

**А.А. СУРЦЕВА, к.э.н., доцент,
Кемеровский государственный университет**

СТРУКТУРА ДОХОДОВ И РАСХОДОВ БЮДЖЕТА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ КАК ФАКТОР ИННОВАЦИОННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНА РЕСУРСНОГО ТИПА*

Выделяются два типа региональных бюджетов по направленности развития инноваций: бюджет «развития», в котором доля инновационных расходов в общей совокупности инвестиционных расходов бюджета выше, и бюджет «выживания», в котором инвестиционные расходы бюджета направлены на реализацию текущих функций региональной власти и поддержание градообразующих отраслей, а не на инновационную трансформацию региональной экономики посредством вложения в «шумпeterианские» инновации. Так же в работе представлена авторская методика анализа бюджетов субъектов федерации, как фактора инновационного развития региона ресурсного типа. Элементами анализа в ней выступают структура доходов и расходов региональных бюджетов. В результате апробации данной методики на бюджете Красноярского края за 2010-2012 годы автор приходит к выводу, что бюджетная политика Красноярского края идет в направлении к переходу от бюджета «выживания» к бюджету «развития», однако в полной мере этого пока сделать не удастся.

Ключевые слова: бюджет «развития» и бюджет «выживания», доходы и расходы бюджета региона ресурсного типа.

Актуальность темы исследования обусловлена рядом практических проблем. Во-первых, в настоящее время модернизация российской экономики, связанная с переходом на инновационный путь развития, провозглашена в качестве приоритетной задачи. В этой связи разрабатывается и реализуется ряд институциональных проектов, направленных на стимулирование инноваций. Однако, возникает вопрос о степени эффективности намечаемых реформ в контексте неравнозначных результатов ранее проводимых реформ.

Во-вторых, территории российской Федерации характеризуются высокой степенью сегментации и локализации. В отличие от малых стран (Финляндии, Ирландии, Южной Кореи, Тайваня), являющихся лидерами в сфере построения национальных моделей инновационного развития, Россия состоит из субъектов Федерации крайне неравнозначных по своему

политическому, экономическому и ресурсному потенциалам. Это предопределяет необходимость развития национальной инновационной системы как многоуровневой, включающей региональные инновационные системы. Однако данный фактор мало учитывается при разработке сценариев перехода на инновационный путь развития.

В-третьих, в результате реформирования бюджетной системы в России, сложилось несоответствие между объемами бюджетной ответственности регионов и местных органов власти по производству общественных благ и обеспечению социальных гарантий, с одной стороны, и закрепленными за ними источниками финансирования данных обязательств. Решая проблему баланса государственного бюджета, федеральные органы власти увеличивали функции и полномочия региональных и местных органов власти, но забирали значительную часть источников их финансирования. В результате сложилась ситуация, когда наиболее социально ориентированные бюджеты субъектов федерации не подкреплены соответствующими источниками финансирования. В этой связи возникает вопрос о способности и возможности региональных бюджетов совместить задачи по финансированию социальных расходов, обеспечивающих социально-экономическую и социально-политическую стабильность с финансированием инновационных проектов. В результате возникает вопрос об альтернативах фискальной политики на региональном уровне, о выборе приоритетов расходов бюджета и источников финансирования их.

Институциональные подходы к анализу трансформационных процессов в России представлены работами таких авторов, как И. Дискин, А. Олейник, Я. Паппэ, В. Полтерович, В. Радаев, В. Тамбовцев, Р. Нуреев, А. Шаститко, М.В. Курбатова, С.Н. Левин и др. [см.: 8, С. 83-95; 12, С. 27-50; 16, С. 3-66; 17, 416 с.; 23, 77 с.;

* Статья выполнена при поддержке гранта РГНФ № 12-32-01234а «Структура доходов и расходов бюджетов субъектов федерации, как фактор инновационной трансформации регионов ресурсного типа»

27, 201 с.; 31, С. 73]. Данные авторы анализируют реформы с точки зрения развития формальных и неформальных норм, качества институтов, проблем институциональной трансформации и становления новых социальных субъектов экономического действия.

Подтверждением важности анализа региональных аспектов институциональных преобразований является появление целого ряда работ, посвященных данной проблеме. Среди них можно назвать работы Лапиной Н.Ю., Семенов И.С., Перегудова С.П. и др. [см.: 14, 200 с.; 19, 352 с.; 20, 447 с.; 21], в которых анализируются различные региональные варианты экономического и политического развития, специфика взаимодействия бизнеса и власти в разных субъектах федерации. Однако все эти работы базируются на примате социологического подхода к институциональной трансформации.

Институциональные проблемы фискальных взаимосвязей власти и бизнеса рассматривались, прежде всего, с позиции структуры расходов и доходов федерального бюджета в контексте формирования контрактного государства таким автором, как А.Н. Олейник; с точки зрения соответствия критериям социально ориентированного государства – А.Громов, С.М. Рогов, В. Роик, М. Рубченко и др. [см.: 7, С. 20-26; 24, С. 56-68; 25, С. 3-14]. Вопросы соответствия состояния налогово-бюджетной политики России провозглашаемым задачам модернизации экономики и общества критически анализируются такими учеными, как С.А. Анисимов, С.Ю. Глазьев, М. Жукова, С.М. Рогов, Ю.Г. Трубинова и др. [см.: 1, С. 30-32; 3, С. 3-33]. Большой интерес в контексте темы исследования представляют работы К. Вартапетова, В.Б. Христенко, А. Чернявского и др., посвященные анализу межбюджетных отношений [см.: 29, 608 с.; 30, С. 94-107].

Интересный анализ институциональных аспектов регионального развития с позиций выбора между альтернативными моделями институциональной трансформации экономики России содержится в работах таких авторов, как Л. Григорьев, Н. Зубаревич, Ю. Урожаева [см.: 5, С. 44-60; 6, С. 23-43]. В работах А. Яковлева [см.: 32, 426 с.] содержится интересная постановка вопроса, что именно региональная администрация и сложившийся в регионах «неолигархический» крупный бизнес обладает наибольшим модернизационным потенциалом.

Разносторонний анализ различных проблем формирования национальной инновационной системы в России содержится в работах таких авторов, как О. Голиченко, Н. Иванова, С. Валентей [см.: 2, С. 47-49; 4, С. 41-53; 26, 320 с.].

В экономической литературе в основном анализируются отдельные проблемы институционального развития регионов, например, межбюджетных отношений. Особенно хотелось бы выделить разработки экспертов ОЭСР [см.: 13, С. 32-51]. В них выделены и проанализированы наиболее важные институциональные проблемы межбюджетных отношений: противоречие между высокой степенью децентрализации ресурсов и централизацией в процессе принятия решений, широкое использование региональными властями неформальных инструментов для укрепления своей бюджетной автономии, наличие особых отношений между региональными властями и крупными предприятиями как важнейшими источниками финансирования общественных благ.

Среди современных направлений исследований в мировой науке можно отметить концепцию конкурентного федерализма, базирующуюся на методологических подходах теории общественного выбора. С использованием инструментария данного подхода группа отечественных и зарубежных авторов (К. Херманн-Пиллат, Р. Евстигнеев, А. Нестеренко и др. [см.: 28, С. 27-48; 15, 152 с.]) провела анализ таких проблем институциональной трансформации отечественной экономике, как «конституционный» торг о распределении экономических и властных полномочий между центром и регионами, прежде всего в сфере межбюджетных отношений, возникновение системы «региональных прав собственности» и ряд других.

Таким образом, достижения экономической теории в изучении различных институциональных аспектов инновационного развития государства задают основу для анализа процессов формирования государства «развития» в России. Вместе с тем многие вопросы, связанные с изучением фискальных проблем становления такого государства в России, пока не стали предметом специального исследования. Существует необходимость перехода к комплексному изучению проблем фискальной региональной политики как фактора, определяющего переход на инновационный путь развития, поскольку решение этой исследовательской задачи имеет существенное теоретическое значение.

ское и теоретико-прикладное значение.

В основу исследования положены подходы современного неoinституционализма, прежде всего в лице концепций «эффекта исторической обусловленности развития» (path dependency), с характерным для нее выделением роли инерции институционального развития, закрепляемой механизмами неформального отбора правил (Д. Норт, П. Дэвид, Б. Артур, Э. де Сото и др.) и дискретных институциональных альтернатив, предполагающими отказ от институциональной «нирваны», т.е. сравнение реальных экономических систем с некими идеальными состояниями, например, моделью совершенной конкуренции (Г. Демсец и др.). В рамках избранного подхода проблемы фискальной политики рассматриваются как результат предшествующего исторического развития, задающего рамочные параметры выбора между бюджетной политикой, ориентированной на «выживание», используя ресурсный потенциал и бюджетной политикой, ориентированной на развитие инноваций. Этот выбор позволяет решать краткосрочные задачи, но ведет к разным долгосрочным последствиям. В этой связи особое значение для нас имеет неoinституциональная концепция В. Баумоля, которая показывает, что разные типы институциональной среды продуцируют разные типы инноваций: продуктивные (шумпетерианские инновации), рентаориентированные, разрушительные. Соответственно переход экономики на инновационный путь развития связывается с формированием институциональной среды, в первую очередь на региональном уровне, которая стимулирует продуктивные шумпетерианские инновации. Комплексный анализ перспектив перехода отечественной экономики на инновационный путь развития требует обращения к концепции «национальных инновационных систем» (К. Фримен, Б. Лундвалл, Р. Нельсон и др.). С нашей точки зрения, отечественный вариант «национальной инновационной системы» будет эффективным только в том случае, если он будет носить многоуровневый характер, то есть включать в себя не только общенациональный уровень, но и относительно самостоятельные региональные инновационные системы.

Важнейшей функцией администрации регионального уровня является вложение средств региональных бюджетов в реализацию проектов развития. В данном случае, направление потоков и объемы финансирования разнообразных проектов развития позволяют вы-

явить предпочтения администрации на региональном уровне как консолидированной группы со своими корпоративно-бюрократическими интересами. Нами выделяется два типа региональных бюджетов по направленности развития инноваций: бюджет «развития», в котором доля инновационных расходов в общей совокупности инвестиционных расходов бюджета выше, и бюджет «выживания», в котором инвестиционные расходы бюджета направлены на реализацию текущих функций региональной власти и поддержание градообразующих отраслей, а не на инновационную трансформацию региональной экономики посредством вложения в «шумпетерианские» инновации.

В целях дальнейшего исследования влияния региональной бюджетной политики на переход на инновационный путь развития в регионах ресурсного типа нами была разработана новая методика анализа бюджетов субъектов федерации как фактора инновационного развития региона ресурсного типа.

Структуру доходов и расходов региональных бюджетов предлагается взять в качестве элементов анализа, насколько бюджет направлен на развитие региона или, наоборот, на выживание. Предложенные элементы анализа необходимо оценивать исходя из следующих положений. Для бюджета «выживания» свойственно распределять доходы бюджета на рост доходов государственных служащих, на реализацию социальной политики, на финансирование выполнения текущих функций в области здравоохранения, физической культуры и спорта, средств массовой и информации и т.п., на расходы, связанные с силовыми структурами. Бюджет же «развития» характеризуется ростом расходов на финансирование науки, образования, развитие национальной экономики, другие расходы на финансирование инновационной деятельности в различных областях.

Нами выработаны определенные критерии для отнесения регионального бюджета к тому или иному типу. Первый критерий заключается в соотношении различных статей доходов. Так, чем выше доля неналоговых доходов и доходов от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами, тем менее бюджет региона ресурсного типа нацелен на инновационное развитие, так как данные виды доходов не характеризуются как результаты инновационной активности субъектов, а носят лишь конфискационный характер. В случае же преобладания в регио-

нальном бюджете так называемых «рыночных» налогов (налоги на совокупный доход, налоги на имущество и налог на прибыль и доходы) можно говорить о нацеленности бюджета на развитие региона, так как рост данных видов доходов свидетельствует о росте доходов хозяйствующих субъектов, за которыми стоит скорее всего инновационный характер их развития. Важную информацию содержат также данные о собираемости налогов, т.е. соотношении фактических налогов и их потенциальной величины. Чем выше собираемость налогов, тем ближе бюджет к «бюджету развития».

Второй критерий относится к структуре региональных расходов. Для бюджета «выживания» свойственна приоритетность финансирования расходов на реализацию социальной политики, на финансирование выполнения те-

кущих функций в области здравоохранения, физической культуры и спорта, средств массовой информации и т.п., расходов связанных с сохранением и усилением его потенциала насилия (расходы на содержание «силовых» министерств), расходов, направленных на содержание государственного аппарата. Данные виды расходов в большей степени направлены на предотвращение социальных катаклизмов, на решение проблем, связанных с выживанием хозяйствующих субъектов, а не их развитием. В бюджете же «развития» отдается предпочтение финансированию своих функций, связанных с наукой, образованием, национальной экономикой и с реализацией проектов развития в различных сферах. Критерии оценки характера регионального бюджета представлены в таблице 1.

Таблица 1

Критерии оценки характера регионального бюджета

Критерии	Бюджет развития	Бюджет выживания
Цель	Максимизация совокупного дохода (ВВП) членов общества, снижение трансакционных издержек	Максимизация ренты (налоговых поступлений) группы, контролирующей государственный аппарат
Основные статьи доходов	Налоговые поступления, в первую очередь – от «рыночных» налогов (налог на прибыль и доходы, налоги на совокупный доход и налоги на имущество)	Конфискационные налоги и неналоговые поступления (неналоговых доходов и доходов от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами)
Основные статьи расходов	Наука, образование, национальная экономика, реализация проектов развития в различных сферах	Оборона, государственное управление, правоохранительная деятельность, социальная политика, выполнение текущих функций в области здравоохранения, физической культуры и спорта, средств массовой информации.

Представленная методика анализа бюджетов субъектов федерации как фактора инновационного развития региона ресурсного типа была использована для анализа фискальной политики Красноярского края. Для анализа были взяты закон об исполнении краевого бюджета за 2010 год и законы о краевом бюджете на 2011 и 2012 годы [все дальнейшие расчеты велись автором на основе: 9; 10; 11; 18; 22]. В структуре доходов бюджетов Красноярского края за весь анализируемый период преобладают налоговые поступления – доля «рыночных» налогов в доходах 2010 г. составляла 72,5 % или 9,4 % к ВРП, в 2011 г. 84,4 % или 7,7 % к ВРП, а в 2012 году – 80,54% или

8,1 % к ВРП. Доля же конфискационных налогов и неналоговых поступлений, в том числе сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами за анализируемый период снизилась с 27,5 % до 19,46 % в абсолютных показателях к доходам или в относительных показателях к валовому региональному продукту с 3,58 % до 1,96 % к ВРП. Таким образом, доходные статьи регионального бюджета характеризуют достаточно высокую инновационную активность экономических субъектов Красноярского края.

Анализ расходных статей регионального бюджета показывает противоречивые результаты. С одной стороны, среди статей расходов

в региональном бюджете нет расходов на науку. Доля статей расходов «социальная политика» и выполнения текущих функций в области здравоохранения, физической культуры и спорта, средств массовой информации и др. имеют тенденции к росту. Так доля расходов на социальную политику выросла с 1,14 % к ВРП в 2010 году до 2,51 % к ВРП в 2012 году, и по объемам выделяемого финансирования на данную статью она с 2011 года занимает первое место среди всех расходных статей краевого бюджета. Доля расходов по статье «Здравоохранение, физическая культура и спорт» также растет: с 0,84% к ВРП в бюджете 2010 года до 2,5 % к ВРП в расходах 2012 года.

С другой стороны, доля статьи расходов «образование» за анализируемый период имеет тенденцию к росту. В абсолютных показателях расходы по этой статье в 2010 году стояли на 3-м месте (6,58 %), а в 2011 и 2012 годах – на 2-м (16,77 % и 18,65% соответственно), в сопоставимых показателях расходы на образование выросли с 0,81 % к ВРП в 2010г. до 2,28 % в 2012 году. Доля же расходов по статье «национальная экономика» за анализируемые годы колеблется в сторону сокращения (2010г. – 17,65%, 2011г. 9,56%, 2012г. – 15,03%), так в сопоставимых показателях расходы по статье в 2010г. составили 2,17 % к ВРП, в 2011г. 1,02%, а в 2012г. – 1,83%. При этом, за все анализируемые годы 30-35% расходов по данной статье идет на финансирование дорожного хозяйства региона и 20-25% на «Сельское хозяйство и рыболовство». Помимо этого, в бюджете Красноярского края предусмотрено финансирование значительного количества долгосрочных целевых программ – в 2010 году 37 программ, в 2011 году 44, а в 2012 году 51 программа. В целом финансирование программ с каждым годом увеличивается: в 2010 году 1,39 % к ВРП, в 2011 – 1,52 % к ВРП и в 2012 г. – 2,28 % к ВРП. Однако специализированная программа по финансированию инноваций «Развитие инновационной деятельности на территории Красноярского края» появилась только в бюджете 2012 года и на ее обеспечение предусмотрено 0,021 % к ВРП.

Таким образом, бюджетная политика Красноярского края характеризуется как достаточно устойчивая стратегия формирования бюджета «выживания», так как в бюджете преобладает финансирование текущих функций региональной власти по обеспечению социальной политики, здравоохранения, национальной безопасности и правоохранительной

деятельности и др. Однако в 2011 году наметились сдвиги в бюджетной политике в сторону формирования условий для перехода региональной экономики на инновационный путь развития – это и рост расходов на финансирование образования, отдельные целевые программы на финансирование модернизации и инновационной деятельности.

Разработанная методика анализа бюджетов субъектов федерации как фактора инновационного развития региона ресурсного типа может быть использована в дальнейшем для мониторинга структуры доходов и расходов региональных бюджетов как фактора инновационной трансформации региона и разработки рекомендаций по направлению реформирования региональной фискальной политики в направлении перехода к бюджету «развития».

Литература

1. Анисимов С.А., Трубинова Ю. Г. Анализ структурных изменений в макроэкономических и бюджетных показателях // Финансы. – 2004. – № 8. – С. 30 - 32.
2. Валентей С. Контринновационная среда российской экономики // Вопросы экономики. – 2005. – №10. – С. 47-49.
3. Глазьев С. Федеральная социально-экономическая политика: принципиальных изменений не намечается // РЭЖ. – 2005. – № 7-8. – С. 3-33.
4. Голиченко О. Модернизация и реформирование инновационной стратегии России: проблемы и решения // Вопросы экономики. – 2010. – №8. – С. 41-53.
5. Григорьев Л. М. Инвестиционный процесс: накопленные проблемы и интересы // Вопросы экономики. – 2008. – №4. – С.44-60.
6. Григорьев Л. М., Плаксин С., Салихов М. Посткризисная структура экономики и формирование коалиций для инноваций // Вопросы экономики. – 2008. – №4. – С. 23-43.
7. Громов А. Рубченко М. Бюджет без политики. // Эксперт. – 4-10 сентября 2006. – № 32. – С. 20-26.;
8. Дискин И. Е. Институциональные рамки социального развития // Экономика России: теория и современность: материалы II Чайновских чтений, Москва, 27 марта 2002 г. / под ред. Архиповой Н.И. – М., 2002. – С. 83-95.;
9. Закон Красноярского края «Об исполнении краевого бюджета за 2010 год» № 12-6034 от 30.06.2011, принят Законодательным собранием Красноярского края. [Электронный

ресурс]. – URL: <http://zakon.krskstate.ru/0/doc/6248> (дата обращения 28.12.2012).

10. Закон Красноярского края «О краевом бюджете на 2011 год и плановый период 2012-2013 годов» № 11-5419 от 09.12.2010, принят Законодательным собранием Красноярского края. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/4457> (дата обращения 28.12.2012).

11. Закон Красноярского края «О краевом бюджете на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов» № 13-6649 от 01.12.2011, принят Законодательным собранием Красноярского края. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/7685> (дата обращения 28.12.2012).

12. Курбатова М.В., Левин С.Н. Деформализация правил в современной российской экономике (на примере взаимодействия власти и бизнеса) // Terra economicus. – 2010. – Т8. – №1. – С.27-50.

13. Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: "федерализм, создающий рынок" // Вопросы экономики. – 2004. – № 4. – С. 32-51.

14. Лапина Н., Чирикова А. Стратегия региональных элит: экономика, модели власти, политический выбор. - М.: ИНИОН РАН, 2000. – 200с.

15. Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория. – М., 2002. – 152 с.

16. Нуреев Р. М. Социальные субъекты постсоветской России: история и современность. // Мир России. – 2001. – № 3. – С. 3-66.

17. Олейник А. Н. Институциональная экономика. – М., 2000. – 416 с.

18. Отчет об итогах социально-экономического развития красноярского края за 2011 год. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.econ.krskstate.ru/dat/bin/art/9180_otc_et_ob_itogah_socialxno_qkonomiceskogo_razvitiy_krasnoyrskogo_kray_za_2011_god.doc. (дата обращения 28.12.2012).

19. Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и российское государство. – М.: Эдиториал УРСС, 1999. – 352 с.

20. Перегудов С.П., Семенов И.С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая

практика и российские реалии - М.: Прогресс-Традиция, 2008. – 447 с.

21. Перегудов С. П. Корпоративный капитал и институты власти: кто в доме хозяин? // Полис. – 2002. – № 5.

22. Прогноз Министерства экономики и регионального развития Красноярского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gosinvestproekt.ru/rnws.asp?id=109829>. (дата обращения 28.12.2012).

23. Радаев В. В. Новый институциональный подход и деформализация правил в российской экономике. – М., 2001. – 77 с.

24. Рогов С.М. Функции современного государства: вызовы для России // Свободная мысль – XXI. - № 7. – 2005. – С. 56-68.

25. Роик В. Социальная составляющая проекта федерального бюджета на 2003 год // РЭЖ. – 2002. – № 9. – С. 3 – 14.

26. Российский федерализм. Экономико-правовые проблемы / Институт экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений; отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб.: Алетейя, 2008. – 320 с.

27. Тамбовцев В. Л. Бремя государства и экономическая политика. – М., 2003. – 201с.

28. Херрманн Пиллат К., Евстигнеев Р. и др. Реформирование федеративных отношений в России (взгляд с позиции конкурентного федерализма) // Вопросы экономики. – 2000. – № 10. – С. 27-48.

29. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.

30. Чернявский А., Вартапетов К. Финансовая децентрализация и местное самоуправление в годы реформ // Вопросы экономики. – 2003. – №10. – С. 94-107.

31. Шаститко А. Е. Неинституциональная экономическая теория. – М., ТЕИС, 1999. – С. 73.

32. Яковлев А. А. Агенты модернизации. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2007. – 426 с.

Статья поступила в редакцию 29.01.2013