

# ПОЛИТОЛОГИЯ

## ФЕДЕРАЛИЗМ: МНОГОМЕРНАЯ МОДЕЛЬ ИССЛЕДОВАНИЯ



Серия «Политология. Религиоведение»

2009. № 1 (3). С. 11–19

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

---

ИЗВЕСТИЯ

*Иркутского  
государственного  
университета*

---

УДК 911.3

### **Бюджетно-финансовый баланс отношений центр – сибирские регионы**

Л. А. Безруков

*Иркутский государственный университет,*

*Межрегиональный институт общественных наук при ИГУ, г. Иркутск*

*e-mail: bezrukov@irigs.irk.ru*

Раскрыта проблема реального положения дел с эффективностью и доходностью экономики Сибири и ее вкладом в формирование бюджетно-финансовых ресурсов страны. Расчетным путем для сибирских регионов установлена систематическая тенденция искусственного занижения объемов промышленной продукции и соответственно бюджетных доходов с перераспределением большей их части в пользу федерального центра, общероссийских компаний (финансово-промышленными групп) и столичных городов (Москвы и Санкт-Петербурга).

**Ключевые слова:** бюджетные доходы, эффективность экономики, финансовые ресурсы и потоки.

Главной задачей системы межбюджетных отношений в России считается уменьшение чрезвычайно острых диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов. Формирование подобной системы призвано быть эффективным средством государственной региональной политики. Однако, несмотря на наличие федеративной системы управления, в силу ряда политико-экономических и институциональных причин в России действует такая модель финансовых отношений, которая ближе к бюджетному унитаризму, чем к бюджетному федерализму. Доминирующую роль в бюджетной системе страны все в большей мере играют не субъекты федерации, а федеральный центр, сосредоточивший в сфере своей компетенции основные финансовые полномочия, включая распределение налоговых доходов между уровнями государственной власти и предоставление финансовой помощи регионам.

Данная финансовая помощь в виде дотаций, субсидий и субвенций из федерального бюджета оборачивается на деле сильной политической зависимостью регионов от центра. Федеральный центр, концентрируя у себя финансовые потоки, имеет все возможности диктовать регионам свои условия, то-

гда как последние не имеют достаточных ресурсов и стимулов для саморазвития. Полномочия субъектов федерации в наращивании доходов весьма ограничены: 90 % видов налогов законодательно признаны федеральными, в связи с чем основные доходы формируются на базе и по ставкам, определяемым центром [3]. Поэтому подавляющее большинство российских регионов имеет отрицательное сальдо финансовых отношений с центром, т. е. является реципиентами [6].

Согласно данным официальной статистики, бюджетно-финансовая система Сибири (за исключением нефтегазовых округов Тюменской области) отличается худшими характеристиками, чем аналогичные системы других районов страны. Так, отношение собственных доходов к расходам меньше общероссийского показателя, а доля безвозвратных перечислений из федерального бюджета в региональные в их итоговых доходах – больше [5].

Сложившиеся стереотипы по поводу бюджетно-финансовой ситуации 1990–2000-х гг. служат «питательной средой» для появления и «тиражирования» во властных структурах федерального уровня представлений о якобы сверхзатратности и неэффективности освоения Сибири и Севера, их перенаселенности и дотационности, слишком дорогой цене нынешнего «содержания» и т. д. «Научной» базой таких представлений можно считать активно муссируемые в последние годы суждения отдельных отечественных и зарубежных ученых и публицистов о фатальной пагубной роли колоссальных размеров восточных территорий России для ее развития, об «огромности» страны как причине ее бедствий, о роковой неэффективности суровых сибирских «больших пространств». В развернутой форме подобные взгляды представлены, например, в книге американских политологов и экономистов Ф. Хилл и К. Гэдди с симптоматичным названием «Сибирское проклятье: как коммунистическое планирование забросило Россию в холод» [14]. Основной смысл этих разработок сводится к тому, что Сибирь является тяжелым бременем для страны и сильно тормозит ее экономический рост.

Между тем возникает вопрос о том, в какой мере фиксируемые официальной статистикой параметры межбюджетных отношений отражают реальное положение дел с эффективностью и доходностью экономики Сибири и ее вкладом в формирование финансовых ресурсов страны? Неужели крупнейшие по индустриальному и экспортному потенциалу сибирские регионы не могут «выживать» без постоянной и все увеличивающейся федеральной поддержки?

На территории Сибири в ее общегеографических границах, включая Тюменскую область на западе и Республику Саха (Якутию) на востоке, по переписи 2002 г. проживало 24,3 млн человек, или 16,8 % населения России. По имеющимся статистическим данным [10; 12], доля макрорегиона в валовом региональном продукте страны в 2002 г. составила 21,1 %, в объеме промышленной продукции – 21,4 %, в экспорте – 28,6 %. Однако размеры этих показателей на самом деле сильно занижены вследствие учета значительной их части по месту регистрации (обычно в Москве или Санкт-Петербурге) общероссийских компаний (финансово-промышленных групп), добывающих

сибирские ресурсы, а также из-за широко распространенной практики применения в ряде отраслей процессинговых и толлинговых схем производства. Учитывая оценку видными сибирскими учеными – Н. Л. Добрецовым, Л. Э. Конторовичем, В. В. Кулешовым и др. [13] – масштабов этих занижений для макрорегиона (40 млрд долл. по экспорту), получаем [8], что фактический вклад Сибири в объем промышленной продукции России достигает 38,9 %, в объеме экспорта – даже 66,2 % (рис. 1).

Из данных соотношений следует, что в расчете на одного жителя в Сибири производится промышленной продукции в 2,3 раза больше, чем в стране в целом, а экспортной продукции выпускается больше в 4 раза [8]. При оценке эффективности экономики более корректно, конечно, оперировать показателем выпуска продукции на одного занятого, т. е. показателем производительности труда. Производительность труда в промышленности макрорегиона (1,11 млн руб. на одного занятого) была в 2002 г. выше аналогичного общероссийского показателя (0,47 млн руб. на одного занятого) в 2,4 раза.

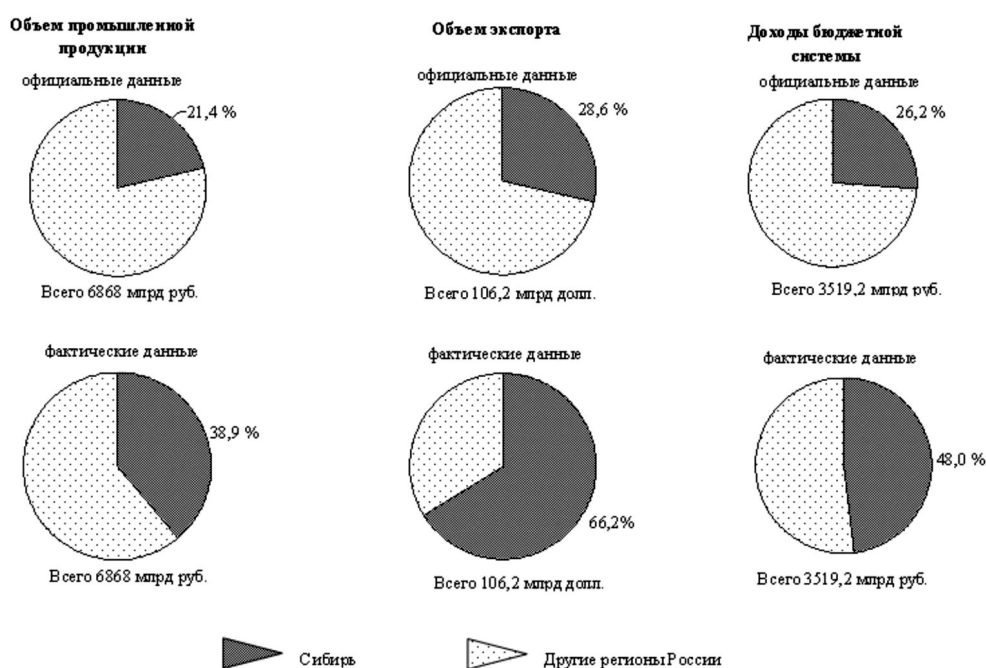


Рис. 1. Доля Сибири в основных экономических показателях России по официальным и фактическим данным в 2002 г. (в процентах)

Промышленность Сибири и прежде всего ее мощных территориально-производственных комплексов (ТПК) характеризуется, следовательно, высокой эффективностью, «перевешивающей» действие удорожающих сибирских условий – сурового климата и глубинного макроположения. Основными факторами эффективности сибирской индустрии выступает широкомасштабное использование высококорентабельных природных ресурсов и их сочетаний, эффектов масштаба производства, производственного комплексирования,

низкой стоимости электроэнергии при повышенной почти в 2 раза электровооруженности труда по сравнению со среднероссийской и т. д. Так, сопоставление производительности и электровооруженности труда в расчете на одного занятого по сибирским ТПК и России показывает тесную связь рассматриваемых удельных показателей между собой: производительность труда является «зеркальным» отражением его электровооруженности.

Относительно низкие затраты на электроэнергию (так же как и на топливо, и на теплоэнергию) являются ключевым конкурентным преимуществом энергоемких сибирских предприятий и ТПК в целом. Например, конкурентоспособность на мировом рынке экспортируемого сибирского алюминия достигается лишь за счет более низких, чем у западных производителей, тарифов на электроэнергию и заниженной оплаты труда. Выигрыш на низких энергозатратах и дешевой рабочей силе позволяет сибирским производителям компенсировать значительную часть повышенных транспортных издержек на перевозку импортируемого глинозема и экспортируемого первичного алюминия.

Согласно данным официальной статистики за 2002 г. [10; 12], удельный вес Сибири в доходах бюджетной системы России всех уровней составляет 26,2 %. Учитывая размеры занижения объема сибирской промышленной продукции в связи с переводом части выручки от ее реализации в центр, доля макрорегиона в бюджетных доходах страны должна, по нашей оценке [1; 2], достигать 48 % (см. рис. 1). Следовательно, очень значительная часть финансовых ресурсов, имеющих сибирское «происхождение», минует бюджетные системы самих регионов Сибири, распределяясь сразу между федеральным бюджетом, бюджетом Москвы (или Санкт-Петербурга) и финансово-промышленными группами, контролирующими базовые предприятия макрорегиона. В итоге вклад Сибири в общую сумму бюджетных доходов страны искусственно занижается в 1,8 раза. Отсюда следует, что реальный бюджетно-налоговый потенциал Сибири в расчете на одного жителя выше аналогичного среднероссийского показателя в 2,9 раза [1; 2].

С точки зрения занижения объема промышленной продукции и соответственно бюджетных доходов показательной является ситуация в Иркутской области. Основой ее доходов служат поступления от крупных предприятий, входящих в состав таких общероссийских компаний, как РУСАЛ, СУАЛ, Илим Палп Энтерпрайз, Роснефть, СУЭК, Континенталь Менеджмент, Мечел и др. Занижение объемов промышленной продукции этих предприятий происходит за счет широкого применения толлинговых и процессинговых схем производства, механизма трансфертного ценообразования, перерегистрации основных фондов за пределами региона, внутрикорпоративного перераспределения выручки и прибыли между головными офисами компаний и их филиалами, использования внешних и внутренних оффшоров и т. д.

Размеры занижения объемов реализуемой продукции в двух использующих процессинговые и толлинговые схемы ведущих отраслях области – нефтеперерабатывающей и алюминиевой – определены за 2003 г. на основе «перекрестного» анализа стоимостных [9; 11] и натуральных [7] показателей

производства их важнейших видов продукции и информации о соответствующих мировых и внутренних ценах [15]. Данные по производству продукции в натуральном выражении включают, как правило, всю продукцию, в том числе вырабатываемую из так называемого «давальческого» сырья, тогда как в декларируемых предприятиями стоимостных данных подобная информация отсутствует. Результаты наших расчетов [1] говорят о том, что только по двум вышеуказанным отраслям продукция на сумму 68,1 млрд руб. не учитывается как продукция области (табл. 1). Следовательно, официальная статистика не фиксирует, как минимум, почти треть общего объема промышленной продукции региона. Примерно такую же часть финансовых средств в виде налогов и платежей теряет консолидированный бюджет Иркутской области, вследствие чего его собственные доходы искусственно занижаются в 1,5 раза (на 12 млрд руб.), и он становится дефицитным. С учетом же фактических объемов промышленной продукции и соответствующих им доходов никакой дефицитности бюджета в регионе не существует.

Таблица 1

**Объем промышленной продукции и доходы консолидированного бюджета Иркутской области по официальным и расчетным (фактическим) данным в 2003 г.**

| № | Показатели  | млрд руб. |
|---|---|-----------|
| 1 | Объем промышленной продукции по официальным данным  | 139,4     |
| 2 | Объем промышленной продукции, не учитываемый официальной статистикой  | 68,1      |
| 3 | Объем промышленной продукции расчетный (фактический)  | 207,5     |
| 4 | Доходы консолидированного бюджета по официальным данным   | 27,0      |
| 5 | В том числе: – собственные доходы   | 24,6      |
| 6 | – перечисления из федерального бюджета  | 2,4       |
| 7 | Расчетные собственные доходы консолидированного бюджета при учете расчетного (фактического) объема промышленной продукции | 36,6      |
| 8 | Потери собственных бюджетных доходов за счет занижения объема промышленной продукции                                      | 12,0      |

Другим типичным примером потери сибирскими регионами бюджетных средств может служить перерегистрация в 2006 г. в Санкт-Петербурге компании «Сибнефть», основные активы которой находятся в Омской области. Поступления от компании в бюджет области сократились при этом до 3,7 млрд руб. с запланированных на 2006 г. 14 млрд руб., составляющих почти половину всех доходов регионального бюджета [16]. Дело в том, что основные налоги (налог на прибыль, на добавленную стоимость, единый социальный, акцизы и др.) компании платят по месту регистрации своих штаб-квартир (головных офисов), тогда как на долю регионов непосредственной хозяйственной деятельности этих компаний остаются лишь несравненно меньшие по объему виды налогов (налог на имущество организаций, на имущество физи-

ческих лиц, транспортный, на землю и др.) [16]. Такое «переключение» финансовых потоков, принося громадный выигрыш столичным городам, ведет к усилению экономической и политической зависимости регионов Сибири от центра, делает невозможными подъем уровня жизни населения и реализацию собственными силами крупных инвестиционных проектов.

Ситуация с занижением бюджетных доходов сибирских регионов за прошедшие годы не только не изменилась к лучшему, но даже существенно усугубилась. Ярким примером этому служат трудности, возникшие при формировании консолидированного бюджета Иркутской области на 2009 г. Вместо целенаправленной работы по увеличению его доходной части, прежде всего за счет повышения налоговой отдачи крупных предприятий, контролируемых общероссийскими компаниями, избран порочный путь тотального сокращения расходов на финансирование социальных и инвестиционных программ.

Аналогичная система бюджетно-финансовых отношений складывается между регионами и составляющими их муниципальными образованиями, что можно показать на примере той же Иркутской области. Муниципальная реформа предлагает разделение консолидированного бюджета Приангарья на областной (региональный) бюджет и два уровня местных (муниципальных) бюджетов. Все эти уровни должны иметь свои собственные источники доходов и свои расходы; они несут юридическую ответственность за те обязательства и социальные гарантии, которые возложены на каждый из них в отдельности.

Так называемая «наполняемость местных бюджетов» – это самый сложный и явно провальный вопрос муниципальной реформы. Полноценное самоуправление предполагает самофинансирование. Но реальная налогооблагаемая база в большинстве муниципальных образований как верхнего уровня (городские округа и муниципальные районы), так и нижнего (городские и сельские поселения), – ничтожно мала. Далеко не всегда столь плачевное положение связано с экономической отсталостью самих муниципальных образований. Корень этой проблемы – в неуклонной централизации финансов, в связи с чем доля доходов, остающихся в местных бюджетах, постоянно снижается. Федеральный и региональный центры, изымая в свою пользу подавляющую часть доходов городов и районов, одновременно перекалывают на них многочисленные финансовые расходные обязательства.

Все вышесказанное полностью подтверждается анализом фактической ситуации с наполняемостью местных бюджетов Иркутской области. Еще 10 лет назад – в 1998 г., когда отчисления в местные бюджеты шли более чем по десяти видам налогов, – значительная часть городов и районов области была финансово самодостаточной (табл. 2). Средняя по области доля собственных доходов (без учета дотаций) в местных бюджетах составляла тогда 86,1 %. Из тридцати семи городов и районов Приангарья у семнадцати собственные доходы превышали 80 %, в том числе у девяти – 99 % всего бюджета. К числу особо дотационных территорий с долей собственных доходов менее 50 % относилось лишь двенадцать, т. е. меньшая часть городов и районов.

Изменения в налоговом законодательстве в пользу федерального центра поставили муниципальные образования к 2005 г. на грань бюджетно-финансового краха. Средняя по области доля собственных доходов упала в общих доходах местных бюджетов до 42,7 %. В результате не осталось ни одного муниципалитета с долей собственных доходов свыше 80 % (см. табл. 2). Только в четырех крупнейших городах – Иркутске, Ангарске, Братске и Усть-Илимске – эта доля превышает 50 %, тогда как все остальные города и районы получили статус особо дотационных. Более чем в половине муниципальных образований доля собственных доходов не достигает сейчас даже 20 %.

К настоящему времени проблема наполняемости местных бюджетов Иркутской области еще более обострилась. В пользу принятого на 2009 г. областного бюджета из ведения муниципалитетов изъяты почти все остававшиеся у них виды налогов. В сложившихся условиях нет никаких возможностей для укрепления финансово-экономических и соответственно политических основ местного самоуправления.

Таблица 2

**Изменение обеспеченности местных бюджетов Иркутской области собственными доходами за период 1998–2005 гг.**

| Обеспеченность местных бюджетов собственными доходами |   | Количество местных бюджетов |         |
|---|---|-----------------------------|---------|
| Характеристика уровня обеспеченности бюджета          | Доля собственных доходов в общих доходах, % | 1998 г.                     | 2005 г. |
| Относительная самодостаточность                       | 100–80                                      | 17                          | 0       |
| Слабая дотационность                                  | 80–60                                       | 6                           | 3       |
| Умеренная дотационность                               | 60–40                                       | 6                           | 3       |
| Сильная дотационность                                 | 40–20                                       | 7                           | 11      |
| Крайняя дотационность                                 | 20–10                                       | 1                           | 20      |

Возвращаясь вновь к бюджетно-финансовым взаимоотношениям между центром и сибирскими регионами, отметим, что общий объем доходов, перечисленных последними в 2002 г. в федеральный бюджет, в 4,4 раза превышал сумму выделенной им из этого бюджета финансовой помощи (рис. 2).

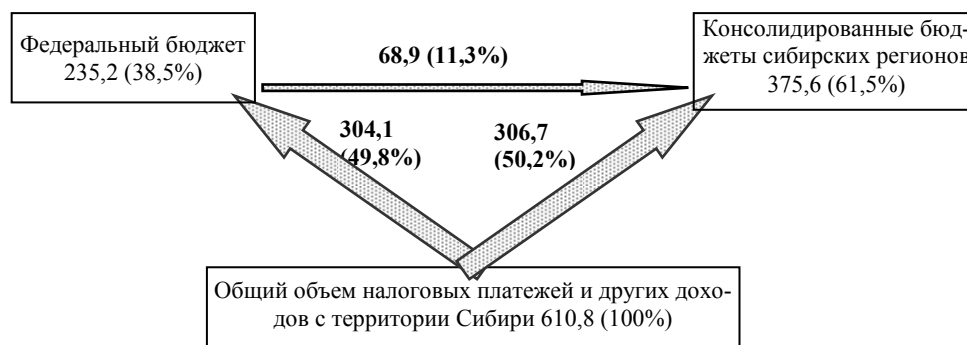


Рис. 2. Результирующая схема бюджетно-финансовых потоков между сибирскими регионами и федеральным центром в 2002 г., млрд руб.

Если же учесть упомянутое искусственное занижение сибирских доходов, то разница между финансовыми потоками, уходящими из макрорегиона в центр и поступающими оттуда в виде трансфертов, достигнет, по нашим подсчетам [1; 2], десятикратной величины. Сумма финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета на всю Сибирь, составляла в 2002 г. всего лишь около 70 млрд руб. [10; 12], тогда как расходуемая в собственных интересах чистая прибыль каждой их крупных компаний, эксплуатирующих сибирские ресурсы, или превышала эту величину (Газпром, ЛУКОЙЛ, ЮКОС, ТНК-ВР, Сибнефть), или была сравнима с нею (Норильский никель, Сургутнефтегаз, РУСАЛ, Алроса и др.) [4].

Благодаря высокой эффективности работы промышленности, промышленные сибирские субъекты федерации являются крупнейшими (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа) или крупными (Красноярский край, Кемеровская, Иркутская, Томская, Тюменская, Новосибирская и Омская области) донорами федерального бюджета, а Сибирь в целом финансово самодостаточна. Речь идет о фактическом положении дел, а не о зафиксированной официальной статистикой заведомо искаженной ситуации, когда в сибирских регионах остаются лишь центры производства, а образованные на их основе центры дохода и прибыли выносятся в столицы и за рубеж. Таким образом, представления о дотационности и «нерентабельности» макрорегиона явно некомпетентны и, по сути, абсурдны, поскольку в последние десятилетия именно Сибирь является главным валютным «цехом» страны, поддерживая «на плаву» национальную экономику в целом и обеспечивая относительное «процветание» Москвы.

Достижение истинного бюджетного, а, следовательно, и политического федерализма заключается в установлении справедливого финансово-экономического баланса отношений между центром и регионами. Для этого необходимо надлежащее решение «клубка» острейших политических, экономических, правовых, институциональных и организационных проблем принадлежности, распределения и перераспределения собственности, доходов и полномочий как между уровнями государственной власти, так и между нею (властью) и финансово-промышленными группами, контролирующими базовые предприятия российских регионов.

#### Литература

1. *Безруков Л. А.* Континентально-океаническая дихотомия в международном и региональном развитии / Л. А. Безруков. – Новосибирск : Гео, 2008. – 369 с.
2. *Безруков Л. А.* Сибирские ТПК на рубеже веков: делимитация, значимость, эффективность // *Пространственная организация хозяйства: ТПК или кластеры?* – М. : ИГ РАН-МАРС, 2006. – С. 120–131.
3. *Грицюк Т. В.* Системные механизмы управления межбюджетными отношениями. Российский и зарубежный опыт / Т. В. Грицюк. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 384 с.
4. Ежегодный рейтинг крупнейших компаний России // *Эксперт*. – 2004. – № 37. – С. 77–187. – (Спец. обозрение «Эксперт-400»).



5. *Лавровский Б. Л.* Экономический рост и региональная асимметрия (эмпирический анализ) / Б. Л. Лавровский. – Новосибирск : Сиб. науч. изд-во, 2005. – 216 с.
6. *Лавровский Б.* Не догоняем / Б. Лавровский, Н. Самсонов // *Эксперт-Сибирь*. – 2005. – № 19. – С. 12–18. – (Спец. обозрение «Экономика Сибири: 2005 год»).
7. О поставке (вывозе) продукции производственно-технического назначения в 2003 г. : стат. бюл. – Иркутск : Иркут. обл. ком. гос. статистики, 2004. – 32 с.
8. Политико-географические проблемы Сибири в начале XXI в. / *Л. А. Безруков, Б. М., Ишмуратов, Л. М. Корытный, И. Л. Савельева* // *География и природные ресурсы*. – 2007. – № 3. – С. 100–107.
9. Промышленность Иркутской области в 2003 г. : стат. сб. – Иркутск : Иркут. обл. ком. гос. статистики, 2004. – 58 с.
10. Регионы России. Социально-экономические показатели : стат. сб. – М. : Госкомстат, 2003. – 895 с.
11. Рейтинг крупнейших компаний Сибири // *Эксперт-Сибирь*. – 2004. – № 31. – С. 26–45. – (Спец. обозрение «Эксперт-Сибирь-300»).
12. Российский статистический ежегодник : стат. сб. – М. : Госкомстат, 2003. – 705 с.
13. Стратегия социально-экономического развития Сибири: научные основы и начало реализации / *Н. Л. Добрецов [и др.]* // *Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации* / под ред. А. Г. Гранберга. – М. : Наука, 2004. – С. 479–592.
14. *Хилл Ф.* Сибирское проклятье. Обрекает ли российская география судьбу рыночных реформ на неудачу? / Ф. Хилл, К. Гэдди // *ЭКО*. – 2004. – № 6. – С. 72–95.
15. Цены и рынок : справ.-информ. сб. Кн. 8. – М. : ООО «Ценовик», 2004. – 81 с.
16. *Чернобылец А.* Перетягивание одеяла // *Эксперт-Сибирь*. – 2006. – № 47/48. – С. 42–45. – (Спец. обозрение «Итоги года»).

## **Budgetary-financial Balance of the Relationships between the Centre and Siberian Regions**

L. A. Bezrukov

This paper explores the issue of the actual situation as regards Siberia's economic effectiveness and profitability and its contribution to the generation of the country's budgetary-financial resources. Calculations were performed for the Siberian regions to reveal a consistent tendency for underreporting of industrial output and, accordingly, of budget revenues, with most of them being redistributed in favor of the federal center, Russia-wide companies (financial and industrial groups) and capital cities (Moscow and St.Petersburg).

**Key words:** budget revenues, economic effectiveness, financial resources and finance flows.

*Безруков Леонид Алексеевич* – доктор географических наук, заведующий лабораторией георесурсоведения и политической географии Института географии им. В. Б. Сошалева СО РАН, e-mail: bezrukov@irigs.irk.ru