

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ДВИЖЕНИЕ КАПИТАЛА: ПРОБЛЕМЫ ИЗУЧЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ В ИНТЕРЕСАХ РАЗВИТИЯ

Т. М. Пачина

Анализируются сущность, причины возникновения и связь явления региональной экстерриториальности капитала сырьевых корпораций с социально-экономической ситуацией в регионах происхождения капитала. Данное явление рассмотрено как частный случай его национального аналога. В настоящее время оно приняло форму финансового шока для сырьевых регионов, фиксирует границы региональной компетенции и проверяет власть на зрелость социально-экономических решений.

Актуальность проблематики. В отечественных исследованиях вопросов развития формируется следующий смысловой штамп: сырьевая специализация экономики а priori неэффективна. Это упрощение вопроса. Утверждение верно, когда речь идет о долгосрочной сырьевой перспективе развития без параллельного выстраивания прогрессивной структуры экономики и о распределении финансового эффекта добычи и торговли ресурсами с помощью экстерриториально ориентированных механизмов. Таким образом, важнейшими понятиями в суждениях об эффективности массивного сырьевого сектора являются способ распределения произведенного продукта, территория и время.

В России наблюдается несоблюдение всех трех условий эффективности сырьевой специализации. Об этом свидетельствует показатель результативности сырьевого сектора экономики в 2003 г.: 26,2% прироста сырьевого экспорта обеспечили 7,3% прироста ВВП [1, с. 19]. Это означает получение 0,27% прироста ВВП на 1% прироста вывоза сырья. Сложившееся соотношение задано структурой экономики, способом распределения доходов от экспорта сырья и местоположением центров прибыли. Рассмотрение его с точки зрения пространственной реализации финансового эффекта требует выявления причин, по которым баланс показателей оказался нарушенным. При этом эффективность, не состоявшаяся в национальных границах, сырьевой капитал в то же время показывает в иных территориальных границах, причем увеличенную кратно. Статистика не дает мониторинга этих показателей по регионам, поскольку не отражает повсеместно распространенные ситуации отрыва места экспорта от места добычи. Однако тенденция по регионам не может быть лучше, чем по стране в целом.

Из факторов стимулирования *экстерриториального* поведения корпораций для России, на взгляд автора, сегодня наиболее акцентированы следующие:

- консолидация капитала на фоне неупорядоченных прав собственности, приводящая к нежелательной для страны переориентации финансовых потоков в управляющие (экспортирующие, ведущие дочерние) структуры за ее пределы;
- отсутствие национальной глобально ориентированной пространственной политики, способной уменьшать издержки экстерриториальности капитала;
- использование корпорациями трансфертного ценообразования и налоговой оптимизации в глобальном масштабе при отсутствии социальных и экономических ограничений, установленных государством.

Концентрация внимания на экстерриториальности капитала сырьевых корпораций не означает, что рассматриваемое явление не имеет отношения к капиталу несырьевому или неконсолидированному. Аналогичное поведение крупного капитала мы наблюдаем в случаях энергетических и информационных компаний, сырьевого - в ситуации его сильной раздробленности в рыбной, лесной отраслях. Внимание к сырьевым корпорациям связано с

выделением представительного в данном плане сектора экономики.

Большинство региональных экономик страны специализируется на производстве ограниченного перечня продуктов, для сырьевых регионов это тема первого уровня значимости. В условиях узкой специализации свобода действий региональной власти существенно снижается, возможные системные финансовые потрясения будут оставлять ей мало шансов для выхода на стратегические решения. Вместе с тем, ставка на экспорт сырья потворствуют консервации узкой специализации. Экспорт сырья не вызвал значимых потоков прямых инвестиций в вывозящие регионы, но обернулся высокой зависимостью национальной экономики и регионов от мировой конъюнктуры и разрушительными цифрами легального и нелегального вывоза отечественного капитала.

Значим отрыв капитала и от регионов происхождения, даже если он не эмигрирует из страны. После дефолта 1998 г. максимально акцентировались и одновременно действуют два направления оттока финансов из сырьевых регионов, ставшие для них *финансовыми шоками*: сжатие региональных финансовых потоков корпораций и сужение налогово-бюджетной компетенции регионов. Важен анализ последствий для регионов эффекта одновременной смены основными экономическими игроками – государством и корпорациями – ориентиров их региональной политики, вызвавшей региональные финансовые шоки, а также видов адаптации к ним региональной власти. В его ходе появляется возможность узнать цену достижения временного бюджетного равновесия регионом и прояснить перспективы движения управления общественными финансами региона в направлении субсидиарности.

Явление экстерриториальности капитала. Вхождение в систему мирохозяйственных связей предполагает необходимость освоения принципов получения государством и корпорациями финансовых выигрышей от открытости экономики. Издержки и выигрыши состоявшегося варианта открытости России и адаптации ее к реалиям глобального рынка широко обсуждаются. К существенным издержкам относят синдром голландской болезни в виде перетока ресурсов из промышленности в сырьевой сектор, к выигрышам – передышка во времени и поступление в бюджет государства финансовых ресурсов от сырьевого экспорта. Этот макроэкономический аспект проблемы сегодня подавляет потребность в изменении внутриэкономической политики, не учитывающей издержки искажения региональной структуры воспроизводства. И этому есть объяснения.

С одной стороны, консолидация и централизация капитала естественны. Концентрация собственности и контроля ее крупными акционерами (или главным собственником) унифицирует права на управление денежными потоками и способствует принятию эффективных решений на уровне предприятия. Концентрация на уровне экономики снижает неэффективность неоптимальных размеров производств, проблемы дублирования затрат и транзакционных издержек. В условиях неупорядоченных прав собственности концентрация капитала стала приемлемым механизмом разрешения конфликтов между собственниками, потому применяемые технологии концентрации столь изощренны.

С другой стороны, корпорации и страны сырьевого экспорта сталкиваются с проблемами в связи со слабой долгосрочной предсказуемостью колебаний мировых цен на сырье. Цены вносят неопределенность в ожидаемые размеры прибылей корпораций-экспортеров и бюджетных доходов стран, вывозящих сырье. Наблюдаемый в России способ адаптации обеих сторон – государства и сырьевых корпораций – к колебаниям цен на сырье объективно предопределен. Это – концентрация финансовых потоков либо в центрах управления и принятия решений, либо в местах, безопасных для экспроприации. В первом случае – в федеральном бюджете, во втором – в месте размещения центрального офиса, в зарубежных банках или оффшорах.

Мировая практика подтверждает целесообразность отнесения налоговых платежей от внешнеэкономической деятельности к доходам центрального правительства. Концентрация бюджетных доходов от экспорта российского сырья в едином центре лишает регионы части доходов от него, но позволяет федеральному правительству перераспределять их как доходы от общенациональных ресурсов равномерно по всей стране на общенациональные цели.

Сырьевой сектор, ориентированный на мировой рынок, в условиях благоприятной конъюнктуры оказывается самодостаточным и заинтересован в неограниченной свободе. Треть валового продукта страны (в долларовом эквиваленте по среднегодовому курсу Банка России, расчет по [2]) обеспечивается за счет экспорта ресурсных корпораций, поэтому ориентация их на выигрыши глобального рынка чрезвычайно значима для российской экономики. Вместе с тем, низкая доля добавленной стоимости и высокая - приватизируемой ренты в продукте превращает их капитал в спекулятивный, имеющий высокую склонность к вывозу, если этому не препятствует государственная политика.

Понятие экстерриториальности введено в практику взаимоотношения стран дипломатическим правом. Со второй половины XX в. оно используется также в нормативной лексике свободных экономических зон. Понятие экстерриториальности в отношении капитала (или субъекта, оперирующего им) автором трактуется как приобретение им особых свойств в отношении территории происхождения в момент, когда он покидает ее и перемещается на территорию иной юрисдикции. К ним относятся: освобождение от налогов территории происхождения и необходимости выполнения ее законодательства в отношении правил и норм движения, использования и наращивания капитала; соблюдение правил нравственного поведения в отношении территории происхождения. Необходимо различать две формы экстерриториальности: *региональную* и *национальную (страновую)*. Региональная, стирая региональные границы, несет издержки материнскому региону, но проявляет свои выигрыши на национальном уровне. Страновая делает прозрачными для капитала национальные границы и формирует положительный баланс «выигрыши-издержки» в пользу не страны происхождения, а иных субъектов мира.

Экстерриториальное поведение обусловлено собственно системой глобальных взаимодействий, открывающей субъектам доступ к использованию преимуществ глобального рынка. В этом смысле можно говорить об объективном характере явления. Его преимущества представлены потенциальными возможностями принципиально новых характеристик факторов производства, имеющих на мировом рынке и отсутствующих на отечественном. Качества и условия функционирования факторов капитала, информации и труда существенно дифференцированы по странам, поэтому потенциал их мобильности и склонность к отрыву от национальных рынков всегда велики. Совместные возможности информационно-коммуникационных систем и капитала позволяют минимизировать издержки, связанные со временем, по линиям «затраты-выпуск», «предложение-спрос», «производитель-потребитель», «производство-обращение». Наибольшим соблазном для отказа капитала от производственных функций на национальной территории являются мировые рынки капиталов. Их функционирование после отказа регулирования мировых денежных потоков на основе золотого стандарта в значительной степени виртуализировано, оторвано от воспроизводственных процессов национальных экономик; участие в них усиливает экстерриториальность эмигрировавшего капитала.

Дополнительные выигрыши глобальный бизнес получает, используя инструмент оптимизации движения капитала в масштабе мира. Налоговая оптимизация и тесно связанное с ней трансфертное ценообразование – это те инструменты, которые, очевидно, в максимальной степени и при этом легально усиливают национальную экстерриториальность капитала, созданного на вывозе сырья.

Специфика консолидации российского капитала. Рассмотрение экстерриториальности капитала в ракурсе его консолидации – подход, позволяющий увязать способы концентрации капитала в России, права собственности и явление экстерриториальности. Права собственности, не опирающиеся на введенные государством правила их трансформации, способствуют применению способов концентрации капитала, которые в развитых странах находятся вне правового поля. На экстерриториальное поведение корпораций изначально и активно воздействуют и иные факторы: легкость формирования доходов государственного бюджета и создания личных состояний на экспорте сырья, возможности глобального рынка для вложения капитала, нравственная незрелость владельцев капитала.

С позиции неoinституциональной теории прав собственности, любая экономическая сделка есть обмен наборами правомочий. Преобразования прав собственности направлены на их дифференциацию и спецификацию. Дифференциация предполагает специализацию субъектов на осуществлении отдельных правомочий, повышая эффективность их действий, способствуя отработке стандартных процедур деятельности и снижая транзакционные издержки. Спецификация направлена на четкое определение и закрепление прав и обязанностей собственников, создавая этим устойчивую экономическую среду со стабильными ожиданиями субъектов. Реальным собственником становится субъект нескольких основных правомочий. Современные способы использования капитала – акционирование, долгосрочное кредитование, траст, лизинг, франшиза и т.д. – предполагают ее наличие. Отличительной чертой российской ситуации является недостаточное развитие и дифференциации, и спецификации прав. Незрелость спецификации прав порождает феномен рекомбинированной собственности – несовпадения юридических и реальных прав собственников.

В ходе перераспределения прав собственности между внутренними (в т.ч. менеджерами) и внешними акционерами (в т.ч. региональной властью) в ходе первоначальной спецификации прав собственности (приватизации), предприятия в форме акционерных обществ юридически были собственностью внешних акционеров, но фактически управлялись менеджерами и руководителями регионов. Юридически и фактически структуры собственности не совпадали, а юридическое закрепление титула собственника не гарантировало субъекту реализации этого права на практике. Дальнейшая эволюция прав собственности привела к изменению ее организационных форм, но феномен рекомбинации усилился.

Сегодня установилась экономическая власть внешних акционеров, активно использующих холдинговую форму консолидации капитала. Специфичность реализации прав собственности в них отмечена Я. Паппэ [3]: высокая консолидация собственности при несовпадении формальной и реальной вертикалей прав собственности и управления; неразделенность фактических отношений собственности и управления, их ситуативность; собственность как обязательство; игнорирование прав и вытеснение пассивных собственников; нарушение прав акционеров; непрозрачность для внешнего наблюдателя; определенная зависимость от государства. Широкое использование оболочковых форм ведения бизнеса позволяет часть или все функции, за исключением общего управления, передать на аутсорсинг. Оболочковая компания, выполняя функции обеспечения производителя сырьем и реализации его готовой продукции, тем самым превращает производителя в сервисную организацию. В результате собственность на средства производства обособляется от собственности на готовую продукцию, издержки – от прибылей производства и сбыта. Филиальный статус производственных предприятий в холдинге и оболочковые формы ведения бизнеса поддерживают региональную экстерриториальность капитала. Данная модель была активно воспринята сырьевым сектором.

Региональные аспекты консолидации капитала. После дефолта 1998 г. экономико-политическая роль крупного бизнеса в регионах резко выросла. До этого момента региональная политическая власть была велика и тождественна экономической власти. Предприятия еще являлись относительно независимыми экономическими субъектами, подчинявшимися по одним параметрам управляющей группе собственников, по другим – менеджеру, по третьим – региональной власти. Для решения экономической задачи (оптимизации входа в регион и контроля отрасли) и политической задачи («снятия» политического влияния региональной власти) бизнес использовал стандартную схему. Собственники, отстраивая вертикальные технологические цепочки, на этапе входа в регион передавали региональной власти весомые пакеты акций базовых предприятий, но затем размывали их номинальную стоимость дополнительными эмиссиями и избавлялись от регионального влияния. Предприятия, став филиалами крупных холдингов, становились экономическими анклавами, теряющими социально-экономические связи с регионом происхождения. Пики экстерриториальности обычно совпадали с периодом завершения выстраивания вертикально ориентированных структур. Далее обычно следовал период переговоров региональной власти с корпорациями, и острота проблемы слегка снижалась.

Положительными результатами консолидации капитала стали корпоративные системы хозяйственных связей, создание современных управленческих структур, вытеснение бартера реальными деньгами, снятие региональных барьеров, уход от политической конъюнктуры. Одновременно для регионов вопросами первостепенной важности становились вопросы о пределах экономической власти корпораций, их ответственности за социально-экономическую ситуацию и будущее регионов дислокации филиалов корпораций. Сегодня самой болезненной проблемой является сжатие региональных налоговых баз и рост их мобильности. Основной причиной является подчинение движения капиталов корпораций экстерриториальным схемам. На сегодня все крупные собственники экстерриториальны – и в региональном, и в национальном смысле [4].

Содержание корпоративного шока. Проблема корпоративного шока в сырьевых регионах формулируется впервые. Причина, возможно, в том, что оценки, выносимые в гущу событий, существенно отличаются от оценок тех же фактов по прошествии времени. Так что же принес сырьевым регионам дефолт? Вариант ответа: они смогли демпфировать его удар благодаря стабильным мировым ценам на сырье. Из него следует, что события, потрясшие российскую экономику, не стали шоком для северных регионов. Этот ответ казался верным для одного-двух лет после события.

Шок дефолта для сырьевых регионов все-таки состоялся, но он полностью проявился с некоторой отсрочкой во времени (к 2000 г.) и в опосредованной форме. Чтобы понять это, стоит обратить внимание на изменение ориентиров содержания региональной политики сырьевых корпораций в целом, внутрикорпоративного трансфертного планирования и налоговой оптимизации, начавшееся с момента дефолта. Политика финансового ухода из регионов стала их страховкой от рисков событий, подобных дефолту, в будущем, и уход не регламентировался государством. Корпоративный шок, испытанный сырьевыми регионами, остался неидентифицированным, поскольку внимание в то время было смещено на ужесточение федеральной налогово-бюджетной политики в регионах, механизм же корпоративной региональной политики прояснился с задержкой.

Дефолт заметно ускорил процесс расширения пространств операционной деятельности сырьевых корпораций за счет слияний/поглощений и вывода финансовых потоков за пределы пространств производства товаров. Разрыв пространств производства и концентрации прибыли происходил и происходит на национальном и региональном уровнях, принося потери финансовых ресурсов, рабочих мест и замедление развития. Однако аналитики и политики до сего дня акцентируют потери преимущественно нацио-

нальные, поэтому в федеральной политике противодействия вывозу капитала преобладают общенациональные мероприятия.

Подтвердим сказанное примером Мурманской области. Видимых предпосылок корпоративного шока в области не было. Пик поступления валютных доходов от внешнеэкономических операций пришелся на 1997 г., но уже со следующего года статистика зафиксировала разрыв между экспортом и производством: неуклонное снижение валютных объемов экспорта на фоне роста объемов производства товаров минерально-сырьевой группы. Валютный объем экспорта с 1998 г. пошел на спад, всего лишь заместив собой в год дефолта выпавшие объемы внутреннего ВРП. Анализ цен на металлы и минеральное сырье на мировом рынке свидетельствует, что не они были причиной потерь ВРП. Общая благоприятная ценовая ситуация по металлам до 2001 г., наращивание их производства и рост курса доллара позволяли рассчитывать на усиление вклада экспорта в ВРП области вплоть до 2001 г. Производство минеральных продуктов постоянно наращивалось, ценовая конъюнктура мирового рынка не ограничивала рост экспорта апатитового концентрата (стабильные цены в 1998-2002 гг.), тем не менее, валютная отдача от их экспорта также снизилась.

Разрыв между производством и экспортом, между тем, объясняется активным использованием сырьевыми экспортерами, начиная с 1998-1999 гг., инструментов оптимизации налогов и трансфертных цен, благодаря которым основной валютный выигрыш выводился за пределы области. По этой причине эти годы стали переломными для экономической отдачи экспорта: ВРП в валютном эквиваленте сжался до 60% против 1997 г. и даже в 2002 г. не восстановился до уровня 1994 г., несмотря на рост курса доллара. В итоге, в 2002 г. экспортными операциями было сформировано только 35% ВРП (1998 – 50%).

Выводы анализа очевидны: область эксплуатирует природные ресурсы с прогрессивно снижающейся для себя эффективностью (1); ее механизм вписывания в глобальный рынок является для нее разрушительным (2); стратегия развития области должна учитывать высокие темпы ухода капитала сырьевых отраслей из экономики (3) и содержать региональные меры противодействия этой тенденции (4), сырьевые регионы должны настойчиво инициировать законодательное регулирование проблемы на федеральном уровне (5).

Региональные издержки экстерриториальности имеют материальную и нематериальную формы. Материальные издержки – сжатие региональных налоговых баз корпораций и их ориентация на движение за пределы мест размещения производств; трансформации регионального бюджетного пространства в виде снижения отдачи региональных факторов производства; присутствие в регионах только поддерживающих производство инвестиций; сдерживание доли оплаты труда производственного персонала в создаваемой добавленной стоимости; усиление расслоения общества по доходам и расходам. Нематериальные – неверие в национальную ориентированность действий властей и соотечественников – крупных собственников, отрицание заинтересованности федеральной власти в развитии периферийных территорий, потеря нравственных ориентиров.

Для регионов экстерриториальность капитала – явление более разрушающее и менее управляемое, чем для страны в целом, поскольку региональная власть в большинстве случаев не влияет на процесс движения капитала. Внутривосточные и межвосточные его переливы являются проблемой и для развитых стран (о ее важности для современной Германии см. [5, с. 86]), но они стимулируют их правительства к правовой работе в этом направлении. Федеральное правительство России, работая на этом поле, игнорирует проблемы правового регулирования собственности и проводит политику одновременной централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Параллельное постоянное перемещение на этом фоне налоговых баз сырьевых корпораций в столицу не является для него актуальным.

Эти аспекты федеральной политики на фоне концентрации корпоративного капитала в Москве хорошо иллюстрируются ситуацией в Томской области [6, с. 11]. Там отслежено влияние на состояние регионального бюджета трех факторов: централизации бюджетных доходов федеральным правительством, налоговой и трансфертной оптимизаций. Доля доходов Томской области в федеральном бюджете возросла в 2003 г. по сравнению с 1998 г. в 2 раза – с 30 до 60%. Одновременно формировалась тенденция снижения доходов области от нефтегазовой отрасли. По нефти в 2003 г. в региональный бюджет зачислено 20% суммы от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), в 2004 г. – 14,4%, в 2005 г. планируется 5%. По добываемому газу НДПИ с 1 января 2004 г. полностью перечисляется в федеральный бюджет. Интенсивная централизация налогов совпала с переходом на налоговый учет в Москве в течение полугодия (июль 2002 – январь 2003 гг.) двух крупнейших налогоплательщиков области: ОАО Томскнефть ВНК (подразделение НК ЮКОС, до 90% добычи на территории области) и ОАО Востокгазпром (подразделение РАО Газпром).

Анализ последствий комплексного воздействия на доходы консолидированного бюджета Мурманской области четырех факторов – процесса консолидации собственности корпораций и сопровождающей его реструктуризации организационных структур, налоговой оптимизации, трансфертной оптимизации, централизации бюджетных доходов федеральным правительством – показал следующее. К 2000 г. Мурманская область имела шанс сформировать сбалансированный бюджет. Однако к этому моменту начали действовать системы корпоративного налогового и трансфертного планирования, обеспечившие вывод значительной части финансовых потоков корпораций за пределы области. Федеральные налоговые новации также способствовали падению доходов области, в итоге она окончательно утвердилась в роли реципиента федерального бюджета. Областной бюджет и большинство местных бюджетов области оказались планово дефицитными. Так, если в 2000 г. [7, с. 15] доля платежей Кольской ГМК (РАО Норильский Никель) в консолидированном бюджете области составляла 23,62%, то после реструктуризации, к концу 2003 г., она сократилась почти в 2 раза, до 11,48%; Ковдорского ГОК – в 4 раза (соответственно 4,85 и 1,52%), ОЛКОНа – на 40% (1,96% и 1,12%). Кольская ГМК, входящая в состав группы Интеррос – Норильский никель, к 2000 г. превратилась в частную корпорацию: государство, владеющее всего семью акциями, не могло противодействовать тому, что двойное снижение налоговых баз по Мурманской области в 2003 г. сопровождалось пятикратным ростом чистой прибыли РАО Норильский Никель. Согласно отчетам Норникеля, нетто-прибыль, рассчитанная по российским стандартам учета, в этом году превысила результаты 2002 г. в 5 раз и составила 32,1 млрд. руб. по сравнению с 6,4 [8].

Ситуации в Томской и Мурманской областях универсальны – с небольшими отклонениями они наблюдаются по всей стране.

Актуальные инструменты снижения региональных обязательств корпораций. Рассмотрим два инструмента, активно и на вполне законных основаниях используемых корпорациями, – трансфертные цены и субвенционные схемы. Отсутствие правил их регулирования свидетельствует о качестве государственного воздействия на пространственную ориентацию потоков национального капитала.

Трансфертные цены – значимый элемент экономической политики корпораций, применяемый в планировании, контроле и внутрикорпоративном распределении ресурсов и прибыли. Их способность изменять пространственную ориентацию финансовых потоков высока. Как инструмент планирования, они регулируют внутрихозяйственные связи, выполняя специфические, не характерные для обычного ценообразования задачи: распределение и перераспределение прибыли между материнской и дочерними компаниями; минимизацию таможенных и налоговых платежей в глобальном масштабе; минимизацию политических и экономических рисков; распределение рынков сбыта и сфер влияния ме-

жду зарубежными подразделениями; завоевание позиций на новых рынках; вывод прибыли дочерних компаний, находящихся в странах, где введены запреты или ограничения на ее перевод; намеренное снижение прибыли, получаемой отдельными дочерними компаниями.

Принципы построения базовых схем просты, но комплексная оптимизация бизнеса может быть сложным проектом. В случае экспорта товаров желание избежать рисков деприватизации (что актуально для России) вызывает к реализации комбинированные схемы, включающие помимо трансфертных цен иные инструменты, позволяющие максимально занижать официально регистрируемые суммы сделок и в авансовом порядке покрывать возможный ущерб от потери собственности. При этом следует обратить внимание на мировую практику, которая свидетельствует, что желание избежать рисков потери капитала и собственности оценивается корпорациями выше выигрышей льготных налоговых режимов. Этим объясняется концентрация основной доли инвестиций ТНК в развитой и стабильной Западной Европе, несмотря на ее высокое налоговое бремя по сравнению с развивающимися странами. В связи с этим целесообразно оценить эффективность однозначной ставки на снижение налогового бремени в России в контексте широкого комплекса последствий.

Трансфертные цены в России активно используются для манипулирования финансовым состоянием дочерних структур. Механизм заключается в установлении заведомо высоких цен на экспортируемую материнской компанией продукцию при занижении цен на продукцию дочерних структур до уровней, близких к себестоимости, преследуя цель перераспределения прибыли в пользу первой. Ту же цель преследуют завышенные цены на услуги материнской компании (административные, управленческие, технические, образовательные), на патенты, лицензии, ноу-хау, кредиты своим оффшорам. Налоговая привязка к регионам только дочерних структур (при регистрации материнских в Москве или во внутренних оффшорах²) делает трансфертные манипуляции очень болезненными для региональных бюджетов. Трансфертное ценообразование, как и налоговая оптимизация, относится к сугубо конфиденциальной информации корпораций, их механизмы и размеры потерь бюджетов выявляются как разрозненные факты в ходе проверок органов государственного финансового контроля.

Минфин России и Счетная палата подтверждают взаимосвязь реструктуризаций крупного бизнеса и оптимизаций трансфертного ценообразования для занижения налоговых платежей – последняя используется и в отсутствие реструктуризаций, но всегда их сопровождает. Основой механизма являются трансфертные цены между аффилированными и взаимозависимыми компаниями. Необходимы поправки в ст. 20 и 40 Налогового кодекса и уточнение перечня лиц, которые признаются по формальным признакам во внесудебном порядке взаимозависимыми лицами. Список зависимых компаний нуждается в расширении, прежде всего, за счет следующих случаев взаимозависимости: если две компании управляются одними и теми же лицами или имеют один и тот же состав акционеров; если два лица являются участниками одного и того же товарищества; если компании связаны отношениями доверительного управления. Такие компании должны иметь расчеты по ценам сделок и проводить маркетинговые исследования. Меры будут неполными в отсутствие нормативного определения сути легальных и нелегальных схем оптимизации налогов.

Региональные власти сами способствовали созданию новой налоговой лазейки, связанной с использованием субвенционных схем [10]. Суть ее в том, что корпорация полностью

² Несмотря на официальную отмену в России внутренних оффшоров, де-факто они существуют за счет предоставления регионами льгот по налогам своей компетенции. Так, по заявлению начальника Федеральной службы по экономическим и налоговым преступлениям МВД ген.-лейт. С. Веревкина-Рахальского, деятельность внутренних оффшоров в 2003 г. прекращена, льгот осталось на 2 млрд. руб., они находятся под контролем Минфина [9].

платит налоги, но затем по соглашению между ней и администрацией региона последняя возвращает компании до 80% уплаченных в бюджет налогов. Стороны легко обходили требование Бюджетного кодекса (ст. 80) об обмене инвестиций на долю в компании: в договоре инвестиции назывались субвенциями (безвозмездный финансовый трансферт). Схема наносит урон бюджетам регионов, в котором работает корпорация, но в правовом отношении легальна. Например, в июле 2004 г. нефтяная компания ТНК-ВР договорилась о такой схеме с Тюменской областью: региональные субвенции для Уватского проекта должны составить около 200 млн. долл. в течение 20 лет (около 10% необходимых инвестиций). Механизм региональной поддержки предполагал быть следующим: область будет возвращать ТНК-ВР часть налога на прибыль (4% прибыли), которую корпорация обязуется использовать на освоение месторождений. Есть сведения, что подобными схемами пользовался Лукойл в 2002-2003 гг. в Пермской области и Республике Коми.

Шок федеральной бюджетной политики имел форму сжатия налогово-бюджетной компетенции регионов, его испытали все регионы. Федеральная финансовая политика 1999-2001 гг., нацеленная на пересмотр соотношения налоговых доходов федерального центра и регионов, была оценена последними как официальное признание федеральным правительством своей неспособности грамотно формировать и контролировать финансовые потоки страны и, вместе с тем, как посягательство на сложившийся паритет доходов.

Период обозначен значительными изменениями в налоговой и бюджетной нормативных базах, сопутствовавшими введению Налогового кодекса (1 части - с 1 января 1999 г., 2 части - с 1 января 2001 г.), Бюджетного кодекса (с 1 января 2000 г.). Это также был период реализации плана-графика Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, рассчитанного на 1999-2001 гг. Наиболее значимыми стали следующие изменения: переход к полному зачислению НДС в федеральный бюджет, снижение ставки налога на прибыль с 35 до 24% и ставки налога на пользователей автомобильных дорог с 1,5 до 1% с последующей отменой налога, отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, отмена прогрессии в ставке налога на доходы физических лиц.

Доля налоговых доходов регионов в консолидированном бюджете России в течение 1999-2001 гг. снижалась темпом 5-6% в год [11, с. 83]. В результате возросла неупорядоченность доходных и расходных полномочий регионального и местного уровней власти. Процесс централизации налоговых доходов сопровождался параллельным ростом объемов федеральной финансовой помощи регионам.

Сложность ситуации для сырьевых регионов заключалась в совпадении во времени двух однонаправленных процессов: миграции налоговых баз сырьевых корпораций за пределы материнских регионов и изъятия части налоговых доходов в федеральный бюджет. Налоговая централизация болезненна для регионов, но она имеет под собой концептуальную основу и теряет остроту под влиянием расширяющихся федеральных трансфертов, пересмотра функций и способности сторон в основном слышать претензии и доводы друг друга. Способность же региональной власти контролировать последствия экстерриториальных вызовов корпораций изменялась во времени и на сегодня минимальна.

Адаптация к финансовым шокам региональной политики доходов [11]. Оценка влияния шоков обоих видов на регион возможно по изменению параметров регионального бюджетного пространства. Общим итогом стал переход северных регионов европейской части России с высоких на средние для страны цифры бюджетной обеспеченности.

В анализе сделаем опору на Мурманскую область. Уход ряда налогов на федеральный уровень привел к снижению собственных налогов консолидированного бюджета области и, как следствие, к росту его дефицитности. Выбывшие собственные доходы компенсировались возросшими федеральными трансфертами областному бюджету, они достигали

четверти доходов областного бюджета. Вместе с тем, качество каналов помощи изменилось. Гарантированное предоставление в виде трансфертов ФФПР, закрепленное федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, заменено дотациями и субвенциями, требующими лоббирования в коридорах федеральной власти.

Отметим, что федеральные трансферты не вызвали усиление финансовой помощи областного бюджета местным. Более того, за четырехлетний период (1999-2002 гг.) они сжались. Внутренние пропорции консолидированного бюджета области быстро, уже в 2000 г., изменились. Темпы наращивания доходов областного бюджета были в 1,4 раза выше темпов, показанных местными бюджетами, благодаря чему доля местных бюджетов в консолидированном бюджетном потоке резко сократилась и по доходам, и по расходам. Навес из доходов, который суммарно имели местные бюджеты в 1999 г. и даже в 2001 г., в 2002 г. сменился выровненными доходными и расходными позициями обоих бюджетных уровней. Способность областного бюджета к балансированию резко снизилась, т.к. его дефицит вырос в 40 раз (от -0,23% до -8,15% к расходам).

Недоимки по налоговым платежам всегда были весомой причиной невыполнения бюджетных назначений. К 1999 г. большинство ведущих предприятий погасило задолженность в областной бюджет или значительно снизило объемы недоимок. Вместе с тем, по ряду ведущих предприятий недоимки быстро росли, т.е. созревала предпосылка реструктуризации задолженностей перед бюджетами.

Реструктуризация кредиторской задолженности предприятий перед бюджетами всех уровней началась в 2000 г. в отношении 4 организаций с общей задолженностью в 302 млн. руб., затем было принято 86 решений на сумму 361 млн. руб. В течение 2000 г. крупные предприятия как снижали бюджетные недоимки, так и вновь наращивали их. По 6 крупнейшим должникам было принято новое решение о реструктуризации имевшейся или вновь возникшей задолженности на общую сумму 1358 млн. руб. Продолжение реструктуризации в 2001 г. привело к принятию 127 решений на общую сумму 1891 млн. руб., однако общая сумма недоимки к 1 января 2002 г. снизилась всего до 1560 млн. руб.

Анализ хода реструктуризации убеждает в том, что экстерриториальная политики управляющих структур корпораций естественным образом включала в себя игнорирование бюджетных обязательств перед территориями дислокации производств на уровне планирования трансферта корпоративных финансовых потоков. Однако тот факт, что недоимка по региональным и местным налогам в ее составе была невелика (16,8%), и основная ее часть приходилась на НДС (32,9%) и налог на прибыль (24,9%), говорит о способности региональной власти вести с корпорациями политический торг.

Финансовое положение муниципалитетов [11]. Для местных бюджетов области весь период 1999-2002 гг. был чрезвычайно сложным. С профицитными и сбалансированными бюджетами в него вошли 6 муниципалитетов из 12, завершили с этими результатами только 3, при этом ни один из них не оставался в этом качестве весь четырехлетний период. Это несомненное свидетельство острейшего кризиса муниципальных финансов.

Высокий уровень дефицитов местных бюджетов во времени не привязан к определенным муниципалитетам. Доходы бюджетов подавляющего числа муниципалитетов (9 из 12) и в 1999, и в 2002 гг. более чем наполовину формировались собственными доходами, но у сложившейся группы депрессивных муниципалитетов (Кольский, Ловозерский, Терский районы) этот показатель не превышал порога в 50%, более того, положение Кольского района ухудшилось.

Изменение региональной политики расходов [11]. В 1999-2001 гг. муниципалитеты снижали бюджетную поддержку ЖКХ, но у большинства муниципалитетов выросла доля расходов на образование. Относительно лучше они стали финансировать социальную поли-

тику, промышленность, энергетику и строительство, наибольший прирост пришелся на целевые бюджетные фонды.

Если исходить из того, что преимущественное финансирование (как по объему, так и по динамике) получают приоритетные функции, то такими в этот период в бюджете правительства области мы должны назвать следующие: дополнительное финансирование местного самоуправления в виде прямой помощи и бюджетных ссуд, финансирование здравоохранения и физической культуры, областных органов власти. Отметим, что наибольший рост (в 2,5 раза за период) был обеспечен содержанию собственно структур областной власти. Рост остальных расходов лишь в некоторой степени компенсировал инфляционные потери.

Муниципальное выравнивание и поиск бюджетного равновесия [11]. Несбалансированность возложенных на муниципалитеты финансовых обязательств и реальных возможностей по их выполнению сохранялась весь период 1999-2002 гг. Ситуацию усугубляла концентрация в вышестоящих бюджетах легко собираемых налогов, использование неденежных форм расчетов, низкий уровень доходности муниципальной собственности. Отмечено зачисление части чистой прибыли муниципальных унитарных предприятий в доходы местных бюджетов (очевидно обращение к этому источнику средств как к легко доступному для изъятий при соответствующем административном давлении). Естественными и повсеместными итогами, к которым приводил недостаток средств, являлось недофинансирование расходов по сравнению с годовыми назначениями и финансирование части расходов на уровне ниже среднего по области.

Возвращаясь к вопросу о делении регионального бюджетного потока между областной и местными властями, мы не можем не обратить внимание на факты, которые предоставляет статистика участия областного бюджета в финансировании расходов муниципалитетов (табл.). Она свидетельствует, что его реципиентами являлись бюджеты всех муниципалитетов. Такая ситуация возможна лишь в случае, когда имеет место сверхцентрализация доходов, носящая выраженный принудительный характер и уже на этапе планирования формирующая фундамент будущей финансовой зависимости муниципалитетов от областной власти.

Выше отмечалась закрепляющаяся тенденция к централизации доходов на обоих вышестоящих, по отношению к местному, уровнях управления. Для областной власти - это инструмент работы с возможными финансовыми шоками, для местной власти - это ситуация снижения ее способности финансировать нужды местных сообществ. Слабость гражданского общества также можно рассматривать как источник сложившейся ситуации. Вместе с тем, в ней сложно не увидеть неизживаемое стремление любой бюрократии, в данном случае - региональной - сохранять иерархический стиль взаимоотношений с местной властью. Законодательное разведение этих уровней власти не состоялось, и оно поощряется федеральным законодательством. В итоге ситуация направлена на искусственный рост дефицитов местных бюджетов.

Таблица

**Зависимость местных бюджетов Мурманской области от помощи областного бюджета
(в % к их доходам)**

Муниципалитеты	1999	2000	2001	2002
сверхвысокая зависимость (51% и более)				
Терский район	86.2	89.5	87.9	87.2
Ловозерский район	77.7	77.9	68.8	63.4
г. Апатиты	58.8	58.9	52.3	47.4
г. Полярные Зори	58.5	51.9	х	х
высокая зависимость (11-50%)				
г. Оленегорск	41.3	37.1	28.2	39.1
г. Кировск	39.4	26.1	36.5	26.1

Муниципалитеты	1999	2000	2001	2002
г. Кандалакша	37.7	33.9	36.1	37.6
Печенгский район	37.3	32.8	43.2	19.5
Ковдорский район	35.5	34.7	31.2	36.7
г. Полярные Зори	х	х	32.9	33.0
Кольский район	26.5	46.6	38.4	58.3
г. Мончегорск	23.1	28.4	32.3	33.2
г. Мурманск	20.9	х	10.9	17.9
низкая зависимость (1-10%)				
г. Мурманск	х	8.0	х	х

Рассмотрение зависимости местных бюджетов от областной помощи не выявило совершенствования принципов подхода к муниципальному выравниванию. Его суть - изъятие доходов у муниципалитетов в пользу областного бюджета при помощи нормативов отчислений от регулирующих налогов в период формирования параметров областного бюджета. Параметры завышены не менее чем на 25-30%. Областной бюджет превращен в своеобразную кассу, созданную в принудительном порядке и выделяющую помощь муниципалитетам не за счет богатых муниципалитетов-доноров, а за счет их собственных средств, изъятых на этапе планирования. Плановый характер возникновения зависимости муниципалитетов подтверждает и то, что преобладала помощь, сформированная в рамках закона «Об областном бюджете» (94-99% общей суммы). Если ориентироваться на отмеченный уровень завышения нормативов отчислений от регулирующих налогов, то при отказе от него, т.е. при соответствующем снижении изъятий, группа сверхзависимых муниципалитетов в системе помощи вообще не будет представлена, а пять муниципалитетов будут иметь шанс переместиться в группу региональных доноров.

Межбюджетным отношениям в регионе, отданным законом на откуп раскладу сил в регионах, сложно было не принять подобную форму - форму скрытой управленческой зависимости местной власти от региональной через механизм финансовой зависимости в условиях, когда консолидированную ответственность по региональному бюджетному потоку региональные власти берут на себя. Этому, прежде всего, способствует отсутствие законодательного регулирования вопросов консолидации финансовых ресурсов на уровне региона: ни одной из властей как по вертикали, так и по горизонтали, федеральным законом не вменено в обязанность планировать, утверждать, анализировать консолидированный бюджет и нести ответственность за качество этих работ. Решения о размерах трансфертов из областного бюджета местным бюджетам ежегодно принимаются областью в процессе длительных переговоров и согласований с главами местных администраций. Причем, как регулирующие налоги, так и непосредственно дотации из регионального бюджета играют одинаковую роль - роль финансовой помощи.

Выводы. Хозяйственная система России создает условия для финансовых выигрышей субъектов глобального рынка, не имеющих отношения к развитию ее экономики. Важной движущей силой трансформаций бюджетного пространства стало движение капитала. Очевидно, что региональные издержки экстерриториальности, которые неизбежно сопровождают выход капитала на глобальный рынок, серьезно усугубляются отсутствием национальной политики, включающей усиление роли государства в упорядочении движения отечественного капитала. Она должна иметь в своей основе инструменты, позволяющие сбалансировать интересы государства и корпораций. Государству следует решиться на следующие политико-экономические меры: концентрацию максимально возможной доли ресурсной ренты, постоянный контроль процесса рентообразования, увеличение значения ренты в становлении инновационной экономики. Можно рекомендовать формировать госзаказ академическим правовым и экономическим институтам по постоянному мониторингу инструментов превращения отечественного капитала в экстерриториально ориентированный с предложениями по выправлению соответствующих норм права; поощрять этические

нормы разрешения конфликтов; ввести норму прецедента в хозяйственное, налоговое право, способную обеспечить более быстрые реакции закона на появление новых схем вывоза капитала по сравнению с обычной процедурой принятия поправок в закон.

Последствия воздействия на регион финансовых шоков, рассмотренных на примере Мурманской области, в очередной раз подтвердили приверженность региональных систем управления поиску решений в границах привычного бюрократического поля. Типы принятых решений в поиске бюджетного равновесия подтверждают это с очевидностью: завышенная централизация ресурсов области в областном бюджете, рост финансирования содержания областного правительства при росте дефицитов бюджетов, отсутствие формализованных правил решения финансовых вопросов. Мы должны признать временный характер бюджетного равновесия, достигаемого с помощью рассмотренных инструментов. Период действия равновесного состояния ограничен годом, каждый следующий финансовый год требует расчета новых параметров системы. Оба вида шоков не способствуют выходу за пределы годового цикла планирования. Вместе с тем, рутина³ характера решений остается постоянной и стабильно направленной на вписывание органов местного самоуправления в вертикаль региональной власти, несмотря на отсутствие нормы этой вертикали в российском законодательстве.

Существенное снижение финансового ресурса региональной власти, осуществляемое государством и корпорациями, ограничивало ее маневр. Однако ограничение не привело к ожидаемой от региональной власти федеральным правительством опоры на местные сообщества. Вызывает скепсис способность региональной власти уйти от ценностей и выигравшей иерархического выстраивания уровней управления при любой степени ограниченности ресурсов и декларирования принципов субсидиарности. Иллюзия некоторой инъекции элементов федерализма в ее работу при ближайшем рассмотрении рассеивается. Выявленная плановость действий корпоративных и властных игроков на поле принятия финансовых решений говорит о предпочтении властью работы без опоры на региональное гражданское сообщество.

Можем прогнозировать последствия продолжающегося оттока финансовых ресурсов с регионального пространства и приверженности региональной власти иерархическим взаимоотношениям. Отсутствие достаточных финансовых ресурсов на низовом уровне управления, полученных на этапе их первичного распределения, при громадной территории страны и составляющих ее субъектов федерации, коррупция, бюрократизм, удаленность центров власти приведут к еще большему забвению интересов конкретных людей, живущих на периферии в самом широком смысле этого слова. В связи с этим, при планировании параметров пространственного равновесия следует выдерживать три первичных базовых принципа: интересы местного самоуправления должны быть выдержаны еще на этапе формирования налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов (1); корпоративные и иные финансовые потоки непременно должны быть развернуты в сторону местных сообществ с целью их развития (2); в современных условиях, когда бюрократические решения идут по рутинной вертикали, проблема информационной и финансовой прозрачности региональной и местной власти должна решаться в первоочередном порядке (3).

Литература

1. Губанов С. Сырьевой рост против технологического развития (макроэкономические итоги 2003 года) // Экономист. 2004. № 5.
2. Российский статистический ежегодник 2002: Стат.сб. М.: Госкомстат России, 2002.
3. Паппэ Я. Российский крупный бизнес как экономический феномен: особенности становления и современного этапа развития // Проблемы прогнозирования. 2002. № 1.

³ Используется одно из ключевых понятий институциональной теории - рутина – как действие, ставшее привычным и, вместе с тем, обладающее способностью создавать возможности для будущих действий и даже формировать их.

4. Пачина Т. М., Почивалова Г. П. Экстерриториальность капитала сырьевых корпораций: региональный аспект // Проблемы прогнозирования, 2005. – № 5.
5. Западноевропейские страны: особенности социально-экономических моделей / Под ред. В.П. Гутник. М: Наука, 2002.
6. Ложникова А. Вопросы инвестиционного финансирования (на примере Томской области) // Экономист. 2004. № 4.
7. Кром Е. Бегущие капиталы // Эксперт – Северо-Запад, 2003. № 44 (153).
8. Vedomosti-M., 2003-11-17 [Электронный ресурс]: электронная газета / 2003. [http:// NEWS ru.com](http://NEWS.ru.com).
9. МВД предлагает изменить законодательство для борьбы с лжеэкспортом [Электронный ресурс]: экспертный канал / 2004. <http://www.opec.ru/news>.
10. Счетная палата открыла новую схему минимизации налогообложения [Электронный ресурс]: экспертный канал / 2004. <http://www.opec.ru/news>.
11. Пачина Т., Гришин В. А. Региональное бюджетное пространство и финансовый контроль: проблемы институционального упорядочивания. – Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН. - 2004. – 185 с.