

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
РОССИИ

3-2000

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
РЕФОРМЫ В РОССИИ:
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

МОСКВА
2000

ББК 60.7
С 69

Серия

«Экономические и социальные проблемы России»

*Центр социальных научно-
информационных исследований*

Отдел экономики

Редакционная коллегия:

В.А. Виноградов – академик, председатель;
Н.А. Макашева – д-р экон. наук, зам. председателя;
В.С. Автономов – член-корреспондент РАН;
И.Е. Дискин – д-р экон. наук (ИСЭПН РАН);
В.Е. Маневич – д-р экон. наук (ИПР РАН);
Н.Л. Полякова – канд. филос. наук (МГУ).

С 69

Редакторы и составители выпуска –
канд. экон. наук *Н.П. Кононкова*

**Экономические реформы в России: региональный
аспект:** Проблемно-тематический сборник / РАН.
ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд.
экономики; Отв. ред. и сост. Кононкова Н.П. – М., 2000. –
8 л. – 108 с. (Экономические и социальные проблемы
России / Редкол. сер.: Виноградов В.А. – председатель и
др.; 2000, 3.)

ББК 60.7

© ИНИОН РАН, 2000

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
<i>Н.П. Кононкова.</i> Общая характеристика экономических реформ в регионах (обзор).....	5
<i>Н.П. Кононкова.</i> Взаимодействие федеральных и региональных органов власти в переходной экономике россии (обзор).....	20
<i>Е.Е. Луцкая.</i> Региональные аспекты приватизации и управления собственностью в России (обзор).....	28
<i>Е.А. Пехтерева.</i> Проблемы межбюджетных взаимоотношений в России (обзор).....	38
<i>Г.В. Семеко.</i> Налоговая система и развитие регионов России (обзор)	54
<i>Н.Н. Иванова.</i> Реформирование агропромышленного комплекса: региональный аспект (обзор)	78
<i>И.Ю. Жилина.</i> Некоторые социальные последствия реформ в регионах (обзор)	94

ВВЕДЕНИЕ

Проведение экономической реформы в России показало, что политика, в основе которой лежит представление об однородности хозяйственной системы, является в значительной степени ограниченной и неэффективной. Вопрос о том, в какой мере учитывать особенности региональных экономик при разработке общей стратегии реформирования, каким образом экономические программы регионов должны быть вписаны в общегосударственную стратегию реформирования, оказался в центре внимания как ученых, так и практиков.

Все больше исследователей сосредоточивают свое внимание на изучении регионального аспекта функционирования экономики и выступают за сохранение ее регионального многообразия. Региональное многообразие рассматривается в качестве существенного обстоятельства специфического развития реформ в России.

Признано, что политика экономического развития регионов предполагает: учет специфик регионов; четкое разграничение экономических функций и ответственности между федеральными и региональными органами власти; разработку региональной стратегии.

Повышенное внимание к регионам объясняется не только тем, что все ошибки и неудачи преобразований проявились во всем многообразии именно в регионах, но и тем, что существующие проблемы требуют своего конкретного решения не на федеральном, а на региональном уровне.

В настоящем издании рассматриваются теоретические аспекты проведения реформ в регионах, вопросы регулирования финансовых потоков между федеральным центром и регионами, региональный опыт реформирования налоговой системы, трансформация принципов государственного управления и проблема бюджетного федерализма, результаты приватизации на региональном уровне, итоги реформ в сельском хозяйстве, а также социально-экономические последствия реформ в регионах. Этим вопросам посвящены следующие обзоры: “Общая характеристика экономических реформ в регионах”, “Проблемы межбюджетных взаимоотношений в России”, “Налоговая система и развитие регионов России”, “Реформирование агропромышленного комплекса: региональный аспект”, “Региональные аспекты приватизации и управления собственностью в России”, “Взаимодействие федеральных и региональных органов власти в переходной экономике России”, “Некоторые социальные последствия реформ в регионах”.

В подготовленном издании используются новейшие материалы исследований, в которых отражены мнения компетентных отечественных специалистов относительно итогов экономического реформирования в регионах.

Н.П.Кононкова

Н.Кононкова
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РЕГИОНАХ
(Обзор)

Внимание к регионам вызвано двумя основными причинами. Во-первых, крайне сложный процесс формирования новых федеративных отношений показал, что сохранение и укрепление России как единого федеративного государства неразрывно связано с преодолением сложившихся в дореформенный период негативных тенденций территориального развития, всесторонним использованием региональных факторов для достижения общих стратегических целей социально-экономического развития страны. Во-вторых, основные проблемы, вызванные экономическим кризисом и радикальным реформированием экономической системы, чреватые взрывоопасными ситуациями, проявляются именно в регионах и, следовательно, требуют решения в первую очередь на этом уровне (17). В литературе, посвященной трансформации региональной экономики, наибольшее внимание уделяется вопросам влияния реформ на экономическое развитие регионов, сопоставлению глубины экономических реформ в различных регионах страны, совершенствованию региональной политики и различным концепциям стратегического развития территорий.

Реформы не проходили гладко и одинаково на территории России. В этом смысле опыт различных регионов представляет собой богатый фактический материал для исследователей. Он требует специального серьезного изучения, которое “не должно сводиться ни к прокоммунистической истерике и экстремистским выкрикам, ни к псевдоакадемической риторике”, когда весьма поверхностное знание фактов подменяется глубоким знанием теории (19, с.4). Ученых интересуют различные аспекты влияния преобразований на регионы, начиная с самого факта восприятия реформ и заканчивая эффективностью их прохождения.

Разные возможности регионов проявились и в разных стратегиях реформирования, среди которых выделяются три основных типа:

- неприятие и в некоторых случаях противодействие реформированию;
- ожидание и медленная адаптация к реформированию с контролированием отдельных цен и сохранением некоторых распределительных механизмов;
- ускоренное реформирование, в отдельных случаях опережающее общероссийские процессы (9).

Такой разброс в стратегиях обусловлен объективными причинами и свидетельствует о необходимости дифференцированного подхода к процессам реформирования в регионах.

Точная оценка региональных различий хода экономической реформы, выявление регионов, нуждающихся в особой федеральной поддержке, в значительной степени зависят от правильного выбора системы показателей, адекватно отражающих реакцию региональных процессов на проводимую центром региональную политику. Однако и в современных условиях практически решить эту задачу достаточно сложно, так как различные социально-экономические индикаторы могут давать очень противоречивую и во многих случаях явно не достоверную оценку фактического положения отдельных регионов.

За годы реформ различия между регионами только усиливались. Это происходило в силу действующих объективных и субъективных факторов. Объективные факторы формировались веками, поэтому они определяют глубинные причины дифференциации, а именно: природно-экономический потенциал, климатические условия, демографические тенденции, исторические и культурные особенности, сложившееся разделение труда, состояние промышленно-транспортного комплекса, финансовой и банковской систем, экологическая обстановка. Субъективные факторы отражают ситуацию последних лет развития экономики, поскольку

именно они сегодня определяют степень дифференциации регионов. Это политика властей всех уровней по отношению к региону, эффективность институциональных преобразований, уровень отраслевой диверсификации, зависимость от внешних рынков и др. (4, 7).

Исследователи обращают внимание на негативные последствия асимметричного регионального развития территорий. Под асимметричным региональным развитием подразумевается ситуация, при которой регионы, характеризующиеся относительным преимуществом по конкретному показателю в начале периода, в дальнейшем его наращивают, а регионы с относительным отставанием – его усугубляют. И, наоборот, гармоничным является тип развития, при котором разрыв в уровне региональных показателей сокращается (12). Последняя ситуация крайне редко наблюдается в нашей стране, и связано это с рыночными преобразованиями. Вместе с тем, асимметричное экономическое развитие, даже асимметрия кризиса, “разрушает не только Россию, но и размывает систему внутрирегиональных экономических отношений” (12, с.71). Асимметрия, усиливающаяся в процессе реформирования экономики, становится безусловным препятствием на пути реформ (28).

Несмотря на то, что в последнее время отчетливо проявилась тенденция к негативной оценке экономических реформ, В.Мая, Е.Ясин и другие ученые не подвергают сомнению их целесообразность и эффективность, особенно в отдельных регионах страны (19, 36). Однако отсутствие необходимого опыта, недостаточность научного обеспечения и доминирование в ряде случаев политических конъюнктурных интересов привели к многочисленным ошибкам на этом пути.

Типология регионов

Исследование экономики региона и выработка приоритетов регионального экономического развития невозможны без учета специфики регионов в общероссийской структуре, что и предполагает проведение их типологии. Последние публикации, касающиеся типологии регионов России, представляют собой довольно пеструю картину. Подходы к типологии значительно отличаются друг от друга (по выбранным критериям типологизации, по показателям в рамках одного критерия, по методикам расчета показателей). Разумеется, в зависимости от выбранной типологии происходит оценка экономических преобразований в регионах (2, 8, 9, 10, 14, 18, 22, 25, 27, 33).

Согласно первому подходу к типологии регионов, показатели “глубины” экономических реформ должны по возможности характеризовать степень прямого (административного) вмешательства государства в экономику (14). Исходя из этого, “продвинутость” реформ должна измеряться уровнем или темпами разгосударствления (приватизации) различных сфер экономики. Такой подход вполне оправдал себя при проведении сопоставлений между различными странами. Однако его применение для измерения межрегиональных различий в ходе экономических преобразований в российских условиях оказалось малопродуктивным.

Исследования региональных особенностей хода институциональных преобразований в России опирались, как правило, на такие статистические показатели, как структура основных фондов по формам собственности, количество и доля приватизированных предприятий, их распределение по методам приватизации, численность занятых и объемы производства на предприятиях различных форм собственности, структура капитальных вложений, розничного товарооборота, доля приватизированных квартир, доля земель в фермерских хозяйствах и т.п.

Не отрицая значимости полученных результатов, приходится констатировать, что они мало что дают для решения рассматриваемой проблемы (до сих пор так и не удалось получить во всех отношениях неизвимую типологию всех 89 регионов – субъектов РФ по “продвинутости” реформ). Основная причина неудач такого рода исследований, по мнению А.Лаврова, состоит в том, что вплоть до настоящего времени институциональные преобразования в России во многом остаются формальными и весьма слабо отражают реальный ход экономических преобразований в региональном разрезе (14).

Второй подход выделяет: добывающие регионы; регионы с высоким удельным весом гражданских отраслей и обрабатывающей промышленности; регионы, ориентированные на военно-промышленный комплекс; территории Крайнего Севера и Дальнего Востока; регионы, имеющие спад производства за счет внеэкономических факторов. Данная типология проведена с учетом особенностей государственного регулирования регионального развития, направленного на преодоление кризисного спада промышленного производства (9, 18). При всех положительных моментах такой подход не учитывает, во-первых, возрастающую в регионах

тенденцию к экономической самостоятельности; во-вторых, охватывает лишь отрасли промышленности, игнорируя целостность региональной экономической системы; в-третьих, может быть использован только для анализа кризисных ситуаций в промышленности; в-четвертых, не затрагивает социальные проблемы, столь актуальные в наши дни.

Третий подход к типологизации регионов базируется на выделении их основной специализации: это агропромышленные, транс-porto-промышленные, газонефтепромышленные и др. регионы (22). Такая группировка ориентирована на устойчивую экономику и поэтому не может отражать особенностей сегодняшней дифференциации регионов, но рекомендуется использовать ее в качестве вспомогательной при других способах типологии.

Четвертый подход представлен в Программе правительства РФ (24). Здесь в качестве определяющего фигурирует показатель спада производства и выделены регионы, имеющие наибольший спад производства: регионы с высокой концентрацией отраслей с сокращающимся спросом (оборонная промышленность и инвестиционное машиностроение); регионы, испытывающие недостаток сырья или не выдерживающие конкуренцию импортной продукции (например, "текстильные" регионы); регионы, удаленные от основных поставщиков и потребителей (регионы Крайнего Севера и Дальнего Востока). По мнению некоторых экономистов, в Программе нет четко обозначенного подхода к выделению региональных типов (7). Об этом свидетельствует еще один вариант типологии, также приведенный в Программе, согласно которому регионы "выделяются в зависимости от уровня развития, глубины кризисных процессов, значения в решении общегосударственных социально-экономических задач" (24, с. 156-157). Типология фактически представлена по группе проблемных регионов, которые подразделяются на отстающие, депрессивные, кризисные и регионы особого стратегического значения. Причем характеристики этих типов, указанные в Программе, не позволяют определить границы между типами, что исключает возможность проведения такой типологии на практике. Кроме того, типология является неполной, так как не охватывает относительно благополучные регионы.

Пятый вариант типологии, как и предыдущий, охватывает только депрессивные и отсталые регионы, что также является основным его недостатком. Между тем интересен подход к типологии с учетом основополагающих региональных проблем – экономических, геополитических, этнических, экологических. Однако авторы не обозначают четко, какие конкретно показатели применяются при проведении группировки по перечисленным проблемам (25).

Согласно шестому подходу, предлагается ранжировать регионы в зависимости от степени регулирования цен на товары и услуги региональными (местными) органами власти и управлению и уровню субсидирования экономики региона из регионального бюджета (14). Значительные полномочия по регулированию экономики, переданные регионам, позволяют, по мнению А.Лаврова, оценить реальные усилия региональных властей по реформированию экономики и их готовность уступить место саморегулирующимся механизмам. В то же время, типология по степени регулирования цен в значительной степени расходится со сложившимися представлениями о проводимой регионами экономической политике. Частично это объясняется несовершенством самой методики, которая применена в ее наиболее простом и потому наиболее наглядном варианте.

В седьмом подходе к типологии в качестве индикаторов используются прожиточный минимум, средняя заработка, уровень преступности, просроченная дебиторская и кредиторская задолженность региона, средняя задолженность по заработной плате, уровень безработицы, отношение числа безработных к числу вакансий (11). Оппоненты данного подхода считают, что выбор основных индикаторов носит случайный характер и продиктован в основном степенью доступности статистических данных. Попытка же одновременного учета всех индикаторов привела к тому, что полу-ченная классификация (шесть классов) не может претендовать на роль качественно выполненной, так как отдельные классы (3,4, и 6) содержат лишь по одному региону. А все остальные регионы оказались в первом (относительно благополучном) и во втором (относительно неблагополучном) классах.

Восьмой подход к типологии регионов предполагает учет каждого из основных показателей в отдельности. В качестве таковых предполагаются: уровень и темп роста номинальных доходов; соотношение денежных доходов и прожиточного минимума; глубина спада промышленного производства (ИФОПП – индекс физического объема промышленной продукции); глубина спада производства продукции сельскохозяйственных предприятий; темп роста производства сельскохозяйственной продукции населением; объем и динамика

просроченной задолженности по заработной плате; уровень и динамика бюджетной обеспеченности населения; степень бюджетной самостоятельности и др. Например, укрупненная группировка регионов по значениям ИФОПП дает четыре группы: глубокий спад производства (ИФОПП менее 80%), спад производства глубже среднего (ИФОПП от 80 до 95%), стабилизация производства (ИФОПП от 95 до 100%), рост производства (ИФОПП более 100%) (1, с.43). Достоинством данного подхода является то, что в отсутствие целостной концепции исследования уровня жизни, динамики производства и финансового положения в регионе он позволяет отразить различные стороны экономического процесса в зависимости от поставленной задачи и использует в качестве индикаторов широкий круг показателей, включающий и характеристики уровня жизни населения.

Девятый подход проводит ранжирование и группировку субъектов РФ по производству ВВП на душу населения без выделения каких-либо типов, поэтому его можно назвать типологией условно (33). Эта группировка носит половинчатый характер, так как отражает только достигнутый уровень производства, но не учитывает уровень жизни.

Десятый вариант также состоит в ранжировании, без выделения типов регионов. Однако он интересен тем, что называются две группы факторов: позитивные и негативные со своими наборами показателей. Позитивные описываются такими показателями: денежные доходы и темп их роста в расчете на душу населения, число зарегистрированных браков на 1000 человек, естественный прирост (убыль) на 1000 человек, территория (тыс. кв. км), численность населения, объем промышленной продукции, продукция сельского хозяйства, ввод в действие жилых домов, экспортные поставки по внутренним ценам, остаток иностранной валюты на конец года. Негативные факторы характеризуются следующими показателями: число зарегистрированных преступлений в расчете на 1000 человек, плотность населения, число умерших на 1000 человек, количество зарегистрированных разводов на 1000 человек, уровень безработицы, число умерших детей в возрасте до 1 года на 1000 родившихся (27, с.10-11). Основной недостаток этого подхода – слишком большой разброс показателей, а также применение некоторых абсолютных показателей и отсутствие их сопоставимости по отдельным регионам.

Одиннадцатый подход к типологии учитывает степень благоприятности инвестиционного климата (10). Здесь выделяются четыре группы регионов по их реакции на рыночные преобразования. Первая группа характеризуется сильной и устойчивой реакцией, благоприятными стартовыми условиями вхождения в рынок, выгодным геополитическим положением, диверсифицированной структурой производства, федеральной поддержкой. Вторая группа имеет сильную и устойчивую реакцию, но уступает первой по стартовым условиям, обладает сырьевой специализацией. Условно депрессивные регионы попадают в третью группу и характеризуются средней или подавленной реакцией на рыночные реформы, моноструктурой производства, достаточно высоким трудовым и интеллектуальным потенциалом, относительно благоприятными стартовыми условиями при высокой степени износа производственного аппарата. Регионы с наиболее слабой рыночной реакцией на проводимые экономические реформы попадают в четвертую группу. Их основные черты: моноструктура, преобладание аграрного сектора или отраслей легкой промышленности, неблагоприятные стартовые условия вхождения в рынок, разрушение хозяйственных связей, транспортная удаленность, экологические проблемы, нестабильная экономическая ситуация, региональные конфликты.

В целом этот методологический подход к типологии пригоден для практического применения, так как отражает специфику региональных экономических ситуаций и дифференциацию по степени рыночных преобразований. Он становится весьма популярным среди исследователей (6, 15, 30, 31 и др.). Но само определение инвестиционного климата носит слишком общий характер, представляя региональный инвестиционный климат как “систему социально-экономических отношений, формирующихся под воздействием широкого круга взаимосвязанных процессов на макро-, микро- и собственно региональном уровнях управления и создающих предпосылки для появления устойчивых инвестиционных мотиваций” (10, с. 91).

Двенадцатый подход оценивается в литературе как наиболее приемлемый из вышеизложенных, поскольку в качестве критерия используется уровень жизни населения. Это позволяет выделить три характерных для настоящего момента типа регионов. Первый тип включает “столичные” регионы с мощным финансовым сектором и экспортноориентированные Северные и Восточные регионы. Второй тип объединяет ряд областей и добившихся

экономического суверенитета республик с относительно невысоким (средним) уровнем доходов и низкими ценами. К третьему типу относятся экономически слабо развитые регионы с низкой покупательной способностью населения (1, с.77).

В последнее время все больше внимания уделяется усилению социального аспекта в проведении реформ. Именно поэтому все перечисленные подходы подвергаются критике, поскольку не позволяют выделить социально-экономические типы регионов. Для оценки социально-экономической ситуации, по мнению Е.Горшениной, необходим одновременный учет двух классификационных признаков: уровня жизни населения и уровня производства (7). Предлагаемый ею подход (тринадцатый) к типологии регионов использует показатель уровня развития производства региона, удовлетворяющий все необходимые требования (количественно отражает меру обособления регионов друг от друга; характерен для всех регионов; сопоставим и доступен). Речь идет о произведенном региональном продукте на душу населения. Показатель уровня жизни должен отражать величину потребленного регионального продукта в расчете на душу населения, однако на региональном уровне этот показатель пока не исчисляется.

Этот подход также имеет существенные недостатки. Во-первых, группировка проведена по усредненным показателям, поэтому дает лишь общее представление о социально-экономическом состоянии региона по сравнению с другими регионами России. Во-вторых, результаты группировки отражают ситуацию в статике, соответственно не учитываются долгосрочная и краткосрочная динамика развития регионов. Поэтому по каждому региону должны проводиться дополнительные исследования по выявлению причин существующего состояния и выделению факторов, не поддающихся учету.

Особого внимания заслуживают исследования, проведенные коллективом авторов из Московского центра Института “Восток – Запад”. В основе предложенного ими подхода (четырнадцатого) лежит концепция полного учета движения финансов, обусловленных налоговой базой региона и всеми каналами перераспределения бюджетных ресурсов между территорией и федеральным бюджетом, дающая качественно новое представление об экономическом развитии регионов (8, 28) (см. ниже).

Исследования в области межрегиональных различий свидетельствуют о том, что ученые и практики не ограничиваются узким представлением о региональных различиях, обусловленных фактом получения регионами финансовой помощи из фонда финансовой поддержки субъектов Федерации, и делением регионов на доноров и реципиентов.

Новое измерение региональных различий

Принципиальное отличие четырнадцатого подхода к типологии регионов состоит в использовании показателя ВРП по субъектам Федерации как многомерной оценки региональных финансов в системе региональных счетов, предусматривающая расчет элементов использования ВРП с учетом их физического наполнения.

Опыт расчета ВРП по субъектам Российской Федерации накоплен уже значительный. Его результаты официально публикуются начиная с 1994 г. Росстата гентство пока ведет расчеты ВРП по 79 из 89 субъектов Федерации. По понятным причинам отсутствуют данные по Чечне, а данные по автономным округам включены в данные соответствующих краев и областей.

Результатом анализа статистических данных стало разрушение мифов, которые родились в последние годы в российской региона-листике. По данным А.Макушкина, в 1996-1998 гг. в 50 регионах России объем собранных на их территории и зачисленных в федеральный бюджет налогов превысил объем переданной им финансовой помощи. Иначе говоря, 50 субъектов Федерации являлись в большей или меньшей степени донорами федерального бюджета. Причем в этих регионах проживает свыше 80% всего населения страны, тогда как на территории стабильных реципиентов – всего 10%. В силу балансового принципа оценки доноров и реципиентов, учет прямых расходов федерального бюджета в различных регионах, конечно, сокращает число стабильных территорий-доноров. Но даже с поправкой на этот фактор в их список попадает свыше 26 регионов, в которых проживает более 40% всего населения России. Еще 14 регионов в последние годы периодически попадали в группу доноров, а это почти 2/3 населения страны (28, с.XVI).

Бросается в глаза отличие этих цифр от устоявшегося представления о существовании лишь 9-12 регионов-доноров, свидетельствующее о реальной базе экономической стабильности в России и роли десятков новых региональных лидеров. На этой основе можно пересмотреть

концепцию регионов-локомотивов как точек роста в российской экономике, а также концепцию укрупнения регионов.

Хотя во всех документах, посвященных государственной региональной политике РФ, декларируется необходимость выравнивания регионов по уровню социально-экономического развития и благосостояния, научный анализ заставляет нас критически относиться к осуществимости их полного выравнивания по величине такого интегрального показателя как ВРП на душу населения. Вполне возможно, что в области государственных финансов, где речь больше идет о поддержании текущего потребления заданного набора социально-значимых товаров и услуг, эта задача может решаться быстрее.

Интересным представляется исследование вопроса о том, сколько лет понадобится отстающим регионам для достижения среднероссийского уровня ВРП на душу населения при тех или иных темпах роста экономики, а также определение темпов роста ВРП на душу населения в отстающих регионах для достижения среднероссийского уровня за определенное число лет (см. табл. 1 и 2).

Таблица 1

**Ежегодные темпы прироста ВРП на душу населения
наиболее отставших регионов, необходимые
для достижения среднероссийского уровня (%)**

Регионы	за 30 лет	за 20 лет	за 15 лет	За 10 лет
Ежегодный темп прироста среднероссийского ВРП на душу населения = 3%				
Ежегодный темп прироста среднероссийского ВРП на душу населения = 5%				
Республика Дагестан	8,374	11,165	14,028	19,977
Ингушская Республика	7,712	10,149	12,640	17,794
Республика Калмыкия	7,205	9,371	11,581	16,137
Республика Северная Осетия	6,810	8,768	10,762	14,859
Республика Тыва	6,708	8,612	10,550	14,530
Республика Адыгея	6,168	7,788	9,434	12,800
Кабардино-Балкарская Республика	6,147	7,757	9,391	12,734
Ежегодный темп прироста среднероссийского ВРП на душу населения = 5%				
Республика Дагестан	10,478	13,324	16,242	22,307
Ингушская Республика	9,804	12,288	14,827	20,081
Республика Калмыкия	9,287	11,495	13,748	18,392
Республика Северная Осетия	8,884	10,880	12,913	17,090
Республика Тыва	8,780	10,721	12,696	16,754
Республика Адыгея	8,230	9,881	11,559	14,990
Кабардино-Балкарская Республика	8,209	9,849	11,515	14,923

Как видно из таблицы, достижение наиболее отсталыми регионами среднероссийского показателя требует нереалистически высоких темпов роста и длительного времени. “Лучшие” из рассматриваемой группы регионов (Адыгея, Кабардино-Балкария) едва ли могут справиться с этой задачей за 15 лет, а самые отсталые (Ингушетия, Дагестан) – не меньше, чем за 30 лет. Это помимо прочего означает достаточно высокую инерционность территориальной структуры экономики РФ, что, конечно же, требует более долговременной и комплексной политики государства, направленной на сокращение межрегиональных различий.

Таблица 2

**Число лет, необходимых для достижения наиболее отставшими
регионами среднероссийского уровня ВРП на душу населения**

Регионы		3%	4%	5%	6%	7%	8%	9%	10%
Ежегодный темп прироста среднероссийского ВРП на душу населения = 3%									
Ежегодный темп прироста среднероссийского ВРП на душу населения = 5%									
Республика Дагестан	-	158	80	54	41	33	27	24	
Ингушская Республика	-	139	70	47	36	29	24	21	
Республика Калмыкия	-	125	63	42	32	26	22	19	
Республика Северная Осетия	-	113	57	38	29	23	20	17	
Республика Тыва	-	110	56	37	28	23	19	17	
Республика Адыгея	-	95	48	32	24	20	17	14	
Кабардино-Балкарская Республика	-	94	47	32	24	20	16	14	

Ежегодный темп прироста среднероссийского ВРП на душу населения = 5%

Республика Дагестан	-	-	-	116	81	55	41	33
Ингушская Республика	-	-	-	142	72	48	36	29
Республика Калмыкия	-	-	-	127	64	43	33	26
Республика Северная Осетия	-	-	-	115	58	39	30	34
Республика Тыва	-	-	-	112	57	38	29	23
Республика Адыгея	-	-	-	96	49	33	25	20
Кабардино-Балкарская Республика	-	-	-	96	48	33	25	20

Нельзя не сказать о том, что сопоставление субъектов Федерации по уровню ВРП на душу населения во многих случаях демонстрирует его недостаточность как обобщающего индикатора социально-экономического развития регионов. Можно выделить как минимум два негативных момента: 1) отрыв стоимостной оценки ВРП от его “физического” содержания как определенной массы товаров и услуг; 2) несоответствие величины ВРП и уровней материального благосостояния населения регионов, особенно для субъектов Федерации, занимающих самые первые и самые последние места по величине этого показателя на душу населения.

Например, авангардное положение северных регионов объясняется, главным образом, тем, что здесь концентрируются предприятия по добыче нефти, газа, алмазов, золота, производство цветных и редких металлов, дающих наибольшую денежную выручку на одного работающего. Из этого, однако, не следует, что все эти регионы благополучны в социально-экономическом смысле. Здесь наиболее тяжелые природно-климатические условия, наивысшая стоимость жизни, самые высокие инвестиционные издержки на единицу физического объема основного капитала и т.д. В последние годы, вследствие сокращения производства и инвестиционной деятельности на значительной части северных территорий, возросла безработица и начался интенсивный отток населения. Таким образом, первенство по ВРП на душу населения (в фактических ценах) и тяжелое социальное положение оказываются совместимыми (8, с.10).

Известно также, что из регионов, имеющих высокие показатели ВРП, значительная часть финансовых ресурсов пере-качивается в другие регионы или за границу. С другой стороны, регионы, отстающие по величине этого показателя на душу населения, как правило, получают различного рода финансовые трансферты формально из Центра, а фактически из других субъектов Федерации.

Главным направлением совершенствования системы региональных социально-экономических индикаторов на базе системы национальных счетов является расчет элементов использования ВРП с учетом их физического наполнения. В терминах системы национальных счетов и ВРП важнейшим аспектом ответа на вопрос о регионах-донорах и реципиентах является подсчет конечного потребления субъектов Федерации (КПР). Расчеты фактического конечного потребления по регионам проводятся Росстата гентством с 1995 г. Хотя приведенные ниже данные относятся лишь к 1996 г. и несколько устарели, группировка субъектов Федерации по объемам КПР на душу населения представляется характерной и для настоящего времени. Размах вариации ряда из 79 регионов составил в 1996 г. 22,3 раза (Москва и Ингушетия), коэффициент вариации – 44,9 %. По отношению к среднероссийской величине КПР на душу населения регионы делятся на шесть групп: 1) “регионы-лидеры” (более 150% от средней), 2) “развитые” (125-150%), 3) “благо-получные” (100-125%), 4) “менее благополучные” (75-100%), 5) “бедные” (50-75%), 6) “наиболее бедные” (менее 50%) (8, с.10).

По мнению А.Гранберга, в группу безусловных лидеров входит пять регионов: Москва (355,0% к средней), Чукотский автономный округ (205,7%), Магаданская область (185,0%), Якутия (182,7%), Камчатская область (172,6%). К группе четырех “наиболее отсталых” отнесены следующие регионы: Алтай (около 50% к средней), Калмыкия (40,6%), Дагестан (23,7%), Ингушетия (15,9% к средней) (там же).

Показатели КПР должны корректироваться с учетом покупательной способности доходов населения, зависящей от региональных особенностей потребительских цен и тарифов на товары и услуги или от покупательной способности рубля в данном регионе. Такая работа уже проведена и дала интересные результаты.

В рамках расширенного представления о регионах-донорах и реципиентах ключевое значение имеют сопоставления произведенного и используемого ВРП в каждом субъекте Федерации. Официальная статистика в настоящее время не приводит данных по валовому накоплению в регионах. Достаточно надежные данные имеются только по главной части валового накопления – инвестициям в основной капитал (ИОК), составляющих до 3/4 объема валового накопления в целом по России. Гораздо менее надежны данные по другим элементам валового накопления – “стоимость приобретения за вычетом выбытия основного капитала” и “изменения запасов материального оборотного капитала”. Поэтому вместо показателя “используемый ВРП” мы считаем целесообразным проводить сопоставление регионов по сумме КПР и ИОК.

Среднее по регионам отношение суммы КПР и ИОК к ВРП составляет 82,5%. Более высокое отношение имеют 48 регионов, меньше – 31 регион. Распределение субъектов Федерации по этому показателю приведено в табл. 3.

Таблица 3

**Распределение регионов РФ по отношению суммы
КПР и ИОК к ВРП в 1996 г.**

Свыше 100%	11 регионов
От 90% до 100%	21 регион
От 82,5 % до 90%	16 регионов
От 75 % до 82,5 %	10 регионов
От 65 % до 75%	15 регионов
Менее 65%	6 регионов

Полученное распределение с большой вероятностью позволяет выделить регионы-доноры, отдающие часть произведенного у себя ВРП, регионы-реципиенты, получающие часть используемого ими ВРП посредством системы региональных перераспределений.

Если принять, что интервал между 75 % и 90 % является зоной неопределенности для выявления доноров и реципиентов (в этом интервале существенную роль играют неучтенные элементы валового накопления и погрешности), то в число устойчивых доноров попадает 21 регион, а в перечень устойчивых реципиентов – 32 региона (8, с.12). При этом в зоне неопределенности оказываются 26 регионов. В составе регионов-доноров, выделяемых по указанному правилу, находится большинство тех регионов, которые не получают трансферты из Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации и по этому признаку считаются “донорами”. Это Башкортостан и Татарстан, Красноярский край, Самарская, Свердловская и Тюменская области. В группу регионов-реципиентов (имеющих отношение суммы КПР и ИОК к ВРП больше 90%) попадают регионы, обычно относящиеся к отсталым и депрессивным регионам (республики Северного Кавказа и южной Сибири, ряда областей Центральной России и некоторые другие).

Как подчеркивает автор последней типологии, консолидация усилий всех исследователей проблемы экономических отношений центра и регионов может принести очень важные результаты в плане развития наших представлений о реальной дифференциации регионов, о богатых и бедных территориях, о регионах-лидерах и регионах-аутсайдерах, а главное, это даст возможность поставить, наконец, государственную региональную политику на прочную базу достоверных данных и убережет государство от необдуманных политических решений.

Таким образом, оценка региональных различий в ходе экономических реформ с помощью количественных параметров и критериев получила значительное развитие, хотя полученные результаты не могут считаться окончательными. Их задача – показать возможности и ограничения используемых методов.

Региональная политика

Государственное регулирование регионального развития, или региональная политика государства, лежит в основе всех экономических и политических преобразований в субъектах Федерации. Ее суть сегодня составляет перенос основных экономических реформ на региональный уровень, а также формирование и укрепление экономической основы для самостоятельного социально-экономического развития регионов.

Ученые отмечают стремительное официальное признание в России региональной политики за годы реформ как особой сферы государственной и общественной деятельности. Начиная с 1992 г. все экономические программы Правительства РФ (“Программа углубления экономических реформ” – 1992 г., “Развитие реформ и стабилизация российской экономики” – 1993 г., “Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 гг. – весна 1995 г.) включают разделы по региональной экономической политике. Ряд принципиальных положений закреплен в новой Конституции РФ, а также в Договоре о согласии, подписанным в 1994 г. большим числом государственных, политических, общественных, научных, коммерческих организаций. В обеих палатах Федерального собрания образованы специальные комитеты, занимающиеся региональной политикой (29).

Вместе с тем, приходится говорить и о том, что региональная политика в области задач развития пока не закреплена в виде какого-нибудь единого нормативного акта РФ. Общим документом, регламентирующим деятельность федеральных органов государственной власти в отношении политики развития регионов страны, является указ Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г., утвердивший “Основные положения региональной политики в Российской Федерации”, в которых закреплены цели и задачи региональной политики, определены направления их решения. Как показывает практика, документ не пользуется особой популярностью среди региональных лидеров, и решение большинства региональных проблем в стране опирается не на этот указ, а прежде всего на другие нормативные документы (28, с. 95).

Особенности новой региональной политики связаны с физико-географическими и историческими факторами, последствиями командно-распределительной экономики и ходом трансформации экономической и политической системы России. Она означает замену диктата центра на региональную автономию, а также формирование новых отношений государства с регионами. Другими словами, акцент в формировании конкретной экономической политики перемещается с федерального уровня на региональный, и теперь уже региональные органы власти должны самостоятельно определять приоритеты своего экономического развития в рамках единой правовой, налоговой, денежно-кредитной, инфраструктурной системы страны. Интересы территории становятся основным фактором регионального развития (18).

Некоторые авторы рассматривают процесс трансформации принципов государственного управления с 1991 г. как внутри-региональную дезинтеграцию экономической политики и полный отход от централизованного планирования (35). Это объясняется тем, что решение проблем регионального развития стало происходить в рамках двусторонних процедур и переговоров. В отличие от ранее существовавшей системы централизованной привязки территориальных проблем и проектов к общерегиональной государственной стратегии сейчас такой системы на деле не существует.

Дезинтеграции внутри страны способствуют: сокращение межрегиональных связей из-за роста транспортных тарифов, неконкурентоспособности производителей, переориентации регионов на внешние связи; усиление дифференциации рыночных условий; сбои в работе финансовой системы, что в целом не улучшает экономического положения регионов.

По мнению ряда авторов, в условиях реформирования российской экономики необходимо разумное сочетание двух подходов: регионализации и интеграции (8, 35 и др.). Регионализация предполагает учет специфики регионов, перенос ряда направлений реформ на региональный уровень, активизацию экономической деятельности на местах, разработку специальных программ реформ в регионах с особо отличающимися условиями. Интеграция предполагает развитие региона в единой системе с формированием необходимых связей между субъектами.

Как известно, региональная политика включает следующие направления: структурную, инвестиционную, финансово-кредитную, бюджетно-налоговую, внешнеэкономическую, научно-техническую и социальную политику. На региональном уровне структурная политика охватывает структуру экономики, структуру доходов и расходов, структуру потребления и накопления. Инвестиционная политика определяет источники, структуру, масштабы,

направления использования инвестиций. Финансово-кредитная политика контролирует использование государственных финансовых ресурсов, устанавливает формы и методы кредитования. Бюджетно-налоговая политика занимается региональными налогами и налоговыми льготами (их видами и ставками), формирует круг налого-плательщиков и объектов налогообложения. Внешнеэкономическая политика, как правило, ограничивается осуществлением совместных экономических проектов. Научно-техническая политика ориентируется на развитие научно-технического потенциала региона. Социальная политика включает ряд вопросов по социальной защите и социальному обеспечению. По каждому направлению региональной политики определяются свои приоритеты. Они могут быть отраслевыми, региональными, а также взаимосвязанными приоритетами федерального и регионального значения.

Основные задачи региональной политики отражаются в правительственные программах экономических реформ. Однако исследователи обращают внимание на слишком частые изменения в программных документах. Так, А.Гранберг отмечает, что анализ правительственные программы 1992-1995 гг. показывает, что цели, основные задачи, методы и формы региональной экономической политики сильно менялись. По его мнению, это не случайность, а отражение требований меняющейся политической и экономической ситуации (29). Вместе с тем, ежегодное обновление программных документов мешает проводить в жизнь новую региональную политику и не может способствовать экономическому росту в регионах.

Фактически проводимая в настоящее время региональными властями экономическая политика не имеет методики, основанной на количественных показателях и объективных критериях. По мнению специалистов, точной и своевременной информации о месте и роли региона в социально-экономической системе страны нет ни у федеральных, ни у региональных органов власти. Данные поступают с двухгодичным опозданием и существенно искажают реальную картину (18 и др.). Между тем выработка приоритетов экономической политики региона напрямую зависит не только от ясного представления о процессах, протекающих в самом регионе, но и от места, которое он занимает среди прочих регионов Федерации.

Эволюция взглядов на концепции регионального развития

В российской экономической практике самыми распространенными являются концепции поляризованного и структурно-инновационного развития регионов (20).

Главная идея поляризованного развития выражена в тезисе, что рост не происходит везде и сразу, он возникает в точках, или полюсах роста, с неодинаковой интенсивностью распространяется по различным каналам, вызывая разнообразные конечные результаты. В соответствии с этой концепцией концентрация, а затем распространение экономического роста на определенной территории связаны с про-пульсивными предприятиями, которые, в силу своих крупных размеров и принадлежности к прогрессирующим отраслям, способствуют росту других предприятий, в том числе и в других отраслях.

Сторонники концепции утверждают, что в принципе возможен подбор таких отраслей, чтобы в регионе всегда по крайней мере часть экономики испытывала подъем, поэтому целесообразно в качестве полюса роста рассматривать не какую-то отдельную точку (фирму), а взаимосвязанную совокупность предприятий и отраслей. Именно из этой идеи исходит региональная интерпретация. Теория поляризованного развития, перенесенная на уровень регионов, выглядит следующим образом.

Инвестиции, предназначенные для регионального развития, концентрируются в ограниченном числе отобранных по определенным признакам экономических объектов и географических пунктов в расчете на поляризационный эффект, который не является непосредственной целью инвестиций, но тем не менее с необходимостью следует за ним. Практика, однако, показала, что эффективность данного подхода оказалась крайне низкой. Это объясняется, прежде всего, ограниченностью ресурсов (которых не хватает не только для всей страны, но и для депрессивных регионов), а также отсутствием у некоторых районов на данном этапе объективных предпосылок ускоренного развития. Альтернатива такой политики – традиционная региональная политика “рассеянного впрыскивания капиталов”.

Как считают Ж.Мингалева и С.Ткачева, более эффективен подход, предусматривающий поляризованное развитие, когда государственные инвестиции концентрируются там, где от них ожидается большая экономическая отдача (20). Имеются в виду такие районы, в которых географическое положение, характер ресурсов благоприятствуют развитию пропульсивных

видов деятельности. В выбранном регионе определяется пункт, которому предстоит стать полюсом роста. Обычно это центр данного района или обладающий уникальным локализованным ресурсом пункт, который может впоследствии занять место старого центра. Далее помочь государства полюсу роста может осуществляться следующими путями: участие в изыскательских и проектных работах, инвестиции в инфраструктуру, льготы предпринимателям и др.

После того как уровень развития создаваемого полюса роста достигнет определенного порога, особого вмешательства государства в виде льгот и масштабных инвестиций уже не требуется. Начинают работать поляризационные эффекты и различные мультипликаторы. Полюс роста развивается за счет эндогенных факторов. Поддержка полюса роста на начальном этапе его становления со стороны государства или региональной администрации выступает лишь как катализатор процесса регионального развития, однако без этого катализатора процесс может не пойти.

Хотя теория полюсов роста возникла применительно к отсталым и депрессивным районам, проблемы других районов тоже могут решаться поляризованно. Современные варианты полюсов роста – научные парки, технополисы, предпринимательские зоны – становятся сейчас во всех развитых странах рычагом не только регионального развития, но и научно-технического, и социально-экономического, и культурного прогресса общества в целом. Однако эта концепция имеет слабые стороны.

Во-первых, для создания и стимулирования полюса роста необходимы очень большие первоначальные государственные инвестиции.

Во-вторых, как показывает опыт зарубежных стран, создание полюса роста в виде технополиса или другой организационной структуры еще не означает обязательного экономического подъема в регионе.

В-третьих, реальный рост региона в большей степени определяется спецификой его внутренней индустриальной среды, состоянием производственного потенциала и структурой составляющих его отраслей.

Кроме того, зарубежные исследования успешного экономического развития территорий не подтверждают, что обязательным условием является наличие “полюсов роста”. Более того, формирование таких полюсов на основе крупного предприятия достаточно спорно. В России, и так страдающей от чрезмерной концентрации производства, создание крупного предприятия, способного вызвать поляризационный эффект, представляется экономически неэффективным. Господство крупных компаний может неблагоприятно сказаться на гибкости и изменениях в структуре производства. Параллельно с ростом некоторых поддерживаемых отраслей приходят в упадок отрасли местной мелкой промышленности, сельского хозяйства, обостряются жилищная и транспортная проблемы, происходит перераспределение труда и капитала и в результате создаются диспропорции на региональном уровне (7).

Наконец, концепция поляризованного развития предполагает применение в области инноваций стратегии “ожидания”, которая прежде всего апеллирует к кооперации с государством и предполагает отсев продуктов с высокой степенью риска. Однако долговременное применение такой стратегии означает потерю инновационного потенциала и оказывается губительным для обеспечения экономического роста.

В структурно-инновационной теории представляется совершенно верным перенос акцента в региональном развитии с антидепрессивного на структурно-инновационный (20). Авторы концепции видят стратегическую задачу в обеспечении подъема промышленного производства и рационализации структуры материального производства региона для достижения конкурентоспособности региональной экономики. К приоритетам структурной перестройки региона отнесены: социальная переориентация производств, снижение вредного воздействия на окружающую среду, техническое перевооружение действующих предприятий, развитие производственной инфраструктуры, становление гибких производственных структур и пр.

В структурных преобразованиях выделяются два этапа. Первый обычно направлен на преодоление экономического кризиса и спада производства с целью сохранения технического потенциала (путем поддержания определенных сфер экономики или отдельных социально-напряженных регионов). На этом этапе в качестве приоритетных сфер государственной поддержки выделяются отрасли, производящие жизненно важную продукцию (топливо, продовольствие, медикаменты и др.), а также социальная сфера (жилищное строительство, здравоохранение и т.д.).

На втором этапе достигается стабилизация и постепенный экономический рост. Он предусматривает создание долговременных стимулов развития, формирование льготных условий хозяйствования для наиболее перспективных отраслей и производств (например, освоение новых источников энергии, перспективных видов синтетических материалов, производство электронной техники, средств связи, расширение выпуска специализированных предметов потребления и т.д.).

Для достижения действительно стабильного развития и создания предпосылок долговременного и непрерывного экономического роста необходимо, чтобы структурные изменения подкреплялись активизацией инновационной деятельности. Структурные изменения должны быть направлены на увеличение выпуска высокотехнологичной, научноемкой продукции при снижении удельного веса сырьевых отраслей, материалоемких и экологически вредных производств.

Говоря о структурных преобразованиях производства, рекомендуется определить место и роль в этом процессе государства. На первых этапах реформ в нашей стране преобладала точка зрения, в соответствии с которой основной акцент в преобразованиях делается на механизмах саморегуляции рынка. Поэтому структурные сдвиги в экономике происходили стихийно, путем межотраслевого перелива капитала на базе ликвидации большого количества предприятий. В результате стихийной структурной перестройки погибли многие предприятия передовых высокотехнологичных отраслей, которые отличаются большой долей рискованных вложений и длительным сроком их окупаемости. Механизм нерегулируемых российских пре-образований не берет в расчет такие предприятия. Поэтому все больше ученых и практиков высказываются за государственное регулирование структурных преобразований путем поддержки приоритетных отраслей или отдельных производств (5, 7, 20, 35). Опыт проведения реформ в регионах свидетельствует о том, что там, где преобразования проходили с участием государства, реформы прошли успешнее. Опора на государство позволила регионам реалистичнее подойти к осуществлению рыночных мероприятий (13, 20, 35).

При этом отмечается наметившийся новый этап в рыночных преобразованиях на региональном уровне. Он состоит в мобилизации резервов экономического роста в региональном масштабе. Отдельные региональные руководители считают, что нельзя пассивно ожидать, когда “сверху” представлят регионам некую идеальную модель роста. Переориентация экономических параметров и условий развития должна подталкиваться “снизу”. Государство должно быть не только партнером в поддержании рыночных отношений, но и активно формировать экономические процессы, участвовать вместе с предпринимателями в принятии важнейших экономических решений. Непременным условием является согласие с экономическими ориентирами государства всех групп населения, смягчение социального напряжения, стремление к достижению социальной справедливости.

Сейчас все большее число экономистов поддерживают позицию о нереализуемости социально-экономической политики, ориентированной на некие усредненные российские условия и показатели (16). Каждый регион по-своему уникален и неповторим и, как правило, характеризуется специфическим менталитетом. Сторонники данной позиции считают, что вскоре наше общество, в том числе и государственная власть, придет к пониманию того, что именно региональное многообразие страны выступает наиболее существенным обстоятельством специфического развития реформ в переходный период. В связи с чем более близка и понятна станет идея о том, что “скорость движения экономических преобразований в регионах не должна превышать темпы изменений менталитета населения” (16, с.10).

Специалисты отмечают и такой новый факт в развитии регионального производства, как наметившееся взаимодействие в решении насущных жизненных вопросов между регионами. Особое значение придается развитию торгово-экономических отношений и необходимости координации действий по максимальному удовлетворению спроса населения на продовольственные и непродовольственные товары. Так, в 1998 г. подписаны соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве Кабардино-Балкарской Республики практически со всеми республиками и краями Северного Кавказа, Москвой, Татарстаном (13, с.4).

По мнению специалистов, в процессе формирования регионального развития полезно использовать принципы и практику функционирования так называемых “периферийных экономик”, распространенных за рубежом. Речь идет об опыте создания рядом латиноамериканских стран локальных рынков, взаимовыгодных для всех участников. Как известно, эти страны с примерно одинаковым уровнем развития, успешно выстроившие товарный обмен друг с другом, сформировали частные сегменты мирового рынка.

Целесообразность такого рода действий подтвердили позитивные сдвиги в экономике Чили, Бразилии, Аргентины, Мексики, Перу и Уругвае (16). Отмеченное может иметь применение и в налаживании экономического сотрудничества между регионами России.

Региональная специализация и межрегиональный обмен способны вызвать цепь взаимосвязанных структурных сдвигов, направленных на рост эффективности региональных хозяйств. И такое взаимодействие уже получило разноплановое развитие в рамках региональных ассоциаций: Уральской, “Большая Волга”, “Сибирское соглашение” (16, с.14). Дальнейший процесс интеграции видится в развитии межассоциативных отношений и соглашений, что весьма положительно сказывается на развитии большинства российских регионов.

Очевидно, что выбор определенной стратегии экономического развития региона, учитывая его специфику, возможности и всесторонние связи с другими субъектами и зарубежными партнерами, имеет большое значение для стабилизации положения в регионе и создания условий достижения экономического роста. Однако главная сложность заключается не в выборе конкретных приоритетов развития, а в их устойчивом использовании в динамике как базы для оценок и обоснования вариантов экономического развития региона.

Список литературы

1. Анализ тенденций развития регионов России в 1992-1995 годах // Вопр. экономики. – М., 1996. – № 6. – С.42-77.
2. Анализ тенденций развития регионов России: Типология регионов, выводы, предложения. – М., 1996. – 802 с.
3. Байдавлетов Р. Усиление государственного регулирования – фактор повышения благосостояния населения // Экономика и управление. – Уфа, 2000. – № 1. – С.4-8.
4. Безруков В. Основные проблемы развития экономической реформы в регионах Российской Федерации // Экономист. – М., 1996. – № 4. – С.7-15.
5. Боткин О., Бадаш Х., Сапожников Н. Индустрия может пойти на подъем при государственной поддержке (анализ промышленного комплекса Удмуртии) // Экономист. – М., 1996. – № 4. – С.26-27.
6. Горохолинский А., Шамрин А. Региональный аспект инвестиционных процессов // Общество и экономика. – М., 1996. – № 6. – С.131-141.
7. Горшенина Е.В. Экономическое развитие региона: Приоритеты, механизмы, модели. – Тверь, 1999. – 160 с.
8. Гранберг А.Г. Новое измерение в экономических отношениях “Центр – регионы” / Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков. – М., 1999. – С.7-12.
9. Григорьев О., Нещадин А. Альтернативные подходы к экономической реформе в регионах // Общество и экономика. – М., 1996. – № 6. – С.112-123.
10. Гусева К. Ранжирование субъектов РФ по степени благоприятности инвестиционного климата // Вопр. экономики. – М., 1996. – № 6. – С.90-99.
11. Жандаров А., Шиллер Ф. Анализ социально-экономической ситуации в регионах России // Экономист. – М., 1995. – № 7. – С.25-28.
12. Конев Д. Проблемы институционального анализа переходной экономики. – Курган, 1999. – 79 с.
13. Коков В. Политика стабилизации и экономического роста (региональный аспект) // Экономист. – М., 1999. – № 7. – С.3-13.
14. Лавров А. Оценка региональных различий хода экономических преобразований // Общество и экономика. – М., 1996. – № 6. – С.124-130.
15. Максимова Т. Региональная инвестиционная политика: оценка потенциала и использование резервов // Рынок ценных бумаг. – М., 1999. – № 13. – С.47-51.
16. Маннапов Р. О формировании стратегии экономического развития региона (теоретический и практический аспекты) // Экономика и управление. – Уфа, 2000. – № 1. – С.9-14.
17. Маркова Н. Регионы России: итоги четырех лет экономических реформ // Экономист. – М., 1996. – № 3. – С.47-55.
18. Маркова Н., Беденков А. Социально-экономическое положение регионов России (Обзор) // Вопр. экономики. – М., 1995. – № 3. – С.121-129.
19. May B. Российские экономические реформы глазами западных критиков // Там же. – 1999. – № 11. – С. 4-47.
20. Мингалева Ж.А., Ткачева С.В. Экономический рост в регионах: пригоден ли мировой опыт для России? // ЭКО. – Новосибирск, 2000. – №3. – С.131-140.
21. Миронов В. Москва в процессе горизонтальной интеграции внутрироссийского пространства // Голос России. – М., 1999. – № 3. – С.27-28.

22. Общая экономическая теория (политэкономия) / Рос. экон. академия им. Г.В.Плеханова. – М.: Промо-Медиа, 1995. – 315 с.
23. Региональные последствия социально-экономических реформ. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 1996. – 215 с.
24. Реформы и развитие рос. экономики в 1995-1997 годах: Программа Правительства РФ // Вопр. экономики. – М., 1995. – № 4. – С.67-158.
25. Селиверстов В.Е., Бандман М.К., Гузнер С.С. Методологические основы разработки федеральной программы помоши депрессивным и отсталым районам // Регион: экономика и социология. – М., 1996. – № 1. – С.3-43.
26. Скрыпник В. Программа исследований ресурсов жизнеобеспечения народа-населения регионов России // Ресурсы регионов России. – М., 1999. – С.6-9.
27. Унтура Г.А. Неравномерность и поиск внутренних резервов развития регионов: методологический аспект // Регион: экономика и социология. – М., 1995. – №4. – С.3-23.
28. Федеральный бюджет и регионы: Опыт анализа финансовых потоков / Макушкин А., Лавров А., Богданов Л. и др.; Моск. центр Ин-та “Восток” – Запад”. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 26 с.
29. Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт: Сб. науч. тр. / РАН Сиб. отд-ние. Ин-т экономики и орг.пром. пр-ва. Сиб. междунар. центр регион. исслед.; Науч. ред. Селиверстов В.Е. – Новосибирск, 1995. – Вып. 1. – 204 с.
30. Федоров В. Роль регионов в организации инвестиций // Экономист. – М., 1999. – № 6. – С.45-65.
31. Фишер П. Прямые иностранные инвестиции для России: Стратегия возрождения промышленности. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 512 с.
32. Ханин Г. Стабилизация кризиса // ЭКО. – Новосибирск., 2000. – № 3. – С.11-50.
33. Чистяков Е., Теплухина Т. Валовой внутренний продукт регионов – субъектов РФ // Экономист. – М., 1996. – № 4. – С.16-18.
34. Шабанов И. Развитие производства – основной источник повышения уровня жизни населения // Там же. – 2000. – № 4. – С.60-68.
35. Экономическая реформа: теория и практика /Адмидин А., Быков С.В., Гудкова Е.В. и др.; Под общ.ред. Минакира П.А.. – Владивосток: Дальнаука, 1997. – 327 с.
36. Ясин Е. Поражение или отступление? // Вопр. экономики. – М., 1999. – № 2. – С. 4-28.

Н.Кононкова
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ РОССИИ
(Обзор)

**Приоритеты политики государства в области
управления территориями**

Переход к рыночной экономике, отказ от централизованного планирования, принятие новой Конституции и расширение полномочий региональных властей изменили правовой статус регионов в составе государства. В рамках Федерации утверждено равноправие с другими ее субъектами при приоритете федерального законодательства; в рамках региона – сочетание государственной системы управления регионом с внутрирегиональной системой местного самоуправления.

Отношения между субъектами Федерации и новой РФ в соответствии с Конституцией строятся на следующих принципах “правовой устойчивости”:

- добровольность объединения;
- равноправие субъектов;
- открытость РФ, предполагающая вступление новых членов;
- взаимная ответственность субъектов РФ;
- приоритет федеральных законов.

Дальнейшее совершенствование законодательной основы федеративного устройства предполагает пересмотр некоторых статей Конституции, непосредственно связанных с потребностями населения; принятие Закона “О федерации”, закрепляющего юридические и процессуальные механизмы разрешения конфликтов и противоречий; формирование субъектами своего правового статуса на основе соглашений с другими субъектами Федерации и с зарубежными партнерами; разработку специальной программы создания стабильных правовых условий для экономического и духовного возрождения областей в составе РФ (8, с.171).

Основными институтами – проводниками политики государства являются:

- центральное правительство, юрисдикция которого распространяется на территорию всей страны;
- правительства регионов, имеющих независимые от центрального правительства полномочия на части территории страны;
- местные органы управления, имеющие самостоятельные полномочия на территории более мелких административных единиц (областных, районных, сельских и т.п.);
- любые национальные власти, выполняющие какие-либо функции в сфере налогообложения и государственных расходов в пределах территории страны (11).

Первый опыт формирования нормативно-правовой базы устойчивого развития показал наличие большого количества проблем, вызванных несоответствием областного законодательства федеральным законам, а также несоблюдением правовых норм. По мнению А.Игнатьева, А.Татаркина и др., для их решения необходимо полнее использовать право законодательной инициативы и право инициирования принятия постановлений Правительством РФ с целью согласованного решения возникающих проблем. Они считают, что необходимо усилить контроль за точным исполнением Конституции РФ, Устава области, федерального и областного законодательства, норм международного права, а также более строго следить за соответствием областного законодательства федеральным законам (8, с.172).

В целях упорядочения принимаемых областных законов рекомендуется выделять приоритетные направления законодательного регулирования общественных отношений (экономика, социальная защита, охрана здоровья, контроль за качеством продуктов, борьба с преступностью и т.д.). При этом особое значение придается необходимости повысить качество экспертизы законопроектов, привлекая специалистов по конкретным областям знаний.

Для обеспечения выполнения принимаемых правовых норм государство создает или изменяет следующие организации: центральный банк, суды по торговым операциям, банковский надзор, страховой надзор, антимонопольный комитет, комиссии по ценным бумагам и биржам, налоговые администрации и т.д. Государство концентрирует усилия на создании институтов рыночной экономики, которые будут благоприятствовать экономическому росту.

Основные усилия органов государственного управления направляются на осуществление следующих мероприятий:

- обеспечение правовой базы и общественной атмосферы, способствующих эффективному функционированию рыночной системы. В данном случае речь идет о предоставлении законного статуса частным предприятиям, определении прав частной собственности, гарантировании соблюдения контрактов. Правительство устанавливает институциональные "правила игры", регулирующие отношения между предприятиями, поставщиками ресурсов и потребителями. Выполняя функции арбитра в экономических отношениях, оно выявляет случаи нечестной практики экономических агентов и применяет власть для наложения соответствующих наказаний;

- защита конкуренции, которая является основным регулирующим механизмом. Когда монополия заменяет собой конкуренцию, продавцы могут воздействовать на рынок или манипулировать на нем ценами к собственной выгоде в ущерб потребителю и обществу в целом. В данном случае институциональные функции установления контроля над монополией выполняют государственные комиссии по регулированию цен, а также органы, устанавливающие стандарты на предоставляемые услуги;

- перераспределение дохода и богатства. Рыночная система создает значительное неравенство в распределении национального продукта, поэтому задача правительства – институциональным путем уменьшить неравенство доходов через осуществление социальных выплат или через модификацию цен, устанавливаемых рыночными силами;

- корректирование распределения ресурсов с целью изменения структуры национального продукта;

- создание системы управления, способной осуществлять политику регулирования экономики (стабилизация, стимулирование занятости, борьба с инфляцией и т.д.) (11, с.5).

Трансформация органов управления на региональном уровне свидетельствует, с одной стороны, о предоставлении определенной самостоятельности субъектам Федерации, а с другой стороны, о значительном сохранении приоритетов государства. Некоторые исследователи обращают внимание на преобладание вертикальных отношений между экономическими субъектами над горизонтальными.

Так, А.Илларионов считает, что, несмотря на то, что природа экономической системы изменилась, характер проводимой властями экономической политики остался прежним (3, с.17). На смену государственному перераспределению товарных и людских ресурсов при социализме пришло государственное перераспределение финансовых ресурсов в условиях рыночной экономики. Переход к рыночной экономике сопровождается, по его мнению, не сокращением, а увеличением экономического бремени государства (3).

Формальное предоставление полномочий регионам обостряет проблему взаимоотношений органов управления на разных уровнях. Это обусловлено бурными политическими процессами переходного периода и становлением новой системы представительной и исполнительной власти на местном уровне. Медлительность высших представительных органов страны при создании правовой основы местного самоуправления порождает активизацию законотворчества в областях Федерации, стремление своими силами восполнить правовые пробелы и сгладить проявление общего политического и экономического кризиса на местах.

Тенденции развития местного самоуправления

Система местного самоуправления призвана служить противовесом диктату областных государственных органов управления на местах. Ее значение двояко: с одной стороны, она

служит проводником государственной политики на местах, а с другой, — должна решать задачи социально-экономического развития подведомственной территории и отстаивать интересы местного населения.

Стабилизация государственной власти в стране невозможна без стабилизации власти на местах, без формирования дееспособных органов местного самоуправления с предоставлением им реальной самостоятельности в управлении территориями. Создание органов местного самоуправления является конституционным правом населения, гарантированным государством. Указ Президента РФ “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации” от 9 октября 1992 г. № 1617 поставил задачу реформировать органы представительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 20 августа 1995 г. № 154-ФЗ в значительной степени устранил несогласованность ряда параллельно действующих ранее законов и подзаконных актов по вопросам структуры, компетенции и полномочий органов местного самоуправления, снял ряд важных причин конфронтации, предоставив главам районных администраций функции территориальных представителей городской администрации, наделив их полномочиями по формированию и расходованию бюджетов и внебюджетных фондов и др. (8, с.175).

Полномочия местных органов власти должны подкрепляться соответствующими финансовыми средствами. Согласно закону РФ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” (сентябрь 1997 г.), передача полномочий на нижестоящий уровень должна сопровождаться и передачей финансовых средств. Однако практика показывает, что это происходит далеко не всегда. Более того, не существует пока строгих правил, позволяющих однозначно определять, за каким уровнем бюджетной системы следует закрепить те или иные полномочия в каждом конкретном случае и в каждом регионе (9).

Отсутствие должной правовой основы формирования и функционирования местных органов власти приводит к серьезным противоречиям во взаимоотношениях местных властей как по вертикали – с вышестоящими органами, так и по горизонтали – между местной представительной и исполнительной ветвями власти. Потеря соответствующего положения (имиджа) лишает местные органы поддержки со стороны прогрессивных движений, предпринимателей и граждан. Нередко “внутриструктурные” распри становятся причиной ситуации, когда население составляет оппозицию местным властям, демонстрирует иждивенческие настроения, бойкотирует выборы.

Прослеживая процесс становления отечественной системы местного самоуправления, можно сказать, что законодательные акты РФ последовательно закрепляли различные и нередко противоречивые правовые акты и нормы. Одновременно с этим на местах зачастую принимались, реализовывались и не находили правового противовеса решения, практически блокирующие переход к рыночной экономике (8, с.174).

Фактором, в значительной мере усиливающим горизонтальные конфликты, является нестабильность общеполитического и общекономического положения в стране. Другим, не менее значимым фактором, выступает стремление территорий к максимальной самостоятельности. Пресловутая “экономическая суверенизация” провоцирует нарастание противоречий между центром и местами. Складывающаяся ситуация вредна обоюдно – как для властных структур, так и для товаропроизводителей. Однако, учитывая еще сравнительно небольшие сроки перехода страны к рыночной системе хозяйствования, можно считать, что такая практика итеративного приближения к истине в определенной степени объективна для России (там же).

В этих условиях территории продолжают “выбивать” свою часть из общего дохода, причем в отношении как финансовых средств, так и владения муниципальной собственностью, которой по-прежнему распоряжаются федеральные власти. Поэтому экономическая основа местных бюджетов сформирована главным образом за счет социальных, убыточных объектов.

По мнению ряда авторов, основу формирования местных бюджетов должны представлять налоги на землю, природные ресурсы и недвижимость, и это должно быть закреплено законодательно. Реальное решение вопросов разделения налоговых источников между центром и местами владения собственностью требует реорганизации бюджетно-налоговой системы страны, принятия земельного, водного и других кодексов в сфере природопользования (8).

Наиболее остро проблема взаимоотношений органов власти в региональном разрезе проявляется во взаимоотношении бюджетов разных уровней и выступает в виде бюджетного

федерализма особого типа (переговорный характер, множественность межбюджетных потоков и т.д.), который будет рассмотрен ниже.

Именно нерешенность вопроса разграничения полномочий между “верхами” и “низами” государственного управления привела к тому, что большинство регионов, с одной стороны, совершенно не в состоянии самостоятельно себя экономически обеспечить, а с другой – многие из них, уже не надеясь на помощь федерального центра, стремятся выйти из-под его экономической и политической опеки, угрожая выходом из состава федерации. Решение проблемы некоторые исследователи связывают с реорганизацией системы управления на подлинно федеративных началах. Воплощение в жизнь принципов подлинного федерализма, включающих в себя равноправие, равенство всех субъектов, разделение полномочий между ними и федеральным центром при осуществлении взаимного контроля – это серьезная гарантия достижения стабилизации в России (2).

Бюджетный федерализм в России

В федеративных государствах проблема внутренней сбалансированности бюджетной системы и взаимодействия между бюджетами различных уровней выступает в виде бюджетного федерализма. В России эта проблема стала актуальной в связи с отказом от унитарного бюджетного устройства, характерного для социалистической экономики. Ее острота связана с тем, что от того, как пойдет дальше реформа межбюджетных отношений, во многом зависит целостность всей страны (6).

Основной принцип федерализма состоит в существовании двух уровней власти, каждый из которых обладает правом принятия решений в пределах своей компетенции, располагая при этом определенными политическими и экономическими ресурсами. Экономической редакцией федерализма является двухуровневый характер распределения общественных благ (4). Часть таковых предоставляется без ограничений, то есть на условиях гражданства (оборона, охрана порядка, социальное обеспечение и т.д.), их финансовое покрытие осуществляется либо трансфертами федерального бюджета, либо доходами государственного сектора на местах. Другая часть общественных благ предоставляется региональной властью и проистекает из его возможностей. Соответственно строится федеративная система институтов экономической и политической власти.

Классическая форма федерализма фиксирует в институтах власти исторически сложившиеся этнокультурные, политические, хозяйственные особенности регионов. Баланс ограничений и стимулов в отношениях федерального центра с регионами, как правило, стабилен и покоится на принципе равенства всех субъектов Федерации, особенно в вопросах формирования и распределения средств федерального бюджета. Указанный принцип разделения властных функций обеспечивает конституционное единство страны и предоставляет свободу хозяйственного и культурного развития регионов.

Однако российский федерализм существенно отличается от классической модели (4, 7, 10). Сложившаяся административно-политическая структура страны представляет собой продукт целенаправленной политики децентрализации государственной власти, рассматриваемой как часть общего процесса демократизации общества. Одновременно она несет в себе дурную наследственность декларативного устройства РСФСР, с той лишь разницей, что распространяет принцип федерализма с национальных образований на все края и области. Современный российский федерализм, пишет Д.Конев, есть результат бюрократической инновации, а не научно обоснованного государственного строительства (4, с.70).

Реформирование централизованной и унитарной бюджетной системы РФ началось в 1991 г., когда были принятые законы о бюджетном устройстве и основах налоговой системы. В 1991-1993 гг. в условиях острого политического и экономического кризисов реформирование бюджетных взаимоотношений вышло за рамки законодательного регулирования и происходило в значительной степени стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями федеральных и региональных политических элит.

Тем не менее федеральные власти в этот период в целом стремились усилить бюджетную самостоятельность регионов и децентрализацию налогово-бюджетной системы России. Однако процесс реформ отличали слабая управляемость, отсутствие целостной концепции, уступки федерального центра давлению регионов, что привело к усилению дисбаланса между уровнями бюджетной системы. Период нестабильности в основном закончился к концу 1993 г. с

принятием новой Конституции России и передачей больших полномочий региональным властям (10).

В последующие годы создавались предпосылки для радикального улучшения механизма межбюджетных отношений. Практика свидетельствует о том, что механизм регулирования отношений между уровнями бюджетной системы пока дает сбои. Их причины неоднозначны и разнообразны в различных регионах. С одной стороны, имеются объективные факторы, усложняющие укоренение принципов бюджетного федерализма (неравномерное размещение налогового потенциала, несоответствие реального финансово-экономического потенциала многих регионов их политическому статусу и т.д.). С другой стороны, федеральные власти оказались заложниками неравномерного развития регионов.

Таким образом, классическая модель федерализма, опирающаяся на равенство субъектов в отношениях с центром, в России оказалась совершенно неприемлемой. Различия в экономическом развитии регионов столь огромны, что сбалансированная по ограничениям и выгодам институциональная матрица оказалась дискриминационной для субъектов с моноотраслевой военной экономикой, преимущественным развитием агрокомплекса, слабой обеспеченностью природными ресурсами или комбинацией указанных факторов. Уровень хозяйственной и культурной свободы, предоставляемый системой традиционного федерализма, для большинства регионов России не обеспечен ресурсно.

Для современной российской действительности правомернее говорить об особенностях межрегиональной и даже внутренней социально-экономической асимметрии. И пока сохраняется фактическое неравноправие субъектов Федерации, бюджетная система России будет “сопротивляться” попыткам перейти от индивидуально-договорных к расчетно-нормативным методам регулирования межбюджетных отношений (10).

Характеристика межбюджетных отношений определяется способом регулирования доходной базы бюджетов и реализованной в данной стране схемой межбюджетных трансфертов. Опыт развитых стран показывает, что применяются различные подходы к распределению налогов между бюджетами разных уровней государственного устройства. В Российской Федерации до настоящего времени реализуется вариант механизма обеспечения сбалансированности бюджетной системы, имеющий некоторые параллели с немецким. Он заключается в закреплении за федеральной властью регулирования доходной базы бюджетов всех уровней и формировании механизма трансфертов (из федерального в региональные). Фактическим функционированием системы трансфертов недовольны очень многие региональные руководители. Федеральное правительство из года в год обещает исправить положение, улучшить систему.

Как отмечается в литературе, все правительственные методики расчетов не имеют законодательной силы, поэтому при обсуждении бюджета конкретные размеры трансфертов устанавливаются фактически в результате торга между федеральным правительством, депутатами и регионами (6). Это накладывается на более общую проблему – проблему сложившегося неравенства экономических прав и возможностей субъектов Федерации, стремящихся установить индивидуальные отношения с центральной властью.

Нередко явочным путем региональные органы управления присваивают себе дополнительные полномочия либо выбивают их, используя политическую конъюнктуру. Все чаще встречаются факты неперечисления положенных налогов в федеральный бюджет. Не снижается фактическое неравенство территорий при формировании доходной части бюджета, а также в распределении субвенций и трансфертов. Хотя Конституция РФ закрепляет равенство субъектов Федерации во взаимоотношениях с Центром, на практике сложился механизм предоставления некоторым из них различных льгот и привилегий. В частности, Карелии придан статус региона Крайнего Севера и разрешено оставлять на своей территории 90% собираемых налогов (6, с.59).

Попытки некоторых регионов добиться особых отношений с Центром способны разрушить бюджетную систему страны. В этом плане интерес может представлять история с проектом так называемого тверского эксперимента. Тверские власти представили на рассмотрение в Госдуму законопроект “Об экономическом эксперименте в Тверской области”. Суть эксперимента сводилась к тому, чтобы ввести одноканальную систему перечисления средств в федеральный бюджет. Предполагалось, что область будет выступать как единый плательщик, а сумма налогов должна рассчитываться исходя из совокупного объема поступлений с территории области в федеральный бюджет в предшествующем году. При этом

тврские власти говорили о необходимости иметь собственное налоговое законодательство, основанное на дифференцированном подходе к каждому налогоплательщику (6).

Нетрудно заметить, что данный вариант регулирования доходной базы бюджетов утверждает принципы феодального хозяйствования, а финансовые отношения территории с центральной властью ограничивают своеобразным оброком.

Еще одна проблема в бюджетных отношениях между Центром и регионами связана с множественностью видов межбюджетных потоков и как следствие малая транспарентность объемов и направлений перечисляемых средств. Так, в настоящее время кроме трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов для компенсации расходов региональных и местных бюджетов средства выделяются еще по 14 программам федерального бюджета (в том числе поддержки депрессивных регионов, финансирования северного завоза, целевым программам по развитию регионов и др.) (6, с.59). Подобная ситуация во многом объясняется экономической и финансовой неоднородностью субъектов РФ. Поэтому не случайны мнения представителей регионов о нерациональности распределения доходных источников. Большой объем перераспределяемых финансовых потоков создает предпосылки для обострения противоречий между федеральными и региональными властями, ведет к увеличению сроков прохождения средств налогоплательщиков к получателям денег из бюджета. По многочисленным оценкам экспертов, ныне действующий механизм финансовой помощи ориентирован на обеспечение баланса между доходами и расходами каждого территориального бюджета, даже если этот баланс культивирует иждивенчество и подавляет инициативу в поиске дополнительных финансовых ресурсов.

Требует своего решения и такая проблема межбюджетных отношений, которая связана с необходимостью законодательного закрепления формулы расчета помощи регионам, обеспечивающей относительную справедливость (при всей нечеткости и приблизительности данного критерия) механизма распределения финансовых ресурсов. Один из обсуждаемых вариантов решения проблемы – переход к нормативному принципу планирования сумм трансфертов из федерального бюджета в региональные. При этом создается единая система нормативов социальной обеспеченности населения, дифференцированная в зависимости от специфики региона.

Некоторые исследователи считают, что модель кооперативного или “переговорного” федерализма, сложившаяся в пореформенной России, была предопределена централизованным размещением производительных сил и административным делением страны (4, 7). Эта модель находится в очевидном противоречии с центральной идеей федерального государства – разделением властных функций и сфер деятельности между правительствами двух уровней, каждое из которых независимо функционирует в своей сфере полномочий.

Действительно, различие экономического потенциала регионов подрывает идею их политического равенства перед федеральным Центром. Уровень предоставления общественных благ в экономически благоприятных регионах выше по обоим уровням их распределения – за счет собственных ресурсов и трансфертов. Переговорная сила регионов-доноров позволяет добиваться определенных преимуществ в формировании и распределении налоговых средств, средств от использования государственного имущества и природных ресурсов. В них быстрее формируются институты рыночной власти, заметна тенденция к большей экономической и политической автономии и хозяйственной экспансии.

Наоборот, регионы-реципиенты заинтересованы в установлении более тесных отношений с федеральным Центром и установлении более жесткого режима для регионов, получающих разные виды экономической ренты. Структура органов управления в слабых регионах более централизована и ориентирована на распределение средств, поступающих извне. По причине дефицита ресурсов здесь обычны меры по защите собственного потребительского рынка даже антиконституционными средствами. Дисбаланс ограничений и стимулов, заложенный в системе “переговорного федерализма”, делает предметом борьбы правовые нормы. Местное законодательство почти всех субъектов России нарушает единое конституционное пространство (4, с.72). Фактически в рамках одного государства существуют различные виды региональных институциональных режимов.

Бюджетный дефицит и неспособность федеральной власти выполнить собственную часть обязательств даже по двусторонним договорам порождает тенденцию к дальнейшему обособлению регионов. Дело не только в прямых финансовых обязательствах, государство не может гарантировать выполнение своих элементарных функций по правовой и социальной защите населения. Отсутствие четких правил, регламентирующих распределение ресурсов,

полномочий и ответственности между центром и регионами, отмечает Л.Полищук, ведет к утрате контроля над макроэкономическими процессами, межрегиональному неравенству и неэффективному распределению ресурсов. Практика “переговорного федерализма” наносит безусловный урон устойчивости конституционного строя России (7) и способствует явному нарушению принципа разделения властей – губернаторы принимают (или не принимают) законы, исходя из собственных интересов.

Проблему укрепления Федерации и взаимоотношений с регионами, над которой Кремль бьется все годы реформ, новый президент намерен решить “революционной реформой всей системы власти в России” (1, с.53).

Новый Указ Президента “О полномочном представителе президента РФ в федеральном округе” от 13 мая 2000 г. свидетельствует о начале реорганизации института представителей в регионах (5). В соответствии с этим указом создано семь федеральных округов во главе с представителями президента. Новая система деления страны должна вывести территориальные органы федеральной власти из-под контроля региональных властей и подчинить непосредственно центру. Наступление на региональные элиты будет вестись по двум направлениям. Во-первых, территориальные органы федеральных ведомств, контролируемые региональными лидерами, выводятся из-под их опеки. Во-вторых, усиливается надзор за губернаторами. Реализовывать задуманное будут представители президента в федеральных округах.

Полномочия, которыми президент наделил своих представителей, существенно ограничивают возможности губернаторов. Последние не только отдаляются физически от территориальных органов, но и приобретают в лице представителей президента совершенно ненужных посредников. По мнению экспертов, реорганизация института представителей в регионах – лишь начало. Следующими шагами станет изменение принципа формирования Совета Федерации и создание механизма отстранения губернаторов от должности. Принятие закона об отзыве губернатора позволит центру избавляться от неугодных даже без привлечения к уголовной ответственности: будет достаточно несоответствия региональных нормативных актов федеральным. В этом случае уязвимы будут все без исключения регионы, “неряшливые в вопросах законодательства”(5, с.2). Таким образом законодательство всех регионов предполагается привести в строгое соответствие с федеральными правовыми нормами.

Разделение территории России на семь федеральных округов порождает целый ряд вопросов, относящихся прежде всего к сфере бюджетных отношений. Так, установленные округа оказываются очень различными по бюджетному потенциалу. По данным И.Нагорных, в России сейчас 71 регион, получающий помошь из федерального фонда трансфертов, и 18 регионов (так называемых доноров), обходящихся без этой помощи (5, с.2). Уральский федеральный округ, например, фактически состоит из регионов-доноров, то есть является самым богатым и независимым от центра. Другие округа могут объединять преимущественно реципиентов. Подобное неравенство может провоцировать сепаратистские настроения.

Угроза сепаратизма возникает и в связи с распределением властных полномочий в хозяйственной сфере. Как отмечает директор института региональных проблем М.Дианов, если предоставить представителям президента распорядительные функции относительно хозяйственной жизни регионов, может возникнуть напряжение в треугольнике президент – правительство – губернатор (1). Излишнее могущество наместников может затруднить процесс управления округами.

Проблемы управления при новом делении на округа усугубляются также тем, что они территориально не совпадают с региональными экономическими ассоциациями, которых у нас 12, причем формировались они исходя из определенной экономической логики.

В качестве положительного момента изменения системы управления эксперты отмечают перспективу уменьшения армии федеральных чиновников в регионах (в каждом из которых сегодня представлены от 40 до 50 центральных министерств и ведомств), а следовательно, и снижение управленических расходов (1).

Перспективы реализации реформы управления, с которыми выступил В.Путин, в настоящее время недостаточно очевидны. Существуют сомнения относительно соответствия предлагаемых им новаций Конституции РФ. Противоречие наблюдается хотя бы в тех частях, которые трактуют независимость друг от друга ветвей власти и местного самоуправления (1).

Что касается последствий реформ для системы межбюджетных отношений, то здесь также далеко не все ясно. Пока же, учитывая высокую степень неоднородности субъектов Федерации, можно говорить о целесообразности развивать модель бюджетных отношений,

схожей с американской, которая закрепляет за регионами регулирование самостоятельных доходных источников из бюджетов (6).

Список литературы

1. Архангельская Н. Вертикальная Россия // Эксперт. – М., 2000. – № 19. – С.53-56.
2. Горшков А. Федерализм – выход из тупика // Голос России. – М., 1999. – № 3. – С.33-35.
3. Илларионов А. Как заработать 100 триллионов долларов // Эксперт. – М., 2000. – № 8. – С.14-18.
4. Конев Д. Проблемы институционального анализа переходной экономики. – Курган: ГИПП Зауралье, 1999. – 80 с.
5. Нагорных И. В России началась перестройка // Коммерсантъ. – М., 2000. – 16 мая. – С.1, 2.
6. Основные тенденции трансформации экономических систем и практика России / Под ред. Осьмовой М. – М.: ТЕИС, 1999. – 100 с.
7. Полищук Л. Российская модель переговорного федерализма // Вопр. экономики. – М., 1998. – № 6. – С.
8. Региональные последствия социально-экономических реформ. – Екатеринбург: Ин-т экономики УрО РАН, 1996. – 215 с.
9. Сабуров Е., Типенко Н., Черняховский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения // Вопр. экономики. – М., 2000. – № 1. – С.56-70.
10. Федерализм и региональная политика: Проблемы России и зарубежный опыт: Сб. науч. тр. / РАН Сиб. отд-ние. Ин-т экономики и орг. пр-ва; Науч. ред. Селиверстов В.Е. – Новосибирск, 1995. – Вып. 1. – 204 с.
11. Школяр Н.А. Бюджетное управление: Учебное пособие для студентов бакалавриата, специализирующихся в области государственного регулирования экономики и финансов. – М.: Изд-во РУДН, 1999. – 49 с.

Е.Е.Луцкая
РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРИВАТИЗАЦИИ
И УПРАВЛЕНИЯ СОБСТВЕННОСТЬЮ В РОССИИ
(Обзор)

Процессы реформирования экономических отношений и федеративного устройства России породили множество проблем, относящихся к преобразованию системы государственного управления хозяйственным комплексом регионов.

В данном обзоре обобщена экономическая литература последних лет по проблемам приватизации и управления собственностью в субъектах Федерации.

Сущностные характеристики регионального хозяйства находят свое выражение в единстве стержневых категорий: экономический потенциал территории – собственность – экономические интересы. Природно-экологический, ресурсно-производственный и прочий потенциал являются материальной основой хозяйствования и объектом управления. Собственность как центральная категория этого единства соединяет в себе и материальную субстанцию (имущественная сторона), и форму экономических отношений по поводу владения имуществом. Сам факт присвоения той или иной части национального имущества, его закрепление в руках определенного юридического или физического лица порождает переплетение коренных экономических интересов различных субъектов хозяйствования, общественных групп и населения данной территории. Поэтому собственность и обусловленные ею интересы являются основой экономической организации общества и государственного управления.

Реформа отношений собственности в России проводилась главным образом через широкомасштабную и относительно быструю приватизацию. За период 1991-1996 гг. доля частного сектора в промышленности страны (включая совместные предприятия и предприятия, находящиеся в смешанной, частно-государственной форме собственности) возросла с 15 до 72%. Этот показатель оказался выше, чем во многих развитых странах, таких, как Франция, Япония, Испания, где государственные компании еще играют важную роль в экономике.

Доли полностью частных предприятий в совокупном промышленном выпуске и занятости в 1996 г. были равны соответственно 22% (1994: 15%) и 26% (1994: 23%) (9, с.262).

Юридическая основа приватизации в России была заложена в 1991-1992 гг. с принятием “Закона о приватизации” и Основных положений программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ. На протяжении всего периода массовой приватизации для экономической политики федерального уровня была характерна тенденция к расширению объема прав принятия решений, делегированных местным органам власти. Это было подтверждено, в частности, Законом РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления” (август 1995 г.), который возлагает на местные органы полномочия по определению порядка и условий приватизации муниципальной собственности. Доходы от приватизации, согласно этому закону, поступают в местный бюджет.

Итоги приватизации

Современная система собственности в отдельных регионах страны во многом имеет схожие черты, обусловленные общероссийской программой массовой приватизации, реализованной в первой половине 90-х годов. Эта программа изначально строилась по единой для всех регионов схеме.

Последствия приватизации (в плане эффективности функционирования экономики страны и регионов) условно подразделяются на положительные и отрицательные. К положительным относятся следующие.

Произошли существенные изменения в структуре собственности: устранина монополия госсобственности в народном хозяйстве, заложены основы рыночной экономики многоукладного типа. Большая часть производимых товаров и услуг (в среднем по регионам 70-80%) создается в настоящее время в негосударственном секторе экономики.

Была создана основа для конкуренции различных форм собственности в большинстве отраслей, что повлияло на снижение темпов роста цен на многие потребительские товары.

У предприятий появилась возможность использовать имущество, в том числе и землю, в коммерческих целях. Рынок недвижимости приобрел более цивилизованные рамки.

Получил развитие рынок ценных бумаг, который стал важным каналом привлечения инвестиций в экономику регионов, а также каналом перераспределения капитала. Эффективность этого рынка пока подвергается сомнению, поскольку он функционирует в большинстве случаев в отрыве от эмитента и охватывает в основном спекулятивные операции.

Предприятия стали самостоятельно принимать решения о реорганизации, объединении, разукрупнении своих производств. В результате в рамках создаваемых финансово-промышленных групп, холдингов, других видов объединений предприятий начали концентрироваться финансовые ресурсы региона, которые можно использовать для решения местных проблем (7, 1).

Наряду с положительными отмечаются и отрицательные экономические последствия процесса преобразования собственности.

Результатом первого (чекового) этапа приватизации стало такое распределение собственности в рамках созданных акционерных обществ, при котором значительная часть предприятий оказалась под контролем директората и менеджеров. Собственность не сосредоточивалась в руках стратегических собственников. Если какая-то концентрация и имела место, то, как правило, на базе спекулятивного, а не производительного капитала. Таким образом, приватизация не обеспечила передачу предприятий в руки эффективных собственников и не способствовала повышению эффективности экономики.

Процесс приватизации не сопровождался другими важными элементами экономической политики – структурными реформами и мерами по макроэкономической стабилизации. Реорганизация собственности проводилась в условиях изъятия финансов у предприятий, при этом большая часть средств от приватизации уходила на федеральный уровень и не возвращалась к субъектам Федерации. В результате приватизация не стала инструментом экономического роста, не привела к инвестированию средств в производство как ключевой фазе воспроизводственного процесса. Более того, она способствовала спаду производства.

Отставание законодательного процесса (отсутствие в течение почти четырех лет законов “Об акционерных обществах”, “О рынке ценных бумаг”, “О несостоятельности предприятий”), противоречивость многих законов привели к резкому усилению криминализации экономики. Снижение возможностей государства как собственника и распорядителя имущества, закрепленного за госпредприятиями, способствовало развитию криминального и теневого бизнеса, выкачиванию государственных ресурсов представителями менеджмента и частного сектора.

Поскольку в программе приватизации не были учтены особенности убыточных и малорентабельных предприятий (в частности, не были разработаны нормативные акты, обеспечивающие бесплатную передачу неликвидного имущества новому собственнику на определенных условиях), большинство этих предприятий прекратило свое существование.

В ходе приватизации не была решена задача привлечения в российскую экономику иностранных инвестиций.

Важнейшая часть государственной собственности – собственность субъектов Федерации, составляющая основу экономической самостоятельности региона, была сформирована по остаточному принципу. Недостаточный учет интересов субъектов Федерации в процессе разгосударствления собственности оказал негативное влияние на возможности государственного управления экономикой на региональном уровне, способствовал определенной потере управляемости хозяйством (1, 3, 7).

Приватизация не способствовала повышению эффективности функционирования экономики также и потому, что она не сопровождалась принципиальными институциональными преобразованиями. Мировой опыт свидетельствует, что рыночная экономическая система – это

не только разные формы собственности, но и соответствующее законодательство, банковская система, судебная власть, высокий уровень информатизации, особая система подготовки руководителей и специалистов. В течение почти всего предшествующего периода приватизации на решение этих проблем не обращалось внимания. Анализ работы российских предприятий всех форм собственности показывает, что они не могут реализовать свой потенциал при существующей налоговой политике, антимонопольном законодательстве, криминализации экономики и многих других факторах (6).

Особого рассмотрения заслуживают результаты приватизации крупных предприятий в капиталоемких отраслях обрабатывающей промышленности. Один из парадоксов российских реформ заключается в том, что приватизация в этих отраслях привела к консервации неконкурентной и неэффективной промышленной структуры. Причина этого кроется в недостатках избранной модели ваучерной приватизации, приведшей к существенному распылению собственности.

Размытая структура собственности достаточно быстро была преодолена в группе сырьевых и перерабатывающих отраслей (топливно-энергетический комплекс, металлургия, химия и т.п.), поскольку контроль за этими предприятиями сулил колоссальные доходы, базирующиеся на исторически сложившейся разнице между внутренними и мировыми ценами. Концентрация собственности имела место также в некапиталоемком секторе обрабатывающей промышленности (пищевая и легкая промышленность, производство стройматериалов), где потенциально высокая отдача обеспечивалась за счет быстрого оборота капитала при поставках на внутренний рынок.

Предприятия капиталоемких высокотехнологичных отраслей с длинным производственным циклом, неконкурентоспособные не только на внешнем, но и на внутреннем рынке, оказались наименее привлекательными для реальных собственников. Процесс консолидации распыленных пакетов акций на этих предприятиях не завершился до сих пор; на смену государству не пришел какой-либо иной собственник, способный инициировать внутренние реформы. Текущий контроль за подобными предприятиями, как правило, до сих пор остается в руках старых директоров.

В этой связи экономисты обращают внимание на тенденцию возвращения государства в качестве собственника на крупные предприятия капиталоемких отраслей. Так, А.Яковлев, ссылаясь на недавнюю фактическую национализацию таких предприятий, как КамАЗ и АНТК им. Туполева, считает отмеченную тенденцию вполне объективной (10, с.8).

Как считают Р.Н.Евстигнеев, М.А.Дерябина и другие авторы монографии “Развитие экономических отношений “центр-территория в России”, влияние приватизации на экономическую систему страны в целом и ее регионов могло бы быть другим, если бы были учтены основные экономические и политические факторы развития регионов.

Изменение формы собственности проводилось без учета характерных для большинства регионов “требований”. А именно: изменение должно проводиться путем последовательных преобразований, без резких сдвигов и навязываемых сверху кампаний; участники приватизационного процесса должны иметь равные стартовые условия в приобретении средств производства; сроки приватизации не должны определяться в форме “плановых заданий”, недопустимы директивы в виде процентных норм приватизации; трудовой коллектив должен иметь приоритет в полном или частичном выкупе предприятий в зависимости от объема основных фондов (6, с.27).

Унитарная и излишне централизованная модель российской приватизации прямо противоречила названным требованиям: она проводилась в форме широкомасштабной кампании, практически без учета реальной стоимости продаваемых основных фондов, приводила к ухудшению управления и спаду производства на многих предприятиях.

Реформа в России проводилась согласно законам и нормативным актам, предполагавшим разграничение государственной собственности на федеральную и субфедеральную и выделение в качестве самостоятельной формы собственности муниципальных образований. Однако, как отмечают авторы вышеназванной монографии, все федеральные программы приватизации, порядок и формы ее проведения разрабатывались исключительно силами центральных органов федерального уровня, которые практически не учитывали особенности и интересы регионов. Сверхвысокая централизация процесса приватизации привела к ослаблению государственного управления экономикой и контроля за использованием имущества.

Вместе с тем именно в регионах по мере возможности и готовности властей корректировались такие недостатки унитарной модели, как отсутствие реструктурирования на

предприятиях финансов и производства, крайне слабая защищенность прав акционеров, неразвитость системы корпоративного управления.

Как было отмечено выше, в результате разгосударствления и приватизации предприятий в регионах страны сложилась весьма сложная структура собственности. Основными типами собственности являются следующие: государственная, общественных организаций, частная, смешанная (российская и с участием иностранного капитала).

Государственная собственность региона подразделяется на три категории: федеральная, субфедеральная и муниципальная. Согласно законодательным и нормативным актам, принятым в начальный период разгосударствления собственности, границы, разделяющие эти три категории, довольно подвижны.

К объектам исключительно федеральной собственности отнесены такие, которые составляют основу национального богатства и необходимы для функционирования федеральных органов власти и управления, решения общероссийских задач, обеспечения обороны страны и др.

К муниципальной собственности в соответствии с принципами функционального назначения и территориальной принадлежности отнесены: вневедомственный жилой и нежилой фонд и организации, вместе с обслуживающими его предприятиями инженерной и производственной инфраструктуры, предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, здравоохранения, народного образования, культуры и спорта.

В перечень объектов, образующих собственность областей и других субъектов Федерации (субфедеральная собственность), были включены, в основном, те предприятия, которые не вошли ни в федеральную, ни в муниципальную собственность.

В связи с большим разнообразием форм собственности рекомендуется ввести в оборот такое понятие, как “региональная система собственности”, или “региональная собственность”, которая представляет собой “всю совокупность объектов различных форм собственности, расположенных на территории региона и составляющих его экономический потенциал” (3, с.68). Важными признаками этой категории являются также принадлежность объектов собственности конкретным собственникам, расположение последних преимущественно в пределах региона. Выделение в качестве самостоятельного объекта экономического исследования всего многообразия форм собственности на территории региона будет способствовать совершенствованию процесса реформирования и управления собственностью.

Межрегиональные различия реформирования собственности в России

Существуют объективные предпосылки межрегиональных различий в содержании, темпах и глубине приватизационных процессов, обусловленных разнообразием природно-климатических зон, неравномерным распределением полезных ископаемых и материальных ресурсов, дифференцированным размещением производительных сил в России.

Уровень “большой” приватизации (промышленных предприятий) в основном определяется отраслевой структурой промышленности региона – он ниже в районах сосредоточения крупных предприятий машиностроения, угольной промышленности, добывающих отраслей. Этим, в частности, объясняется относительно невысокая доля занятых в негосударственном секторе промышленности (не более 70%) в большинстве восточных и северных регионов страны.

Имеет значение и позиция региональных властей. Например, в Ульяновской области, известной консервативностью власти, на негосударственных предприятиях в 1995 г. было занято всего 18% промышленного персонала. Низкие темпы приватизации промышленности отмечены и в национально-территориальных образованиях: практически все республики с крупным промышленным потенциалом отстают от среднероссийского уровня (70-80%), притом что по доле субфедеральной собственности в общем объеме госсобственности они значительно опережают края и области (6, с.30).

Темпы “малой” приватизации (торговля и бытовое обслуживание) в большей степени зависят от конкретной экономической позиции региональных властей, чем от структурного фактора. В этой связи вполне объясним невысокий ее уровень в таких сдержанно относящихся к реформам регионах, как Татарстан, Башкортостан, Якутия, Ульяновская область. Несколько отстают от среднероссийского уровня северные и восточные регионы, в частности из-за

объективно большой степени государственного контроля за товарными потоками. Наиболее высокий уровень “малой” приватизации достигнут в центральных регионах (6, с.31-32).

Вместе с тем было бы явным упрощением сводить причины значительной дифференциации в уровне приватизации в регионах к таким явлениям, как конформизм или оппортунизм региональных властей к политике федерального центра. В ряде регионов, особенно в национально-административных образованиях, географически удаленных от центра, задолго до начала реформы собственности сложился своего рода капитализм в рамках госсобственности. Слои местной номенклатуры келейно приватизировали способы получения доходов и распоряжения ими без смены юридических форм собственности. Это особенно характерно для торговли, небольших предприятий пищевой и легкой промышленности. Массовая приватизация начала 90-х годов представляла серьезную опасность для этих групп. Изменение характера приватизации из номенклатурно-бюрократической в открытую рыночную остается во многих регионах важной проблемой адаптации общих норм к конкретным социально-экономическим условиям.

Другим важным фактором торможения приватизации в ряде регионов, особенно в депрессивных, оказалась низкая фондово-оруженность предприятий, из-за которой суммарная стоимость ваучеров существенно превышала стоимость приватизируемого имущества госпредприятий. Так, в Дагестане совокупная стоимость государственного и муниципального имущества, подлежащего приватизации за ваучеры, составляла около 5 млрд. руб. по сравнению с номинальной стоимостью ваучеров на руках у населения – 20 млрд. руб. (6, с.33).

В регионах с высоким уровнем приватизации важной движущей силой процесса разгосударствления стал директорский корпус госпредприятий, быстро разобравшийся в том, как можно использовать унитарные нормы приватизации для вполне легитимного закрепления собственного контроля в компаниях. Обычно директорский корпус блокировался с трудовым коллективом предприятий, заручаясь его поддержкой в установлении инсайдерского контроля.

Прослеживая эволюцию взаимоотношений федерального центра и регионов по поводу контроля за региональной собственностью, некоторые исследователи подчеркивают, что контроль субъектов федерации за основными предприятиями своих регионов усилился в преддверии президентских выборов 1996 г., когда центром было принято решение о передаче части федеральной собственности субъектам Федерации в счет погашения обязательств центра перед местными бюджетами. В обмен на лояльность федеральных властей в субфедеральную собственность передавались федеральные пакеты акций наиболее привлекательных и социально значимых предприятий. Например, Новосибирская областная администрация получила 51% акций аэропорта Толмачево – одного из крупнейших авиаузлов России (6, с.34).

Дальнейшее усиление контроля региональных элит отмечалось после финансового кризиса 1998 г., чему способствовало общее ослабление федерального центра и “московских” финансовых групп. Регионализация процессов перераспределения собственности выражалась:

- в формировании региональных холдинговых структур под эгидой местных властей, например, Центральная топливная компания в Москве, Башкирская топливно-энергетическая компания, четыре холдинга во Владимирской области – в стекольной, льняной, хлопчатобумажной и оборонных отраслях;
- в попытках пересмотра результатов тех приватизационных сделок, в которых победителями оказались представители федеральных финансовых групп, других регионов и иностранные инвесторы (например, вынужденная продажа в 1995 г. концерну “Philips” 89% акций АО “Воронежские лучевые трубы” под давлением властей Воронежской области);
- в отзыве переданных в доверительное управление пакетов акций региональных предприятий (например, в 1998 г. Татарстан отозвал пакеты девяти крупных АО, находившихся в управлении зарегистрированной в Москве инвестиционной компании);
- в аннулировании новых эмиссий акций АО, менявших структуру собственности в корпорациях регионов в пользу “чужих” инвесторов (в Москве, Самаре, других областных центрах).

Особенно острые конфликты по поводу установления регионального контроля развернулись в тех субъектах Федерации, где сосредоточены предприятия нефтяной отрасли, а также экспортно-ориентированные предприятия военно-промышленного комплекса.

Притязания регионов распространяются даже на приватизированные компании, чему в немалой степени способствует расплывчатость и неполнота российского частного права. Чтобы пополнить местные бюджеты, региональные администрации не только переподчиняют себе федеральную собственность, требуют передачи в трастовое управление федеральные

контрольные пакеты, но и готовят к продаже массивы областной и муниципальной собственности.

Операции с ценными бумагами компаний все чаще используются в качестве обеспечения при решении финансовых вопросов между областными администрациями и предприятиями регионов. Так, Нижнетагильский металлургический комбинат передал в залог правительству Свердловской области блокирующий пакет акций в обмен на обязательство не возбуждать против завода процедуры банкротства и оказывать содействие в выводе предприятия из кризиса (6).

В целом финансовый кризис 1998 г. способствовал формированию принципиально новых отношений регионов с федеральным центром – регионы становятся реальными политико-экономическими центрами власти. Вырабатываемые регионами новые правила игры ставят под их полный контроль производственные, финансовые, товарные потоки. Местное законодательство, призванное закрепить эти правила, существенно отличается от федерального.

Укрепление экономической моцки регионов в ходе перераспределения прав собственности сопровождается “олигархизацией” власти, чему способствует отсутствие законченного федерального законодательства и половинчатость реформ. Конкретно это выражается в том, что благодаря институту депутатского совместительства в рамках региональных парламентов практически оформляется корпоративная уния власти и крупных олигархических группировок. Одним из самых ярких примеров развития этого процесса является Москва, власти которой активно занимаются предпринимательством и являются крупнейшим собственником на своей территории.

Во многих регионах администрация всячески поощряет передачу доли акций крупных заводов, принадлежащих федеральному центру, в региональные фонды имущества.

Весьма своеобразно положение с региональной собственностью в Красноярском крае. Администрация края выиграла в противоборстве с двумя крупнейшими российскими компаниями – “Норникелем” и КрАЗом (по вопросам управления, структуры, уплаты налогов) ценой потери контроля над ними. РАО “Норильский никель” (14-е место среди 50 наиболее прибыльных российских компаний, норма прибыли 11,9%) осуществляет финансовую деятельность через Москву и заказывает оборудование за пределами края. После двухлетней войны с администрацией за право управления экономикой края Красноярский алюминиевый завод (второе место в цветной металлургии страны, норма прибыли 19,3%) перешел к “Сибнефти” и “Сибирскому алюминию”, контролируемым соответственно крупнейшими олигархами Р.Абрамовичем и О.Дерипаской. Заключив соглашение с обоими гигантами о своевременной уплате налогов, краевая администрация добилась тем не менее наполнения своего бюджета живыми деньгами (в 1999 г. почти на 80%). Региональные власти пытаются контролировать экономику края не только путем прямого владения предприятиями. В бюджете края на 2000 г. на прямые инвестиции в реальный сектор экономики впервые выделено с учетом внебюджетных фондов 500 млн. руб. (4, с.59).

Процесс децентрализации приватизации и после-приватизационной политики в России, как отмечают Р.Евстигнеев и М.Дерябина, будет развиваться и в обозримом будущем. Государственные программы приватизации будут распространяться скорее всего только на объекты федеральной собственности, а субъекты Федерации станут в действительности самостоятельно решать вопросы собственности на своей территории (6, с.39).

Особенности приватизации в Нижегородской области

Особое внимание следует уделить рассмотрению практического опыта приватизации и управления собственностью в Нижегородской области, одной из первых вступившей на путь реформ. В Нижнем Новгороде были разработаны весьма эффективные формы приватизации, стратегия, концептуально-методические и организационные основы управления на региональном уровне.

В коллективной монографии “Нижний Новгород: нормативное пространство экономической реформы”, написанной И.П.Скляровым, А.К.Мелешкиным и др. (5), отмечается, что процесс формирования правовой базы приватизации прошел несколько этапов: 1992-1994 гг., 1995-1998 гг. и современный этап.

В 1992-1993 гг. доминирующая роль в приватизационном процессе принадлежала Советам. Был определен круг прав и обязанностей всех субъектов приватизации: трудовых коллективов, юридических и физических лиц, иностранных инвесторов; были определены также

прерогативы Комитета по управлению государственным имуществом (КУГИ), районной и областной администрации.

В процессе развития рыночных механизмов нормативная база приватизации претерпевала значительные изменения в направлении расширения сферы полномочий местной администрации, существенно изменялась также роль отдельных участников приватизации. Трудовые коллективы как экономические субъекты приватизации стали терять свою значимость. Их доля среди покупателей муниципальной собственности упала с 44% в 1993 г. до 21% в 1994 г. Юридические лица, напротив, заняли лидирующие позиции – их доля возросла соответственно с 52 до 74% (5, с.15).

Уже на этапе планирования процесса приватизации, отмечают И.П.Скляров, А.К.Мелешкин и др., были допущены существенные экономические ошибки, обусловленные скорее политической направленностью реформ. Административные методы ведения реформ подавили практически все остальные способы экономической регуляции взаимоотношений хозяйственных субъектов. Не был предусмотрен эффективный механизм разрешения хозяйственных споров (упоминание о роли арбитражных судов встречается только в документах 1995 г.); незначительное внимание уделялось деятельности аудиторских служб. Регламентация со стороны административных органов зачастую была нацелена на искусственное сужение круга покупателей.

В целом анализ взаимосвязей места и роли различных государственных органов на первом этапе приватизации свидетельствует об отсутствии в Нижнем Новгороде продуманной системы поддержки реформирования собственности. С одной стороны, большой объем корректировки нормативной базы, регламентирующей отношения с покупателями, является показателем интенсивного поиска администрацией эффективных методов управления реформами, но, с другой — показывает, что нормативная база создавалась поспешно и не всегда качественно (5, с. 18-19).

На втором этапе приватизации (1995-1998) на первое место в деятельности КУГИ выдвигаются интересы развития города. Приватизация носит теперь не характер кампании, а является частным случаем хозяйственной практики. Первостепенной ее целью становится повышение эффективности городского хозяйства. Основными приоритетами приватизации-95 явились: 1) социальная сфера (вместо прежнего “широкий слой населения”); 2) функционирование производства; 3) инвестиции (5, с.36-38).

Новая модель, которая разрабатывается в настоящее время в Нижегородской области, призвана превратить приватизацию из инструмента формального акционирования и чисто фискального средства в орудие инвестирования, согласования интересов государства и области, частного капитала и основной массы населения. Стратегия приватизации строится на принципе разделения фискальных и структурных целей. При этом рекомендуется применять следующие основные схемы приватизации.

Фискально-инвестиционная схема предполагает, что при продаже объектов госсобственности не менее 30% средств отчисляются предприятиям на инвестиционные цели, а 20% акций выделяются для продажи населению области (включая работников предприятия) со скидкой, дифференцированной в зависимости от сроков приобретения акций.

Выкуп в рассрочку с предпродажной подготовкой. На первом этапе образуется акционерное общество с 100%-ным государственным капиталом и утверждаются условия конкурса на предпродажную подготовку через доверительное управление. На втором этапе проводится конкурс на предпродажную подготовку, участники которого предлагают проекты реструктуризации предприятия. С победителем конкурса органы управления имуществом заключают договор на доверительное управление всеми акциями предприятия на период реализации проекта. Третий этап – это реализация предпринимательского проекта под контролем органов управления областной собственностью. Наконец, на четвертом этапе осуществляется оценка итогов работы предприятия и выполнения условий договора на предпродажную подготовку, включая льготную продажу части пакета акций доверительному управляющему и работникам предприятия в случае выполнения условий конкурса. При этом предприятие получает до 20% средств от приватизации, которые могут быть им использованы на инвестиции или в качестве кредита для выкупа акций работниками данного предприятия.

Земельно-инвестиционная схема предусматривает включение в уставный капитал эффективно функционирующих АО земельных участков (на которых расположены эти АО) по рыночной стоимости или капитализированной аренды этих участков на срок от 25 до 50 лет. Организуется массовая продажа акций таких АО населению и юридическим лицам. При этом

население пользуется преимущественным правом, так же, как и скидками на покупку в зависимости от сроков приобретения акций. Не менее 50% средств, поступающих от продажи акций, направляется на целевое инвестирование на предприятие.

Использование данной схемы позволяет: а) области – “разморозить” собственность на земельные участки под предприятиями; б) предприятиям – получить дополнительный инвестиционный ресурс; в) инвесторам и населению – приобрести высоколиквидные акции.

Приватизация путем выпуска ценных бумаг (инвестиционно-приватизационный заем). Продажа акций многих перспективных предприятий экономически целесообразна лишь через два-три года, когда их стоимость, согласно оценкам, может возрасти в несколько раз. С точки зрения интересов области более выгодно собирать пакеты таких акций в “корзины”, выпуская под них областные облигации. Осуществляя облигационно-приватизационные займы, область решает две ключевые задачи:

- 1) мобилизует необходимые финансовые средства для реконструкции и оздоровления предприятий в целях повышения их рыночной стоимости;
- 2) формирует достаточно надежный источник дополнительных поступлений в бюджет (2, с.34-38).

Данный механизм приватизации, по мнению С.Антуганова, позволяет не только задействовать мотивационные двигатели структурной и технологической перестройки производства, но и сделать этот процесс управляемым со стороны как федеральных, так и областных и местных органов. Государственное управление в этом случае не противоречит рыночным принципам регулирования экономики.

Анализируя характерные для Нижнего Новгорода способы приватизации, специалисты отмечают, что этот город, как пионер реформ, раньше других городов начал малую приватизацию, вследствие чего имел возможность использовать собственную модель.

Специфическими чертами Нижегородской модели малой приватизации стали два главных положения: продажа прав на аренду и ликвидация предприятий перед их продажей. Муниципалитет таким образом брал на себя пассивы предприятий, включая его долги и обязательства перед работниками, и одновременно предоставлял новому владельцу избрать более продуктивный подход к организации работы приватизированного предприятия.

Динамика применения различных способов приватизации в Нижнем Новгороде выглядит следующим образом. Первоначально в качестве практически единственного метода приватизации был избран аукцион или конкурс в форме аукционов. В 1992 г. на аукционах было продано 42% объектов, подлежащих приватизации (5, с.20). Остальные способы приватизации не использовались. Аукционы выполнили задачу по созданию условий для максимально открытого участия в продаже муниципальной собственности широких слоев покупателей. Однако серьезным недостатком этой формы приватизации было то, что вновь образованные предприятия имели возможность не брать на себя обязательств по соблюдению интересов города.

В 1993 г. органы управления стали ориентироваться в большей степени на такую форму приватизации, как закрытый тендер, посредством которого было приватизировано 34% всех муниципальных предприятий. В целом для этого года характерна несбалансированность управленческих решений, поиск наилучшего способа приватизации (5, с.22).

Во многом знаменательным явился 1994 год, когда в нижегородскую модель были внесены корректизы, исходя из приоритетов послечековой приватизации. От продажи активов ликвидированных муниципальных предприятий КУГИ перешел к продаже действующих предприятий – форме управления процессом приватизации более сложной, но позволяющей не прерывать деятельность предприятия. В этом году приоритеты приватизации трансформируются в сторону возрастания учета интересов города, а не просто создания широкого слоя собственников.

Другими важнейшими направлениями деятельности КУГИ становятся:

- создание предприятий смешанной формы собственности, осуществляющих фирменную торговлю и обслуживание населения, что позволяет сочетать приватизацию с совершенствованием городской инфраструктуры и сохранением управляемости городским хозяйством;

- передача в частную собственность объектов, право аренды которых было ранее продано на аукционе (коммерческом конкурсе);

- проведение аукционов по продаже в собственность земельных участков в городской черте под индивидуальное жилищное строительство.

Начиная с 1994 г. городская политика реформирования сферы муниципального хозяйства опирается на более сбалансированный набор способов приватизации (доля в общем количестве приватизированных предприятий): конкурсы – 28%, закрытый тендер – 15, акционирование – 29, создание предприятий смешанной формы собственности – 21%. Впервые были использованы инвестиционные торги, которые оказались, однако, малоэффективными (5, с.24).

Обобщая изменения в ходе приватизации и особенности управления этим процессом в Нижнем Новгороде за период 1992-1995 гг., И.Скляров и другие отмечают, что основная тенденция совпадает с изменением самой концепции приватизации: от политики распределения к экономическому регулированию с учетом интересов города.

Преувеличенные упования в начале реформ на рыночные рычаги регулирования сопровождались уменьшением роли управляющих государственных структур в процессе приватизации. Ориентация на формирование широкого слоя собственников соседствовала с убеждением, что создание частного сектора означает привлечение инвестиций в эту сферу, а распродажа госимущества по низким ценам даст пополнение бюджета. Однако, несмотря на то, что приватизация задумывалась как процесс рыночной природы, форсированность темпов ее проведения привела к тому, что рыночные механизмы ее управления использовались слабо. По мере того, как рассеивались иллюзии относительно привлечения инвестиций и наполнения бюджета, начались поиски компромисса между нуждами производства и бюджета, которые привели к усилению значения управления госимуществом и ходом приватизации.

Разработка системы управления собственностью на региональном уровне, по мнению некоторых авторов, в частности С.В.Антуганова (2), является основной новацией Нижегородской области в процессе реформирования экономики. Главные компоненты этой системы следующие:

- законодательное обоснование процедур перехода имущества в руки эффективных собственников и инвесторов, напри-мер, процедур банкротства и реструктуризации долгов предприятий;
- формирование квалифицированного менеджмента предприятий путем обязательного обучения и лицензирования менеджеров;
- создание из объектов субфедеральной собственности имущественных ценностей Областного залогового фонда как формы гарантий привлечения инвестиций (2, с.6).

Опыт приватизации в Нижнем Новгороде позволяет сделать вывод о том, что рациональная система организации эффективного управления должна включать в себя полный учет собственности; экономический анализ эффективности использования конкретной категории собственности; выработку оптимального управленческого решения; реализацию последнего.

Как считают специалисты, исходным пунктом разработки методологии управления объектами собственности области должно стать разграничение государственной федеральной, государственной субфедеральной и муниципальной собственности. До настоящего времени эта проблема остается нерешенной до конца, что затрудняет четкое разделение прав и полномочий органов управления федерального и областного уровней в части владения, распоряжения и пользования объектами собственности.

Управление федеральной собственностью на территории области следует рассматривать как совместное, осуществляющее как федеральными, так и областными органами на основе взаимосогласованного разделения полномочий. Возможность делегирования полномочий управления (доверительное управление) – характерная особенность управления функционированием объектов государственной формы собственности, как федеральной, так и субфедеральной. Кроме того, допускается сдача объектов госсобственности в аренду частным структурам, что способствует развитию предпринимательства при сохранении государственной собственности. Такая форма передачи управления на длительный период времени целесообразна применительно к объектам собственности, имеющим стратегическое значение для области, например, земельным участкам, недрам и т.п.

К важнейшим элементам управления собственностью С.Антуганов относит применение процедуры банкротства к неплатежеспособным предприятиям, реструктуризацию объектов госсобственности, а в некоторых случаях национализацию объектов частной, корпоративной, акционерной собственности, т.е. их переход в собственность субъекта Федерации или муниципалитета.

Что касается процедуры банкротства, то применение этого механизма в Нижегородской области при участии всех органов управления собственностью уже сказывается на

экономической ситуации и поведении хозяйствующих субъектов, способствуя структурной перестройке и оздоровлению предприятий, а также снижению уровня взаимных неплатежей. Примерами служат такие акционерные общества области, как “Завод “Красное Сормово”, “Гидроагрегат”, “Дзержинскхолод”, “Верхневолжские магистральные нефтепроводы”, “Арзамасспирт” (2, с.39).

Изложенные в данном обзоре взгляды специалистов по проблемам региональной собственности позволяют сделать вывод о неуклонном развитии тенденции к регионализации экономики в России. Однако, учитывая происходящее в настоящее время укрепление политической вертикали “центр – регионы”, можно предположить, что в ближайшем будущем будет развиваться также и контратенденция, а именно усиление экономического контроля центра за регионами, особенно в том, что касается контроля и управления госсобственностью.

Список литературы

1. Акатор Н.Б., Горбунов В.С. Управление переменами: Регион. экономика и политика после реформы собственности / Перм. гос. техн. ун-т, Регион межотрасл. центр переподготовки кадров. – Пермь, 1997. – 69 с.
2. Антиоганов С.В. Методология управления собственностью: Региональный аспект. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вят. акад. гос. службы, 1999. – 215 с.
3. Дорогов Н.И. Управление региональной собственностью: Учеб. пособие / Иван.гос. ун-т. – Иваново, 1999. – 237 с.
4. Нетреба П. Деньги из-под земли // Власть. – М., 2000. – № 15. – С.59-61.
5. Нижний Новгород: Нормативное пространство экономической реформы / Скляров И.П., Мелешкин А.К., Рыбаков В.И. и др.; Администрация Н.Новгорода. Ком. по упр. гор. имуществом, Н.-и. социол. Центр. – Н.Новгород: Изд-во Волго-Вят. акад. гос. службы, 1996. – 76 с.
6. Развитие экономических отношений “Центр-территория” в России / РАН, Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. – М.: Эпикон, 1999. – 78 с.
7. Об итогах приватизации в Российской Федерации и основных направлениях ее дальнейшего проведения // Рос. экон. журн. – М., 1999. – № 2. – С.33-41.
8. Федоров Н.В. Российская экономика на современном этапе. – М.: Гелиос АРВ, 1999. – 275 с.
9. Фишер П. Прямые иностранные инвестиции для России: Стратегия возрождения промышленности. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 512 с.
10. Яковлев А. Возвращение государства // Эксперт. – М., 2000. – 11. – 20 марта. – С. 8.

Е.А.Пехтерева
ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ В РОССИИ
(Обзор)

Становление Российской Федерации как суверенного государства дало мощный импульс развитию федералистских отношений, обеспечив трансформацию регионов в реально действующих лиц российской общественной жизни. В 1992-1993 гг. субъекты Федерации стремились к максимальной "децентрализации". Федерализм противопоставлялся прежней унитарной модели государства как стремление регионов к максимальной свободе за счет передачи им прав и ресурсов, которыми традиционно располагала центральная власть. Концепция децентрализации продвигалась как по экономическим, так и по политическим мотивам. Полный развал бюджетной системы страны после распада СССР привел к тому, что регионам необходимо было выживать собственными силами, а нарождающаяся региональная политическая элита стремилась к максимальной политической и экономической независимости от Центра. Истоценный федеральный бюджет в то время не мог противопоставить децентралистским тенденциям ничего конструктивного.

Децентрализация бюджетно-налоговой системы происходила путем заключения соглашений о долевом разделе налоговых поступлений и делегирования регионам все больших полномочий по финансированию расходов, особенно социальных, и происходила довольно быстрыми темпами.

В 1994 г. была фактически проведена реформа взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. В основу реформы были положены три принципиально новых подхода.

Во-первых, субъектам Федерации было предоставлено право в дополнение к общефедеральной ставке устанавливать свою ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты, и тем самым самостоятельно регулировать долю оставляемого на территории важнейшего общефедерального налога.

Во-вторых, предполагалось ввести единый норматив зачисления налога на добавленную стоимость в бюджеты субъектов Федерации.

В-третьих, в составе федерального бюджета был образован Фонд финансовой поддержки субъектов Федерации (ФФПР). В основу регулирования межбюджетных отношений был заложен принцип оказания финансовой помощи (трансфертов) регионам по единым для всех критериям. Вместо абсолютных сумм дотаций были утверждены рассчитанные по определенной формуле доли регионов (разделенных на "нуждающихся" и "особо нуждающихся" в поддержке) в этом фонде.

Ключевым элементом нового механизма межбюджетных отношений стал предложенный Министерством финансов метод выравнивания бюджетных доходов субъектов Федерации. Статус региона, нуждающегося в поддержке, получили субъекты Федерации, чьи бюджетные доходы (без учета поступлений из федерального бюджета) на одного человека оказывались ниже среднего по Российской Федерации.

В июле 1998 г. была принята "Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах". В этом документе главное внимание уделено вопросам реформирования системы межбюджетных трансфертов, а также межбюджетных отношений на региональном уровне. В соответствии с Концепцией в 1998 г. предполагалось провести инвентаризацию расходных полномочий федерального, региональных и местных бюджетов и регламентирующих их нормативно-правовых актов. Из-за финансового кризиса и смены правительства данная работа не была выполнена.

В 1992 г. доля расходов региональных и местных бюджетов в общей сумме бюджетных расходов Российской Федерации составляла около 24%, а в 1998 г. – уже почти 50%. Такое соотношение расходных полномочий между федеральным и региональным уровнями считается оптимальным в ряде стран с федеративным устройством. Однако стремительное развитие бюджетного федерализма в России привело к ряду негативных последствий, а именно: отсутствует четкое разграничение расходных полномочий и не урегулированы вопросы распределения доходов между бюджетами разных уровней; усиливается межрегиональная социально-экономическая дифференциация; не решены проблемы взаимоотношений региональных и муниципальных бюджетов; сохраняется нерациональная структура расходов региональных и муниципальных бюджетов; обостряется проблема бюджетных заимствований (13, с.56).

Проблемы распределения доходов между федеральным и региональными бюджетами

Распределение доходов между федеральным бюджетом и бюджетами регионов на период с 1994 по 1998 г. закреплено Законом “О федеральном бюджете на 1994 год”. Были установлены пропорции, в которых поступления от основных налогов распределялись между федеральным и региональными бюджетами, которые составили 75:25 по НДС, 37:63 – по налогу на прибыль, 50:50 – по акцизам на алкоголь, 100:0 – по акцизам на энергоносители и 0:100 – по акцизам на товары, произведенные на территории Российской Федерации. Изменения за тот период касались только подоходного налога. В 1995-1996 гг. 10% данного налога поступало в федеральный бюджет, в 1997-1998 гг. вся его сумма направлялась в бюджеты регионов. В 1999 г. доля НДС, остающаяся в бюджетах регионов, была уменьшена до 15%, в федеральный бюджет также поступал подоходный налог по ставке 3% (13, с.63).

Федеральное государство считается устойчивым, когда около 55% доходов перераспределяется через федеральный бюджет. До 1998 г. больше половины доходов поступало в региональные бюджеты. В 1995 г. они составляли около 70% консолидированных бюджетов регионов, в 1997 г. – около 60% (13, с.63).

В 1998-1999 гг. правительство целенаправленно перераспределяло доходы консолидированного бюджета в пользу федерального. В первом квартале 2000 г. это соотношение фактически составило примерно 60:40, с принятием поправок в Налоговый кодекс оно составит, по расчетам правительства, 62:38 (8).

Доходы, распределяемые на долевой основе, до настоящего времени остаются главным источником доходов регионов. Вопросы долевого распределения доходов между федеральным центром и регионами, а также проблемы закрепленных источников доходов решаются сложно и медленно. Существовали определенные трудности с обеспечением справедливого долевого распределения НДС между территориями. Повсеместно он уплачивается в одном регионе, а предъявляется к зачету в другом.

С принятием в 2000 г. поправок к Налоговому кодексу НДС и дорожные налоги будут полностью зачисляться в федеральный бюджет.

Закрепление прогрессивного подоходного налога за региональными и муниципальными бюджетами противоречит перераспределительной функции прогрессивного налогообложения. Кроме того, подоходный налог уплачивается по месту работы, хотя потребление бюджетных услуг чаще происходит по месту жительства.

Не решена пока проблема справедливого распределения налога на прибыль для предприятий, имеющих структурные подразделения. Распределение прибыли по регионам пропорционально заработной плате или основным фондам для таких предприятий уже закреплено законодательно и отражено в проекте Налогового кодекса. Однако на практике они переводят основную часть прибыли в головное предприятие или в регион, предоставляющий налоговые льготы.

Требуют решения вопросы закрепления налогов на природные ресурсы (налоги на пользование недрами и воспроизводство минерально-сырьевой базы). 80% этих налогов поступает в региональные консолидированные бюджеты. В проекте Налогового кодекса предусматривается передать их на федеральный уровень, что отвечало бы принципу социальной справедливости, поскольку природные ресурсы принадлежат всем гражданам. Такой подход скорее всего вызовет сопротивление региональных лидеров, и потребуется компромисс.

Непродуманные методы межбюджетного регулирования снижают заинтересованность регионов в увеличении на своей территории налоговых поступлений. Низкий уровень

собираемости налогов на местах повышает потребность в трансферах из регионального бюджета и может привести к росту его дефицита. Стремление регионов своими силами ограничивать этот дефицит сдерживается недостатком крупных собственных источников доходов. Е.Сабуров, Н.Типенко и А.Чернявский ставят вопрос о степени вертикальной сбалансированности системы бюджетного федерализма в России.

По мнению Е.Сабурова, Н.Типенко, А.Чернявского, бюджетная система является сбалансированной по вертикали в том случае, если расходные полномочия, закрепленные за каждым ее уровнем, в целом отвечают бюджетным ресурсам, которыми располагают соответствующие власти для исполнения этих расходных полномочий. Существуют методы, позволяющие бороться с вертикальной несбалансированностью. В частности, функции распределения доходов между уровнями бюджетной системы на долевой основе и перечисления трансфертов как с политической точки зрения, так и с позиции экономической эффективности целесообразно сохранить за региональными и местными властями. Им следует разрешить самим устанавливать налоги и сборы, поступления от которых они могут расходовать на предоставление населению наиболее нужных, с их точки зрения, услуг (13, с.64).

Неденежные расчеты. Серьезной проблемой межбюджетных отношений в регионах стало использование практики взаимозачетов в налоговых отношениях. Жесткая монетаристская политика федеральных властей в период, предшествующий финансовому кризису 1998 г., привела к увеличению бартерных расчетов в хозяйственном обороте, оттоку банковского капитала из реального сектора экономики, сокращению инвестиций в промышленность.

Несовершенный механизм предоставления регионам трансфертов заставлял регионы приспосабливаться к реальным условиям за счет неформализованных взаимозачетов, когда они вместо ожидания трансфертов из центра по согласованию с Минфином или просто самостоятельно оставляли у себя часть причитающегося федеральному бюджету НДС (источника формирования ФФПР).

После кризиса рост убытков промышленных предприятий и увеличение их взаимной задолженности перекрыли инфляционную составляющую в доходах региональных бюджетов и привели к абсолютному уменьшению размеров бюджетных поступлений. Все эти факторы вместе с обесценением рублевых активов банков и промышленных предприятий способствовали росту бюджетного дефицита. Максимальные размеры взаимных неплатежей приходятся на долю регионов, дающих основной объем поступлений в бюджетную систему России. В результате даже развитые в экономическом отношении территории демонстрируют негативную динамику формирования бюджетных доходов (7).

Невозможность собрать заложенные в бюджете доходы толкает финансовые органы к исполнению доходной части бюджета в номинальном выражении через проведение зачетов зачастую еще и по завышенной цене. Чем хуже ситуация с исполнением бюджетных обязательств, тем больше потребность в проведении региональных взаимозачетов.

Уровень дефицита бюджета таким образом искусственно снижается. Финансирование такими “доходами” расходной части бюджета фактически секвестрирует его расходы в реальном выражении, что негативно оказывается в первую очередь на финансировании социальной сферы.

По подсчетам специалистов, из-за взаимозачетов “живыми” деньгами в бюджеты регионов поступает только половина доходов (13, с. 64). Исследования финансового состояния крупнейших недоимщиков, проводившиеся налоговой инспекцией Ростовской области в 1998 г., показали, что неплатежи в территориальный бюджет обусловлены тем, что на территории региона в неденежной форме (бартер и взаимозачеты) совершается более 70% расчетов между предприятиями. Вследствие этого “живыми деньгами” в областной бюджет было перечислено только 5% выручки от реализации продукции (7, с.25).

Почти во всех регионах России доля денежных средств в бюджете едва соответствует доле оплаты труда бюджетных работников в расходах бюджета. Вместе с тем в 1998 г. во многих регионах при непогашенной задолженности по заработной плате и пособиям бюджет был сведен со значительным профицитом, что можно объяснить лишь возрастанием доли региональных доходов, полученных в неденежной форме. Очевидно, что в случае запрещения взаимозачетов резко ухудшится номинальная исполняемость бюджетов, но фактически будут выявлены масштабы реального неисполнения их расходной части.

Разграничение расходных полномочий между уровнями власти

В 1992 г. консолидированный бюджет регионов (с учетом трансфертов) характеризовался профицитом в размере 1,45% ВВП, а в 1997 г. – дефицитом в 0,49% ВВП. Разумеется, дефицит консолидированного бюджета регионов увеличится, если измерять его без учета трансфертов. Профицит без трансфертов в 1992 г. составлял всего лишь 0,04% ВВП, а в 1997 г. дефицит достиг 3,1% ВВП. В 1998 г. произошло некоторое сокращение дефицита консолидированного бюджета регионов.

Возможную причину роста дефицита бюджетов регионов исследователи видят в передаче расходных полномочий с федерального на региональный и местный уровни. Динамика дефицита субфедеральных консолидированных бюджетов в 90-е годы противоположна динамике дефицита федерального бюджета, который сократился с 21% ВВП в 1992 г. до 3,3% в 1997 г. В этот же период расходы федерального бюджета уменьшились с 40 до 20% ВВП (13, с. 68, 70).

Разграничение расходных полномочий между уровнями законодательной и исполнительной власти закреплено в российской Конституции, а также в законе РФ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Согласно Закону РФ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” (сентябрь 1997 г.), передача полномочий на нижестоящий уровень должна сопровождаться передачей и соответствующих финансовых средств. Практика показывает, что так происходит далеко не всегда. Неурегулированность вопроса о разграничении полномочий между уровнями власти приводит порой к отказу региональных или муниципальных органов управления финансировать те или иные расходы, чаще всего социальные.

Отсутствие четкости в распределении расходных полномочий, по мнению специалистов Института проблем инвестирования, во многом объясняется тем, что в законодательстве речь идет лишь о функциональных полномочиях (предоставление услуг образования, здравоохранения и т.д.). При этом, если учредители бюджетной организации – федеральные органы управления, то финансирование ведется из федерального бюджета, если учредителями являются региональные органы, то – из регионального. Социальная услуга оплачивается тем уровнем управления, на балансе которого находится организация, оказывающая данную услугу.

Кроме того, не существует строгих правил, позволяющих однозначно определить, за каким уровнем бюджетной системы следует закрепить те или иные полномочия в каждом конкретном случае и в каждом регионе. Специалисты, однако, считают, что полномочия необходимо распределять исходя из того, на каком уровне предоставление бюджетных услуг наиболее эффективно, то есть потребности налогоплательщиков удовлетворяются при наименьших издержках. Поскольку местные власти ближе к налогоплательщику, чем федеральные, эффективность предоставления бюджетных услуг, как правило, удается повысить путем передачи исполнения услуг на нижний уровень бюджетной системы. Данный принцип получил название “принцип субсидиарности”. Более высоким уровням власти следует поручать исполнение бюджетных обязанностей по тем услугам, эффект от которых распространяется на ряд нижестоящих территорий и на государство в целом (13, с. 58).

В то же время расходы на обеспечение социальной справедливости или выравнивание (перераспределение) доходов населения должно взять на себя федеральное правительство. Перераспределительная политика региональных властей может привести к нежелательным последствиям. Сказанное не означает, что функция социальной защиты не может быть поручена муниципальным властям, однако финансирование соответствующих программ, считают Е.Сабуров, Н.Типенко, А.Чернявский, должно осуществляться из федерального бюджета.

Трансферты и межбюджетные перечисления

В последние годы специалисты отмечали усиление межрегиональной социально-экономической дифференциации. В 1992-1997 гг. разрыв между максимальными и минимальными показателями региональных расходов на душу населения увеличился вдвое. В связи с этим все более актуальными становятся вопросы перераспределения средств между уровнями бюджетной системы путем оказания финансовой помощи.

За весь период становления бюджетного федерализма в России можно выделить два этапа развития механизма оказания помощи регионам – до и после 1994 г. До 1994 г.

использовалось два основных способа бюджетного регулирования: установление для регионов дифференцированных нормативов отчислений от федеральных налогов и дотации. Дифференциация нормативов сводилась к установлению различным регионам разных долей отчислений от общефедеральных налогов. Механизмы предоставления финансовой помощи не основывались на каких-либо формализованных критериях и являлись предметом согласования между федеральными и региональными органами власти, что делало их в значительной степени субъективными.

С 1994 г. для всех регионов были установлены единые нормативы отчислений от федеральных налогов. Другим важным механизмом предоставления финансовой помощи регионам стали трансферты – дотации из созданного в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). На трансферты приходится чуть больше половины общих перечислений в регионы из федерального бюджета (в 1998 г. трансферты составляли 7,5% доходов региональных бюджетов, безвозмездные перечисления – 13%). В число таких перечислений наряду с трансфертами входят дотации, субвенции, средства, перечисляемые по взаимным расчетам (13, с.59).

Трансферты стали первым и единственным механизмом предоставления финансовой помощи регионам, при котором распределение средств базируется на специальных расчетах. Источники формирования Фонда и доли регионов в нем утверждаются и принимаются ежегодно законом о федеральном бюджете. В результате трансферты являются самым объективным каналом выделения средств региональным бюджетам.

По способам расчета трансфертов неоднократно разрабатывались специальные методики. Методика, утвержденная правительством и принятая для расчета доли регионов в ФФПР на 1998 г., предполагает, что трансферты распределяются таким образом, чтобы довести среднедушевые бюджетные доходы субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение трансфертов, до одного и того же, максимально возможного при планируемом объеме ФФПР уровня. При этом используется индекс бюджетных расходов (ИБР), по которому определяется, на сколько больше бюджетных средств (в расчете на душу населения) необходимо затратить в данном регионе по сравнению с минимальными затратами по стране для обеспечения одного и того же уровня финансирования бюджетных расходов. То есть, при перечислении трансфертов используется принцип выравнивания душевых бюджетных расходов с учетом географических и климатических различий регионов.

Расчет трансфертов на 1999 г. проводился следующим образом. Сначала определялся регион с минимальным среди всех субъектов Федерации приведенным (разделенным на индекс бюджетных расходов) душевым доходом и регион, следующий за ним по значению этого показателя. Затем рассчитывалась сумма недостающих бюджету первого региона средств для доведения его приведенного душевого бюджетного дохода до уровня следующего за ним региона. Эта сумма умножалась на индекс бюджетных расходов и на численность населения региона. Полученная величина вычиталась из проектируемого объема ФФПР. Такая процедура повторялась для увеличивающегося на каждом шаге на единицу количества субъектов Федерации до тех пор, пока распределяемые трансферты не превысят планируемый объем Фонда. В итоге приведенные среднедушевые бюджетные доходы субъектов Федерации повышались до максимально возможного при заданном объеме Фонда уровня. Для дотационных регионов он становился одинаковым, но не выше, чем у регионов, не получающих трансфертов.

Такая формула расчетов не решает всех проблем. Она затрагивает только одну сторону бюджетного выравнивания – расходные потребности. Доходы оцениваются на основе фактических поступлений в “отчетном” году, что подрывает стимулы к повышению собираемости налогов. Применение заложенного в методике принципа приводит к тому, что при сокращении собственных бюджетных доходов субъект Федерации имеет больше прав на получение средств из федерального бюджета. Существующий механизм выделения трансфертов поощряет регионы к уменьшению их доходной базы. Принцип выравнивания расходов при отсутствии стимулов к увеличению собственных доходов обуславливает усиление иждивенческих настроений в регионах.

Складывается ситуация, когда десять наиболее развитых регионов обеспечивают около 70% поступлений в федеральный бюджет. Усиление дифференциации регионов по доходам ведет к необходимости увеличения объема средств, расходуемых для подтягивания регионов до среднероссийского уровня. Доля средств ФФПР, приходящаяся на 20 беднейших регионов, в 1995 г. составляла 29% (без учета трансфертов Чеченской Республики), а в 1998 г. – уже 35%.

При этом возникает сомнение в том, что в условиях слабой исполнительской дисциплины и недостаточного контроля средства трансфертов действительно используются по назначению (13, с. 59).

Безвозмездные перечисления играют разную роль в доходах регионов. Для многих регионов безвозмездные перечисления – существенная составная часть их доходов. В 1998 г. в 14 регионах они составляли более 50% бюджетных доходов, в 24 регионах – менее 10%. В наиболее развитых регионах средства, поступающие в виде безвозмездных перечислений (включая трансферты), практически не влияют на величину подушевых бюджетных расходов. Это относится к 40 регионам, характеризующимся самыми большими подушевыми бюджетными расходами. В регионах со средним и низким уровнями бюджетных расходов на душу населения ситуация иная. Там, где собственные доходы самые низкие (налоговые и неналоговые поступления без перечислений) – Кабардино-Балкарская Республика, Республика Алтай, Еврейская АО, Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО, Республика Адыгея, Республика Бурятия, – бюджетные расходы резко увеличиваются. Так, удельные расходы в Кабардино-Балкарской Республике практически равны расходам в Свердловской области, в Республике Алтай – Московской области, в Республике Тыва – Новгородской области. Причем увеличение бюджетных расходов самых “незарабатывающих” регионов трудно объяснить лишь тем, что из-за природных условий индекс бюджетных расходов у них выше (для республик Закавказья он равен 1,59, а для регионов Сибири – 1,99). Вместе с тем перемещение этих регионов из числа замыкающих в центральную часть списка приводит к тому, что в группу регионов с самыми низкими удельными бюджетными расходами попадают Тамбовская, Брянская, Пензенская, Ростовская области и Ставропольский край. Таким образом, несмотря на значительные усилия по совершенствованию методики распределения бюджетных трансфертов, на практике в федеральной политике поддержки регионов на первый план часто выходят сугубо политические факторы (доля помощи в доходах всех республик Северного Кавказа составляет 70-80%) (13, с.60; 15, с. 66).

Предоставление финансовой помощи из федерального бюджета направлено прежде всего на сокращение различий в способности регионов финансировать необходимые расходы. В настоящее время не существует методики оценки объективных потребностей региона в расходах. Это препятствует не только повышению объективности распределения трансфертов между ними, но и оценке выравнивающего эффекта финансовой помощи.

Принцип “выравнивания” бюджетного потенциала лежит в основе упомянутой Концепции реформирования межбюджетных отношений. В ней ставится задача обеспечить “выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией и федеральным законодательством социальных гарантий, финансирование которых осуществляется из бюджетов всех уровней”.

На 2000 г. Минфин разработал новую методику определения регионов, имеющих право на получение трансфертов, и расчета их величины (предыдущие были разработаны для 1997-1999 гг.). Как и в методике 1999 г., в ней используется показатель среднедушевых доходов, приведенных к сопоставимому виду с помощью индекса бюджетных расходов. Главным отличием новой методики является применение в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта (ВРП).

По мнению ученых Института проблем инвестирования, в новой методике повторяются ошибки предыдущих, она также исходит из принципа “выравнивания бюджетной обеспеченности до среднероссийского уровня” (15). Кроме того, как отмечается в замечаниях по Концепции, подготовленных Министерством экономики РФ, ни одной стране пока не удалось разработать идеальную методику расчета ВРП. Соответствующие отчетные данные поступают с двухгодичным запаздыванием. Поэтому специалисты министерства сомневаются в корректности подобного нормативного подхода к определению бюджетных доходов и считают, что выделять финансовые ресурсы регионам нужно таким образом, чтобы стимулировать более полное использование собственных доходных источников и достижение финансовой самодостаточности.

Конечно, при решении вопросов нормативной бюджетной обеспеченности нельзя ко всем районам подходить одинаково. Отставание ряда регионов по величине бюджетных доходов столь велико, что выделение им средств на основе среднероссийских норм бюджетных расходов создает перекосы в межбюджетных потоках. Е.Сабуров, Н.Типенко и А.Черняевский согласны с предложением А.Лаврова (15) сгруппировать регионы со сходными финансовыми, социальными и экономическими условиями и установить для каждой группы единые

нормативы бюджетной обеспеченности, а также способы оказания финансовой помощи, направленной на поддержку одних и стимулирование других. Перечень групп регионов и условия предоставления им помощи могли бы быть отражены в Законе РФ “О минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации” (13, с.61; 15, с.60).

В последние годы среди специалистов получила распространение точка зрения, согласно которой трансферты на региональном уровне могут способствовать стимулированию экономического роста. В работах западных авторов, посвященных проблемам бюджетного федерализма, трансферты рассматриваются как финансовые перечисления, которые должны выравнивать социально-экономические условия в различных регионах, обеспечивать одинаковую “чистую финансовую выгоду” для граждан (net fiscal benefits). Целью такого выравнивания является не только установление социальной справедливости, но и эффективное функционирование экономики страны.

Принимая решение о том, где жить, граждане сравнивают территории по уровням налогообложения и обеспеченности социальными благами. При больших различиях между данными показателями население мигрирует из менее привлекательных регионов в более привлекательные. Одновременно учитываются общие внешние условия (составление окружающей среды, климатические особенности и т.п.). Поэтому федеральные трансферты территориям призваны выравнивать условия жизни людей для недопущения нежелательной с позиции государства миграции.

Если в одной из провинций (штатов) снижаются налоги, то для поддержания на этой территории уровня бюджетных расходов федеральное правительство вынуждено соответственно увеличивать перечисления за счет налогоплательщиков из других территорий. Предоставленные трансферты обусловливаются определенными условиями (например, введением ограничения на изменения ставок местных налогов) или же направляются непосредственно гражданам в виде персонифицированных трансфертов. Таким образом, в западных странах трансферты в первую очередь способствуют более эффективному экономическому развитию Федерации в целом.

Успешный опыт развития бюджетного федерализма в Канаде свидетельствует также о том, что при возникновении серьезных экономических трудностей необходимы большая централизация ресурсов и меньшее делегирование прав на региональный уровень.

Трансферты выравнивания, получившие распространение в России, предполагают использование средних бюджетных показателей в качестве нормативных и отсутствие условий при выделении средств (некоторые трансферты). Однако такие перечисления неэффективны, считают многие специалисты, поскольку “размазывают” средства по регионам (15).

В конце 1998 г., когда федеральное правительство перечисляло в регионы средства на погашение задолженности по заработной плате, во многих из них наблюдался ее прирост. Причем объем перечислений в несколько раз превосходил прирост задолженности (Алтайский край: прирост составил 38 млн. руб., перечислен 541 млн. руб., Ставропольский край – соответственно 20 млн. и 138,7 млн. руб.) (13, с.62).

Данные факты свидетельствуют о том, что необходима дифференцированная политика по отношению к регионам. Безусловные перечисления возможны только в адрес регионов, выполняющих свои бюджетные обязательства. Регионам, имеющим большую бюджетную задолженность, средства следует выделять лишь целевым образом, то есть переходить от трансфертов к целевым субсидиям. При этом часть перечислений необходимо переводить непосредственно получателям (населению), т.е. персонифицировать.

Проблемы взаимоотношений региональных и местных бюджетов

Бюджетные отношения между регионами и муниципальными образованиями урегулированы хуже, чем между центром и регионами. Собственно региональные и муниципальные бюджеты близки по объему (в ряде регионов бюджеты соотносятся как 50:50).

Доля расходов местных бюджетов в общей сумме региональных расходов (без внутренних оборотов) в целом по России в 1997 г. составила 66%. Лишь в 11 регионах доля местных бюджетов была меньше 50%, а в восьми находилась в пределах 80-85%. В то же время расходные полномочия субъектов Федерации и местных бюджетов качественно различаются. Расходы на образование, здравоохранение, социальную политику и жилищно-коммунальное хозяйство практически целиком лежат на муниципалитетах. В среднем по России на долю

местных бюджетов приходится 80% социальных расходов консолидированных бюджетов субфедерального уровня. Расходы собственно региональных бюджетов в основном направлены в производственную сферу (промышленность, сельское хозяйство, транспорт и т.п.).

У муниципальных образований текущие бюджеты формируются, как правило, с дефицитом, приближающимся к 50% расходов. Более десяти крупных городов-доноров имеют задолженность около 100% годового бюджета (13, с.65).

Региональные органы власти устанавливают для муниципалитетов дифференцированные нормативы отчислений от налогов и при этом тенденция к дифференциации нормативов растет. В 1997-1998 гг. единые нормативы применялись лишь в Пензенской области, Дагестане и Кабардино-Балкарии.

Бюджетные отношения субфедерального и местного уровней практически полностью определяются региональным законодательством, а роль федерального законодательства крайне слаба. Центр предпринимал попытки упорядочить отношения регионов с муниципалитетами. В Законе “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации” были сформулированы принципы организации местных бюджетов и источники их формирования. В законе сказано, что “формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти”. В отдельной статье закона оговорено, что увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшее в результате решений, принятых вышестоящими органами государственной власти, должно компенсироваться органами, принявшими указанные решения (проблема “необеспеченных мандатов”). Этим же законом за муниципальными образованиями на постоянной основе закрепляются не менее 50% подоходного налога с физических лиц, 5% налога на прибыль предприятий и организаций, 10% налога на добавленную стоимость, 4% акцизов на спирт, водку и другие ликеро-водочные изделия. Расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объема средств, переданных субъекту РФ по каждому из этих налогов.

Однако на практике положения данного закона часто нарушаются, и доля отчислений от налогов в местные бюджеты оказывается меньше установленной законом. Увеличение нормативов по одним налогам (как правило, акцизам) компенсируется их снижением по другим (подоходному, НДС, налогу на прибыль), что приводит к сокращению налоговых поступлений в местные бюджеты.

Данный закон предусматривает создание в регионах фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Многие регионы уже перешли к финансированию муниципальных образований посредством трансфертов. Однако доля перечислений в других формах (взаимозачеты, субсидии, ссуды и др.) все еще остается значительной. Формирование трансфертной политики на уровне субъекта Федерации осуществляется исходя из собственных приоритетов региона, при этом может нарушаться принцип выравнивания доходов.

Подавляющее большинство муниципальных образований находится в финансовой зависимости от региональных властей, что не позволяет на практике обеспечить им самостоятельное и ответственное решение вопросов местного значения. А.Барский, А.Данков и М.Микулин считают, что для создания условий для нормальной работы системы муниципальных финансов следует пересмотреть подходы к формированию и исполнению местных бюджетов. Во-первых, необходимо обеспечить четкое разделение муниципальных финансов на связанные с развитием и текущие. Во-вторых, каждой категории расходов должны соответствовать достаточные доходы. В-третьих, в рамках бюджетного процесса нужно задействовать механизм, обеспечивающий долгосрочное планирование развития соответствующего муниципального образования (1). Такое планирование должно охватывать постановку и обоснование целей и анализ возможностей осуществления капитальных и операционных затрат на создание объектов инфраструктуры. При этом необходимо обеспечить строго целевое использование выделяемых инвестиционных ресурсов. Указанные авторы отмечают, что в Бюджетном кодексе РФ, предусматривающем формирование в муниципальном образовании текущего бюджета и бюджета развития, для решения данных задач заложены соответствующие инструменты и механизмы.

Нерациональность структуры расходов субфедеральных и муниципальных бюджетов

Расходы субфедеральных консолидированных бюджетов на 40% состоят из расходов на жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и образование. В среднем по России на ЖКХ тратилось в 1995-1998 гг. 23-25% расходной части региональных бюджетов. Несмотря на начавшуюся реформу ЖКХ, расходы на эти цели сократились всего на 2%.

В десяти крупнейших регионах – основных налогоплательщиков в федеральный бюджет (Москва, Санкт-Петербург, Московская, Нижегородская, Самарская, Пермская, Свердловская области, Краснодарский и Красноярский края, Республика Башкортостан) – расходы на ЖКХ за эти годы сократились с 31,7 до 25,2% расходной части их бюджетов. В то же время в десяти “средних” промышленно развитых регионах с большим жилым фондом (Иркутская, Новосибирская, Омская, Ленинградская, Оренбургская, Ярославская, Саратовская области, республики Коми и Удмуртия, Ставропольский край) доля расходов на ЖКХ возросла с 20,5 до 22,7%.

В расходах региональных бюджетов на ЖКХ 85% составляют перечисления, которыми покрывается разница между оплатой услуг ЖКХ населением и стоимостью этих услуг. То есть примерно 21% расходных средств регионального бюджета перечисляется предприятиям, поставляющим в жилые дома тепло, электроэнергию, воду и т.п. (13, с. 67).

Другой значительной статьей расходов региональных бюджетов являются расходы на образование, доля которых в крупнейших регионах-налогоплательщиках составляла в 1998 г. 19,3%, а в группе “средних” регионов – 21,7%. В структуре расходов на образование (данные 1998 г.) 50% приходится на заработную плату (с начислениями); 11,5% – на стипендии, медикаменты, питание, ремонт; 38,5% составляют коммунальные платежи образовательных учреждений, которые осуществляются преимущественно в неденежной форме. То есть почти 40% расходов на образование – это платежи за услуги отраслей-монополистов, составляющие около 10% расходов регионального бюджета.

Таким образом, сложив 10% расходов регионального бюджета на образование и 21% расходов на ЖКХ, мы получим, что более 30% расходов регионального бюджета только по двум крупнейшим направлениям идут на оплату услуг предприятий – региональных монополистов. Если добавить к этому величину тех коммунальных платежей, которые осуществляют учреждения здравоохранения, охраны правопорядка, органы управления, то данные расходы составят не менее 40% расходов региональных консолидированных бюджетов. В 1998 г. сумма этих расходов, по некоторым оценкам, превысила 150 млрд. руб. Конституционный запрет на вмешательство федеральных органов в бюджетную политику регионов ограничивает возможности федеральных властей побуждать регионы и муниципальные образования к проведению рациональных изменений в структуре расходов их бюджетов (прежде всего расходов на жилищно-коммунальное хозяйство).

Как считают многие эксперты, только при изменении организационной структуры бюджетных учреждений и усилении их заинтересованности в рациональном использовании средств подобные расходы сокращаются на 20-25% (13, с.68).

Заемствования субфедеральных и местных бюджетов

Из-за постоянной и все возрастающей нехватки бюджетных средств и несовершенства нормативно-правовой базы субфедеральные власти в последние годы стали все чаще прибегать к заемствованиям и другим формам долгового финансирования, чтобы избежать чрезмерного сокращения бюджетных расходов на социальные нужды. Задолженность регионов оформлялась под залог акций предприятий региона, что привлекало иностранных инвесторов, присутствовавших до 1998 г. на российском финансовом рынке. Особенно бурно процесс привлечения заемных средств регионами развивался с конца 1995 г. до середины 1998 г. Однако для создания стабильно работающего механизма региональных финансов прямые займы привлекаться не должны, поскольку займы, потраченные на социальные чисто затратные нужды, кредиторам вернуть крайне сложно.

По некоторым оценкам, внешний долг Москвы, например, составил на середину мая 2000 г. 1 млрд. долл. и внутренний – около 10 млрд. руб. Лишь 20% текущей задолженности предполагается погасить из доходов, полученных от прибыльных инвестиционных проектов. Большая часть текущих выплат будет осуществляться за счет недофинансирования текущих

расходов и привлечения новых займов (4). Ситуация с заимствованиями регионов в России начинает вызывать опасения у федеральных властей. Коммерческие кредиты, первоначально предназначенные для инвестиций в развитие региона и предотвращения краткосрочных кассовых разрывов, быстро превратились в инструмент рефинансирования долговых обязательств региональных администраций. Регионы оказались вовлечеными в строительство кредитной "пирамиды", для обслуживания которой они вынуждены привлекать новые и дорогостоящие банковские ссуды. Процентные выплаты поглощают все большую часть бюджетных поступлений, производимых в денежной форме. При этом реструктуризация задолженности перед коммерческими банками не решает проблемы финансирования бюджетного дефицита. Нехватка денежных средств заставляет регионы прибегать к новым заимствованиям для обслуживания уже реструктурированных банковских долгов, что в перспективе угрожает серией дефолтов по обязательствам региональных администраций (7, с. 27-28). Так, долг Московской области составит к середине 2000 г. 3,2 млрд. руб., из которых 2,7 млрд. руб. должны быть выплачены в том же году. По мнению местных властей, это является непосильной нагрузкой для областного бюджета, поэтому Московская область планирует выплатить лишь 1,1 млрд. руб., а насчет остальной суммы провести переговоры о реструктуризации (9).

Федеральные власти осознали опасность нынешнего "разрешительного" подхода к заимствованиям субфедеральных бюджетов, поскольку он таит в себе угрозу стабильности экономики и бюджетной системы страны. Правительство РФ предприняло ряд мер, ограничивающих возможности привлечения заемных средств субфедеральными органами власти. Законом РФ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрен лимит на объем заимствований со стороны муниципальных образований – 15% расходов муниципального бюджета. Этим же законом был введен еще ряд важных ограничений, а именно: местные облигации могут выпускаться только под инвестиционные проекты (поступления от их реализации нельзя тратить на финансирование текущих расходов); запрещается размещать облигации в муниципальных банках во избежание рисков, связанных с сочетанием в одном лице функций кредитора и дебитора; федеральное правительство не может выступать гарантом при выпуске местных облигаций. Однако данный закон затрагивает только органы местного самоуправления, а не субъекты Федерации.

Вопрос ограничения заемных средств в разных странах решается по-разному. В Швейцарии кантонам и коммунам позволяет заимствовать средства только на инвестиционные цели. Конституция Германии содержит так называемое "золотое правило" – средства можно занимать лишь на инвестиционные проекты. В Австралии с 1927 г. существует Кредитный совет, который координирует заимствования штатов с фискальными потребностями федеральной власти и макроэкономической стратегией. Рынок заимствований является объектом контроля и на федеральном, и на субфедеральном уровнях. Как в унитарных странах (Китай, Франция, Индонезия, Великобритания, Япония), так и в странах с федеративным устройством (Индия, Пакистан, Австралия) такой контроль необходим для ограничения спроса на инвестиционный капитал во время экономического подъема и его стимулирования в период экономического спада.

На субфедеральном уровне контролировать величину заимствований можно в различных формах: по доле долга в общих или собственных доходах, а также по их назначению. Бразилия, например, с 1993 г. ввела два правила, ограничивающих заимствования штатов: суммарный долг не может превышать текущую прибыль штата за год или 15% их доходов; новые заимствования в течение 12-месячного периода не должны превышать сумму обслуживания имеющегося долга, или 27% доходной части бюджета.

В России при разработке утвержденного в 1998 г. Бюджетного кодекса был учтен международный опыт. Предельный уровень дефицита бюджетов регионов был ограничен 5% их доходов (без учета трансфертов и ссуд), а дефицит муниципальных бюджетов – 3% их доходов (без учета трансфертов и ссуд). В Бюджетном кодексе цели субфедеральных заимствований были сведены к финансированию капитальных вложений, а право внешних заимствований предоставлено только федеральному правительству. Экономический смысл заемного финансирования заключается в том, что будущие поколения налогоплательщиков должны принять участие в оплате расходов на инфраструктуру, благами которой они сами будут пользоваться. Если средства занимаются на текущие нужды, будущим поколениям останутся только долги (13, с.69).

“Доноры” и “реципиенты”

На протяжении достаточно длительного времени одной из наиболее часто обсуждаемых проблем в связи со взаимоотношениями Центра и регионов является проблема “донорства” и “реципиентства”. В подавляющем большинстве случаев донорами называют регионы, которые не получают трансфертов из ФФПР. Считается, что примерно десять таких регионов “кормят” всю страну.

Как показали проведенные специалистами Института “Восток – Запад” исследования, реальная ситуация не так проста. Во-первых, в региональные бюджеты перечисляются в виде финансовой помощи не только трансферты, но и дотации, средства по взаимным расчетам, бюджетные ссуды. Во-вторых, большая часть расходов федерального бюджета имеет территориальную привязку, то есть осуществляется в конкретных регионах. Прямые расходы федерального бюджета, например на выплату заработной платы работникам федеральной бюджетной сферы, финансирование федеральных программ, “северный завод” и т.д., имеют для социально-экономического развития регионов даже большее значение, чем собственно финансовая помощь. В-третьих, наряду с бюджетными средствами между региональными бюджетами перераспределяются средства внебюджетных фондов. Важно также учитывать не только объемы полученных регионами средств, но и размеры зачисленных с территории региона доходов в федеральный бюджет и во внебюджетные фонды, поскольку пропорции разделения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы могут меняться со временем, как в силу изменения законодательства, так и в результате увеличения прозрачности бюджетных отношений (15, с.12).

О.Кузнецова (сотрудник Российского центра экономических разработок при правительстве РФ) и А.Улюкаев (бывший заместитель директора Института экономики переходного периода, в настоящее время первый заместитель министра финансов РФ) считают, что наиболее полное представление о статусе региона в аспекте его финансовых взаимоотношений с федеральным бюджетом может дать показатель, отражающий соотношение между расходами федерального бюджета, осуществленными на территории региона, и доходами, собранными на территории региона и зачисленными в федеральный бюджет. Подобный показатель позволяет увидеть, какая часть поступивших с территории субъекта Федерации доходов возвращается обратно в субъект Федерации. Если зачисленные в федеральный бюджет доходы превышают федеральные расходы на территории региона, то такой регион является донором; если, наоборот, расходы превышают доходы, – реципиентом.

О.Кузнецова и А.Улюкаев рассчитали два показателя, определяющих статус региона: а) отношение объема финансовой помощи из федерального бюджета в региональный к объему доходов федерального бюджета, поступивших с территории региона; б) отношение объема финансовой помощи из федерального бюджета в региональный и прямых федеральных расходов на территории к объему доходов федерального бюджета, поступивших с территории региона (5, с. 63-64).

Прямые федеральные расходы – это финансирование учреждений федерального значения, находящихся на территории субъектов Федерации, а также различных федеральных мероприятий и программ. Вплоть до последнего времени данная составляющая финансовых взаимоотношений федеральных властей и регионов не могла быть проанализирована из-за невозможности эффективно отслеживать распределение прямых федеральных расходов между субъектами Федерации. До 1998 г. финансирование федеральных расходов осуществлялось через бюджетные счета министерств и ведомств в уполномоченных банках: посредством многоступенчатой системы средства доводились до их конечных получателей. К 1998 г. 97% получателей бюджетных средств (без учета Министерства обороны РФ, Чеченской Республики и Республики Татарстан) было переведено на казначейское финансирование, то есть счета государственных организаций федерального подчинения сосредоточены теперь в Федеральном казначействе. Достаточно полная информация по прямым федеральным расходам в регионах доступна поэтому только начиная с 1998 г.

Специалисты Института “Восток – Запад” проанализировали баланс финансовых потоков между федеральным бюджетом и регионами как разность между собранными на территории региона и зачисленными в федеральный бюджет доходами и суммой финансовой помощи региональным бюджетам из федерального бюджета и прямых расходов федерального бюджета на территории региона. На основе полученных результатов был сделан вывод, что в России гораздо больше, чем принято считать, относительно благополучных регионов. На протяжении

1996-1998 гг. существовало 26 регионов-доноров, с территории которых федеральный бюджет получал больше, чем на их территории тратил. Донорами в отдельные годы являлись еще 14 субъектов Федерации (11, с.12, 33-34).

С проблемой донорства и реципиентства во многом перекликается проблема взаимоотношений Москвы и федерального бюджета

Финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета

Особую проблему составляют финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета. О.Кузнецова и А.Улюкаев считают, что отношения Москвы и Центра во многом мифологизированы.

Например, считается, что Москва – один из регионов-доноров, активно “подпитывающих” примерно 80 регионов-реципиентов, и Москва якобы формирует большую часть доходов федерального бюджета и очень мало от него зависит. Такие оценки, по мнению авторов, должны быть серьезно скорректированы с учетом ряда аспектов финансовых взаимоотношений московского и федерального бюджетов.

Доля собираемых на территории Москвы и зачисляемых в федеральный бюджет доходов в общей сумме получаемых с территории всех регионов Российской Федерации доходов федерального бюджета действительно чрезвычайно велика – в 1998 г. она составила 36,1% (при сопоставлении показателей по Москве со среднероссийскими показателями или показателями по другим регионам не учитывается Чеченская Республика) при том, что доля жителей Москвы в населении России составляет чуть меньше 6%. На протяжении последних лет роль Москвы в формировании доходной части федерального бюджета неуклонно возрастала: в 1995 г. доля Москвы составила 18,9%, в 1996 г. – уже 26,0, в 1997 г. – 29,6, в 1999 г. – примерно 37% (5, с.56).

Это объясняется не только современным состоянием экономики города, но и тем, что в Москве зарегистрированы организации, фактически действующие за пределами Москвы. Среди них такие гиганты, как ОАО Газпром, РАО ЕЭС России, Транснефть, МПС, ЛУКойл, ЮКОС, ТНК и другие крупные общероссийские компании. Так, налоговые доходы от трубопроводного транспорта составляют 21,3% общего объема налоговых доходов бюджета Москвы, хотя ни один магистральный трубопровод через Москву не проходит. Общий объем доходов московского бюджета от поступлений с предприятий, действующих за пределами Москвы, составляет не менее 25% (5, с. 56).

Что касается распределения между федеральным и московским бюджетами собранных на территории города доходов, то в Москве на протяжении последних лет доля федерального бюджета в налоговых доходах была одной из наиболее высоких среди всех субъектов Федерации. В 1995 г. она составила 45,6%, а в 1996-1999 гг. стабилизировалась на уровне 57-58%. Сравнительно благоприятна в Москве динамика налоговой недоимки. Москва – один из немногих регионов, где ситуация со сбором налогов в федеральный бюджет всегда была лучше, чем в региональный бюджет. Можно также отметить, что в рассматриваемый период Москва не имела непогашенного на конец года остатка бюджетных ссуд.

Москва никогда не получала трансфертов. Однако до 1999 г. из федерального в московский бюджет перечислялись так называемые “субвенции на выполнение столичных функций”, объем которых утверждался в принимаемых ежегодно законах о федеральном бюджете. Доля данных субвенций в утвержденном объеме финансовой помощи субъектам Федерации и административно-территориальным образованиям постепенно снижалась (с 5,3% в 1995 г. до 2,2% в 1998 г.), а с 1996 г. сокращался и абсолютный их объем. В расходах федерального бюджета на 1999 и 2000 гг. субвенции Москве не предусматривались. В результате сокращения объема субвенций в 1995-1998 гг. уменьшались как доля Москвы в общем объеме перечислений из федерального бюджета в региональные, так и доля финансовой помощи из федерального бюджета в доходах московского бюджета.

Между тем в ходе исполнения бюджета в 1995-1996 гг. сложилась в некоторой степени абсурдная ситуация: Москва занимала первое место не только по отчислениям в федеральный бюджет, но и по объему федеральной финансовой помощи: главный донор был и главным реципиентом! В 1995 г. доля направляемых в московский бюджет средств составила 7,9% общего объема перечислений из федерального бюджета в региональные (что даже больше, чем доля жителей Москвы в населении России), а в 1996 г. – 4,9%. В дальнейшем эта доля

снижалась – до 3,8% в 1997 г. и до 2,2% в 1998 г. В результате Москва занимала соответственно 4-е и 28-е места в списке крупнейших получателей средств. Доля финансовой помощи в доходах московского бюджета сократилась с 6,7% в 1995 г. до 1,1% в 1998 г. Это позволяет говорить о низкой степени зависимости Москвы от перечислений из федерального бюджета. Скорее всего значимость перечислений из федерального бюджета для бюджета Москвы будет снижаться и в будущем (5, с. 58).

Вопрос о целесообразности выделения Москве субвенций на выполнение столичных функций (основной составляющей финансовой помощи московскому бюджету) стоит достаточно остро. С точки зрения московских властей, городу необходимы дополнительные средства для поддержания его столичного статуса. С точки зрения федеральных властей, Москве крайне выгоден ее высокий статус, поэтому перечисление ей в этой связи дополнительных средств нецелесообразно. Всесторонняя количественная оценка влияния столичного статуса на экономическое развитие Москвы в настоящее время невозможна, однако как столица Федерации Москва получает достаточно большой объем прямых расходов федерального бюджета, что, безусловно, благоприятно сказывается на ее развитии.

Для Москвы прямые федеральные расходы гораздо более значимы, чем перечисления из федерального бюджета в региональный. Если в среднем по территории России соотношение объемов финансовой помощи из федерального бюджета и прямых расходов федерального бюджета составило в 1998 г. 26:74, то в Москве – 1:99. На Москву в 1998 г. приходилось более 50% всех прямых федеральных расходов. То есть доля Москвы в прямых расходах федерального бюджета примерно в 8,5 раза превышает долю жителей города в населении России. По этому показателю Москва резко выделяется на фоне всех остальных регионов, на следующий за ней Санкт-Петербург приходится лишь 2,8% расходов, что примерно соответствует доле жителей Санкт-Петербурга в населении страны. Доля Москвы в общем объеме прямых федеральных расходов практически по любой бюджетной статье максимальна, а значения показателей по другим регионам во много раз меньше (часто более чем на порядок). Исключение составляют лишь две расходные статьи. Это охрана окружающей среды и природных ресурсов, где Москва уступает Московской области (16,1%), и предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, где Москву опережают Тульская (17,5%) и Брянская области (15,3%) – регионы, которые в наибольшей степени пострадали от аварии на Чернобыльской АЭС (5, с. 61).

Для Москвы также характерна высокая концентрация инвестиций из федерального бюджета. На нее приходилось от 24,5% в 1996 г. до 32,6% в 1997 г. всех федеральных инвестиций в основной капитал (на занимавшую по этому показателю второе место Московскую область приходилось 8%). Доля Москвы в инвестиционном портфеле федерального бюджета в 4-5 раз превосходила долю ее жителей в населении страны и в 2,5-3,5 раза – ее долю в валовом внутреннем продукте. Однако доля Москвы в федеральных бюджетных инвестициях примерно соответствовала ее доле в налоговых доходах федерального бюджета. В 1998 г. из-за изменения общекономической ситуации в стране в Москву было направлено всего 13,2% федеральных инвестиций в основной капитал (в Московскую область – 6%). Нет никаких сомнений в том, что бюджетные инвестиции в основной капитал Москвы в ближайшее время выйдет на прежний уровень.

При сопоставлении прямых расходов федерального бюджета на территории Москвы и расходов собственно московского бюджета выясняется, что в 1998 г. на федеральные расходы приходилось более половины (53,7%) всех бюджетных расходов, осуществляемых в Москве. По этому показателю Москва снова занимает лидирующее положение; в следующих за ней Брянской и Тульской областях значения соответствующих показателей составляют 39,4 и 31,7% (5, с. 61).

Роль федерального бюджета в финансировании отдельных расходных статей московского бюджета различна. По сравнению с другими регионами в Москве максимальна доля федерального бюджета в сумме федеральных и региональных расходов на государственное управление, сельское хозяйство и рыболовство, образование, здравоохранение. Наиболее заметно Москва, естественно, выделяется по доле федерального бюджета в расходах на государственное управление (74,3%). Всего на 0,2 процентных пункта в Москве меньше, чем в Санкт-Петербурге, доля расходов на культуру и искусство. Второе место занимает Москва и по доле федеральных расходов на социальную политику.

Москва резко выделяется на фоне других регионов и по прямым расходам федерального бюджета в расчете на душу населения. Этот показатель в Москве с учетом прожиточного минимума превышает среднероссийский уровень более чем в 6 раз.

Особенно разителен контраст по уровню расходов федерального бюджета между Москвой и соседними областями Центрального экономического района. Если в Москве среднедушевые прямые расходы федерального бюджета (с учетом прожиточного минимума) составили в 1998 г. 4840 руб., то в Костромской области – 441 (меньше в 11 раз), в Тверской – 406 (в 12 раз), в Ивановской – 383 (в 12,5 раза), в Московской – 368 (в 13 раз), в Смоленской – 364 (в 13 раз), в Ярославской – 333 (в 14,5 раза), во Владимирской – 317 руб. (в 15,3 раза). Понятно, что номинальные значения прямых расходов федерального бюджета (без учета прожиточного минимума) в Москве превосходят среднероссийский уровень в еще большей степени. По этому показателю разрыв с Ивановской областью достигает 20 раз, с Московской – 18, с Тверской – 19, с Ярославской – 20,5, со Смоленской – 22, с Владимирской – 23 раза (5, с. 62).

Сходная картина наблюдается и при сравнении показателя прямых расходов федерального бюджета, осуществленных в Москве, со средними показателями по экономическим районам Российской Федерации. По номинальным значениям данного показателя Москва превосходит Центрально-Черноземный район в 19 раз, Северо-Кавказский – в 15, Волго-Вятский – в 22, Уральский – в 23,5 раза.

Душевые расходы по подавляющему большинству отдельных расходных статей в Москве также максимальны.

Прямое воздействие федеральных расходов на социально-экономическую ситуацию в Москве очевидно: больше половины бюджетной сферы города финансируется из федерального бюджета. Именно поэтому в Москве не задерживаются выплаты пенсий, социальных пособий и зарплат бюджетникам. Кроме того, федеральные расходы обуславливают мультиплекативный эффект: доходы большого количества работников федеральной бюджетной сферы увеличивают объем платежеспособного спроса, что способствует развитию сферы услуг. Находящиеся на федеральном финансировании юридические и физические лица платят налоги, в том числе и в московский бюджет, а это ведет к вторичному росту бюджетной обеспеченности и т.д.

В виде финансовой помощи московскому бюджету возвращается очень небольшая часть доходов федерального бюджета, поступивших с его территории, – всего 0,8% (по данным за 1998 г.): в этом смысле Москва действительно является донором федерального бюджета. Тем не менее такое положение Москвы отнюдь не уникально. В четыре региона – Татарстан, Башкортостан, Санкт-Петербург и Ямало-Ненецкий автономный округ – средства либо вообще не возвращаются, либо возвращаются в меньших объемах. И, что еще более важно, донорами федерального бюджета по определению (а), предлагаемому О.Кузнецовой и А.Улюкаевым, является большинство регионов России – 63.

Если к финансовой помощи приplusовать прямые расходы федерального бюджета, то окажется, что в Москву в 1998 г. вернулось 83,2% доходов федерального бюджета, поступивших с ее территории, то есть Москва по-прежнему может считаться нетто-донором федерального бюджета, хотя и не выделяющимся из общего ряда. Определению (б) региона-донора в 1998 г. соответствовали 35 субъектов Федерации, и среди них по доле возвращаемых из федерального бюджета средств Москва занимала лишь 28-е место. В лидирующий в списке доноров Ямало-Ненецкий автономный округ возвращалось лишь 3,7% доходов федерального бюджета, поступивших с его территории, в следующие за ним Ханты-Мансийский автономный округ – 5,3, Республику Башкортостан – 8,7%. Таким образом, в аспекте соотношения финансовых потоков между федеральным и региональными бюджетами Москва не может претендовать на уникальность статуса, она – лишь один из достаточно многочисленного числа регионов-доноров (5, с. 64).

Учитывая огромные масштабы финансовых потоков не только с территории Москвы в федеральный бюджет, но и в противоположном направлении, целесообразно, считают авторы, оценить “чистый” вклад Москвы в формирование доходной части федерального бюджета. Его можно определить как долю собранных на территории Москвы и зачисленных в федеральный бюджет доходов за вычетом осуществленных из федерального бюджета расходов на территории Москвы. Этот показатель отражает фактический вклад Москвы в формирование той части доходов федерального бюджета, которая идет на перераспределение средств между регионами и на финансирование не имеющих территориальной привязки расходов.

Москва сохраняет за собой первое место по “чистой” доле в доходах федерального бюджета, которая в 1998 г. составила 17,4%. Однако отрыв Москвы от других регионов относительно невелик: доля Московской области здесь достигает 14,9%, а Ханты-Мансийского автономного округа – 13,0%. Как уже отмечалось, в рейтинге регионов по “валовой” доле в доходах федерального бюджета названные регионы занимают те же позиции (соответственно 36,1%, 6,7 и 4,8% доходов) (5, с. 64).

Результаты исследований, проведенных О.Кузнецовой и А.Улюкаевым, показывают, что, во-первых, значение расходов федерального бюджета для Москвы очень велико (из федерального бюджета финансируется больше половины бюджетной сферы города) и, во-вторых, статус Москвы не так унисилен, как кажется. Примерно треть регионов России может быть отнесена к числу регионов-доноров, для которых доходы федерального бюджета, поступившие с их территории, больше, чем расходы федерального бюджета на их территории.

Создание эффективной системы межбюджетных отношений

В варианте Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г., подготовленном Центром стратегических разработок, предлагается реформировать межбюджетные отношения с тем, чтобы создать долгосрочные стимулы, побуждающие субфедеральную власть к проведению структурных реформ; обеспечить полное прозрачное выполнение региональными и местными властями своих обязательств; поддерживать на всей территории страны равный доступ граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, а также обеспечить политическую консолидацию в рамках федеральных отношений.

В сфере расходных полномочий предлагается упорядочить разграничение расходов между уровнями бюджетной системы, а также сократить обязательства, возлагаемые законодательством на региональные и местные бюджеты.

В области разделения доходов предполагается отказаться от расщепления налоговых поступлений между бюджетами разных уровней, ввести принцип “один бюджет – один налог”, расширить налоговые полномочия регионов и местных властей исходя из распределения расходных обязательств и особенностей отдельных налогов.

В сфере финансовой помощи предполагается разделение помощи на текущую, инвестиционную и “реформостимулирующую”. В рамках первого направления планируется завершить начатую в 1999 г. реформу ФФПР, создать Фонд компенсаций для финансирования возложенных на региональные бюджеты федеральных мандатов и Фонд субсидий для долевого софинансирования приоритетных расходов региональных бюджетов. В рамках второго направления должен начать работу Фонд регионального развития, в рамках третьего – Фонд развития (реформирования) региональных финансов.

По мнению разработчиков Стратегии развития, необходимо упорядочить и в перспективе ликвидировать такие каналы денежной помощи, как бюджетные ссуды и средства, передаваемые в порядке взаимных расчетов (14).

Предложенная правительством концепция бюджета на 2001 г. предусматривает ужесточение финансовой централизации. Такое ужесточение является неизбежным следствием принятия поправок к Налоговому кодексу РФ. Планируется, что оставляемые ранее регионам 15% НДС пойдут в федеральный бюджет. Взамен федеральный бюджет берет на себя целевые субвенции по расходам на детские пособия, на исполнение законов о ветеранах и инвалидах.

Предлагается также упразднить федеральный дорожный фонд, деньги из которого через налоги с оборота на ГСМ, на пользователей автодорог, поступали в региональные бюджеты. Регионам предлагается заменить доходы, пополнявшие дорожные фонды, доходами от нового единого муниципального налога и единого транспортного налога. Правительство также обещает регионам компенсировать нехватку денег на дороги из федерального бюджета. В целом, по некоторым подсчетам, федеральный бюджет 2001 г. по сравнению с 2000 г. с учетом социальных и дорожных компенсаций регионам пополнится на 31,9 млрд. руб. Регионы же потеряют 23,9 млрд. руб. (2).

В проекте бюджета 2001 г. записано, что компенсации по социальным законам и по региональным дорожным фондам будут предоставлены всем регионам без исключения. Депутат Госдумы, бывший министр финансов РФ М.Задорнов считает, что от принятия такого проекта бюджета пострадают регионы-доноры, которые всегда сами за счет своих ресурсов выплачивали детские пособия и льготы ветеранам, поскольку получать из федерального бюджета регионы-доноры, по его подсчетам, будут меньше, чем у них будет изыматься средств за счет НДС. То

есть новая система выгодна для дотационных регионов, а у доноров сократится финансовая база и соответственно политическое влияние.

По мнению М.Задорнова, такая бюджетная централизация может осуществляться только тогда, когда в бюджете четко записано, какие статьи, например закона о ветеранах, финансируются из федерального, какие из регионального бюджетов. Вместе с тем многие аналитики считают правильным ликвидацию большинства целевых бюджетных фондов и множества налоговых льгот (8).

Список литературы

1. Барский А., Данков А., Микулин М. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. – М., 1999. – № 3. – С.33-41.
2. Граник И. Бюджет на регионах // Коммерсантъ. – М., 2000. – 6 июня. – С.8.
3. Казну нельзя помиловать // Профиль. – М., 2000. – № 21. – С.20-22.
4. Кузнецов Н. Москва копит на обслуживание внешнего долга // Время МН. – М., 2000. – 29 фев. – С.5.
5. Кузнецова О., Улюкаев А. Финансовые взаимоотношения Москвы и федерального бюджета // Вопросы экономики. – М., 1999. – № 12. – С.55-65.
6. Лексин В., Швецов А. Стереотипы и реалии российского бюджетного федерализма // Вопросы экономики. – М., 2000. – № 1. – С.71-87.
7. Ляско А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов // Вопросы экономики. – М., 1999. – № 3. – С.21-32.
8. Михаил Задорнов: сверхдоходы лучше непредвиденных расходов // Коммерсантъ. – М., 2000. – 6 июня. – С.8.
9. Московская область не заплатит по долгам // Там же. – 7 июня. – С.7.
10. Нагорных И. В России началась перекройка // Коммерсантъ. – М., 2000. – 16 мая. – С.1, 2.
11. Потапов Л. Финансовый механизм саморазвития региона // Экономист. – М., 1999. – № 6. – С. – 62-68.
12. Рубчиков М. Суворенные казначеи // Эксперт. – М., 2000. – 20 марта. – С. 10-11.
13. Сабуров Е., Типенко Н., Черняховский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения. – М., 2000. – № 1. – С.56-70.
14. Стратегия развития Российской Федерации до 2010 г. // Коммерсантъ. – М., 2000. – 12 мая. – С. 7.
15. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Моск. Центр Ин-та “Восток – Запад”. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 235 с.

Г.В.Семеко
НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА И РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ РОССИИ
(Обзор)

Система налогообложения играет важную роль в формировании рыночной экономики на региональном и местном уровне. Рыночные реформы потребовали ее кардинальной перестройки, перехода на новые принципы установления и взимания налогов, изменения перечня налогов, взаимоотношений между центром и регионами по поводу распределения налоговых поступлений и т.д. В настоящее время налоговая система далека от совершенства, сильно ориентирована на интересы федерального центра, что наносит серьезный ущерб финансовой базе регионов. Тем не менее, в процессе утверждения Налогового кодекса намечаются и позитивные сдвиги, которые в дальнейшем должны позволить регионам успешно решать стоящие перед ними задачи. В обзоре рассматриваются особенности и проблемы формирования налоговой базы регионов, регионального и местного налогообложения, а также позиции специалистов по поводу реформирования действующей налоговой системы.

Основы регионального и местного налогообложения

На протяжении 90-х годов базовым законом, определяющим основы российской налоговой системы, являлся федеральный Закон “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”. Он был принят в 1991 г. и впоследствии неоднократно изменялся, но сохраняет силу до настоящего времени. Однако в дальнейшем основную роль в налоговой сфере должен будет играть Налоговый кодекс РФ. Пока вступила в действие его первая часть.

В соответствии с действующим законодательством в России существуют федеральные, региональные и местные налоги. Это деление отражает, прежде всего, разграничение полномочий в налоговой сфере. Фактически часть федеральных и региональных налогов, а также местный земельный налог делятся в определенных пропорциях между бюджетами всех трех иерархических уровней.

Таблица 1 (13, с.36)
**Разделение налогов на федеральные, региональные и местные
в соответствии с Налоговым кодексом РФ**

Федеральные налоги	Региональные налоги	Местные налоги
Налог на добавленную стоимость	Налог на имущество организаций	Земельный налог
Акцизы на отдельные товары (услуги) и отдельные виды минерального сырья	Налог на недвижимость*	Налог на имущество физических лиц
Налог на прибыль (услуг) организаций	Дорожный налог	Налог на рекламу
Налог на доходы от капитала	Транспортный налог	Налог на наследование или дарение
Подоходный налог с физических лиц	Налог с продаж	Местные лицензионные сборы
Взносы в государственные социальные внебюджетные фонды	Налог на игорный бизнес	
Государственная пошлина	Региональные лицензионные сборы	
Таможенная пошлина и таможенные сборы		
Налог на пользование недрами		
Налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы		
Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов		
Сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами		
Лесной налог		
Водный налог		
Экологический налог		
Федеральные лицензионные сборы		

*При введении в действие налога на недвижимость прекращается действие на территории соответствующего субъекта Федерации налога на имущество организаций, налога на имущество физических лиц и земельного налога.

В соответствии с Налоговым кодексом перечень федеральных, региональных и местных налогов является “закрытым”. Это означает, что региональные и местные органы власти не имеют права устанавливать налоги или сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом РФ. Вместе с тем территориям предоставлены достаточно широкие полномочия в налоговой сфере. Так, органы власти субъектов Федерации и местного самоуправления могут самостоятельно принимать решения о введении на их территории региональных и местных налогов, определять налоговые льготы, ставки налогов (в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ), а также порядок и сроки уплаты налогов, формы отчетности по ним.

Таким образом, региональные и местные органы власти не имеют права повышать налоговую нагрузку в регионе сверх установленных федеральным законодательством пределов, но могут создавать более благоприятные условия как для населения, так и для предприятий и организаций за счет установления пониженных ставок налогов, предоставления различных налоговых льгот, отказа от введения всех предусмотренных федеральным законодательством региональных и местных налогов.

В 90-е годы региональные и местные органы власти имели право вводить собственные налоги. Однако этот опыт был в основном негативным.

Подписанный 22 декабря 1993 г. Указ Президента РФ №2268 “О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г.” (имевший тогда статус федерального закона) предоставил региональным и местным властям право вводить налоги за пределами списка, установленного федеральным Законом “Об основах налоговой системы Российской Федерации”. В результате число действующих в России налогов стало быстро расти. По оценкам, их количество к 1996 г. достигло 200.

Налоговая свобода привела к ухудшению налогового климата. Большинство местных налогов относилось к числу “раздражающих” и не оправдало даже затраты на их сбор. В некоторых регионах были созданы весьма специфические налоговые системы, основанные на “дублировании” федеральных налогов.

В результате этого недостаточно продуманного решения в стране появились и в течение более трех лет действовали такие экзотические налоги, как налог на падение объемов производства или на инвестиции за пределами региона, за прогон скота через определенную территорию или налог на содержание футбольной команды. Это привело также к тому, что внутри России возникли своеобразные таможенные барьеры в виде сборов за въезд или за ввоз товаров на территорию области или республики, а также за вывоз товаров за пределы региона.

Большую опасность стали представлять и налоги, “экспортируемые” одним регионом в другие. Например, республика Тыва ввела акцизы на отдельные виды продовольствия и минерального сырья. Поскольку эти акцизы включаются в цену продукции, а продукция реализуется за пределами республики, то налог фактически взимается с “чужих” налогоплательщиков, а поступает в собственный бюджет.

Налоговая система России стала напоминать лоскутное одеяло, число лоскутов в котором стремительно увеличивалось.

В ряде регионов появились различные “целевые” налоги и сборы, предназначенные для субсидирования тех или иных отраслей экономики (в основном сельского хозяйства). Наиболее же тревожным явлением стало широкое распространение налогов и сборов на ввоз и вывоз товаров, что нарушало ст. 74 Конституции РФ, запрещавшую введение внутри страны любых ограничений на перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

Такого рода налогами и сборами облагалась ввозимая на территорию региона алкогольная продукция. Однако были примеры введения и более существенных региональных “таможенных пошлин”. Так, в Мордовии в 1996 г. был введен 10%-ный налог с продаж на все ввозимые в республику подакцизные товары, в Орловской и Свердловской областях были установлены сборы на ввоз куриных окорочков.

18 августа 1996 г. Б.Ельцин подписал Указ №1214 “О признании утратившим силу п.7 Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2268 “О формировании республиканского бюджета Российской Федерации и взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации в 1994 г.” В этом указе региональным и местным властям было предложено с 1 января 1997 г. отменить налоги и сборы, непредусмотренные федеральным законодательством. Этот шаг был весьма болезненно воспринят отдельными субъектами РФ. Республика Коми, Алтайский край, Владимирская, Волгоградская и Иркутская области попытались оспорить в Конституционном суде РФ право федеральных властей ограничивать

перечень региональных и местных налогов. Однако суд подтвердил конституционность соответствующей нормы федерального Закона “Об основах налоговой системы Российской Федерации”, дающего Президенту РФ это право.

Тем не менее, на местах до сих пор действуют налоги, не предусмотренные данным федеральным законом и Налоговым кодексом РФ.

Налоговый потенциал регионов

Налоговый потенциал и структуры налоговых поступлений регионов России характеризуются существенными диспропорциями. Об этом свидетельствуют результаты проведенного экспертами Московского центра Института “Восток – Запад” всестороннего анализа финансовых потоков между федеральным центром и регионами России. Основное внимание эксперты уделили налоговому потенциалу регионов в 1996-1998 гг., распределению налогов между федеральным и региональными бюджетами, собираемости и ликвидности налоговых поступлений, структуре налоговых поступлений (13).

Основные характеристики налогового потенциала регионов. Важнейшими параметрами налоговой системы, которые позволяют понять причины межрегиональных диспропорций и составить представление о налоговом потенциале, являются: собираемость и ликвидность налоговых платежей, налоговая нагрузка регионов, структура налоговых поступлений.

Собираемость налоговых поступлений отражает степень полноты использования налогового потенциала регионов. Она может характеризоваться как выполнением плана по сборам налоговых поступлений, так и долей прироста налоговой недоимки в начисленных налогах.

Ликвидность налоговых платежей характеризует долю разного рода неденежных форм исполнения бюджетов (зачетов, векселей и т.п.). Она непосредственно не отражается в финансовом балансе, но влияет, прежде всего, на перспективы увеличения или уменьшения собираемости налогов. Повышенная доля “неживых” денег создает также дополнительные проблемы для региональных бюджетов в процессе финансирования расходов, что косвенным образом может влиять на масштабы предоставления финансовой помощи из федерального бюджета.

На перспективы собираемости налогов влияет также *структура налоговых поступлений* в регионе: чем более диверсифицирована как по видам налогов, так и по отраслям народного хозяйства, тем выше устойчивость налоговых платежей.

Оценка *налоговой нагрузки* в регионе важна с двух точек зрения. Во-первых, она характеризует объективность складывающегося баланса финансовых потоков (полнота использования налогового потенциала в регионах определяет степень зависимости региональных бюджетов от помощи федерального бюджета). Во-вторых, от нее зависит возможность увеличения сбора налоговых платежей в будущем (чем более полно используется налоговый потенциал, тем менее вероятен рост собираемости налогов).

Налоговый потенциал регионов в 1996-1998 гг. характеризовался следующим.

1. *Межрегиональные различия в душевых налоговых доходах.* Различия между регионами в объемах налоговых доходов, приходящихся на душу населения, определяются рядом факторов, в том числе разницей в уровне цен между субъектами РФ и различиями в налоговом законодательстве. Исследования, проведенные экспертами Московского центра Института “Восток – Запад”, показали, что межрегиональные различия в душевых налоговых доходах очень значительны. Максимальных значений показатель душевых налоговых доходов (с учетом прожиточного минимума) в 1998 г. достигал в Ямало-Ненецком автономном округе (495,5% от среднероссийского уровня), Ханты-Мансийском автономном округе (400,7%) и Москве (288,0%). Его минимальные значения отмечались в Республике Тыва (13,9%), Дагестане (14,6%) и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (17,7%) (13, с.40). Причиной таких различий являются, прежде всего, диспропорции в уровне экономического развития регионов. В более выгодном положении оказались крупные регионы с высокодиверсифицированной структурой хозяйства, с высоким уровнем развития сферы услуг, а также регионы, специализирующиеся на добыче природных ресурсов. Наиболее бедственное положение имеет место в субъектах РФ с низким уровнем развития промышленности и повышенной долей сельского хозяйства.

2. *Собираемость и ликвидность налоговых поступлений.* Показатели плана по сбору налогов в федеральный бюджет свидетельствуют, что в целом по России задание по сбору налогов в 1997 г. было выполнено на 91%, в 1998 г. – на 117%. Такое повышение собираемости

налогов, несомненно, было вызвано не учтенным в налоговом задании всплеском инфляции во второй половине 1998 г. Рост собираемости налогов имел место и в большинстве регионов. Во многих из них невыполнение задания сменилось перевыполнением (в Республике Алтай оно составило 61%, в остальных регионах не превысило 50%). Тем не менее, в 1998 г. план по сбору налогов не был выполнен в 39 субъектах РФ. Причем в семи из них (Москве, Калмыкии, Дагестане, Тыве, Самарской и Пермской областях, Агинском Бурятском автономном округе) в 1997 г. план, напротив, был перевыполнен. Всего 42% установленного задания составил фактический сбор налогов в Татарстане, 44 – в Корякском автономном округе, 52% – в Башкирии (13, с.40).

Межрегиональные различия в степени выполнения плана по сбору налогов в федеральный бюджет эксперты оценивают как в основном стабильные. Различия по доле прироста налоговой недоимки в начисленных налогах (сумме налоговых недоимок и фактически собранных налогов), напротив, стабильностью не отличаются.

Относительно стабильным показателем является доля “живых” денег в доходах региональных бюджетов. По данным за 1996 – девять месяцев 1998 г., доля “живых” денег в налогах превышала 70% в 12 субъектах РФ, где проживает 20,1% населения страны. В эту группу вошли Москва, Ингушская Республика, Санкт-Петербург, Корякский автономный округ, Московская область, Ненецкий, Таймырский автономные округа, Калининградская область, Краснодарский край, Тульская область, Агинский Бурятский автономный округ, Липецкая область.

Напротив, в 20 субъектах РФ, где проживает 16,2% населения страны, доля “живых” денег составила менее 40%, в том числе в Ивановской, Читинской, Костромской, Омской областях, Республике Саха (Якутия), Кабардино-Балкарской Республике, Республике Марий-Эл, Коми, Бурятии, Алтайском крае и др. (13, с.43).

Межрегиональные различия в рассмотренных показателях собираемости и ликвидности налоговых поступлений носят в основном стихийный характер и, по мнению экспертов, малообъяснимы (особенно по налоговой недоимке). Высокой или низкой собираемостью и ликвидностью отличаются как высоко-, так и слаборазвитые регионы. Также в исследовании не было установлено зависимости и между самими показателями собираемости и ликвидности.

3. *Налоговая нагрузка*. Оценка налоговой нагрузки затруднена из-за отсутствия адекватного показателя, характеризующего налогооблагаемую базу. Теоретически надлежащим образом ее может отражать объем валового регионального продукта (ВРП). Доля налоговых поступлений в ВРП является общепринятым показателем, позволяющим выявить различия между территориями в налоговой нагрузке.

Однако использование показателя ВРП (особенно в России) сопряжено с рядом проблем, в частности из-за того, что данные по этому показателю поступают с большим опозданием (ко времени проведения исследования имелись данные только по 1997 г. включительно).

В 1997 г. среднее по России значение показателя налоговой нагрузки (отношение налоговых поступлений к ВРП) составило 25,7%. При этом максимальные значения этого показателя имели место в Тюменской области (включая автономные округа) – 34,8%, Москве – 39,9, Калмыкии – 52,7%. В последнем случае, а также в Ингушетии это связано с функционированием на территории этих субъектов РФ оффшорных зон.

Самые низкие значения показателя налоговой нагрузки (10-15%) отмечались в Дагестане, Амурской области, Республике Тыва и Иркутской области (13, с.44).

Причины межрегиональных различий в налоговой нагрузке на ВРП имеют как объективный, так и субъективный характер. К причинам объективного характера можно отнести структуру ВРП, а к субъективным причинам – проводимую региональными и местными властями налоговую политику.

Вместо ВРП для оценки налоговой нагрузки в регионе может использоваться еще ряд показателей (объем промышленного производства, прибыль, заработная плата). Эти показатели, по мнению экспертов, точнее показателя ВРП.

Так, при расчетах налоговой нагрузки как отношения налоговых поступлений к фонду начисленной заработной платы среднее значение этого показателя по России в 1997 г. составило 96,2%. Максимальные значения имели место в Москве (206,5%), Ханты-Мансийском (173,3%) и Ямало-Ненецком автономных округах (143,1%), Калмыкии (136,5%), а минимальное – в Республике Тыва (28,8%).

Расчеты показали, что между показателями налоговой нагрузки, исчисленного к ВРП и к фонду заработной платы, существует тесная зависимость. Коэффициент корреляции между ними составил 0,80 (13, с.46).

В целом, налоговая нагрузка на фонд заработной платы, так же как и на ВРП, выше среднероссийского уровня в наиболее экономически развитых регионах.

4. *Структура налоговых поступлений.* Исследования показывают, что чем более диверсифицирована структура налоговых поступлений в регионе (как по видам налогов, так и по отраслям народного хозяйства), тем больше вероятность устойчивости налоговых поступлений в перспективе.

Структура налоговых поступлений по видам налогов заметно различается по регионам страны. В среднем по России в 1998 г. доля основных налогов в общей сумме налоговых поступлений составила:

- НДС – 27,7%,
- налог на прибыль – 20,2%,
- подоходный налог – 14,7%,
- акцизы – 12,6%,
- налог на имущество предприятий – 9,4%,
- прочие налоги – 15,5%.

При этом отмечались сильные колебания поступлений по отдельным налогам по регионам. Максимальная доля НДС составила 45,3% в Ингушетии, а минимальная – 11% в Корякском автономном округе. Максимальная и минимальная доли по налогу на прибыль равнялись 56,3% (Калмыкия) и 3,0% (Ямало-Ненецкий автономный округ), по подоходному налогу – соответственно 36,6 (Тыва) и 8,1% (Агинский Бурятский автономный округ), по акцизам – 28,8% (Московская область) и ноль (Коми-Пермяцкий автономный округ), по налогу на имущество предприятий – 26,2% (Таймырский автономный округ) и 1,4% (Калмыкия) (13, с.47).

Как и в случае с собираемостью и ликвидностью налоговых поступлений, межрегиональные различия по структуре налоговых поступлений по видам налогов, по мнению экспертов, малообъяснимы. Отмечается лишь, что повышенная доля отдельных налогов в общем их объеме характерна преимущественно для экономически слаборазвитых регионов со слабой диверсифицированностью экономики.

Таблица 2 (13, с.48)
Отраслевая структура налоговых поступлений в 1998 г., %

Показатели	Среднее по России	Максимум	Регионы с максимальным значением
1	2	3	4
Промышленность	41,0	77,3 74,7	Ямало-Ненецкий авт. округ Ханты-Мансийский авт. округ
в том числе:			
- электроэнергетика	5,7	32,2	Магаданская область
- топливная	11,7	75,5 70,7	Ямало-Ненецкий авт. округ Ханты-Мансийский авт. округ
- черная и цветная	3,6	41,2	Республика Саха (Якутия)
металлургия	1,5	15,2	Томская область
- химическая и	6,4	29,4	Самарская область
нефтехимическая			
- машиностроение и	1,1	17,7	Республика Карелия
металлообработка			
- лесная,	1,2	8,9	Карачаево-Черкесская
деревообрабатывающая,	0,6	12,4	Республика
целлюлозно-бумажная	7,5	34,0	Ивановская область
- строительных материалов			Кабардино-Балкарская
- легкая			Республика
- пищевая			
Сельское хозяйство	1,2	21,8	Усть-Ордынский Бурятский авт. округ
Транспорт	14,6	25,1	г.Москва
Связь	3,2	7,4	Северная Осетия
Строительство	6,6	32,6	Ингушетия
Торговля и общественное питание	9,1	79,3	Агинский Бурятский авт. округ

Продолжение табл. 2

1	2	3	4
Материально-техническое снабжение и сбыт	1,9	13,3	Калмыкия
Операции с недвижимым имуществом	2,8	11,4	г.Москва
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,8	16,9	Костромская область
Финансы, кредит, страхование, пенсионное обеспечение	4,1	19,7	Калмыкия

Межрегиональные различия в отраслевой структуре налоговых поступлений, как и по видам налогов, в определенной степени связаны с уровнем промышленного развития регионов. Наибольшим вкладом в налоговые поступления, прежде всего отдельных отраслей сферы услуг, характеризуются, как правило, наименее экономически развитые регионы. Другим не менее важным фактором, определяющим повышенный вклад тех или иных отраслей народного хозяйства, является специализация регионов (например, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа – на топливной промышленности, Карелия – на лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной).

5. *Распределение налоговых поступлений между Центром и регионами.* На протяжении 1996-1998 гг. доля федерального бюджета в налоговых поступлениях постепенно снижалась. В 1996 г. она составляла 43,6%, в 1997 г. – 41,0, в 1998 г. – 37,1% (13, с.49). Доля региональных бюджетов, соответственно, росла. Межрегиональные различия по доле собранных на территории регионов налогов, зачисленных в федеральный бюджет, весьма значительны.

Наибольшая доля налогов зачисляется в федеральный бюджет в таких субъектах РФ, как Агинский Бурятский автономный округ (79,8%), Алтай (66,5%), Москва (57,7%), Ингушетия (50,4%), Московская область (47,6%). В остальных регионах она не превышает 40%. Самую низкую долю – 10-20% имеют Корякский, Таймырский, Чукотский, Усть-Ордынский, Бурятский автономные округа, Республики Татарстан, Тыва, Карелия, Кабардино-Балкарская, Хакасия, Волгоградская и Еврейская автономная области (13, с.50).

Причин таких диспропорций, по мнению экспертов, достаточно много. Так, сказываются различия в структуре налоговых поступлений (разные налоги делятся в разных пропорциях между федеральным и региональными бюджетами), особые режимы налогообложения в региональные бюджеты (Ингушетия, Калмыкия, Алтай), существование особых соглашений по разделению налогов (Татарстан, Башкирия). Пропорции распределения налогов между Центром и регионами представлены в таблице 3.

Таблица 3 (13, с.37)

Разделение налогов между федеральным и консолидированными региональными бюджетами

Налоги	Годы	Федеральный бюджет	Консолидированные региональные бюджеты	
1	2	3	4	
Налог на прибыль	1994 — 1 квартал 1999	По ставке 13%	По ставке не выше 22%; для банков, кредитных учреждений, страховых организаций, бирж, брокерских контор и иных предприятий – по прибыли, полученной от посреднических организаций и сделок – по ставке не выше 30%	
Налог на добавленную стоимость (за исключением НДС на импортные товары, а также драгоценные металлы и камни, сдаваемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней)	С 1 квартала 1999 г. 1994 — 1 квартал 1999	По ставке 11% 75%	По ставкам 19% и 27% соответственно 25%	
Подоходный налог	С 1 квартала 1999 1994, 1997-1999 1995-1996	85% 0% 10%	15% 100% 90%	

Продолжение табл. 3

1	2	3	4
Акцизы на питьевой спирт, водку и ликеро-водочные изделия	1994-1999	50%	50%
Остальные акцизы (за исключением акцизов на импортные товары, нефть, газ, уголь, бензин, автомобили)	1994-1999	0%	100%
Налог на покупку иностранных денежных знаков	1997 1998-1999	100% 60%	0% 40%
Земельный налог	1994-1995 1996-1999	20% 30%	20% – в собственно региональные бюджеты, 60% – в местные бюджеты 20% – в собственно региональные бюджеты, 50% – в местные бюджеты
Специальный налог с предприятий, учреждений и организаций для финансовой поддержки важнейших отраслей народного хозяйства РФ и обеспечения устойчивой работы предприятий этих отраслей	1994 1995-1996	80% 67%	20% 33%
Платежи за пользование природными ресурсами	1994-1999	Отдельные нормативы по различным видам платежей	

С 1994 г. прослеживается четкая тенденция к “легализации” индивидуальных налогово-бюджетных взаимоотношений различных субъектов РФ с Центром теми или иными правовыми актами. В настоящее время основной формой “правовой” асимметрии бюджетного устройства являются договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов Федерации и подписываемые в их составе межправительственные соглашения по бюджетным и налоговым вопросам.

Первые по срокам подписания соглашения фактически легализовали особый бюджетный статус Татарстана, Башкирии и Якутии, де-факто введенный ими еще в 1991-1992 гг. В настоящее время с территории этих республик осуществляется перечисление налогов в федеральный бюджет в меньшей, чем по другим регионам, доле. Отчисления идут в основном за счет акцизов и от части НДС.

Значительные различия между российскими регионами как по численности населения, так и по уровню экономического развития приводят к тому, что большую часть налоговых доходов федерального бюджета формируют поступления из небольшого числа регионов. В 1997-1998 гг. концентрация сбора налогов усилилась.

Таблица 4 (13, с.51)
Характеристики концентрации налоговых поступлений федерального бюджета в 1996-1998 гг.

Показатели	1996	1997	1998
Доля налогов федерального бюджета, собранных в Москве, %	26,0	30,9	36,1
Доля первых 5 регионов в налогах федерального бюджета, %	47,3	52,7	55,1
Доля первых 10 регионов в налогах федерального бюджета	59,6	64,3	65,4
Число регионов, дающих 50% всех налоговых поступлений в федеральный бюджет	6	5	4
Число регионов, доля которых в налогах федерального бюджета более 1%	26	19	17

На протяжении 1996-1998 гг. роль отдельных регионов в формировании доходов федерального бюджета в основном не менялась. Наибольшую долю налогов федерального

бюджета на протяжении трех лет давала Москва, причем ее доля постоянно увеличивалась. Устойчиво росла и доля Московской области. Доля Ханты-Мансийского автономного округа, занимавшего до 1998 г. второе место по вкладу в федеральный бюджет (9,6% в 1996 г. и 8,9% в 1997 г.), наоборот, заметно сократилась. В десятку регионов, дающих основную часть налогов в федеральный бюджет в 1996-1998 гг., стабильно входило девять субъектов РФ: г.Москва, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, г.Санкт-Петербург, Самарская область, Свердловская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Нижегородская область, Пермская область. В 1998 г. впервые в десятку вошел Краснодарский край, бывший в 1996-1997 гг. на 14-ом месте. До этого в нее входили Иркутская область (в 1996 г.) и Татарстан (в 1997 г.).

Причины различий между регионами по роли в формировании налоговых доходов федерального бюджета эксперты считают очевидными: чем выше доля региона в сумме валовых региональных продуктов, тем выше и его доля в налоговых поступлениях в федеральный бюджет. Следует отметить, что по сравнению с долей в валовом региональном продукте (13,8%) гораздо выше в налоговых поступлениях доля Москвы (30,9%).

Федеральные налоги зачисляются на счета Федерального казначейства и только после этого делятся в определенных законодательством пропорциях между бюджетами различных уровней. Единственным исключением из этой схемы остается Татарстан, где до сих пор не созданы территориальные органы Федерального казначейства. В Башкирии и Якутии, которые, как и Татарстан, в 1991-1993 гг. почти не перечисляли налогов в федеральный бюджет, органы Федерального казначейства созданы, поэтому повторение ситуации начала 90-х годов маловероятно. В Татарстане расщепление налогов по-прежнему осуществляют республиканские власти, которые теоретически могут без особых проблем заблокировать перечисление налогов в федеральный бюджет.

Во всех остальных регионах для приостановления перечисления налогов в федеральный бюджет начальник территориального управления Федерального казначейства и начальник расчетно-кассового центра Центробанка России (который ведет счета казначейства) должны нарушить федеральное законодательство. Подобное имело место пока лишь один раз, в период августовского кризиса 1998 г. Тогда Народный хурал Калмыкии принял решение, в результате которого в бюджет республики были незаконно перечислены 236 млрд. руб. В качестве ответной меры Центробанк России приостановил деятельность Национального банка Калмыкии, а Минфин России – предоставление республике финансовой помощи и финансирование на ее территории федеральных программ. В итоге Народный хурал отменил свое решение, но незаконно полученные деньги в федеральный бюджет возвращены не были.

Таким образом, различия между российскими регионами в уровне налогового потенциала огромны, отклонения от среднего по стране, как в сторону превышения, так и в противоположную сторону – многоократны. Значительные различия между регионами в душевых налоговых доходах лишь подтверждают тезис о недостаточности использования для регулирования бюджетной обеспеченности регионов дифференцированных нормативов отчислений от налогов и, тем более, одноканальной модели распределения налогов.

Причины межрегиональных различий в душевых налоговых доходах преимущественно объективны: масштабы диспропорций между субъектами РФ в уровне экономического развития очень велики. Вместе с тем существует и ряд субъективных факторов, определяющих собираемость налогов в регионах. К ним можно отнести различия в региональном налоговом законодательстве, усилия региональных властей по увеличению доли “живых” денег и сокращению налоговой недоимки и т.д.

Роль регионального и местного налогообложения в осуществлении социально-экономических реформ

В проведении экономических реформ в России особую роль играют финансы региональных и местных органов государственной власти. Их бюджеты несут на себе всю тяжесть финансирования социальной сферы, в том числе здравоохранения, образования, культуры, социальной помощи пенсионерам и другим малообеспеченным слоям населения и т.д. Региональные и местные бюджеты формируются из отчислений от федеральных налогов и из доходов от собственных налогов. В России на протяжении последнего десятилетия прослеживается устойчивый рост региональных и местных налогов как в абсолютных суммах, так и по удельному весу в доходной части бюджетов. Так, удельный вес региональных налогов в бюджете г.Москвы вырос с 2,57% в 1993 г. до почти 9% в 1997 г. (12, с.67).

Региональное налогообложение. Основу регионального налогообложения в России, как и в большинстве западных стран, составляет *налог на имущество предприятий*. Объектом обложения служит имущество в стоимостном выражении, включающее в себя совокупность основных фондов, нематериальных активов, производственных запасов. Сюда относятся материалы, комплектующие изделия, готовая продукция, расходы будущих периодов, осуществленные производственные затраты, не включенные в себестоимость продукции, издержки обращения, отгруженные товары и т.д. Налог исчисляется по среднегодовой стоимости имущества. Ставка налога определяется законодательными органами субъектов Федерации, но она не может превышать 2% от стоимости облагаемого имущества.

Федеральным законодательством предусмотрен ряд льгот по этому налогу, которые могут дополняться представительными органами субъектов Федерации. От налога освобождается имущество организаций, сельскохозяйственных предприятий, религиозных объединений, национально-культурных учреждений, предприятий жилищно-коммунального хозяйства (кроме гостиниц), Центрального банка РФ, вновь созданных предприятий в течение первого года после регистрации, инвестиционных фондов, общественных организаций инвалидов, а также имущество, используемое для нужд образования, культуры, отдыха и оздоровления детей. Существует и ряд других федеральных льгот.

Субъекты Федерации вправе вводить собственные льготы по налогу на имущество предприятий. Например, Московская городская дума приняла Закон от 2 марта 1994 г. №2-17 “О ставках и льготах по налогу на имущество предприятий”. Законом освобождены от уплаты налога предприятия городского пассажирского транспорта (кроме такси) и столичный метрополитен; предприятия, оказывающие ритуальные услуги населению; предприятия, в общем объеме реализации продукции которых оказание бытовых услуг бюджетным организациям составляет не менее 50%; организации, осуществляющие автотранспортные перевозки по городскому заказу, у которых выручка от выполнения таких работ составляет не менее 70% от объема работ; общественные организации участников Великой отечественной войны и лиц, к ним приравненных; детские и подростковые клубы и центры.

Через такие налоговые льготы реально осуществляются задачи экономического и социального развития регионов, определяются приоритеты (в Москве – это пассажирский транспорт и транспортные перевозки по городскому заказу, работа с детьми и т.п.). С течением времени приоритеты могут меняться, что обеспечивает управление социально-экономическими процессами в регионах.

Ставки налога на имущество предприятий могут вводиться дифференцированно в зависимости от видов деятельности, но не допускается устанавливать ставку налога для отдельных предприятий.

Являясь региональным, налог на имущество предприятий поддерживает часть местных бюджетов. Сумма платежей налога равными долями зачисляется в региональный и местные бюджеты.

Роль налога на имущество предприятий в последние годы возрастает. Об этом можно судить, в частности, по тому, как изменяется предельная ставка налога. Законом РФ от 13 декабря 1991 г. №2030-1 “О налоге на имущество предприятий” максимально допустимая ставка была установлена в размере 0,5% от стоимости имущества. Затем в июле того же года она повышается до 1%, а Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2270 “О некоторых изменениях в налогообложении и во взаимоотношениях бюджетов различных уровней” разрешено вводить налог до 2% (12, с.64).

Другой региональный налог – *плата за воду*, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем. Его назначение не столько получение доходов, сколько стимулирование эффективного расходования водных ресурсов страны. В соответствии с Федеральным законом №71-ФЗ от 6 мая 1998 г. данный налог заменен платой за пользование водными объектами.

Третий из региональных налогов – *лесной* – действует в сельской местности, но может применяться и в городах. Например, за вырубку зеленых насаждений может устанавливаться лесная подать. В соответствии с Основными положениями о порядке и условиях взимания лесных податей, утвержденными Госналогслужбой РФ, Минфином РФ и Рослесхозом от 14 декабря 1993 г., ставки лесных податей устанавливаются органами республик в составе РФ, краев, областей, автономных областей и округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга при участии территориальных органов государственного управления лесным хозяйством.

В последние годы важное место в финансах субъектов РФ занял *налог на нужды учреждений народного образования*. Он возник после принятия Закона РФ от 22 декабря 1992 г. №4178-1 “О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах”. Налог введен почти во всех регионах России. Плательщиками являются юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность. Ставка налога регулируется общероссийским законодательством. Она не должна превышать 1% от сумм выплат в денежной и натуральной формах, начисленных на оплату труда работникам предприятий, организаций и учреждений (фонд оплаты труда) по всем основаниям, связанным с предпринимательской деятельностью.

Эффективным имущественным налогом должен стать предусмотренный Налоговым кодексом *налог на недвижимость*, который вводится как альтернатива трем налогам – налогу на имущество организаций, налогу на имущество физических лиц и земельному налогу. Отнесение этого налога к числу региональных вызывает серьезную критику (см. ниже).

Местное налогообложение. Поступления от налогов являются материальной базой для обеспечения финансовой самостоятельности местных органов власти, а следовательно, и экономических реформ на местах. Несмотря на принятие в последние годы ряда важных нормативных актов, предусматривающих расширение прав местных органов власти в хозяйственной и финансовой сферах, их реальные возможности воспользоваться этими правами остаются, как свидетельствуют эксперты, достаточно ограниченными.

Чтобы правильно оценить место местных налогов в бюджетах местных органов власти, целесообразно рассмотреть их доходную структуру. Доходы местных бюджетов подразделяются на собственные, закрепленные и регулирующие. *Собственные доходы* – это доходы, закрепленные за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе. Они поступают в местные бюджеты, минуя региональный и федеральный бюджеты. Основу собственных доходов составляют:

- местные налоги и сборы, перечень которых определен Законом “Об основах налоговой системы Российской Федерации”;
- отчисления от федеральных и региональных налогов, переданные в местные бюджеты полностью или в твердой доле на постоянной основе в соответствии с бюджетным законодательством.

К закрепленным доходным источникам относятся отчисления от федеральных или региональных налогов, переданные в местные бюджеты на долговременной основе (пять и более лет), в соответствии с Законом “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления” от 15 апреля 1993 г.

Регулирующие доходы охватывают всю совокупность денежных средств, ежегодно передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие с целью регулирования (сбалансированности) их расходов и доходов. Они поступают в местные бюджеты по нормативам, устанавливаемым на очередной финансовый год или не менее чем на три года. К регулирующим доходам относятся все финансовые ресурсы, используемые для этих целей. В это понятие, кроме ежегодно устанавливаемых процентных отчислений от федеральных и региональных налогов, входят дотации, субвенции и средства, полученные от вышестоящих бюджетов по взаимным расчетам и из фондов финансовой поддержки.

Собственные доходы, несмотря на огромное количество принятых законодательных актов, не стали, как свидетельствует практика, основными источниками формирования местных бюджетов. В 1997 г. их удельный вес в целом по России составил только около 28% (см. таблицу).

Таблица 5 (7, с.34)

**Состав и структура доходов местных бюджетов
в Российской Федерации в 1997 г.**

Доходы	Сумма, млрд. руб.	Удельный вес в доходах, %
1	2	3
Собственные доходы	77 141	27,99
1. Налоги на имущество	24 516	8,9
2. Платежи за пользование природными ресурсами, в том числе земельный налог и арендная плата за землю	11 734	4,26
3. Налоги, сборы и пошлины	3 325	1,20
4. Прочие собственные доходы	25 440	9,23
	15 451	5,60
Закрепленные и регулирующие доходы	198 413	72,01
1. Налог на прибыль	27 017	9,80
2. Подоходный налог с физических лиц	49 586	18,00
3. Налог на добавленную стоимость	21 642	7,85
4. Акцизы	3 135	1,14
5. Дотации из федерального и регионального бюджетов	47 397	17,20
6. Субвенции из регионального бюджета	15 115	5,49
7. Средства, полученные по взаимным расчетам с региональными бюджетами	34 521	12,53
Итого доходов	275 554	100,0

Наибольший удельный вес среди собственных доходов местных бюджетов имеют местные налоги и сборы. Из них наиболее крупными доходными статьями являются:

- целевые сборы с граждан, предприятий, учреждений, организаций всех организационно-правовых форм на содержание милиции, на благоустройство территории и другие цели;
- регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- налог на рекламу;
- поступления от лицензирования отдельных видов деятельности;
- налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы;
- поступления по административным штрафам, подлежащим зачислению в местные бюджеты в соответствии с действующим законодательством;
- сборы, взимаемые автомобильной инспекцией;
- местные лицензионные сборы.

Местные налоги практикуются практически во всех странах. Во многих промышленно развитых странах они являются существенным источником доходов бюджетов местных органов управления и одновременно выполняют функции регулирования экономики, поскольку могут стимулировать или ограничивать предпринимательскую деятельность. В России местные налоги являются неотъемлемым звеном региональной экономической политики. Общее количество местных налогов после принятия Закона РФ от 22 декабря 1992 г. "О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах" достигло 23. Из них три налога носят общеобязательный характер и взимаются на всей территории РФ: налог на имущество физических лиц, земельный налог и регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

В целом налоги на имущество занимают особое место среди налоговых поступлений в местные бюджеты. Они складываются из:

- федерального налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения (зачисляется в местные бюджеты);
- 50% регионального налога на имущество предприятий (в указанной доле зачисляется в местные бюджеты);
- местного налога на имущество физических лиц.

Налог на имущество физических лиц является, как и в большинстве стран мира, одним из основных местных налогов. Налогом облагается все недвижимое имущество граждан и крупные транспортные средства, находящиеся в личном владении, начиная от моторных лодок до вертолетов и самолетов. Легковые и грузовые автомашины в данном случае не входят в понятие

облагаемых транспортных средств, поскольку их владельцы уплачивают вместо налога на имущество другие налоги, формирующие Дорожный фонд РФ.

Ранее налог на имущество физических лиц взимался по строго определенной законодательством ставке – 0,1% от инвентаризационной стоимости имущества. Регулировать ставку налога местные органы не могли. В 1994 г. был принят Закон РФ от 11 августа №25-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О налогах на имущество физических лиц”. Он определил, что налог на строения, помещения и сооружения уплачивается по ставке, устанавливаемой органами представительской власти субъектов РФ в размере, не превышающем 0,1% от их инвентаризационной стоимости. Налог на транспортные средства (вертолеты, самолеты, теплоходы, яхты и т.д.) зависит от мощности двигателя.

В начале 90-х годов мэрия Москвы по согласованию с российскими директивными органами использовала налог на имущество физических лиц для проведения определенной политики. Мэрия и правительство столицы стремились побудить население Москвы приватизировать квартиры. В этих целях помимо бесплатной одноразовой приватизации квартир по месту фактического проживания в течение двух лет с граждан, приватизировавших жилплощадь, не взимался за нее налог на имущество.

Сегодня налог является настолько низким, что порой не в состоянии оправдать расходы, затраченные на его взимание. Эта ситуация потребовала изменения концепции о налогообложении и оценки стоимости имущества физических лиц. Так, в проекте Налогового кодекса содержится предложение о дифференцированной ставке налога на имущество физических лиц: при стоимости имущества до 500 тыс. руб. ставка налога сохраняется на уровне 0,1%; при стоимости от 500 тыс. до 1 млн. руб. ставка повышается до 0,5%; до 10 млн. руб. – 1% и выше 10 млн. руб. – 2% (12, с.72). Что касается оценки стоимости имущества, то она может применяться по усмотрению законодательных органов субъектов РФ. Для налогообложения может применяться инвентаризационная, либо рыночная, либо страховая стоимость.

Земельный налог включает следующие компоненты:

- налог на землю и арендную плату за земли сельскохозяйственного назначения, в том числе сельхозугодья в составе лесного фонда;
- налог на землю и арендную плату за земли несельскохозяйственного назначения;
- доходы от централизации средств земельного налога и арендной платы за землю сельскохозяйственного назначения, земли городов и других населенных пунктов;
- возмещение потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельхозугодий.

Поступления земельного налога, хотя он и является местным налогом, нельзя, по мнению В.Г.Панского, в полной мере назвать собственным доходом местных бюджетов. Дело в том, что ежегодно в соответствии с законом о федеральном бюджете на очередной год принимается решение о централизации части налога на землю и арендной платы за землю в федеральный бюджет с последующим возвращением местным бюджетам в качестве возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий. Размер централизации этого налога (т.е. доля перечисления в федеральный бюджет) может каждый год меняться (что и происходит). Так, в 1997 г. доля централизации средств земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков была установлена в размере 50%, из которых 30% было зачислено в федеральный бюджет для финансирования Государственной программы повышения плодородия почв, ведения земельного кадастра, проведения мероприятий по улучшению землеустройства и землепользования и 20% – в бюджеты субъектов РФ для централизованно выполняемых мероприятий.

Плательщиками земельного налога выступают собственники земли, землевладельцы и землепользователи. Земельный налог взимается с облагаемой земельной площади, предоставленной юридическим и физическим лицам в собственность, владение или пользование, включая площадь, занятую строениями или сооружениями, а также земельные участки, необходимые для их содержания. Местные органы власти имеют право освобождать от земельного налога или предоставлять плательщикам дополнительные льготы.

Ставки земельного налога устанавливаются местными органами государственной власти исходя из средних ставок, указанных в Законе РФ “О плате за землю” для различных зон. Но при этом они могут дифференцировать ставку налога, дополнительно зонируя свою территорию. Дифференцируя налоговые ставки и зоны, местные власти обязаны руководствоваться следующими правилами. Общая сумма земельного налога должна быть

равна сумме налога, исчисленная исходя из конкретных ставок, установленных в данной местности в каждой территориально-оценочной зоне.

Арендная плата за землю определяется условиями арендного договора. Но есть ограничения. Так, при аренде земель сельскохозяйственного назначения плата не должна превышать суммы земельного налога с арендуемых земельных участков.

За земельные участки, необходимые для содержания строений и сооружений, предоставляемые предприятиям и гражданам по договору аренды, земельный налог взимается с арендодателя.

Эффективное взимание земельного налога зависит от правильности оценки реальной стоимости земли. В настоящее время, отмечают эксперты по земельному рынку (1), лица, имеющие права собственности, пожизненного владения, бессрочного пользования, выплачивают земельный налог, который не зависит от результатов хозяйственной деятельности и может пересматриваться независимо от пользователя. Другая проблема земельного налога – преобладание фискальной функции над стимулирующей. Сейчас этот налог занимает незначительное место в местных бюджетах, он сильно занижен по сравнению с реальной ценностью земли. Между тем во многих странах мира земельный налог – основа местных бюджетов. Так, в Австрии на его долю приходится 45% доходов местных бюджетов (1, с.29). Та же картина наблюдается и в США.

Низкие ставки налога не могут стимулировать эффективное использование земли. Мосгордумой ведется постоянная работа по приближению ставок к рыночной стоимости земли, что выразилось в принятии соответствующего закона по ставкам земельного налога на 1998 г. В Москве принят дифференцированный подход к земельному налогу, учитывающий большой разброс в реальной стоимости земельных участков в крупном городе. Земельная площадь разделена на 69 налоговых зон с разными ставками. Минимальная ставка земельного налога в 1998 г. была 5578 руб. за гектар, максимальная – 300 277 руб. Максимальная ставка применяется в центре города в пределах Садового кольца. Налог за часть площади земельного участка сверх установленной нормы отвода взимается в двукратном размере. Налог на земли, занятые жилищным фондом в границах городов и поселков, исчисляется в размере 3% установленной в данной местности ставки земельного налога (12, с.74).

В июле 1998 г. был принят и вступил в действие Закон РФ “О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона РФ “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, в соответствии с которым введен новый региональный налог – *налог с продажи*. К концу 1999 г. он был введен лишь в девяти субъектах РФ (9, с.27).

Данный налог подлежит зачислению в бюджеты субъектов РФ и в местные бюджеты в размере соответственно 40 и 60%, и средства от него направляются на социальные нужды малообеспеченных групп населения. От данного налога местные бюджеты, по расчетам правительства, должны получить не менее 40 млрд. руб. в расчете на год, и по своей сути этот налог должен был бы, по оценке В.Г.Панкова, стать единственным достаточно крупным источником собственных доходов муниципальных образований. Однако этого, по его мнению, не произойдет, поскольку поступлений от этого налога как в местные бюджеты, так и в бюджеты субъектов РФ в таких размерах не будет. Результат окажется значительно скромнее, если в ближайшее время не принять дополнительных мер (7, с.36).

Кроме того, необходимо отметить, что у данного налога та же налогооблагаемая база, что и у НДС, что означает, по существу, двойное налогообложение. Этот налог ведет к повышению цен, так как налог взимается в розничном звене торговли и оплачивается покупателями.

Третьим общеобязательным налогом является *регистрационный сбор с предпринимателей*. Для физических лиц, регистрирующихся в качестве предпринимателей без образования юридического лица, ставкой сбора служит законодательно установленная минимальная месячная оплата труда.

Остальные местные налоги вводятся (или не вводятся) и отменяются представительными органами местной власти. Они же регулируют налоговые ставки: в некоторых случаях совершенно самостоятельно, а в других, когда это оговорено законодательством, в установленных пределах.

Одним из крупных местных налогов является *налог на рекламу*. Он введен в Москве. Согласно инструкции Государственной налоговой инспекции по г.Москве “О порядке исчисления и уплаты налога на рекламу в городе Москве”, рекламой считается любая форма публичного представления товаров, работ, услуг через средства распространения информации.

К рекламе не относятся информационные вывески, объявления и извещения, в том числе органов государственной власти, связанные с выполнением возложенных на них функций.

Плательщиками налога на рекламу являются расположенные на территории города предприятия и организации, имеющие статус юридических лиц; филиалы и подразделения организаций, имеющие отдельный баланс, расчетный или иной счет; иностранные юридические лица, зарегистрированные в качестве предпринимателей.

Объектом налогообложения служит стоимость работ и услуг по изготовлению и распространению рекламы собственной продукции. Ставка налога установлена в размере 5% от фактических затрат на рекламу, т.е. максимально разрешенная законодательством. В случаях, когда организация производит свои рекламные работы самостоятельно, их стоимость определяется по фактически произведенным прямым и косвенным расходам. Расчет налога на рекламу представляется в налоговые инспекции предприятиями ежеквартально, а физическими лицами – ежегодно. Налог вносится в бюджет столицы не позднее дня, на который приходится срок сдачи расчета.

Важное значение в регулировании экономики имеет ряд местных налогов и сборов. Так, большую позитивную роль в упорядочении организации торговли сыграл *сбор за право торговли*, действующий, например, в Москве. Плательщиками сбора являются юридические лица и граждане, осуществляющие торговлю как через постоянные торговые точки (магазины, киоски), так и в порядке свободной торговли с рук, лотков, открытых прилавков, автомашин в местах, определенных исполнительными органами местной власти. На право торговли с временных торговых точек выдается разовый талон. Уплата сбора производится путем покупки разовых талонов в местах торговли. Для удобства разовый талон может быть приобретен на любое число дней торговли по соответствующей стоимости. Сбор можно уплатить и в отделении банка. В этом случае разовый талон на право торговли выдается взамен предъявленной квитанции об уплате сбора.

На ярмарках, мелкооптовых товарных рынках и в других организуемых префектурами Москвы местах массовой торговли вместо разовых талонов продавец товара при наличии кассового аппарата получает кассовый чек, который действителен только на указанный день торговли.

На торговлю подакцизными товарами необходимо иметь лицензию, которая выдается местными органами исполнительной власти сроком на один год. В этом случае уплата торгового сбора производится при приобретении лицензии. Юридические и физические лица, торгующие в постоянных торговых точках, приобретают временный патент на право торговли. В патенте указывается срок его действия, группа товаров, разрешенных к торговле, и места торговли.

Патенты, лицензии, разовые талоны на право торговли являются документами строгой отчетности, в них проставляются серия и номер, фамилия гражданина, которому они выданы. Их изготовление, выдача и учет осуществляются местными органами исполнительной власти; в Москве – это префектуры округов.

Ставка сбора за право торговли в Москве зависит от того, выступает ли плательщиком юридическое или физическое лицо (для первых сбор выше), торгует ли человек изделиями собственного производства (сбор ниже) или является посредником, перекупщиком. Размер сбора подлежит индексации.

С точки зрения доходов местных бюджетов важен *налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы*. Многие эксперты считают неправомерной его отмену, предусмотренную Налоговым кодексом (12, с.77). В настоящее время растущие квартплата и стоимость коммунальных услуг сочетаются с ухудшением обслуживания населения жилищными организациями. Отмена налога неизбежно приведет к новому витку роста цен и тарифов.

В местные бюджеты поступают также платежи за пользование недрами и такой федеральный налог, как государственная пошлина.

Рост расходов местных бюджетов при недостаточном объеме собственных доходов обусловливает высокую долю регулируемых источников доходов местных бюджетов. В соответствии с Законом “Об основах налоговой системы Российской Федерации” в число главных регулирующих доходов местных бюджетов входят следующие отчисления:

- от налога на добавленную стоимость;
- от акцизов;
- от налога на прибыль (доход) предприятий;

- от подоходного налога с физических лиц.

Нормативы этих отчислений ежегодно определяются вышестоящими территориальными органами власти при утверждении бюджетов субъектов РФ в зависимости от общей суммы расходов соответствующего местного бюджета и объема собственных доходов администрации субъекта РФ. И это несмотря на то, что представительным (законодательным) органам субъектов РФ законодательно не только предоставлено право закреплять указанные выше федеральные налоги, а также региональные налоги за местными бюджетами на долговременной основе, но они и обязаны это делать, устанавливая уровень таких доходов, обеспечивающих не менее 70% доходной части минимального бюджета. К сожалению, этого практически повсеместно не происходит.

Не выполняется и другой норматив Закона “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”, по которому доля федеральных налогов на прибыль, на добавленную стоимость, акцизов и подоходного налога с физических лиц должна на постоянной основе закрепляться за местными бюджетами. Не решил проблемы выполнения указанных нормативов и Бюджетный кодекс РФ. В результате по объему и экономическому значению подавляющее место в доходах местных бюджетов продолжают занимать отчисления от регулирующих налогов.

Дотации и субвенции, а также отчисления из фонда поддержки местных бюджетов восполняют в значительной части разницу между расходами и доходами, включающими и отчисления от регулирующих налогов.

В доходной части местных бюджетов в последние годы все большую роль начинают играть трансферты из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, заменяя собой прямые дотации и субвенции. Эти трансферты имеют немалые преимущества перед прямыми дотациями, поскольку доли муниципальных образований в указанном фонде определяются по единой для всех местных бюджетов данного субъекта РФ формуле. Но, к сожалению, это положение применяется не во всех субъектах РФ.

Совершенствование методики образования и использования фонда финансовой поддержки является, несомненно, важной задачей. Однако первостепенное значение, по мнению В.Г.Панского, должно принадлежать наделению местных органов власти реальными полномочиями в управлении собственными налоговыми доходами.

В этом плане эксперты возлагают большие надежды на Налоговый кодекс, первая часть которого принята законодательно в июле 1998 г. В нем должен быть установлен порядок и размеры закрепления на постоянной основе за местными бюджетами части (или целиком) федеральных налогов. Действующее же налоговое законодательство, юридически наделив местные бюджеты огромными финансовыми источниками, не позаботилось о том, чтобы эти собственные ресурсы были у органов местного самоуправления в наличии (7, с.46).

Налоговая система и проблемы поддержки малого бизнеса

Действующая налоговая система содержит в себе механизмы, позволяющие региональным и местным органам власти воздействовать на развитие малого предпринимательства. Среди этих механизмов важную роль играет *упрощенная система налогообложения*, предусмотренная Федеральным законом от 29 декабря 1995 г. “Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства”. Этот специальный налоговый режим вводится в действие только после принятия соответствующих законов представительными органами субъектов РФ. Переход на упрощенную систему является добровольным и предусмотрен для российских организаций и индивидуальных предпринимателей.

Согласно упрощенной схеме, единый налог устанавливается на совокупный доход или валовую выручку. Выбор объекта налогообложения определяется региональным органом власти.

Для субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, устанавливаются следующие ставки единого налога на совокупный доход, подлежащего зачислению:

- в федеральный бюджет – в размере 10% от совокупного дохода;
- в бюджет субъекта РФ и местный бюджет – в суммарном размере не более 20% от совокупного дохода.

В случае, когда объектом налогообложения для субъектов малого предпринимательства определенных категорий является валовая выручка, устанавливаются следующие ставки единого налога, подлежащего зачислению:

- в федеральный бюджет – в размере 3,33% от суммы валовой выручки;
- в бюджет субъекта РФ и местный бюджет – в размере 6,67% от суммы валовой выручки.

Конкретные ставки единого налога в зависимости от вида деятельности устанавливаются решением законодательных органов субъектов РФ.

Таким образом, представительные органы субъектов РФ не только принимают решение о введении данной упрощенной системы, но и определяют объект налогообложения, а также конкретные ставки единого налога в зависимости от вида деятельности малого предприятия или индивидуального предпринимателя. Закон реализуется по-разному в отдельных субъектах Федерации.

Так, Закон г.Москвы “О порядке налогообложения малого предпринимательства, применяющего упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности” устанавливает в качестве объекта налогообложения валовую выручку или совокупный доход, полученный за отчетный период в зависимости от доли совокупного дохода в валовой выручке. В то же время Закон Самарской области устанавливает объект налогообложения как валовую выручку, полученную от реализации товаров (работ, услуг), от продажной цены имущества, реализованного за отчетный период, и от внерациональных расходов (5, с.27). Определенные вариации в выборе объекта обложения предусмотрены и другими субъектами Федерации.

Республиканским законом Кабардино-Балкарии установлено, что объектом налогообложения единым налогом для организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения, является валовая выручка, полученная за отчетный период. Ставка единого налога составляет 7% от валовой выручки в розничной торговле и общественном питании и 9% для всех других субъектов малого предпринимательства (Федеральным законом предусмотрена ставка в размере 10% от валовой выручки) (10, с.34).

Оригинальная схема ставок единого налога установлена московским законом. Ставка налога от валовой выручки (в части, поступающей в бюджет Москвы) составляет 3,67% для юридических лиц, осуществляющих виды деятельности, предусмотренные в законе как приоритетные для г.Москвы, в которых доля совокупного дохода в валовой выручке составляет до 40%, и 6,67% – для юридических лиц, у которых доля совокупного дохода в валовой выручке составляет до 40% (кроме вышеперечисленных). Одновременно устанавливается ставка налога на совокупный доход от 16 до 18% по мере роста удельного веса совокупного дохода в валовой выручке от 40% и выше, т.е. по существу установлена прогрессивная шкала в зависимости от рентабельности (5, с.27).

Как известно, официальным документом, удостоверяющим право применения субъектами малого предпринимательства упрощенной системы налогообложения, является патент. Годовая стоимость патента устанавливается органами власти субъектов РФ с учетом ставок единого налога. Анализ показывает, что субъекты РФ использовали свое право самостоятельного установления стоимости патента как для юридических лиц, так и для физических лиц весьма разнообразно. Так, в соответствии с законодательством г.Москвы патенты выдаются организациям бесплатно.

В других субъектах Федерации существует привязка стоимости патента к видам деятельности или минимальному размеру оплаты труда (МРОТ). В Свердловской области стоимость патента составляет для всех организаций символическую сумму в 6 МРОТ. В Пермской области установлена стоимость патента в размере 150 МРОТ для действующих и 100 – для вновь созданных предприятий. В Московской области для организаций, осуществляющих свою деятельность в сельском хозяйстве, науке, здравоохранении и образовании, стоимость патента составляет 100 МРОТ, а для остальных – 300 МРОТ. В Санкт-Петербурге минимальная ставка в 150 МРОТ установлена для непроизводственных видов бытового обслуживания, образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и наивысшая в 600 МРОТ – для торговли, общественного питания, материально-технического снабжения.

Еще большее разнообразие в стоимости патента у индивидуальных предпринимателей. Например, стоимость патента для ведения юридической деятельности в Московской области составляет 30 МРОТ, Свердловской – 60, Санкт-Петербурге – 350; посреднической в Московской области – 35 МРОТ, Санкт-Петербурге – 600; оптовой торговли в Пермской

области – 150 МРОТ, Свердловской – 400; торгово-закупочной в Московской области – 50 МРОТ, Санкт-Петербурге – 600 (5, с.27).

Во второй части Налогового кодекса предусматривается сохранение специального налогового режима упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для малого предпринимательства. По мнению экспертов, это целесообразно при одновременном введении в действие в субъектах РФ Федерального закона “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности” от 31 июля 1998 г., поскольку он охватывает все сферы деятельности малого предпринимательства, на которые не распространяется Закон “Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности”.

Закон “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности” дает региональным органам власти дополнительный инструмент поддержки стимулирования малого предпринимательства. Он носит рамочный характер, т.е. определяет основные принципы налогообложения *вмененного дохода организаций и индивидуальных предпринимателей*, занимающихся определенными видами деятельности (4).

Закон вводится в действие нормативными актами органов власти субъектов РФ, которыми и определяются конкретные виды деятельности, подпадающие под обложение единым вмененным налогом. Кроме того, представительным органам власти субъектов РФ предоставлено право устанавливать размер вмененного дохода и иные составляющие формулы расчета сумм единого налога, налоговые льготы, порядок и сроки уплаты единого налога. Объектом обложения единым налогом с вмененного дохода является вмененный доход на очередной календарный месяц, а налоговый период устанавливается на 1 квартал. Сроки уплаты единого налога определяются законодательными актами субъектов РФ, но в любом случае уплата месячного платежа производится авансом. Ставка единого налога установлена Федеральным законом в размере 20% от вмененного дохода и изменению законодательными органами субъектов РФ не подлежит.

В Москве данный Закон в настоящее время в действие не введен и соответственно пока не действует. Существует лишь постановление правительства г.Москвы от 22 декабря 1998 г. “О проекте Закона г.Москвы “О едином налоге на вмененный доход для физических лиц, осуществляющих определенные виды предпринимательской деятельности без образования юридического лица (индивидуальных предпринимателей)”.

Преимущество налогообложения вмененного дохода, по мнению Н.И.Малис и А.В.Веселовой, состоит в том, что оно упрощает контроль и учет как для предпринимателей, так и для налоговых инспекторов (5, с.29). Положительным является и то, что четко разграничивается круг областей применения налога на вмененный доход, и при этом введена обязательность его применения для субъектов предпринимательства, что создает для них изначально равные условия.

Проблемы совершенствования налоговой системы

Действующая налоговая система РФ представлена многочисленными противоречивыми законами и нормативными актами, а также последующими дополнениями и изменениями к ним. По мнению большинства экспертов, она недостаточно полно отражает особенности и задачи реформирования экономики, потребности и интересы регионов.

Громоздкая система налогообложения, включающая более 100 налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты разных уровней, сложный механизм начисления, высокая трудоемкость сбора, недостаточная прозрачность использования налоговых поступлений и многие другие существенные недостатки налоговой системы, отмечает Е.Г.Егоров, привели ее к кризисному состоянию (3, с.100). Показателями кризиса налоговой системы являются низкий уровень собираемости налогов, огромные суммы накопленных недоимок, усиление ее деструктивного влияния на экономику и благосостояние населения.

Существенными недостатками налоговой системы РФ являются ее нестабильность, частая смена правил игры, принятие налоговых актов “задним числом”, противоречивость законов и подзаконных актов (12). В итоге создается возможность, а зачастую прямая необходимость их толкования, что отпугивает инвесторов, создает препятствия в работе производителей. Не способствует инвестициям и система финансовых санкций, в которой не делается различий между умышленными и случайными налоговыми нарушениями. Практически простая бухгалтерская ошибка и злостное укрытие доходов с целью избежать налогообложения караются одинаково. Недостатком налоговой системы является также и то,

что она имеет ярко выраженный фискальный характер и в меньшей степени выполняет функцию стимулирования производителей. На последних гораздо в большей степени ложатся такие налоги, как налог на имущество, земельный налог, водный налог, налоги в дорожные фонды и т.п.

По мнению ряда экспертов, необходимо провести кардинальное реформирование налоговой системы на основе принципов справедливости, равенства и рациональности, а также налогового федерализма. Становление и укрепление налогового федерализма требуют разделения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, оптимального сочетания федерального и регионального налогового законодательства, федеральной, региональной и местной налоговых систем, большей децентрализации налоговых поступлений, справедливого налогообложения субъектов РФ. Должно быть осуществлено законодательное оформление перераспределения доходов, получаемых субъектами РФ, в которых сосредоточены значительные промышленные и финансовые потенциалы всей страны, и потому в них создан своеобразный “налоговый рай” (3, с.101).

Налоговая реформа должна устранить перечисленные и ряд других недостатков налоговой системы России. Необходимо, считает Д.Г.Черник, создать единую комплексную систему налогов, устранить противоречия, определить функции, полномочия и ответственность всех уровней власти в проведении налоговой политики, найти оптимальные соотношения прямых и косвенных налогов, налогов на доходы и налогов на капитал, дифференцировать финансовые санкции. Важнейшая задача – стабилизировать системы налогов, по крайней мере, в пределах финансового года, а впоследствии – и в большем интервале. Предстоит искоренить порочную практику принятия законов о налогах с обратного действия.

Налоговая реформа, по мнению И.В.Подпориной (советника аппарата Комитета Совета Федерации по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и бюджетному регулированию), должна быть нацелена на упорядочение функциональной структуры налоговой системы, оптимизацию общего перечня закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы налогов и сборов, усиление стимулирующей функции налогов и эластичности действия налоговой системы в целом на макро- и микроэкономическом уровне (8). При этом задача нормализации распределения между уровнями бюджетной системы полномочий по формированию доходных источников может быть решена не путем механического пересмотра долей регулирующих федеральных налогов в сторону увеличения закрепляемой доли этих налогов за субъектами Федерации, а в рамках оптимизации всей налоговой системы страны методами бюджетного регулирования. Между тем принятая правительством страны Концепция реформирования межбюджетных отношений пытается решить проблему формирования доходов субъектов Федерации исключительно за счет расщепления отдельных налоговых доходов. В результате предлагаемая налоговая реформа, изолированная от общего бюджетного регулирования, приобретает чисто фискальный характер. Это неизбежно ведет к тому, что в стране усиливается концентрация средств в федеральном бюджете для финансирования государственных расходов, зачастую непосредственно не связанных с интересами экономического развития субъектов Федерации, и одновременно уменьшается не только доля доходов региональных бюджетов, но и происходит сокращение централизованных расходов на оказание финансовой помощи субъектам РФ.

В рамках такого подхода, считает И.В.Подпорина, любые попытки хотя бы в минимальной степени учесть при бюджетном выравнивании налоговые усилия региональных и местных властей оказываются малоэффективными. Как следствие, в настоящее время субъекты РФ заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы (в частности, в разного рода внебюджетных фондах) и выбивании у центра дополнительной финансовой помощи.

Тот факт, что сегодня проблемы бюджетного регулирования рассматриваются исключительно в аспекте межбюджетных отношений как краткосрочная (текущая) корректировка доходов бюджетов регионов, а не в аспекте долгосрочных мероприятий по выравниванию финансового и налогового потенциала субъектов РФ, противоречит самой идее реформирования налогообложения, призванной сориентировать налоговую систему на активизацию стимулирующей функции налогов (8, с.19).

И.Э.Умарова связывает необходимость реформирования налоговой системы России с несовершенством действия регулирующих налогов (11). Проблема разделения бюджетных полномочий и расщепления основных налогов по уровням бюджетной системы в настоящее время обострилась из-за несоблюдения устанавливаемых долей регулирующих налогов. Так, в

1998 г. в федеральный бюджет поступило по налогу на добавленную стоимость 104,7 млрд. руб., или 66,9%, в то время как в бюджеты субъектов РФ зачислено 51,8 млрд., или 33,1%. Между тем Законом “О федеральном бюджете” на этот год было предусмотрено зачисление в территориальные бюджеты только 25% (11, с.36).

Сложившаяся практика в большинстве субъектов РФ свидетельствует, что если задолженность по регулирующим налогам в части региональных бюджетов погашается предприятиями с помощью взаимозачетов, а налоговые платежи в виде денежных средств от предприятий в бюджет не поступают, то в этом случае задолженность по налогам в части федерального бюджета сохраняется. Тем самым образуется диспропорция в нормативах распределения налогов по уровням бюджетов РФ. Подобная практика складывается на протяжении ряда лет, что подтверждают данные по конкретным субъектам РФ.

Так, в Кемеровской области в 1998 г. процент поступления в федеральный бюджет налога на добавленную стоимость сложился в размере 61,6%, т.е. ниже установленного норматива на 13,4 процентных пункта; процент поступления в федеральный бюджет по акцизам за водку, ликероводочные изделия и спирт – в размере 38,6%, т.е. ниже норматива на 11,4%. В результате в 1998 г. задолженность территории перед федеральным бюджетом составила 302,6 млрд. руб.

Аналогичная тенденция имеет место и в Кабардино-Балкарской Республике. При нормативе распределения НДС в пропорции 75% – в федеральный и 25% – в республиканский бюджеты, в федеральный бюджет поступило в 1996 г. 71,8%, в 1997 г. – 68,5, в 1998 г. – 46,1%. Распределение налога на прибыль также нарушалось: при нормативе распределения в пропорции 37,14% – в федеральный и 62,86% – в республиканский бюджеты, фактически в федеральный бюджет было зачислено в те же годы соответственно 33, 31,8 и 26,8%. Несоблюдение законодательно установленных норм распределения регулирующих налогов между бюджетами объясняется тем, что по налогу на прибыль и по НДС сумма безденежных зачетов в бюджете Кабардино-Балкарской Республики за последние годы составляет в среднем около 80% от общей суммы доходов бюджета республики по этим налогам (11, с.36).

В отношении акцизов наблюдается аналогичная ситуация. Процент поступления в федеральный бюджет по акцизам за водку, ликероводочные изделия и спирт питьевой сложился в 1998 г. в размере 17%, т.е. ниже установленного законодательством норматива на 33 процентных пункта. Однако в федеральный бюджет зачислены все 17% “живыми” деньгами, при том, что в территориальный бюджет “живыми” деньгами поступило лишь 2% (11, с.37). Таким образом, территориальный бюджет формируется в основном за счет денежных зачетов, а федеральный пополняется за счет “живых” денег.

И.Э.Умарова видит несколько путей решения проблемы неисполнения закона о федеральном бюджете в части зачисления регулирующих налогов в бюджеты разных уровней (11). В частности, в Законе о федеральном бюджете можно было бы сделать оговорки относительно того, что установленное в нем распределение регулирующих налогов относится только к налогам, поступающим в денежной форме. Кроме того, она предлагает запретить осуществление взаимозачетов на уровне субъектов РФ по регулирующим налогам, а также “установить” практику, фактически осуществляющую органами федерального казначейства по субъектам РФ, когда “недобор” поступлений в федеральный бюджет за конкретный год эти органы компенсируют за счет перечисления в этот бюджет полностью налогов в денежной форме в следующем году.

Велика роль регулирующих налогов в решении задачи выравнивания уровня социально-экономического развития и налогового потенциала регионов. В этой связи особую актуальность, по мнению И.Э.Умаровой, приобретает пропорция, в которой расщепляются поступления от отдельных налогов. Как известно, НДС – это наиболее легко контролируемый налог, в то же время обеспечивающий 34,6% всех доходных поступлений федерального бюджета. В 1999 г. Законом о федеральном бюджете было утверждено положение, в соответствии с которым распределение поступлений от НДС между бюджетами разных уровней было изменено в пользу федерального бюджета: его доля повышена до 85%, а доля бюджетов субъектов РФ снижена до 15%. Увеличение нормы зачисления НДС в федеральный бюджет укрепляет позиции последнего, но ослабляет бюджеты субъектов РФ.

Однако до настоящего времени не снят с повестки дня вопрос о снижении ставки НДС (до 15%). С изменением ставки НДС доходы территориальных бюджетов еще больше уменьшаются, но и федеральный бюджет теряет часть своих доходов. Как альтернатива вводится налог с продаж, предельная ставка по которому не может превышать 5%. Доходы от налога с продаж полностью зачисляются в территориальный бюджет (не менее 80%

поступлений должны направляться в местные бюджеты). Таким образом, территориальным бюджетам планируется возместить потери, которые они несут в связи с увеличением долей зачисления по НДС и подоходному налогу с физических лиц в пользу федерального бюджета. Однако одновременно с введением налога с продаж отменяется 16 местных налогов и сборов. По оценкам, поступления от налога с продаж не только не перекрывают, но даже часто не компенсируют выпадающие в связи с отменой местных налогов доходы.

По мнению И.Э.Умаровой, на сегодняшний день регулирующие налоги не способствуют выравниванию уровня социально-экономического развития регионов. Необходимо выработать “такой механизм взаимодействия с регионами, который бы позволил учитывать налогоспособность субъектов Федерации по различным видам налогов, и в соответствии с этим устанавливать дифференцированные ставки уже работающих регулирующих налогов (НДС, налога на прибыль, акцизов на алкогольную продукцию) по регионам” (11, с.38). Например, можно оставлять высокодотационным регионам до 95% собираемого на их территории хотя бы одного из регулирующих налогов, а оставшиеся 5% отдавать в федеральный бюджет, а регионам с высоким налоговым потенциалом оставлять незначительный процент по этому налогу.

Важнейшей составляющей налоговой реформы в РФ является введение нового Налогового кодекса, проект которого вот уже более трех лет рассматривается в Государственной думе. Вокруг этого документа разгораются горячие споры. Обычно в них отражается противостояние позиций двух заинтересованных сторон (2):

- Минфина и сырьевых регионов, которые стремятся сохранить сложившуюся налоговую систему, несмотря на ее очевидные недостатки;
- Комитета по экономической политике Государственной думы, наукоемких и промышленных регионов, которые выступают за перенос центра тяжести налогообложения на ресурсные платежи и налоги на недвижимость.

Смысл разногласий заключается в том, что сегодня основным видом налогообложения является налог на прибыль организаций и предприятий вне зависимости от их отраслевой принадлежности и основных фондов. Промышленность, в первую очередь наукоемкая, оказывается неприбыльной и не может быть самовоспроизводящейся из-за невозможности накопления, тогда как прибыль в основном скапливается в сырьевых отраслях.

Перенос центра тяжести налогообложения на рентные платежи и налог на недвижимость по существу служит способом перераспределения прибыли от сырьевых отраслей к остальной промышленности, что явно будет задевать интересы сырьевых регионов. Недаром за изменение налоговой политики выступают Уральские регионы и промышленные объединения.

Критические замечания со стороны экспертов вызывает целый ряд положений Налогового кодекса. Так, Е.Г.Егоров считает принципиально неверным подход разработчиков Налогового кодекса, в котором предлагается не кардинальное изменение действующей налоговой системы, а ее эволюционное преобразование путем устранения имеющихся недостатков (3, с.102). Главная цель налоговой политики – уменьшить налоговое бремя – не достигается. Заложенные в Кодексе принципы налоговой системы базируются на уравнительном, недифференциированном подходе к регионам. В ст.7 п.6 указывается, что “не допускается устанавливать дополнительные налоги, повышенные либо дифференцированные ставки налогов или налоговые льготы в зависимости от форм собственности, организационно-правовой формы организации... региона или иного географического места происхождения уставного (складочного) капитала (фонда) или имущества налогоплательщика”.

По мнению Е.Г.Егорова, такое положение противоречит федеральной региональной политике, основанной на дифференциации подходов и методов хозяйствования, а также управления экономикой регионов. “Налоговая система должна иметь региональный аспект, заключающийся в проведении щадящей налоговой политики в отношении депрессивных и проблемных регионов, например, регионов Крайнего Севера, где законы рыночной экономики проявляются дифференцированно, объективно высоки затраты и низка производительность труда при одинаковых уровнях научно-технического развития производства” (3, с.102).

Закрепленное в Налоговом кодексе разделение налогов на федеральные, региональные и местные ограничивает собственные доходные базы региональных и местных бюджетов. Этому способствует отнесение к федеральным, а не региональным налогам налога на пользование недрами, налога на воспроизводство минерально-сырьевой базы, сбора за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами, лесного, водного и экологического налогов.

В Налоговом кодексе зафиксировано действующее соотношение налоговых поступлений в федеральный бюджет и бюджет субъектов РФ в пропорции 50:50. Фактически доля федеральных доходов будет, указывает Е.Г.Егоров, значительно больше, так как они обеспечиваются в основном за счет НДС, акцизов, налога на прибыль, собираемость которых относительно выше, чем остальных налогов.

Серьезным недостатком первой части Налогового кодекса В.Г.Панков считает приоритет интересов федерального центра, что наносит ущерб интересам субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Вместе с тем эксперты сходятся в мнении об обоснованности принципиального решения о закрытом перечне как федеральных, так и региональных и местных налогов (7, 3). Этот вывод подтверждает трехлетний опыт действия ныне отмененного пункта Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2268, когда в некоторых регионах страны действовало более сотни региональных и местных налогов, в том числе и ограничивающих единое экономическое пространство России.

Другое положение первой части Кодекса представляется В.Г.Панкову экономически и политически неверным. Это положение о разграничении налоговых и бюджетных прав органов местного самоуправления, в том числе в ряде случаев в пользу органов государственной власти субъектов РФ. В частности, предусматривается фактическая ликвидация системы местных налогов и сборов. Перечень их предлагается ограничить всего пятью налогами, два из которых (налог на имущество физических лиц и земельный налог) после введения налога на недвижимость (ставшего в соответствии с первой частью Кодекса региональным налогом) на соответствующей территории прекратят свое действие. При этом надо иметь в виду, что в Налоговом кодексе предусматривается отмена существенных источников доходов местных бюджетов – 13 видов местных налогов и сборов (налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, налога на благоустройство территорий и др.), а это приведет к потере местными бюджетами не менее 13,6 млрд. руб. в год (9, с.27).

Таким образом, органы местного самоуправления будут реально располагать тремя закрепленными налогами: на рекламу, на наследование и дарение и местными лицензионными сборами. Как показывают расчеты, эти налоги смогут обеспечить только 2% всей доходной базы самого массового звена бюджетной системы страны, призванного финансировать подавляющую часть расходов по жизнеобеспечению населения: на просвещение, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, культуру.

Вторая часть Налогового кодекса, отмечает В.Г.Панков, также не дает местным органам власти возможности укрепить свою финансовую базу. В ней предусмотрены ликвидация положения Закона “Об основах налоговой системы Российской Федерации”, которые переводили в разряд собственных доходов местных бюджетов частично (или полностью) отдельные налоги субъектов РФ и федеральные налоги. В частности, в проекте отсутствует закрепление на постоянной основе 50% регионального налога на имущество предприятий, а также заменяющего его и ряд других налогов, в том числе местных, налога на недвижимость.

В отличие от этого более четким в проекте второй части Кодекса становится процесс зачисления в доходы местных бюджетов федерального налога – государственной пошлины. Статья 397 проекта устанавливает, что вся государственная пошлина (за исключением пошлины по делам, рассматриваемым арбитражными судами, Конституционным судом и Верховным судом РФ, вносимой в федеральный бюджет), уплачивается в местный бюджет. При этом важно, что проект определяет, в отличие от действующего законодательства, и конкретный вид местного бюджета – по месту нахождения банка, принялшего платеж.

Ликвидируется и установленное Законом РФ “О недрах” закрепление на постоянной основе 90%-е зачисление в местный бюджет налога на добычу углеводородного сырья и 50%-е – на добычу других полезных ископаемых. В проекте второй части Кодекса отсутствует закрепление за местными бюджетами всех связанных с использованием недр федеральных налогов.

Введенный в действие с мая 1998 г. федеральный налог в виде платы за пользование водными объектами исключает из числа собственных доходов местных бюджетов отменяемую в связи с этим плату за воду, которая полностью зачислялась в местные бюджеты. Новый же налог зачисляется в федеральный бюджет и бюджеты субъектов РФ. Хотя субъектам РФ предоставлено право принять решение о зачислении в местные бюджеты всей суммы или части платы за пользование водными объектами, поступающей в их бюджеты, это не делает водный налог собственным доходом местного самоуправления.

Отмеченные изменения налогового законодательства достаточно жестко ударяют по собственной финансовой базе органов местного самоуправления. Фактически, делает вывод В.Г.Пансков, Налоговый кодекс предлагает практически полностью ликвидировать финансовую самостоятельность органов местного самоуправления, что противоречит соответствующим законом, декларирующим предоставление этого права местным бюджетам (7, с.48). Процесс составления и утверждения бюджета муниципального образования ставится в полную зависимость от ежегодного закрепления федеральными и региональными органами государственной власти за местными бюджетами как федеральных, так и региональных налогов и сборов.

В условиях отсутствия жесткой системы контроля над исполнением законов и экономической ответственности за их нарушение в отдельных регионах началась своеобразная “бюджетная война”, которая выражается в узурпировании финансовых ресурсов региональными органами власти в ущерб интересам местных органов. В предшествующие годы эта “война” имела другое содержание: низовые органы власти оставляли у себя финансовые ресурсы, принадлежащие вышестоящему бюджету.

Укреплению финансовой базы органов местного самоуправления, по мнению В.Г.Панскова, могла бы способствовать передача в их ведение права утверждения ставок предусмотренного в проекте второй части Налогового кодекса единого налогового платежа в форме налога на вмененный доход, который предлагается возложить на субъекты Федерации. Отрасли, на которые распространяется налог на вмененный доход, связаны с обслуживанием населения (розничная торговля, общественное питание и т.д.) и характеризуются ростом объема операций. Они имеют стабильные доходы, что позволяет сделать местные бюджеты устойчивыми и достаточно выполнимыми. Кроме того, местным органам власти лучше знакомы условия и результаты их деятельности. Однако эта возможность укрепления финансовой базы местных бюджетов была отвергнута принятым в июле 1998 г. и подписанным Президентом страны Законом “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности”. Закон не только не дал местным органам власти возможность устанавливать ставку этого налога, но и не закрепил за местными бюджетами его постоянной доли, зачисляемой в местные бюджеты.

Кроме того, следует существенно расширить перечень местных налогов, в том числе за счет сокращения числа региональных налогов. Принципиально важно при этом закрепить за местными бюджетами такие налоговые источники, которые обеспечивают стабильное поступление доходов. В частности, основной упор должен быть сделан на поимущественные и подоходные налоги. В первую очередь следует передать в компетенцию местных органов власти налог на имущество предприятий, повысив его предельную ставку. Местным не только по форме, но и по существу должен стать налог на землю, а это означает, что его следует полностью зачислять в местные бюджеты. После замены этих налогов налогом на недвижимость его необходимо сделать муниципальным (местным налогом, а не региональным, как это установлено в первой части Налогового кодекса).

Экономически оправданным было бы, по мнению В.Г.Панскова, введение специального местного налога, взимаемого при покупке земли. Такой налог показал достаточную эффективность в странах с развитой рыночной экономикой. Базой для исчисления такого налога могла бы стать покупная цена земли при ставке налога в 2%. Местный характер должны носить и некоторые налоги с потребителей, в частности акцизы на отдельные товары. В систему местных налогов должно войти и налогообложение вредного для окружающей среды потребления. Следовало бы оставить в числе местных налогов сбор за право торговли и отдельные целевые сборы, в том числе на содержание милиции, благоустройство территории и др. (7, с.50-51).

Разработка и быстрейшее принятие Закона РФ “О местных налогах и сборах”, считает автор, позволят укрепить финансовую базу местных бюджетов.

Ключевым моментом реформирования налоговой системы таким образом, по мнению большинства экспертов, должна стать выработка принципов разграничения налогов между бюджетами разных уровней. В основу такого разграничения следует положить социальную значимость конкретного налога для данной территории, а также, по отдельным налогам, – их функциональное назначение и целевую направленность.

Путь, по которому сейчас идет российское законодательство, – деление налогов на федеральные, региональные и местные и закрепление за каждым уровнем власти определенной доли налога при сохранении единой ставки обложения, по мнению В.Г.Панскова, малопригоден

для нашей страны. Получается так: “Закон сам по себе, а жизнь сама по себе” (7, с.52). В условиях бюджетных дефицитов деление единой ставки налога на доли, подлежащие зачислению в тот или иной вид бюджета, неизбежно ведет к ежегодному пересмотру этих долей.

Автор предлагает идти другим путем, используя сочетание двух способов, применяющихся в мировой практике, а именно:

- разделение отдельных налогов на федеральные, региональные и местные с зачислением их исключительно в соответствующие виды бюджетов;
- введение местных надбавок (в пределах установленных законом размеров или без ограничений) к действующим федеральным и региональным налогам.

Обоснованное сочетание этих двух способов, по мнению В.Г.Панскова, позволило бы установить единые для всей страны принципы формирования доходной базы бюджетов всех уровней и в определенной степени нивелировать различия в экономическом и социальном развитии территорий.

Д.Г.Черник критически оценивает предложенные в Налоговом кодексе изменения по отдельным региональным и местным налогам. Так, вопрос о налоге с продаж, по его мнению, далеко не однозначен, поскольку базы обложения налогом на добавленную стоимость и налогом с продаж чрезвычайно близки. В механизме взимания налога с продаж заложены суммы уплаченного НДС. Таким образом возникает двойное налогообложение. Главный недостаток налога с продаж заключается в неизбежном росте цен. При этом серьезно затрагиваются интересы малого бизнеса и населения. По оценкам, повышение цен не будет адекватно суммам поступающего в бюджет налога, а окажется большим.

В целом Д.Г.Черник приветствует сокращение видов налогов. Однако не соглашается с отменой налогов социальной направленности, в том числе местного налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, регионального сбора на нужды образовательных учреждений. Состояние жилищного фонда и школьного образования в большинстве субъектов РФ таково, что требует постоянного вливания финансовых средств. Отмена соответствующих налогов будет компенсироваться повышением платы и тарифов, т.е. расходы по содержанию жилищного фонда и школьного образования будут переложены на население: “Снижение налоговой базы региональных и местных бюджетов бумерангом возвращается на население” (12, с.32).

Критике экспертов подвергается также положение первой части Налогового кодекса РФ, в котором установлено, что налог на недвижимость является региональным налогом. Это означает, что он вводится в действие законами субъектов РФ и обязателен к уплате на территории соответствующих субъектов. При введении налога на недвижимость представительные органы власти субъектов РФ определяют налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом, порядок и сроки уплаты налога, а также форму отчетности по нему.

По мнению Л.И.Прониной, фактически при введении налога на недвижимость на территории субъекта РФ в качестве регионального налога происходит “обескровливание” местных финансов, так как поступающие в местные бюджеты 60% от суммы платежей по налогу с продаж, введенному в настоящее время в девяти субъектах РФ, восполняют потери местных бюджетов не более чем на 5% (9, с.27).

Между тем, как подчеркивают И.Новицкий, С.Козлова и Е.Федоровская, во многих странах именно этот налог обеспечивает значительную часть местных бюджетов. Так, в Австрии он дает около 100% доходов местных бюджетов, в Канаде – 98, в США – 75% (6, с.13).

Признание налога на недвижимость в качестве регионального налога означает, что управление его введением и взиманием должны осуществлять представительные органы субъектов РФ. Однако эти органы, по мнению Л.И.Прониной, не могут учесть интересы населения муниципальных образований, а следовательно, и эффективно управлять объектами недвижимости.

Важно и то, что налог на недвижимость является эффективным инструментом стимулирования строительства зданий и сооружений, инвестиций в объекты недвижимости, развития городской и сельской инфраструктуры. Он оптимально подходит для взимания местными органами власти. Точная оценка стоимости недвижимости требует хорошего знания условий местного рынка – как раз эта информация доступна местным руководителям. Кроме того, необходимо иметь тщательно отработанную практику оценки недвижимости, обеспечивающую единый подход со стороны местных руководителей, которые в значительно большей степени подвержены влиянию и давлению со стороны местных владельцев имущества

по сравнению с далекими региональными или федеральными властями. Таким образом, лишь органы местного самоуправления могут контролировать операции с недвижимостью, способствуя лучшей собираемости данного налога.

Налог на недвижимость еще не собирается в РФ, нет и федерального закона, регулирующего его взимание. В Комитете Государственной думы по вопросам местного самоуправления подготовлен проект федерального Закона “О внесении изменений и дополнений в первую часть Налогового кодекса Российской Федерации”, в котором предусматривается приздание налогу на недвижимость статуса местного налога (пока попытки принятия этого закона не увенчались успехом). По мнению Л.И.Прониной, предложенный проект закона чрезвычайно важен, поскольку позволит устраниТЬ губительное для местных бюджетов перераспределение налоговых поступлений между региональными и местными бюджетами в результате упразднения двух из пяти местных налогов (налога на имущество физических лиц и земельного налога).

* * *

Дискуссии по вопросам регионального и местного налогообложения свидетельствуют о сохранении большого числа проблем, без решения которых в дальнейшем вряд ли удастся создать достаточно прочную и адекватную своим задачам финансовую базу региональных и местных бюджетов. В процессе разработки и утверждения Налогового кодекса отчетливо проявилось противостояние точек зрения, отражающих интересы федерального центра, с одной стороны, и региональных и местных органов власти – с другой. Судя по проекту Налогового кодекса, пока верх одержали интересы Центра, что, несомненно, вредит экономическим реформам на местах.

Для большинства экспертов и специалистов ясно, что успешное проведение экономических и социальных реформ невозможно без сосредоточения в руках государства достаточно крупных финансовых ресурсов. В рыночной экономике их могут обеспечить только налоги. Между тем налоговая реформа в России излишне затянулась. Частичные, принимаемые в отрыве друг от друга меры, не решат проблемы создания финансовой базы ни страны в целом, ни регионов, ни местных территориальных единиц. Будущее реформ в регионах во многом зависит от принятия Налогового кодекса. Он должен упорядочить взаимоотношения между федеральным центром и регионами, учитывать интересы бюджетов всех уровней, четко разграничивать систему федеральных, региональных и местных налогов и определять нормативы распределения федеральных налогов.

Список литературы

1. Гловашка Н. и др. Земельный рынок в переходный период и налоги // Налоги. – М., 1998. – Вып.2. – С.19-31.
2. Григорьев О.В., Нещадин А.А. Альтернативные подходы к экономической реформе в регионах // Общество и экономика. – М., 1996. – № 6. – С.112-123.
3. Егоров Е.Г. О региональном аспекте налоговой системы Российской Федерации // Регион: экономика и социология. – Новосибирск, 1999. – № 2. – С.100-106.
4. Лазарев А.С., Шемелева Ю.С. Проблемы налогообложения субъектов малого предпринимательства // Финансы. – М., 1999. – № 9. – С.29-32.
5. Малис Н.И., Веселова А.В. Налогообложение малого бизнеса: проблемы и перспективы // Финансы. – М., 1999. – № 1. – С.26-29.
6. Новицкий И., Козлова С., Федоровская Е. Налог на недвижимость // Налоги. – М., 1998. – Вып.1. – С.13-14.
7. Пансков В.Г. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. – М.: МЦФЭР, 1998. – 240 с.
8. Подпорина И.В. Межбюджетные отношения и бюджетное регулирование // Финансы. – М., 1999. – № 10. – С.17-20.
9. Пронина Л.И. Налог на недвижимость – местный налог // Там же. – М., 1999. – № 9. – С.26-28.
10. Сабашева С.М. Налогообложение и малое предпринимательство // Там же. – М., 1999. – № 10. – С.34-36.
11. Умарова И.Э. Регулирующие налоги в системе межбюджетных отношений // Там же. – М., 1999. – № 10. – С.36-38.
12. Черник Д.Г. Опыт социально-экономических реформ: региональный аспект (на примере г.Москвы). – М.: МЦФЭР, 1998. – 102 с.
13. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков / Моск. Центр Ин-та “Восток – Запад”. – М.: Диалог-МГУ, 1999. – 235 с.

Н.Н.Иванова
РЕФОРМИРОВАНИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО
КОМПЛЕКСА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ
(Обзор)

Реформирование агропромышленного комплекса (АПК) в последнее десятилетие осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. Региональные программы разрабатываются с учетом состояния экономики региона, влияния на регион внешних и внутренних факторов, национально-исторических традиций, природных условий. В то же время региональные программы реализуются в рамках федеральной. Задачи и цели федеральной программы определяют соответственно направления реформ регионов. Недостатки федеральных программ и неудачи в их выполнении так же отражают слабые стороны региональных программ. Отличия результатов реформ в разных регионах связаны как правило с подходом администрации регионов к процессу реформирования, с ее способностью не поддаваться давлению сверху и проводить взвешенную аграрную политику.

АПК представляет собой наиболее сложный комплекс в системе народного хозяйства, от его развития зависит продовольственная безопасность страны. Основными отраслями в агропромышленном производстве являются сельское хозяйство, машиностроительный комплекс, пищевая и частично легкая промышленность, а также отрасли, поставляющие средства производства и создающие материально-техническую базу АПК.

Собственно базу АПК составляет сельскохозяйственное производство. В течение многих десятилетий сельское хозяйство отставало от других отраслей советской экономики, особенно в части материально-технического обеспечения и социального развития. Централизованное планирование и управление в сельском хозяйстве, а также неэквивалентный обмен между городом и селом привели к незаинтересованности сельскохозяйственных рабочих в результатах своего труда, что отрицательно сказалось на эффективности производства. Отсутствие хозяина на земле и отсутствие элементарной свободы товаропроизводителей привели к деградации значительной части сельскохозяйственных угодий. Из-за низкого плодородия земель и их мелиоративной неустроенности в начале 90-х годов Россия ежегодно недополучала 40 млн. т сельскохозяйственной продукции в пересчете на зерно, что превышало ее ежегодные закупки за рубежом (7, с.31). Хроническое отставание этого сектора экономики превратило проблему продовольственного обеспечения страны в одну из самых болевых точек России.

Именно поэтому в начале 90-х годов со всей остротой всталась задача проведения в России аграрной реформы.

Этапы реформирования АПК

Началом реформ и преобразований в аграрном секторе экономики России послужили решения второго (внеочередного) Съезда народных депутатов (ноябрь-декабрь 1990 г.) и законодательные акты о земельной реформе, крестьянском (фермерском) хозяйстве, социальном развитии села (3). Вторым этапом реформирования послужила программа аграрной реформы в Российской Федерации в 1994-1995 гг. Третий этап – принятие нового курса реформирования АПК в 1998 г.

В программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса, обсуждавшейся на втором (внеочередном) Съезде народных депутатов, отмечалось, что основой коренных преобразований в сельском хозяйстве является проведение земельной реформы. Суть земельной реформы состоит в том, чтобы создать условия для равноправного

развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики и рационального использования земель.

Главным инструментом проведения земельной реформы стал утвержденный парламентом Земельный кодекс РСФСР, где определялась компетенция административных органов всех уровней в части регулирования земельных отношений и распоряжения землей. Подробно излагался порядок предоставления земельных участков для ведения крестьянских хозяйств, вводилось право наследования таких участков, провозглашалось право производителя на всю свою продукцию.

Однако очень сложный и остро дискутируемый вопрос о земле до сих пор не решен. Проект нового Земельного кодекса, разработанного Государственной думой прошлого (1995-1999) созыва, все еще находится в стадии обсуждения.

По мнению В.Плотникова (16), председателя комитета по аграрным вопросам Госдумы РФ, этот проект является наиболее разумным вариантом правовых основ земельных отношений. В соответствии с этим документом вся земля РФ оказывается поделенной на три основные категории: для личного пользования граждан, для нужд государства и общества и для создания продовольственной базы страны.

С землями личного пользования (садовыми, дачными, огородными, гаражными участками) могут совершаться любые сделки, предусмотренные гражданским законодательством (передача по наследству, дарение, продажа, залог). Такие земли, как земли заповедников, заказников, курортов, национальных парков, лесного и водного фондов, общего пользования в поселениях, а также для нужд обороны и науки, не подлежат передаче в частную собственность и, следовательно, полностью исключены из оборота. Земли сельскохозяйственного назначения могут находиться в частной собственности, но оборот их должен быть ограничен, прежде всего, в интересах продовольственной безопасности населения РФ. Фактически Земельным кодексом запрещены три операции с сельскохозяйственной землей, находящейся в частной собственности – продажа, дарение и залог.

Большое внимание программа возрождения российской деревни первого этапа уделяла крестьянским (фермерским) хозяйствам. Законом РСФСР о крестьянском (фермерском) хозяйстве всем гражданам республики предоставляется возможность самостоятельно вести сельскохозяйственное производство. В законе подробно изложен порядок формирования фермерских хозяйств, наделения их землей. Фермерское хозяйство рассматривается как свободное предпринимательство, основанное на частной собственности на землю и другие средства производства и использующее в основном собственный труд с ограниченным применением наемного. Оно самостоятельно определяет направление своей деятельности, структуру и объемы производства и распоряжается произведенной продукцией. Допускается создание добровольных фермерских ассоциаций и объединений, при этом исключается принудительное включение фермерских хозяйств в такие ассоциации.

В 1991 г. было создано 49 тыс. фермерских хозяйств, а к концу 1992 г. – 150 тыс. Средний размер фермерского хозяйства сохраняется один и тот же – 41-42 га (21, с.22).

Однако, как считают специалисты, крестьянские хозяйства не могут занять господствующего положения в аграрной экономике. Основными производителями сельскохозяйственной продукции останутся колхозы и совхозы, претерпев определенные структурные изменения.

Уже в 1992 г. большинство колхозов и совхозов изменили форму хозяйствования – превратились в акционерные общества или коллективные предприятия с долевой формой собственности. Реорганизация колхозов, совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий осуществляется в основном по трем направлениям. Первое заключается в том, что крупные сельскохозяйственные предприятия реорганизуются в отдельные кооперативы, которые в дальнейшем объединяются в коллективные предприятия. Второй вариант – акционирование путем создания акционерных обществ, как правило, закрытого типа. Третий вариант – разделение сельскохозяйственных предприятий на отдельные фермерские хозяйства и небольшие по численности работников товарищества с последующим объединением в различные ассоциации. В большинстве случаев колхозы и совхозы реорганизуются в коллективные предприятия.

В ходе реформы произошли изменения в формах хозяйствования: по формам собственности сельскохозяйственные предприятия разделились следующим образом: государственная (федеральная и субъектов Федерации) – 28%; муниципальная – 3, частная 65, смешанная форма – 5%. Таким образом, господствующей формой собственности в сельском

хозяйстве стала частная собственность (17, с.62). Почти 80% всей валовой продукции сельского хозяйства в 1995 г. произведено в негосударственном секторе (17, с.64).

Аграрная программа предполагала приватизацию существующих предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, которая должна была производиться при непосредственном участии сельских товаропроизводителей, так как, не будучи связанным с производителями, перерабатывающее предприятие становится местным монополистом, диктующим производителям низкие закупочные цены, а потребителям – высокие реализационные цены. То же относится к приватизации предприятий материально-технического снабжения и строительной индустрии, работающих на производителя сельскохозяйственной продукции.

Министерство сельского хозяйства предложило следующий порядок приватизации таких предприятий: 40% акций по закону о приватизации остаются в коллективе, 60% реализуются в течение месяца путем закрытой продажи сельским товаропроизводителям, в случае отсутствия у последних средств для покупки акций им предоставляется отсрочка выплаты. Распределение акций между сельскими производителями предполагалось осуществлять в соответствии с долей продукции, поставляемой ими на это предприятие (22, с.24).

Определенная часть акций обязательно должна поступать фермерским хозяйствам, которые в перспективе будут сдавать продукцию на это предприятие (эта часть должна определяться с учетом местных условий, в зависимости от количества фермерских хозяйств в данной местности). Часть акций, не востребованных в течение месяца, передается на аукцион для открытой продажи (22).

Важным направлением аграрной реформы является создание рыночной инфраструктуры, в частности создание систем сельских банков, где контрольный пакет акций принадлежал бы сельскохозяйственным производителям.

Теоретически аграрная реформа должна была привести к возрождению российской деревни, однако изложенные в программных документах целям не суждено было сбыться. По мнению специалистов-аграрников, аграрная реформа начала 90-х годов стала осуществляться без постановки четких целей и определения средств их достижения, проводилась под давлением сверху (23). Если в самом начале реформы в законодательных документах ставилась цель повышения эффективности агропромышленного производства на основе развития различных форм хозяйствования и собственности, то уже в 1991 г. в нормативных актах в качестве первоочередной цели названа реорганизация колхозов и совхозов, ускоренная приватизация государственной собственности, развитие предпринимательства, создание условий для привлечения в аграрный сектор иностранных инвестиций.

Поспешная приватизация в АПК привела к превращению предприятий сельскохозяйственного машиностроения и переработки сельхозпродуктов и агросервиса в монополистов, ценовая политика которых и регулярные неплатежи за произведенную сельскохозяйственную продукцию вынудили сельских товаропроизводителей идти на сокращение производства, особенно в животноводстве.

Допущенные в ходе аграрной реформы серьезные ошибки усугубили кризис сельского хозяйства. В результате в целях дальнейшего развития аграрной реформы, формирования аграрного рынка и социального возрождения села в 1994 г. была принята Программа аграрной реформы в Российской Федерации на 1994-1995 гг., которая предусматривала комплексное переустройство агропромышленного производства, многоукладность сельского хозяйства, многообразие форм собственности на землю и средства производства, государственный протекционизм и регулирование развития агропромышленного комплекса, его техническое переоснащение, развитие кооперации и интеграции (15). К сожалению, и эта программа, как и последующая на 1996-1997 гг., не содержала четко сформулированного стратегического курса развития АПК, а предлагавшиеся тактические действия носили декларативный характер и не поддерживались финансовыми ресурсами. Кризис, в котором оказался АПК, не был преодолен.

Среднегодовой объем валовой сельскохозяйственной продукции (в сопоставимых ценах 1983 г.) в 1991-1995 гг. составлял 82,6 млрд. руб., или на 20% меньше, чем в 1986-1990 гг., производительность труда снизилась за этот период на 32%, а потребление продуктов питания на душу населения – на 28% (23, с.5). В 1997 г. по сравнению с 1990 г. посевная площадь в хозяйствах всех категорий РФ сократилась на 21,1 млн. га, или на 18,1%. В катастрофическом положении оказалось финансовое состояние хозяйств всех форм собственности. Рентабельность сельскохозяйственного производства снизилась, доля убыточных хозяйств увеличилась с 3 до 81% (21, с.5).

Со всей остротой встало проблема пересмотра действующей программы аграрной реформы, отражая необходимость преодоления кризисных явлений в сельскохозяйственном производстве. При этом наблюдается эволюция взглядов на проведение преобразований в сельском хозяйстве. На первом этапе аграрной реформы господствовала точка зрения, ориентированная на развитие свободных рыночных отношений. Считалось, что сельское хозяйство является отраслью, наиболее приспособленной к рынку, не нуждающейся в государственном регулировании. Однако жизнь показала ошибочность такой позиции и необходимость экономически обоснованного регулирования рынка в АПК как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Практика последних лет подтвердила выводы ученых-аграрников о преимуществах крупнотоварного производства по сравнению с мелкотоварным. Фермерское хозяйство в определенных условиях является весьма эффективной формой организации труда, однако оно должно занимать лишь определенную нишу в многоукладной экономике (23, с.8).

Описанная выше ситуация свидетельствует о том, что для возрождения села необходим новый курс в аграрной политике, осуществление которого началось в 1998 г. Этот курс включает: усиление государственного регулирования АПК; защиту российского продовольственного рынка; кооперацию и интеграцию отраслей АПК; создание региональных и федеральных союзов и ассоциаций; техническое и технологическое обновление АПК; формирование эффективных моделей хозяйствования на селе; подготовку кадров.

Первый этап аграрной реформы в России (1990-1994) привел к тому, что в сельском хозяйстве России положительное влияние государственного регулирования практически не ощущалось. Ситуация не изменилась, несмотря даже на принятый в 1997 г. федеральный Закон “О государственном регулировании агропромышленного производства”. В.Семенов считает, что для улучшения государственного воздействия на сельскохозяйственный сектор необходим ряд мероприятий, направленных на выполнение федерального закона, прежде всего установление паритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию и поддержка инвестиционной деятельности, а также комплексная реформа финансирования сельского хозяйства, конечной целью которой является достижение самостоятельности отрасли в каждом регионе. Реформа должна сочетать все формы привлечения финансовых ресурсов (19).

М.Коробейников подчеркивает необходимость усиления мер по регулированию процесса реализации продукции и, соответственно, повышения финансовой устойчивости сельскохозяйственных предприятий, включающих введение системы государственного авансирования: 50% – под посевые работы, остальное – по мере поступления продукции; выплаты государственных дотаций для повышения конкурентоспособности отечественной продукции; концентрацию на базе продовольственной корпорации денежных и материально-технических ресурсов, позволяющих заготовителям кредитовать конечную продукцию и финансировать посевые и уборочные работы, гарантируя закупку излишков сельхозпродукции по рыночным ценам (8).

В связи с ростом цен на технику, передаваемую предприятиям АПК по лизингу, возникает потребность в пересмотре государственного и коммерческого лизингового механизма: нужно предусмотреть индексацию лизингового фонда соответственно уровню инфляции; ввести в практику конкурсное участие коммерческих инвесторов в формировании лизинговых фондов; увеличить продолжительность лизинга с 3-5 лет на срок физического износа техники, снизив одновременно оплату первого взноса; ввести государственный контроль за уровнем цен на технику, поставляемую по лизингу; ужесточить материальную ответственность лизингодателя по выполнению гарантийных обязательств; установить годовую периодичность лизинговых платежей вместо квартальной.

В целях использования свободных финансовых средств предприятий АПК и населения разработать и утвердить правовые и нормативные документы по созданию сельских кредитных кооперативных формирований, предусматривая государственное участие в создании их уставного капитала и резервного фонда, льготное налогообложение.

Основное внимание аграрная реформа на современном этапе должна уделять проблеме расширения сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции.

Развитие кооперативного движения в АПК следует поднять на государственный уровень, оно должно охватить не только производство, но и переработку, реализацию продукции, производственно-техническое обслуживание, кредитно-финансовую деятельность, все уровни управления и все субъекты хозяйствования (сельскохозяйственные предприятия, личные подсобные и фермерские хозяйства).

По мнению специалистов, весьма перспективной является модель вертикально интегрированных холдингов и корпораций. Результаты птицеводческого объединения в Ставрополье показывают, что за полгода работы в новых условиях были достигнуты хорошие результаты: среднесуточный привес птицы увеличился в 2,5 раза. Такой же опыт имеется в Ленинградской, Владимирской, Ярославской, Орловской, Белгородской, Самарской, Омской областях, в Республике Башкортостан (4, с. 22).

Новые формы организации агропромышленного производства предусматривают создание территориально-отраслевых объединений (компаний, корпораций) в форме открытых акционерных обществ и других организационно-правовых формах. Такая форма интеграции получила развитие в Курской области.

Одна из сложных форм агропромышленной интеграции – финансово-промышленная группа (ФПГ), которая объединяет юридически самостоятельные лица (обязательно организации сферы производства, кредитные организации) для реализации инвестиционных или иных проектов. На территории России зарегистрировано 12 ФПГ, одной из первых возникла Каменская ФПГ в Пензенской области (1996). В ее интегрированную систему вошли на правах учредителей 25 сельскохозяйственных предприятий области (комплекс по откорму крупного рогатого скота, мясокомбинат, молочный и сахарный заводы, комбикормовый завод и др., а также Пензенский филиал Агропромбанка (4, с.22).

Анализ результатов работы ФПГ за 1997-1998 гг. показал, что здесь наметились положительные тенденции в повышении экономической эффективности производства, несмотря на отсутствие кредитных инвестиций на государственном и региональном уровнях.

Вместе с тем в создании и функционировании агропромышленных формирований имеются существенные недостатки, вызванные несовершенством законодательной базы, в частности отсутствием правовой основы для холдинговых компаний. Не в полной мере обеспечена государственная поддержка ФПГ, предусмотренная федеральным Законом “О финансово-промышленных группах” (4).

Интеграция сверху – создание финансово-промышленных групп – помогает осуществить только быстро реализуемые проекты, тогда как кооперация снизу обеспечивает устойчивое и непрерывное развитие сельскохозяйственного производства. В этой связи Минсельхозпрод России создает Федеральный консультационный центр, задачей которого является оказание крестьянам помощи в создании интеграционных структур (19).

В последнее время фермерские хозяйства проявляют заинтересованность к самостоятельной переработке своей продукции. На основе кооперации фермерские хозяйства создают небольшие предприятия по переработке сельскохозяйственного сырья. В Волгоградской области в 1996 г. существовало 13 таких кооперативов и был создан кооперативный союз. Большое значение придают процессу кооперации фермеры Северо-Кавказского региона. Проведенное в 1996 г. анкетирование показало, что за кооперирование выступают 85% опрошенных фермеров, из них 78% подчеркивали роль кооперирования для строительства хранилищ продукции, 64 – для сбыта сельхозпродукции, 49 – для ремонта техники, 44% – для ее использования (10, с.9). Большинство фермеров высказывались за кооперацию для переработки сельхозпродукции. В 1996 г. в регионе насчитывалось 400 перерабатывающих предприятий, из них 30% составляют мельницы, 25% – цехи по производству растительного масла, 23 – пекарни, 6 – крупорушки, 6 – колбасные цехи, 4 – макаронные линии, 6% – коптильни, пивзаводы (10, с.10). Однако в целом уровень охвата фермерских хозяйств кооперацией очень низок.

Региональные программы развития АПК Новые формы хозяйствования

Практика проведения аграрной реформы показала существование большого разброса в результатах в зависимости от региона страны. Еще в дореформенный период большое значение придавалось разработкам региональных систем ведения сельского хозяйства с учетом местных условий. В 1980-1990 гг. такие системы осваивались практически в каждом регионе страны. В большинстве регионов были созданы научно-исследовательские учреждения, деятельность которых была тесно связана с местным производством. Однако в ходе реформы эти системы были практически разрушены.

В настоящее время во многих областях разрабатываются региональные программы стабилизации и развития АПК, в которых выявляются основные направления региональной политики и производится их увязка с определенными приоритетами.

Обращает на себя внимание отсутствие, как правило, законодательных документов, детально характеризующих цели, основные направления, методы региональной аграрной политики. Нет также принятых на законодательном уровне долгосрочных комплексных программ. Такая ситуация объясняется общей нестабильностью и нежеланием администрации связывать себе руки в условиях неопределенности. Фактически региональная политика, проводимая администрацией областей, сводится к ежегодному изданию постановлений, определяющих направления и конкретные размеры поддержки отраслей и различных видов деятельности областного АПК (24).

Одной из первых приступила к осуществлению региональной аграрной программы Нижегородская область. Уже в 1993 г. в области был проведен первый аукцион земли (в соответствии с рекомендациями МВФ и Всемирного банка). Аграрная реформа в области началась с того, что каждый работник сельскохозяйственных предприятий приобрел право на получение и использование собственности на землю и средства производства. Более 70% новых хозяев свое право на землю реализовали путем передачи своих земельных долей в аренду вновь созданным сельскохозяйственным предприятиям. Самостоятельно используют свои земельные доли примерно 1,5% собственников. В результате реорганизации более 90% земли и имущества оказались в относительно крупных вновь созданных предприятиях. Земля распределялась посредством внутренних аукционов, то есть между работниками бывших колхозов и совхозов. Опыт области казался многообещающим, и в апреле 1994 г. было принято Постановление Правительства РФ “О практике аграрных преобразований в Нижегородской области”, в котором предлагалось одобрить разработанную и применяемую в Нижегородской области программу приватизации земли и реорганизации сельскохозяйственных предприятий, основанную на следующих положениях: выдача свидетельств на право собственности на землю и на имущественные паи лицам, имеющим право на их получение в соответствии с действующим законодательством РФ; предоставление собственникам земельных долей и имущественных паев, возможности совершения сделок с ними на основе заключаемых договоров и иных предусмотренных законодательством способов распоряжения собственностью; проведение реорганизации сельскохозяйственных предприятий на основе добровольного волеизъявления собственников земельных долей и имущественных паев; распределение земли и имущества реорганизующихся сельскохозяйственных предприятий путем проведения закрытых внутрихозяйственных аукционов. Правительство рекомендовало данную программу сельскохозяйственным предприятиям РФ для изучения и применения. Кроме того, предлагалось создание на базе Нижегородского регионального института переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров и специалистов агропромышленного комплекса Федерального учебного центра агропромышленного предпринимательства. (15, с.102).

Вместе с тем отмеченные преобразования не привели к желаемым результатам. Попытка, с которой проводилась аграрная реформа в Нижегородской области, и недостатки научного подхода привели к тому, что к 1999 г. объем валовой продукции сельского хозяйства упал до уровня 1960 г. В 1999 г. по сравнению с 1990 г. численность крупного рогатого скота уменьшилась на 44%, свиней – на 52,1, овец – на 61,2%. Убой молока от одной коровы снизился на 16%. Резко упала урожайность сельскохозяйственных культур. Как считает В.Шутков, реакция правительства явилась преждевременной, а распространение нижегородского опыта не могло положительно сказаться на развитии сельского хозяйства в других регионах (23, с.7).

Анализ региональных различий в проведении аграрной реформы показывает, что наибольшее разнообразие форм собственности характерно для районов высокой сельскохозяйственной освоенности: Северо-Кавказского экономического района, Поволжья, Центрально-чernоземного и Центрального районов. Реорганизация общественных хозяйств наиболее активно проходила в западных районах лесной, лесостепной и степной зон европейской территории страны. В то же время в отдельных регионах Урало-Поволжья большая часть предприятий сохранила свой статус. Процесс реорганизации практически не затронул хозяйства колхозов и совхозов на территории Татарстана, Башкортостана, Удмуртии, Калмыкии. На Северном Кавказе аграрная реформа имела свои особенности: на территориях Краснодарского и Ставропольского краев и Ростовской области процесс формирования многоукладной экономики проходил наиболее активно, тогда как в республиках Кавказа статус

колхозов и совхозов сохранили от 70 до 90% хозяйств. При этом в общем числе хозяйств, сохранивших статус, колхозов вдвое больше, чем совхозов (17, с.62).

К 1995 г. в России зарегистрировано 17 тыс. новых формирований и 10 тыс. колхозов и совхозов. Наибольшее количество фермерских хозяйств сформировалось на Северном Кавказе (более 1/4) и в Поволжье (Саратовская и Волгоградская области). Более 20% всех фермерских хозяйств создано в Сибири (Новосибирская, Омская области, Алтайский край). В 1995 г. в нечерноземной зоне предприятия новых форм хозяйствования составляли 44% всех сельхозпроизводителей, колхозы и совхозы – 35, фермерские хозяйства – 5,2, в Северо-Западном районе соответственно – 58; 21; 2,2%; в Центральном районе – 55; 23; 3,2%; в Центрально-Черноземном районе – 49; 24; 3,7%; в Поволжье – 31; 45; 7,4%; Северо-Кавказском районе – 42; 36; 5,2%; Уральском районе – 65; 18; 4,8%; Западно-Сибирском районе – 40; 31; 6,7%; Восточно-Сибирском районе – 33; 43; 5,8%. Если в Центральном районе размеры фермерских хозяйств невелики (10-25 га), то в отдельных районах Поволжья они превышают 100 га, а в земледельчески освоенных районах Сибири и Дальнего Востока достигают 100-120 га (17, с.63).

Формирование новых хозяйственных форм не проходило гладко. До 1994 г. в целом по России процесс организации фермерских хозяйств шел довольно интенсивно, однако с 1994 г. он заметно замедлился. В 1995 г. число фермерских хозяйств, прекративших свою деятельность, превысило число вновь образовавшихся. На 1 января 1996 г. в Российской Федерации насчитывалось 208,1 тыс. фермерских хозяйств, которым принадлежало 12,1 млн. га земельных угодий. В среднем на одно фермерское хозяйство приходилось 43 га земельной площади, в том числе сельхозугодий – 40 га, из них пашни – 29 га (1, с.265). В общем объеме валовой продукции сельского хозяйства доля фермерских хозяйств составляла 1,9% (1, с.266). Слабое развитие фермерства было вызвано в основном организационно-правовыми и финансово-экономическими причинами. В середине 90-х годов финансовая помощь фермерским хозяйствам из государственного бюджета практически прекратилась (за исключением субсидирования процентных ставок). Фермерские хозяйства потеряли право на получение стартовой помощи на начальном этапе деятельности, отменено их льготное кредитование. В 1996 г. на одно фермерское хозяйство из государственного бюджета было выделено 2114 руб. (1, с. 268).

Тем не менее в ряде областей фермерский сектор развивается достаточно эффективно. Сюда относятся территории степной зоны с развитым зерновым хозяйством, производством семян подсолнечника и сахарной свеклы: Волгоградская, Самарская, Ростовская, Оренбургская, Иркутская области, Краснодарский и Ставропольский края и некоторые другие. Несмотря на неблагоприятную экономическую обстановку в целом, в них продолжают расти число фермерских хозяйств и площади их земельных угодий, что объясняется, в значительной степени, осуществлением органами субъектов Федерации организационных и финансовых мер поддержки фермерских хозяйств, а также активной работой органов фермерского самоуправления (фермерских ассоциаций). В Волгоградской области средняя площадь земельных наделов у фермеров составляет 86 га, в том числе 70 га пашни. В 1995 г. доля фермерских хозяйств в поставках зерна составляла в Волгоградской области 25,3%, в Саратовской области 26,9, в Алтайском крае – 25,8% (17, с.268). В этих регионах число фермерских хозяйств, прекративших свою деятельность, значительно меньше, чем в среднем по России (в среднем по России выбыло 20,7% фермерских хозяйств, особенно велико выбытие фермерских хозяйств в Амурской – 67,4, Камчатской – 40,1% областях, Хабаровском – 40 и Приморском – 47% краях и Республике Башкортостан – 44,8%) (1, с.269).

Во многих регионах России препятствием для развития фермерства является процесс наделения фермерских хозяйств землей. Размеры вновь образуемых фермерских хозяйств определяются земельными долями, получаемыми потенциальными фермерами при выходе их из прекративших свою деятельность коллективных хозяйств. Даже при наличии земель фонда перераспределения и земель, не используемых в коллективных хозяйствах, эти земли фермерам не выделяются и не предоставляются в аренду. В связи с этим увеличивается число малоземельных фермерских хозяйств, сокращается средний надел земли. В 1996 г. по сравнению с 1995 г. средняя площадь земельных участков в фермерских хозяйствах Нечерноземья сократилась с 30 га до 24 га, в Центральном экономическом районе соответственно с 37 до 27 га, в Северо-Западном – с 20 до 14 га, в Западно-Сибирском – с 66 до 55 га, в Московской области с 16 до 11 га, в Ленинградской области – с 15 до 9 га (1, с.270).

Явно не достаточные средства выделяются на поддержку фермерских хозяйств из бюджетов субъектов Федерации. В 1995 г. было выделено около 140 млрд. руб., что в 10-15 раз меньше, чем рекомендовалось Правительством РФ (1, с.270). Практически не выделялись средства на фермерские хозяйства из местных бюджетов в республиках Татарстан и Башкортостан, прекратилась поддержка фермерских хозяйств в Мурманской, Саратовской, Воронежской и других областях. В некоторых регионах средства местных бюджетов, предусмотренные на поддержку фермеров, не только не выделяются им, но даже их размеры скрываются от фермеров и фермерских ассоциаций.

Крайне тяжелая ситуация сложилась с кредитованием фермерских хозяйств. Высокая процентная ставка, требования многочисленных гарантов привели к отказу многих фермеров от кредитов. В итоге в 1995 г. 1/3 выделенных кредитов не была использована. Замена в 1995 г. финансовых кредитов товарными мало способствовала улучшению ситуации, так как из-за тяжелых условий предоставления этих кредитов многие фермеры отказывались и от них.

М.Ахмадеев обращает особое внимание на неудовлетворительную организацию поставки фермерским хозяйствам техники по лизингу. Во многих регионах средства на лизинг использованы на 10-13% (1, с.272).

В регионах, где развитие фермерского хозяйства продолжается, активно работают региональные и районные ассоциации фермерских хозяйств, тесно взаимодействующие с государственными органами управления сельским хозяйством. Такая ситуация в Волгоградской, Ростовской, Оренбургской областях, Ставропольском и Краснодарском краях. Здесь фермерские ассоциации решают многие вопросы, касающиеся производства, финансирования, снабжения, строительства, сбыта продукции, кооперирования, обучения, консультаций и др.

В то же время в Нечерноземной и Центрально-Черноземной областях деятельность фермерских ассоциаций сворачивается. Многие ассоциации распадались. Органы управления сельским хозяйством всячески препятствуют деятельности этих ассоциаций, резко ограничивая круг рассматриваемых ими вопросов. Хотя договоры о сотрудничестве между органами управления сельским хозяйством и ассоциациями фермерских хозяйств и заключаются, но их выполнение не обеспечивается и не контролируется. Крайне слабо развитой и практически недоступной для фермеров является информационно-консультационная служба, пункты которой расположены в основном в административных центрах районов, а ассоциации фермерских хозяйств не имеют средств для их содержания (1, с.274).

Как уже отмечалось, региональные аграрные реформы, проводимые в Татарстане, Башкортостане, Калмыкии, Удмуртии, практически не коснулись реорганизации существовавших там колхозов и совхозов.

В Республике Татарстан проводилась осторожная, взвешенная политика реформирования аграрного сектора экономики, направленная на сохранение организационно-хозяйственной целостности крупно-товарного производства, как основы сельского хозяйства, создавались условия "мягкого" вхождения АПК в рынок, что позволило сохранить управляемость рыночными преобразованиями. Значительная часть коллективов колхозов и совхозов этой республики высказались против разрушения сложившегося сельскохозяйственного производства и перерегистрировали свои хозяйства с сохранением прежнего статуса (1, с.217).

К началу 1997 г. в Республике Татарстан было реорганизовано 818 сельхозпредприятий (74% их общего числа). По решению коллективов работников было создано 422 предприятия с коллективно-доловой формой собственности, 22 товарищества, 26 акционерных обществ, 146 сельскохозяйственных кооперативов, 186 ассоциаций крестьянских хозяйств и 780 фермерских хозяйств (1, с.223). Преобразование колхозов осуществлялось либо путем формирования ассоциации сельскохозяйственных кооперативов, либо путем ассоциации крестьянских хозяйств, а также методом создания закрытых акционерных обществ. В настоящее время основное внимание главами администраций районов уделяется созданию кооперативов сельскохозяйственных работников, которым выделяется земля (в том числе и арендуемая у пенсионеров), сельскохозяйственное оборудование, здания и сооружения. В кооперативах в зависимости от конкретных производственных условий создаются бригады, звенья и другие формы организации труда.

Для осуществления взаиморасчетов между производственными подразделениями и кооперативами созданы финансово-расчетные центры, в которых открыты лицевые счета кооперативов. Взаиморасчеты осуществляются с помощью расчетных чеков. Подразделения и кооперативы реализуют свою продукцию по действующим закупочным ценам, услуги – по расчетным ценам, корма на внутрихозяйственные нужды – по ценам, установленным в

хозяйстве, сырье и материалы покупают по фактическим ценам. Экономические взаимоотношения кооперативов с ассоциацией осуществляются по установленным нормативам распределения прибыли.

С такими ассоциациями могут сотрудничать фермерские хозяйства, личные подсобные хозяйства граждан, производственные сельскохозяйственные кооперативы, товарищества и даже акционерные общества. Обладая полной самостоятельностью в вопросах производственной деятельности, реализации продукции и распределения доходов, все вопросы, затрагивающие жизненные интересы всех участников ассоциации они решают в централизованном порядке и квалифицированно. Практика показывает, что такая форма работы положительно сказывается на результатах труда.

Неблагоприятными оказались результаты реформы в регионе Урала и Сибири. В структуре собственников земли произошли крупные изменения. Если в 1990 г. преобладала государственная собственность на землю, то в 1996 г. ее удельный вес составлял менее 16%, коллективной собственности – 74,2, индивидуальной – 9,1% (12, с.106). Однако проведенные преобразования не способствовали повышению продуктивности сельскохозяйственных угодий. На Урале и в Сибири с 1990 по 1995 г. во всех категориях хозяйств уменьшились посевные площади (причем в наиболее благоприятных земледельческих районах). В 1996 г. по сравнению с 1990 г. валовая продукция Урала и Сибири уменьшилась на 33%, производство зерна сократилось на 46, мяса и мясных продуктов – на 40, молока и молочных продуктов – на 29% (12, с.107).

При проведении земельной реформы не были четко определены и законодательно закреплены приоритеты сохранения земли в собственности государства, учитывающие общенациональные интересы, рациональное использование наиболее ценных сельскохозяйственных угодий и особенности конкретного региона страны. Нормативные акты не предусматривали систему ограничительных мер, ограничивающих предоставление земли гражданам, неспособным в силу своей профессиональной неподготовленности эффективно использовать земельные угодья. В результате возникла тенденция к сосредоточению земли у неработающей на сельскохозяйственных предприятиях части населения (пенсионеров, работников социальной сферы и др.). Так, в Свердловской области 47% земельных долей принадлежат этой группе населения. Такая ситуация может привести в последующем к обострению социальной обстановки на селе.

Курс на мелкотоварное производство на базе ускоренной “фермеризации” в Урало-Сибирском регионе не оправдал себя. Быстрый количественный рост фермерских хозяйств сменился застоем, а часто их разорением. В 1996 г. распадающихся хозяйств было в 1,3 раза больше, чем вновь создаваемых. При этом большая часть хозяйств, с целью выживания, все чаще переключается на несельскохозяйственную (коммерческую) деятельность, что отрицательно сказывается на эффективности использования земель. Многие фермерские хозяйства Урала и Сибири не используют до 30% пашни (12, с.110).

Негативно сказался на развитии АПК данного региона и взятый курс на всеобщую приватизацию без определения ведущей роли кооперации в агропромышленном производстве. Вертикальная интеграция в АПК развивается медленно, сельскохозяйственные производители всех форм собственности и хозяйствования, оставаясь в роли поставщиков сельскохозяйственного сырья, несут большие потери: примерно 30-40% прибыли от реализации готового продукта оседает на перерабатывающих предприятиях, у многочисленных посредников, в оптовой и розничной торговле (6, с.111). Определенная часть сельской элиты, которая стремится к неограниченной частной собственности, и представители различного рода посреднических структур, действующих в сфере агробизнеса и банковского дела, противодействуют кооперации. Существует неоправданная тенденция создания на сельскохозяйственных предприятиях мелких перерабатывающих цехов, ремонтных служб и т.д.

Непомерный рост транспортных расходов на перевозки продукции способствовал разрушению единого рыночного пространства данного региона и деспециализации сельскохозяйственного производства по его зонам.

К тяжелым последствиям привели аграрные реформы сельского хозяйства Курской области: за 1990-1997 гг. объем валовой продукции сельского хозяйства сократился на 32%, зерна – на 36%, сахарной свеклы – в 3 раза. Резко уменьшилось производство молока, скота и птицы, яиц. Из-за недостатка сырья упал объем производства перерабатывающей промышленности, снизился уровень использования ее мощностей (18, с.5).

Одна из причин такой ситуации заключается в обострении противоречий между сельскохозяйственными производителями и предприятиями перерабатывающей промышленности, являющимися практически монополистами, последние закупали у товаропроизводителей сырье по низким ценам, что не позволяло сельхозпредприятиям осуществлять не только расширенное, но и простое воспроизводство.

Основная часть перерабатывающих и агросервисных предприятий была акционирована по второму варианту приватизации. В результате более чем в 70% этих предприятий контрольные пакеты акций получили их коллективы и администрация, что дало возможность диктовать сельхозпроизводителям цены на сырье и условия его поставки. В результате в структуре себестоимости продукции пищевой и перерабатывающей промышленности стоимость сырья в 1996 г. сократилась по сравнению с 1990 г. в 1,5 – 2 раза, а прибыль по решению трудовых коллективов направлялась в основном на увеличение заработной платы. Приватизация предприятий перерабатывающей промышленности и агросервиса не только не способствовала установлению равноправных отношений между производителями сельскохозяйственного сырья и переработчиками, но, напротив, усложнила отношения в рамках АПК. Для преодоления создавшейся ситуации в Курской области была предложена новая концепция формирования финансово-хозяйственных отношений в АПК с использованием механизмов государственного и рыночного регулирования, стимулирования и планирования.

Эта концепция заключается в создании территориально-отраслевых объединений в форме открытых акционерных обществ и других правовых организаций. Для обеспечения реального управления со стороны государства развитием АПК предлагается контрольный пакет акций закрепить через Комитет по управлению имуществом за администрацией области или района, остальные акции распределить между хозяйствующими субъектами, входящими в агрообъединения.

Параллельно с созданием агропромышленных объединений реорганизуются системы размещения заказов; финансирование АПК; обеспечение поставок сельхозтехники, запасных частей, ГСМ, агрохимии; совершенствуются системы ответственности субъектов производства за использованные финансовые и товарные кредиты.

Новая модель организации АПК дает возможность применять авансовое финансирование с учетом целенаправленного дотирования продукции с высокой себестоимостью. Такая модель уже применяется в Курской области и оценивается специалистами положительно (18).

Аграрная программа в Орловской области осуществлялась относительно гладко. В настоящее время в области функционируют 72 сельскохозяйственных производственных кооператива, 60 акционерных обществ, 53 товарищества на вере, 56 обществ и товариществ с ограниченной ответственностью, 17 унитарных государственных предприятий (опытно-производственные и учебные хозяйства, госплемзаводы и др.), 176 коллективных сельскохозяйственных предприятий, 1485 фермерских хозяйств, 36 ассоциаций фермерских хозяйств (20, с.43).

Для преодоления нарастающей неуправляемости в АПК, вызванной реформами, а также для организации рыночных отношений в агропромышленном комплексе, установления и поддержания ценового паритета между аграрным сектором и другими сферами АПК и народного хозяйства в 1994 г. в области на базе областного управления сельского хозяйства и продовольствия был создан центр организации рыночных отношений “Орловская Нива”. Основная цель этого акционерного общества открытого типа – осуществление аграрной реформы в интересах сельскохозяйственных производителей, перерабатывающих предприятий и потребителей продукции.

Основные виды деятельности АО “Орловская Нива” состояли в следующем: 1) организация производства и закупок зерна, сахара, мяса, молока, другой продукции в коллективных сельскохозяйственных предприятиях, фермерских и личных подсобных хозяйствах на взаимовыгодных условиях; 2) предоставление поддержки сельскохозяйственным производителям любой формы собственности материально-техническими ресурсами и денежными средствами под заключенные договора на поставку продукции; 3) обеспечение торгующих предприятий и бюджетных организаций продуктами питания собственного производства; 4) организация поддержки индивидуального жилищного строительства на селе; 5) организация оптовой и розничной торговли; участие в создании совместных предприятий, акционерных обществ; 6) работа с недвижимостью и ценными бумагами.

За прошедшие годы АО “Орловская Нива” достигла определенных результатов. В 1997 г. ею было закуплено 229 тыс. т зерна, 850 т сахара, произведено 50 тыс. т пшеничной и ржаной

муки, заготовлено 44 т масла животного. Выручка от реализации продукции составила 384,2 млрд. руб. "Орловская Нива" целенаправленно работает с 763 коллективными и фермерскими хозяйствами области. В 1997 г. под заключенные договора с сельскими товаропроизводителями было выдано 259 млрд. руб. аванса, в том числе в виде удобрений на сумму 69,7 млрд. руб, ядохимикатов – 11,4 млрд. руб., ГСМ – 111,2 млрд. руб., запасных частей – 27,3 млрд. руб., денежный аванс – 19,1 млрд. руб., что помогло большинству хозяйств своевременно провести сев и подготовить технику к уборочным работам (20, с.47).

В Орловской области развивается рыночная система агротехсервиса. Хотя во всех регионах страны проводится работа по созданию машинно-технологических станций (МТС), лизинговых фондов для обеспечения сельскохозяйственных предприятий техникой, однако ввиду дефицита финансирования эта работа не получила широкого распространения. В этой сфере, очевидно, будет необходимо применение широкой федеральной программы. Тем не менее и здесь в Орловской области достигнуты определенные результаты. Работы по организации МТС начались в 1996 г. При выборе организационно-правовых форм руководствовались в первую очередь тем, что сельскохозяйственные производители должны иметь возможность реально влиять в своих интересах на производственно-коммерческую деятельность МТС. Во всех МТС контрольный пакет акций принадлежит сельским товаропроизводителям, а при создании Орловской МТС учредители решили поделить акции поровну (5, с.5).

Формируя конкурентную среду, администрация области создала еще несколько АО – "Орловщина", специализирующуюся на про-изготовстве, переработке и реализации продукции птицеводства с годовым объемом работ 60 млрд. руб., "Орловский сахар" – 140 млрд. руб. и др. (20, с.48).

С 1997 г. в области начался третий этап реформирования АПК, основная цель которого – перестройка внутрихозяйственных отношений на рыночной основе, научно-техническое обеспечение реформирования (внедрение экономичных технологий), привлечение в АПК инвестиций, формирование новых рыночных структур (например, оптовых продовольственных рынков).

В отличие от большинства регионов, Орловская область имеет определенную концепцию аграрной реформы в регионе.

Осуществление земельной реформы в области должно обеспечиваться поэтапной реализацией комплекса правовых, экономических, технических и организационных мер на основании региональной программы. При этом учитываются особенности переходного периода к рынку сельскохозяйственного производства, заключающиеся в параллельном функционировании существующих и новых хозяйственных формирований, а также в наличии государственной, коллективной и частной собственности на землю. Региональные лидеры исходят из принципа естественного хода процесса реформирования, который нельзя искусственно ускорять или тормозить.

Особое внимание настоящая концепция уделяет возрождению сельскохозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции. Развитие кооперативного производства предполагает реформирование существующих и создание новых интегрированных формирований.

Важным элементом концепции является налоговая политика. Она направлена на установление для сельскохозяйственных товаропроизводителей земельного налога как основного платежа. Ставки налога устанавливаются в зависимости от качества земли. Результаты хозяйственной деятельности облагаются налогом в зависимости от дохода. Для защиты от чрезмерного налогообложения устанавливается максимальный уровень платежей по всем налогам и отчислениям от дохода сельскохозяйственных производителей, перерабатывающих сельскохозяйственное сырье и обслуживающих предприятий, а также строительных организаций, выполняющих работы на селе. Освобождаются от налогообложения доходы предприятий АПК, которые инвестируются в создание базы хранения, переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, в развитие социальной инфраструктуры, в осуществление научно-исследовательских работ.

Важный элемент концепции – создание финансовой инфраструктуры региона с целью формирования механизма расчетно-кредитного, страхового обслуживания сельскохозяйственных производителей, обеспечивающего свободное движение земли и имущества в предпринимательской среде. Такая инфраструктура должна включать в себя соответствующие учреждения, прежде всего Земельный банк, осуществляющий расчетно-

кредитное обслуживание рынка земли; Крестьянский банк акционерно-коммерческого типа, являющийся ассоциативной структурой с разветвленной сетью отделений, максимально приближенных к сельскохозяйственным производителям. Этот банк должен выполнять депозитно-кредитные функции и действовать на конкурентных условиях с Агропромбанком и Сбербанком. Следует также обеспечить создание страховой акционерно-паевой компании, осуществляющей добровольное страхование имущества и производства всех сельхозпроизводителей. В составе финансовой инфраструктуры необходимо создание Аграрного инвестиционного фонда, объединяющего финансовые системы АПК для более оперативного и достаточного финансирования их производственно-коммерческой деятельности (9, с.127-131).

Входящая в состав концепции ценовая политика учитывает и то обстоятельство, что в рыночных условиях более эффективным экономическим регулятором производства является не уровень рентабельности, а норма прибыли, как отношение прибыли к среднегодовой стоимости основных фондов, включая стоимость земли и оборотных средств. Норма прибыли в сельскохозяйственном производстве должна быть на 2-3 пункта выше, чем в ведущих отраслях промышленности, что будет учитывать его рискованный характер, обеспечивать приоритетность развития аграрного сектора, способствовать притоку капитала в отрасль. Рассчитанные таким образом цены, по мнению руководителей Орловской области, обеспечат паритетность обмена между сельским хозяйством и обслуживающими его отраслями промышленности. Кроме того, предусматривается установление гарантированных минимальных цен на определенные виды продукции. Такая система ценообразования требует переоценки основных фондов, оборотных средств и стоимости земли (20).

Концепция аграрной политики Орловской области включает также государственное управление аграрной реформой: государственный протекционизм развития АПК, управление АПК, кадровую политику, научное и информационное обеспечение. Государственная поддержка развития АПК должна предусматривать создание льготных условий всем, научного и информационного обслуживания, защиты от монополий.

Кадровая политика включает совершенствование системы подготовки специалистов, в частности, переход на целевую подготовку специалистов по заказам товаропроизводителей на контрактной основе и их трудоустройство. В настоящее время существует необходимость в подготовке специалистов для непосредственного осуществления аграрной реформы – землеустроителей, экономистов, правоведов.

Одна из основных задач аграрной реформы заключается в том, чтобы посредством преобразования отношений собственности создать новую мотивацию труда. В хозяйствах области разрабатывается механизм формирования и распределения доходов, состоящих из двух основных частей: доход от трудового вклада на уровне внутрихозяйственных хозрасчетных подразделений и дивиденды от прибыли с учетом размеров вложенной собственности, величины имущественного пая и земельной доли. Можно говорить о довольно успешном решении этой задачи в хозяйствах Орловской области.

О положительных результатах аграрной реформы в АПК Орловской области свидетельствует тот факт, что она становится центром межрегионального оптово-продовольственного рынка Центрального Черноземья, включающего шесть областей: Орловскую, Воронежскую, Белгородскую, Курскую, Липецкую и Тамбовскую (20 с.59).

Таким образом, очевидно, что во многих регионах России ведутся работы по разработке программ аграрной политики, иногда они оказываются достаточно продуктивными. Однако все они требуют серьезной государственной поддержки, в то же время необходимо, чтобы государство не оказывало на регионы давления с целью ускорения реализации программ или заимствования опыта других регионов.

Формы государственной поддержки АПК в регионах

Анализ аграрных реформ в регионах позволяет сделать вывод о том, что эти программы, как правило, не имеют четко установленных целей и разработанных направлений, их задачей является укрепление регионального АПК, которое состоит в обеспечении различного вида государственной поддержки, главным образом, поддержки цен и доходов производителей. До 1997 г. эта поддержка осуществлялась в форме дотаций. В Псковской и Новгородской областях, например, дотации давались на всю животноводческую продукцию: молоко, мясо крупного рогатого скота, свиней и птицы, яйца. Однако в связи с сокращением возможностей областных

бюджетов дотации постепенно уменьшались, и к 1997 г. в сумме поступлений от реализации они не превышали 5-6% (24, с.17). В связи с этим дотирование было сконцентрировано на поддержке элитного семеноводства и племенного животноводства.

Другим видом поддержки регионального сельскохозяйственного производства (широко распространенным, в частности, в Ленинградской, Псковской, Новгородской и Нижегородской областях) является закупка сельскохозяйственной продукции в региональные продовольственные фонды. Цены закупок соответствуют рыночным, хозяйства-поставщики получают гарантированный товарный кредит в виде топливно-смазочных материалов, удобрений и т.д., при этом денежный аванс, как правило, отсутствует. Недостатком такой формы поддержки является тот факт, что продукция закупается преимущественно у хозяйств, расположенных близко к областному центру. Такие закупки пока не стали средством государственного регулирования и поддержания цен на сельскохозяйственную продукцию, но иногда используются для стабилизации и снижения потребительских цен.

Во всех регионах РФ широко применяется такой элемент поддержки АПК, как сезонное финансирование и кредитование сельскохозяйственных предприятий для проведения посевых и уборочных работ, разрабатываются и осуществляются достаточно сложные цепочки взаимозачетов и погашений с участием бюджета области. Такая форма поддержки является необходимой, так как позволяет существовать сельскохозяйственным предприятиям в условиях массовой убыточности и отсутствия оборотных средств. С другой стороны, она имеет следующие серьезные недостатки: во-первых, при неденежных формах обмена резко возрастают сезонные цены на средства производства для села, что усугубляет диспаритет цен; во-вторых, сохраняется административное распределение выделяемых ресурсов; в-третьих, помочь предоставляется практически всем предприятиям, хотя многие из них имеют недопустимо низкие результаты.

Еще одним элементом поддержки региональных аграрных программ является финансирование конкретных целевых комплексных программ, таких как "Плодородие", "Лен", "Мясное скотоводство", "Поддержка птицеводства"… и др., осуществляемых, в частности, в северо-западных областях. Во многих случаях эти программы оказываются высокоэффективными, однако в условиях дефицита средств эти программы, оказывая поддержку отдельным предприятиям, не способствуют развитию АПК данного региона в целом.

Важным элементом региональной аграрной политики является содействие агропромышленной интеграции. Примеры такой интеграции существуют во многих регионах, однако еще нельзя говорить об устойчивости этого процесса.

Большое внимание развитию агропромышленной интеграции уделяется в регионе Северного Кавказа (Ростовской области, Краснодарском и Ставропольском краях). В настоящее время здесь проявляются две тенденции: постепенная утрата своих функций структурами, созданными на базе межхозяйственных объединений ("Донмол-пром", "Донмясопром", "Донконсерв" и др.), и появление новых образований, таких как ассоциация производителей, переработчиков и реализаторов мясной продукции, созданная на базе АО "Белокалитвинский мясокомбинат", ассоциация производителей и переработчиков сои "АССОЯ", финансово-промышленная группа "Кубань", выполняющая по существу функции инвестиционной компании.

Предпочтительными формами кооперации являются корпорация или финансовая группа с участием в них 25-40% перерабатывающих предприятий. Основным условием выполнения таких планов является развитие инвестиционного процесса с привлечением негосударственных источников (10, с.10).

Специалисты считают, что проблему государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей нельзя решать изолированно, предлагая те или иные инструменты дополнительных финансовых вливаний, налоговых льгот и поддержания ценового паритета. Необходимо учитывать и другие факторы, влияющие на доходность сельского хозяйства: конкурентные позиции сельских товаропроизводителей в межотраслевом обмене, степень соответствия внутренней организации сельскохозяйственных предприятий изменяющейся среде, рациональность и эффективность конкретных форм интеграции агропромышленного производства и обеспечения единства управления им и др. Другими словами, для разработки достаточно рациональной системы государственной поддержки сельских товаропроизводителей нужна концепция. Основанием такой концепции должна служить ориентация сельскохозяйственного предприятия на получение прибыли.

Внешние формы поддержки – дотации, налоговые льготы, ценовое регулирование – необходимы и существуют потому, что сельские товаропроизводители хуже адаптировались к рынку, чем другие товаропроизводители, прежде всего смежники по АПК. Внешняя поддержка необходима сельским товаропроизводителям, особенно на первых порах адаптации к рыночным условиям. Однако чем больше и обширнее будет эта поддержка, тем больше будут отставать сельскохозяйственные товаропроизводители от смежников в умении приспособиться к рыночной среде. Отсюда следует, что помогать сельскохозяйственным товаропроизводителям нужно, воздействуя, в первую очередь, на такие факторы доходности, использование которых обеспечивает максимальную адаптацию к рыночным условиям. Конкретные меры, помогающие адаптации, различны для разных регионов, они зависят от конкретной ситуации и местных условий.

С.Лаптев, сотрудник Липецкого государственного технического университета, предлагает следующую концепцию государственной поддержки, ориентированной на получение прибыли. На первом этапе адаптации к рынку ориентация на прибыль носит формальный характер, она не охватывает всего производства и реализуется во властных действиях предпринимателей, использующих свою власть при первичном распределении доходов и их последующем перераспределении. На втором этапе адаптации ориентация на прибыль постепенно проникает во все сферы воспроизводственного процесса (производство, финансы, сбыт, научные исследования, организация управления, трудовые и социальные отношения и т.д.) и преобразует их изнутри. На третьем этапе содержание и формы ориентации на прибыль качественно меняются. Ориентация становится социальной, учитывающей запросы и потребности общества и всего персонала предприятия, состав субъектов, осуществляющих данную ориентацию, соответственно получающих прибыль, постепенно и неуклонно расширяется.

В настоящее время российские сельскохозяйственные предприятия находятся на первом этапе адаптации к рынку, до сих пор продолжается растаскивание собственности, силовой дележ доходов, передел доходов, заработанных другими. Все эти явления резко снижают эффективность государственных финансовых вливаний в сельское хозяйство.

Выйти из этой ситуации можно только путем сознательного ускорения создания предпосылок для естественного завершения первого периода адаптации к рыночным условиям. Для этого надо: содействовать четкому и адекватному закреплению прав собственников земельных долей и имущественных паев, владельцев акций, эффективной реализации этих прав в сфере управления, распределения доходов; способствовать внедрению нормативного порядка распределения натуральных и денежных доходов в соответствии с конечными результатами труда и производства; создавать разнообразные механизмы, блокирующие внедрение межотраслевое перераспределение доходов из аграрной сферы. Параллельно следует содействовать развитию конкурентной среды и укреплению связей всех предприятий АПК с рынком, что будет способствовать плавному переходу ко второму этапу (11, с.12).

Современные формы государственной поддержки АПК

Аграрная политика 1999 г. направлена на восстановление государственного вмешательства в функционирование АПК, о чем свидетельствуют постановления правительства этого года “О лизинге машиностроительной продукции в АПК РФ с использованием средств государственного бюджета”, “О мерах по ускорению обеспечения сельскохозяйственных производителей средствами химизации в 1999 г.”, “О мерах по обеспечению ГСМ сельхозпроизводителей для проведения весенне-полевых работ 1999 г.” и “О ценовой политике в сфере агропромышленного производства”.

Увеличение расходов федерального бюджета на сельское хозяйство привело к росту доли федеральной власти в расходах на сектор с 17,5% в 1998 г. до 27,6% в 1999 г. (в середине 90-х годов она составляла 30-35% (2, с.36).

Помимо бюджетных средств сельское хозяйство получило 4,6 млрд. руб. льготного кредита (в 1998 г. – 5,8 млрд.). Кроме того, 34 региона получили бюджетную ссуду горюче-смазочными материалами для нужд сельского хозяйства (0,8 млрд. руб.) (2, с.37). Хотя по сравнению с 1998 г. бюджетная поддержка сельского хозяйства возросла, она все еще существенно ниже уровня 1992-1997 гг.

В 1999 г. была сделана попытка фиксации цен на основные ресурсы аграрного производства (удобрения, ГСМ, технику) на “экономически обоснованном уровне”. При этом предполагалось устанавливать не только сами цены на ресурсы, но и посреднические наценки.

Был изменен механизм государственной поддержки ресурсообеспечения села. Была восстановлена советская система двойных цен на минеральные удобрения: сельское хозяйство платит на 20% меньше отпускной цены заводов, а заводы получают компенсацию из бюджета. В советской экономике заводы получали разнорядки по поставкам удобрений конкретным потребителям. В настоящее время предполагается ввести некоторые элементы конкурса поставщиков удобрений.

Механизм поставки селу ГСМ возобновил систему товарного кредита на федеральном уровне образца 1995-1996 гг., хотя долги по кредиту тех лет не выплачены до сих пор. Эти долги, оформленные в виде региональных облигаций, должны были приниматься у нефтяных компаний и у их кредиторов в уплату налогов и обязательных платежей, что приводит к дальнейшему сокращению денежной составляющей бюджетных поступлений в России. Таким образом, очевидно, что проводимая в 1999 г. аграрная политика строилась на основе предлагавшихся концепций, как регионального, так и федерального уровня (ориентированных на усиление государственного вмешательства), что дает основание надеяться, что кризис в данном секторе будет преодолен, и в то же время будут использованы положительные результаты проводившихся реформ.

Список литературы

1. Ахмадеев М.Г. Региональные особенности развития сельскохозяйственных предприятий в условиях рынка и рыночных отношений: на материалах Республики Татарстан / АН Татарстана. Ин-т соц.-экон. и правовых наук. – Казань: ФЭН, 1997. – 413 с.
2. Бюллетень Аналитического центра агропродовольственной экономики. – М., 2000. – N 1 (3). – 37 с.
3. Второй (внеочередной) съезд народных депутатов РСФСР, 27 нояб.-15 дек. 1990 г.: Стеногр. отчет. – М.: Республика, 1992. – Т. 1. – 448 с.
4. Деятельность финансово-промышленных групп в АПК// Экономика сельского хозяйства России. – М., 1998. – N 1. – С. 22.
5. Зорков В. Развитие агротехсервисных предприятий // Там же. – 2000. – N2. – С.5.
6. Киселев С.В. Основные направления и проблемы реформирования АПК // Реформирование АПК в регионах России: Опыт и проблемы: Материалы междунар. науч.-практ. конф. 9-10 апр. 1998 г. / Орл. гос. с.-х. акад. – Орел, 1998. – С.9-12.
7. Комов Н. Земельная реформа и аграрные преобразования в России // АПК: Экономика, управление. – М., 1992. – N 9. – С.30-36.
8. Коробейников М.М. Государственное регулирование финансово-кредитной системы АПК // Аграрная наука. – М., 2000. – С.7-9.
9. Котенко П.А. О концепции аграрной политики в регионе / Реформирование АПК в регионах России: Опыт и проблемы: Материалы междунар. науч.-практ. конф. 9-10 апр. 1998 г. / Орл. гос. с.-х. акад. – Орел, 1998 г. – С.127-131.
10. Кузнецов В. Агропромышленный комплекс Северного Кавказа // АПК: Экономика, управление. – М., 1997. – N 7. – С. 3-10.
11. Лаптев С. Проблемы углубления реформ в региональном АПК // Там же. – N 10. – С. 10-17.
12. Маслаков В.В. Реформа АПК Урала и Сибири: Уровень продовольственной безопасности // Регион: Экономика и социология. – М., 1998. – N 3. – С.106-114.
13. О порядке реорганизации колхозов и совхозов / Постановление правительства РФ от 29 дек. 1991 г. N 86 // АПК: Экономика, управление. – М., 1992. – N 3. – С.7-9.
14. О практике аграрных преобразований в Нижегородской области / Постановление правительства РФ от 15 апреля 1994 г. N 324 / Земельная реформа: На опыте Нижегородской области. – М., 1994. – С.59.
15. О программе аграрной реформы в Российской Федерации на 1994-1995 гг. Постановление правительства РФ от 6 июля 1994 г. N 791 / Там же. – С.64.
16. Плотников В.В. В спорах о купле-продаже земли опасны крайности // Независимая газ. – М., 2000. – 30.05. – С.3.
17. Раковецкая Л.И. Региональные особенности проведения аграрной реформы в России и формирование продовольственного рынка // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 5. География. – М., 1996. – N 5. – С.61-68.
18. Руцкой А.В. Реформирование АПК Курской области : Проблемы и концепции развития // АПК: Экономика, управление. – М., 1998. – N 1. – С.4-12.

19. Семенов В. Новый курс аграрной политики // Экономист. – М., 1999. – N 1. – С.12-16.
20. Строев Е.С., Злобин Е.Ф., Михалев А.А. Теория и практика аграрных преобразований в Орловской области. – М.: АгриПресс, 1998. – 534 с.
21. Ткач А. Реалии аграрной реформы в России // АПК: Экономика, управление. – М., 1998. – N 7. – С.5-8.
22. Хлыстун В. Направления развития аграрной реформы // Там же, 1992, – N 11. – С.21-27.
23. Шутьев А. Региональные системы ведения агропромышленного производства // Там же, 1999. – N 2. – С.3-11.
24. Эпштейн Д. Региональная аграрная политика в современных условиях // Там же. – М., 1998. – N 10. – С.14-21.

И.Ю.Жилина
НЕКОТОРЫЕ СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ
РЕФОРМ В РЕГИОНАХ
(Обзор)

Процесс формирования новой экономической системы в России неизбежно поднимает вопрос как о целях трансформации экономики, так и о ее явно негативных последствиях для населения, которые многие исследователи рассматривают как своеобразную плату общества за реформы (13, с. 5). При этом в условиях характерного для постперестроечной России процесса перехода от фактически унитарного к федеративному государственному устройству ярко проявляются различия в воздействии реформ на социально-экономическое положение российских регионов.

Хотя согласно ст.7 Конституции Российской Федерации, моделью государственного устройства России является социальное государство¹, в ходе рыночных преобразований в России социальная политика лишь формально рассматривалась в качестве одного из ключевых элементов общей экономической стратегии. Роль социальной составляющей как важнейшего фактора развития регионов и укрепления Федерации в целом постоянно недооценивалась. При отсутствии сформированного механизма отношений между регионами и центром, четко сформулированной государственной региональной политики, в частности в социальной сфере (5, с.6), социальная политика была сориентирована на экономически не подкрепленную передачу все большего числа социальных функций на местах; переключение финансирования части социальных расходов с федерального и местных бюджетов на доходы и сбережения граждан; ликвидацию ограничений в социально-трудовой сфере; сохранение сложившегося уровня занятости и сдерживание безработицы. Эта социальная политика во многом опиралась на задел, созданный предыдущей системой. Однако резервы социальной сферы часто, особенно в регионах, выполнявшей свои функции при отсутствии необходимых финансовых средств, быстро исчерпались, а коммерциализация услуг значительно ограничила доступность предоставляемых благ для основной массы населения.

А.Виленский и И.Домнина полагают, что игнорирование социальной составляющей рыночных реформ при выработке макроэкономической политики и учет социального фактора только при определении темпа реформ привели к тому, что социальная политика была примитивизирована до “вспомоществования”. Ее доминирующим направлением стали пожарные меры компенсационного характера в отношении отдельных слоев населения, отдельных регионов и консервация мер социальной защиты на уровне денежно-компенсационных механизмов (4, с.76). В результате в последние десять лет в социальной сфере преобладали две основные тенденции: снижение уровня жизни большинства граждан и поляризация социальной структуры (9, с.31). В связи с этим в научной литературе неоднократно отмечалась необходимость усиления мер государственного воздействия и регулирования в области доходов, разработки комплексных социальных программ, а также углубленного научного анализа тенденций, перспектив и факторов, определяющих уровень жизни населения.

Социально-экономическое состояние региона определяется общими для страны макроэкономическими тенденциями, и для регионов России в настоящее время, несмотря на некоторые положительные сдвиги, характерны те же тенденции, что и для российской

¹ Идея социального государства, как она сформулирована международным сообществом для современного типа рыночного хозяйства, заключается в политическом и правовом упорядочении жизни общества на принципах гуманизма, выполнения комплекса социально-защитных функций, создания условий для развития гражданского общества.

экономики в целом: технико-экономические диспропорции, снижение склонности к инвестированию и сбережениям, экстенсивное использование рабочей силы, нарастание негативных социально-демографических процессов. В то же время регионы России всегда были дифференцированы по социально-экономическим признакам, а за годы реформ различия между ними в силу объективных и субъективных факторов усилились еще больше. Объективные факторы, формировавшиеся в течение длительного времени, определяют глубинные причины дифференциации, а именно: природно-экономический потенциал, климатические условия, демографические тенденции, исторические и культурные особенности, сложившееся разделение труда, состояние промышленно-транспортного комплекса, финансовой и банковской систем, экологическая обстановка. Степень дифференциированности регионов в настоящее время определяют субъективные факторы: политика властей всех уровней по отношению к региону, степень эффективности институциональных преобразований, уровень отраслевой диверсификации, зависимость от внешних рынков и др. (5, с.23). Таким образом, макроэкономические тенденции обостряют региональные проблемы, а специфические особенности конкретных регионов обуславливают основные различия в проведении и воздействии экономических реформ на население.

В связи с этим В.В.Карпов считает, что при разработке основных понятий и принципов анализа социальных процессов в регионе необходимо учитывать современный политико-экономический контекст, действие которого во многом определяет перспективы регионального развития (7, с.12-13). При этом региональный подход к изучению экономических и социальных процессов позволяет более полно учитывать специфические условия каждого региона и открывает пути к эффективному решению возникающих проблем.

Довольно ясное представление о различиях экономического состояния субъектов Российской Федерации дает показатель размера внутреннего регионального продукта (ВРП) на душу населения, определяющий в целом состояние производства в регионе. Опираясь на этот показатель, Е.В.Горшенина разделяет регионы РФ по уровню производства на восемь групп (см. табл. 1).

Таблица 1

**Группировка регионов по уровню производства,
1996 г. (5, с.30-32)**

Уровень производ-ства	Произведенный ВРП на душу населения, тыс. руб.	Количе-ство регио-нов в группе	% к ито-гу	Регионы				
				1	2	3	4	5
1. Высокий	33 462-22 793	3	3,4	Области: Камчатская, Магаданская; Республика Саха				
2. Относи-тельно высокий	22 792-19 125	2	2,3	г. Москва, Республика Коми				
3. Выше среднего	19 124-16 452	3	3,4	Красноярский край; области: Иркутская, Самарская				
4. Средний	16 451-13 746	9	10,3	Области: Пермская, Сахалинская, Томская, Свердловская, Липецкая, Вологодская, Мурманская, Архангельская; Республика Татарстан				
5. Ниже среднего	13 745-10 858	13	15,1	г. Санкт-Петербург; области: Кемеровская, Челябинская, Костромская, Московская, Волгоградская, Ярославская, Калужская, Омская, Оренбургская, Амурская; республики: Башкортостан, Карелия				
6. Низкий	10 857-8026	22	25,3	Области: Белгородская, Новгородская, Ульяновская. Ленинградская, Курганская, Тульская, Кировская, Курская, Новосибирская, Саратовская, Орловская, Читинская, Рязанская, Брянская; республики: Удмуртская, Мордовия, Бурятия, Адыгея; края: Хабаровский, Приморский, Ставропольский, Краснодарский				
7. Очень низкий	8022-2883	22	25,1	Области: Владимирская, Смоленская, Воронежская, Нижегородская, Тверская, Ростовская, Калининградская, Астраханская, Тамбовская, Пензенская, Псковская, Тюменская, Ивановская; республики: Хакасия, Марий Эл, Карачаево-Черкесская, Чувашская, Алтай, Кабардино-Балкарская, Тува, Калмыкия; края: Алтайский.				
8. Недопус-тимо низкий	2882-0	13	15,1	Республики: Дагестан, Ингушская, Северная Осетия, Чеченская; Еврейский АО; автономные округа: Чукотс-кий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырс-кий, Эвенкийский, Бурятский, Агинский, Корякский				

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в большинстве регионов (80,6%) уровень производства ниже среднего, в том числе в 15,1% регионов производство практически отсутствует. Лишь в 3,4% регионов уровень производства можно считать по российским стандартам высоким (5, с. 30). Однако по каждому региону необходимо проводить дополнительные исследования по выявлению причин существующего состояния и выделению факторов, не поддающихся учету.

Например, Тверская область входит в группу с очень низким уровнем производства, что свидетельствует о неблагополучной социально-экономической ситуации в регионе. Однако такая ситуация обусловлена остановкой предприятий, а не их отсутствием. Область имеет сложный комплекс предприятий с различными перспективами их выживания в условиях рынка, а часть структурообразующих предприятий ориентирована на федеральный уровень. Поскольку основные отрасли экономики работают на привозном сырье, мощный промышленный потенциал области не задействован полностью из-за разрыва хозяйственных связей. Остановка

многих промышленных предприятий в свою очередь ведет к снижению уровня среднего душевого дохода. Региональные органы власти при этом активно участвуют в хозяйственной жизни и пытаются установить контроль за деятельностью банков, торговлей, распределением земельных участков, занимаются лоббированием в федеральных органах различных проектов и рассматривают вопросы перераспределения собственности (5, с. 32).

О степени дифференциации регионов говорят и данные о вкладе регионов в ВВП страны. Так, по данным В.Г.Цогоева и О.О.Коваленко, в середине 90-х годов около 60% ВВП России производили всего десять регионов из 89.

Таблица 2
ВРП крупнейших регионов России (15, с.44)

Доля региона в ВВП страны, % 1995 г.		ВРП на душу населения, по паритетам покупательной способности, февраль 1997 г. В среднем по России = 100	
г. Москва	13,1	Ханты-Мансийский АО	469,5
Ханты-Мансийский АО	5,2	Ямало-Ненецкий АО	420,2
Самарская область	4,5	г. Москва	258,1
Московская область	4,2	Самарская область	241,8
Приморский край	3,7	Приморский край	224,2
Пермская область	3,0	Пермская область	191,3
Свердловская область	2,8	Архангельская область	167,5
г. Санкт-Петербург	2,7	Республика Коми	155,3
Красноярский край	2,5	Тульская область	154,2
Башкирия	2,4	Липецкая область	149,1
Кемеровская область	2,3	Татария	144,4
Татария	2,2	Якутия	143,5
Иркутская область	2,0	Камчатская область	141,5
Ямало-Ненецкий АО	2,0	Хабаровский край	132,7
Нижегородская область	1,7	Вологодская область	131,6
Челябинская область	1,6	Кемеровская область	129,6
Якутия	1,6	Костромская область	127,5

Выявлению социально-экономических различий между регионами служат и другие показатели.

В условиях значительной самостоятельности и ответственности регионов при решении экономических и социальных проблем важнейшее значение имеет такой показатель, как **уровень жизни**². Региональное исследование уровня жизни предполагает изучение широкого круга взаимосвязанных вопросов: тенденций изменения уровня доходов, потребления материальных благ и обеспеченности населения услугами; уровня и структуры потребностей населения региона в материальных благах и услугах; общих закономерностей развития потребностей населения в территориальном и социальном разрезе; количественных и качественных параметров потребления материальных благ и услуг на ближайшую и отдаленную перспективу при различных вариантах экономического и социального развития; социальной эффективности действующего народнохозяйственного комплекса и т.п.

Поскольку с формированием в экономике рыночных отношений заметно усиливается не только территориальная, но и социальная дифференциация уровня жизни, возрастает роль и значение показателей, характеризующих социальную дифференциацию доходов и потребления. Возникает необходимость более широкой публикации и введения в научный оборот информации, отражающей данные показатели в разрезе регионов (например, данных о распределении рабочих и служащих по уровню зарплаты, селян по уровню оплаты труда, каждой категории пенсионеров по уровню пенсии и по уровню доходов, семей по уровню и структуре доходов и др.).

Однако научное сообщество пока не выработало общепризнанного определения самой категории “уровень жизни”. Отсутствует также единство мнений по системе показателей, характеризующих жизненный уровень населения. Зачастую его представляют в виде некоего

² В соответствии с Конвенцией Международной организации труда “Об основных целях и нормах социальной политики” человек имеет право на такой уровень жизни, включая питание, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обеспечение, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, а также право на обеспечение в случае бедности, безработицы, инвалидности, вдовства или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

агрегированного показателя, характеризующего весь комплекс социальных проблем. Иногда за этим термином скрываются лишь отдельные конкретные показатели, затрагивающие те или иные стороны явления. Поэтому на практике возникают различные интерпретации и толкования этих показателей. В результате такой неопределенности делаются диаметрально противоположные выводы и принимаются ошибочные управленческие решения.

По ряду причин количественно оценить уровень жизни достаточно сложно. Во-первых, невозможно численно определить удовлетворение потребностей, которые соответствуют какой-либо кривой безразличия. Во-вторых, оценки уровня и качества жизни существенно изменяются во времени и в пространстве. В-третьих, трудно количественно выразить такие характеристики, как здоровье, условия и безопасность труда, культурный уровень, удовлетворение духовных потребностей, безопасность граждан и др. (5, с.37-38). Для оценки уровня жизни требуются не только количественные, но и качественные характеристики, а также интегральные социологические оценки.

Из-за невозможности подобрать показатели, адекватно отражающие жизненный уровень, любые его измерения носят условный характер. Можно говорить лишь о наборе ориентирующих экономических показателей или социально-экономических индикаторов, используемых в качестве инструмента измерения результатов влияния экономических реформ на уровень жизни населения, позволяющих получить самое общее представление о тенденциях и проблемах в этой области.

Набор исходных показателей и социально-экономических индикаторов для оценки уровня жизни населения содержится в методологических статистических разработках. Социально-экономические индикаторы делятся на три группы: показатели распределения и дифференциации населения по уровню доходов; показатели, характеризующие уровень и распределение низких доходов; баланс денежных доходов и расходов населения.

Некоторые специалисты считают эту систему оценки уровня жизни неполной, поскольку в ней отсутствуют индикаторы, оценивающие состояние социальной сферы и окружающей среды, а также характеризующие общий экономический рост в регионе. Кроме того, в методологических положениях по статистике не определены подходы к межрегиональным сравнениям, без которых оценить уровень жизни в регионе не представляется возможным. Поэтому, например, Е.В.Горшенина предлагает включать в перечень социально-экономических индикаторов для оценки уровня жизни в регионе ряд показателей, касающихся состояния окружающей среды и размера ВРП, характеризующего экономический рост в регионе. Система основных социально-экономических индикаторов уровня жизни в регионе, предлагаемая автором, представлена в табл. 3.

Таблица 3

Система основных социально-экономических индикаторов уровня жизни в регионе (5, с.39-40)

Индикатор	Показатели	
	1	2
1. Денежные доходы	1.1. Динамика реальных доходов 1.2. Соотношение темпов роста номинальных доходов и потребительских цен 1.3. Структура доходов 1.4. Покупательная способность доходов 1.5. Социально-имущественная структура населения 1.6. Удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума 1.7. Соотношение средней оплаты труда с учетом выплат социального характера с прожиточным минимумом 1.8. Соотношение среднедушевого денежного дохода с прожиточным минимумом 1.9. Дифференциация доходов населения	
2. Денежные расходы	2.1. Динамика реальных расходов 2.2. Структура расходов 2.3. Уровень потребления продуктов питания	
3. Система социальной защиты населения	3.1. Комплекс показателей, характеризующих социальное обеспечение, систему предоставления пенсий, пособий, материальной помощи больным, престарелым, детям	

Продолжение табл. 3

1	2
4. Социальная сфера	4.1. Образование. Система показателей, характеризующих деятельность дошкольных учреждений, общеобразовательных учреждений, учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, дополнительного образования 4.2. Культура и искусство. Система показателей, характеризующих работу учреждений культуры и искусства, а также отражающих выпуск книжной, журнальной и газетной продукции 4.3. Здравоохранение. Система показателей статистики здравоохранения, статистики заболеваемости населения, статистики инвалидности, статистики производственного травматизма 4.4. Туризм, отдых, физическая культура и спорт. Система показателей развития и использования сети санаторно-курортных учреждений, учреждений отдыха и туризма, спортивных сооружений 4.5. Жилищное хозяйство. Система показателей, характеризующих наличие, состав и состояние жилищного фонда, его благоустройство, жилищные условия населения 4.6. Коммунальное хозяйство. Система показателей производственной деятельности предприятий и служб, обеспечивающих население водоснабжением, теплом, газом, гостиницами и другими видами благоустройства населенных пунктов 4.7. Платные услуги. Система показателей, характеризующих предоставление населению различных услуг
5. Окружающая среда	5.1. Система показателей, характеризующих состояние и охрану атмосферного воздуха, водных ресурсов, земельных ресурсов, лесного хозяйства, заповедников, национальных парков
6. Валовой региональный продукт (ВРП)	6.1. Динамика реального ВРП 6.2. Структура ВРП 6.3. Произведенный и использованный ВРП в расчете на душу населения

Основным индикатором уровня жизни населения являются *денежные доходы*, которые значительно дифференцированы по регионам России. Изменение коэффициента дифференциации среднедушевого дохода по субъектам РФ (отношение наибольшей среди субъектов величины к наименьшей) с 1994 по 1999 г. представлены в табл. 4. Приведенные ниже данные свидетельствуют о том, что дифференциация между регионами по этому показателю углублялась до 1997 г., затем этот процесс несколько замедлился.

Таблица 4

Коэффициент дифференциации среднедушевого денежного дохода по субъектам Российской Федерации (6, с.173)

1994 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.		1999 г.
				Всего	I квартал	I квартал
5,65	9,39	10,93	16,21	14,72	13,48	14,64

Денежные доходы населения подразделяются на номинальные и реальные. Наибольший интерес представляет динамика реальных доходов в расчете на душу населения. В 1993 г. в статистической отчетности показатель “реальные доходы населения” был заменен на показатель “реально располагаемые денежные доходы”. Последний включает в себя денежные доходы за вычетом налогов и обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен. В показателе “реальные доходы” учитывались, кроме денежных доходов населения, натуральные доходы в денежной оценке, доходы в виде материальных затрат учреждений социальной сферы, вклады населения в ценные бумаги и сбережения. При этом методика расчета нового показателя до сих пор несовершенна, что существенно подрывает информационную базу исследований уровня жизни.

Тем не менее даже использование не вполне совершенного показателя позволяет делать выводы о состоянии реальных денежных доходов населения в регионах. Например, в Уральском районе в 1991 г. реальные денежные доходы соответствовали общероссийскому уровню. Они колебались по областям и республикам района от 465 руб. в Челябинской области до 384 руб. в Башкортостане. Территориальная дифференциация составляла не более 20%. В 1992-1996 гг. динамика реально располагаемых денежных доходов была довольно пестрой. Но во всех

областях Уральского района темпы инфляции значительно опережали рост доходов. Исключение составлял период с середины 1993 до середины 1994 г., когда темпы роста номинальных денежных доходов были чуть выше темпов роста цен, что обусловило положительную динамику реально располагаемых денежных доходов в этот период. К 1997 г. Курганская область вошла в группу регионов РФ с наименьшими доходами, Пермская область – в группу с наибольшим уровнем среднедушевого дохода. Соотношение среднедушевого дохода двух крайних групп примерно равно 3:1 (14, с.19).

Данные о реальных денежных доходах населения областей Центрального района в 1990-1998 гг. (см. табл. 5) свидетельствуют о том, что во всех регионах Центрального района, кроме г.Москвы³, наблюдалось снижение уровня реальных доходов.

Таблица 5
Реальные денежные доходы в расчете на душу населения в областях Центрального района, руб. (с 1995 г. в ценах 1990 г.) (5, с. 41)

Область Центрального района	1985 г.	1990 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г. (сентябрь)	1998 г. – отклонение от 1990 г., %
Брянская	128	202	114	136	122	74	-63,4
Владимирская	136	190	119	143	144	102	-46,3
Ивановская	131	190	112	117	133	81	-42,6
Калужская	139	202	144	151	155	103	-51,0
Костромская	138	191	141	157	133	103	-53,9
г. Москва	195	345	547	674	665	724	+109,9
Московская	130	196	170	175	177	154	-21,4
Орловская	144	218	129	163	154	119	-45,4
Рязанская	138	196	116	140	142	85	-56,6
Смоленская	135	191	149	183	177	143	-25,1
Тверская	135	192	143	169	150	99	-48,4
Тульская	142	199	171	194	193	133	-33,2
Ярославская	140	205	179	189	188	130	-36,6

Приближение реальных денежных доходов к уровню 1990 г. по регионам Центрального района происходит с разной скоростью. В частности, рост денежных доходов начался уже в 1995 г. во всех регионах, кроме Брянской, Владимирской и Рязанской областей. А в 1996 г. он имел место во всех без исключения регионах Центрального района и составил к уровню 1995 г. 20% во Владимирской, Орловской, Рязанской и Смоленской областях, и менее 5% в Ивановской, Калужской и Московской областях. По состоянию на сентябрь 1998 г, наблюдается снижение темпов роста почти на 1/3 в результате кризиса (5, с. 41).

В целом по стране в результате спада объема производства реальная средняя зарплата в начале 1999 г. составляла 45% от уровня 1991 г. В феврале 2000 г. благодаря экономическому оживлению, росту промышленного производства средняя зарплата составила 1904 руб., а ее реальная величина (с учетом инфляции) выросла по сравнению с февралем 1999 г. на 31% (8, с.5).

Структура доходов. В настоящее время существенно меняются источники денежных доходов населения.

Доля оплаты труда в составе денежных доходов снизилась по России почти в 2 раза – с 74,1% в 1990 г. до 40,3% в 1995 г. и продолжала снижаться в последующие годы (6, с.120). Примерно такая же картина наблюдается и в регионах. Например, в Свердловской области доля оплаты труда за тот же период снизилась с 76,9 до 47,3% (14, с.21). По областям Центрального района на оплату труда в настоящее время приходится около 40% (5, с.43).

Доходы от предпринимательской деятельности, собственности и другие имеют тенденцию к росту и составляют в структуре доходов населения областей Центрального района 40-45% (5, с.43), Свердловской области – 30,6% (14, с.23).

Ряд авторов высказывают сомнение в полной достоверности данных статистики в отношении роста доходов от предпринимательской деятельности, указывая, что доля этих

³ Ввиду ее исключительно благополучного экономического положения в 1998 г. среднедушевой доход по г. Москве составил 4913 руб. по сравнению с 972 руб. в среднем по России (5, с. 41).

доходов оказывается столь высокой вследствие принятого Госкомстата РФ порядка расчета их общей величины. Вместе с тем рост удельного веса предпринимательских и других подобных доходов свидетельствует о стремлении людей к реальной экономической независимости в условиях несовершенной социальной политики государства.

В то же время повсеместно наблюдается снижение доли социальных трансфертов. Например, в Центральном районе она не превышает 15% (5, с. 43).

Уровень *покупательной способности* денежных доходов определяется двумя способами: как товарный эквивалент различных видов товаров и услуг, которые можно приобрести на среднедушевой денежный доход⁴; как количество определенных наборов товаров и услуг (прожиточный минимум – ПМ), которые можно приобрести на среднедушевой денежный доход. ПМ (введен в 1992 г.) представляет собой натуральный набор продуктов питания, учитывающий диетологические ограничения и обеспечивающий минимально необходимое количество калорий, а также расходы на непродовольственные товары и услуги, налоги и обязательные платежи, соответствующие по структуре затрат на эти цели бюджетам низкодоходных семей.

Продуктовые наборы, используемые в расчетах, составлены для пяти социально-демографических групп населения, минимальная продовольственная корзина дифференцируется по восьми природно-климатическим зонам в зависимости от природно-климатических условий, половозрастного состава населения, размера и структуры семей, плотности населения и т.д. Однако, по мнению ряда специалистов, существующую методику расчета ПМ, разработанную Минтруда РФ, скорее можно характеризовать как “политическое мероприятие, задуманное для занижения стоимости минимально необходимых благ и услуг” (14, с.27). Для того чтобы соответствовать хотя бы минимальным мировым стандартам уровня жизни, величина ПМ должна быть выше применяемого в расчетах в настоящее время по крайней мере в 2 раза (14, с.28).

В 1996 г. в среднем по Российской Федерации денежные доходы на душу населения составляли 722 руб. в месяц, а ПМ – 367,2 руб., т.е. в среднем покупательная способность составляла 1,97 ПМ (14, с.30). В областях и республиках Урала уровень покупательной способности в 1996 г. был ниже среднероссийского – от 1,89 раза в Оренбургской области (максимум по району) до 1,26 в Курганской области (минимум по району). Это обуславливается не только отставанием роста реальных денежных доходов на Урале, но и географическими особенностями, влияющими на состав и стоимость набора прожиточного минимума (14, с.31).

В 1997 г., по данным Всероссийского центра уровня жизни, показатель покупательной способности был ниже 1 в шести субъектах РФ (Дагестан, Ингушетия, Корякский, Эвенкийский, Агинский Бурятский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа), а в пяти (г.Москва, Тюменская область, г.Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа) превышал 3.

Особое значение имеет динамика покупательной способности. В 1996-1997 гг. покупательная способность населения снижалась на Чукотке, в Амурской, Белгородской, Ульяновской и Костромской областях, а в 1998-1999 гг. это снижение стало всеобщим (15, с.47). Только в четвертом квартале 1998 г. покупательная способность населения снизилась на 21%. В среднем по России величина ПМ составила в четвертом квартале 1998 г. 659 руб., а средний доход 1136 руб., т.е. 1,7 набора ПМ (15, с.47).

Среднедушевые доходы населения и стоимость набора ПМ значительно различаются по регионам. В.Г.Цогоев и О.О.Коваленко предлагают разделить регионы по показателю покупательной способности на следующие группы.

1. Регионы с бедным населением (покупательная способность ниже 1). В четвертом квартале 1998 г. к этой группе относилось 12 регионов, в том числе Дагестан, Ингушетия, Калмыкия. Воспроизводство населения в регионах с бедным населением поддерживается за счет натурального хозяйства и нелегальных доходов.

2. Регионы с малообеспеченным населением (покупательная способность – 1-2). По сравнению с 1995-1997 гг. число этих регионов выросло втрое, и в 1999 г. в эту группу входила основная часть субъектов Федерации – 70 регионов.

⁴ Например, в 1998 г. население Тверской области могло приобрести на средне-душевой доход 31 кг говядины вместо 98 кг в 1990 г., 170 л молока против 738 л, 70 кг сахара против 213 кг и т.д., что свидетельствует о снижении покупательной способности денежных доходов в области (5, с.43).

3. Регионы со среднеобеспеченным населением (покупательная способность – 2-3). В начале 1997 г. этот уровень имели 30 регионов РФ. К концу 1998 г. в группе осталась лишь Самарская область.

4. Обеспеченные регионы (покупательная способность – 3-4). В начале 1999 г. этот уровень имела лишь Тюменская область и два нефтедобывающих автономных округа – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский.

5. В группе регионов с покупательной способностью населения более 4 в начале 1999 г. осталась только Москва (покупательная способность – 5,29) (15, с. 48).

Имущественное и социальное расслоение, происходящее в результате смены форм собственности и типа экономической системы, является характерным показателем состояния общества. Расчет этого показателя представляет наибольшие сложности, так как наряду с объективными социальными нормами необходимо использовать субъективные оценки населения.

Российские статистические органы пока не разработали методики выделения богатых и бедных. Из-за отсутствия унифицированных показателей систематически публикуемые отчеты о социально-имущественной структуре населения значительно различаются. Например, Тверской комитет по статистике выделяет пять групп населения: богатые, относительно обеспеченные (“средний класс”), переходный слой населения, бедные, нищие. В отчетах центральных статистических органов встречаются различные группировки, но наиболее приемлемой и точной является следующая: богатые, состоятельные, обеспеченные, малообеспеченные, бедные. Однако критерии, по которым семьи относят к той или иной группе, не всегда четко определены как количественно, так и качественно. По мнению ученых Уральского отделения Института экономики, проводимая статистическими организациями оценка категорий населения по распределению доходов скрывает реальную глубину социально-экономического расслоения общества, где бедными и малообеспеченными является не треть населения, а как минимум две трети, средний слой не достигает и четверти населения и имеет тенденцию к уменьшению (14, с.28).

По мнению Е.В.Горшениной, социально-имущественная структура населения должна определяться на основе показателей среднедушевого дохода, физиологического минимума питания (минимальная продуктовая потребительская корзина), минимального потребительского бюджета (ПМ) и рационального потребительского бюджета (5, с.44).

Физиологический минимум питания определяет необходимый уровень удовлетворения потребностей в питании, ниже которого существование человека недопустимо. Минимальный потребительский бюджет, или ПМ, обеспечивает восстановительный уровень потребления. Рациональный потребительский бюджет в основном позволяет удовлетворять рациональные физические и духовные потребности населения и обеспечивает развивающийся характер потребления. Таким образом, Е.В.Горшенина выделяет четыре группы населения с разным уровнем материальной обеспеченности.

Таблица 6
Социально-имущественная структура населения (5, с.44)

Группа населения	Душевой доход	
	Нижняя граница	Верхняя граница
1. Бедные семьи	Физиологический минимум питания	Прожиточный минимум
2. Малообеспеченные семьи	Прожиточный минимум	Рациональный потребительский бюджет
3. Обеспеченные семьи	Рациональный потребительский бюджет	Бюджет, превышающий рациональный
4. Состоятельные семьи	Бюджет, превышающий рациональный	Бюджет, многократно превышающий рациональный

Во Всероссийском центре уровня жизни для исследования социально-имущественной структуры населения используется следующая классификация: бедные – с доходом ниже одного ПМ, низкообеспеченные – с доходом от одного до двух ПМ, относительно обеспеченные (средние) – с доходом от минимального прожиточного бюджета (МПБ) до бюджета высокого достатка (БВД), и состоятельные и богатые – с доходом выше БВД. В I квартале 1999 г. МПБ в

среднем по России составил 1956,4 руб., а БВД – 4487,6 руб. В табл. 7 приводится такая группировка для России, Москвы и Санкт-Петербурга.

Таблица 7

**Группировка населения по соотношению денежных доходов
и уровня нормативных потребительских бюджетов в 1998-1999 гг.
(в среднем за месяц, в процентах к численности населения региона)
(6, с. 170)**

Группы населения	Россия		Москва		Санкт-Петербург			
	1998		1999 I кв.	1998		1999 I кв.	1998	
	Всего	I кв.		Всего	I кв.		Всего	I кв.
До ПМ	47,89	48,37	56,86	16,53	19,94	20,51	36,41	32,11
От ПМ до МПБ	30,13	30,54	26,85	25,38	28,86	26,00	39,45	43,21
От МПБ до БВД	17,72	17,39	12,93	32,94	32,36	29,90	21,40	22,63
Свыше БВД	4,27	3,69	3,36	25,15	18,84	23,59	2,75	2,05
								1,13

Особенно быстро процесс социально-имущественного расслоения населения России происходил в начале 90-х годов, несколько замедлившись в последующий период. Однако за период с I квартала 1998 г. по I квартал 1999 г. (под воздействием кризиса августа 1998 г.) значительно увеличилась доля населения, имеющего средние душевые доходы ниже ПМ. В таком же порядке происходят изменения коэффициента направленности процесса стратификации населения по нормативному стандарту потребления, соответствующему ПМ. Этот коэффициент показывает соотношение численности “бедных” на 1000 человек населения и численности “обеспеченных” на 1000 человек населения. Если это соотношение больше единицы, то это свидетельствует о преобладании бедности.

Из-за недостатка статистических данных и несовершенства показателей картина часто искажается. Так, практически во всех регионах Центрального района соотношение средней оплаты труда с учетом выплат социального характера и величины прожиточного минимума трудоспособного населения больше единицы. Аналогичная ситуация складывается с соотношением среднедушевого денежного дохода с прожиточным минимумом (5, с.46). Однако на практике положение не так благополучно, как представляется, поскольку усредненные показатели по оплате труда искажают ситуацию.

Процессы социально-экономической дифференциации в Уральском районе, судя по имеющейся статистике, в основном повторяют общероссийские тенденции. Основные изменения в социальной структуре населения по уровню достатка произошли в 1992 г., когда сформировалась многочисленная группа бедных – более четверти населения – главным образом, из групп с фиксированными доходами. Группа малоимущих (от одного до двух ПМ) постепенно пополнялась за счет категории населения, имевшей средний достаток. Часть населения среднего достатка (от двух до четырех ПМ) резко сократилась в 1992 г. и затем по численности оставалась почти неизменной – порядка 25-23%. В категории состоятельных и богатых наблюдалась незначительные колебания в численности, и в конечном итоге их доля стабилизировалась на уровне 6-7% населения (14, с.29).

Показатель МПБ составляет основу для определения минимального гарантированного дохода в стране, позволяющего проводить эффективную социальную политику. В отдельных регионах работа по определению этого норматива уже началась. В Республике Татарстан Закон “О минимальном потребительском бюджете в Республике Татарстан”, принятый в 1994 г., регламентирует состав и стоимостную величину натуральных и финансовых норм, используемых при определении размеров государственных социальных стандартов и оценки уровня социальных норм. В законе о МПБ зафиксированы также обязательства работодателя по обеспечению условий работнику для зарабатывания средств не ниже стоимостной величины МПБ.

В 1997 г. был принят и федеральный закон о ПМ. В нем предусмотрено, что минимум зарплаты и пенсий будет постепенно выведен на обусловленный нормативный уровень. Для

категорий населения, доход которых ниже ПМ, устанавливается право на социальную помощь государства.

Дифференциация доходов населения. Основными показателями дифференциации доходов населения являются кривая и коэффициент концентрации Лоренца. Кривая Лоренца характеризует процентное соотношение всех доходов и всех их получателей. Чем дальше линия фактического распределения отклоняется от линии теоретического распределения, тем больше дифференциация доходов, а соответственно степень неравенства. Коэффициент концентрации Лоренца, или индекс Джини, позволяет численно оценить степень этого неравенства. Чем ближе к единице коэффициент Джини, тем выше степень неравенства. Степень неравенства в распределении денежных доходов в России представлена в табл. 8.

Степень неравенства в распределении денежных доходов в России (6, с.146)

Показатели	Годы							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Индекс Джини	0,230	0,260	0,289	0,389	0,409	0,381	0,375	0,375
Децильный коэффициент	-	4,5	8,0	11,2	15,1	13,5	13,0	13,2

Приведенные данные свидетельствуют о том, что в период реформ в России происходил интенсивный процесс перераспределения денежных доходов. Особенно быстро он протекал до 1994 г. Однако в последние годы процесс дифференциации населения приостановился.

Распределение денежных доходов по источникам показывает, что в наибольшей степени неравенство в доходах было вызвано значительной концентрацией предпринимательских доходов и доходов от собственности в руках наиболее обеспеченных слоев населения. Например, в Уральском районе денежные доходы населения находятся в пределах двух ПМ. На этом фоне 10% населения владеют более чем четвертью общего объема денежных доходов жителей региона (14, с.38). Таким образом, переход к рынку дал импульс процессу дифференциации доходов, изменению его содержания и направленности. В настоящее время продолжает усиливаться дифференциация доходов населения, мало связанная с результатами его труда.

Структура расходов показывает удельный вес основных расходов в бюджете семей и является важным индикатором уровня жизни. Денежные средства расходуются на покупку товаров и оплату услуг, обязательные платежи и добровольные взносы, прирост сбережений во вкладах и ценных бумагах, покупку жилых помещений, приобретение иностранной валюты и т.д. В мировой практике в качестве одного из обобщающих индикаторов уровня жизни используется доля расходов на продовольствие в бюджете семьи: чем она ниже, тем выше уровень жизни. Цивилизованная структура расходов предполагает затраты на питание в объеме не более 15% семейного бюджета. В настоящее же время даже в обеспеченных слоях населения России эти расходы составляют около 30%, а в общей массе семей на продукты питания тратится более 60% бюджета (5, с. 48).

Оценка социальных индикаторов – динамики реальных доходов населения, деформации структуры денежных доходов и потребительских расходов, поляризации населения по уровню материального достатка – позволяет говорить об образовании практически во всех регионах России нового социально-экономического феномена – застойной бедности. Таким образом, некоторые положительные изменения в социальной сфере, которые были достигнуты в 1996-1997 гг. (рост реальной заработной платы, сокращение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума), не смогли обеспечить сколько-нибудь устойчивое восстановление качества жизни основной массы населения (прежде всего социально не защищенных слоев) хотя бы на докризисном уровне (4, с. 75).

Обобщенные данные о группировке регионов России по уровню жизни населения представлены в табл. 9.

Таблица 9

**Группировка регионов России по уровню жизни населения,
1996 г. (5, с.28-30)**

Уровень жизни	Среднедушевой доход к прожиточному минимуму, %	Количество регионов в группе	% к итогу	Регионы
1	2	3	4	5
1. Высокий	577-295	3	3,4	г. Москва, Тюменская область, г. Санкт-Петербург
2. Относительно высокий	294-215	7	8,0	Красноярский край; области: Липецкая, Орловская, Ульяновская, Белгородская, Пермская; Республика Татарстан;
3. Выше среднего	214-193	7	8,0	Области: Новгородская, Кемеровская, Мурманская, Самарская, Томская, Тульская; Краснодарский край
4. Средний	192-170	24	27,6	Области: Смоленская, Ярославская, Омская, Калужская, Иркутская, Вологодская, Ростовская, Нижегородская, Воронежская, Брянская, Камчатская, Тамбовская, Свердловская, Челябинская, Костромская, Ленинградская, Магаданская, Рязанская, Амурская; республики: Карелия, Коми, Башкортостан, Саха; Ставропольский край
5. Ниже среднего	169-148	10	11,5	Области: Курская, Тверская, Калининградская, Оренбургская, Кировская, Волгоградская; республики: Удмуртская, Хакасия; края: Хабаровский, Приморский
6. Низкий	147-123	17	19,5	Области: Владимирская, Московская, Сахалинская, Псковская, Архангельская, Новосибирская, Астраханская, Ивановская, Саратовская, Курганская, Пензенская; республики: Чувашская, Северная Осетия, Кабардино-Балкарская, Алтай, Бурятия; края: Алтайский

Продолжение табл. 9

1	2	3	4	5
7. Очень низкий	122-100	6	6,9	Республики: Мордовия, Адыгея, Карачаево-Черкесская, Калмыкия, Марий Эл; Читинская область
8. Недопустимо низкий	99-55	13	15,1	Республики: Дагестан, Тыва, Ингушская, Чеченская; Еврейская АО; автономные округа: Чукотский, Ханты-Мансийский, Таймырский, Ямало-Ненецкий, Эвенкийский, Бурятский, Корякский

Ориентация региона относительно среднего, по российским меркам, уровня является важным показателем его социально-экономического состояния. Регионы с показателями уровня жизни выше среднего, относительно высокими и высокими, как правило, имеют мощный финансовый сектор либо средний уровень доходов и низкие цены. Покупательная способность и степень имущественного расслоения и в том, и в другом случае высокие (5, с. 32-33).

Регионы, имеющие уровень жизни и производства ниже среднего, низкий и очень низкий, относят к депрессивным либо отстающим. Депрессивные регионы обладают достаточным экономическим потенциалом, который не задействован из-за ломки производственной и хозяйственной структур, имеют неуклонное снижение реальных доходов и растущую безработицу. Покупательная способность в депрессивных и отстающих регионах низкая, степень имущественного расслоения может быть и незначительной, и высокой. Регионы с недопустимо низкими показателями являются, как правило, кризисными. В них остановлена или перестала существовать подавляющая часть предприятий, налицо межэтнические или природные катализмы (5, с.33).

В условиях столь существенной дифференциации регионов России главной целью государства должно стать выравнивание условий экономической деятельности и уровня жизни в субъектах Федерации.

Система социальной защиты населения, являющаяся целевой комплексной системой, сформированной обществом в его историческом развитии, для решения социально-экономических проблем пожилых граждан, инвалидов, больных, безработных, семей, потерявших кормильца, а также семей с детьми, имеет в современной России особое значение в связи с резким падением уровня жизни многих россиян. По официальным данным, численность населения с денежными доходами ниже ПМ составила в первом квартале 1999 г. 55 млн. человек, или 37,7% его общего количества, по сравнению с 33 млн. человек (22,5%) в первом квартале 1998 г. (11, с. 19-20). По некоторым оценкам, начиная с 1992 г. за чертой бедности – “на бюджете деградации” – проживает около половины населения (3, с.33).

Функция социальной защиты заключается в оказании помощи человеку, находящемуся в трудной жизненной ситуации, или в том, чтобы предупредить возникновение такой ситуации. Как правило, организацией и проведением социальной защиты населения занимаются органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления.

Социальная помощь оказывается в форме наличных и безналичных денежных выплат (социальные трансферты, субсидии, дотации и льготы разного рода), натуральные поступления (бесплатные столовые, раздача промтоваров, временное жилье, протезы и др.) и бесплатные и льготные услуги (прежде всего образование, здравоохранение, социальное обслуживание и пр.).

В настоящее время система социальной защиты населения переживает период реформирования в самостоятельную и многопрофильную отрасль. Первые реальные шаги в этом направлении в рамках проведения социальной реформы в России были сделаны лишь в 1997 г. Так, правительством РФ был введен новый порядок исчисления пенсий (Закон “О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий вступил в силу 1 февраля 1998 г.); реализованы изменения в системе выплаты государственных ежемесячных пособий на детей (теперь они осуществляются через органы социальной защиты). Действующая в настоящее время Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 гг. предусматривает внесение существенных изменений в систему социальной поддержки населения (4, с. 74).

Главный недостаток сложившейся в России системы социальных выплат и пособий состоит в том, что при их назначении не учитываются доходы семьи, они безадресны.

Государство за счет бюджетных средств предоставляет гражданам свыше 1000 различных видов льгот, из которых 155 установлены на федеральном уровне для 236 категорий граждан. Общая стоимость льгот составляет более 15% ВВП. Численность лиц, претендующих на получение льгот, достигает 100 млн. человек (ветераны, дети, инвалиды, вынужденные переселенцы и т.д.). Из-за распыления средств на огромное число льготных категорий населения (льготы автоматически распространяются на всех подпадающих под данную категорию лиц независимо от материального положения) становится нереальным, считает М.Яндиев, осуществление действительно жизненно важных социальных выплат. В результате малообеспеченные, действительно нуждающиеся семьи, получают не более 1/3 социальных пособий, льгот и субсидий (16, с. 14).

Для повышения эффективности системы социальной помощи в Республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 4 июня 1997 г. были реализованы pilotные программы по оказанию адресной социальной помощи малоимущим. Программы были ориентированы на решение следующих задач: 1) разработка и внедрение в регионах РФ механизма адресной социальной поддержки беднейших семей с целью поэтапного доведения их доходов до ПМ, установленного в конкретном регионе; 2) анализ нормативно-правовой базы по системе социальных пособий, компенсаций и выплат, а также социальных услуг, предоставляемых на региональном и местном уровнях; 3) оценка эффективности методик социальной защиты населения, применяемых в pilotных регионах, а также разработка и распространение типовой методики для других регионов; 4) создание компьютерной региональной системы регистрации беднейших семей (с проверкой фактически полученных ими доходов) и учета оказанной таким семьям адресной социальной поддержки.

В pilotной программе поддержки малообеспеченных семей в Волгоградской области апробировалась методика оценки нуждаемости семей. В соответствии с балльной методикой право обратиться за пособием по нуждаемости предоставлялось всем без исключения семьям с душевым денежным доходом ниже административной границы бедности, равной половине бюджета прожиточного минимума области. Размер ежемесячного совокупного душевого пособия устанавливается в зависимости от соотношения душевых потенциальных потребительских расходов и областного бюджета прожиточного минимума и определяется в соответствии со шкалой пособий. Если душевые потенциальные потребительские расходы семьи оказываются ниже областного бюджета прожиточного минимума среднего месяца из трех, предшествующих обращению, то семья приобретает право на получение пособия. Размер семейного пособия по нуждаемости определяется путем умножения душевого пособия на количество членов семьи. Первые результаты реализации этой программы показали, что начисленные таким образом пособия нуждающимся гражданам оказались существенно выше, чем при оказании помощи обычным порядком (4, с.79-80).

При отсутствии четкости в разграничении расходных бюджетных полномочий в социальной сфере региональные власти проводят собственную социальную политику, не обращая внимания на решения, принятые на федеральном уровне. Из-за отсутствия средств некоторые субъекты Федерации идут на отчаянные меры, грозя прекращением перечисления налогов в Центр или стремясь пополнить местный бюджет, вводят самые экзотические налоги. Всего в 1996-1997 гг. в России действовало около 100 региональных налогов, хотя в августе 1996 г. указ президента, подписанный в декабре 1993 г., в соответствии с которым региональные власти получили право вводить собственные налоги, был отменен (4, с. 77).

Сложившаяся в регионах социальная ситуация подталкивает местных руководителей к поиску и других нетрадиционных схем поддержания социальной сферы. Например, Управление социальной защиты Волгограда для выплаты детских пособий прибегло к широко используемой в бюджетной сфере России системе взаимозачетов, перенеся этот механизм на социальную сферу. Была организована торговля продовольственными и промышленными товарами первой необходимости через сеть социальных магазинов в счет погашения задолженности по детским пособиям и другим социальным выплатам. Организуется продажа продовольственных и промышленных товаров в кредит пенсионерам под будущую пенсию. В 1997 г. десятью социальными магазинами был предоставлен кредит под пенсию 1823 пенсионерам на сумму 169,8 млн. руб. (4, с.78). Однако схему, используемую администрацией Волгограда, нельзя рассматривать как стратегическое направление развития системы социальной поддержки, – она служит лишь временным выходом из ситуации.

В ряде регионов действуют программы общественных работ. Под такими работами понимается общедоступная деятельность, имеющая социально полезную направленность и

организуемую в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу. В частности, в Москве и Воронеже такие программы были приняты в 2000 г., хотя по масштабу охвата они невелики. В Воронеже, например, предполагается на первых порах привлечь к работам по благоустройству города и сельскохозяйственными работам 7 тыс. человек (в городе насчитывается 50 тыс. безработных) (12, с.7; 1, с.9).

После президентских выборов и новый Президент России, и правительство не раз подчеркивали необходимость усиления социальной направленности реформирования экономики. Определенные шаги в этом направлении уже делаются. С 1 мая 2000 г. с 0,7 до 0,8 повышенено отношение среднемесячного заработка лиц, оформляющих пенсию с применением индивидуального коэффициента пенсионера, к среднемесячной зарплате в стране. Это должно привести к увеличению пенсий примерно на 70 руб. Кроме того, утвержден новый размер среднемесячной зарплаты в размере 1257 руб. (ранее действовал размер 1175). Именно эта цифра будет применяться при исчислении пенсий с 1 мая 2000 г. Кроме того, Правительство РФ рассматривает возможность дальнейшего повышения пенсий в текущем году (10, с.14). Обсуждаются возможности введения с 2002 г. накопительных элементов в пенсионной системе. Однако с 2003 г. возможно повышение пенсионного возраста на пять лет, что фактически, учитывая среднюю продолжительность жизни в стране, приведет к сокращению числа получателей пенсий и, таким образом, уменьшит нагрузку на Пенсионный фонд (2, с.3).

В то же время проводимое в настоящее время реформирование вертикали исполнительной власти свидетельствует о попытке федерального центра ограничить экономическую и финансовую самостоятельность регионов, что не может не сказаться на региональной социальной политике. Хотя федеральный центр намерен взять на себя ряд социальных выплат, в частности выплату детских пособий, это не решит всех социальных проблем, которые можно решить только на региональном уровне. Перераспределение же бюджетных средств в пользу центра (подробнее см. обзор Е.А.Пехтеревой в настоящем сборнике) лишает местные органы власти возможности маневра при реализации мер по оздоровлению социальной обстановки.

Список литературы

1. Ахмедов Р. Дороги, которые нас выбирают // Известия. – М., 2000. – 30 марта. – С.9.
2. Бабаева С. Борозды не испортит // Там же. – 30 мая. – С. 3.
3. Бирюков П.П. Регулирование социально-экономических и трудовых отношений: на прим. Центр. адм. окр. г.Москвы. – М., 1999. – 346 с.
4. Виленский А., Домнина И. Система социальной поддержки населения: уроки кризиса и региональный опыт//Вопр. экономики.- М., 1999. – № 2. – С. 74-84.
5. Горшенина Е.В. Экономическое развитие региона: Приоритеты, механизмы, модели. – Тверь, 1999. – 160 с.
6. Кадомцева С.В. Социальная защита населения: Учеб.пособие / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М: РАГС, 1999. – 256 с.
7. Карпов В.В. Социально-экономические основы региональной политики в условиях трансформации общества: Монография. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 1998. – 214 с.
8. Крайний В. МРОТ должен стать зарплатой // Фин. Россия. – М., 2000. – № 15. – С. 5.
9. Осипов Г.В. Россия: Национальная идея. Социальные интересы и приоритеты. – М.: Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997. – 207 с.
10. Рахманова Т. С поправкой на коэффициент // Фин. Россия. – М., 2000. – № 15. – С. 14.
11. Рыбак О. Основные тенденции социально-экономического развития в первой половине 1999 г. // Экономист. – М., 1999. – № 8. – С.10-20.
12. Служба занятости – городу и москвичам // Метро – М., 2000. – 23 марта. – С. 7.
13. Уральский регион: последствия экономического реформирования / Дедов Л.А., Дмитриева Т.Е., Игнатьева Е.Д. и др.; Редкол.: Татаркин А.И. (отв.ред.) и др.; РАН. Урал. отд-ние. Ин-т экономики. – Екатеринбург, 1996. – 364 с.
14. Уровень жизни населения Урала: социальная стратификация регионального социума и система социальной защиты/ Татаркин А.И., Юрпалов С.Ю., Кротова Е.Л. и др.; Отв. ред Татаркин А.И.; РАН. Урал. отд-ние. Ин-т экономики. – Екатеринбург, 1999. – 115 с. – Библиогр.: С. 109-114.
15. Цогоев В.Г., Коваленко О.О. Совершенствование механизма управления хозяйственным комплексом региона. – Владикавказ: ИР, 1999. – 223 с. – Библиогр.: С.209-222.
16. Яндиев М. Без льгот – ни туда, ни сюда // Финансовая Россия. – М., 2000. – № 18, С.14