

Институт Восточной Европы Мюнхен

Регионы России в переходный период. Экономические возможности отдельных регионов (субъектов Федерации) и финансовые отношения между центром и регионами

Германн Клемент

Михаэль Кноглер

Краткая работа

Сентябрь 1999 года

Данная работа обобщает результаты исследования Института Восточной Европы в Мюнхене в рамках проведения совместной экспертизы Института Восточной Европы и ОСС – Консалтингового Центра Восточной Европы ГмбХ. Совместная экспертиза была осуществлена по поручению Федерального Министерства экономики по теме:

«Представление экономических возможностей отдельных регионов (субъектов Федерации) Российской Федерации и Украины»

и была опубликована в: *Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München Working Papers Nr. 219, München Sept. 1999.*



Выводы

Усиление сотрудничества Германии с российскими регионами

1. Основные инструменты внешнеэкономической политики Германии традиционно были направлены на отношения с центром Российской Федерации (далее – также имеется в виду с Россией). В последнее время акценты в значительной степени были перенесены на субъекты Федерации (далее в тексте – также субъекты).
2. Анализ экономических возможностей отдельных регионов или же отношений между центром и регионами (см. ниже) показал, что такое перемещение осуществлялось в следующем направлении. После 1992 года субъекты смогли – легально и нелегально – приобрести значительные права в области внешней экономики, а также и частично в сфере налогового права и управления финансами. Неоднократно они обеспечили себе это в двусторонних договорах с Федерацией. Особенно широкие права имели Республики Татарстан и Саха, а также Свердловская и Тюменская области. Наряду с другим, они имели доступ к большей части налоговых поступлений и части валютных поступлений. В последствии предоставление этих прав некоторым другим субъектам Федерации осуществлялось в различной степени. В результате этого возникло абсолютно не транспарентное сосредоточение полномочий, а также неравноправное предоставление финансовых средств и иностранной валюты отдельным субъектам. Эта ситуация становилась все более непрозрачной и непредсказуемой в результате более или менее самовольных действий отдельных губернаторов или Президента.
3. Эти изменения нашли своё отражение во внешнеэкономической политике Германии, которая стала более интенсивно заниматься отношениями с субъектами Федерации. К примеру, постановление Федерального Правительства Германии от 09.12.1998 года предусматривает расширение сотрудничества с регионами России.¹
4. Начиная с середины 90-х годов, федеральное законодательство, начало по-новому регулировать систему налогов и внешнюю экономику, сделав полномочия более однозначными, а сферу экономической деятельности более единой. Тем самым для экономических партнеров становится более ясно, в чьей компетенции находится та или иная мера. Следовательно, партнеры России и субъекты Федерации чувствуют себя более уверенно при принятии внешнеполитических решений. Уже в 1995 – 1996 годах федеральное законодательство начало с установления единых прав для всех субъектов федерации. Они были лишены прав, касающихся взимания пошлин, в частности экспортных пошлин. Взимание пошлин является исключительным правом Федерации. Лишь некоторые субъекты могут самостоятельно облагать пошлиной некоторые товары при осуществлении пограничной торговли. Вопросы предоставления экспортных и импортных лицензий также

¹ См. также Уральскую конференцию, состоявшуюся 04.03.1999 года в Бонне.

являются исключительным правом Федерации. Это также касается таможенных льгот в свободных экономических зонах.

5. Согласно новой формулировке законов субъекты федерации имеют независимые права, особенно в сфере сотрудничества и стимулирования развития торговли. В частности, субъекты могут – отдельно друг от друга или же совместно, именно это и используют объединения субъектов федерации – организовывать выставки за границей, открывать собственные представительства за границей, заключать с иностранными партнерами договора о стимулировании экономического развития, выдавать гарантии по иностранным кредитам в дополнение к гарантиям Федерации и создавать соответствующие страховые фонды, стимулировать, с налоговой точки зрения, прямые иностранные инвестиции и участвовать в создании свободных экономических зон. Они также сотрудничают с Федерацией по вопросам координации внешней торговли, в особенности экспорта, а также реализации международных соглашений в том объеме, в котором это касается интересов субъектов Федерации.
6. Такое распределение полномочий показывает, что субъекты Федерации являются важными партнерами для иностранцев, в частности в рамках стимулирования развития экономики. По важным вопросам торговой политики и двусторонней поддержки экономической политики, которые находятся в компетенции Федерации, главным партнером остается Федеральный центр. По этим вопросам и далее разумно вести переговоры на уровне центра.
7. Особенно велик интерес субъектов в отношении получения иностранного капитала. В самые короткие сроки практически все субъекты, интересные с экономической точки зрения, приняли законы, направленные на стимулирование иностранных инвестиций. Самые значительные меры по стимулированию инвестиций предусмотрены именно теми субъектами Федерации, которые наиболее открыты для проведения реформ. К ним, в частности, относятся города Москва и Санкт-Петербург, а также Ленинградская, Московская, Саратовская, Самарская и Новгородская области.
8. По вопросам сотрудничества, поддержки совместных предприятий, проведения таких мероприятий по стимулированию инвестиций как ярмарки, выставки и симпозиумы, субъектам Федерации отводится особая роль. В этом отношении их влияние возрастает. Предоставление налоговых скидок в отношении собственных налогов, земельное право, стратегии развития – все это относится к задачам субъектов Федерации.
9. Субъекты выступают также в качестве партнеров по кредитов или же гарантов по иностранным кредитам. Но получение иностранных кредитов под гарантии бюджета может осуществляться только по согласованию с Федеральным Центром. Правда субъекты имеют право предоставлять дополнительные торговые гарантии (наряду с гарантиями центра) и учреждать страховые фонды для иностранных кредитов и займов.
10. Приемлемость государственных гарантий субъектов Федерации и предоставление им кредитов не зависит, тем самым, больше от правовой

допустимости, решающее значение при этом имеет экономическая оценка заемщика или же соответственно гаранта. Самым важным критерием здесь является финансовые возможности субъектов Федерации, которые, в основном, определяются налоговыми поступлениями.²

11. Большинство субъектов Федерации вынуждены брать кредиты для покрытия своих расходов. До 1998 года для этого использовались также и иностранные займы. После финансового кризиса регионам больше не предоставляется никаких иностранных кредитов. Трудности, связанные с обслуживанием текущих займов, сделали кредиторов более осторожными. К тому же они имеют крайне высокую доходность. Так доходность по займу города Москвы, пожалуй, самого лучшего должника среди субъектов Федерации, на Франкфуртской бирже составила свыше 50% в октябре 1999 года, что явно превышает доходность (федеральных) российских займов. При такой оценке мирового финансового сообщества, вряд ли будет возможно найти других потенциальных субъектов, которые можно было рассматривать в качестве гаранта по кредитам, которые обеспечиваются компанией «Гермес».
12. Только в результате большого и долгосрочного повышения цен на энергию некоторые субъекты Федерации могли бы выиграть от налоговых поступлений настолько, чтобы быть в состоянии обслуживать кредиты. Реальный залог должника должен только тогда использоваться для обеспечения гарантий, если его действительно можно будет изъять у должника. Однако, в целом, ситуация такова, что субъекты не в состоянии самостоятельно компенсировать финансовые проблемы, возникшие на уровне центра. Во всяком случае, в качестве партнеров для предоставления кредитов могут быть выбраны те дееспособные регионы (см. ниже), которые перечислены в данной работе. Правда, проблемы с займами свидетельствуют о том, что этот путь следует выбирать только в исключительных случаях, тем более что полномочия субъектов Федерации и их вовлечение в международное сообщество при решении платежных проблем, которые могут возникнуть, далеко не такие, как полномочия самой Федерации.

² Особое регулирование в отношении доли субъектов в налогах, что было согласовано в двусторонних договорах между центром и субъектами Федерации, потеряло свою силу с принятием нового налогового кодекса. Единственным исключением здесь является Республика Татарстан. Как уже было сказано, субъекты не имеют права на таможенные поступления. Они только косвенно участвуют в поступлениях от экспортных пошлинах на горючее, металлы и древесину, введенных в 1999 году, в то время как средства должны частично использоваться для стимулирования экономической и социальной стабильности субъектов Федерации, и при этом не известен ключ для решения этого вопроса. Дать однозначный ответ на вопрос, имеют ли еще некоторые субъекты Федерации права, которые они получили в середине 90-х годов, на часть экспортных поступлений, не возможно из-за недостаточной информационной базы. С продвижением вперед приватизации важных предприятий, работающих на экспорт, они могут быть вообще упразднены, если они уже подпадают под новый налоговый кодекс и, тем самым, потеряли свою силу, или же если вообще еще предоставляются.

Экономические и регионально-политические условия в России

13. После распада централизованной экономической системы, в которой доминировала государственная собственность бывшего Советского Союза, и в результате перехода к рыночной экономике не только перемещается поле экономической деятельности от государства к частным лицам, но и происходит болезненный структурный и региональный процесс адаптации. Размещение многих производств было осуществлено по принципам, которые не соответствуют критериям рыночной экономики. В особенности, это касается освоения северных и восточных областей, концентрация секторального промышленного производства в определенных регионах, а также чаще всего субсидированное использование отдаленных территорий. С переходом к рыночной экономике необходимо создать не только новую отраслевую структуру, но и новую региональную экономическую структуру и территориальное распределение производств.
14. Возможно, Россия пойдет канадским путем. Это означает, что обширные территории страны останутся относительно неразвитыми. Только на особенно перспективной, в сырьевом отношении, территории будет начата, возможно, при иностранном участии, разработка месторождений. В интересах развития всей страны не должно быть прямого или косвенного (к примеру, транспортные расходы, не покрывающие издержки) субсидирование этих территорий. Это не касается мер по поддержанию развития культуры и существования небольших народностей.
15. Так в советское время – вопреки этим принципам – значительные инвестиции вносились в отдаленные территории и туда с большими затратами перемещалась рабочая сила, в настоящее время перед Россией в меньшей степени стоит задача относительно дальнейшего освоения этих территорий, а скорее всего, Россия стоит перед необходимостью вернуться к развитию уже имеющихся производств, а также перед проблемой того, каким образом это можно осуществить, не вызвав социального напряжения и негативных последствий. В настоящее время уже начался пока что мало управляемый процесс переселения из этих территорий, о чем свидетельствует миграционный процесс. Параллельно с этим, в России происходят изменения отраслевой и региональной структур.
16. В этих условиях, а также из-за всеобщей нехватки капитала и необходимости как можно скорее вернуться на самый прямой путь экономического роста, с экономической точки зрения вытекают следующие направления для принятия политических решений:
 - создание в будущем оптимальной региональной производственной структуры, которая может максимально обеспечить общеэкономический рост и общеэкономическое благосостояние, в целом, должно быть достигнуто за счет децентрализованного принятия инвестиционных решений. Решающее значение при этом имеет то, что, в принципе, все инвестиционные решения должны приниматься теми участниками рынка, которые должны взять на себя полную ответственность за риск, связанный с принятием этих решений, т.е. речь идет о действительно настоящих частных предприятиях;

- на принятие инвестиционных решений не должны оказывать влияние отдельные политические цели. Существует угроза того, что влиятельные политические деятели регионов окажут влияние на предоставление инвестиций, что может привести к неправильному их распределению;
- открытые и скрытые дотации для сохранения предприятий, которые часто объясняются в социальном разрезе, должны быть упразднены, по крайней мере, в среднесрочной перспективе, так как, в финансовом отношении, России не справиться с ними, и они искажают процесс закрытия старых и неэффективных структур. В тех регионах, которые можно рассматривать с точки зрения перспективы их дальнейшего развития, и в которых необходимо решить значительные проблемы реорганизации структуры, нужно ограничить предоставление дотаций в пределах определенного срока и проводить политику, направленную на стимулирование создания новых рабочих мест;
- ввиду негативного влияния эффектов распределения, а также из-за нехватки капитала, центр и регионы должны, в значительной степени, отказаться от принятия выборочных мер в области структурной и региональной политики. Необходимо избежать негативной «конкуренции» относительно размещения этих средств. Любой международный опыт свидетельствует о том, что это приводит к расточительному использованию значительных средств и неэффективности;
- региональная структурная перестройка должна стимулироваться, скорее всего, за счет всеобщей политики размещения производственных сил. Это означает, что как центральные так и региональные субъекты принятия политических решений должны, наряду с другим, обеспечить значительное улучшение гарантий соблюдения законности как и при получении официально документированного правового основания, так и при его использовании (включая приведение в исполнение требований, предъявленных в отношении государственной собственности). Необходимо отменить административные барьеры, прежде всего, нужно принципиально изменить все еще действующий принцип «запрещено то, что прямо не разрешено» на принцип «разрешено то, что прямо не запрещено». Упрощение сложной процедуры получения разрешений снизит также и стимулы для коррупции. Налоги в сфере налогообложения и внешнеторговой политики должны быть транспарентными. Региональные руководители тоже должны направить свое честолюбие на создание рамочных условий, повсеместно имеющих обязательную силу, а также на то, чтобы сделать ненужным принятие единичных решений и наличие соответствующих политических отношений. Это непосредственно повышает привлекательность соответствующего места размещения производства;
- ввиду сохраняющегося экономического спада, демонетаризации экономики, а также неразвитости банковского сектора, особое значение имеет реформа финансовой системы, включая государственный бюджет и отношения между различными уровнями бюджета. Она влияет на реформы почти что во всех важных сферах, а именно на макроэкономическую стабильность, эффективность системы социального обеспечения, региональное развитие и преобразование экономики в целом.

Реорганизация финансовых отношений

17. В условиях сокращения средств будет возрастать борьба между конкурирующими бюджетами за распределение этих средств. Возникающие финансовые проблемы будут, в растущей мере, решаться за счет получения кредитов (выпуска займов), что таит в себе большие риски, и эти кредиты в большинстве своем будут ненадежными кредитами. Особенно хорошо «подготовленными» к финансовому кризису являются крупные города и регионы, в которых ведется добыча минеральных ресурсов (нефти и газа), ввиду их относительно высокого финансового потенциала. Только эти, относительно крепкие в финансовом отношении, регионы обеспечивают в России трансферты центру.
18. Существующий в настоящее время фискальный федерализм создает проблемы, поскольку нижестоящие областные органы работают в условиях принятия самовольных решений и слабых бюджетных рамок (трансферты вышестоящих бюджетов). При этом уровень трансфертов, в большинстве случаев, увязан с собственными поступлениями региональных бюджетов. Предоставление средств, при этом, осуществляется каждому региону по-разному, и существует только лишь незначительная зависимость величины бюджета от собственных налоговых поступлений. В этом отношении необходимы срочные изменения, направленные на укрепление собственной заинтересованности отдельных регионов в политике размещения производственных сил, даже если это повлияет на цели относительно унификации жизненных условий (см. ниже).
19. После распада Советского Союза регионам в России удалось частично заполнить возникший «вакуум власти» и завоевать себе полномочия в отношении принятия решений экономической политики. Хотя, с одной стороны, это благоприятствует сепаратистским тенденциям, но, с другой стороны, децентрализованная фискальная система имеет значительные преимущества с точки зрения огромной территории страны (более близка к гражданам и местным условиям, лучший контроль, более эффективное использование средств). Но, особенно в России, необходимо решительным образом противостоять тесному сближению в регионах экономической и политической власти для того, чтобы развитие процесса децентрализации в этой сфере не было контр продуктивным.
20. Отсюда вытекают важные цели реформ:
 - в рамках дальнейшего экономического развития, включая определение стратегий экономической политики, регионы должны получить значительное влияние. Решения вопросов по важным стратегическим сферам должны, правда, приниматься на уровне центра в масштабах всей страны, при этом разумным является привлечение Совета Федерации. Эта цель могла быть принята во внимание в результате развития или соответственно создания довольно сильно централизованного федерализма (унитарный федерализм). Подобная система не только бы удовлетворила потребность в едином

государстве, но и учла бы региональные особенности, различные подходы к проведению реформ, а также этнические особенности;

- основной составляющей частью этой системы является эффективное и однозначное распределение задач между центральным бюджетом и нижестоящими областными органами власти. К компетенции центра относится, прежде всего, компетенция в законодательной сфере по созданию рамочных условий относительно важнейших вопросов экономической политики (денежная и кредитная политика, внешнеэкономическая политика, центральные элементы налоговой и финансовой политики и т.д.). Это касается также внешней безопасности, внешней и правовой политики. В отличие от этого, принятие тех решений, для которых не требуется решение центра, необходимо оставить на уровне регионов. Это соответствовало бы принципу субсидиарности. Это касается, к примеру, вопросов развития свободы занятия мелким бизнесом, которая должна обеспечиваться центром, приватизация в рамках минимальных целей, развитие инфраструктуры, создание эффективной системы управления и т.д.;
- для функционирования этой системы областные органы власти должны также иметь достаточные финансовые возможности – в соответствии с их задачами – для организации работы этой системы. Сюда относится значительная фискальная автономия регионов, в частности, муниципальных органов власти. Одновременно с этим, необходимо обеспечить, чтобы налоговые отчисления центру производились в соответствии с существующим порядком, и чтобы регионы выполняли свои налоговые обязательства;
- крайне необходимо провести реорганизацию системы распределения доходов государственного бюджета. До сих пор нет точной формулировки закона относительно целей, а также порядка распределения финансовых средств между регионами. Большая часть межрегионального процесса перераспределения осуществляется через центральный государственный бюджет и является непрозрачной. Учитывая диспаритеты в экономической структуре и уровень экономического развития, довольно расширенная налоговая система распределения, при которой в отдельные регионы поступает большая часть налогов, приводит к значительным искажениям. Если будет преследоваться цель определенного выравнивания жизненных условий, то тогда нужно было создать достаточную горизонтальную систему распределения доходов государственного бюджета. Но в современных политических условиях России это могло бы иметь взрывной эффект;
- поэтому необходимо искать решение, при котором будет достигнуто значительное имплицитное финансовое выравнивание через центральный бюджет при незначительном эксплицитном финансовом выравнивании, которое, правда, обуславливает определенную концентрацию на уровне центра в отношении принятия решений, связанных с государственными расходами, и поэтому ограничивает возможную степень подлинного федерализма или самоуправления. Необходимо было бы подумать о системе, сравнимой с системой немецкого налога на добавленную стоимость;
- в какой степени необходимо стремиться к финансовому выравниванию между регионами, зависит, в конце концов, от того, в какой мере намечается

выравнивание жизненных условий, и насколько высока готовность к межрегиональному перераспределению. С экономической точки зрения некоторое ограничение принципа единства жизненных условий с точки зрения ускорения переходного процесса со стороны «лидирующих регионов» кажется допустимым. Таким образом, процесс адаптации жизненного уровня должен происходить также и за счет перемещения факторов производства. Ограниченные финансовые средства, имеющиеся в наличии, не только представляют собой угрозу для структурных и региональных процессов адаптации, но и препятствуют политике перераспределения с бюджетно-налоговой точки зрения. В современных условиях при налогообложении процветающих регионов не должно осуществляться перераспределение в пользу экономически отсталых регионов, даже если при этом придется смириться с социально-экономической асимметрией;

- с точки зрения бюджетно-налоговой политики было бы желательно изменить структуру России, создав большие и единые в своей экономической и бюджетно-налоговой мощи единицы, для преодоления существующего неоптимального деления России. Большое число «получателей-нетто» создает проблематичное, с политической точки зрения, большинство и вызывает недовольство со стороны «регионов-доноров». Этим можно было бы ослабить позицию регионов-получателей, которые считают бюджетно-налоговые вопросы теми вопросами, которые можно лоббировать в центре, и бороться за подписание особых соглашений;
- кроме этого, важным также является упрощение налоговой и финансовой систем. Необходимо сократить большое число обратных финансовых потоков между центром и регионами. Это упрощает систему налоговой администрации и снижает количество проблем в процессе трансфертов. Этим можно также повысить доверие между бюджетами и по отношению к общественности. Но условием здесь является то, что государство тоже должно выполнять свои обязательства (выплата заработных плат, пенсий);
- решающее значение для реформы отношений между центром и регионами является отказ от практикуемой в прошлом политики, направленной на поддержку отраслей или отдельных предприятий, что находило своё отражение в многочисленных отраслевых программах, действующих в региональном масштабе. Предоставление дотаций неконкурентоспособным отраслям промышленности в течение длительного времени не оправдывается в условиях рыночной экономики даже если это преследует цели региональной политики. Поэтому приоритетами здесь должны быть те инструменты региональной политики, которые, с одной стороны, обеспечивают нейтральное влияние на аллокацию процесса выбора рынка и сконцентрированы на улучшении условий для размещения производственных сил, а с другой стороны, предоставляют достаточно времени и возможностей для преодоления трудностей, связанных с процессом адаптации, и тем самым обеспечивают будущий потенциал. В результате экономического кризиса возникает необходимость пересмотра социальных параметров, которых должны придерживаться регионы;

- для финансирования подобной политики можно было бы использовать поступления для регионов от добычи энергоносителей. Минеральные ресурсы представляют собой национальное богатство. Распределение месторождений по регионам обусловлено исключительно территориальными причинами. Поступления в результате налогообложения минеральных ресурсов должны быть сконцентрированы на федеральном уровне, как это принято во многих других странах, и использоваться для экономического и социального развития всех регионов.

Экономические возможности и динамика экономического развития регионов России

21. 89 субъектов Российской Федерации – крайне неоднородны с точки зрения их величины и возможностей экономического развития. С экономической точки зрения было создано 11 крупных регионов, у которых, правда, нет ни законодательной, ни административной власти. Сюда не включена только Калининградская область. Эти единицы тоже являются крайне неоднородными, если рассматривать их по величине, количеству и плотности населения. Центробежные тенденции первой половины 90-х годов, которые получили новый толчок в результате кризиса в 1998 году и вызвали опасения относительно распада России, могут быть снова вытеснены, что касается, в частности, налогового и внешнеэкономического права.
22. В то время как рождаемость в отдаленных областях России выше, чем в центральных, различная динамика развития областей, сложившаяся с началом переходного процесса, приводит к значительному увеличению миграции населения внутри страны. При этом население, а значит и рабочая сила, покидает отдаленные регионы. Но миграции недостаточно для того, выровнять падение уровня заработной платы или дохода на душу населения.
23. В изменившихся условиях переходного периода происходит радикальная переоценка экономических возможностей отдельных регионов России. Необходимо исходить из того, что в будущем центральные и северо-западные районы, включая Средний Урал, станут регионами России с наивысшим уровнем экономического развития. Краины России, за некоторыми исключениями, будут относительно отставать в своем развитии.
24. Экономическая мощь сконцентрирована лишь в нескольких областях. На Центральный регион (включая город Москву с долей ВВП в размере 12%) и Поволжье вместе приходится около одной третьей российского ВВП, а на Уральский и Западно-Сибирский регионы – также почти одна треть. На все остальные области приходится оставшаяся треть ВВП (среди них доля Тюменской области в ВВП составляет 9,6%). Правда, многие отдаленные регионы, в которых ведется добыча сырьевых ресурсов, имеют очень высокую долю в валовом региональном продукте на душу населения.
25. Промышленное производство (включая горную промышленность) также характеризуется в последнее время относительно сильной динамикой экономического развития в центральных и северо-западных областях, в

которых особенно представлена обрабатывающая промышленность. Здесь тенденция развития пошла противоположно тому, как, в среднем, развивались те субъекты Федерации, которые поставляют сырье и энергию. Хотя развитие цен на энергию и сырье на мировых рынках может еще раз дать шанс этим регионам краткосрочного не пропорционально высокого номинального роста, но в долгосрочной перспективе утвердятся тенденции последних лет.

Россия: валовой региональный продукт
1994-1996 годы, абсолютное выражение в млрд. рублей,
на душу населения в 1000 рублей

Районы	1994 Доля абсолют.	1996 Доля абсолют.	1994 На душу абсолют. 1000 руб.	1994 На душу населен. в сравни и с РФ	1996 На душу населен. абсолют. 1000 руб.	1996 На душу населен. в сравни и с РФ
Северный	5,3	4,4	4698,7	131,1	14580,7	109,2
Северо-Западный	4,8	4,8	3163,4	88,3	11820,7	88,5
Центральный	21,6	21,3	3816,8	106,5	14011,0	105,0
Волго-Вятский	4,9	4,3	3060,2	85,4	10031,5	75,1
Центрально-Черноземный	4,0	3,6	2713,3	75,7	9016,2	67,5
Поволжский	10,5	11,1	3320,0	92,6	12837,8	96,2
Северо-Кавказский	6,1	5,9	1945,6	54,3	6904,9	51,7
Уральский	14,6	14,1	3791,0	105,8	13605,7	101,9
Западно-Сибирский	13,8	17,2	4849,2	135,3	22253,7	166,7
Восточно-Сибирский	7,4	6,8	4255,2	118,7	14605,1	109,4
Дальневосточный	6,6	6,0	4587,0	127,9	15837,7	118,6
Калининградская область	0,4	0,4	2499,4	69,7	7831,2	58,7
Российская Федерация	100	100	3583,7	100	13349,4	100

Примечание: расчеты произведены по данным: Госкомстата, Российского статистического ежегодника, 1998 год, стр. 58-59.

26. Тенденция производственного развития будет подкреплена вводом в эксплуатацию основных производственных фондов (новые мощности). С 1980 по 1995 годы произошла ярко выраженная концентрация на четырех районах с наивысшим уровнем промышленного производства, в результате чего особенно огромную выгоду имел, прежде всего, Западно-Сибирский район (инвестиции в энергетику). Начиная с 1995 года ведущими регионами становятся Центральный, Поволжский и Северо-Западный районы.

**Россия: развитие промышленности
(включая горную промышленность и энергетику) по районам,
1995-1998 годы, большие и средние предприятия,³
среднегодовой уровень прироста %**

Районы	1995/1990	1998/1995	1996	1997	1998
Северный	-9,42	-2,27	-7,1	2,1	-1,5
Северо-Западный	-15,53	-4,69	-16,8	4,4	-0,3
Центральный	-15,93	-10,28	-23,5	1,1	-6,6
Волго-Вятский	-13,67	-4,72	-13,6	2,7	-2,6
Центрально-Черноземный	-11,63	-4,16	-10,3	0,6	-2,4
Поволжский	-11,59	-2,32	-5,8	4,3	-5,1
Северо-Кавказский	-16,33	-7,31	-14,4	-10,9	-4,4
Уральский	-12,94	-5,76	-10,0	-0,2	-6,9
Западно-Сибирский	-10,95	-4,64	-5,6	-3,1	-5,2
Восточно-Сибирский	-10,63	-3,97	-7,2	-3,2	-1,1
Дальневосточный	-14,38	-4,96	-9,2	-5,5	-1,0
Калининградская область	-18,03	-9,98	-17,5	-2,0	-9,1
Российская Федерация	-12,95	-5,52	-11,68	-0,3	-4,2

Источник: составлено и рассчитано по данным: Госкомстата России, Российского статистического ежегодника, 1998 год, стр. 380, а также данных, которые были составлены Р. Гётцем, BIOST на основе сообщений Интерфакса. Ср. также R. Gütz, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen, Nr. 5, 2. März 1999.

27. Экспорт и импорт также в высшей степени сконцентрирован на трех субъектах Федерации – Москве, Санкт-Петербурге и Тюменской области, доля которых составляет около 45% всего экспорта и свыше 51,1% импорта. Но из этого нельзя сделать вывод, что эти регионы имеют высокий уровень производства экспортной продукции, так как, в частности, в Москве находятся крупные фирмы и их центральные филиалы, занимающиеся экспортом. Кроме этого, Москва получает пользу от того, что является центром экспортно-торговых фирм. Соответственно в более невыгодном положении находятся, согласно статистике, другие субъекты Федерации.

³ Нет в наличии региональных данных по всем предприятиям. Охвачены все предприятия с численностью занятых более 500 человек.

**Россия: внешняя торговля по районам,
1997 год, доля в процентах**

Район	Экспорт	Импорт
Северный	5,9	2,3
Северо-Западный	4,4	9,7
<i>Санкт-Петербург</i>	2,1	8,3
Центральный	34,6	46,5
<i>Москва</i>	29,3	38,4
<i>Московская область</i>	2,3	4,7
Волго-Вятский	1,6	1,7
Центрально-Черноземный	2,9	2,3
Поволжский	6,7	5,9
<i>Республика Татарстан</i>	2,3	1,3
<i>Самарская область</i>	2,5	2,4
Северо-Кавказский	1,8	5,8
Уральский	12,3	7,0
<i>Республика Башкортостан</i>	2,0	0,6
<i>Свердловская область</i>	2,1	1,0
<i>Челябинская область</i>	3,5	2,1
	2,5	1,7
Западно-Сибирский	19,1	8,2
<i>Кемеровская область</i>	2,9	1,1
<i>Тюменская область</i>	13,5	4,4
Восточно-Сибирский	7,8	4,0
Дальневосточный	2,6	4,5
<i>Красноярский край</i>	4,3	1,6
<i>Иркутская область</i>	2,8	1,3
Калининградская область	0,4	2,5
Российская Федерация	100	100

Источник: составлено и рассчитано по данным Российского статистического ежегодника, 1998 год, стр. 743-744.

28. Имеющиеся данные относительно жизненного уровня характеризуются значительной разницей денежных доходов на душу населения. Из-за существенных различий в ценах денежные доходы сами по себе мало что говорят о жизненном уровне. Для оценки жизненного уровня можно дополнительно использовать и реальные индикаторы, указывающиеся на увеличение жизненного уровня в некоторых центральных областях и на северо-востоке страны, в то время как периферия отстает в этом отношении. Отчетливо становится также тот факт, что очень сильно увеличивается разница в доходах в самих областях. В частности, в Центральном районе развитие, преимущественно, сконцентрировано на Москве и прилегающих районах, в то время как другие области очень отстают в своем развитии. Не так ярко выражено развитие в Северо-Западном районе, где наилучших показателей достиг Санкт-Петербург.

Россия: показатели жизненного уровня по районам,
1990-1997 годы, (доля в % или соответственно среднее соотношение в %)

Районы	Новостройки доля в %		Легковые автомоб. на 1000 жителей, штук, среднее соотнош. в %		Оборот розничной торговли на душу населения		Оплаченные услуги	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1993	1997
Северный	4,82	2,33	78,69	84,25	94,74	91,00	104,76	99,78
Северо-Западный	4,10	3,94	89,76	111,17	110,53	102,12	107,14	112,72
Центральный	17,61	25,11	94,71	109,23	115,79	177,34	111,90	170,20
Волго-Вятский	5,93	5,48	67,75	61,65	84,21	67,46	73,81	56,99
Центрально- Черноземный	5,07	5,94	101,2	93,40	84,21	68,02	50,0	50,66
Поволжский	11,24	13,73	100,85	94,28	84,21	82,64	71,42	70,63
Северо-Кавказский	9,89	12,45	122,53	96,65	89,47	53,39	119,05	74,07
Уральский	14,44	13,67	98,45	85,75	84,21	78,69	83,33	75,11
Западно-Сибирский	12,11	9,26	108,70	97,62	94,73	94,42	102,38	99,72
Восточно-Сибирский	7,87	3,99	116,2	98,15	89,47	85,09	109,52	84,06
Дальневосточный	6,34	3,61	97,44	132,7	115,79	97,10	150	125,32
Калининградская область	0,58	0,41	104,1	180,47	94,73	74,35	145,23	62,06
Российская Федерация	100	100	100	100	100	100	100	100

Источник: составлено и рассчитано по данным Российского статистического ежегодника, 1998 год.

29. Также и по количеству иностранных инвестиций (портфельных и прямых иностранных инвестиций) доминирует Москва, на которую в 1997 году приходилось две трети, т.е. намного более половины, общего количества прямых иностранных инвестиций. Наряду с Москвой, высокую долю инвестиций имеют лишь несколько областей, в которых ведется добыча энергоносителей. Концентрации иностранных инвестиций в Москве способствует то обстоятельство, что здесь находится большая часть банков и все важные финансовые рынки. Эта концентрация может еще больше увеличиться, так как в условиях начинающего урегулирования в банковской системе многие банки на периферии окажутся в тяжелом экономическом положении. Это особенно касается Дальневосточного, Северо-Кавказского, Уральского и Восточно-Сибирского районов.
30. Субъекты Федерации довольно широко расширили свои полномочия в важных сферах переходного периода, сначала в общем, а затем дополнительно – в рамках специальных договоров с центром, в особенности с 1992 по 1995 годы. Но в последнее время центру удалось снова создать единые рамки для внешней торговли, а также единое налоговое регулирование и полномочия в этом вопросе. Широкие полномочия субъекты Федерации имеют еще в вопросах земельного права, некоторые из них разрешили право собственности иностранцев на землю, а также в вопросах

стимулирования прямых иностранных инвестиций – в этом отношении более половины субъектов Федерации уже создали законодательную основу для этого. Законом «О координировании межгосударственных и внешнеэкономических отношений субъектов Российской Федерации», который вступил в силу в начале 1999 года, было создано новое регулирование внешнеэкономической деятельности. Оно предусматривает, преимущественно, совместные действия центра и субъектов. Это относится также и к вопросам создания свободных экономических зон, получения иностранных кредитов, предоставление дополнительных гарантий по иностранным кредитам наряду с гарантиями центра, создание страховых фондов для иностранных займов и кредитов и т.д. Наряду с этими правами, закрепленными в законодательном порядке, некоторые регионы защищают еще и фактически приобретенные права, чаще всего касающиеся торговли в пограничных областях.

**Россия: регионы с самым высоким притоком
прямых иностранных инвестиций, 1997-1998 годы**
в млн. US\$

Регионы	Объем 1997	Доля в % 1997	Объем январь - сентябрь 1998	Доля январь - сентябрь 1998
Москва	3056,4	57,31	721,0	35,81
Санкт-Петербург	98,4	1,85	203,4	10,10
Московская область	66,1	1,24	138,9	6,90
Сахалинская область	46,9	0,88	80,7	4,01
Самарская область	62,1	1,16	50,0	2,48
Магаданская область	61,6	1,16	41,9	2,08
Ханты-Мансийский АО	19,2	0,36	28,3	1,40
Архангельская область	14,6	0,27	9,7	0,48
Красноярский край	23,1	0,43	7,7	0,38
Республика Татарстан	17,1	0,32	3,1	0,15
Внесено, всего	3462,5	64,98	1284,7	63,79

Источник: Экономика и жизнь, № 11, март 1999 года.

31. К началу переходного процесса экономическая деятельность субъектов определялась, прежде всего, оставшимися от прошлого экономическими структурами. Но решающее значение имеет соответствующая политика переходного периода. Хотя значительная часть макроэкономической политики определяется центром, субъекты Федерации все-таки обладают свободой действий в некоторых сферах для ускорения или блокирования переходного процесса. Это касается, наряду с другим, права собственности, приватизации, регулирования доступа к рынку, привлечения капитала и ценовой политики в отношении потребительских товаров.
32. С помощью некоторых из этих критериев, а также имеющегося рейтинга реформ была дана оценка готовности некоторых субъектов проводить

реформы или же сдержанное отношение к ним.⁴ При этом были получены следующие результаты:

Регионы с наибольшей готовностью проводить реформы находятся, преимущественно, на территории, которая простирается от Санкт-Петербурга через Москву до Среднего Урала. К ним относятся: города Москва и Санкт-Петербург, а также Самарская, Свердловская, Ленинградская, Нижегородская, Тюменская, Пензенская, Волгоградская и Томская области. К ним примыкает только лишь Республика Татарстан. Далеко позади них находятся Красноярский край и Московская область. Самыми последними в рейтинге, как видно, являются многие национальные Республики и отдаленные области. Поражает тот факт, что такая важная центральная область как Брянская, особенно сдержанно относится к проведению реформ.

Россия: субъекты Федерации с наивысшим экономическим потенциалом и наибольшей готовностью проведения реформ

Рейтинг экономического потенциала и реформ		Рейтинг реформ	
Город Москва	10,2	Город Москва	5,2
Самарская область	10,4	Город Санкт-Петербург	5,7
Город Санкт-Петербург	10,7	Самарская область	7,4
Республика Татарстан	11,1	Свердловская область	7,4
Свердловская область	11,4	Ленинградская область	7,7
Ленинградская область	12,9	Нижегородская область	7,9
Липецкая область	13,1	Республика Татарстан	8,1
Белгородская область	13,7	Тюменская область	9,0
Нижегородская область	13,9	Пензенская область	9,6
Тюменская область	14,0	Волгоградская область	9,6
Ростовская область	15,2	Томская область	9,9
Московская область	15,3	Красноярский край	10,3
Тульская область	15,4	Московская область	10,3
Пермская область	15,5	Архангельская область	10,4
Волгоградская область	15,6	Рязанская область	10,4
Новосибирская область	15,6	Тульская область	10,4
Воронежская область	16,2	Иркутская область	10,4

⁴ Для оценки потенциальных возможностей развития субъектов Федерации и их готовности проводить реформы в рейтинге была использована оценка потенциала относительно наличия в них сырьевых ресурсов и плотности населения, а также еще некоторые другие имеющиеся оценки готовности субъектов к проведению реформ (Академия наук, группа экспертов 1998 год). Собственная оценка базируется на двух индикаторах: приватизации и ценовой политике. Было получено два рейтинговых показателя:

первый показатель включает как экономический потенциал, так и готовность к проведению реформ, и, таким образом, представляет собой то, какое значение имеет регион с точки зрения потенциала его экономического развития в целом. Разница между наибольшей и наименьшей оценкой при использовании этого индикатора составляет от 5,8 до 28;

второй показатель характеризует только лишь готовность к проведению реформ. Потенциал здесь учитывается в меньшей степени, чем в рейтинге журнала «Эксперт». Разница здесь составляет от 3,8 до 20.

Если включить в оценку еще и экономический потенциал (наличие сырьевых ресурсов и плотность населения), то тогда рейтинг будет характеризоваться лишь незначительными изменениями. Только несколько субъектов Федерации с высокой плотностью населения, расположенных в западных областях (Липецкая и Белгородская) переместились на более выгодные места в рейтинге среди 15 субъектов.

Финансовые отношения регионов и центра

Степень финансовой автономии

33. Если говорить о Российской Федерации, то речь здесь может идти об «асимметричной Федерации». 89 субъектов Федерации частично имеют различное правовое положение, которое дополнительно определяется специальными договорами между центром и отдельными регионами. С этой точки зрения, субъекты обладают значительными полномочиями для проведения региональной бюджетной политики, которая осуществляется на основе собственной законодательной базы субъектов Федерации. Правда, на практике рамки региональной бюджетной политики определяются наличием финансовых средств. Этот показатель очень варьирует между различными субъектами.
34. Однако отношения между центральным бюджетом и региональными бюджетами охватывают не все финансовые отношения между центром и регионами. В частности, это касается федеральных отраслевых инвестиционных программ, которые не отражаются в региональных бюджетах, так как средства для предприятий, расположенных в регионах, распределяются непосредственно через соответствующие министерства.
35. Благодаря реформе финансовых отношений, в частности системы распределения государственных доходов, должна быть повышена прозрачность системы. В компетенции центра должен быть строгий контроль за бюджетными расходами всех уровней, совместное финансирование в соответствии с установленными принципами проектов, имеющих важное межрегиональное значение, за счет средств федерального бюджета и региональных бюджетов, а также снижение обратных финансовых потоков. Все двусторонние соглашения в финансовой сфере между Федеральным центром и субъектами Федерации должны быть проверены с точки зрения действующего федерального права.

Финансовые возможности регионов

36. Финансовые возможности регионов в значительной степени отличаются друг от друга. И это зависит от больших различий социально-экономических и естественных рамочных условий. Высокий уровень налоговых поступлений

(на душу населения) характерен для тех регионов, в которых ведется добыча нефти и газа, финансовых и административных центров с развитой сферой услуг, а также отдельных промышленно развитых регионов. По сравнению с этим, аграрные регионы со слабой промышленной базой характеризуются относительно низким уровнем налоговых поступлений. Наряду с этим, важную роль здесь также играет региональная политика в области доходов, возрастная структура населения, а также региональная налоговая политика. Объем собственных поступлений регионов (в соответствии с бюджетно-налоговым законодательством) за вычетом чистых трансфертов из федерального бюджета) лучше, чем общие поступления регионов, отображает реальное финансовое положение регионов. Если за основу взять эти данные, то дифференцирование внутри регионов будет также намного выше. В целом, только 14 субъектов Федерации имеют поступления на душу населения, средний уровень которых выше, чем в других регионах. К ним относится город Москва, а также Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Татарстан, Тюменская область, Томская область, Мурманская, Республики Коми и Саха, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Эвенкийский автономный округ, Корякский автономный округ, Ненецкий и Таймырский автономные округа.

37. В связи с тем, что способность регионов платить налоги, а также их финансовые потребности, отличаются друг от друга, требуется значительное финансовое выравнивание. Отображенные в бюджете федеральные финансовые трансферты составляют около 15% общих поступлений в статью доходов региональных бюджетов. Различия финансовых возможностей регионов только частично выравниваются Центральным Правительством через систему вертикального распределения доходов государственного бюджета. Распределение прочих расходов центрального государственного бюджета между регионами (дотации отраслям промышленности в рамках государственных программ и т. п.) осуществляется отраслевыми министерствами, поэтому по цифрам бюджета невозможно определить их региональный эффект.
38. В 1997 году 81 субъект Федерации (в 1994 году – 64 субъекта) получил ассигнования из компенсационного фонда. Такой высокий показатель говорит о том, что, либо полагающиеся субъектам Федерации прямые средства слишком недостаточны, или же деление Федерации, с точки зрения финансовой политики, является не оптимальным. В период с 1994 по 1998 годы Москва, Самарская, Свердловская и Липецкая области, Красноярский край, Республика Башкортостан, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа не получили никаких средств. Следовательно, эти области можно рассматривать относительно сильными в финансовом отношении. К самым большим получателям средств фонда относятся Кемеровская область, Алтайский край, Республики Дагестан и Саха, Красноярский край и Ростовская область. Высокую долю средств из компенсационного фонда в бюджетных поступлениях имеют регионы Северного Кавказа, Восточной Сибири и Дальнего Востока. В целом, объем финансовых ассигнований из центрального бюджета отображает степень финансовой самостоятельности или независимости регионов.

Задолженность регионов

39. Наряду с текущими поступлениями или же ассигнованиями из компенсационного фонда, субъекты Федерации располагают дополнительными источниками для финансирования дефицита бюджетов (дотации и кредиты из федерального бюджета, векселя, кредиты коммерческих банков, займы). Кроме кредитов из федерального бюджета, доля которых сокращается (первоначально для финансирования сельского хозяйства), в период с 1994 по 1997 годы для финансирования своих расходов региональные администрации выпустили в большом объеме собственные векселя для расчетов по налогам, о точном количестве которых нет достоверных данных. Так как в результате этого возник механизм выпуска собственных денег, что угрожало денежной стабильности, в марте 1997 года финансирование с помощью векселей было запрещено. Хотя эта система взаиморасчетов до сих пор используется в регионах, её значение с 1998 года значительно снизилось.
40. Для финансирования бюджета все субъекты Федерации используют кредиты коммерческих банков. Большинство кредитов, предоставленных в последнее время регионам коммерческими банками, было использовано не в качестве краткосрочных кредитов для преодоления проблем, связанных с нехваткой ликвидности, как теперь выясняется, а для выплаты заработных плат, т. е. для покрытия структурного дефицита. Общая задолженность региональных бюджетов по выплате заработной платы составила на 1 января 1999 года около 13,8 млрд. рублей (соответствует невыплатам в течение почти что двух с половиной месяцев). К этому времени только в шести регионах (в городах Москве и Санкт-Петербурге, в Самарской области, Краснодарском крае, Ямальском и Таймырском автономных округах) не было задолженности. Положение особенно обострилось в Удмуртской Республике, в Кировской, Камчатской, Магаданской областях, в Чукотском и Корякском автономных округах, а также в Алтайском крае, где задолженность по выплатам составляет до одного года. Центральное Правительство планирует более жесткий контроль, начиная с 2000 года, за получением кредитов субъектами Федерации. Уже в начале 1999 года велись дискуссии о возможном введении обязательного центрального управления в определенных регионах, слабых в финансовом отношении.
41. В последние годы внутренние займы субъектов Федерации стали самым важным инструментом финансирования их бюджетов. В целом, в период с 1992 по 1998 годы были допущены для размещения региональные внутренние займы в размере около 57 млрд. новых рублей (номинальная стоимость), что соответствует приблизительно 11,5 млрд. US\$ по среднегодовому курсу. Среди эмитентов было 83 субъекта Федерации и 52 города или соответственно локальных территориальных единиц. Самым крупным (с большим отрывом) эмитентом является город Санкт-Петербург (26% общей стоимости), за которым следует Москва (10%). Большим объемом эмиссии характеризуются также Республики Саха (Якутия) и Татарстан, а также

Оренбургская, Свердловская и Омская области. Теперь все важные параметры для эмиссии региональных займов должны быть сначала одобрены Министерством финансов России, и в отношении их существует ограничения.

Россия: объем внутренних займов по состоянию на 01.01.1999 года

Регион	Объем займов (млрд. новых рублей)
Санкт-Петербург	14,77
Москва	5,79
Республика Саха (Якутия)	3,64
Республика Татарстан	2,72
Оренбургская область	2,31
Свердловская область	1,90
Омская область	1,61
Иркутская область	1,46
Московская область	1,0
Ленинградская область	0,9
Новосибирская область	0,81

Примечание: приведенные в таблице показатели охватывают не только не целевые займы, но также и так называемые агро-, газовые и жилищные займы. Только не целевые займы служат инструментом финансирования региональных бюджетов. Они, в большинстве случаев, предлагаются на аукционах и служат для покрытия дефицита соответствующей региональной единицы.

Источник: В. Коровкин, неопубликованная работа.

Доступ к валютным поступлениям

42. Важным индикатором оценки финансовых возможностей отдельных регионов является, наряду с бюджетно-налоговым потенциалом, также и возможности или же способности регионов использовать собственные валютные поступления. Существенным инструментом здесь является выпуск займов в твердой валюте, что, правда, очень сильно регламентировано. Кроме того, основную роль при этом играет оценка кредитоспособности отдельных регионов со стороны международных рейтинговых агентств, которая косвенно также и отражает финансовую состоятельность регионов.
43. Для размещения еврозайма необходимо разрешение центрального органа. В июне 1998 года 12 регионов получили такое право (Москва, Санкт-Петербург, Республики Коми и Татарстан, Красноярский край, Московская, Нижегородская, Свердловская, Самарская, Орловская, Челябинская и Ленинградская области). Еще 10 регионов хотели также выпустить еврозаймы, но из-за финансового кризиса не получили разрешения. Абсолютно важным условием для возможности выпуска евро-займов является рейтинг, который должен быть сделан двумя рейтинговыми агентствами, который в

1997 и 1998 годах получили: Москва, Санкт-Петербург, Свердловская, Нижегородская, Московская, Самарская области, Красноярский край, Республика Коми и Татарстан. Из этих регионов только Москва, Санкт-Петербург, Московская и Нижегородская области получили соответствующее разрешение Центрального банка и выпустили еврооблигации. В целом, долг регионов по этой эмиссии составляет около 1,9 млрд. US\$. Все три субъекта Федерации, которые разместили свои займы в Европе, пока что избежали дефолта. Выступит ли Российское правительство в случае невыполнения обязательств со стороны одного из регионов, при сложившихся обстоятельствах, кажется очень спорным вопросом.

44. После финансового кризиса осенью 1998 года из-за плохого рейтинга не было выпущено ни одного займа. Только Санкт-Петербург получил в конце 1998 года значительный иностранный кредит от ЕБРР. Гарантии по валютным кредитам в рамках торговых соглашений в настоящее время не может дать ни один регион. Только лишь Тюменская область заключила с Тройханданштальт и некоторыми немецкими банками соглашение на сумму свыше 1 млрд DM.