первоначально страхование от безработицы предназначалось для финансовой поддержки лиц, временно не имевших работы.

Страхованию подлежали только работники, производственная деятельность которых была сопряжена со значительным риском безработицы – прежде всего, занятые в промышленности и торговле. Эта программа распространялась лишь на половину (42%) всего экономически активного населения. На большую часть занятых страховые программы не распространялись, – среди них были лица, занятые в сельском и лесном хозяйстве, рыболовстве, на транспорте, в образовании, здравоохранении и на государственной службе.

Расширение программы

В течение последующих 30 лет федеральное правительство расширило программу страхования от безработицы далеко за пределы исходной программы краткосрочного страхования от потери работы небольшой части экономически активного населения. К 1971 г. были застрахованы почти все наемные работники. Квалификационные требования – число недель, которые нужно отработать для получения страхового пособия – были ослаблены, а размер пособий увеличился.

Пособия были распространены и на тех работников, которые потеряли работу в результате болезни, рождения ребенка или ухода на пенсию. Были введены дополнительные региональные пособия. Эти пособия представляли собой дополнительные выплаты лицам, потерявшим работу и проживавшим в регионах с более высоким по сравнению с общенациональным уровнем безработицы. Использовалась скользящая шкала – число недель, в течение которых можно было дополнительно получать пособие, зависело от остроты проблемы занятости в регионе. Часть средств резервировалась для финансирования переподготовки безработных и проектов по созданию рабочих мест.

Работодатели и работники финансировали программы за счет страховых взносов. Работодатели вносили фиксированный процент от фонда оплаты труда, а работники – фиксированный процент зарплаты (до определенного максимального уровня). Федеральное правительство оплачивало

дополнительные региональные программы, пособия для рыбаков и программы содействия занятости.

Сокращение программ

Закон о безработице 1971 г. расширил область действия программы, но при его реализации возникло множество проблем, обусловленных растущей инфляцией, дефицитом бюджета и ростом безработицы в течение всех 1970-х гг. В результате расходы на программу страхования от безработицы значительно выросли, и она стала одной из самых дорогостоящих. Эти расходы возросли в самое неподходящее время – в период рецессии. Пришлось начать их сокращение.

В течение последующих 25 лет происходили разные изменения, приводившие ко все большему сужению программы страхования от безработицы – становилось все сложнее получить помощь, сокращался объем пособий, ограничивалась продолжительность их выплаты. Стали более жесткими квалификационные требования, сокращена предельная продолжительность выплаты пособий и уменьшен их размер.

Поворотным пунктом стал 1995 г., когда федеральное правительство объявило о своем решении изменить систему страхования от безработицы. В июле 1996 г. было официально объявлено о том, что на смену старой программе придет новая – страхования занятости. Это изменение отражало фундаментальный сдвиг в «философии» программ – от «пассивной» зависимости к «активной» занятости. Целью реформы было исключить безработных из числа участников программы, как можно быстрее дисквалифицировать тех, кто уже получает пособия, и увеличить численность экономически активного населения за счет переобучения и повышения квалификации.

В рамках схемы страхования занятости вводились пособия двух видов – для ищущих работу и для занятых. В новом законе были сформулированы новые квалификационные требования, изменен размер пособия и ограничена продолжительность выплат. Предполагалось, что все эти изменения позволят усилить стимулы к поиску работы.

Квалификационные требования устанавливаются к числу отработанных часов, а не недель. Эти изменения были ориентированы на придание программе большей гибкости; они должны были предоставить право на получение пособия лицам с неполной занятостью.

В то же время были ужесточены квалификационные критерии, значительно увеличилось число отработанных часов, необходимых для претендентов на получение пособия. Работники должны теперь отработать от 420

до 700 часов, в зависимости от уровня безработицы в регионе, – то есть эквивалент 12–20 недель. По прежнему закону для получения пособия требовалось отработать от 180 до 300 часов.

Для получения пособий по болезни, материнских пособий и пособий по уходу за ребенком необходимо отработать 700 часов. (С февраля 2000 г. – 600 часов). Лица, впервые приступающие к работе, и те, кто не имел работы в течение нескольких лет, должны «закрепиться» на рынке труда, прежде чем получить право на страхование занятости. Эти лица должны отработать 910 часов, и только после этого они получают право на участие в программе.

Пособия исчисляются в размере 55% от среднего заработка, с которого уплачивались страховые взносы. Максимальный размер заработка, с которого начисляются страховые взносы, снизился с 42 380 долл. до 39 000 долл. Максимальные пособия сократились до 413 долл. в неделю.

Были введены и другие правила, ужесточающие порядок предоставления пособий в рамках системы страхования занятости. Например, после 20 недель выплаты пособий предусматривалось снижение ставок замещения с 55% до 50%. Данное ограничение было направлено на то, чтобы сократить число получателей страхового пособия из числа сезонных рабочих, которые вновь и вновь обращались за пособием вместо того, чтобы искать постоянную работу.

В рамках системы страхования занятости сохранены правила проверки доходов, использовавшиеся в рамках системы страхования от безработицы. Получатели пособий с относительно высоким уровнем доходов должны возмещать 30% пособий сверх суммы в 39 000 долл. (для тех, кто получает пособия дольше 20 недель) и свыше 47 750 долл. для тех, кто получает пособия в течение срока, не превышающего 20 недель.

Дополнительные семейные выплаты были введены для семей с годовым доходом не выше 25 921 долл., имеющих право на получение федерального детского пособия. Данные выплаты зависят от числа детей в семье. Эти семьи могут в общей сложности получать до 80% дохода, с которого уплачивались страховые взносы.

В соответствии с новым законом предельная продолжительность выплат страховых пособий сократилась с 50 до 45 недель. Сэкономленные средства были использованы для финансирования других программ содействия занятости. Среди этих мер – надбавки к зарплате, помощь в создании собственного дела, кредиты на обучение новым профессиям, создание ра-

бочих мест. Фонд в 300 млн долл. был предназначен для финансирования этих активных мероприятий в течение трехлетнего периода.

В результате этих изменений доля безработных, получающих страховые пособия, резко сократилась – с 74% в 1989 г. до 36% в 1997 г.

В ответ на возросшую озабоченность в отношении резкого сокращения охвата безработных в рамках новой программы Оттава внесла в сентябре 2000 г. новые поправки в Закон о страховании занятости. В частности, предусматривается некоторое ослабление ранее введенных ограничений в отношении продолжительности выплаты пособий и их предельного размера.

Канадские уроки

Интеграция пособий

В Российской Федерации существует огромное количество пособий, различающихся по направленности, региональному охвату и способам предоставления. Лишь незначительная часть пособий предоставляется с условием проверки нуждаемости, большая часть пособий предоставляется по категориальному принципу.

Система социальной помощи в Канаде достаточно сложна, так как федеральное, провинциальные и местные правительства предоставляют социальные пособия как из бюджетных средств, так за счет налоговых льгот. Вместе с тем эта система несравненно проще российской, поскольку в Канаде федеральное правительство реализует только восемь крупных социальных программ (пенсия по старости, доплата к пенсии по старости, пособие для супругов пенсионеров, канадский пенсионный план, страхование занятости, программа налоговых льгот для семей с детьми, ветеранские пособия, социальная помощь аборигенам), а также ряд программ налоговых льгот.

На уровне провинций, территорий и (в некоторых случаях) муниципальных правительств реализуются программы социальной помощи. Провинции и территории несут ответственность за программы компенсаций для работников и предоставляют дополнительные (сверх федеральных) налоговые льготы, главным образом, в форме возвратных налоговых кредитов.

В рамках некоторых канадских программ предоставляются «пакеты» пособий в рамках единой системы помощи. В рамках канадского пенсионного плана финансируются не только пенсии по старости, но еще и пособия для супругов, переживших кормильца, пособия по инвалидности и погребальные пособия. В рамках программы страхования занятости финансиру-

ются пособия по безработице, пособия для родителей и пособия по нетрудоспособности. В программах компенсаций для рабочих и ветеранских пособий сочетаются денежные пособия и предоставление дополнительных видов медицинских услуг.

Кроме того, в Канаде произошла интеграция некоторых пособий для преодоления противоречий во внутренней организации пособий, создания более простых и прозрачных программ, снижения административных издержек и дублирования административных функций. Наиболее наглядным примером может служить область социальной помощи семьям с детьми, где интеграция происходила в двух формах.

Во-первых, три федеральные программы, отличающиеся по организации и целям (семейные пособия, возвратный кредит для семей с детьми и безвозвратный кредит для семей с детьми), были объединены в единое пособие, предоставляемое при условии проверки доходов. Право на получение пособия определяется на основе расчета семейного дохода, в зависимости от уровня дохода определяется и размер пособия. Максимальные пособия выплачиваются бедным семьям, размер пособия сокращается с ростом уровня доходов реципиентов.

Во-вторых, федеральное и провинциальные пособия интегрируются в рамках национального детского пособия, увеличивается федеральная часть, за счет этого сокращается часть, финансируемая провинциальными правительствами, и финансируются новые виды пособий и доплат, предоставляемых при условии проверки доходов. Эти пособия предоставляются через федеральную налоговую систему от имени провинций и территорий. Таким образом, интеграция федеральных и провинциальных программ поддержки доходов для семей с детьми затрагивает как организацию программ, так и процедуры предоставления пособий и выплат.

Вместе с тем интеграцию пособий гораздо легче теоретически обосновать, чем осуществить на практике. Недавно федеральное правительство предприняло попытку объединить три вида пособий для лиц старшего возраста в единую адресную программу социальной помощи (пособие для лиц старшего возраста), аналогичную по организации и направленности канадской системе детских пособий. Это предложение ожесточенно критиковали как левые, так и правые политики, и правительство было вынуждено от него отказаться. Пенсионная политика в Канаде, как и в США и большинстве других стран, чрезвычайно чувствительная в политическом отношении область, и при проведении там реформ приходится преодолевать сильное сопротивление хорошо организованных оппонентов.

Введение национального пособия для семей с детьми также спровоцировало критику со стороны разных социальных групп, сетующих на то, что некоторые семьи с низкими доходами – клиенты системы социальной помощи – получают пособия в прежнем размере, в то время как работающие бедные семьи могут получить весомую прибавку в реальном выражении. Существенные реформы социальных программ всегда ставят на повестку дня вопрос о выигравших и проигравших.

Консолидация никогда не оказывается легкой в политическом отношении, несмотря на то, что она кажется совершенно логичной применительно к реализации программы и желательной в смысле административных издержек. Люди могут почувствовать, что что-то теряют – несмотря на тот факт, что пособие, которое им выплачивали ранее, выплачивается им в другой форме. Их необходимо проинформировать о том, как и почему меняется это пособие. При любой консолидации необходимо добиться того, чтобы положение лиц с низкими доходами было, по крайней мере, не хуже, чем до реформы. Снижение пособий допустимо лишь в тех случаях, когда оно затрагивает высокодоходные слои населения.

Многое еще предстоит сделать в Канаде для упорядочения системы пособий. Некоторые пособия предоставляются в форме налоговых льгот инвалидам и их семьям (эти пособия довольно трудно оценить с точки зрения их социально-экономической эффективности). В других случаях пособие предоставляется при соблюдении определенных условий (например, право на получение некоторых пособий предоставляется только получателям других пособий той же группы). В последние годы удалось добиться некоторого прогресса в совершенствовании этих программ (были повышены размеры пособий, введены новые пособия в форме возвратных кредитов для лиц с низкими доходами, расширена группа лиц, имеющих право на получение пособий). В результате, однако, число программ выросло, а их общая структура оказалась еще более запутанной.

Право на получение пособия

В России в значительной степени используется сочетание проверки нуждаемости и категориальный подход (пособия выплачивается всем лицам определенной категории независимо от уровня дохода и нуждаемости). Подобное сочетание процедур используется и в Канаде, но она движется в направлении более широкого использования проверки доходов.

Проверка нуждаемости представляется нежелательной по нескольким причинам: социальная помощь – сохранившаяся в Канаде программа, предполагающая проверку нуждаемости – основывается на системе жестких

правил и ограничений, во многих отношениях носит дискреционный характер, ее трудно администрировать, она отличается назойливым вмешательством в частную жизнь реципиентов и их семей, ставит на них своего рода клеймо. Проверка доходов, напротив, намного проще (право на получение пособия и его размер определяются в зависимости от уровня дохода по простым и понятным правилам). Эта система нейтральна в смысле вмешательства в частную жизнь, отличается простотой в администрировании, участие в программе не влечет за собой возможность получения клейма.

Вместе с тем проверка доходов предполагает наличие хорошо отлаженного административного механизма. В идеале для этих целей должна быть использована налоговая система (как и в Канаде), так как в рамках единого аппарата в данном случае можно как собирать платежи, так и осуществлять выплаты. Вполне возможно, что такой ответ не годится для России – прежде всего, из-за территориальной разобщенности системы социальной помощи и недостаточного развития баз данных налоговых служб.

Возможно, выплата пособий может быть организована через специальные центры, где можно заполнить необходимые регистрационные формы для участия в программе. Этот подход сопряжен со значительными издержками, так как возникает необходимость в создании специальной системы, кроме того, возникают проблемы с информированием населения и обеспечением достаточного охвата лиц, имеющих право на пособие. Многие потенциальные участники программ не регистрируются, так как они не знают о существовании программы или просто не хотят связываться со сложными бюрократическими процедурами. Преимущество существующих в Канаде пособий, предоставляемых в форме налоговых льгот, заключается в том, что все потенциальные реципиенты в любом случае в полном объеме декларируют свои доходы. Право на участие в программе для них может определяться автоматически на основе данных об уровне доходов.

Проверка доходов через систему подоходного налогообложения физических лиц, используемая в Канаде, предполагает стопроцентное декларирование доходов. В России подобной системы пока еще нет. Один из недостатков проверки доходов на основе использования налоговой системы заключается в том, что период времени между получением дохода и выплатой пособий может быть довольно значительным. Эта проблема оперативности становится более серьезной в том случае, когда люди сталкиваются со значительным сокращением доходов. Например, переход из среднедоходной группы в низкодоходную позволяет получить пособие в

максимальном размере, но система может отреагировать на изменение финансового положения получателей лишь через какое-то время.

Система, основанная на проверке нуждаемости, напротив, отличается высокой оперативностью, так как в ее рамках предполагается регулярная проверка доходов и других факторов экономического положения семьи. Вместе с тем возникает эффект вмешательства в частную жизнь и эффект «клейма». Насколько серьезным вопрос об оперативности программ будет в России, зависит от способа организации программы, характера распределения доходов, регулярности их получения. Если большинство лиц с низкими доходами получает их нерегулярно, проблема оперативности не носит серьезного характера. Все эти люди, в любом случае, имеют право на максимальное пособие.

В России некоторые люди предпочитают не сообщать властям о полученных ими доходах, они остаются за пределами системы подоходного налогообложения или другого механизма проверки доходов. Люди могут получать зарплату в неофициальной форме, поэтому при оценке подлинного финансового положения возникают сложности.

По этой причине может оказаться, что в России будет целесообразно сохранить подход, связанный с проверкой нуждаемости, предполагающий полную оценку активов домохозяйства и других факторов нуждаемости. Из канадского опыта мы знаем, что это дорогостоящий, неэффективный способ организации социальных программ. Социальная помощь – самый презираемый, наименее предпочтительный канал получения помощи. Возникают и проблемы оценки активов. Даже при наличии жилья может оказаться, что домашнее хозяйство не имеет денег для покупки продовольствия, жилищно-коммунальные услуги, одежду. Недостаток проверки нуждаемости заключается в том, что невозможно быстро отреагировать на резкое изменение в положении домохозяйства, помочь оплатить чрезвычайные расходы, связанные с состоянием здоровья, наступлением инвалидности, другой сложной жизненной ситуацией.

Самым простым способом выплаты пособий является использование категориального подхода. В то же время универсальные программы не отличаются эффективностью, они не принимают во внимание экономические потребности и в меньшей мере пригодны для решения задач борьбы с бедностью, чем адресные программы. В начале 1990-х гг. Канада отказалась от реализации двух наиболее крупных категориальных программ – пособия для лиц старшего возраста и семейных пособий.

Вероятно, в России при проверке доходов платежи большей части населения будут одинаковыми из-за перекоса кривой распределения доходов в сторону низкодоходных домохозяйств. В этом случае даже при проверке доходов программа в действительности будет организована по категориальному принципу. Вместе с тем при явной проверке доходов размер пособий может быть поставлен в зависимость от уровня доходов семьи, размер выплат может быть согласован со степенью нуждаемости.

Типы пособий

Затраты на реализацию любой программы поддержки доходов станут весьма существенными, особенно если программа будет предполагать проверку доходов. В 1998–99 финансовом году канадское правительство израсходовало 60,3 млрд долл. на программы поддержки доходов, или 49,5% всего объема финансирования федеральных программ и 6,7% ВВП. Самой большой статьёй расходов было финансирование пособий для лиц старшего возраста (пенсий) – 22,8 млрд долл. Размер финансирования этой статьи стабильно возрастает в реальном выражении из-за старения населения.

При одном и том же объеме общего финансирования адресные программы (с проверкой нуждаемости или с проверкой доходов) позволяют обеспечить выплату более значительных пособий узкому кругу получателей, как правило, исключительно или почти исключительно самым бедным. Как уже отмечалось выше, Канада продвигается в направлении адресной социальной помощи с проверкой доходов от категориальных пособий или пособий, предоставляемых при условии проверки нуждаемости. Вместе с тем основным доводом в пользу перехода от категориальных схем к адресному подходу с проверкой доходов было вовсе не сокращение расходов. Проверка доходов по схеме социальной помощи лицам старшего возраста затрагивает лишь незначительную часть самых богатых реципиентов. Реформа национальной программы налоговых кредитов для семей с детьми позволила значительно повысить размер пособий для самых бедных и несколько повысить их для лиц со средними доходами.

Некоторые провинциальные правительства предоставляют надбавки к заработной плате семьям с детьми (с низкими доходами), эксперименты по введению пособий родителям-одиночкам с детьми проходят в провинциях Британская Колумбия и Нью-Брансвик. На обоих уровнях (федеральном и провинциальном) осуществляются обширные программы помощи семьям с детьми, получателями пособий являются все неработающие семьи и значительное большинство работающих семей. Вместе с тем ни федеральное, ни региональное правительства не выплачивают пособия работающим бедным

без детей (имеются в виду и одиночки, и бездетные семьи) по двум основным причинам: из-за озабоченности возможными издержками и нецелесообразности вмешательства на рынке труда. Даже если российское правительство и захочет ввести доплаты для работающих бедных, придется учесть те же обстоятельства. Необходимо сначала усовершенствовать систему выплаты детских пособий, а затем уже вводить пособия для всех работающих бедных (с учетом высокой концентрации лиц с низкой зарплатой в России эта мера будет крайне дорогостоящей). Доплаты имеют смысл только при работающей системе оплаты труда – они предназначены лишь для дополнения доходов небольшой части низкооплачиваемых работников.

В Канаде федеральное и провинциальные правительства устанавливают минимальную заработную плату (федеральный уровень соответствует тому, который установлен местным правительством в каждой из провинций). Минимальная зарплата не индексируется в соответствии с ростом цен и средней зарплаты. Данная система поддержки доходов может функционировать только при наличии хорошо функционирующей системы оплаты труда и сама по себе еще не может обеспечить всем работающим уровень заработной платы, достаточный для удовлетворения минимальных потребностей (особенно это справедливо применительно к работникам, имеющим на попечении иждивенцев).

Взаимодействие федеральных и провинциальных властей

Один из основных уроков реформы системы социального обеспечения в Канаде заключается в обеспечении тесного взаимодействия властей разного уровня. В прошлом неоднократно возникали проблемы из-за отсутствия такой координации (и они продолжают возникать) и неготовность чиновников высшего уровня к согласованию своих действий при осуществлении структурных реформ. Единственная серьезная попытка ввести пособие в форме надбавок к заработной плате (в середине 1970-х гг.) провалилась именно из-за того, что власти разного уровня не могли договориться. Сложившаяся в настоящее время система национального детского пособия является редким примером того, как может быть организовано эффективное взаимодействие региональных и федеральных органов.

Реформа программ и реструктурирование пособий могут оказаться успешными только при том условии, что удастся адекватно учесть роль каждого из уровней власти. В отсутствие структурной интеграции программ может быть, по крайней мере, обеспечена координация между уровнями власти (например, они могут совместно использовать базы данных). В основе положительного опыта Канады в области реформы детских пособий

лежит тесное сотрудничество и совместная работа как политиков, так и рядовых чиновников. Программа национального детского пособия была спроектирована и реализована рабочей группой, в которой были представлены эксперты федерального и провинциальных правительств. Подобные группы были созданы для организации реформы социального обслуживания и программ социальной поддержки инвалидов. Федеральные и региональные программы тесно переплетаются в отношении распределения ответственности и расходных полномочий).

Система социальной защиты в Канаде пыталась справиться с проблемой несбалансированности между мандатами и объемом финансирования. В Канаде для решения этой проблемы использовались различные инструменты.

В 1970-х гг. федеральное правительство позволило региональным правительствам оставлять в своем распоряжении относительно большую долю налоговых доходов для расширения финансовой базы. Центральное правительство осуществляло социальные трансферты и выравнивающие платежи, предназначенные для помощи в оплате издержек региональных социальных программ и выравнивания условий финансирования программ в богатых и бедных провинциях. Федеральное правительство расширило свое участие в ключевой программе помощи семьям с детьми. За счет расширения федерального финансирования провинции получили возможность переключить часть средств на социальную помощь по другим программам и социальное обслуживание семей с детьми. Россия может использовать опыт канадского федерального правительства в этой области.