

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

Всероссийский научно-аналитический журнал

2009. № 2.

Журнал зарегистрирован Федеральной службой в сфере связи и массовых коммуникаций 7 ноября 2008 г.

Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-34072

Учредитель: Фонд «Экономика»

Издатель: Редакция журнала «Финансовая экономика»

Редакционный совет:

Прокофьев С. Е., д.э.н., профессор (председатель)

Давтян М. А., д. э. н., профессор

Заславская Т. И., академик РАН

Мазин Г.И., к.э.н., заслуженный экономист РФ

Махортов Ю.А., д.э.н., профессор

Мацкуляк И. Д., д.э.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ

Мурычев А. В., д. э. н.

Поляк Г. Б., д.э.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ

Главный редактор: И. Д. Мацкуляк

Редакционная коллегия:

Владимирова М. П.,

Куликов А. Г.,

Любимцев Ю. И.,

Письменная Н. Е.,

Скворцова З. И.,

Чванов Р. А.

Адрес редакции:

Россия, 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84, стр. 1, к. 2236

Тел./факс (495) 436-94-18.

E-mail: finec@ur.rags.ru

Индекс в каталоге агентства «Роспечать»

«Газеты и журналы» - 45931

© Редакция журнала «Финансовая экономика», 2009.

С о д е р ж а н и е

I. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Исаев Э. А.

Модернизация конфигурации региональных финансов.....4

Олейник О. П.

О развитии жилищного хозяйства крупных городов.....24

II. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Садыков Т. Г.

Оценка состояния и проблемы совершенствования межбюджетных отношений в Республике Башкортостан43

III. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

Цурелин А. В.

О финансовой поддержке государством малого бизнеса.....63

Капырин Д. А.

Опыт развития бюджетного процесса в строительстве.....81

Нагдалиев Н. З.

Бюджетирование - основа антикризисного планирования предприятия-банкрота94

Богатырев Р. А.

Взаимосвязь налогообложения и деятельности предприятий 104

Аннотации к статьям номера (на английском языке) 114

Льготная подписка на журнал «Финансовая экономика» - II полугодие 2009 116

I. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Э. А. Исаев, кандидат экономических наук,
заместитель председателя правительства,
министр финансов Чеченской Республики

Модернизация конфигурации региональных финансов

Региональные финансы в наиболее абстрактном отображении выступают как некая «монолитная», единая категория. Такое представление имеет под собой реальные основания в том смысле, что региональные финансы в целом отделены от другой «монолитной» категории – «*федерального бюджета*». В «монолитности» региональных финансов заключено как их качественное отличие от федерального бюджета, их особое положение в бюджетной системе и в целом в финансовой системе страны, так и их общее количественное выражение.

Рассматривая региональные финансы как консолидированную категорию, возникает возможность определять их *общий потенциал*, его динамику. Это требует значительной аналитической работы и соответствующего статистического материала. Обобщенным инструментом мог бы стать консолидированный баланс финансовых ресурсов всех регионов, который в настоящее время ни одним ведомством в стране не составляется. При этом следует отличать его от баланса финансовых ресурсов территории Российской Федерации, который формируется Министерством экономического развития РФ. Новой редакцией Бюджетного кодекса РФ, вступившей в действие с января 2008 г., предусмотрено составление сводного финансового баланса страны.

Сводный финансовый баланс Российской Федерации – документ, характеризующий объем и использование финансовых ресурсов (валового национального располагаемого дохода) и секторов экономики. Он составляется в целях оценки объемов и финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития России и проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и среднесрочный плановый период, а также влияния федеральной политики в области экономического развития

на показатели указанного прогноза.

Порядок разработки свободного финансового баланса Российской Федерации определяется Правительством страны.

Общее понятие «региональные финансы», если его отождествлять на данной ступени анализа с терминами «территориальные финансы» и «финансы регионов», позволяет поставить ряд вопросов, ответы на которые развивают его содержание. Прежде всего, необходимо, в принципе рассмотреть вопрос о *внешней конфигурации и внутренней конфигурации региональных финансов*¹.

Внешняя конфигурация региональных финансов – это «внешнее очертание» по отношению к другим звеньям финансовой системы страны, рассматриваемой в широком смысле слова, т. е. включая денежно-кредитные отношения.

В соответствии с общим смысловым понятием «внешней конфигурации», региональные финансы качественно (содержательно) и количественно отличаются от *нерегionalных финансов*, т.е. финансов *федерального уровня*, прежде всего от федерального бюджета и государственных федеральных внебюджетных фондов. Теоретически и на практике должна решаться *проблема пропорциональности между региональными финансами и федеральными финансами*, которая в существенном смысле сводится к вопросу о *централизации и децентрализации* финансовых, прежде всего бюджетных, ресурсов.

Возникает вопрос о регулирующем субъекте (субъектах) региональных финансов. При рассмотрении *внешней конфигурации* таким внешним регулирующим субъектом региональных финансов является *федеральный центр*,

¹ **Конфигурация** (поз. - лат. configurato - придание формы, расположение): 1) внешнее очертание; внешний вид, очертание; 2) взаимное расположение каких-либо объектов, например, характерные взаимные положения планет, Луны и др. тел Солнечной системы относительно Земли и Солнца; различают верхние и нижние соединения планет, восточную и западную элонгации, противостояние планет, восточную и западную квадратуры; 3) совокупность самостоятельных элементов (блоков), составляющих компьютер: процессор, оперативная память (RAM), жесткий диск (винчестер), материнская плата, видеокарта, модем, корпус, монитор, мышь, клавиатура и др.; различают внутреннюю конфигурацию (элементы, заключенные в системном блоке) и внешнюю конфигурацию (элементы, подключенные к системному блоку). // Новейший словарь иностранных слов и выражений. – М.: Современный литератор, 2007. С. 431.

конкретно институты, регулирующие федеральный бюджет и другие финансовые фонды (ресурсы) федерального значения (и уровня). Например, Пенсионный фонд РФ, Банк России; федеральные ведомства, регулирующие финансы коммерческих организаций - государственное ведомство, регулирующее тарифы естественных монополий, коммунальных платежей в субъектах федерации. Верхним уровнем и институтом, определяющим внешнюю конфигурацию региональных финансов выступает Правительство РФ.

В то же время, исследования В. Лексина показали, что сами субъекты федерации – республики, края, области, автономные округа – оказывают в наше время слабое, или, по крайней мере, ограниченное влияние на внешнюю и внутреннюю конфигурацию региональных финансов. Субъекты федерации часто используют право законодательной инициативы (в Государственную Думу от субъектов России ежегодно поступает 25-30% законопроектов от общего их числа), но до стадии принятого федерального закона по вышеуказанным и иным причинам доходят лишь *единицы*. По данным Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», за 1995-2005 гг. субъектами федерации было внесено в Государственную Думу 3305 законопроектов, из которых стало законами 110, т.е. около 3% (в 2005-2007 гг. – 3,5%). К тому же внесенные субъектами федерации и даже принятые для рассмотрения Государственной Думы законопроекты в ходе неоднократных направлений на отзывы. (в т.ч. в другие субъекты России и в Правительство РФ) и трехкратных чтений с внесением поправок (нерегулируемых авторами исходной законодательной инициативы) начинают сильно отличаться и по содержанию, и по форме от того, что первоначально предлагали субъекты федерации. Все это снижает и без того незначительные результаты прямого участия субъектов России в формировании федерального законодательства с использованием института законодательной инициативы¹.

Действующая законодательная практика глушит законодательную

¹ См.: Лексин В. Практика и возможности участия субъектов РФ в принятии общегосударственных решений. // Федерализм. 2008. № 1. С. 7.

инициативу субъектов федерации на уровне федеративных отношений. Федерализм реализуется «сверху», что относится и к федеративным финансовым отношениям. Внешняя конфигурация региональных финансов в основном инициируется «сверху», что не всегда способствует развитию инициативы и повышению ответственности регионов в обеспечении активизации *факторов их саморазвития*. Более того, федеральный центр иногда шел на подавление интересов регионов, как это было в 2001-2003 годах в процессе демонтажа структур федерального и территориальных дорожных фондов, несмотря на резко отрицательное отношение субъектов федерации к этим «новациям», осуществленным в соответствии с так называемой «программой Г. Грефа».

Тем не менее, субъекты федерации, а в перспективе и крупные макро регионы, образованные федеральными округами, оказывают и будут оказывать все большее воздействие на внешнюю конфигурацию региональных финансов, прежде всего на пропорции между уровнями бюджетной системы, а также на другие внешние «очертания», если они проявляют активность в своей деятельности. Например, появление «регионов-доноров» можно отнести как к внешней, так и внутренней конфигурации. Следует признать при этом, что регионы-доноры формируются не только в силу имеющихся монопольных сырьевых ресурсов (Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО), но и за счет активной инвестиционно-инновационной деятельности, отстаивания своих интересов, особенно в годы массовой приватизации, которая в существенной степени разрушила производственный и социальный потенциал многих субъектов федерации. И лишь некоторые из числа последних, прежде всего, Москва, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Республика Башкортостан и ряд др. проявили политическую и экономическую дальновзоркость. Они в заметной мере сохранили в государственной собственности субъекта федерации значительные земельные, природные, промышленные ресурсы и тем самым определили своего рода особый блок регионов, «выпуклость» во внешней конфигурации региональных финансов.

Внутренняя конфигурация региональных финансов означает их внутреннее строение и систему звеньев и соответственно денежных (финансовых) фондов и инструментов, территориально функционирующих в *ограниченном пространстве федеральных округов (макрорегионы)*, экономическом пространстве республик, краев, областей, автономных округов. В территориально определенном экономическом, финансовом, правовом пространстве конкретного региона функционирует и воспроизводится региональная экономика. В её составе функционирует совокупность финансовых отношений, охватывающая предприятия и организация различных форм собственности, как государственной, муниципальной, так и негосударственной (частной, акционерной, смешанной, российской, иностранной, совместной, семейной и др.). Последние образуют на данной территории ряд секторов, рассматривающихся согласно методологии системы национальных счетов (СНС) с учетом применения её к региональной специфике.

Представляется, что внешняя и внутренняя конфигурации региональных финансов взаимно пересекаются и взаимодействуют. Этот момент отмечен Ю. И. Любимцевым, обосновавшим необходимость их конфигурации как целостной системы в масштабе страны. В силу целостности эта единая система межбюджетных отношений, являясь внешней по отношению к отдельному региону (субъекту федерации), оказывает формирующее воздействие на внутреннюю конфигурацию бюджетной системы отдельного субъекта страны. «Наличие большой совокупности субъектов межбюджетных отношений определяет необходимость установления бюджетных взаимосвязей федерального бюджета не только с каждым отдельным бюджетом субъекта федерации, но и с их совокупностью, которая должна приобрести свойства системы, поддающейся именно системному регулированию сверху»¹. Проявление финансов субъектов федерации (включая бюджеты) в *единой системе*, в том числе при системном (по единой формуле) распределении

¹ Любимцев Ю.И. Приоритеты совершенствования межбюджетных отношений. // Экономист. 2000. № 6. С. 22.

федеральных трансфертов, когда возникает системная взаимозависимость субъектов России друг от друга при распределении ограниченного Федерального фонда финансовой поддержки субъектов федерации, означает, что факторы и институты, определяющие внешнюю конфигурацию региональных финансов, воздействует и на внутреннюю конфигурацию региональных финансов (в данном случае, консолидированных бюджетов регионов).

В формировании внешней и внутренней конфигурации региональных финансов объективизирующим фактором является региональная экономика, включающая в себя финансовые потоки и кругообороты и функционирующая посредством формирования и взаимодействия звеньев финансовой системы страны и финансовой системы региона (как субъекта федерации, так и макрорегиона – федерального округа). В связи с этим очень важна научно-методологическая трактовка самого понятия «экономика региона».

В некоторых научных источниках экономика региона трактуется как часть народнохозяйственного комплекса страны. В таком качестве она отражает природу целого, определяемую системой производительных сил и производственных отношений. Через это проявляется подчиненность регионов по отношению к хозяйству всей страны. «Регион является относительно самостоятельной частью народнохозяйственного комплекса. Это предопределяет относительно экономическую обособленность территориальных производственных процессов и специфические черты развития. Поэтому каждый регион представляет собой единство общих и особенных черт, обладает сторонами, указывающими на сходство его с другими регионами, и имеет черты, отличающие его от них. В пределах региона осуществляется относительно завершённый цикл воспроизводства, который создает условия для комплексного развития территориальной экономики»¹.

Конечно, следует признать необходимость и желательность комплексного развития экономики региона и соответственно системного формирова-

¹ Антонюк В.С. Региональная экономика в системе рыночных отношений. // Экономика региона: от антикризисного к устойчивому развитию. Отв. ред. В.И. Кушлин. – М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 77-78.

ния и развития финансов региона. Вместе с тем, нельзя не считаться с реальностями, существенной чертой из которых является то, что в Российской Федерации единый народнохозяйственный комплекс уже не существует, он был разрушен, во-первых, разрывом производственно-технологических связей между бывшими союзными республиками и, во-вторых, процессами массовой приватизации.

Поэтому, нет оснований говорить, о едином народнохозяйственном комплексе и в этом аспекте трактовать экономику региона, как его часть. Конечно, чтобы экономика каждого из 83 (после укрупнения в 2004-2007 гг.) субъектов федерации обладала относительно обособленным и завершенным циклом воспроизводства, единством кругооборота и оборота регионального капитала и финансовых ресурсов. Однако в действительности такого положения и состояния экономики регионов не имеется, как и общего кругооборота капитала региона. Некоторые тенденции в этом отношении желательны, но в условиях многообразия форм собственности и разделенности институциональной структуры предприятий в регионах, наличие этих тенденций нельзя объявлять уже имеющейся закономерностью.

Если бы «командные высоты» экономики находились в руках государства, в т. ч. частично в руках органов госвласти субъектов федерации, как это имеет место, фактически только в г. Москве, как субъекте федерации, тогда тенденция к формированию единого народнохозяйственного комплекса страны и региона могла бы обозначиться более отчетливо, что предопределило бы и конфигурацию федеральных и региональных финансов.

Исходно этот сценарий рыночного развития мог бы быть реализован, если бы изначально, при переходе к рынку, государство сохранило в своих руках базовые отрасли промышленности и производственно-транспортной инфраструктуры. Подобно тому, как это удалось осуществить в отношении структуры оборонно-промышленного комплекса, железнодорожного и трубопроводного транспорта, газовой промышленности, отраслей, работающих на всю национальную российскую экономику и обеспечивающих в настоя-

щее время главные конкурентные позиции России на мировых рынках и основу ее национальной, экономической, финансовой безопасности и суверенитета. Для осуществления такой рыночной стратегии необходимо было сохранять единое экономическое пространство, которое постепенно трансформировалось бы в единый национальный рынок. О необходимости такого развития писали многочисленные ученые и общественные деятели в начале рыночных реформ, которые намечались и стали проводиться еще в Советском Союзе в конце этапа прерванной «перестройки». «Но все же наше главное преимущество – *единое экономическое пространство, способное в случае успеха реформ трансформироваться в самый емкий в мире общегосударственный рынок...* Если мы сможем остановить развал экономики и осуществить переход к рынку, сохранить общесоюзное экономическое пространство и модернизировать промышленность страны – значит, наше поколение, наши дети и внуки будут жить в процветающей великой державе»¹.

Реально, в настоящее время, «командные высоты» экономики находятся в руках «олигархической» группы крупнейших собственников - миллиардеров и топ менеджеров. Некоторые командные «позиции» сохранило государство, существенно укрепив и оптимально расширив их в 2000-2007 гг., особенно в связи со стратегически и жизненно необходимым для России курсом на формирование инфраструктурного экономического потенциала *государственных корпораций*. Несмотря на упущенное время - около 10-15 лет предыдущего кризисного развития - интенсификация процесса формирования и особенно активизации реальной рыночной деятельности госкорпораций явится фактором возрождения надежд на создание рыночной инфраструктуры общего российского экономического пространства и новой конфигурации федеральных и региональных финансов, нового типа финансовой политики, способной обеспечить переход на инновационные «рельсы» эко-

¹ Вольский А.И. Становление общественного рынка – основа экономического развития страны. Статья на основе доклада, сделанного 13 февраля 1991 г. на Всесоюзном съезде директоров предприятий различных форм собственности. // Экономические науки. 1991. № 5. С. 12-13.

номического роста и конкурентной борьбы на внешних рынках с гигантами мировой экономики¹.

В настоящее время следует признать, что внешние очертания и внутреннее строение региональных финансов не четко форматированы. Они также не стабильны как в отношениях с федеральным бюджетом, внебюджетными фондами (пенсионным, социального, медицинского страхования), так и банковской системой, в отношениях территорий с общероссийскими холдингами, естественными монополиями и госкорпорациями, а заодно и в отношении муниципальных образований, финансы которых регулируются федеральным законодательством и законами и подзаконными актами субъектов федерации. Отражением неоптимальности и существующей проблемности в конфигурации региональных финансов является ежегодное изменение системы форм межбюджетных отношений и межбюджетных трансфертов, (74 региона относятся к группе «реципиентов» и только 9 - к группе «доноров», а до 90% - муниципальных образований на территории России). И, как объективно отмечается в печати, на разных форумах, в неблагоприятной и даже агрессивной внешней и внутренней среде функционируют финансы многих городов, в том числе крупных - с населением от 500 тыс. человек. Они также относятся к местным бюджетам и не обладают дополнительными полномочиями, необходимыми, прежде всего, для реконструкции и модернизации устаревшей и во многих городах полуразрушенной сети дорог и в целом городской инфраструктуры, обеспечивающей находящееся в кризисной ситуации жилищно-коммунальное хозяйство.

Необходимость системной модернизации и оптимизации внешней и

¹ О необходимости проведения политики на формирование в России крупного сектора госпредприятий, работающих по-рыночному, по капиталистически, писали российские ученые в период финансового кризиса поиска путей финансовой стабилизации. «Россия может ускорить выход из фазы кризисной стабилизации, - говорилось в статье проф. Ю.И. Любимцева, - если наряду с политикой поддержки и развития частнопредпринимательских секторов будет активно проводить политику государственного капитализма... Это, в частности, означает... стимулирование развития национальных и транснациональных монополий под эффективным государственным контролем». // Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. Материалы российско-американских семинаров. / Составители: Ю.И. Любимцев (Совет Федерации), Ш.Б. Мадд (Проект АМР США, Баренц Групп). - М.: Редакция журнала «Финансы», АМР США. 1996. С.196-197.

внутренней конфигурации региональных финансов определяется задачами повышения их системной взаимозависимости, эффективности, инновационности и активизации роли финансов в проведении социальной политики государства.

Региональные финансы в литературе нередко трактуются как территориальные финансы. В основном это делается с целью перехода к категории «территориальные бюджеты». Все эти методологические приемы ведут к продлению и выхолащиванию содержания и проблематики региональных финансов и сводят задачи их модернизации и оптимизации управления и регулирования к бюджетным отношениям и бюджетному процессу, оставляя в стороне финансы организаций функционирующих на территории, и финансы сектора домашних хозяйств.

Кроме того, методология отождествления региональных финансов с территориальными финансами снимает проблему управляющего субъекта, поскольку территории не являются ни структурой федеративных, ни структурой муниципальных отношений и не имеют органов власти и управления.

В трактовках содержания региональных финансов в литературе до сих пор имеется много противоречий, хотя общий уклон в раскрытии их содержания проявляется в определении региональных финансов, как ресурсов органов госвласти субъектов федерации и местного самоуправления. «Региональные финансы, - считают авторы одного из содержательных учебников, раскрывающих особенности государственных и территориальных финансов, - это финансы региональных органов власти и органов местного самоуправления. Они выражают денежные отношения перераспределительного характера, связанные с осуществлением экономических функций и задач социального развития территорий местных органов власти и управления»¹.

Несмотря на в целом весьма высокий научный уровень данного издания авторы допускают, на наш взгляд, непоследовательность в раскрытии

¹ Сергеев Л.И. Государственные и территориальные финансы. – Калининград: Изд-во «Янтарный сказ», 2000. С. 117.

содержания и строения региональных (территориальных) финансов. Во-первых, в самом заглавии книги содержится противоречие, ибо финансовые ресурсы (без муниципальной системы) субъектов федерации, являясь региональными (территориальными) финансами, относятся к государственным финансам. Поэтому вернее структурировать систему *общественного сектора* как государственные и муниципальные финансы, что уже было в принципе решено некоторыми научно-педагогическими авторскими коллективами¹.

Во-вторых, автор *модифицирует*, на наш взгляд, не правомерно, если этого специально не оговаривать, *баланс финансовых ресурсов региона*, существенно сужая его содержания и потенциал. «Основным документом, - говорится в книге, - в котором находят комплексную оценку финансовые ресурсы субъектов федерации и органов местного самоуправления, является *баланс финансовых ресурсов региона*»². В следующей ниже таблице финансового баланса включены прибыль и амортизационные отчисления, т.е. ресурсы хозяйствующих субъектов, которые не относятся к региональным органам власти и органам местного самоуправления. В соответствии с приведенным выше определением региональных финансов, данным Л.И. Сергеевым, следовало бы говорить не о балансе финансовых ресурсов общественного сектора региона (субъекта федерации).

Наконец, в-третьих, нельзя согласиться с тем, что автор относит все территориальные финансы к «территориям местных органов власти и управления». Территория субъекта федерации включает территории муниципальных образований, но территориально, экономически, социально, политически и административно является другим, новым понятием и другой реальностью в государственной, экономической и финансовой системах страны. Территория регионов – это субфедеральный уровень государства, не сводимый к понятию «территорий местных органов власти и управления».

¹ См.: Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И.Д.Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007.

² Сергеев Л.И. Государственные и территориальные финансы. – Калининград: Изд-во «Янтарный сказ», 2000. С. 118.

Одним из ведущих авторов, использующих понятие «территориальные финансы», является Г.Б. Поляк. Следует, по нашему мнению, принять в целом научно обоснованным, хотя и дискуссионным общее определение территориальных финансов, данное этим автором: «Территориальные финансы можно охарактеризовать как совокупность денежных средств, направляемых на экономическое и социальное развитие территории»¹.

Можно согласиться с этим определением, с одним, правда, ограничением, поскольку не все ресурсы территориальных финансов направляются на *развитие* территорий, большая их часть идет на текущее *поддержание* функционирования территорий, их социальной сферы, коммунальной, транспортной, производственной инфраструктуры. При этом многие территории как в целом субъектов федерации, так и, особенно, внутри них, - муниципальных образований, являются дотационными, хронически не финансируемыми, испытывают, попросту говоря, бюджетный голод, даже при наличии денежных средств в Федеральном казначействе.

В каком состоянии «развития» находятся территории некоторых, в принципе, окраин Российской Федерации, показано в статье А. Ярошенко «Нищета на золоте. В богатейшем регионе дети учатся в школах-развалюхах», опубликованной в Российской газете: «Эта земля (речь идет о Селемджинском районе Амурской области – Э.И.) ежегодно дает государству тонны золота, железнодорожные составы леса, но здесь в дефиците мука и сахар. Хлеба на семью дают всего по булке, а аварийные школы и детские сады стали нормой жизни Амурского Севера... Местная школа, приземистое строение в форме Китайского иероглифа». «С образованием дела очень плохи, выделяемых субвенций хватает только на зарплату педагогам. На ремонт денег нет ни копейки»².

¹ Поляк Г.Б. Территориальные финансы. – М.: Вузовский учебник, 2003. С. 8.

² «У ребят от грибка на стенах часто голова болит, они жалуются на тошноту и постоянную утомляемость: грибок ведь очень токсичен...

Село Ивановское едва ли не золотыми буквами записано в Федеральную программу поддержки коренных и малочисленных народностей Крайнего Севера.

Представляет научный интерес подход Г.Б. Поляка о внутренней конфигурации (строении) территориальных финансов (рис. 1).



Рис. 1. Внутренняя конфигурация территориальных финансов

Прогрессивным в данной схеме является отражение во внутренней конфигурации территориальных финансов блока «средства предприятий» и «средства домашних хозяйств». Конечно, более правильным было бы применять понятия «финансы предприятий» и «финансы домашних хозяйств», что позволило бы иметь в виду и институциональный аспект, а также всю систему отношений в этих секторах, реализуемых посредством финансовых потоков и кругооборотов.

В схеме почему-то отсутствуют местные финансы, в том числе местные бюджеты. Спорным является отнесение территориальных внебюджетных фондов и территориальных займов к децентрализованным финансам, а

-Новую школу строят пять лет, но строительство едва поднялось выше фундамента, у чиновников всех уровней один ответ – нет денег...

Наталья Пугачева, депутат Государственной думы от амурской области: у нас на Дальнем Востоке работает порядка двадцати пяти федеральных программ разной направленности с общим бюджетом более 5 миллиардов рублей в год. Просто чиновники от Амурской области не хотят в них участвовать в полную меру. Я недавно узнала, что то же эвенкийское село Ивановское не включено ни в одну программу на 2009 год.

Кажется, порой, что руководство области представления не имеет, что такое бюджет. А как еще можно объяснить ту политику, которую оно проводит в регионе. За прошлый год примерно 70 процентов федеральных денег из различных социальных программ оказалось просто не использованы» (Российская газета. 2008. 29 июля).

бюджетных средств – к централизованным. У автора, по-видимому, понятия «централизация» и «децентрализация» косвенно подменяют понятия форм собственности. Теоретически, более правильно все региональные (в данном случае, территориальные) финансы, кроме некоторой части финансов крупных регионов (федеральных округов), если они будут сформулированы на индикативной основе, относить к децентрализованным (субфедеральным) финансам, поэтому они и являются территориальными. Таким образом, понятия «централизованные финансы» и «децентрализованные финансы» следует использовать теоретически в ином ракурсе по сравнению с опытом советских времен. То есть, не все государственные внебюджетные звенья являются централизованными финансами. Децентрализация может рассматриваться в разных аспектах: территориально, по уровням бюджетной системы, и по секторам, а данном случае применительно к коммерческим организациям (предприятиям) и сектору домашних хозяйств. Что касается средств территориальных внебюджетных фондов и территориальных займов, то они находятся на одном уровне с бюджетами субъектов федерации (за исключением муниципальных займов).

И. Д. Мацкуляк раскрывает внутреннюю конфигурацию региональных финансов посредством отражения финансовых ресурсов территории, не оперируя понятиями централизованных и децентрализованных финансов (рис. 2)¹. В его схеме раскрыто общее строение регионального бюджета, имевшее место до принятия федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95 – ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации)» и Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120 – ФЗ о существенных изменениях Бюджетного кодекса РФ в сфере межбюджетных отношений. Показана роль ресурсов предприятий в развитии региональной инфраструктуры. Вместе с тем, желатель-

¹ См.: Мацкуляк И.Д. Экономика: научные очерки. Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 407.

но было бы отразить в схеме финансовые ресурсы домашних хозяйств, вклад в развитие территории ресурсов банковской системы и фондового рынка, а также трансфертов из федерального бюджета. Автор увязывает конфигурацию финансов территории с проблемой разработки в регионе сводного финансового баланса, что представляется особенно актуальным в условиях формирования современной инновационной финансовой политики в регионах и оценки ресурсных потенциалов.

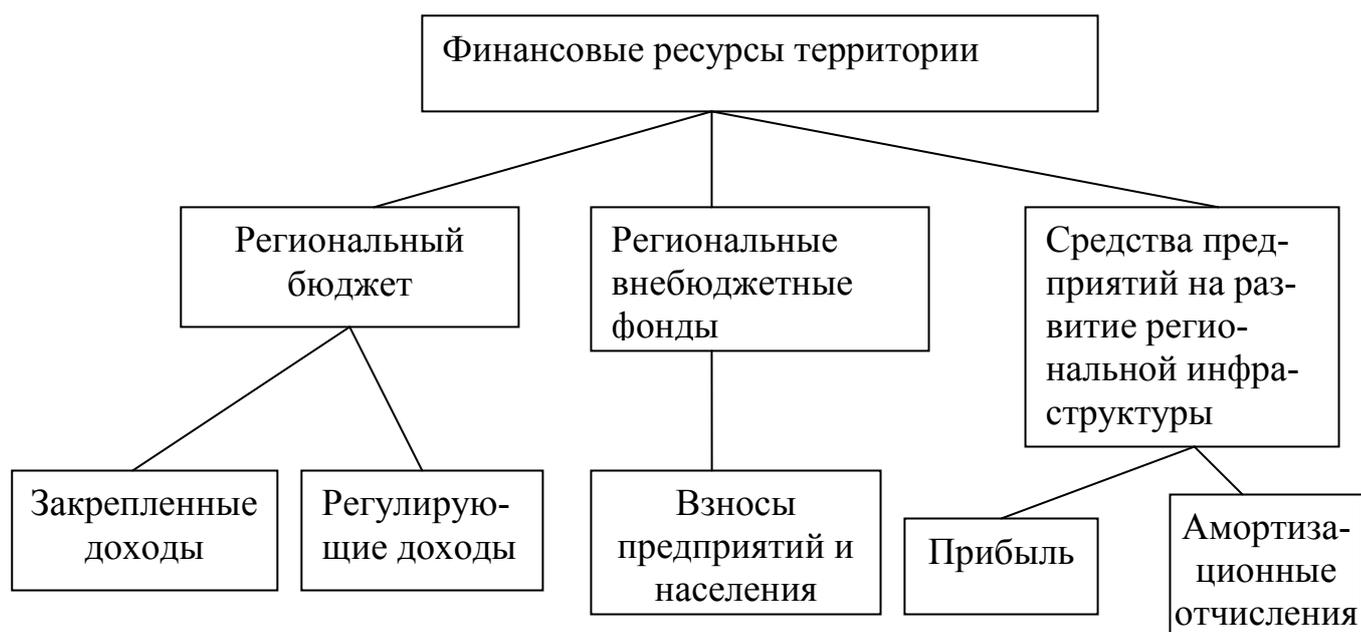


Рис 2. Состав финансовых ресурсов территории

В дискуссии о содержании и строении региональных финансов возникает вопрос о сочетании и различии понятий «региональные финансы и финансы региона». Очевидно, что данные понятия близки друг к другу, переплетаются и взаимозависимы друг от друга, но они имеют, все же разное содержание, поэтому нецелесообразно придерживаться лишь одного понятия, игнорируя другое. По нашему мнению, «региональные финансы» следует рассматривать как категорию, характеризующую всю систему финансов территорий всей страны, всей Российской Федерации. Это территориальная подсистема финансов финансовой системы Российской Федерации, в которой существуют и верхний «этаж» - федеральные финансы, экономическое содержание и конфигурация которых также требует дополнительных иссле-

дований, поскольку, кроме федерального бюджета и федеральных внебюджетных регионов, другие звенья федеральных финансов не совсем определены, не очень четко освещены, именно как звенья федеральной финансовой системы (включая государственные федеральные банки или государственный банковский капитал в негосударственных банках, финансы новых государственных корпораций, естественных монополий, фондового и страхового рынков госкредита и др.)

Региональные финансы охватывают финансовые звенья, финансовые ресурсы и финансовые институты регионального и местного уровня всей территории Российской Федерации. В такой трактовке «региональные финансы» не включают в свою систему только звенья *общегосударственных финансов*. Здесь, однако, возникает очень существенный вопрос, например, финансы «Газпрома» относятся к территориальным (региональным) финансам, или исключительно к системе федеральных финансов (в части государственной доли акционерного капитала в этом огромном холдинге). Территориально, все структуры «Газпрома» функционируют на той или иной территории того или иного субъекта федерации, т.е. в десятках регионов страны. По методологии баланса финансовых ресурсов территории субъекта России¹, этот документ должен отражать финансовые ресурсы всех хозяйствующих субъектов на определенной территории. Однако в правовом отношении не ясно, идет ли речь лишь о зарегистрированных в региональных налоговых органах предприятиях, или обо всех предприятиях, осуществляющих экономическую и финансовую деятельность на данной территории. В первом варианте ресурсы структур «Газпрома», если он консолидировано имеет, лишь

¹ В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007г. № 63 – ФЗ, субъектам федерации с 1 января 2008г. не предусматривается правовая норма о разработке баланса финансовых ресурсов территории. Однако, необходимость в этом сохраняется и, по нашему мнению, законом субъекта федерации может быть установлена норма о разработке баланса финансовых ресурсов территории данного субъекта, наряду с его среднесрочным финансовым планом, включающим и планы муниципальных образований. Правовым основанием может служить положение статьи 174 Бюджетного кодекса РФ, что высшим исполнительным органом государственной власти субъекта федерации (местной администрацией муниципального образования) может быть предусмотрено утверждение дополнительных показателей среднесрочного финансового плана субъекта федерации (муниципального образования).

один федеральный уровень регистрации, должны исключаться из региональных финансов, во втором они должны найти отражение в балансе финансовых ресурсов конкретного субъекта федерации.

«Финансы региона» - это категория, отражающая финансовые отношения, финансовые потоки и кругообороты, финансовый потенциал одной ограниченной территории субъекта федерации (с включением местных бюджетов) или федерального округа (финансы макрорегиона). На наш взгляд, содержательное определение финансов региона дал В.Н. Федоткин, представлявший значительное время в Совете Федерации Рязанскую область. «Финансы региона – это денежные ресурсы и потоки в их наличной или безналичной форме, которые обеспечивают нормальный с точки зрения потребностей хозяйства территории уровень производства товаров и услуг, устойчивый товарообмен в соответствии с законами рыночного хозяйствования и социально приемлемый жизненный уровень населения.

...Финансы региона – это прямой «слепок» с его экономики, его производственно–экономической и ресурсной базы. Вместе с тем финансы региона – неотъемлемая составная часть финансовой системы страны»¹.

В условиях интеграционных процессов в России следует прогнозировать формирование постепенно верхнего уровня региональных финансов – индикативные финансовые отношения в масштабе крупных регионов - макрорегионов, т.е. федеральных органов (рис. 3).

В настоящее время реально финансовая система макрорегиона в нормативном оформлении не существует, однако, потребность в постепенном формировании такой индикативной системы проявляется все отчетливо². Это может со временем привести к ее нормативно-законодательному установлению и созданию соответствующего механизма регулирования. Особенно актуализирует необходимость реформирования макрорегиональных зве-

¹ Федоткин В.Н. Региональные финансы. // Финансы, денежное обращение и кредит. Учебник. Под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. – М.: ТК Велби, Изд-во Прспект, 2004. С. 332-333.

² См.: Исаев Э.А. Финансовый потенциал крупного экономического региона. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. С. 62–108.

ньев финансовых отношений переход к инновационному развитию регионов и национальной российской экономики в целом.

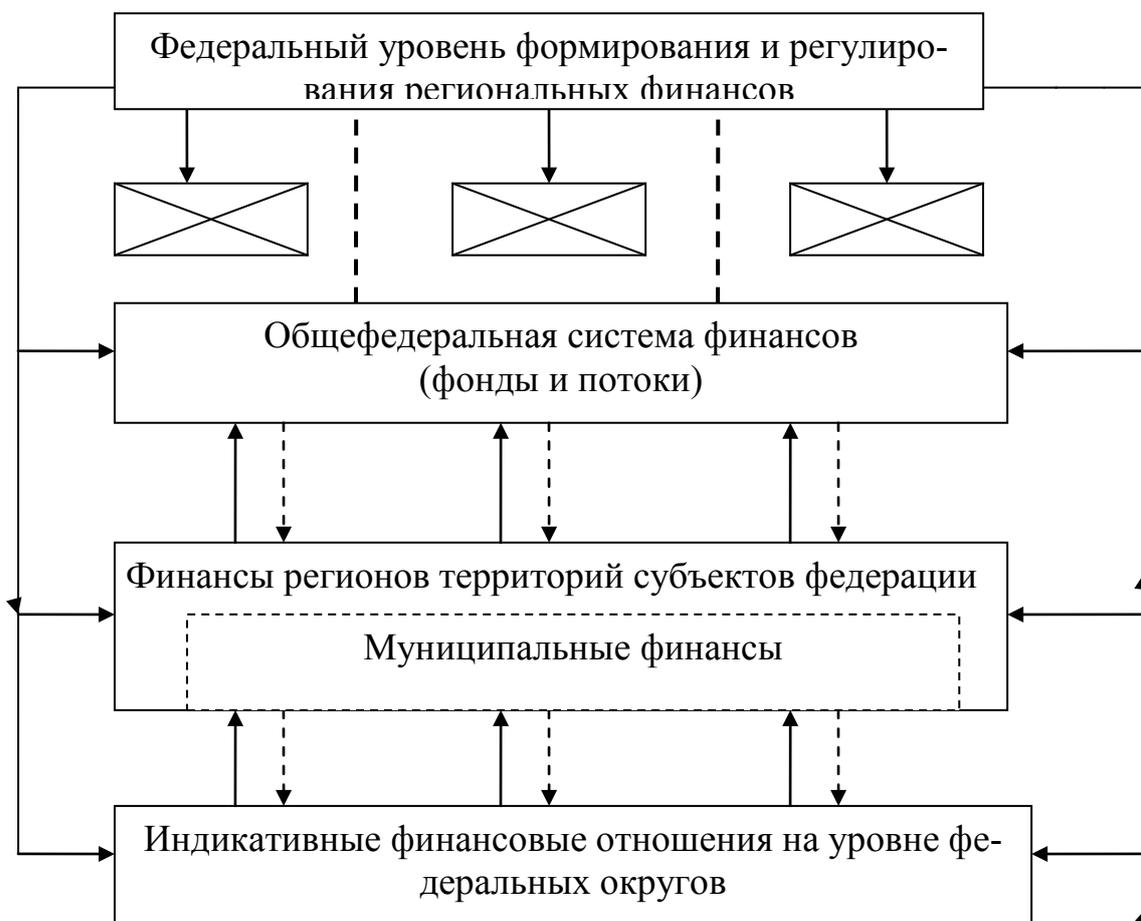


Рис. 3. Развернутая конфигурация региональных финансов

Во-первых, макрорегион позволяет развивать конкурентные отношения на региональном уровне в более крупной рыночной среде.

Во-вторых, интеграционный фактор становится дополнительным фактором более сильной потребности в инновационном развитии территории.

В-третьих, интеграция создает возможности для концентрации материальных, трудовых, финансовых, технологических ресурсов, их кооперации в масштабе нескольких (до 10-15) субъектов федерации.

В-четвертых, расширяющиеся границы региональных рынков отвечают потребностям концентрации и централизации отечественного капитала.

В-пятых, иностранному капиталу более продуктивно, эффективно и безопасно входить и функционировать в финансово-экономическую систему и под гарантии крупного субъекта, чем во многих случаях иметь дело с

субъектом федерации с малым экономическим, бюджетным и инновационным потенциалом, да еще относящимся к регионам—«реципиентам», находящимся под жестким контролем Министерства финансов РФ, Федерального казначейства и фактически, лишенного на деле финансово-экономической самостоятельности (статья 130 Бюджетного кодекса РФ).

Подводя итог исследованию проблемы формирования современной конфигурации региональных финансов, обозначим следующие выводы:

– региональные финансы в общероссийском масштабе, в отношении общественного сектора, представлены взаимосвязанной системой финансов регионов (субъектов федерации); в том числе взаимосвязанной системой консолидированных бюджетов Российской Федерации;

– интеграционные процессы в российском рыночном пространстве, процессы формирования крупных общероссийских компаний и российских транснациональных компаний, потребности инновационного развития вызывают тенденции концентрации и централизации в региональных финансах, появлению в перспективе нового, «верхнего» уровня региональных финансов в форме индикативных систем макрорегионов (федеральных округов);

– финансы регионов формируются финансовыми потоками и финансовыми ресурсами всех институциональных субъектов конкретной региональной (муниципальной) территории, в том числе финансами коммерческих организаций реального сектора, банковских структур, фондового рынка, финансов домашних хозяйств;

– общественные финансы, т.е. государственные и муниципальные финансы, являются регулирующей подсистемой региональных финансов, в соответствии с реализацией функций государства в территориальном их проявлении и, территориальными потребностями, и государственной региональной политикой, межбюджетными отношениями;

– происходящие изменения во внешней и внутренней конфигурации региональных финансов отражают главные направления их модернизации.

Но её внутреннее глубинное содержание может быть раскрыто лишь в более конкретном исследовании механизма функционирования и регулирования финансов региона, анализом процессов осуществляемой бюджетной реформы, среднесрочного планирования, модернизации финансов, реального и финансового секторов экономики согласно потребностям и приоритетам долгосрочной инновационной стратегии.

С учетом приведенного здесь анализа различных позиций, финансы региона предлагается методологически исследовать на основе таких принципиальных концептуальных подходов:

- в разрезе и совокупности секторов экономики субъекта федерации и крупного региона;
- посредством выражения конфигурации звеньев (финансовых фондов) финансовой системы региона;
- с выявлением и отражением финансовых потоков в финансовой системе субъекта федерации или крупного региона;
- с отражением регулирующих институтов, функционирующих в регионе.

Данная методология исследования и выражения внутренней конфигурации финансов региона применима, по нашему мнению, как к финансам субъекта федерации, так и к макрорегиону и самому децентрализованному нижнему уровню муниципальных финансов, особенно в отношении финансов средних, крупных и крупнейших российских городов, прежде всего, городских центров субъектов Российской Федерации.

О.П.Олейник, начальник отдела правовой экспертизы
правового управления администрации Раменского
муниципального района Московской области

О развитии жилищного хозяйства крупных городов

При разработке долгосрочных концепций развития урбанизированных земель неизбежно возникает один и тот же вопрос: каким хотели бы увидеть в будущем свой город его застройщики и жители. По наблюдениям многих отечественных и зарубежных архитекторов, психологов, социологов, мегаполисы не создают оптимальных условий жизнедеятельности людей. За редкими исключениями, они слабо гуманизируют среду и не обеспечивают должным образом духовный комфорт жителям.

В качестве вариантов решения этой проблемы специалисты предлагают строже регулировать масштабы градостроительной деятельности и порядок её регламентации, согласовывать проектные предложения с мнением местного населения, соблюдать баланс территорий в части соотношения жилой и общественной застройки, промышленных, транспортных и рекреационных площадей, учитывать экологические требования, добиваться увеличения относительной доли ландшафтного строительства¹.

Конкретизируя содержание этих предложений, начнем с исследования масштабов градостроительства, то есть определения потенциального размера города, оптимального для жителей. Применительно к задаче градостроительного моделирования в профессиональной литературе используется понятие «гомеостаз», характеризующее совокупность приспособительных реакций живого организма, направленных на максимальное ограничение воздействия внешних факторов, нарушающих относительное динамическое постоянство внутренней среды. Как ранее отмечалось, город исторически формировался, как организм, наиболее приспособленный к эффективному решению некоторых общественных задач, требующих концентрации больших

¹ См.: Идеальный город? Взгляд архитектора. Блиц-интервью российских архитекторов. // ЭкоREAL. Аналитический журнал о комплексном развитии территорий. 2009. № 1. С. 73-74.

людских ресурсов, и обладающий внутренней устойчивостью и внешним возмущающимся воздействием.

Важнейшим фактором поддержки гомеостаза является сохранение социально обусловленного пространства и времени. В определенный момент наступает предел роста города, измеряемый затратами времени, которые человек готов заплатить за городские поездки. Как показали социологические исследования, максимум времени, которое человек готов затратить на трудовые поездки по городу, составляет 100-120 минут на одну поездку¹.

Взаимозависимость пространственных и временных параметров градостроительных проектов зафиксирована не только социологами. Она получила нормативно-правовое закрепление в ныне действующих СНиП 2.07.01 – 89^{*}, где выделены три преобладающих вида использования территорий: селитебная, производственная и ландшафтно-рекреационная. Согласно указанным СНиП проектировщикам не рекомендуется увеличивать количество занятого в производстве населения более 30 тыс. человек, так как появляются значительные сложности в организации транспортно-пешеходного движения и обслуживающей сферы. При наличии нескольких производственных территорий их рекомендуется размещать в противоположных частях населенного места. Затраты времени на передвижение жителей на работу не должны превышать следующие показатели² (табл. 1).

Таблица 1 - Затраты времени на передвижение населения на работу

Население (тыс. чел.)	Время передвижения (мин., в один конец)
2000	45
1000	40
500	37
250	35
100 и менее	30

¹ Павлова Л.И. Живой город: обновление и сохранение. Недвижимость: экономика, управление. Международный научно-технический журнал. 2008. № 2-3. С. 84.

² Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. СНиП 2.07.01 – 89^{*}. – М., 1997.

Следовательно, пределы городской пространственной эволюции естественно детерминированы взаимным размещением функциональных зон города, между которыми перемещаются основные людские потоки.

Однако наиболее крупным резервом реновации пространственной среды городов в России принято считать увеличение плотности застройки. По нормам вышеуказанного сборника СНиП в предпроектном анализе потребность селитебной территории определяется из расчета укрупненного показателя на 1000 человек: при малоэтажной застройке до 3 этажей – 10 га (застройка без земельных участков) и 20 га с земельными участками; от 4 до 8 этажей – 8 га; для застройки 9 этажей и выше – 7 га.

Особо подчеркнём, что приведенные нормы СНиП существенно отличаются от современных градостроительных регламентов, часто принимаемых с учетом обоюдной заинтересованности инвесторов и связанных с ними муниципальных служащих. Суть этой заинтересованности очевидна: чем меньше площадь (пятно) застройки и выше этажность здания, тем выгоднее контракт девелоперу и больше «откат» чиновникам.

Поэтому вопреки обещаниям градоначальников и восторгам журналистов по поводу упразднения «точечной» застройки она из Москвы не уходила и не скоро уйдет. Она умело мимикрировала в социально востребованные объекты, явившиеся, например, в образе 50-этажных железобетонных монстров, возводимых на месте убогих «хрущёб». Вот эту политику возрождения многоэтажного домостроения в Москве, а вслед за ней и во всей России, как исключительно рискованную, необходимо рассмотреть более подробно.

Итак, сначала о масштабах проблемы. После знаменитых сталинских высоток, созданных в первые послевоенные годы, домостроители Москвы в течение нескольких десятилетий не решались забираться на высоту более 25 этажей. Даже в 90-х годах, когда недвижимость стала востребованным товаром и появились первые доморощенные пентхаусы, строительство высотных зданий еще не стало объектом устойчивого рыночного интереса. Тем более, что в ряде центральных районов Москвы, где земля особенно дорогая, про-

должали действовать архитектурно-строительные сервитуты, ограничивающие этажность новых построек.

Первым высотным зданием, построенным в Москве на новом этапе её развития, стал «Триумф-Палас» в Чапаевском переулке, представляемое как самое высокое в Европе жилое здание, имеющее высоту по проекту 158 метров. Оно сдано в эксплуатацию в 2004 г. и до сих пор полностью не заселено.

Ранее, в 1999 году, московским правительством была утверждена городская программа строительства высотных зданий, расположенных по периметру третьего транспортного кольца, - «Новое кольцо Москвы». По этой программе к 2015 году намечено построить 62 объекта, а всего на территории города по новому Генплану предусмотрено возвести около 200 высотных зданий.

Пока из намеченного программой за истекшие годы удалось полностью построить только 2 высотных комплекса – на Давыдовской улице и в Семеновском переулке. Еще 9 проектов находятся в стадии реализации. Но все уже сотворенное вызывает активную неприязнь архитектурной общественности и жителей города.

«Строящиеся в Москве высотные объекты похожи на торчащие палки и производят тяжелое впечатление», - указывает главный проектировщик столичных жилых домов, глава МНИиТЭПа Ю. Григорьев. В качестве неудачного примера он приводит башню «Вертикаль», которая устрашающе нависает над Ленинским проспектом. «С каждым годом Москва становится всё больше похожа на Нью-Йорк 70-ых», - замечает он. Такого же мнения придерживаются президент МАрхИ А. Кудрявцев и председатель Союза архитекторов Ю. Гнедовский. Оба эксперта заявляют, что курс «на повышение», который взяли на вооружение инвесторы, в большинстве случаев оправдан не градостроительными, а экономическими факторами¹.

Таким образом, в архитектурно-эстетическом отношении объекты вы-

¹ См.: Егорова Е. Столицу утыкали «палками». Архитекторы протестуют против беспорядочного строительства небоскребов. // Москов. комсомолец. 2008. 24 июня. С. 11.

сотного домостроения оставляют удручающее впечатление. В психофизиологическом плане, то есть с точки зрения оптимизации условий и качества жизни людей, они тем более неудовлетворительны. Несуразность московской жилищной политики хорошо видна на примерах социально развитых стран. Евросоюз рекомендует строить жилые дома на своей территории не выше 7 этажей. Как ранее отмечалось, 92 % жилья в США вообще строится в малоэтажном исполнении, то есть высотой не более трех этажей.

По данным зарубежных исследований, с ростом высоты жилых домов сверх девяти этажей ухудшается их санитарное состояние, растет бактериологическая опасность, возникают резкие перепады температуры и влажности воздуха в помещениях, появляется боязнь высоты у некоторых людей, а у родителей – тревога за судьбу детей, играющих на балконах и придомовых площадках. В многоэтажных зданиях жильцы чаще болеют, они более скрытны, эгоистичны, меньше связаны с природой. В высотных домах ощущается неблагоприятное воздействие лифтов на человека, вибрация конструкций, шахтные тяги воздуха, особо сильное распространение эпидемических заболеваний, в них выше антиобщественная деятельность и преступность¹.

Так на кого рассчитаны московские высотки?

Отечественные так называемые олигархи, как известно, предпочитают жить в реконструированных малоквартирных домах с социально однородной средой и высотой не более 8 этажей. Приехавший в Россию иностранный бизнесмен, бесконечно пекущийся о своем здоровье, никогда не поселится на заоблачном уровне. А для представителей среднего сословия квартира в высотке заведомо не доступна ни по цене строителя, ни по величине эксплуатационных издержек.

Есть ряд и других отягчающих обстоятельств. Манхеттен был построен на первородной базальтовой платформе, а московским девелоперам при-

¹ Булгаков С.Н., Виноградов А.И., Леонтьев В.В.. Энергоэкономичные ширококорпусные жилые дома XXI века / Научное издание: М., 2006. – с. 38.

ходится ставить свои высотки на закарстованных известняках и обводненных суглинках, причем геологические изыскания московских грунтов никто должным образом никогда не производил. Для примера напомним, что не успели возвести «Триумф-Палас», как на Ленинградском проспекте в непосредственной близости от него обнаруживались мощные карстовые провалы. Кто был способен их предсказать при фактическом отсутствии в России собственного опыта высотного домостроения и специалистов в этой области?

Только в 2008 году по ходатайству Правительства Москвы в Московском государственном строительном университете была создана первая в стране специальная кафедра высотного строительства, которой поручены переподготовка дипломированных строителей и обучение молодежи. Но пока эту кафедру надлежаще укомплектуют, сформируют образовательные стандарты и профессиональные регламенты, научат ими пользователя, сколько дров наломают наши начинающие-девелоперы с благословения их чиновных покровителей?

Служба эксплуатации построенных высотных зданий – не менее важный вопрос. Речь, конечно, идёт о том, кто и как будет убирать там мусор, ремонтировать сантехнику, мыть окна, тушить пожары. Например, сегодня в России, кроме вертолетов, нет технических средств, чтобы добраться до очага возгорания на высоте более восьмидесяти метров. Но тогда возникает следующий вопрос, на сколько готова вертолетная авиация к выполнению новых для неё функций? Эти и многие другие вопросы пока не имеют вразумительного ответа со стороны организаторов данной градостроительной компании.

Представляется весьма злободневным обращение к читателям информационно-аналитической газеты «Строительство. Архитектура. Недвижимость» с предложением об участии в разработке комплекса моделей обоснования этажности, плотности застройки и строительных систем в разных типах градостроительной ситуации. Без этих моделей невозможно оперативно и обоснованно показывать власти и бизнесу всю ожидающую их систему

рисков и ту величину ущерба, которую придется возмещать сторонникам данного проекта.

В настоящее время в НИИ теории архитектуры и градостроительства разработана программа исследований по информационному и организационному обеспечению указанных моделей и проводится их инвентаризация. Она показала, что для предотвращения грубых ошибок можно рекомендовать имеющиеся модели:

- 1) прогноза численности и половозрастной структуры населения,
- 2) влияния имущественно-демографической и профессиональной структуры сетей на объем и структуру жилищного фонда,
- 3) дифференциации градостроительной ценности территории города для различных видов жилищного строительства,
- 4) влияния плотности застройки на транспортную ситуацию,
- 5) суммарной ресурсоемкости городской застройки в зависимости от этажности и строительных систем¹.

Вместе с тем, эти модели не увязаны с географическими, социально-психологическими и эколого-гигиеническими параметрами среды проживания, вследствие чего не выявлены влияния высотности и плотности застройки на психику людей, их коммуникационную мобильность и социальную агрессивность. Без исследования этих взаимодействий в комплексе с технологическими последствиями реализации проекта руководству города не следует брать на себя осуществление столь социально ответственной задачи, как массовое развитие высотного домостроения.

Здесь можно адресовать естественный вопрос Правительству Российской Федерации, почему страна, располагающая самыми большими пространственными ресурсами планеты, вынуждает города инвестировать весьма рискованные проекты их развития, создающие заведомо аномальные условия жизнедеятельности горожан? Полагаем, что уместен и вопрос мос-

¹ См.: Эпштейн А. Как изменить географию жилищной политики в России? // Строительство. Архитектура. Недвижимость. Инф.-аналит. газета. 2007. № 27. Май.

ковскому правительству, во имя чьих интересов надо разрушать архитектурно-историческую сферу столичного города и загонять москвичей за облака, создавая для них экстремальную среду выживания? Ведь альтернативные варианты решения пространственной проблемы больших городов России были и пока еще сохраняются.

Теперь уточним ряд аспектов о дефиниции: что считать высотным зданием? Как ни парадоксально, это понятие еще не получило однозначной классификации в отечественной профессиональной литературе. Как показывают исследования ЦНИИЭП жилища, наиболее экономичными по плотности застройки являются дома в 12-14 этажей, рекомендуемые им для крупных городов страны. Основываясь на этих рекомендациях, в качестве объектов-представителей экологически чистых многосекционных жилых зданий для массового строительства на ближайшие 15-20 лет можно принять экономичные в застройке 9-14-этажные жилые дома с одним и двумя лифтами в секции. Для точечной застройки в этом качестве будет выступать односекционные (башенного типа) 17-22-этажные здания с двумя-тремя лифтами. Такой разброс этажности дает возможность сформировать разновысотную жилую застройку кварталов, при которой без ущемления градостроительных регламентов, обеспечивается снижение средней высоты строящихся в Москве жилых зданий с 21 до 16 этажей. В других крупных городах России средняя этажность жилых новостроек не должна превышать 12-14 этажей.

Если исходить из данной концепции, то к высотным зданиям можно отнести все остальные дома, превышающие рекомендованную норму этажности. В действительности предел высотности строительства жилья должен определяться местоположением застраиваемого участка и природно-климатическими условиями местности, с точки зрения их воздействия на психофизиологическую среду построенных квартир. Например, во Владивостоке на сопках в настоящее время строятся 25-этажные жилые дома, в которых уже 12-е этажи находятся в зоне облачности. Вряд ли эти дома вообще можно отнести к социально востребованному товару. Их правильнее назвать

продуктом профессиональной некомпетентности местных застройщиков и девелоперов, или, попросту говоря, - градостроительным браком, за который его производители должны нести административную и имущественную ответственность.

По нашему мнению, в первом приближении к высотным зданиям, предназначенным для проживания людей, следует отнести строения, допустимая этажность которых может превышать нормы, рекомендованные ЦНИИЭП жилища для строительства в данном муниципальном образовании, но находится в пределах действующих правил его землепользования и застройки, при неперемных условиях:

а) прохождения публичных слушаний по данному вопросу и получения протоколно оформленного согласия их участников на привязку проектируемого здания на площади (в пятне) выделенного под него земельного участка;

б) наличия сертификата качества грунтов в месте привязки проектируемого здания, подтвержденного результатами геологических исследований;

в) получения положительного заключения на представленный проект вневедомственной государственной экспертизы, учитывающей наряду с другими техническими регламентами ограничения, обусловленные качеством грунтов, состоянием транспортной и инженерной инфраструктуры, а также результатами экологических, медико-биологических и социологических исследований ожидаемого качества бытовой среды разноуровневых квартир.

Теперь уточним некоторые моменты, относящиеся к проектам, которые можно принять за основу инвестиционных решений, альтернативных высотной застройке, представляющих актуальность в условиях финансового кризиса и усиления социальной направленности отечественной экономики. К их числу в первую очередь следует отнести проекты комплексной реконструкции жилой застройки, предусматривающие возможности её рационального уплотнения и реновации существующего жилищного фонда с повышением потребительских качеств квартир по показателям комфортности и эко-

номичности до уровня, соответствующего прогрессивным нормативам расчетного периода с учетом различных категорий пользователей жилища.

Сравнительный анализ ряда типовых проектных разработок вариантов окупаемой реконструкции жилых кварталов массовой застройки позволил автору данной работы уделить особое внимание модели строительства энергоэкономичных ширококорпусных домов (ШКД) и реновации домов вторичной застройки (ДВЗ). Проекты ШКД и ДВЗ были разработаны и запатентованы в 1994-1996 годах академиками Российской академии архитектуры и строительных наук С.Н.Булгаковым и А.Г.Рочеговым, за что они в 2000 году удостоены Премии Правительства Российской Федерации. Их разработки прошли практическую апробацию в реализованных проектах Москвы и ближайшего Подмосковья, а также в нескольких других городах страны.

Суть предлагаемой инвестиционной идеи состоит в совмещении процессов нового строительства жилья и реконструкции существующего посредством застройки старых пяти- и меньшей этажности кварталов многоэтажными ширококорпусными домами нового поколения. Иначе говоря, вместо сноса старых жилых домов послевоенной застройки и первого периода индустриального домостроения, а также в России более 10 % её общего жилищного фонда, производится их поквартальная реконструкция с частичным использованием конструкций и деталей реконструируемых зданий. На месте существующих 4-5-этажных домов (без их сноса) возводятся многоэтажные энергоэффективные комфортные ШКД вторичной застройки. Старые дома, включаемые в объемно-планировочную структуру ШКД, реконструируются с расширением площадей и перепланировкой квартир.

Принципиальное отличие ширококорпусных домов состоит в увеличении ширины жилого здания до 16-20 метров (возможно до 23,6 м) против 11-12 метров (в новых сериях 13-14м) в жилых домах массового строительства. Это изменение планировочных габаритов при соблюдении всех нормативов и требований к жилищу обеспечивает:

- свободную многовариантную планировку квартир в одном и двух уровнях с любым числом жилых комнат, с возможной последующей трансформацией помещений;
- использование первых этажей под торговые предприятия, офисные, выставочные, гостиничные помещения, а цокольных и подвальных этажей для стоянок автомашин;
- комфортное размещение и перемещение инвалидов-колясочников;
- снижение стоимости строительства квадратного метра жилья на 15-20 % по сравнению с самой экономичной серией ныне строящихся домов из типовых конструкций;
- снижение удельного веса на единицу жилой площади расходов материалов на наружные стеновые и светопрозрачные ограждения на 40%;
- сокращение удельного теплоснабжения на отопление здания на 25-30%;
- экономию селитебных территорий до 15%;
- прирост площадей жилья в 2-3 раза, жилых квартир в 2-2,5 раза при соблюдении норм плотности застройки (табл. 2)¹.

ШКД могут возводиться в любом городе высотой от 3-х до 22-х этажей, из сборных, монолитных и смешанных конструкций. При этом обеспечивается архитектурно-градостроительная совместимость вторичной застройки с окружающей средой и исторической застройкой.

Решающим достоинством предлагаемой инвестиционной альтернативы является четкая социальная направленность. Проект ШКД однозначно ориентирован на людей со средним достатком, которых подавляющее большинство в любой нормальной стране. Эти люди составляют социальную платформу России, являются гарантами её самосохранения. Вместе с тем, сегодня еще почти два миллиона таких небогатых российских семей живут в

¹ Булгаков С.Н. Окупаемая реконструкция и вторичная застройка пятиэтажных жилых кварталов и микрорайонов как базовая основа реализации национального проекта «Доступное и комфортабельное жилье – гражданам России». – М., 2007.

ветхих и аварийных домах. Именно на этих людей в первую очередь должна быть ориентирована разумная градостроительная политика. Им, как представляется, не нужны заоблачные квартиры с заоблачными ценами на жилье.

Таблица 2 - Основные технико-экономические показатели проекта ШКД, возводимого на месте 5-этажного 4-секционного дома серии 1-464 без его сноса, разработанного ООО «Стройпроект» для г. Сургута

Наименование показателей	Ед. изм.	Показатели			
		Существующий жил. дом	1 вариант	2 вариант	3 вариант
Площадь застройки	кв.м	867,77	1467,0	1571,0	1632,5
Этажность	-	5	10	10	10
Площадь жилого дома	кв.м	4086,50	12876,9	14030,37	14378,60
В том числе: пристраиваемой части	кв.м	-	1952,8	2680,10	2970,80
	кв.м	-	6586,0	7011,50	7167,36
надстраиваемой части					
Общая площадь квартир	кв.м	3551,0	9436,0	10411,76	11168,35
Количество квартир	шт.	80	160	158	150
В том числе:					
однокомнатных	шт.	10 (12,5%)	103 (64,5%)	72 (45,5%)	27 (18%)
двухкомнатных	шт.	60 (75%)	38 (23,5%)	66 (42%)	80 (53,5%)
трехкомнатных	шт.	10 (12,5%)	19 (12%)	20 (12,5%)	43 (28,5%)

В 2008 году Институт сравнительных социальных исследований (ЦЕССИ) по заказу Института экологии города провел статистическое исследование отношения представителей среднего класса к качеству городского жилья. Из него следует, что горожане отдают предпочтение низкоплотной застройке. Их психику перегружают образы каменных джунглей, они хотят видеть линию горизонта. Большинство опрошенных писали в анкетах, что охотно жили бы в трех- или пятиэтажных домах. Меньшинство соглашалось на семь или девять этажей, но ни один человек не хотел купить квартиру в 22-этажной постройке, даже если бы она решала все транспортные вопросы. Психологическая комфортность оказывается намного важнее¹.

Кроме психологических и экономических факторов в пользу ШКД

¹ См.: Курбатова А.С. Развитие городов – проблемы и перспективы. // ЭкоREAL Аналитический журнал об экономическом обустройстве бизнес-пространства. 2008. № 5 (17). С. 22.

свидетельствует еще одно важное обстоятельство: неверие наших соотечественников в способность российских предпринимателей качественно построить и многие десятилетия столь же доброкачественно эксплуатировать технически весьма сложный высотный комплекс. А ширококорпусный дом в этом отношении никаких опасностей не представляет. Это же их родное жилище, только значительно улучшенное.

Проблема экономии городского пространства может решаться не только путем увеличения высоты зданий, но и на основе их углубления. Московский мэр Ю.М. Лужков несколько лет назад выдвинул идею активнее искать резервы пространственного развития города под землей, как поступают в ряде стран. По словам первого заместителя главы стройкомплекса Москвы К. Королевского, доля подземных объектов в городе не превышает 8 %. В развитых странах этот показатель находится на уровне 20-25%. По его оценкам, под наземной застройкой можно разместить 70 % гаражей, 80% складских помещений, 50% хранилищ и архивов, 30% объектов сферы обслуживания, а освободившееся пространство использовать для жилья, отдыха, зеленых насаждений¹.

Исходя из этой идеи Правительство Москвы планировало в ближайшие 3 года построить 2,5 млн. квадратных метров подземных площадей. Подготовлен перечень из 25 участков, под которыми предполагается построить многофункциональные комплексы, аналогичные ныне действующему под Манежной площадью. Однако есть основания полагать, что мировой финансовый кризис внесёт существенные коррективы в эти намерения, так как цена подземных новостроек на порядок выше подобных объектов, возведенных в обычных наземных условиях.

Кроме ценового фактора существует еще одно очень важное ограничение привлекательности данных инвестиционных предложений. Если, говоря о высотном домостроении, мы отмечаем его особую рискованность, которая

¹ Москва станет закрытым городом. // Московский комсомолец. 2007. 17 марта.

не может быть компенсирована платежным спросом большинства нуждающегося в жилье населения, то при подземном строительстве речь идет уже о кратном росте риска пропорционально глубине погружения. Причем риска, относимого не только на девелопера и покупателя его продукции, но на всю среду окрестной застройки, всех её пользователей.

Внешне привлекательная идея требует тщательной информационно-методической подготовки, без которой она способна причинить огромный вред. Видимо, лучше поняв это, руководство города разделило программу внедрения строительства под землёй на два этапа: в 2009-2010 годах должны быть разработаны нормативно-правовая база и вся проектная документация, а с 2011 года строители приступят к освоению площадок.

Это успокаивает, но не утешает. Судя по сообщениям диггеров, а лучше них сегодня никто не владеет вопросом, подземное пространство Москвы – это совершенно не познанная, не ведомая среда. У нас нет даже реальной и достоверной карты этого невидимого города. Его нельзя взять кавалерийским наскоком. Здесь природа и 1000-летняя история города накопили такой запас неожиданностей, что страшно подумать о возможных последствиях плохо подготовленной скоропалительной атаки.

Какие решения представляются нам актуальными в данной ситуации?

Во-первых, необходима законодательная база, определяющая права собственности и иные имущественные права на объекты подземного ареала города, правила их эксплуатации, утилизации и застройки. Ни земельный, ни водный, ни градостроительный кодексы, ни закон о недрах не дают исчерпывающих ответов на указанные вопросы. Во-вторых, нужна разведка, картографирование и организация кадастрового учета объектов недвижимости всего подземного пространства. В-третьих, необходимы техническая экспертиза и мониторинг состояния объектов, попадающих в зону воздействия на них строительного производства и его продукции. В-четвертых, требуется модернизация СНиП и разработка новых технических регламентов применительно к условиям высотного домостроения и подземной достройки. В-

пятых, необходима подготовка инженерных и рабочих кадров по выполнению этих специализированных работ.

До решения этих вопросов московским градостроителям не стоило бы форсировать освоение подземных пространств, а в пределах имеющихся территорий направить созидательную энергию на улучшение качества жизни существующего населения. Резервы развития здесь достаточно велики. Выше уже отмечалась необходимость повышения потребительских характеристик действующего и вновь вводимого жилищного фонда. Вернемся вновь к этим проблемам теперь уже с позиций капитализации освоенных в России технологических инноваций в области строительства и жилищно-коммунального хозяйства. Как известно, качество жизни решающим образом зависит от энергообеспечения и энергоэкономичности жилища. В этой области резервы отечественной экономики в целом и строительного комплекса, в частности, весьма велики. В недалёком прошлом нашей богатой энергоресурсами страны мало кто думал о такой «мелочи», как их экономия, и, к сожалению, не практиковалось стимулирование к этому граждан. А капиталистический мир всегда об этом заботился и создавал адекватные технологии. Если на 1 тысячу долларов российского ВВП сегодня приходится около 0,5 тонны условного топлива, то в США этот показатель составляет 0,22 тонны, а в среднем в мире – 0,21 тонны. На отопление 1 кв. метра общей площади жилища у нас расходуется в 5-7 раз больше энергоресурсов, чем у соседних скандинавов, а также у немцев и англичан.

Вместе с тем, собственные или импортные технологии ресурсосбережения у нас уже есть. Нет у многих муниципальных образований свободных средств, а, чаще, привычки вникать в это дело, хотя оно то как раз стоит вложенных инвестиций. По оценкам РАО «ЕЭС России», более 90% ныне действующего у нас оборудования энергогенерирующих станций находятся в эксплуатации более 20 лет. Они были построены задолго до гайдаровско-ельцинской «реформации» и давно выработали свой ресурс. Средний КПД ныне действующих в России станций составляет всего 18%.

За истекшие годы в мире уже сменилось два поколения энергогенерирующих систем. Взамен архаичных систем первого поколения, введенных в 50-е – 60-е годы, которые продолжают эксплуатироваться в России, пришли более производительные паросиловые энергоустановки. Их последние модификации способны поднять КПД до 35-42%. Но и они уже сняты с производства в большинстве экономически развитых стран.

В настоящее время примерно 2/3 вводимых в мире электростанций работают на парогазовых установках (ПГУ) с коэффициентом полезного действия 50-54%. Таких в России действует всего 4 станции, 3 из которых построены на зарубежном оборудовании и одна (в городе Комсомольск Ивановской области) на установке отечественного производства. Следовательно, сегодня российская теплоэнергетика передает в сеть втрое меньше энергии с каждой единицей потребленного носителя, чем за рубежом¹. При такой ситуации о каких конкурентных возможностях отечественной продукции, особенно с многодельным производством, может вообще идти речь?

Кроме того, парогазовая станция компактнее силовой и на её строительство требуется примерно на треть меньше времени. При этом она экологически гораздо чище, так как дает существенную экономию природного газа и на порядок снижает выброс оксида азота, чем на традиционных энергоблоках.

Нельзя сказать, что администрация Москвы и области не понимают необходимости приоритетного решения энергетической проблемы. «В настоящий момент в российской энергетике появляется новый технологический стандарт: парогазовые технологии. Внедрение эффективных и – главное – экологичных парогазовых установок – это новый этап развития отрасли», - отмечал на процедуре ввода в действие первого в Москве парогазового энергоблока № 3 на ТЭЦ - 27 гендиректор «Мосэнерго» В. Яковлев².

В цитированном выступлении огорчает одно: мы еще только говорим о

¹ Степанов А. «Сатурн» сделал невозможное. // Росс. газета. 2008. 29 апреля. № 93.

² Лавров Д. Энергетическое кольцо Москвы. // Росс. газета. 2008. 19 июня. № 129.

появлении у нас технологического стандарта, по которому уже несколько десятилетий работает большинство развитых стран. Однако «лед тронулся». Помимо вышеназванного ТЭЦ-27, планирующий ввод 4-го энергоблока, еще на пяти московских станциях (ТЭЦ-12, ТЭЦ-16, ТЭЦ-20, ТЭЦ-25, ТЭЦ-26) осуществляется подготовка строительных площадок, заказ оборудования и проектные работы, в том числе по строительству крупных ПГУ четвертого поколения с КПД до 59 %. Можно надеяться, что инициатива московских энергетиков будет поддержана и в других регионах России.

Не менее актуальной проблемой жилищно-коммунального хозяйства городов России является снижение потерь при теплообеспечении и потреблении энергетических ресурсов. Как известно, подавляющее большинство городских зданий получают тепло централизованно через систему районных теплоцентралей, построенных взамен локальных котельных и бойлерных в каждом доме. В эпоху так называемого «развитого» социализма, когда идеология доминировала над технологиями, повсеместная централизация теплогенерации преподносилась как великое достижение советского градостроительства. Но уже тогда при транспортировке теплоносителя считалась нормальной потеря 15% передаваемого тепла. На 1 января 2005 года физический износ тепловых сетей в среднем по стране достиг 62,8%, вследствие чего потери тепла при магистральном распределении составляют уже не менее 25-30 % в зависимости от дальности теплопередачи и состояния трубопроводов, то есть почти треть тепла теряется на пути к потребителю.

Если попытаться, хотя бы кратко, рассмотреть качество ограждающих конструкций, обуславливающих величину удельного теплопотребления на обогрев жилых домов, то в первую очередь обратим внимание на следующее. По климатическим условиям Россия занимает наиболее холодную обитаемую часть нашей планеты. Например, по глубине промерзания грунта Москва превосходит столицы всех стран мира. На протяжении многовековой истории стены в средней полосе России традиционно строились толщиной не менее чем в 3-3,5 кирпича (78-93 см), пока Н. Хрущев не «осчастливил»

народ, вводя в стандарт массового строительства жилые дома из керамзитобетонных панелей толщиной 28 см. От хрущевских инициатив климат в Москве не поменялся, но многократно возросли затраты тепловой энергии на отопление, поскольку мы стали преимущественно отапливать окружающую среду. Дома обычно живут дольше людей и стране придется еще много заплатить, чтобы очистить свой фонд от порождений, по сути, преступной градостроительной политики.

Но, предположим, собственник квартиры в многоэтажном панельном доме решил самостоятельно реконструировать свое жилище. Он произвел зачеканку швов, обшил панели с внутренней стороны базальтовым утеплителем, заменил отопительные приборы, установил терморегуляторы. Однако, этот заботливый гражданин будет платить за отопление своей энергоэкономичной квартиры ровно столько же, как и его сосед, который зимой вообще забывает закрывать окна и вымораживает всю секцию. Где же справедливость? Ответ прост: справедливость исчезла в момент национализации частной жилой собственности. Социальные перевороты не учитывают строительные технологии. Они взаимно индифферентны.

Существуют два способа внутридомовой разводки тепловых сетей: вертикальный и горизонтальный. Для частного односемейного дома вертикальная разводка, на наш взгляд, более экономична, так как позволяет обходиться без принудительной подачи теплоносителя. Но она не дает возможность дифференцированного учета тепловых затрат. При ней сколько бы тепловой энергии не расходовал один сосед или ни сэкономил другой, платить они будут одну цену общей величины поставляемого в дом тепла, пропорционально отапливаемой площади их квартир, то есть стимул экономии тепловой энергии у них напрочь отсутствует.

Но ведь можно поменять принцип разводки. Конечно, можно, но в построенном доме это потребует очень больших капитальных затрат, на компенсируемых ростом стоимости, то есть наблюдается типичный случай функционального износа, который при существующих правоотношениях

никому не выгодно устранять. У девелопера интерес – подешевле построить дом и подороже его продать. Арендатор квартиры или её приватизатор могут распоряжаться только в пределах своих вещных прав, а дом не является их собственностью. Муниципалитет, как владелец инфраструктуры дома, заинтересован в том, чтобы все жильцы во время заплатили за поставленное тепло, а их издержки его не волнуют.

Есть только одно лицо, материально заинтересованное в рациональной постройке и экономичной эксплуатации жилого дома – это его домовладелец. Ему, кстати, не особенно нужен дифференцированный поквартирный учет, так как индикативный мониторинг состояния дома – его перманентная забота, а построечные и эксплуатационные затраты для него разнозначны по ценности и различаются только исходя из их величины и периода дисконтирования. Следовательно, если мы воистину замысливаем прорыв в области технологичности и комфортности жилья, то первоначально надо уделить особое внимание возрождению изничтоженного ранее сословия домовладельцев. И возрождаться они будут не с «хрущёб», не с «высоток», а с малоэтажного домостроения, о чём пойдёт речь в следующем параграфе данной работы.

II. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Т. Г. Садыков, кандидат экономических наук,
руководитель инспекции ФНС России по
г. Октябрьский Республики Башкортостан

Оценка состояния и проблемы совершенствования межбюджетных отношений в Республике Башкортостан

Межбюджетные отношения являются одной из основных составляющих бюджетной системы Российской Федерации. Несмотря на определённые успехи в данном направлении, на федеральном уровне еще только идет процесс становления бюджетных взаимоотношений, основывающихся на принципах бюджетного федерализма. Главный из них, как нам кажется, – разграничение доходных и расходных полномочий и обеспечение соответствия доходов всех уровней переданным им полномочиям.

Бюджетный федерализм можно определить как отношения между федеральной властью и властями национально-территориальных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджетов каждого уровня и расходов, финансируемых из них. Но четкого законодательного определения понятия «бюджетного федерализма» как экономико-правовой категории в России пока нет. Лишь в Федеральном законе «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в РСФСР» впервые появилась запись, характеризующая бюджетный федерализм как «отношения между органами государственной власти, местного самоуправления, возникающие в ходе бюджетного процесса, основанные на разграничении бюджетных прав и полномочий в области формирования и расходования бюджетных средств, направленных на обеспечение целостности и единства бюджетной системы»¹.

¹ Федеральный закон от 01.10.91 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»

Основным недостатком этого определения является отсутствие законодательной основы бюджетных прав и полномочий, распределяемых между центром и регионами, без которой не может быть и речи об эффективном бюджетном федерализме.

Ряд специалистов под бюджетным федерализмом понимает систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса. Другие исследователи утверждают, что бюджетный федерализм выражает “отношения в части разграничения бюджетных прав и полномочий, налогов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации, а также внутри последних между региональным бюджетом и местными бюджетами”¹.

На наш взгляд, межбюджетные отношения, включающие систему взаимосвязи между бюджетами различных уровней, вполне допустимо рассматривать как экономический механизм реализации принципа разделения полномочий в финансовой сфере. Учитывая, что Россия – асимметричная федерация, включающая разные по финансовому потенциалу, уровню его реализации субъекты федерации и муниципальные образования, общеэкономическими критериями бюджетного федерализма должны выступать: обеспечение единства и целостности государства; развитие и капитализация единого российского рынка; выравнивание финансовой обеспеченности регионов, а внутри регионов – муниципальных образований при стимулировании их заинтересованности в укреплении собственной доходной базы.

В стране уже накоплен определенный опыт создания бюджетных режимов, имеющих целью выравнивание финансовой обеспеченности регионов – субъектов федерации. Так, в первой половине 90-х гг. действовала трансфертная схема их финансового выравнивания. Она предполагала использование таких параметров как налоговые поступления территорий, численность населения, прогнозируемые минимально необходимые расходы. В

¹ Колесов А.С. и др. Важный инструмент регулирования межбюджетных отношений. // Финансы. 2000. №10. С. 32.

соответствии с ними расчетная сумма регионам, нуждающимся в поддержке, определялась с учетом фактически сложившейся в базовом году разницы между среднедушевым бюджетным доходом всех регионов России и душевыми доходами по конкретному бюджету субъекта федерации:

$$\text{Трн} = \text{К} \times (0,95 \times \text{СДДБф} - \text{ДДБрн}) \times \text{Нрн}, (1)$$

где Трн – трансферт бюджету региона, нуждающемуся в поддержке;

СДДБф – средний душевой доход по бюджетам всех регионов Российской Федерации;

ДДБрн – душевой доход по бюджету региона;

Нрн – численность населения региона;

К – поправочный коэффициент трансферта региону¹.

Величина предусмотренного формулой 1 поправочного коэффициента (К), рассчитывалась как отношение среднедушевого расхода по бюджетам регионов, входящих в один экономический район, к среднедушевому бюджетному доходу всех регионов России. При этом также использовался постоянный коэффициент 0,95 по расходам в целях стимулирования регионов в рациональном использовании средств. Размер финансовой помощи регионам, особо нуждающимся в поддержке, исчислялся как разница между суммой расходов (без капитальных вложений) бюджета и суммой его доходов с учетом трансферта, полученного как регионом, нуждающимся в поддержке:

$$\text{Трон} = \text{Ррон} - (\text{Дрн} + \text{Трн}) (2)$$

где Трон – трансферт региону, особо нуждающемуся в поддержке;

Ррон – сумма прогнозных расходов (без капитальных вложений) по бюджету региона;

Дрн – сумма прогнозных доходов по бюджету региона;

Трн – трансферт региону, нуждающемуся в поддержке.

Фактическая сумма трансферта конкретному субъекту федерации ежемесячно уточнялась на основе данных Госналогслужбы России о сборе

¹ См.: Гудыма Н.И. О методике распределения и порядке использования средств ФФФП субъектов РФ. // Финансы. 1999. № 6. С.15.

поступлений налога на добавленную стоимость и доли региона в общей сумме финансовой помощи.

Апробация единого порядка представления помощи регионам, ориентированного на гарантированное получение минимально необходимых доходов, показала необходимость корректировки этого подхода. Уже в расчетах на 1995 год было предусмотрено увеличение базовых расходов бюджетов за счет затрат на содержание переданных в 1994 г. в муниципальную собственность ведомственных объектов жилья и объектов социально-культурной сферы.

Явным недостатком представленных выше формул являлось то, что в расходной части учитывались лишь текущие расходы, финансируемые из бюджета муниципальных образований. Тем самым проблема капитальных вложений в объекты муниципальной собственности становилась прерогативой региональных и местных бюджетов. Такая ситуация, вполне естественно, противоречила одной из основных целей трансфертной политики – стимулированию роста налогового потенциала (доходной части) регионов и внутри них муниципальных образований, что в определенной мере способствовало порождению иждивенческих настроений у региональных и местных властей.

Вот почему, применяемой ранее пришла на смену иная модель финансовой поддержки регионов, основанная на усилении роли налогово-бюджетной политики в качестве инструмента стимулирования экономического роста.

Снижение доходной базы бюджетов субъектов федерации компенсируется финансированием из федерального бюджета в рамках межбюджетных соглашений расходов по федеральным учреждениям и мероприятиям, федеральным мандатам “Государственные пособия гражданам, имеющих детей”, “Социальная защита инвалидов”, целевому финансированию объектов производственного и социального назначения.

Если проблеме финансового выравнивания субъектов федерации уде-

ляется большое внимание, отрабатываются определенные механизмы трансфертов из центрального бюджета в бюджеты регионов, то проблема выравнивания финансового обеспечения муниципальных образований внутри субъекта федерации оставалась недостаточно проработанной в научно-методическом аспекте.

Финансовая помощь из регионального бюджета направлена на достижение “горизонтального равновесия” между районами (городами). Она учитывала разницу налоговых потенциалов отдельных территорий, равно как и их потребности в расходах.

Совершенствование межбюджетных отношений, например, в Республике Башкортостан происходило на основе нормативных принципов и лимитирования финансовой помощи из республиканского бюджета, усиливающих эффективность бюджетной политики на местах.

Вместе с тем необходимо определить единый подход к порядку финансирования различных видов дотаций из бюджета данного субъекта федерации. Здесь местные органы власти имеют широкие права в определении фонда оплаты труда, стоимости единицы услуг по муниципальным предприятиям, получающим дотацию из бюджета. При этом разброс между районами и городами значительный. Применение единых подходов при определении минимальных расходов местных бюджетов должно стать основой того, что администрации районов и городов будут соизмерять свои решения с теми доходами, которые они имеют. И только в случае наличия дополнительных доходов должны принимать решения об установлении повышенных нормативов. Однако на практике этого не происходит: решения принимаются без учета своих возможностей, затем недостающие средства превращаются в кредиторскую задолженность и практически погашаются за счет республиканского бюджета. Поскольку из 62 бюджетов Республики Башкортостан 56 получали дотацию из республиканского бюджета на покрытие разрыва между собственными доходами и расходами, то нужно было пересмотреть систему оплаты труда в организациях, оказывающих услуги, дотируе-

мые из республиканского бюджета, предусмотрев единую тарифную политику на всей территории субъекта федерации.

Приоритетными формами финансовой поддержки предприятий, реализующих высокоэффективные инвестиционные проекты, имеющие важное социально-экономическое значение для экономики республики, призвано стать субсидирование из республиканского и местных бюджетов части процентных ставок по привлеченным банковским кредитам, а также проведение инвестиционных конкурсов.

Бюджетная политика в части расходов не могла быть направлена только на обеспечение текущих расходов бюджета и поддержание социальной сферы. Важно производить расходы, имеющие цель – развитие экономики, как основы налогового потенциала республики. В связи с этим необходимо привлечение не только бюджетных, но и финансовых ресурсов как на кредитном рынке, так и на рынке ценных бумаг.

С 2002 года снижается налоговая нагрузка на экономику России, что прежде всего отражается на бюджетах субъектов федерации и их муниципальных образований. В связи с этим особое значение приобретают неналоговые доходы, особенно доходы от использования имущества, находящегося в республиканской и муниципальной собственности, и от деятельности республиканских и муниципальных организаций.

Для построения рациональной системы межбюджетных отношений в Республике Башкортостан важное методологическое значение имели следующие вопросы:

- какова должна быть степень централизации (децентрализации) бюджетных ресурсов в республике?;
- в каких формах и по каким направлениям следует добиваться объективной картины финансового состояния муниципальных образований?;
- наконец, какова технология достижения целей объективного равенства финансового обеспечения муниципальных образований?

Критериями бюджетной децентрализации в Республике Башкортостан

могли быть:

- доля муниципальных бюджетов в общих доходах и расходах республики;
- соотношение собственных (налоговых) доходов и финансовой помощи в доходах муниципальных бюджетов.

По обоим этим параметрам бюджетная система Республики Башкортостан является достаточно децентрализованной. Доля муниципальных доходов в общих бюджетных её доходах постепенно повысилась с 38 % в 1999 году до 48 % в 2004 и 55% в 2005 годах. В настоящее время она держится на достигнутом уровне.

Децентрализация расходов в бюджетной системе Республики Башкортостан ниже, чем доходов, что обусловлено относительно небольшим объемом финансовой помощи в доходах муниципальных бюджетов.

Однако, с точки зрения формальной (законодательной) автономии, ситуация выглядит совсем иначе. Фактически сохраняются правовые основы сверхцентрализованной системы. Подавляющая часть доходов и расходных обязательств муниципальных бюджетов регламентируется властями республиканского и федерального уровней. Региональные власти в рамках ежегодного закона о бюджете субъекта федерации устанавливают дифференцированные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц как элемента механизма бюджетного регулирования. В переходный период реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (до 2009 года) органы власти субъектов федерации имели полномочия на ежегодное установление и дополнительных (дифференцированных) нормативов отчисления в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению соответственно в бюджет субъекта федерации и (или) в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. Данная

мера предусмотрена в качестве альтернативы дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований в условиях ограниченности финансовых ресурсов региона, направляемых для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Однако годовой лаг таких мероприятий существенно сужают горизонт планирования и возможности реализации перспективных методов управления бюджетными ресурсами. Например, использование перспективного финансового планирования на муниципальном уровне, стратегических программ социально-экономического развития муниципальных образований и т.д.

Что касается расходных полномочий, то формально за регионами и муниципалитетами закреплены расходы на региональные и местные органы власти, на выплату субсидий жилищно-коммунальному хозяйству и транспорту, на содержание дорог регионального значения. Кроме того, в настоящее время между уровнями бюджетной системы разделены финансовые потоки и ответственность за финансирование таких крупных расходов, как образование, здравоохранение, социальная политика, субсидии экономике. Действующее законодательство закрепляет расходные обязательства за бюджетами более низких уровней без представления им существенной автономии в определении их размеров и финансирования. С этой точки зрения, размер и структура большей части расходных статей муниципальных бюджетов являются объектом жесткого федерального и регионального регулирования. К тому же в течение 90-х годов XX столетия на региональные и местные бюджеты в соответствии с рядом федеральных законов были возложены значительные обязательства, не обеспеченные доходными источниками (“нефинансируемые федеральные мандаты”). Общий размер 25 наиболее крупных федеральных мандатов равен 60 % расходов консолидированных бюджетов регионов, а общий размер мандатов – 170 %. В настоящее время, несмотря на провозглашенный принцип четкости разграничения доходов и расходов по уровням власти и управления бюджетными ресурсами, продолжается практика передачи полномочий местному самоуправлению

без соответствующего финансового возмещения, установление федеральным законодательством объемов расходов из местных бюджетов, недофинансирование переданных на муниципальный уровень полномочий.

Яркими примерами таких подходов стало закрепление в Федеральном законе «О занятости населения в Российской Федерации» возможности софинансирования органами местного самоуправления организации общественных работ в целях поддержки безработных граждан, закрепление в Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» обязанности по созданию призывных комиссий по мобилизации граждан, причем все эти мероприятия не предусматривают закрепления дополнительных источников финансирования расходных обязательств органов местного самоуправления¹.

Другой пример: органам государственной власти субъектов федерации даны полномочия по установлению региональных стандартов медицинской помощи² на уровне не ниже стандартов медицинской помощи, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения. Вместе с тем данные стандарты будут распространяться и на услуги, предоставляемые муниципальными учреждениями в области первичной медико-санитарной помощи. Это правильное, по сути, решение, на наш взгляд, не доработано в части его финансового обеспечения, так как в подобной редакции оно вступает в противоречие с законодательством о местном самоуправлении, которое определяет, что федеральные законы, законы субъектов федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет местных бюджетов. В условиях разграничения полномочий, при установлении региональных стандартов медицинской помощи должны быть предусмотрены механизмы их финансово-

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» от 31.12.05 № 199-ФЗ. Ст. 1, ст. 16, ст. 18.

² См.: Там же. Ст. 4.

го обеспечения на муниципальном уровне.

Таким образом, фундаментальные проблемы, связанные с нечетким и нерациональным разделением расходных полномочий, остаются нерешенными, а расходные полномочия местных органов власти находятся под жестким контролем федеральной и республиканской власти.

Как отмечено выше, проводимая в России в первой половине 90-х годов политика бюджетного выравнивания характеризовалась недостаточной “прозрачностью” и индивидуальным учетом текущих бюджетных потребностей регионов. Однако затем технология распределения федеральных трансфертов между регионами заметно улучшилась и основная часть федеральной помощи была сконцентрирована в Фонде финансовой поддержки регионов (ФФПР). В то же время вне ФФПР существовали менее “прозрачные” виды федеральной помощи регионам, такие как бюджетные ссуды разных видов, списания (отсрочки) долгов и так называемые “взаимные расчеты”. Начиная с 2001 г. распределение трансфертов из фонда финансовой поддержки регионов практически не зависело от налоговой и бюджетной отчетности, что создавало определённые стимулы к проведению более рациональной и ответственной финансовой политики в регионах.

Значительно меньший прогресс достигнут на уровне субъектов федерации. Предполагалось, что принятие закона “О финансовых основах местного самоуправления” сделает более стабильными правила распределения финансовой помощи между муниципальными образованиями, однако на практике это не произошло.

Система взаимоотношений между региональным и местным бюджетами должна строиться, на наш взгляд, на принципах:

- взаимной ответственности;
- выравнивания доходов муниципальных образований на единых методических основах;
- максимально возможного сокращения встречных финансовых пото-

КОВ;

- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти;
- повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов;
- гласности межбюджетных отношений.

Несмотря на то, что взаимоотношения республиканского бюджета и консолидированных бюджетов районов и городов базируются на основных принципах формирования бюджетных взаимоотношений в России, в республике становление стабильных межбюджетных отношений сопровождается определенными трудностями.

Действующее бюджетное законодательство закрепляет двухуровневую систему местных бюджетов. Это развивает исторически сложившуюся и функционирующую в Республике Башкортостан двухуровневую систему местной власти. Однако целесообразно совершенствовать практику межбюджетных отношений в республике по нормам Бюджетного кодекса РФ, принимая во внимание и то, что республиканский бюджет имеет взаимоотношения не только с бюджетами районов и городов, но и с бюджетами городских и сельских поселений.

Финансовая помощь из республиканского бюджета представляет собой сумму на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности районов и городов и, вообще говоря, не стимулирует рост налогового потенциала муниципального образования.

По общему уровню объемов финансовой помощи (дотаций, субсидий и субвенций) местным бюджетам Республики Башкортостан можно выделить 4 группы бюджетов муниципальных образований (табл. 1).

Отличительной особенностью местных бюджетов республики можно считать низкий уровень их собственных доходов. Мы полагаем, что основ-

ными причинами низкого уровня собственных доходов местных бюджетов являются:

- сложность самого механизма налогообложения;
- неприспособленность системы налогообложения к экономическим реалиям регионов и муниципальных образований;
- проведение экономических реформ в основном по инициативе государства, которое не получает особой выгоды от их проведения;
- превалирование административных методов реформ, приводящее к значительным объемам трансфертных средств, которые не удается выплатить из местных бюджетов и которые государство, следовательно, будет вынуждено покрывать за счет собственных ресурсов.

Таблица 1. Бюджеты муниципальных образований по общему уровню объемов финансовой помощи республиканского бюджета

Группы	Характеристика бюджетов по уровню помощи
1 группа	бездотационные бюджеты (6 МО или 9,7 %)
2 группа	бюджеты с уровнем финансовой помощи меньше 1 руб. на 1 жителя (13 МО или 21 %)
3 группа	бюджеты с уровнем финансовой помощи от 1 до 2 рублей на 1 жителя (21 МО или 33,8 %)
4 группа	бюджеты с уровнем финансовой помощи более 2 рублей на 1 жителя (22 МО или 35,5 %)

Нерешенность проблемы укрепления доходной базы муниципальных образований привело к необходимости привлечения дополнительных источников доходов. Обеспечение поступлений в местные бюджеты путем перераспределения средств доходов вышестоящего бюджета приводит к тому, что вышестоящие органы по-прежнему вынуждены заниматься поиском оптимальных вариантов балансирования низовых бюджетов, а те в свою очередь ищут пути получения наибольших средств в порядке перераспределения.

Анализ межбюджетных отношений в Республике Башкортостан позволяет сделать ряд выводов:

Первый: в условиях обеспечения единого подхода к определению нор-

мативов отчислений на длительный срок целесообразно сохранить регулирующие налоги.

Второй вывод сводится к необходимости применения единой методики расчета отчислений от регулирующих источников в местные бюджеты.

Третий - наиболее приемлемыми формами оказания финансовой помощи местным бюджетам следует считать использование субвенций для финансирования целевых программ развития территорий.

Текущее выравнивание местных бюджетов, возможно, осуществить двумя путями. Прежде всего, это общее выравнивание местных бюджетов по единой формуле с учётом особых условий муниципальных образований. Затем - стимулирующий принцип выравнивания бюджетов, т. е. поощрение муниципальных образований за прирост налогового потенциала, сельскохозяйственного и промышленного производства. Первый путь более привлекателен, с точки зрения объективности подхода и ценового фактора. Однако доля трансфертов должна быть достаточно значимой для муниципального образования, чтобы исключить иждивенческие настроения и оградить те муниципальные образования, которые работают более эффективно.

Для определения трансфертов муниципальным образованиям целесообразно применить следующие формулы:

1. Определить недостающие средства муниципального образования до среднедушевого бюджетного дохода, сложившегося в Республике Башкортостан.

$$(1) \quad Нтб1 = Кр \times [(С \text{ дгб} \times Кс) - Д \text{ тб}] \times Чт;$$

$$(2) \quad Кр = (С \text{ ртб} \times Кс) / Сдгб,$$

Где Нтб1 – недостающие средства муниципального образования по данным базового года в условиях планируемого года;

Сдгб – среднедушевой бюджетный доход, сложившийся в Республике Башкортостан по базовому году в условиях планируемого года;

Кс – понижающий коэффициент, применяемый в целях стимулирования увеличения доходов и экономии расходов;

Чт – численность населения данного муниципального образования;

Дтб – душевой бюджетный доход данного муниципального образования по базовому году в условиях планируемого года;

Кр – коэффициент расходов (повышающий, если он выше единицы, или понижающий, если он ниже единицы);

Сргб – среднедушевые бюджетные расходы (текущие) по муниципальному образованию по базовому году в условиях планируемого года.

2. Определить недостающие средства муниципального образования для покрытия текущих расходов.

$$Нтб2 = Ортб - (Одтб + Нтб1),$$

где Нтб2 – недостающие средства муниципального образования для покрытия текущих бюджетных расходов по данным базового года в условиях планируемого года;

Ортб – объем бюджетных расходов муниципального образования по базовому году в условиях планируемого года;

Одтб – объем бюджетных доходов муниципального образования по базовому году в условиях планируемого года.

3. Определить долю муниципального образования в общем расчетном объеме финансовой помощи всем муниципальным образованиям Республики Башкортостан.

$$1) \quad Рнтб = Нтб1 + Нтб2;$$

$$(2) \quad РСНтб = Снб1 + Снтб2$$

$$(3) \quad Дл_{МО} = (Рнтб / РСНтб) \times 100,$$

где Рнтб - общий расчетный объем финансовой помощи данной МО в базовом году в условиях планируемого года;

РСНтб - общий расчетный объем финансовой помощи всем муниципальным образованиям Республики Башкортостан, в базовом году в условиях планируемого года;

Снтб - сумма недостающих средств до среднедушевого уровня доходов по всем муниципальным образованиям Республики Башкортостан по

данным базового года в условиях планируемого года;

Снтб - сумма недостающих средств всем муниципальным образованиям Республики Башкортостан для покрытия текущих расходов, по данным базового года в условиях планируемого года;

Дл_{МО} - доля данного муниципального образования в общем объеме финансовой помощи муниципальным образованиям Республики Башкортостан.

4. Сумма финансовой помощи муниципального образования определяется по формуле:

$$T_{MO} = Дл_{MO} \times ФП_{MO}/100),$$

где T_{MO} - предварительно исчисленная сумма финансовой помощи муниципальному образованию;

$ФП_{MO}$ - объем финансовой помощи местным бюджетам муниципального образования, предусмотренный в республиканском бюджете.

При этом T_{MO} не должна быть меньше минимальной бюджетной обеспеченности городов и районов. А размер финансовой помощи, предусмотренный в бюджете РБ должен в идеале соответствовать общему расчетному объему финансовой помощи всем муниципальным образованиям Республики Башкортостан (РСнтб). В этом случае, разница между фактической финансовой помощью муниципальному образованию и минимальной бюджетной обеспеченностью смогла бы распределяться муниципальным образованием на инвестирование капитальных затрат, связанных с вводом в действие новых и поддержанием действующих объектов муниципальной собственности.

Такой подход позволяет стимулировать инициативу местных администраций экономически слаборазвитых районов в развитии предпринимательства на территории муниципального образования, повышении эффективности действующих на ней предприятий.

Остающиеся в республиканском бюджете средства на капитальное вложение, развитие промышленности и сельского хозяйства целесообразно

направить на целевое финансирование инвестиционных проектов в муниципальном образовании. Речь идёт о том, чтобы обеспечить постоянное повышение среднедушевого бюджетного дохода в Республике Башкортостан. Важно также поддержать инвестиционные проекты, имеющие большую социально-экономическую значимость для данного муниципального образования.

В целях приближения бюджетного дохода муниципального образования к среднедушевому бюджетному доходу в Республике Башкортостан ввести пороговое значение разницы этих показателей. В случае, если фактический душевой доход в муниципальном образовании будет ниже установленного порогового значения предусмотреть в законодательном порядке процедуру банкротства муниципальных администраций с введением вышестоящими властями внешнего финансового управления.

Возможно выравнивание местных бюджетов и за счет бюджетов развития. Такое выравнивание может осуществляться за счет фонда финансирования целевых муниципальных программ развития.

Становление местного самоуправления в России тормозится из-за неразвитости финансово-экономической базы в муниципальных образованиях. Отсутствие федеральных законов о минимальных социальных стандартах, о финансовых основах местного самоуправления, о муниципальной собственности и муниципальных землях лишает муниципальные образования фиксированных источников дохода в местные бюджеты.

На уровне местных бюджетов еще сохраняется иерархия между разными их видами, приводящая к тому, что бюджеты городских и сельских поселений взаимодействуют подчас с районными, а не с региональными бюджетами. Между тем в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” прямо зафиксировано положение, что “подчиненность одного муниципального образования другому не допускается”, а, следовательно, бюджеты всех муниципальных образований должны иметь равный правовой статус. И тот факт, что равен-

ство бюджетного статуса любого муниципального образования пока не достигнуто, свидетельствует о далеко не простом процессе бюджетных преобразований, который должен завершиться построением бюджетной системы страны на подлинно демократических началах.

За последние годы проблема взаимосвязи и взаимодействия государственных и муниципальных органов в области межбюджетных отношений резко обострилась. В первую очередь это связано с тем, что передача на нижестоящий уровень расходных полномочий и ответственности не подкрепляется соответствующей финансово-бюджетной и экономической базой.

Финансовые проблемы местного самоуправления не исчерпываются общим недостатком финансовых ресурсов, обусловленным отчасти вертикальной несбалансированностью бюджетной системы. Продолжается практика принятия законов, которая влечет за собой снижение доходов и увеличение расходов региональных (а, следовательно, и местных) бюджетов. Не менее серьезная проблема – структурное несоответствие муниципальных доходов и расходов.

Так, основные статьи затрат местного самоуправления – транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, социальная защита, - составляют 94 % всех расходов муниципальных бюджетов. Данные статьи определяют только текущее содержание муниципального образования, соответственно на развитие муниципалитетов средства практически не выделяются. Расходы, связанные с развитием, также, как и текущие расходы, финансируются в основном за счет текущих доходов – налоговых поступлений и трансфертов из вышестоящих бюджетов. При недостаточности бюджетных доходов это приводит как к сокращению текущих, так и к неполному финансированию капитальных расходов.

Доля местных налогов и сборов в бюджетах муниципальных образований в среднем по России и Республики Башкортостан (с учетом трансфертов) представлена в табл. 1.

Самостоятельность бюджетов во многом определяется размером и

уровнем собственных доходов в объеме соответствующего бюджета. Однако необходимого уровня собственных доходов, требующегося регионам и муниципальным образованиям, Бюджетный кодекс РФ не гарантирует. Кроме того, ни региональные органы государственной власти, ни органы местного самоуправления сами себе не устанавливают размеры процентных отчислений от регулирующих доходов. Это – прерогатива вышестоящего органа власти, от которого во многом и зависит наполняемость бюджета доходными источниками. При этом необходимо учитывать, что российские муниципальные образования заметно различаются как по уровню фактических налоговых доходов, так и по налоговому потенциалу.

Таблица 1. Доля местных налогов и сборов в бюджетах муниципальных образований Республики Башкортостан (с учетом трансфертов)

	1995 г.	1998 г.	2001 г.	2004 г.	2005 г.	2008 г.
Россия	31 %	49 %	58 %	58%	58%	58%
Республика Башкортостан	30 %	46 %	54 %	59,6%	59,7	59,9

Абсолютное большинство (95%) местных бюджетов в Российской Федерации и 90,3% в Республике Башкортостан являются дотационными.

В целом основная масса муниципальных образований имеет уровень доходов от местных налогов и сборов в пределах 15-20 %. Недостаточность собственной доходной базы местных бюджетов неизбежно ставит муниципальные образования и их органы в полную зависимость от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Она не позволяет им осуществлять не только перспективное, но и текущее планирование, финансировать свои неотложные нужды. Последствиями этого является тенденция ряда субъектов федерации к централизации расходных полномочий в региональном бюджете, а также «стимулированию» передачи полномочий с поселенческого уровня на районный. Если уровень текущих муниципальных расходов определяется величиной текущих доходов, то привлечение заемных ресурсов позволяет органам местного самоуправления перейти к целевому планированию расходов – принимать новые муниципальные программы и

финансировать их за счет займов.

Увеличение размеров заемных средств само по себе не вызвало бы опасений, если бы они привлекались для финансирования инвестиционных программ и проектов. Но привлечение заемных средств при действующих в России кредитных ставках для финансирования текущих расходов означает фактическое удорожание издержек функционирования муниципального хозяйства, снижение его эффективности.

Бюджетный кодекс Российской Федерации, определяет принцип самостоятельности бюджетов, а также принцип сбалансированности бюджета. Это означает, что предусмотренные в нём минимально необходимые расходы должны обеспечиваться доходами, а при допустимом законодательством дефиците - иметь источник его покрытия. В то же время с 1 января 2003 г. отменены налоги на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, изымается 100 % НДС в федеральный бюджет. Это, на наш взгляд, противоречит ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В результате подобного полного изъятия НДС удельный вес собственных доходов местных бюджетов снизился на 20-25 пунктов. Они вновь стали зависимыми от бюджетного регулирования, а бюджеты городов-доноров становятся дотационными при достаточном налоговом потенциале на их территориях.

С принятием Бюджетного кодекса РФ федеральные органы власти получили право ежегодно устанавливать нормативы отчислений в бюджеты субъектов федерации, а те, в свою очередь, в местные бюджеты, тогда как эти нормативы должны быть постоянными, в крайнем случае, на пять лет, как это установлено указанным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Продолжается практика практики сброса расходов с одного уровня бюджета на другой без одновременной передачи конкретных источников финансирования: массовая передача на местный уровень ведомственных объектов жилья и социально-культурной сферы без выделения необходимых

финансовых ресурсов приводит к тому, что лишь частично удастся содержать эти объекты.

В качестве компенсации выпадающих доходов местных бюджетов из-за отмены так называемых “оборотных налогов” Налоговый кодекс РФ ввел муниципальный пятипроцентный налог на прибыль предприятий. Это противоречило провозглашенной Правительством России политике снижения налогового бремени. Кроме того, налог на прибыль является менее стабильным источником, чем отмененные налоги. Аналогична ситуация с налогом на недвижимость и упразднением ряда местных налогов и сборов. Вместе с тем, роль местных налогов для муниципальных образований не исчерпывается пополнением доходной базы местных бюджетов. Они являются реальным механизмом укрепления экономики муниципальных образований и реализации конституционных прав местного самоуправления. Более того, лишь органы местного самоуправления полностью распоряжаются поступлениями от местных налогов (если иное не установлено законодательством), изменяют их ставки в соответствии с положениями, установленными в Налоговом кодексе РФ, т. е. управляют этими налогами.

III. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

А. В. Цурелин, кандидат экономических наук,
начальник управления экономического развития
администрации г. Таганрога

О финансовой поддержке государством малого бизнеса

Государство редко присутствует на рынке акционерного капитала непосредственно. Оно может участвовать напрямую (за счет средств бюджета) или через различные фонды. В качестве текущих проектов поддержки государством малого бизнеса можно привести: 1) бюджетные гарантии Банка развития (рефинансирование региональных банков, реализующих программы кредитования субъектов малого бизнеса); 2) субсидирование процентной ставки. Частичные гарантии: а) субсидирование стоимости гарантии, приобретенной на рынке; б) региональные программы – бюджетные гарантии, специальные фонды.

Фонды поддержки малого бизнеса – прямое кредитование, а также частно-государственные региональные венчурные фонды. Региональные инициативы: а) государственные (региональные) «венчурные» фонды; б) бюджетные кредиты; в) фонды поддержки СМП – участие в капитале.

Реализация комплекса мероприятий по поддержке малого бизнеса начата Министерством экономического развития РФ ещё в 2005 году. Для этого в федеральном бюджете было предусмотрено 1,5 млрд. руб. Поддержка осуществлялась по четырем направлениям:

- 1) создание сети бизнес-инкубаторов;
- 2) поддержка экспортно-ориентированного малого бизнеса;
- 3) развитие микрофинансирования малого бизнеса;
- 4) поддержка малого бизнеса в научно-технической сфере, в т.ч. поддержка 44 проектов по созданию сети бизнес-инкубаторов, 20/40 проектов в 21 субъекте федерации по развитию кредитования (субсидирование про-

центной ставки), поддержка экспорта СМП – в 14 субъектах федерации, создание венчурных фондов – в 7 субъектах федерации, создание сети центров поддержки и развития инициативных проектов регионов и т.д.

Создание бизнес-инкубаторов предполагает выделение средств на строительство зданий, где смогут размещаться фирмы, прошедшие конкурсный отбор. На первых порах таким фирмам, особенно инновационного толка, для дальнейшего развития необходимы льготные условия. Не секрет, что затраты на аренду помещения и коммунальные платежи являются тяжким бременем для стартующих компаний. Иногда не хватает денег на офисную технику, оплату интернета и т. д. Консультантам по организации производства тоже надо платить. Бизнес-инкубатор позволяет частично решить этот комплекс проблем для предприятия и создает благоприятные условия для их стартового развития. С 2006 года такого рода проекты активно развивались.

Программа поддержки экспортно-ориентированного малого бизнеса предполагала выделение финансирования тем компаниям, которые могли и хотели производить экспортно-ориентированную продукцию. В рамках данной программы планировалась поддержка по следующим направлениям. Во-первых, финансовая помощь в сертификации продукции по международным нормам, так как часто это являлось обязательным требованием при экспорте. Во-вторых, компенсация затрат (до 2/3) на участие в выставках предпринимателей за рубежом. В-третьих, субсидирование (до 50%) процентной ставки по кредитам внешнеэкономических сделок.

2005 год был объявлен Генеральной Ассамблеей ООН международным годом микрофинансирования, и Минэкономразвития РФ инициировало создание Российского Национального комитета микрофинансирования. Поддержка микрофинансирования предусматривала субсидирование стоимости привлечения кредитных ресурсов российскими микрофинансовыми организациями. Такие организации, в свою очередь, должны были снизить ставки по выдаваемым ими микрозаймам. Минэкономразвития РФ скептически относился к прямому кредитованию предпринимателей за счет бюджетных

средств, независимо от того, откуда эти средства берутся: из федерального бюджета или бюджетов регионов. Следовательно, средства федерального бюджета не должны тратиться на прямое предоставление кредитов и на поддержку такого рода программ субъектов федерации.

Минэкономразвития РФ отмечало, что субсидирование, само по себе, часто бывает неэффективным, и правильнее его использовать все меньше и меньше.

В рамках мероприятий по поддержке малого бизнеса с участием Минэкономразвития РФ и субъектов федерации предполагалось создать 10-15 региональных частно-государственных венчурных фондов, которые будут призваны заниматься прямым инвестированием в малые инновационные предприятия на ранней стадии их развития. Отношения государства и бизнеса в сфере венчурного инвестирования должны быть основаны на партнерстве. В случае возникновения такого партнерства, конечно, необходимо четко определить риски обеих сторон. Средства федерального бюджета должны были выступать в роли катализатора развития фонда. Государство выделяло до 50% средств фонда, остальные ресурсы должны были поступать от частных инвесторов. В начале работы над этим проектом актуальным был вопрос о схеме участия государства в развитии рынка венчурного инвестирования. Анализ показал, что наиболее значительным опытом в этой области обладают Англия и Израиль¹.

Важен также процесс отбора управляющих фондами компании, если выбраны компании, не обладающие достаточной репутацией, то им будет трудно привлечь частный капитал на рынке и фонды просто не начнут работать. Минэкономразвития РФ предполагало, что частным партнерам государства могла быть предложена дополнительная экономическая инициатива

¹ В Израиле в середине 1990-х гг. было создано около 10 частно-государственных фондов с встроенным 3-летним опционом на выкуп государственной доли участия. Благодаря этой схеме венчурный рынок Израиля получил серьезный импульс и в настоящее время считается одним из наиболее развитых. В Англии также очень широко развито венчурное инвестирование многообещающих инновационных проектов. Поскольку венчурного капитала предостаточно, перед правительством стоит задача более высокого уровня – равномерное распределение средств по регионам, организация региональных фондов в каждом графстве.

участия в проектах создания фонда – доходность на государственную часть капитала могла быть ограничена и, тем самым, мог создаваться эффект финансового рычага. Такая инициатива стимулировала бы рассмотрение профессиональными участниками рынка проектов, находящихся на ранней стадии своего развития (при выходе из НИОКР). На этом этапе, как правило, требуются относительно небольшие суммы средств. В то же время, даже если проект небольшой и находится на ранней стадии, управлять им надо профессионально. Труд специалистов, которые могут это делать, стоит очень дорого. Поэтому государство должно, пожертвовать своей доходностью ради доходности инвесторов.

Начало финансированию венчурных фондов правительством положено в середине текущего десятилетия: создано шесть венчурных фондов в инновационно-активных регионах страны (Москве, Татарстане, Московской и Томской областях, Перми и Красноярском крае). Из федерального бюджета на создание указанных фондов выделено 500 млн. рублей. Еще столько же потратили регионы. Плюс к этому привлекались средства частных инвесторов на сумму 1 млрд. рублей. Таким образом, совокупный размер фондов уже в начале 2006 года составлял примерно 2 млрд. рублей. Для малого бизнеса это существенно.

В четырех регионах – Татарстане, Москве, Московской и Томской областях, одновременно с венчурными фондами создавались особые экономические зоны (ОЭЗ). В большинстве случаев они имели технико-внедренческий характер. При этом на создание фонда в Татарстане, например, потрачено 200 млн. рублей федеральных средств, а в Томске – 30 млн. рублей.

Критерии отбора регионов и распределения между ними государственных ресурсов – следующие. Во-первых, у региона должны быть собственные ресурсы. Он призван выделить не менее 50% государственных инвестиций. Если регион осуществляет вложения собственных ресурсов, то за их использование надо отчитываться. Важно при этом обеспечивать эффек-

тивность их применения, иначе на следующий год финансирование будет сокращено. Во-вторых, регионы представляют обоснование инновационного потенциала, то есть потока проектов. Надо доказать, что в субъекте федерации есть научно-технический и университетский потенциал, есть организации, которые могут обеспечить поток инновационных проектов.

Хотя фонды на 50% финансировались государством, управление ими передавалось частной управляющей компании (УК), и де-факто направление деятельности фонда должна выбирать она. Правила управления призвана устанавливать и контролировать Федеральная служба по финансовым рынкам. Для формирования стимулов работы управляющих компаний рассматривается вопрос об ограничении доходности государственных инвестиций уровнем инфляции. Все остальные заработанные средства будут прибылью инвесторов.

Выбор управляющей компании – ключевой момент всего процесса. Решение о её выборе принимает попечительский совет промежуточного фонда, состоящий наполовину из представителей Минэкономразвития РФ и наполовину из представителей региона. Планировалось привлечение к экспертизе заявок управляющих компаний международных экспертов, в управлении региональными венчурными фондами могли также участвовать иностранные компании.

Венчурный бизнес специфичен, если компания до выхода на конкурс не «подняла» один-два таких фонда, то участвовать в конкурсе ей было бессмысленно. Основным критерий отбора УК – успешный опыт инвестирования в инновационные предприятия, находящиеся на ранней стадии своего развития. Кроме того, на рынке давно существуют стандартные расценки стоимости услуг управляющих компаний. Они берут 2-3% от размера активов плюс вознаграждение по итогам деятельности по управлению активами фонда (около 20% от изменения стоимости активов). Большое значение имеет операционная модель фонда: претендент должен четко представлять, как на таких стадиях будут производиться инвестиции, как будет достигаться

доходность компании, должен быть готовым показать внутренние затраты компании. Есть разные операционные модели ожидания прибыли от инвестиций. Средне-оптимистический вариант – 20% годовых. Классическая мировая модель венчурных инвестиций, вероятно, должна действовать и в России: из десяти венчурных проектов пять прогорают, три «выходят в ноль», один – два приносят значительный эффект. Вместе с тем, критерий, введенный по требованию регионов, – опыт работы УК в регионе. Управляющей компании нельзя инвестировать более 15% средств в один проект, семь – это минимальное число планировавшихся венчурных проектов.

При прочих равных условиях приоритет отдавался тем управляющим компаниям, которые уже имели предварительные соглашения об инвестициях в этот фонд с частным инвестором. УК, победившие на конкурсе, впоследствии должны были получить соответствующие лицензии. Предполагалось использование нескольких критериев отбора инновационных проектов для инвестирования. Во-первых, у каждого проекта должна была быть коммерческая составляющая, т.е. значительный потенциал роста продаж и, соответственно, стоимости самой компании. Во-вторых, у проекта должна была быть инновационная составляющая, которую можно трактовать по-разному, но главное, чтобы значительная стоимость проекта приходилась на интеллектуальную собственность. В-третьих, существовали естественные ограничения по проектам, связанным с нефте- или газодобычей. Такого рода ограничения были прописаны в инвестиционной декларации фонда.

Однако, количество привлекательных проектов в регионах невелико. Денежный рынок является одним из эффективных инструментов оценки проектов, т.е. количество денег на рынке страны или отдельного региона определяется количеством и качеством имеющихся там проектов. Заявления о том, что у нас в стране огромный интеллектуальный потенциал и множество не востребованных проектов, не всегда соответствуют действительности. Проект, обладающий потенциалом развития, и продвигаемый заслуживающей уважения командой практически всегда находит инвестиции.

Максимальный срок жизни каждого проекта составляет примерно 7 лет. Инвестируя средства, управляющие компании призваны понимать, что через 7 лет они вынуждены будут выйти из проекта. Эти сроки не являются жесткими: при неблагоприятной ситуации на рынке УК смогут продлить проект еще на несколько лет, так как возможна ситуация, когда стоимость компании за это время увеличится в несколько раз.

Процесс поиска проектов достаточно формализован. Информация о новых эффективных проектах сразу привлекает внимание инвесторов. Не последнюю роль в деле привлечения инвесторов играет имидж фонда. Основными инвесторами создаваемых фондов должны, вероятно, быть и банки, и предприятия, и инвестиционные компании. Часть инвестиций может поступить и от индивидуальных инвесторов. Сегодня все больше людей, заработавших деньги на недвижимости или фондовом рынке, готовы вложить их в венчурные проекты. Хотя венчурное инвестирование подразумевает высокие риски, оно приносит и соответствующую им доходность. Примеров успешного венчурного бизнеса в мире предостаточно. В нашей стране пока это только отдельные случаи. Но государству венчурный бизнес необходим: он обеспечивает инновационную безопасность страны, создает предпосылки для повышения конкурентоспособности крупных отечественных предприятий, способствует социально-экономическому развитию регионов. Основы его развития создаются сейчас. Еще несколько лет назад корпоративные инвесторы не верили в способность государства изменить положение на рынке венчурного производства. Сейчас ситуация меняется. Минэкономразвития РФ принимал и принимает в этих целях определённые усилия.

Особое значение имеет механизм поддержки инновационных проектов фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Фонд – государственная некоммерческая организация, образованная Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1994 года № 65, один из трех государственных научных фондов. Правительством России установлено, что в Фонд ежегодно направляются 1,5

% средств федерального бюджета на гражданскую науку (примерно миллиард рублей в год в настоящее время). Дополнительными (внебюджетными) источниками средств Фонда являются: возвратные средства от ранее профинансированных проектов (50 млн. рублей). Фонд поддерживает проекты НИОКР малых инновационных предприятий, если доля средств Фонда в проекте не превышает 50%¹.

Основные задачи Фонда:

1) проведение государственной политики развития и поддержки малых предприятий в научно-технической сфере;

2) оказание прямой финансовой, информационной и иной помощи малым инновационным предприятиям, реализующим проекты по разработке и освоению новых видов наукоемкой продукции и технологий на основе принадлежащей этим предприятиям интеллектуальной собственности;

3) создание и развитие инфраструктуры поддержки малого инновационного предпринимательства.

Средства Фонда в основном предназначены для проектов НИОКР. Отраслевая тематика проектов отражает направленность малых инновационных компаний на решение социальных задач и создание высоко наукоемких продуктов: машиностроение и приборостроение – 21,0 %; инфраструктура малого бизнеса – 18,0 %; медицина, фармацевтика – 17,0 %; строительство, новые материалы - 13,0 %; информатика (включая программный продукт) и вычислительная техника – 12,0 %; пищевая промышленность, сельское хозяйство – 10,0 %; электротехника, энергетика – 9,0 %.

Средства Фонда используются также на: 1) создание сети инновационно-технологических центров; 2) развитие инфраструктуры трансфера технологий; 3) вовлечение студенчества и молодых ученых РАН и университетов

¹ Представительства Фонда активно функционировали в 25 регионах страны. На начало 2009 года в Фонд было подано около 15000 проектов, свыше половины из них из регионов России. Проекты проходят независимую экспертизу на научно-техническую новизну, финансово-экономическую обоснованность, перспективу производственной и рыночной реализации продукции. В экспертизе проектов принимают участие более 3 тыс. независимых экспертов, из них почти 900 доктора наук, свыше 1150 – кандидаты наук. Профинансировано более 4 тыс. проектов на сумму более 3 млрд. рублей.

в инновационное предпринимательство, поддержку участия компаний в выставках, семинарах; 4) подготовку менеджеров.

Поддержанные Фондом предприятия освоили в производстве свыше 1500 запатентованных изобретений, выпустили на их основе продукции на десятки миллиардов рублей. Их отчисления государству в виде налогов превышают в 2,4 раза сумму полученных ими бюджетных средств. Стоимость основных фондов предприятий, поддержанных фондом, увеличилась в 11,3 раза, а выработка на одного работающего в 12,7 раза (на компаниях по информационным технологиям она достигла 1,5 млн. рублей), созданы тысячи новых рабочих мест. Сотрудники предприятий получили семь государственных премий в области науки и техники. Доля продукции малых инновационных компаний и выросших из них за эти годы средних компаний в общем объеме российской продукции по ряду изделий составляет десятки процентов, а по некоторым (программный продукт, научное и экологическое приборостроение) приближается к 100%.

Главные задачи Фонда на перспективу: 1) дальнейшее расширение финансирования и повышение его эффективности; 2) постепенный переход к проектам НИОКР, находящимся на более ранних стадиях инновационного цикла и основанным на результатах фундаментальных исследований; 3) развитие взаимодействия с венчурными и другими структурами, участвующими в финансировании проектов по всему инновационному циклу.

Основные конкурсные программы Фонда: 1) основной конкурс инновационных проектов; 2) конкурс в рамках программы «СТАРТ»¹; 3) конкурс

¹ Так, программа «СТАРТ», показавшая свою результативность в предыдущие годы, позволяет буквально с «нуля» организовывать свой бизнес. Её основная цель – содействие ученым, инженерно-техническим работникам, студентам, стремящимся разработать и освоить производство нового товара (изделия, технологии) или услуги на основе результатов своих научных исследований. Для её реализации, как правило, образуется наукоемкая компания.

В программе предполагалось, что процесс становления малой инновационной компании займет до 3-х лет. Первый этап реализации проекта (до 1 года) является «посевным» в полном смысле этого понятия. Заявители за относительно небольшие средства (до 750 тыс. руб.), предоставляемые им на безвозвратной основе на проведение НИОКР, осуществляют ряд действий (исследования, разработку прототипа продукта, его испытания, патентование, составление бизнес-плана), которые позволят убедиться в реальности коммерциализации результатов научных исследований. Сами потенциальные предприниматели решают, какие из перечисленных (или иных) действий им необходимо осуществить.

в рамках программы «ТЕМП»; 4) конкурс в рамках программы «ПУСК».

Финансирование Фондом НИОКР осуществляется на безвозвратной и безвозмездной основе. Плата за проведение экспертизы с заявителя не взимается. Заявитель несет расходы на создание предприятия. Финансирование проектов осуществляется по этапам в соответствии с правилами расходования средств федерального бюджета. Фонд финансирует НИОКР только в компаниях, являющихся малыми в соответствии с российским федеральным законодательством.

Отметим при этом не только высокопрофессиональный уровень проводимых научно-технических работ по финансируемому проекту, но уже на начальной стадии его финансирования высокую степень коммерциализации имеющихся интеллектуальных активов соответствующего предприятия, не говоря уже о сравнительно высоком коммерческом потенциале результатов выполняемых работ.

К сожалению, объем бюджетного финансирования в России в настоящее время весьма ограничен. Особенно это проявляется в условиях мирового финансового кризиса.

В данной связи, представляется важным создание бизнес-инкубаторов, причем специализированных и предназначенных именно для размещения мелких инновационных структур (конструкторских бюро, лабораторий и др.). Понятно, что речь идет не о коммерческих площадях, а о государственной или муниципальной собственности. Хорошо, если бы такой центр был

Реальной коммерциализацией для данной программы считается «раскрутка» нового предприятия в конце третьего года до 5-20 сотрудников, имеющих данное предприятие как основное место работы (включая основных разработчиков), и с объемом реализации нового продукта (услуги) не менее 600 тыс. руб. на сотрудника в год.

С учетом анализа опыта проведения программы СТАРТ Фонд продолжает реализовывать следующие принципы. Первый – финансирование предоставляется для содействия ученым и специалистам в проведении НИОКР, цель которых снять сомнения потенциального инвестора по целесообразности финансового обеспечения им разработки и производства товара (продукта, услуги) на основе предложений ученых и специалистов – авторов заявки. Второй – заявитель имеет научно-технический результат, идею, права на интеллектуальную собственность или соглашение по их использованию, на основе которых он создает новый (обеспечивает конкурентоспособность существующего) конкурентоспособный товар. Третий – направленность на вовлечение в инновационный процесс результатов научных исследований последних лет. Четвертый – направленность на коммерциализацию наиболее «бизнесоёмких» научных направлений. Пятый – направленность на команды, нацеленные на создание и развитие наукоемкого бизнеса.

оснащен средствами связи и коммуникациями для общего пользования всеми клиентами инкубатора. Другая возможность – выдача государственных или муниципальных гарантий для получения кредитов для проведения каких-либо работ в научно-технической сфере или выделение средств на субсидирование процентной ставки (или её части) по кредиту. Возможно также рассмотрение вопроса о передаче муниципального или государственного заказа на разрабатываемую продукцию. В технической сфере – это всегда вложение средств на венчурной основе. Понятно, что не все проекты и идеи состоятся, более того возможен отрицательный результат на любой стадии научного процесса. Эту особенность данной сферы нужно учитывать в планировании и организации бюджетной поддержки инновационного бизнеса. Надо планировать процесс, просчитывать все возможные варианты, составлять технико-экономическое обоснование, бизнес-план, экономический прогноз. При этом важно, чтобы все участники инновационного процесса имели одинаковое понимание сущности и результатов прогнозов и планов.

На первоначальном этапе невозможно точно рассчитать все, в том числе экономические параметры процесса, однако существуют методы оценки и прогнозирования возможные к использованию в рассматриваемой сфере. Среди предпринимателей часто бытует мнение, что такие расчеты излишни. В то же время необходимое условие развития бюджетной поддержки инновационного бизнеса: согласование целей предпринимателей и бюджетодержателей в финансировании проектов.

Цели предпринимателя могут быть следующие: получение ресурсов, по возможности – безвозвратных, для развития своего бизнеса. Цель бюджетодержателя состоит в повышении ожидаемых результатов от поддержки инновационных проектов. Но результаты для региона (муниципального образования) не столь определены и отделены от вложений ресурсов на длительный период. Поэтому выделение средств на поддержку инновационных проектов может проводиться только на конкурсной основе, с учетом риска получения положительных результатов. Предприниматели должны научить-

ся методам обоснования ожидаемых результатов, это повысит вероятность получения ими финансовой поддержки бюджета.

Политика поддержки малого бизнеса в регионах должна носить, во-первых, системный и селективный характер¹. Во-вторых, ей нужна целенаправленность поддержки малого бизнеса (соответствие иерархической системе приоритетов социально-экономического развития региона). В-третьих, она не должна игнорировать увязку всех элементов системы стимулирования развития малого бизнеса с другими разделами экономической политики регионов и одновременно с системой общегосударственной поддержки малого бизнеса.

Важен при этом конкурсный характер селективной поддержки малых промышленных предприятий при системной поддержке малого бизнеса в целом. Реализация приоритетов экономических методов регулирования, должно сочетаться со снижением уровня бюрократизма, ликвидации коррупционности. Процесс развития малого бизнеса может и должен поддерживается системой мер, реализуемых органами управления регионом.

В научной литературе обоснована целевая функция управления инвестиционной деятельностью в регионе в виде показателя, выражающего текущую стоимость реальных и вмененных денежных потоков бюджета, инициированных инвестициями². Этот подход к формированию критерия, по нашему мнению, адекватен целям управления малым бизнесом, поскольку, во-первых, уровень социального развития регионов непосредственно зависит от уровня развития экономики; во-вторых, развитие малого бизнеса направлено, преимущественно, на реализацию экономических целей. Социальные результаты деятельности малого бизнеса адекватно выражаются экономическими характеристиками (рост занятости, рост доходов населения и др.) и (или) являются вторичными по отношению к экономическим результатам.

¹ Системная поддержка малого бизнеса означает формирование благоприятных условий для него в целом. Селективная поддержка выражается в дополнительных мерах по развитию отдельных (приоритетных) направлений или предприятий.

² См.: Терехин Д.В. Эффективность инвестиционной деятельности в регионе: проблемы оценки и управления. – Тамбов: ТГУ им. Г.Р.Державина, 2003. С. 88-91.

Поэтому мы использовали этот подход, модифицировав критерий для адекватного отражения интересов региона в развитии малого бизнеса, и построив на его основе монопоказатели (критерии) социально-экономической результативности и эффективности малого бизнеса. Сосредоточение внимания на ограниченном количестве факторов, определяющих уровень развития малого бизнеса и возможности региона воздействовать на них, соответствует принципу золотого сечения, согласно которому 20% факторов определяют 80% влияния.

Эффективность региональной системы управления малым бизнесом, в том числе программы инвестиционно-финансовой поддержки предлагается оценивать по возможным двум способам расчета. Первый состоит в определении региональной эффективности как текущей стоимости социально-экономических результатов управления малым бизнесом. Критерий представляет собой рыночную стоимость малого бизнеса для региона как дисконтированное значение всех элементов денежного потока, инициированных деятельностью органов управления регионом. Преимущества введенного критерия по сравнению с другими подходами состоят в следующем: 1) в учете стратегических результатов (результатов развития, потенциала) малого бизнеса. Все известные ранее показатели ориентировались на учет фактически достигнутых или ожидаемых текущих результатов; 2) в использовании стоимостного измерения результатов, позволяющего получить монокритерий, применение которого делает процесс управления более целенаправленным. Он объединяет экономические (приток доходов бюджета) и социальные (прирост фонда оплаты труда, рост количества рабочих мест) критерии. Вместе с тем, применение монокритерия огрубляет результаты оценки. Поэтому необходимо дополнить критерий системой локальных показателей эффективности.

Изменение риска малого бизнеса находит отражение в ставке дисконтирования денежных потоков, инициированных управленческими решениями. Методическое единство способов расчета регионального и корпоратив-

ного эффектов состоит в использовании подхода, основанного на дисконтировании денежных потоков. Это позволяет количественно решать вопросы согласования интересов региона и предпринимателя в процессе формирования программы поддержки малого бизнеса и выделения приоритетных направлений его развития. Для межрегиональных сравнений следует использовать удельные (в расчете на душу населения) показатели региональной эффективности малого бизнеса.

Второй подход к оценке эффективности управления основан на делении результатов развития малого бизнеса на спонтанные (для органов управления регионами таковыми можно считать результаты, полученные предпринимателями без участия органов управления) и инициированные органами управления. Определив прирост результативности по экспертным оценкам можно оценить эффективность управления малым бизнесом в регионе. Использование данных показателей связано также с проблемой информационного обеспечения.

Для поддержки инновационного бизнеса общероссийская общественная организация «ОПОРА РОССИИ» в настоящее время уделяет большое внимание его развитию. Это связано, во-первых, с тем, что около 70% малых предприятий занято в сфере торговли и на пороге вступления в ВТО многим из них придется диверсифицировать свой бизнес и уйти в другие отрасли. А инновационный бизнес может стать той нишей, которую заполнит малое предпринимательство. Во-вторых, инновационный бизнес с позиций государственных интересов, если исходить, например, из стратегии развития страны 2020, – наиболее важная часть малого бизнеса.

В последние годы изменилась роль государственных органов в формировании политики в сфере инвестиционной деятельности и инноваций. Вместо активного участия в этой деятельности государство занимает позицию регулятора активности в данном секторе, поощряя инвестиции, с помощью имеющихся у него инструментов. При этом государство учитывает специфику и отраслевую специализацию региона. Однако на сегодняшний день от-

сутствует закон «Об инновационной деятельности в Российской Федерации», который бы обозначил позицию государства в данном вопросе. В этом плане необходимы региональные нормативные акты, в которых был бы прописан формат взаимоотношений региона и структур, занимающихся инновационной деятельностью. Нет также нормативных актов, которые стимулировали бы рост затрат на инновации.

Представляется, что наиболее приемлема финансовая поддержка малого бизнеса в виде банковского кредитования инновационных фирм. Но с учетом высокой ставки кредитов и недоверием банков к подобного рода бизнесу, вряд ли можно ожидать существенной финансовой поддержки этого источника. Другой источник финансирования инновационных проектов – венчурные фонды. Они готовы вкладывать деньги в инновационный бизнес. Проблема здесь, главным образом, состоит в том, что венчурные фонды вкладывают инвестиции после прохождения стартового этапа развития бизнеса, когда уже можно предсказать доходность бизнеса при внесении инвестиций.

Опыт показывает, что для успешного развития инновационной деятельности в регионе необходимо провести определенную подготовительную работу, а именно: 1) сформировать региональную стратегию развития инновационной деятельности; 2) сформировать реестр инновационных проектов и определить их рейтинг с учетом отраслевой специфики региона; 3) создать благоприятные условия для образования регионального венчурного фонда, то есть принять нормативные акты, дающие налоговые и иные преференции инвесторам; 4) создать региональный гарантийный фонд под кредитование малых инновационных предприятий; 5) принять комплекс налоговых льгот для создания условий развития инновационных предприятий¹.

Развитие и широкое применение информационных и коммуникационных технологий является общей тенденцией мирового развития и научно-

¹ В целом же государство должно взять на себя обязанность по созданию благоприятной среды для развития инновационного бизнеса.

технического прогресса последних десятилетий. Оно имеет решающее значение для повышения конкурентоспособности экономики, расширения возможностей её интеграции в мировую систему хозяйства, повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления. Важным результатом распространения информационных и коммуникационных технологий и проникновения их во все сферы общественной жизни является создание правовых, организационных и технологических условий для развития демократии за счет реального обеспечения прав граждан на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации.

Несмотря на высокие темпы развития информационных и коммуникационных технологий в последнее десятилетие, Россия не смогла сократить отставание от промышленно развитых стран в уровне информатизации экономики и общества. Отчасти такое положение вызвано общеэкономическими причинами (длительный кризис в экономике, низкий уровень материального благосостояния большинства населения). Вместе с тем недостаточное развитие информационных и коммуникационных технологий в России усугубляется рядом факторов, создающих препятствия для их широкого внедрения и эффективного использования в экономике, развития производства в сфере информационных и коммуникационных технологий.

Процессы информатизации уже активно идут на всех уровнях, многие мероприятия, направленные на развитие информационных и коммуникационных технологий, реализуются или планируются к реализации в рамках федеральных, региональных и ведомственных программ. В частности, федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» призвана обеспечить формирование нормативной правовой базы в сфере информационных и коммуникационных технологий, развитие информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, сформировать условия для подключения к открытым информационным системам (в том числе посредством сети Интернет), а также обеспечить эффективное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с гражданами и хо-

зяйствующими субъектами на основе широкого внедрения информационных и коммуникационных технологий.

Создание региональной системы информатизации предполагает формирование условий для развития информационной среды, которая представляет собой совокупность государственных, муниципальных, корпоративных и частных информационных ресурсов, телекоммуникационных систем и сетей, обеспечивающих оптимальное информационное взаимодействие субъектов, защиту их прав в области информационных процессов, а также наиболее полное удовлетворение информационных потребностей региона.

Телекоммуникационная среда региона представляет собой совокупность сетей, служб и оконечного оборудования связи, расположенных и функционирующих на территории области, а также правил их функционирования. Телекоммуникационная среда служит для обеспечения доступа к информационным ресурсам и системам, осуществления взаимодействия между субъектами информационных процессов. К первоочередным работам по развитию телекоммуникационной среды в сфере государственного управления относятся:

- плановая замена выработавшей свой срок и морально устаревшей техники (компьютеры, серверы, коммутационная техника, системы передачи, аппаратура электропитания и т. п.);
- построение современных узлов сетевого доступа во всех администрациях муниципальных образований региона;
- решение проблемы комплектования специалистами узлов сетевого доступа в каждом муниципальном образовании;
- развитие телекоммуникационных сетей с целью увеличения емкостных и скоростных показателей за счет перевода аналоговых каналов на цифровые, применения оптоволоконных линий связи и радиомодемов, решение проблемы «последней мили»;
- развитие цифровой телефонии, в том числе IP-телефонии, с установкой цифровых учрежденческих АТС, что позволит максимально экономно и

выгодно использовать средства связи;

– внедрение и развитие систем мультисервисного обслуживания.

Успешный современный бизнес невозможно представить без использования информационных технологий. Причем значительная доля таких пользователей для организации связи используют высокоскоростные высококачественные линии связи, т.е. широкополосный доступ. Это связано с тем, что сегодня для управленческих процессов требуется не только высокоскоростная передача данных, но и одновременная передача речевой и видеоинформации, удаленный запуск прикладных программ, информационные ресурсы Интернета, а также решение многих других задач, что соответствует более высокому уровню управления¹.

Таким образом, финансовая поддержка малого бизнеса государством – это синтетическое явление, которое в России, по сути, находится в начальном этапе развития. В то же время обобщение отечественной практики его распространения высвечивает первоочередные проблемы, трудности, усложнённые мировым финансовым кризисом, которые необходимо решать обществу для ускорения протекания соответствующих процессов, повышения их эффективности в экономике страны.

¹ Наблюдается положительная корреляция между уровнем социально-экономического развития и уровнем использования телекоммуникаций в стране, уровнем проникновения возможностей интернета в экономику страны.

Д. А. Капырин,
генеральный директор
ОАО «ДСК-3» (г. Москва)

Опыт развития бюджетного процесса в строительстве

1. Порядок разработки годового бюджета

Задачи, решаемые при планировании на любом предприятии, требуют комплексного подхода. Само предприятие следует рассматривать как экономическую единицу, причем важно анализировать при этом как его внутренние взаимосвязи, так и внешнюю среду.

Процесс разработки годового бюджета московского открытого акционерного общества «домостроительный комбинат № 3» (ОАО «ДСК-3») можно разбить на ряд последовательных процедур, каждая из которых завершается составлением соответствующего документа или функционального бюджета.

Годовой бюджет ОАО «ДСК-3» на предстоящий период в разбивке по месяцам должен быть разработан в сроки согласно приказу генерального директора «О разработке бюджета на 2010 год», и представлен на утверждение совету директоров не позднее, чем за 10 дней до начала финансового года.

Ежеквартально, не позднее, чем за 20 дней до начала очередного квартала, предоставляется на утверждение уточненный бюджет на очередной квартал и до конца года, который должен соответствовать первоначально установленным целевым показателям. В случае невозможности выполнения запланированных целевых показателей, руководство комбината призвано предоставить на утверждение новый вариант годового бюджета и обосновать изменение ранее утвержденных показателей перед советом директоров.

Ежемесячно до 20 числа месяца, предшествующему планируемому периоду, составляется бюджет на месяц, который включает конкретный перечень планируемых расходов в соответствии с утвержденными в бюджете показателями.

Целевые показатели, служащие ориентиром деятельности комбината,

должны определять в количественном и стоимостном выражении цели, которые ставит перед руководством комбината совет директоров на предстоящий период. Относительно этих показателей принимаются управленческие решения и корректируются те или иные статьи доходов и расходов бюджета.

На ОАО «ДСК-3» к целевым показателям относятся:

- объем выполненных строительно-монтажных работ в количественном и стоимостном выражении;
- абсолютная величина прибыли;
- рентабельность строительно-монтажных работ;
- рентабельность активов;
- оборачиваемость активов;
- реинвестируемая величина прибыли;
- материалоемкость строительно-монтажных работ.

Под основными предположениями (ограничениями) следует понимать параметры, необходимые для составления бюджета, которые не могут быть точно определены. Предположения задаются для того, чтобы их одинаково понимали и использовали все службы, задействованные в составлении бюджета. Это позволяет локализовать место возникновения погрешностей при расчетах, а в последующем скорректировать их при значительном несовпадении с реальностью.

К таким предположениям можно отнести:

- ожидаемый уровень инфляции;
- курс валюты, принятый для расчета бюджетов;
- стоимость кредитов;
- предположения о динамике закупочных цен;
- предположения об изменении декларируемых цен на основные строительные материалы и сметных расценок на строительно-монтажные работы;
- предположения о новациях в налоговом законодательстве и др.

Последние формулируются письменно в виде коротких тезисов планово-бюджетным отделом комбината и согласовываются с руководителями по направлениям деятельности.

2. Основные операционные и финансовые бюджеты

Все финансовые бюджеты комбината формируются на основании операционных бюджетов и планов.

Бюджет планируемых объемов строительно-монтажных работ (СМР) – это самый первый и самый важный шаг в составлении основного бюджета комбината. Он разрабатывается планово-бюджетным отделом на основании программы строительства и графика перехода потоков с указанием характера выполнения работ по объектам, представляемых производственным отделом, на планируемый год с разбивкой по месяцам. Бюджет планируемых объемов СМР составляется в натуральных и стоимостных показателях в соответствии с заключенными договорами подряда и субподряда. Прогноз выручки от реализации СМР должен рассчитываться с учетом неравномерности оплаты за СМР генподрядчиками, подрядчиками и заказчиками. Планово-бюджетный отдел отдельно представляет плановую дебиторскую и кредиторскую задолженность по генподрядчикам и заказчикам на начало каждого месяца планируемого года.

Прогноз выручки от реализации работ, услуг, продукции комбината должен осуществляться на основании анализа и обсуждения микро- и макроэкономических факторов, отражаемых в аналитической записке службы финансового директора, в которой фигурируют:

- выручка от реализации продукции предшествующих периодов;
- производственные мощности (предоставляются инженерно-строительной и экономической службами по запросу);
- зависимость планируемых объемов СМР от общеэкономических показателей (прогноз инфляции, уровня доходов и покупательской способности и т.д.);

- относительная прибыльность СМР;
- качество;
- конкуренция;
- другие факторы.

Бюджеты Востряковского завода железобетонных конструкций (ВЗЖБК) формируются его службами на основе программы строительства ДСК-3 и являются важной составляющей бюджетов комбината.

Бюджет прямых расходов на материалы показывает сколько сырья и материалов требуется для выполнения запланированных строительно-монтажных работ. Он должен составляться в натуральном и стоимостном выражении службами главного инженера и УПТК по согласованию со службой финансового директора на основе программы строительства, графика перехода потоков и норм расхода сырья и материалов на СМР. Нормы расхода сырья и материалов рассчитываются службами главного инженера исходя из технологии строительства, проектной документации и утверждаются руководством ОАО «ДСК-3».

Бюджет запасов сырья и материалов на складах формируется в натуральных и стоимостных показателях как норматив УПТК по согласованию со службами строительного сектора и службами финансового директора. Он определяется в соответствии с потребностью, частотой поставок по номенклатурным позициям и утверждается генеральным директором.

Бюджет производственных запасов по строительному сектору – незавершенное производство строительно-монтажных работ, формируется в стоимостном выражении, как утвержденный норматив. Он определяется в соответствии с программой строительства и графика перехода потоков, а также на основе плановых расчетов себестоимости строительно-монтажных работ планово-бюджетным отделом.

Бюджет расходов на энергоресурсы – формируется службами главного инженера на основании программы строительства, режима работы оборудо-

вания, действующих тарифов и представляет собой потребность во всех энергоносителях (электроэнергия, теплоэнергия, газ, вода, пар и др.). Бюджет представляется на планируемый год с разбивкой по месяцам в натуральных и стоимостных показателях в разрезе структурных подразделений комбината и объектов. Нормы расхода энергетических ресурсов утверждаются руководством предприятия.

Бюджет расходов по субподрядным работам – формируется в стоимостном выражении службами главного инженера в разрезе структурных подразделений и объектов по видам работ (отделочные, сантехнические, электро-монтажные, столярные, фасадные и другие виды работ).

Бюджет расходов на содержание строительных машин и механизмов – формируется службами главного инженера и директора по строительству. Расходы по содержанию и эксплуатации строительных машин и механизмов (например, вертикальный транспорт) рассчитываются исходя из проектной потребности времени их работы и стоимости аренды в разрезе структурных подразделений комбината и объектов.

Бюджет прямых затрат на оплату труда – это планируемые расходы на оплату труда основных рабочих. Бюджет прямых затрат на оплату труда подготавливается экономической службой предприятия исходя из проектной потребности в затратах труда рабочих, расценок, тарифов, должностных окладов, поощрительных выплат в соответствии с принятой на комбинате системой оплаты труда. При этом экономической службой готовится аналитическая записка о политике по оплате труда основного производственного персонала на планируемый год, с учетом достигнутого уровня оплаты труда, состояния рынка труда и прогнозируемого темпа роста заработной платы.

Бюджеты прочих производственных расходов по строительству формируются службой финансового директора по заявкам структурных подразделений и отражают объем всех расходов, связанных со строительными работами, за исключением прямых расходов на материалы, прямых расходов на оплату труда, на субподрядные работы, содержание строитель-

ных машин и механизмов, на энергоресурсы. Данные бюджеты отражают в стоимостном выражении потребность комбината в расходах на транспортировку и хранение материалов, ремонтные работы, охрану объектов и т.д.

Бюджет общехозяйственных расходов формируется планово-бюджетным отделом, носит условно-постоянный характер и включает в себя все расходы, не связанные со строительством и производственной деятельностью комбината (расходы на содержание административно-управленческого персонала, энергоснабжение зданий непромышленного назначения, услуги связи, консультационно-информационные услуги и т.д.). Бюджет общехозяйственных расходов формируется в разрезе структурных подразделений.

Бюджет производственной себестоимости планируемых строительно-монтажных работ составляется службой финансового директора на основании вышеперечисленных бюджетов. Происходит формирование плановой себестоимости строительно-монтажных работ в разрезе объектов и структурных подразделений, подготавливается база для расчета плановой себестоимости квадратного метра вводимого жилья.

В состав годового бюджета входят четыре основных финансовых документа: бюджет доходов и расходов; инвестиционный бюджет; бюджет движения денежных средств; бюджетный баланс.

Бюджет доходов и расходов (прибылей и убытков) – один из основных документов годового бюджета, показывающий, какой доход планирует зарабатывать комбинат и какие при этом будут понесены расходы. Он отражает результаты планируемой текущей деятельности комбината, связанной с выполнением строительно-монтажных работ, разрабатывается на основе операционных бюджетов и включает планируемые доходы, а также расходы, сгруппированные по разделам: производственные, общехозяйственные, коммерческие и прочие.

Бюджет доходов и расходов, рассчитанный в планируемых сметных расценках СМР, утверждается советом директоров.

Инвестиционный бюджет (бюджет развития) – обобщает информацию

по всем планируемым, а также действующим и незавершенным на начало финансового года инвестиционным проектам. Он должен разрабатываться на основе долгосрочной стратегии развития комбината, утверждаемой советом директоров.

Инвестиционные бюджеты формируются службами главного инженера и ВЗЖБК и утверждаются советом директоров на основании инвестиционных предложений исполнительного руководства.

На основании инвестиционного бюджета формируется план движения денежных средств по инвестиционной деятельности. На его основе прогнозируются изменения в постоянных активах предприятия на конец года. Инвестиционный бюджет формируется в действующих ценах.

Бюджет движения денежных средств – один из самых важных и сложных документов, отражающий все денежные потоки комбината. Он отражает поступления и выбытие денежных средств по основной, инвестиционной и финансовой деятельности с учетом изменений в дебиторской и кредиторской задолженности.

Бюджет движения денежных средств рассчитывается службой финансового директора и утверждается советом директоров.

Бюджетный баланс характеризует финансовое состояние предприятия и показывает наличие источников финансирования и их использование на конкретную дату.

Он позволяет выразить результаты плановых изменений на конец бюджетного периода в терминах ликвидности, платежеспособности, финансовой устойчивости предприятия и провести их анализ.

Бюджетный баланс формируется финансовой службой предприятия совместно с бухгалтерией в ценах, действующих на начало планируемого года.

Для составления прогнозного бюджетного баланса используется величина нормируемых оборотных активов (сырья, материалов, незавершенного производства и готовой продукции) и величина дебиторской задолженности,

которые рассчитываются при подготовке соответствующих бюджетов. Инвестиционные проекты служат основой для прогноза стоимости основных средств и незавершенного строительства. Пассивная часть баланса формируется, исходя из предполагаемой оборачиваемости кредиторской задолженности и прочих текущих пассивов.

Расхождение в прогнозах активной и пассивной частей баланса дает представление о нехватке (избытке) финансовых ресурсов. Решение о привлечении заемных средств принимается на основании дополнительного финансового анализа.

Изменение структуры баланса отражается на потоке движения денежных средств.

Пример рассчитанных вариантов операционных бюджетов и бюджета доходов и расходов комбината предложен в следующих таблицах:

№ таблицы	Наименование таблицы
№1	Бюджет доходов и расходов ОАО "ДСК-3" на 2010 год
№2	Бюджет доходов по структуре выполненных объемов работ ОАО "ДСК-3" в 2009 году в тыс. руб. без НДС
№3	Программа строительно-монтажных работ ОАО "ДСК-3" на 2010 год в квадратных метрах
№4	Бюджет производственной себестоимости строительно-монтажных работ ОАО "ДСК-3" на 2010 год
№5	Бюджет расходов на сырье и материалы (кроме продукции ВЗЖБК) на 2010 год в тыс. руб. без НДС
№5.1	Бюджет расходов на сырье и материалы ВЗЖБК на 2010 год в тыс. руб. без НДС
№6	Сводный бюджет транспортных расходов по строительному сектору ОАО "ДСК-3" на 2010 год в тыс. руб. с НДС; Сводный бюджет транспортных расходов по перевозке сырья и материалов на 2010 год в тыс. руб. с НДС
№7	Бюджет себестоимости продукции ВЗЖБК на 2010 год
№8	Бюджет расходов по субподрядным работам ОАО "ДСК-3" на 2010 год в тыс. руб. без НДС
№9	Бюджет общехозяйственных (накладных) расходов по строительному сектору ОАО "ДСК-3"
№10	Бюджет расходов на оплату труда ОАО "ДСК-3" на 2010 год

№11	Бюджет операционных и внереализационных доходов и расходов
№12	Бюджет непроизводственных расходов ОАО "ДСК-3" на 2010 год
№13	Бюджет развития (инвестиционный бюджет) за счет средств амортизационного фонда на 2010 год
№14	Бюджет расходов на текущие ремонты по строительному сектору ОАО "ДСК-3"
№15	Бюджет расходов по службам управления персоналом
№16	Бюджет расходов по службе экономической безопасности
№17	Бюджет начислений единого социального налога по ОАО "ДСК-3" на 2010 год
№18	Бюджет расходов на энергопотребление по объектам монтажа на 2010 год

3. Контроль исполнения бюджетов

Развитие процесса бюджетирования на ОАО «ДСК-3» должно предусматривать не только расчет плановых бюджетов. Оно также включает:

- контроль достижения целей путем своевременного сопоставления фактических и запланированных результатов;
- анализ причин, вызвавших отклонения (в т.ч. факторный);
- корректировку бюджетов.

Для этого необходимо регламентировать процесс учета, контроля и анализа исполнения операционных и финансовых бюджетов.

Контроль выполнения основных операционных бюджетов должен осуществляться оперативно в автоматизированном режиме. Специально разработанные формы управленческого учета позволяют всем директорам по направлениям осуществлять мониторинг выполнения утвержденных планов и своевременно принимать управленческие решения в случае отклонения фактических показателей от плановых. Сводный анализ выполнения финансовых бюджетов (за исключением бюджета движения денежных средств) должен проводиться ежемесячно.

Согласно действующей на предприятии системе бухгалтерского учета Отчет о прибылях и убытках (форма бухгалтерской отчетности № 2) по итогам работы за прошлый месяц представляется бухгалтерией в планово-бюд-

жетный отдел комбината. Учет информации и контроль исполнения по бюджету доходов и расходов должен производиться на основе данных аналитических расшифровок доходов и расходов предприятия. С целью выполнения факторного анализа исполнения бюджета, выявления причин отклонений фактических значений от плановых планово-бюджетный отдел осуществляет детальный постатейный анализ исполнения бюджета доходов и расходов:

- доходы от основной деятельности;
- производственная себестоимость строительно-монтажных работ;
- общехозяйственные расходы;
- коммерческие расходы;
- операционные и внереализационные доходы и расходы.

По данным аналитических таблиц исполнения плановых показателей специалисты планово-бюджетного отдела призваны готовить экспертное заключение с предложениями по планированию, максимизации доходов, экономии расходов и контролю за ними.

Учет информации и контроль по исполнению бюджета развития (инвестиционного бюджета) предприятия осуществляется на основе данных бухгалтерского учета по использованию источников собственных средств предприятия и амортизации, а также данных бухгалтерского учета по капитальным вложениям, приобретаемому оборудованию и нематериальным активам. По данным аналитических таблиц исполнения плановых показателей бюджета развития планово-бюджетный отдел готовит экспертное заключение с предложениями по планированию, экономии расходов на капитальные вложения и контролю за ними.

Учет информации и контроль по исполнению бюджета движения денежных средств осуществляется каждый день нарастающим итогом с начала месяца. Для этого на предприятии используется специально разработанная программа. Ежедневно по мере подтверждения расходной операции каждому первичному документу по расходу денежных средств присваиваются

аналитические коды, соответствующие назначению произведенных затрат (статье бюджета) и службе, ответственной за расходование денежных средств (распорядителю бюджета). Используемая программа позволяет анализировать движение денежных средств в разрезе статей затрат, распорядителей бюджета, контрагентов.

Ежедневно финансовый отдел готовит анализ исполнения бюджета движения денежных средств нарастающим итогом с начала месяца в разрезе статей затрат и представляет её руководству. По данным исполнения бюджета за отчетный месяц финансовый отдел подготавливает экспертное заключение с предложениями по планированию, экономии и корректировке бюджетов.

Согласно внедряемым на предприятии процедурам контроля и анализа выполнения бюджетов ежемесячно бухгалтерский баланс должен представляться в планово-бюджетный отдел. Специалистами этого отдела осуществляется анализ исполнения прогнозного баланса, а также анализ изменения структуры его статей.

На первой стадии анализа следует выявлять изменения в составе имущества и источников, устанавливать взаимосвязи различных показателей. Результатом расчетов является оценка соотношения собственных и заемных средств с позиции финансовой устойчивости и кредитоспособности; оценка ликвидности и платежеспособности, оценка факторов повлиявших на изменение данных показателей. Проводится анализ оборачиваемости оборотных средств, влияние оборачиваемости текущих активов и кредиторской задолженности на платежеспособность предприятия.

Суть финансового анализа – применение аналитических инструментов и методик к данным финансовой отчетности и управленческого учета с целью выявления существенных показателей и характеристик, необходимых для принятия определенных управленческих решений.

Сводные аналитические материалы по выполнению бюджетов уже в настоящее время озвучиваются на ежемесячной балансовой комиссии и слу-

жат основой для начисления премий всем подразделениям предприятия по специальному положению.

4. Качественная оценка эффективности развития бюджетного процесса на ОАО «ДСК-3»

Рассмотрев развитие бюджетного процесса на ОАО «ДСК-3» можно констатировать, что с помощью бюджетов:

- стратегические задачи, потребности рынка увязываются с производственными возможностями;
- определяются параметры, нормативы для организации деятельности;
- общие цели детализируются и доводятся до подразделений и исполнителей в виде плановых показателей;
- закладывается основа для контроля как обобщающих, так и частных показателей деятельности, сроков их достижения;
- намечаются меры стимулирования эффективной работы персонала;
- обеспечивается база для сравнения текущих показателей с плановыми, выявления отклонений и координирования действий.

Одним из основных критериев качественной оценки бюджетирования, по мнению автора, является его координирующая роль. Координация – это улавливание и балансирование всех факторов производства по структурным подразделениям и функциональным отделам с целью достижения комбинации намеченных целей. Например, службы материально-технического снабжения интегрируют свои планы с производственными потребностями, а монтажные управления используют программу строительства для планирования потребностей в персонале и использовании оборудования. Руководство предприятия получает возможность следить за тем, чтобы интересы менеджеров не вступали в конфликт с интересами комбината. Бюджеты способствуют координации деятельности комбината следующим образом:

1. Наличием хорошо составленного плана, т.к. исполнителям приходится согласовывать взаимоотношения между отдельными операциями и пред-

приятием в целом;

2. Расширением мышления отдельных руководителей, заставляя направлять их деятельность в первую очередь на достижение формализованных финансовых показателей;

3. Выявлением слабых звеньев в организационной структуре, проблем коммуникации, закреплении ответственности исполнителей.

Процесс бюджетирования делает экономику предприятия «прозрачной и понятной», позволяет проследить логику формирования затратного механизма и персонифицировать результаты финансово-хозяйственных операций и управленческих решений. В совокупности с развитием управленческого учета процесс бюджетирования через сравнение фактических данных с плановыми, вычленяет области, на которые в первую очередь должны обратить внимание руководители предприятия и предпринять необходимые управленческие меры.

Н. З. Нагдалиев, руководитель отдела гуманитарных программ представительства фонда Гейдара Алиева в Российской Федерации

Бюджетирование - основа антикризисного планирования предприятия-банкрота

До недавнего времени на уровне обыденного сознания термин "бюджет" ассоциировался как федеральный, региональный или местный. В настоящий же период (в условиях мирового финансового кризиса) его воспринимают, прежде всего, в корреляции с другим выражением "дефицит бюджета".

В экономике, в частности, в управленческом учете как самостоятельной подсистеме учета западных стран, данный термин используется в несколько ином смысле, который ближе к нашей "смете", точнее к смете доходов и расходов. В России уже ряд лет применяется также и другое выражение - "бюджетирование"¹, которое как инструмент финансового управления включает: технологию планирования; учет, контроль денежных средств и финансовых результатов². Отсюда вытекает, что в нашем случае интерес вызывают сами потоки денежных средств. Тогда, бюджетирование потока денежных средств - это комплекс мер и инструментов прогнозирования и оперативного управления денежными средствами предприятия.

Поток денежных средств промышленного предприятия можно рассматривать по двум направлениям. Во-первых, как обслуживание текущих активов предприятия или управление оборотным капиталом. Во-вторых, как обслуживание необоротного капитала совместно с первым направлением. Наглядность и обоснованность потока денежных средств промышленного предприятия призвана быть представлена в форме бюджетов.

¹ См.: Баканов М.И., Шеремет А.Д. Теория экономического анализа: Учебник. - 4-е изд., перераб. - М.: Финансы и статистика, 1997; Белорусов А., Ивантер А., Кириченко Н. Экономическая экспансия: как не проесть удачу. // Эксперт. 2000. №1-2. С. 48-52; Семь нот менеджера: 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЗАО Журнал Эксперт, 1997.

² См.: Ирвин Д. Финансовый контроль: Пер с англ. / Под ред. И.И. Елисеевой. - М.: Финансы и статистика, 1998. С. 59.

Согласно определению специалистов Института дипломированных бухгалтеров по управленческому учету США, бюджет - это количественный план в денежном выражении, подготовленный и принятый до определенного периода времени, обычно показывающий планируемую величину дохода, которая должна быть достигнута, и (или) расходы, которые должны быть понесены в течение этого периода, а также капитал, который следует привлечь для достижения соответствующей цели¹.

Представляется, что использование бюджета создает для организации ряд преимуществ.

1. Планирование как стратегическое, так и тактическое помогает контролировать производственную ситуацию. Без наличия плана управляющий, как правило, реагирует лишь на обстановку вместо того, чтобы её контролировать. Бюджет, по сути, будучи планом, содействует четкой и целенаправленной деятельности промышленного предприятия.

2. Бюджет является составной частью управленческого контроля, создает объективную основу оценки результатов деятельности промышленного предприятия в целом и его подразделений. В отсутствие бюджета, при сравнении показателей текущего периода с предыдущими можно прийти к ошибочным выводам, а именно: показатели прошлых периодов могут включать результаты недостаточно производительной работы. Улучшение этих показателей означает, что промышленное предприятие стало работать лучше, но свои возможности не исчерпало. При использовании показателей предыдущих периодов не учитываются появившиеся у рассматриваемого предприятия возможности, которых не существовало в прошлом.

3. Бюджет выступает средством координации деятельности различных подразделений промышленного предприятия. Он побуждает управляющих отдельных его звеньев строить свою деятельность, принимая во внимание интересы рассматриваемой структуры в целом.

¹ См.: Бахрушина М.А. Бухгалтерский управленческий учет: Учебное пособие. / ВЗФЭИ. - М.: Финстатинформ, 1999; Николаева О.Е., Шишкова Т.В. Управленческий учет. - М.: Изд-во: "УРСС", 1997; Управленческий учет: Учебное пособие. / Под редакцией А.Д. Шеремета. - М.: ФБК-ПРЕСС, 1999.

4. Бюджет - основа для оценки выполнения плана центрами ответственности и их руководителей; например, работа менеджеров областной администрации оценивается по отчетам о выполнении бюджета; сравнение фактически достигнутых результатов с данными бюджета указывает субъекту федерации, куда следует направить внимание и действия. Наконец, с помощью бюджета может проводиться анализ отклонений от предполагаемой нормы.

Процесс составления промышленным предприятием бюджета называется бюджетным циклом, который состоит из следующих этапов:

- планирование с участием руководителей всех структурных подразделений, их главных специалистов, а также деятельности промышленного предприятия в целом;

- определение показателей, которые будут использоваться при оценке деятельности промышленного предприятия;

- обсуждение возможных изменений в планах, связанных с новой ситуацией на предприятии и соответствующем рынке промышленной продукции;

- корректировка планов с учетом предложенных поправок. Думается, что процесс составления бюджетов - один из важнейших в системе планирования и контроля не только в управленческом учете, но и в управлении ресурсами, прежде всего финансовыми. Составление бюджета, как и программирование, является процессом планирования. Существенная разница между ними заключается в том, что программы "заглядывают" на несколько лет вперед, а бюджет, как правило, рассчитывается на один, следующий год.

Бюджет - финансовый документ, созданный до того, чтобы с его помощью можно было бы определить как предполагаемые действия выполняются. Это не что иное, как лист бумаги с финансовыми данными, отражающими спланированную серию событий, которые свершатся в будущем, т.е. прогноз будущих финансовых операций. В нашем случае операций промышленного предприятия и его подразделений.

Бюджеты представляют собой ключевой инструмент системы управленческого контроля. Многие предприятия в качестве годового бюджета рассматривают план прибыли, который показывает планируемую деятельность по центрам ответственности для получения прибыли. Почти все неприбыльные предприятия также составляют бюджеты.

Как известно, бюджет может иметь бесконечное количество видов и форм. Его структура зависит от того, что является предметом составления; размера промышленного предприятия; степени, в которой процесс формирования бюджета интегрирован с его финансовой структурой; квалификации и опыта разработчиков. В отличие от формализованных отчетов о прибылях и убытках или бухгалтерского баланса бюджет не имеет стандартизованных форм, которые следует строго соблюдать. Он призван представлять информацию доступно и ясно, так, чтобы его содержание было понятно пользователю. Избыток информации искажает значение и точность данных, её недостаточность может привести к непониманию основных ограничений, данных, принятых в документе. Бюджет может не содержать одновременно данные о доходах и расходах, нет необходимости, чтобы они были сбалансированы. Например, в бюджете закупок использования материалов представлены сведения только о планируемых расходах сырья или полуфабрикатов. Бюджет также может быть подготовлен целиком в натуральном выражении: в часах, единицах продукции, объемах услуг. Однако всегда нужно следовать основному правилу: информация, содержащаяся в бюджете, должна быть настолько точной, определенной и значащей для ее получателя, насколько это возможно.

Детализированные бюджеты чаще всего составляются на ограниченный период, обычно не более чем на год, с подразделением на более короткие периоды: кварталы, месяцы или 13 четырехнедельных периодов. Бюджеты разрабатываются как для промышленного предприятия в целом, так и для его подразделений.

Функции бюджета выражаются в:

- планировании операций, обеспечивающих достижение целей промышленного предприятия, способствующих принятию уточнений в планах;
- координации различных видов деятельности промышленного предприятия и его подразделений таким образом, чтобы каждый центр ответственности, зависящий от другого, при стремлении достичь целей предприятия, пытался реализовать установленное задание. Важно при этом, чтобы планы производства были скоординированы с планами отдела маркетинга. Утвержденный бюджет является наиболее важным инструментом для увязки количественной информации в планах;
- стимулировании руководителей всех рангов к достижению целей соответствующих подразделений, каждый из них призван точно знать, что от него ожидают;
- контроле текущей деятельности промышленного предприятия и его подразделений, обеспечение плановой дисциплины;
- основе для оценки выполнения плана структурными подразделениями промышленного предприятия и их руководителями;
- средствах обучения.

Переход к непосредственной характеристике необходимых бюджетов для промышленного предприятия следует начать с **общего бюджета**, который представляет собой скоординированный по всем подразделениям или функциям план работы предприятия в целом. Он состоит, как правило, из двух основных бюджетов: **оперативного и финансового**.

Оперативный бюджет, или текущий, периодический бюджет, показывает планируемые операции на предстоящий год для сегмента или отдельной функции промышленного предприятия. В процессе его подготовки прогнозируемые объемы продаж и производства трансформируются в количественные оценки доходов и расходов для каждого из его действующих подразделений. Оперативный бюджет включает бюджетный отчет о прибылях и убытках, который в свою очередь формируется на основе таких бюджетов,

как бюджет продаж, производственный бюджет, бюджет товарно-материальных запасов и бюджеты расходов.

Первым рассматривается *бюджет продаж*. Прогноз объема продаж является отправной точкой и, вероятно, критическим моментом всего процесса подготовки бюджета. Он определяется высшим руководством на основе исследований отдела маркетинга. Во многих случаях объем продаж ограничивается имеющимися производственными мощностями. Бюджет продаж и его товарная структура, предопределяя уровень и общий характер всей деятельности промышленного предприятия, оказывают воздействие на большую часть других бюджетов, которые, по существу, построены на информации, определенной в бюджете продаж. Далее рассматривается *бюджет коммерческих расходов*. В нем детализируются все предполагаемые расходы, связанные со сбытом продукции и услуг в будущем периоде. Некоторые расходы, а именно такие, как комиссионные и транспортные затраты, могут быть переменными, другие, например, расходы на рекламу и заработная плата старших контролеров, являются постоянными. За разработку и исполнение бюджета коммерческих расходов несет ответственность отдел продаж. После чего следует приступить к формированию *производственного бюджета*. После установления планируемого объема продаж в натуральном выражении можно определить количество единиц продукции или услуг, которые предстоит произвести, чтобы обеспечить запланированные продажи и необходимый уровень запасов. Руководство промышленного предприятия сначала призвано определить, останется ли уровень запасов готовой продукции прежним, либо он должен быть увеличен или уменьшен. На основе информации о желаемом уровне запасов готовой продукции и количестве единиц продаж разрабатывается затем производственный график. И тогда речь пойдет о бюджете закупок или использовании материалов. Плановые потребности закупки материалов и их использования могут быть подготовлены как в одном документе, так и в отдельных самостоятельных бюджетах. Многие разработчики предпочитают единый документ. В таком бюджете опреде-

ляются сроки закупки и количество сырья, материалов и полуфабрикатов, которое надо приобрести для выполнения производственных планов. Использование материалов определяется производственным бюджетом и предлагаемыми изменениями в уровне материальных запасов. Умножая количество единиц материалов на их оценочные закупочные цены, определяют бюджет закупки материалов. Определив стоимостную оценку на материалы, следует перейти к *бюджету трудовых затрат*. В данном бюджете устанавливается рабочее время в часах, требуемое для выполнения запланированного объема производства, получаемое умножением количества единиц продуктов или услуг на норму затрат труда в часах на единицу. Здесь же или в отдельном документе определяются затраты труда в денежном выражении умножением необходимого рабочего времени на различные часовые ставки оплаты труда. Заключительной стадией формирования производственного бюджета является бюджет общепроизводственных расходов, который представляет собой детализированный план предполагаемых производственных затрат, отличных от прямых затрат материалов и прямых затрат труда, которые должны быть понесены для выполнения производственного плана в будущем периоде. Этот бюджет имеет две цели:

1. Интегрировать все бюджеты общепроизводственных расходов, разработанные менеджерами промышленного предприятия по производству и его обслуживанию.

2. Аккумулируя эту информацию, предоставить данные для вычисления нормативов соответствующих расходов на предстоящий учетный период.

На основе производственного бюджета формируется прогноз себестоимости реализованной продукции (работ, услуг). Для окончательного формирования бюджетного отчета о прибылях и убытках не достает бюджета *общих и административных расходов*. Данный бюджет представляет собой детализированный план текущих операционных расходов, отличных от расходов, непосредственно связанных с производством и сбытом, но необходи-

мых для поддержания деятельности промышленного предприятия в целом в будущем периоде. Разработка такого бюджета нужна для обеспечения информации к подготовке бюджета наличных средств, а также для целей контроля этих расходов. Большую часть элементов такого бюджета составляют постоянные затраты.

Финансовый бюджет - это план, в котором отражаются предполагаемые источники финансовых средств и направления их использования. Он включает бюджеты капитальных затрат и денежных средств промышленного предприятия и подготовленные на их основе совместно с прогнозным отчетом о прибылях и убытках прогнозные бухгалтерский баланс и отчет о финансовом положении. *Бюджет капитальных затрат* определяет направление капитальных вложений и получение инвестиционных ресурсов для них. Он является комплексным документом всего управленческого учета. Проблема состоит в том, чтобы решить, какие долгосрочные активы приобрести или построить на основе выбранного критерия, что связано с определением рентабельности инвестиций. Информация, касающаяся долгосрочных капиталовложений, влияет на бюджет наличности, затрагивает вопросы выплаты средств по процентам за кредиты, прогнозный отчет о прибылях и убытках, прогнозный бухгалтерский баланс, изменения сальдо на счетах основных средств и других долгосрочных активов. Следовательно, все решения по капитальным расходам должны планироваться и включаться в общий бюджет.

Прогнозный отчет о прибылях и убытках составляется на основе подготовленных периодических бюджетов главным менеджером или директором по составлению бюджетов. Они могут начать разрабатывать прогноз себестоимости реализованной продукции согласно данным бюджетов использования материалов, трудовых затрат и общепроизводственных расходов. Информация о доходах берется из бюджета продаж. Используя данные об ожидаемых доходах и себестоимости реализованной продукции, а затем, добавив информацию из бюджетов коммерческих, общих и административных расходов, можно подготовить прогнозный отчет о прибылях и убытках.

Прогнозный отчет о финансовом положении, по сути, является последним шагом в процессе подготовки общего бюджета. Его ещё называют прогнозом бухгалтерского баланса для промышленного предприятия в целом, предполагая, что запланированная деятельность действительно будет иметь место. Данные всех бюджетов используются для этих прогнозов. После подготовки бюджета денежных средств (сметы), имея прогнозное сальдо начальных средств и определив чистый доход и сумму капитальных вложений, можно подготовить прогнозный бухгалтерский баланс, который является конечным продуктом всего процесса составления бюджета. Именно на этом этапе руководство промышленного предприятия должно решить вопрос о принятии предлагаемого общего бюджета или изменить планы и пересмотреть отдельные части бюджета.

Дальнейший ход событий связан с исполнением бюджетов. Всю ответственность за исполнение бюджета несет директор по его составлению. Эффективность этого процесса определяют два момента. Первый - необходимость точного и правильного понимания действий и целей всеми ответственными лицами промышленного предприятия. Все, кто вовлечен в его деятельность, призваны знать, чего от них ожидают, и получить указания, как достичь поставленных целей. Второй - поддержка системы стимулов (поощрений) со стороны высшего руководства. Как бы ни был сложен процесс составления бюджета, он успешен только тогда, когда руководители среднего и нижнего уровней убеждены, что высшее руководство действительно заинтересовано в конечных результатах и будет поощрять за выполнение запланированных целей бюджета.

Основным моментом системы бюджетирования является её способность воспринимать контроль. Бюджет представляет собой отчет о желаемых результатах на момент его формирования. Тщательно подготовленный бюджет - наилучший стандарт. С ним сравнивают действительно достигнутые результаты, так как он включает оценку эффекта всех переменных, прогнозируемых во время его разработки. Кроме того затраты, нужные для про-

ведения контрольных мероприятий, должны быть соизмеримы с их эффективностью. Контроль процесса бюджетирования, а затем и реализации того, что запланировано должен способствовать повышению эффективности деятельности промышленного предприятия. Только в этом случае он выполняет возлагаемую на него миссию в ходе антикризисного управления промышленным предприятием.

Р. А. Богатырев, старший государственный налоговый инспектор ИФНС России № 33 по г. Москве, референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1 класса

Взаимосвязь налогообложения и деятельности предприятий

Определение взаимосвязи налогообложения и деятельности предприятий позволяет, прежде всего, на наш взгляд, выяснить как меняется в зависимости от неё развитие экономики страны в целом. Поэтому сначала попытаемся раскрыть суть экономического развития.

М.Тодаро определяет развитие как многоплановый процесс, целью которого является улучшение качества жизни, ведущий к изменениям в социальных структурах, поведении людей, а также к экономическому росту¹. Следовательно, «развитие», если следовать данной логике, более широкое понятие по своему содержанию, чем «рост». Причём главным звеном экономического развития выступает экономический рост. Именно поэтому является важным изучение обеспечивающих его механизмов.

Названный автор выделяет три основных фактора роста:

1. Накопление капитала, включая чистые инвестиции в оборудование, землю и человеческие ресурсы. Оно представляет собой сбережение части полученного дохода и его инвестирование с целью повышения будущих доходов. Данный процесс происходит как в производстве, так и в социальной и экономической инфраструктурах, землю и человеческий потенциал. Такого рода инвестиционные вложения относятся к процессу накопления капитала.

2. Рост населения и следующее с определенным лагом за ним увеличение численности рабочей силы. Этот фактор традиционно стимулирует экономическое развитие, поскольку расширяет производственные возможности страны и её внутренний рынок труда. При этом следует иметь в виду, что такой ход событий вызывает необходимость создания новых рабочих мест. А это не всегда увязано с темпами накопления капитала, что, в конечном счёте,

¹ См.: Тодаро М.П. Экономическое развитие. - М.: Экон. факультет МГУ; ЮНИТИ, 1997. С. 28.

вынуждает исследователей и практиков характеризовать возникающее противоречие как отрицательное явление.

3. Технический прогресс, который в основном экономисты считают самым важным. При этом принято различать, как минимум, три его разновидности:

- нейтральный, когда рост производства достигается при неизменном объеме производства и структуре затрат его факторов;

- трудосберегающий, проявляющийся при увеличении производства при неизменных затратах фактора труда;

- капиталосберегающий, развивающийся при увеличении производства при неизменных затратах фактора капитала.

Следовательно, видимо, на таком основании можно сформулировать соответствующую дефиницию экономического роста, которую можно представить как «долгосрочное увеличение способности хозяйства обеспечивать все более разнообразные потребности населения с помощью все более эффективных технологий и соответствующих им институциональных и идеологических изменений»¹.

Правда имеются и другие подходы. В частности, определение экономического роста рассматривается как «увеличение потенциального ВВП, или выпуска товаров»².

П. Самуэльсон выделяет при этом такие факторы роста.

1. Людские ресурсы (предложение труда, образование, дисциплина, мотивация). Этот фактор является одним из важнейших, поскольку другие компоненты производства (оборудование, сырье, материалы) могут быть приобретены за рубежом, но эффективное их использование возможно только при наличии высококвалифицированной рабочей силы.

2. Природные ресурсы (земля, минералы, топливо, окружающая среда).

¹ Цит. по: Тодаро М.П. Экономическое развитие. - М.: Экон. факультет МГУ; ЮНИТИ, 1997. С. 108.

² См.: Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д. Экономика. - М.: Изд-во «БИНОМ», 1997. С. 570.

3. Капитал (машины, фабрики, дороги). Накопление капитала имеет большое значение для страны. Экономически развитые страны осуществляют, как правило, значительные инвестиции в капитал с целью его обновления и расширения. Это создает предпосылки, соответственно, для успешного развития производства, повышения производительности труда.

4. Технологии, развивающиеся на основе науки, инженерного творчества, инновационного управления, предпринимательства и т.п., обуславливают такие перемены в производстве, в результате которых можно увеличить объем выпуска продукции и улучшить её качество. Без технического прогресса экономический рост, по сути, невозможен, поскольку его показателем является не только расширение производства, но и улучшение производственных возможностей.

Экономический рост определяется и оценивается и другими способами. Так, для этого можно воспользоваться показателем повышения реального ВВП за определенный период времени или в расчете на душу населения за определенный период времени¹.

При этом факторы экономического роста можно различать в виде трёх групп: факторов предложения, факторов спроса и факторов эффективности. Первая группа факторов позволяет расширить производство посредством: 1) роста количества и качества природных ресурсов; 2) роста количества и качества трудовых ресурсов; 3) роста объема основного капитала; 4) развития технологии. С помощью другой группы факторов обеспечивается привлечение все большего количества ресурсов. Наконец, третья группа факторов означает, что стране необходимо добиться не только увеличения объемов производства, но и обеспечить эффективное использование ресурсов путем производства товаров и услуг с максимальной пользой для общества (эффективность производства).

Добиться экономического роста государство может путем проведения

¹ См.: Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. - М.: ИНФРА-М, 2002. С. 394.

целенаправленной политики как на макроэкономическом, так и микроэкономическом уровнях. Для каждой страны выбор этой политики специфичен и определяется экономическим, территориальным положением страны, обеспеченностью природными ресурсами, уровнем жизни и прочими факторами. Однако выделяют три основных инструмента государственной политики, которые воздействуют на рост экономики: 1) налоги; 2) расходы; 3) регулирование или контроль.

Налоги могут воздействовать на экономическое положение по двум направлениям: на население и на хозяйствующие субъекты. Повышение налогов ведет к уменьшению доходов населения, снижению спроса на товары, что в конечном итоге приводит к снижению ВВП. Для хозяйствующих субъектов повышение налогов ведет к подавлению их деятельности, спаду инвестиций и сокращению производства.

Государственные расходы осуществляются на государственные закупки и трансфертные платежи, которые обеспечивают доход частным лицам.

Регулирование или контроль, осуществляется посредством управления денежной, кредитной и банковской системами страны. Так, ограничение денежной массы ведет к повышению процентных ставок и сокращению инвестиций. Это, в свою очередь, приводит к сокращению ВВП.

Стимулирующую функцию налогообложения активно стали использовать страны с развитой рыночной экономикой во второй половине XX века, когда после второй мировой войны их экономика оказалась в тяжелом положении. В 80-е годы прошлого века в большинстве стран с развитой экономикой были проведены радикальные реформы налоговых систем в целях повышения роли налогообложения в экономическом развитии, оптимизации и устранения негативного влияния налогов на экономическое развитие. Налоговая реформа в этих странах проводилась, как правило, в несколько этапов. Например, в Великобритании она началась в 1979 году и проводилась более 10 лет. В США реформа осуществлялась в два этапа – в 1981 и 1986 годах. В Германии процесс преобразования налоговой системы проводился в три эта-

па: в 1986, 1988 и 1990 годах.

Основными направлениями реформирования налоговых систем во многих развитых странах явились либерализация взимания подоходного налога и налога на прибыль предприятий. Это осуществлялось путем снижения налоговых ставок с одновременным расширением налоговых баз и сокращением налоговых льгот. Так, в Великобритании была значительно снижена ставка налога на доходы с корпораций с 52% до 35% (в 1991 г. ставка еще уменьшилась до 30%). Это позволило прекратить вывоз доходов из страны.

В США шкала подоходного налога была сокращена с 14-разрядной до 4-разрядной (в настоящее время подоходный налог взимается по 5-разрядной шкале: 15%, 28%, 31%, 36% и 39,6%). Здесь снижена также максимальная ставка налога на прибыль корпораций с 46% до 39%. Одновременно со снижением ставок было произведено сокращение льгот по налогу на прибыль, повышен уровень необлагаемого минимума, ограничена ускоренная амортизация, отменен налоговый кредит. В Германии проведение налоговой реформы было направлено на снижение ставок подоходного налога – минимальной с 22% до 19%, здесь повышен необлагаемый минимум, увеличены льготы.

В косвенном налогообложении весомое значение приобрел НДС, повысилась его доля в доходах бюджета. В 80-х годах этот налог активно вводился в странах юго-восточного региона. Так, в Японии основным моментом налоговой реформы 1989 года стало введение НДС по ставке 3%, который явился новым косвенным налогом.

Следовательно, реформирование налоговых систем в западных странах в 80-90-е годы прошлого века проводилось по двум направлениям: одни страны уделяли внимание преобразованию прямых налогов (США, Канада, Япония), другие - повышению значения косвенных налогов (Франция, Италия, Великобритания).

В процессе налогового реформирования в развитых странах определи-

лись приоритетные направления применения налогов как регуляторов экономического развития и воздействия на предприятия. Имеется в виду, во-первых, использование налоговых методов стимулирования инвестиционной активности предпринимателей и населения в производственную и научно-техническую сферы. Во-вторых, последовательное расширение сферы действия налогов на потребление (в первую очередь НДС) в качестве источника пополнения бюджета. Эти направления имеют тесную взаимосвязь между собой, которая выражается в следующем: если государство стимулирует увеличение объемов инвестиций и развитие производства путем снижения налога на доходы, то потери бюджета компенсируются реформированием косвенного налогообложения (как правило, применением НДС). При этом отметим, что НДС применяется не во всех странах – ярким примером этому выступает налоговая система США. В-третьих, расширение налогооблагаемой базы по налогу на доходы корпораций и населения путем сокращения налоговых льгот с одновременным снижением ставок по налогу. В-четвёртых, поощрение деятельности предприятий малого и среднего бизнеса путем упрощения их налогообложения, снижения налогового бремени, предоставления льгот. В-пятых, гармонизация структур налогообложения посредством уменьшения разброса размера ставок налогов и согласования методик их исчисления.

Таким образом, можно сделать вывод, что в развитых странах сформировалась обоснованная концептуальная и методологическая основа построения налоговых систем. Это обусловлено сходными предпосылками, вызвавшими необходимость проведения реформ, и общностью задач, поставленных перед данными государствами. Понятно, что налоговые системы разных стран специфичны, но принципы их построения и направленность налогообложения обеспечивают оптимальное соотношение интересов государства и налогоплательщиков.

Основы создания действующей отечественной налоговой системы заложены, как известно, в 1991 г. принятием Закона «Об основах налоговой

системы в Российской Федерации».

Период формирования российской налоговой системы условно можно рассматривать в виде трёх этапов: первый этап длился до конца 1998 года, когда принимались основные законы о налогах, а последовавший затем второй этап характеризовался созданием и введением в действие Налогового кодекса РФ. За 10-летний период трансформирования экономики в России налоговая система претерпела огромное количество изменений. Государство приобрело опыт использования инструментов налоговой системы, однако расстановка приоритетов при использовании механизмов системы налогообложения не учитывала особенности и проблемы экономического положения страны. Часто за образец принимались налоговые системы зарубежных стран без учета особенностей экономического развития России. В результате были допущены грубые ошибки в выборе налоговой стратегии государства, и сформировавшаяся тогда налоговая система потребовала проведения её качественного реформирования. Это характерно для третьего этапа, который, по сути, продолжается с 2008 года. Отметим при этом, что в последний период наметились переломные тенденции в налоговом развитии, наблюдается увеличение темпов проводимых в налогообложении преобразований. Однако происходящие изменения находятся под заметным влиянием мирового финансового кризиса.

Действие изменённой системы налогообложения на экономическое развитие предприятий не всегда оказывается позитивным. Результатом такого воздействия явились спад отечественного производства и ослабление конкурентоспособности товаров российских производителей на внутреннем и мировом рынках, сокращение инвестиций в промышленности и других отраслях экономики, стремление производителей к уходу от налогообложения путем сокрытия доходов или наращивания недоимок по платежам, увеличение оборота в «теневой» экономике и криминализация хозяйственной жизни.

Серьёзным «изъяном» налоговой системы в России является, например, её фискальный перекос. Нынешняя система налогообложения в России

опирается на косвенное налогообложение. Первое место по налоговым поступлениям в бюджет занимает налог на добавленную стоимость. Очевидно, что в 90-х годах страна прежде всего решала проблемы ликвидации бюджетного дефицита и выплаты внешнего государственного долга, используя в том числе и инструменты налоговой системы. Следствием такого подхода явилось искажение перераспределительной и регулирующей функций налогов в ходе их реализации. Если в западных странах проводилась налоговая политика по стимулированию производства, роста инвестиций, перераспределения капитала в инновационные отрасли промышленности, то в России она преследовала, как, кстати, и в настоящее время, обратную цель. Это происходит в результате того, что не соблюдается сбалансированность функций налогов. Разумеется, все налоговые функции не могут работать одинаково, но при этом не должно быть столь значительных перекосов, которые образовались в отечественной налоговой системе.

Одной из главных проблем экономики России продолжает оставаться нежелание хозяйствующих субъектов уплачивать налоги в полном объеме. У предприятий наблюдается перспектива невозможности продолжения финансово-хозяйственной деятельности после уплаты всех налоговых платежей, а предприниматели пытаются различными способами обойти закон, чтобы платить меньше налогов, поскольку налоговая нагрузка слишком высокая и несправедливая. Государство же преследует чисто фискальную политику. В результате складывается такая ситуация, что налогоплательщики пытаются или уклониться от уплаты налогов разными способами, или уплачивают только часть начисленных платежей, исходя из своих финансовых возможностей. Получается замкнутый круг: государство при существующих объемах «теневого» экономики, которая по официальным данным составляет около 40% всего оборота, не может снизить налоговые ставки, поскольку это приведет к кризису в бюджете.

«Теневая» экономика – явление, наблюдаемое во всех странах. Однако в развитых странах её объем значительно ниже, чем в России. Наиболее низ-

кий уровень «теневой» экономики ещё в начале десятилетия имели Швейцария (8,0%), США (8,9%), Австрия (9,1%), средний уровень - Франция, Германия, Канада (от 14,9 до 16,3%). Самая высокая доля «теневого» сектора была в то время в Греции (29,0% ВВП)¹. В настоящее время эти тенденции, по существу, сохранились.

Сфера «теневой» деятельности распространена на всех стадиях общественного воспроизводства. Деятельность в этой сфере отношений не отражается в бухгалтерском учете, ведется в противоречии с законодательством и скрыта от налогообложения. С экономической точки зрения «теневая» экономика позволяет предпринимателю или организации увеличивать свои доходы за счет неуплаты налогов, что многократно подтверждалось при судебном разбирательстве ситуации, сложившейся в широко известной нефтяной компании «Юкос».

Большие проблемы налоговым органам при борьбе с «теневой» экономикой создает развитие оффшорных операций. Под оффшором понимается формальное перемещение предприятия (его регистрация) на территорию страны, которая имеет более выгодную налоговую систему. Результатом является уход от контроля деятельности государством той страны, где предприятие находится и фактически осуществляет свою деятельность.

В России причины возрастающего оборота в «теневой» экономике кроются в чрезмерно высоком уровне налогообложения, нестабильности налоговой системы. Отметим при этом, что помимо сложного построения налоговой системы, она характеризуется неясностью исчисления и уплаты налогов, неоднозначностью разъяснений, трудоемкостью бухгалтерского учета. Особенно остро проблема налогообложения стоит для предприятий малого бизнеса. В результате многие налогоплательщики уклоняются от налогообложения.

Проблему «теневой» экономики можно и нужно решать путем сниже-

¹ См.: Глинкина С.П. Глобализация теневой экономики. // Чиновникъ. 2001. № 2. С. 46-52.

ния налоговых ставок, изменения налогооблагаемой базы и перераспределения налогового бремени, что позволит вывести из «тени» хотя бы часть оборота. С этой целью следует использовать также налоговое администрирование, ужесточение дисциплинарных мер к нарушителям, совершенствование налогового контроля. Решение данной проблемы требует, как видим, комплексного подхода со стороны государства, причем не только в целях соблюдения интересов бюджета, но и создания условий для развития деятельности налогоплательщиков.

Аннотации к статьям номера (на английском языке)

E.A. Isaev

Regional Finances Configuration Modernization

The internal, outside and extensive configurations of regional finances, their cooperation and regulatory subjects are shown in this article. There is the adjustment of the sub-federal, territorial, regional and local finances definition. The question of new level regional finances allocation is raised as a provincial (federal districts) indicative systems form in the long term.

O.P. Oleynik

Big Cities Housing Service Development

The big cities housing service development problems are defined and the range of judgments are suggested in domestic conditions. The negative fallout of high-rise home building are shown particularly, the alternative projects of complex apartment block reconstruction are suggested having strong social trend also. At the same time the decrease ways of residential buildings heating and energy resources consumption looses are recommended to minimize population financial resources expenses.

T.G. Sadikov

State Estimation and Intergovernmental Fiscal Relations Problems in Republic of Bashkortostan

The intergovernmental fiscal relations definition is extended at municipal level especially. The regional financial backing model is offered on the base of tax-budget politic amplification as economic growth stimulation. The system and foundations of relationships between regional and local budgets are shown. The problems of incomes and expenses correlation and local government formation are analyzed. The ways of its development problems overcoming because of the financial economic base underdevelopment are searched.

A.V. Tzurelin

Small Business State Financial Support

There are four directions of small business state financial support: the business incubator networking; export-oriented small business support; small business micro financing support; its support in the technological area. The evolution, modern specific of these four ways and small business support politic are given. The special founded scientific small enterprises support state charitable trust is defined.

D.A. Kapirin

Construction Engineering Budget Process Development Experience

The budget practice is described in terms of open joint stock integrated home-building factory Nr. 3 (Moscow). The regime of annual budget development, its components and stages are specified. The base operation and financial budgets and

their follow-up actions are clarified. There is the budget process effectiveness quality valuation of OJS “DSK-3”.

N.Z.Nagdaliiev

Budgeting As The Bankrupt Enterprises Anti-Recessionary Planning Base
Budgeting is the revenue tool including planning technology, record keeping, cash assets and financial results check-out, which is the base of anti-recessionary planning of bankrupt enterprises. Its structure, prospects and forms are shown also as its advantages and budget cycle stages. Budget targets and functions, anti-recessionary mission and its characteristic are specified for bankrupt enterprise.

R.A. Bogatirev

Enterprise Activity and Taxation Correlation

The domestic taxation and enterprises activity correlation is shown in this article also as its influence at economy growth in our country. There are two directions of tax influence at economic situation: population and business entities. The tax systems reforming experience is summarized bucking shadow economy and economic growth activation on its base.

**Льготная подписка на журнал «Финансовая экономика» - II полугодие
2009 г.**

Извещение	НП «Редакция журнала «Финансовая экономика» ИНН 7729439663, КПП 772901001 р/с 40703810238180000154 в Вернадском отделении № 7970 Сбербанка России ОАО г. Москва, к/с 30101810400000000225, БИК 044525225 Ф.И.О.: _____ Адрес доставки (с индексом): _____ _____	
	Назначение платежа	Сумма
	Подписка на журнал «Финансовая экономика» II полугодие 2009 г.	1920-00
Кассир	С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен _____ «__» _____ 2009 г. (подпись плательщика) (дата платежа)	
	НП «Редакция журнала «Финансовая экономика» ИНН 7729439663, КПП 772901001 р/с 40703810238180000154 в Вернадском отделении № 7970 Сбербанка России ОАО г. Москва, к/с 30101810400000000225, БИК 044525225 Ф.И.О.: _____ Адрес доставки (с индексом): _____ _____	
Квитанция	Назначение платежа	Сумма
	Подписка на журнал «Финансовая экономика» II полугодие 2009 г.	1920-00
	С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен _____ «__» _____ 2009 г. (подпись плательщика) (дата платежа)	
Кассир		

Макет, художественное оформление, корректор
 Редактор, компьютерная верстка – **З. И. Скворцова**

Отпечатано в типографии ЗАО «Издательство «Экономическое образование».
 117071, Москва, Донская ул., д. 32.
 Тел.: (495) 955-92-91.
 e-mail: info@eoizdat.ru
 Заказ № ???. Тираж 1000 экз.

Ответственность за содержание рекламы и объявлений несет рекламодатель
 Цена свободная

Подписано в печать 10.04.09. Формат 00 x 000 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 5,24. Уч.-изд. л. ???. Тираж 1000 экз.

Перепечатка материалов из журнала «Финансовая экономика» только по согласованию с редакцией. Редакция не имеет возможности вступать с читателями в переписку, рецензировать и возвращать не заказанные ею материалы.