

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

Всероссийский научно-аналитический журнал

2009. № 4.

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:

Владиминова 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. МОДЕРНИЗАЦИЯ И ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

Цурелин А. В.

О модернизации экономики, её финансовом обеспечении в условиях экономического кризиса.....4

Богатырев Р. А.

Налоговая нагрузка как фактор модернизации производства 18

Цвигун И. Г.

О неналоговых доходах бюджета 33

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Исаев Э. А.

Некоторые аспекты методологии стратегии развития финансов регионов.....38

Титов А. А.

Методы оценки эффективности налогового контроля 49

III. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ

Садыков Т. Г.

О формировании расходов бюджета муниципального образования 64

IV. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

Нагдалиев Н. З.

Восстановление платежеспособности предприятия-банкрота 83

Капырин Д. А.,

Кисилева Е. А.,

Олейник О. П.

Эффективность использования фонда оплаты труда в строительстве..... 100

Памяти А. М. Емельянова 111

Аннотации к статьям номера (на английском языке) 114

Льготная подписка на журнал «Финансовая экономика» - I полугодие 2010 г. 116

I. МОДЕРНИЗАЦИЯ И ФИНАНСОВЫЙ КРИЗИС

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

О модернизации экономики, её финансовом обеспечении в условиях экономического кризиса

Приоритеты модернизации, являющейся стержнем стратегического курса социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, предполагают проведение институциональных реформ, обеспечивающих устойчивое и динамическое развитие человеческого капитала. Именно инвестиции в человека являются приоритетом государственной политики и приоритетом расходов государственного бюджета: повышение эффективности систем образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения, создание стимулов и инструментов улучшения жилищных условий. Эти сектора должны стать генераторами внутреннего спроса, вызывающего рост во многих других отраслях - в науке, исследованиях и разработках, в промышленности и инфраструктуре.

Нашей стране предстоит выработать и приступить к последовательной реализации мер по повышению международной привлекательности рубля и расширению возможностей его использования в международных расчетах. Это требует повышения стабильности российской валюты, низких темпов инфляции и снижения процентных ставок.

Повышение эффективности и надежности банковской системы будет еще одним приоритетом деятельности государства. Им же будут предприняты шаги по повышению эффективности банковского и финансового регулирования. Предстоящие меры призваны способствовать формированию устойчивого финансового рынка, привлекательного для отечественных и иностранных инвесторов, создания условий для появления инструментов долгосрочного инвестирования («длинных денег»).

Страна намерена предпринять радикальное повышение инновационной

активности в экономике, формирование критической массы эффективных, динамично развивающихся, конкурентоспособных предприятий во всех секторах производства, продолжение технологической модернизации отечественной промышленности. Одновременно будет развиваться стимулирование повышения энерго- и ресурсоэффективности, инфраструктуры - транспортной, энергетической, информационной, создающей основу для повышения эффективности и снижения уровня издержек всех секторов экономики.

Приоритеты экономической политики модернизации также найдут отражение при формировании приоритетов бюджетной политики на 2010 и последующие годы.

Федеральный бюджет выделил дополнительно 43,7 млрд. рублей на стабилизацию ситуации на рынке труда. Субъектами Российской Федерации приняты 82 региональные программы, предусматривающие опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения, создание временных рабочих мест, организацию переезда увольняемых на работу в другую местность. За счет этих средств проводятся специальные мероприятия по развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан.

Запланировано направить на опережающее обучение, профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации 173 тыс. человек, организовать 982 тыс. временных рабочих мест и рабочих мест на общественных работах, оказать материальную поддержку на предпринимательскую инициативу 55,8 тыс. человек, адресную помощь при переезде в другую местность 15 тыс. человек.

Дополнительные бюджетные средства выделяются в виде субсидий из федерального бюджета на основании специальных соглашений с субъектами Российской Федерации.

Стоимость принятых региональных программ составляет более 25 млрд. рублей, из которых 90% составляют субсидии из федерального бюджета. Остальные средства будут перечисляться в регионы незамедлительно в

зависимости от хода процессов, происходящих на региональных рынках труда, и, естественно, при принятии регионами дополнительных мер реагирования на возникающий риск роста безработицы.

Объем бюджетных ассигнований, направляемых в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание социальной поддержки безработных и осуществление активных программ содействия их занятости будет увеличен на 33,95 млрд. рублей, в том числе 29,8 млрд. рублей на социальную поддержку граждан, признанных в установленном порядке безработными.

Предстоит повысить информированность работников и работодателей по вопросам предоставления гарантий государства в области занятости населения, о ситуации на рынке труда в субъекте Российской Федерации. Во всех субъектах федерации будет организована работа консультационных пунктов и телефонных «горячих линий». Для содействия занятости безработных и незанятых граждан, а также работников, находящихся под риском увольнения (проживающих во всех субъектах Российской Федерации), организуется работа информационного портала «Работа в России». Обновление вакансий осуществляется еженедельно.

Для обеспечения приоритетного права российских граждан на трудоустройство на вакантные и вновь создаваемые рабочие места на 2009 год в 2 раза уменьшены квоты на привлечение иностранных работников субъектам Российской Федерации по сравнению с их предложениями.

Государство призвано пристально следить за ситуацией на предприятиях, являющихся ключевыми для отечественной экономики, с тем, чтобы предотвратить как массовые увольнения, так и утрату накопленного за годы роста производственного потенциала. Неэффективные предприятия не будут поддерживаться за счет средств налогоплательщиков – будут предприняты необходимые усилия для минимизации последствий банкротства для работников этих предприятий и местных сообществ, обеспечения сохранения

стратегически важных производственных активов таких предприятий в ходе процедур банкротства.

В то же время, предприятия, повысившие в последние годы свою эффективность, инвестировавшие в развитие производства и создание новой продукции, повысившие производительность труда, но попавшие в сложную ситуацию из-за отсутствия доступа к кредитам и временного снижения спроса на их продукцию вправе рассчитывать на поддержку государства.

На федеральном уровне правительственной комиссией по повышению устойчивости развития российской экономики утвержден перечень из 295 системообразующих организаций. Отраслевыми министерствами и ведомствами сформирована система мониторинга за состоянием этих предприятий. По результатам ведомственного мониторинга предложения о более внимательном рассмотрении проблем отдельных предприятий выносятся на заседания созданной Межведомственной рабочей группы по мониторингу за финансово-экономическим состоянием организаций, входящих в перечень системообразующих организаций. Деятельность этой рабочей группы максимально прозрачна и для предприятий, и для населения в целях исключения лоббизма со стороны отдельных компаний. Для поддержки предприятий предстоит использовать такие инструменты, как дополнительная капитализация, прямая господдержка, государственные гарантии по кредитам.

В дополнение к федеральному перечню сформирован перечень предприятий регионального значения (1148), мониторинг за состоянием которых ведется Минрегионразвития России совместно с региональными органами власти. На государственные гарантии по кредитам предприятий в 2009 году выделено 300 млрд. рублей из федерального бюджета.

Для всех предприятий в 2009 году снижена налоговая нагрузка. Налог на прибыль уменьшен до 20%. Предприятия, инвестирующие в оборудование, получили дополнительные льготы по амортизации. Введено налоговое льготирование приоритетных научных разработок. Полностью освобождены от всех налогов средства, направляемые предприятиями на обучение своих

сотрудников. Освобождены от НДС операции по ввозу технологического оборудования, не производимого в России, что серьезно уменьшит расходы предприятий на модернизацию производства.

В части стимулирования внутреннего спроса на продукцию российских предприятий предпринят ряд мер как по расширению государственного спроса, так и по стимулированию спроса со стороны частного сектора и населения.

Совершенствуются бюджетный процесс и система государственных закупок в целях создания возможностей лизинговых операций при госзакупках. Ведется работа по регламентации процедур закупок субъектов естественных монополий и государственных корпораций, в том числе установление преференций для поставщиков российских товаров.

Приняты дополнительные меры по развитию целевого кредитования предприятий под расчеты за поставленную продукцию (факторинг). Для этого факторинговые компании включены в состав организаций, которым в 2009 году оказывается поддержка за счет средств федерального бюджета (в рамках программы Внешэкономбанка по финансовой поддержке малого и среднего предпринимательства).

Увеличен объем государственной поддержки экспорта промышленной продукции (до 6 млрд. руб.). Принятые решения о финансовой поддержке уже реализуются. С начала 2009 года 24 российским экспортерам возмещена часть затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, на сумму более 1,48 млрд. рублей.

До 1 января 2011 года приостановлено требование о предоставлении обеспечения исполнения обязательств в размере не менее 100% при предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации.

Государственный спрос на продукцию и услуги российских предприятий будет также поддерживаться через реализацию запланированных инвестиционных проектов в сфере транспорта, телекоммуникаций и т.д., осуществляемых в рамках ФЦП и ФАИП, крупных инфраструктурных проектов

Инвестфонда. Также будет проводиться работа по определению и поддержке приоритетных инвестиционных проектов, направленных на технологическую модернизацию обрабатывающих отраслей промышленности, способных обеспечить конкурентоспособность отечественной экономики на этапе посткризисного роста.

Государство примет меры по стимулированию инновационной активности в экономике. Для стимулирования частных инвестиций в инновации Правительство РФ выработает ряд предложений, в том числе в части обусловленности предоставления государственной поддержки реализацией программ инновационного развития компаний, финансовой поддержки реализации программ технологического перевооружения предприятий и т.д.

Государство также будет стимулировать инновации в экономике через реализацию технологичных федеральных целевых программ, расходы на которые будут либо сохранены на запланированном ранее уровне, либо минимально снижены. Не сокращены расходы по таким технологическим ФЦП, как «Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы», «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года». Минимально сокращены расходы по ФЦП «Глобальная навигационная система», «Национальная технологическая база», «Совершенствование федеральной системы разведки и контроля воздушного пространства Российской Федерации (2007-2010 годы)», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса России на 2007-2010 годы и на перспективу до 2015 года», «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008-2015 годы», «Развитие гражданской морской техники».

В результате корректировки бюджета объем государственных инвестиций снижен по сравнению с запланированным ранее на 2009 год, но будет достаточным для поддержания необходимого уровня спроса со стороны государства.

Модернизация отечественной экономики, как отмечалось выше, не может успешно осуществляться без повышения устойчивости национальной

финансовой системы. Необходимая работы будет вестись по трем основным направлениям. Первое - расширение ресурсной базы и повышение ликвидности всей финансовой системы, второе - повышение доступности банковского кредитования для предприятий реального сектора и третье - обеспечение санации банков, испытывающих трудности, но важных с точки зрения общей устойчивости банковской системы.

Правительство совместно с Банком России реализует меры по рефинансированию банковской системы с тем, чтобы финансовые средства доходили до конкретных предприятий. В 2008 году на эти цели уже направлено на возвратной основе из всех источников, включая бюджет, средства госкорпораций и рефинансирование со стороны Центрального банка РФ, более двух трилл. рублей, в 2009-м году поддержка продолжается, в основном, за счет ресурсов Банка России.

В 2009 году, в дополнение к уже выделенным коммерческим банкам, банкам с государственным участием и Внешэкономбанку субординированным кредитам, Правительство страны направит 200 млрд. рублей ВТБ, 130 млрд. рублей - Внешэкономбанку, 225 млрд. рублей - коммерческим банкам на обеспечение целевого финансирования реального сектора экономики.

На увеличение ресурсной базы банков направлен ряд решений Банка России. Так, расширен его ломбардный список для обеспечения дополнительных возможностей рефинансирования кредитных организаций. В него включены 27 субфедеральных и корпоративных ценных бумаг. Увеличены сроки предоставления кредитов, обеспеченных нерыночными активами (векселя, поручительства, права требования). Установлено, что по кредитам на срок от 181 до 365 календарных дней, обеспеченным активами, в том числе "нерыночными активами", процентная ставка составляет 13% годовых, а затем она была снижена до 11% годовых.

Усилен контроль за реализацией мероприятий по предупреждению банкротства и ходом процедур банкротства небанковских финансовых организаций в целях создания возможности для сохранения активов и максими-

зации удовлетворения требований кредиторов, включая физических лиц.

Срок исполнения обязательств по биржевым облигациям продлен с одного года до трех лет. Разрешен выпуск биржевых облигаций не только открытыми акционерными обществами, но и другими хозяйственными обществами, а также государственными корпорациями.

В целях повышения доступности банковского кредитования для предприятий реального сектора введён в действие ряд необходимых мер. Так, усилен контроль за работой органов управления банков, получивших средства государственной поддержки, включая субординированные кредиты. В такие банки назначены уполномоченные представители Банка России. Контроль осуществляется по вопросам размера кредитования, предоставления гарантий, управления активами и пассивами, вознаграждения органов управления кредитной организации.

Упрощена процедура предоставления государственных гарантий. Предусмотрена возможность осуществления Минфином России государственных гарантий по кредитам отдельных организаций в размере, до 10 млрд. рублей по каждой гарантии. Увеличен максимальный размер предоставления государственных гарантий в иностранной валюте для поддержки экспорта промышленной продукции с 50 до 150 млн. долларов США.

Специальные меры предпринимаются по обеспечению доступности кредитов (субсидирование процентной ставки) для приоритетных секторов экономики - сельского хозяйства, автомобилестроения и транспортного машиностроения. В рамках государственной программы поддержки малого бизнеса субсидируются процентные ставки по кредитам малым предприятиям.

Отдельное направление поддержки финансовых рынков - обеспечение санации «проблемных» банков, важных с точки зрения общей устойчивости банковской системы, снижение воздействия на банковскую систему банкротств отдельных банков. Банку России предоставлено право заключать с банками соглашения, в соответствии с которыми он компенсирует им часть

убытков по кредитам, выданным организациям, у которых отозвана банковская лицензия.

На региональном уровне реализуется единая система антикризисных мер, включающая как мероприятия, софинансируемые из федерального бюджета, так и меры, реализуемые субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления самостоятельно. Основными целями системы антикризисных мер, принимаемых на уровне регионов, являются:

- поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы с целью безусловного исполнения обязательств перед гражданами, выплаты заработной платы работникам бюджетной системы, оплаты первоочередных расходов;
- содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест.

Поддержание сбалансированности бюджетной системы обеспечивается как предоставлением поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации средств из федерального бюджета, так и проведением ответственной политики на региональном уровне, включающей:

- оптимизацию бюджетных расходов и реструктуризацию бюджетной сети;
- пересмотр параметров бюджета, в том числе путем отказа от «необязательных» капитальных вложений;
- недопущение роста кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам;
- отказ от пополнения доходной базы бюджета субъекта Российской Федерации за счет снижения доходной базы местных бюджетов.

Предоставление поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета будет осуществляться с учетом:

- реализации принятых Правительством РФ решений о снижении уровня софинансирования расходных обязательств субъектов федерации, на

которые предоставляются субсидии из федерального бюджета;

- сокращения направлений предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов федерации с одновременным увеличением объемов оставшихся субсидий и концентрации их на решении 3-4 наиболее важных первоочередных для регионов задач;

- обеспечения компенсации выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации путем совершенствования существующего механизма предоставления дотаций на поддержку, мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов федерации, а также предоставления бюджетных кредитов на основе формализованной методики. В настоящее время на эти цели в федеральном бюджете предусмотрено 300 млрд. рублей.

Важнейшими направлениями антикризисной политики региональных властей должны стать реализация программ содействия занятости населения, мер социальной поддержки безработных граждан, а также поддержка реального сектора экономики.

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ содействия занятости населения и по социальной поддержке безработных граждан направляются на проведение следующих мероприятий:

- опережающее профессиональное обучение работников в случае угрозы массового увольнения (установление неполного рабочего времени, временная приостановка работ, предоставление отпусков без сохранения заработной платы, мероприятия по высвобождению работников);

- организация общественных работ, временного трудоустройства, стажировки в целях приобретения опыта работы безработных граждан, граждан, ищущих работу, включая выпускников образовательных учреждений, а также работников в случае угрозы массового увольнения;

- оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе со-

здаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;

- содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан.

Программы гармонизируются с мероприятиями, осуществляемыми субъектами Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета в рамках реализации делегированных полномочий.

Также будет оказываться дополнительная поддержка субъектам Российской Федерации, у которых наиболее остро выражены кризисные явления на региональных рынках труда, в том числе через формирование резервов в рамках общего объема субсидий, предоставляемых бюджетам субъектов федерации, для его распределения между регионами с учетом состояния региональных рынков труда на софинансирование программ повышения занятости населения.

Такой резерв уже предусмотрен, например, в рамках субсидии на развитие социальной и инженерной инфраструктуры субъектов федерации и муниципальных образований. С учетом состояния регионального рынка труда будет осуществлено распределение субсидий на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства и субсидий на строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования.

В рамках государственной поддержки реального сектора экономики на региональном уровне в целях сохранения рабочих мест реализуются следующие меры:

- субсидирование процентной ставки по кредитам предприятий реального сектора экономики в 69 регионах страны;
- предоставление государственных гарантий предприятиям реального сектора экономики в 57 регионах.

Одновременно с этим, субъекты Российской Федерации должны предусмотреть мероприятия, направленные на минимизацию администра-

тивных процедур, сопровождающих предоставление указанных мер поддержки.

Представляется также крайне важной организация на региональном уровне системы взаимодействия по реализации приоритетных инвестиционных проектов, которая должна включать как организацию взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций, так и интеграцию финансовых ресурсов бюджетов всех уровней, средств государственных корпораций, средств частных инвесторов, привлечения заемных ресурсов.

Мероприятия по поддержке агропромышленного комплекса, реализующиеся в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации, как правило, предусматривают предоставление субсидий на осуществление названной цели по основным направлениям сельскохозяйственного производства, а также на возмещение сельскохозяйственным товаропроизводителям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, организациям агропромышленного комплекса и организациям потребительской кооперации части затрат на уплату процентов по кредитам и займам.

В части оказания государственной поддержки предприятиям малого и среднего бизнеса:

- в большинстве субъектов федерации предпринимаются меры по обеспечению условий для выкупа субъектами малого предпринимательства арендуемых ими помещений. Так, во исполнение Федерального закона от 22 июля 2008 г. 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», а также в целях обеспечения условий для выкупа субъектами малого предпринимательства арендуемых ими помещений в 80 субъектах Российской Федерации приняты соответствующие нормативные правовые акты;

- регионы пользуются предоставленными налоговыми возможностями по поддержке малого и среднего предпринимательства. 36 регионов приняли решение о снижении дифференцированных ставок, в 27 регионах соответствующие проекты нормативных правовых актов находятся на различных стадиях рассмотрения;

- практически все субъекты федерации заявили о своем участии в федеральной программе оказания государственной поддержки малому и среднему предпринимательству, реализуемой Минэкономразвития России.

Поддержка строительного комплекса осуществляется путем предоставление регионам средств Фонда содействия реформированию ЖКХ на переселение граждан из аварийного жилого фонда. Общий объем средств, предусмотренный для предоставления финансовой поддержки субъектам федерации на реализацию региональных адресных программ по проведению капитального ремонта многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда за счёт средств Фонда в период с 2008 по 2011 год, составит 240 млрд. рублей.

В счет этих средств в качестве антикризисных мер приняты решения о выделении ресурсов Фонда на капитальный ремонт многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилья по 124 заявкам 78 регионов на общую сумму 55,02 млрд. рублей.

Выделение указанных финансовых ресурсов позволит отремонтировать 41,5 тысяч домов, улучшив условия проживания 6,1 миллионов человек, и расселить 2004 аварийных дома, где проживает 33,7 тысяч человек. С участием средств Фонда в настоящее время отремонтированы и ведётся капитальный ремонт в 34 639 домах (84% от заявленных к ремонту), в том числе завершен ремонт 28 292 домов в 70 субъектах федерации, осуществляется капитальный ремонт 6 347 домов в 62 субъектах федерации. При этом 17 регионов полностью выполнили свои программы капитального ремонта на 2008 год.

Всего в настоящее время в программах Фонда содействия реформированию ЖКХ участвуют 79 субъектов Российской Федерации. Общий объём осваиваемых финансовых средств с учётом долевого финансирования регионов составляет 116,0 миллиардов рублей. Реализация региональных адресных программ, финансируемых с участием средств Фонда, обеспечивает занятость 1,5 миллиона человек.

Усилия по поддержке реального сектора экономики будут сосредоточены в первую очередь относительно градообразующих предприятий и организаций.

Таким образом, если в условиях мирового финансового кризиса нельзя осуществить модернизацию экономики страны, как это предполагалось в докризисный период, то всё же имеются основания, как мы пытались показать, для того, чтобы соответствующий шанс не упустить совсем.

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

Налоговая нагрузка как фактор модернизации производства

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008-2010 годах», Программе антикризисных мер Правительства РФ на 2009 год отмечается необходимость дальнейшей модернизации налоговой системы, в том числе системы администрирования, «в целях создания комфортных налоговых условий для перехода отечественной экономики на инновационный путь развития»¹. Тем самым признается, что существующая налоговая система в настоящее время не обеспечивает таких условий.

Возможности хозяйствующих субъектов осуществлять долгосрочные вложение капитала с целью расширения производства напрямую зависят от уровня налоговых изъятий.

Налоговая нагрузка многих товаропроизводителей на практике продолжает оставаться высокой. Это осложняет мобилизацию необходимых факторов экономического роста, не способствует росту инвестиционной активности, не стимулирует финансирование разработок новых видов продукции и новых технологий, снижает конкурентоспособность отечественной продукции.

Поэтому в условиях мирового финансового кризиса в 2009 году для всех предприятий нашей страны снижена налоговая нагрузка. Налог на прибыль снижен до 20%. Предприятия, инвестирующие в оборудование, получили дополнительные льготы по амортизации. Введено налоговое льготирование приоритетных научных разработок. Полностью освобождены от всех налогов средства, направляемые предприятиями на обучение своих сотруд-

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 09.03.2007 «О бюджетной политике в 2008-2010 годах».

ников. Освобождены от НДС операции по ввозу технологического оборудования, не производимого в России, что серьезно уменьшит расходы предприятий на модернизацию производства.

Понятно, что оптимальный уровень налогообложения в любой стране является одним из условий устойчивого экономического роста. Он требует научного обоснования роли и раскрытия сути налоговой нагрузки как фактора развития производства и её использования в системе государственного регулирования экономики; уточнения методики определения налоговой нагрузки, проведения её расчетов и оценки во взаимосвязи с важнейшими показателями социально-экономического развития. Возрастает потребность также в разработке методов регулирования налоговой нагрузки в целях стимулирования инвестиционно-инновационного типа производства.

Эффективность системы налогообложения определяется ролью налогов. Особенно если потенциал налогообложения реализуется в реальной экономике в максимально возможной мере и в ходе осуществления фискальной функции налогов достигнуто относительное равновесие между интересами государства и интересами налогоплательщиков. Тем более, если такой подход проявляется в оптимизации уровня налоговых изъятий, а именно в формировании бюджета, который соответствует интересам плательщиков.

В период реформирования налоговой системы страны пока, к сожалению, ещё не создан необходимый налоговый механизм, позволяющий реализовывать на практике принцип относительного равенства и справедливости различных субъектов хозяйствования. Нет механизма, оптимально учитывающего возможности налогоплательщика одновременно уплачивать установленные законом налоги и осуществлять расширение и модернизацию производства.

Решение этой проблемы связано с налоговой нагрузкой на хозяйствующие субъекты, оптимальный уровень которой (если будет достигнут) будет являться одним из условий устойчивого экономического роста.

В наши дни дифференциация налоговой нагрузки между предприняти-

ями различных отраслей сохраняется весьма заметно. Это противоречит основополагающим принципам равенства и справедливости в налогообложении. Пока основную налоговую нагрузку несут крупные промышленные предприятия, многие из которых убыточны, что ограничивает их возможности по развитию производства.

Существующий дефицит новых мощностей, нехватка энергоресурсов, наблюдаемая структурная диспропорция отраслевого развития, и несбалансированность экономического роста, особенно в отраслях промышленности, низкий уровень роста производительности труда обусловили необходимость регулирования налоговой нагрузки с целью создания необходимых условий стимулирующих долгосрочные капитальные вложения. В них, прежде всего, нуждаются отрасли, определяющие динамику экономического развития. С этой целью необходим такой налоговый механизм, который сочетает в себе объекты налогообложения, налоговые ставки, льготы и сроки уплаты налога. Он не должен при изъятии доли вновь созданной стоимости приводить к сокращению инвестиций, приостановлению развития производства, что часто встречается почти повсеместно. Он призван способствовать его росту.

Как показывает отечественная и мировая практика, налоговая система, построенная и функционирующая на основе сочетания совокупности экономических, организационных и юридических принципов, способна стать мощным стимулом развития экономики. Более того, современная отечественная налоговая система призвана учитывать современные требования действительности и должна быть ориентирована на:

- создание условий, способствующих инвестированию сбережений предприятий и частных лиц для формирования новых рабочих мест;
- обеспечение конкурентоспособности продукции путем стимулирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, созданию и развитию новейших технологий и фундаментальных исследований во всех областях;
- способствование отраслевому и территориальному переливу капи-

тала с целью выравнивания развития экономического развития отраслей и территорий;

- обеспечение социальных потребностей всех слоев населения, выравнивания социального неравенства и преодоление бедности.

Развитие теории налогообложения предполагает, кроме прочего, четкую терминологию и единство её применения. Поэтому уточним, что представляет собой понятие «налоговая нагрузка».

Обобщение современных подходов в отечественной научной литературе показывает, что нет острой необходимости общую сумму налогов и сборов, уплаченных в бюджет и внебюджетные фонды называть налоговой нагрузкой в абсолютном выражении. Данный термин означает всего лишь информацию об объеме уплаченных налогов и сборов. В этом смысле он используется уже на законодательном уровне в области налогового регулирования инвестиций. В частности, его применяют для оценки влияния налогообложения на хозяйствующих субъектов и экономику в целом. Речь в данных случаях идёт о его содержании, которое может быть выражено как доля изъятия части дохода экономического субъекта в бюджетную систему и внебюджетные фонды в форме налогов и сборов, а также иных платежей, имеющих налоговый характер.

Налоговая нагрузка является базовым показателем эффективности функционирования налоговой системы и выступает относительным показателем. Она может быть определена на:

- макроуровне – как уровень национального хозяйства, который предполагает исследование её влияния на экономику страны в целом, а также её важнейшие сектора (промышленность, сельское хозяйство, финансовый рынок и др.), на их население страны;

- мезоуровне – как уровень хозяйства регионов и отдельных территорий, являющихся составляющим звеном национального хозяйства, предполагающим исследование влияния налоговой нагрузки на экономику отдельного региона, территории, и ее отраслей, а также на их население;

- миниуровне – как уровень хозяйства отдельных экономических субъек-

тов, который предполагает исследование налоговой нагрузки на экономику отдельных предприятий, частных предпринимателей;

- микроуровне – как уровень хозяйства отдельных физических лиц, предполагающий исследование налоговой нагрузки на домохозяйство (семью), на отдельное физическое лицо.

В отличие от показателя налоговой нагрузки на макро- и мезоуровнях, характеризующих общий или средний уровень изъятия дохода экономических субъектов по стране вообще, на мини- и микроуровнях он отражает конкретный уровень изъятия доходов персональных налогоплательщиков за определенный период времени (например, месяц, квартал, год), которые относятся к какой-то отрасли и находятся на конкретной территории субъекта федерации или страны.

В то же время сам по себе показатель налоговой нагрузки на экономику страны характеризует долю ВВП, перераспределяемого посредством налогов и сборов. В совокупности с другими важными показателями социально-экономического развития принято оценивать тяжесть налогообложения в экономике, эффективность функционирования налоговой системы. На этом основании можно констатировать: наиболее налогоспособной является та страна, где:

- максимально высокий уровень потребностей населения;
- производительность труда растет быстрыми темпами;
- производство валового внутреннего продукта растет быстрее, чем численность населения страны;
- валовой внутренний продукт распределяется наиболее равномерно;
- наибольшая часть суммы налогов затрачивается таким образом, что служит интересам большинства общества, особенно беднейшим слоям населения;
- в основе политики государства лежит стремление сглаживать различия в уровне развития отраслей, территорий и уровне жизни разных слоев населения.

Сравнение соответствующих показателей ряда экономически развитых стран показывает, что налоговая нагрузка в России находится на уровне развитых стран при определённом отставании доли оплаты труда наемных работников в ВВП (в России – 46,6%, в других странах – 51,7- 57,8%). Кроме того, у нас более низкое качество услуг со стороны государства: индекс человеческого развития в России на 0,144 пункта ниже, чем, например, в США, и на 0,151 пункта ниже, чем в Швеции, а производительность труда в 3 и более раз ниже, чем в ряде европейских стран (табл. 1).

Таблица 1 - Сопоставление уровня налоговой нагрузки и социально-экономических показателей развития в некоторых странах

Страна	Налоговая нагрузка на экономику, %	Доля оплаты труда наемн. работн. в ВВП, %	ВВП на душу населения тыс. долл. США	Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП)	Уровень производительности труда, %	Использование ВВП на валовое накопление
Россия	36,1	46,6	8087	0,795	23,3	20,3
Австрия	45,7	51,2	30101	0,934	...	23,1
Великобритания	37,3	56,3	28906	0,936	74,5	16,5
Германия	38,0	53,6	26655	0,925	71,5	20,0
Италия	42,9	41,4	26733	0,920	...	19,7
Франция	45,0	52,5	27701	0,932	72,3	20,6
Швеция	54,2	54,7	28152	0,946	...	17,7
Япония	28,6	53,3	27207	0,938	78,5	25,2
США	30,0	57,8	36202	0,939	...	20,5

Следовательно, можно прийти к выводу, что, несмотря на низкий показатель налоговой нагрузки в России по сравнению с рядом западных государств, степень тяжести налогообложения в нашей стране значительно выше.

К сожалению, показатель налоговой нагрузки, рассчитанный как соотношение объема уплаченных налогов и сборов в бюджетную систему к произведенному валовому внутреннему продукту, не характеризует реальный уровень налоговых изъятий. Это происходит в силу специфики оценки ВВП страны, выражающейся в досчете официальных данных объема его произ-

водства на сумму произведенного ВВП в неформальном секторе экономики. При этом не учитывается степень влияния на уровень налоговой нагрузки наличия задолженности по налогам и сборам, которая на начало очередного календарного года, как правило, составляет более одной десятой части общего годового объема поступивших налоговых доходов в бюджет страны. Не принимается во внимание также наличие обязательств по уплате авансовых налоговых платежей и не возмещенных излишне уплаченных сумм налогов и сборов (табл. 2).

**Таблица 2 - Налоговая нагрузка на экономику страны в 2001-2006 гг.,
рассчитанная разными методами (в %)**

Показатели	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Отношение налогов к ВВП (%)	34,3	33,3	32,6	33,2	36,1	36,7
Отношение налогов к ВВП (без учета поправки на неформальную деятельность, исходя из досчета 25%) - по сумме уплаченных налогов	42,9	41,6	40,7	41,5	45,1	45,9
Отношение налогов к ВВП - по сумме начисленных налогов - по сумме уплаченных налогов	... ...	... ...	17,5 26,9	20,4 23,0	17,5 26,4	17,3 25,4
Отношение налогов к ВВП (без учета социальных налогов) - по сумме начисленных налогов - по сумме уплаченных налогов	... ...	... ...	17,5 20,2	20,4 19,5	17,5 21,4	17,3 20,4
Отношение налогов к валовой добавленной стоимости - по сумме начисленных налогов - по сумме уплаченных налогов	... ...	... ...	19,6 30,1	23,3 26,2	20,5 30,8	20,2 29,0

Расчет налоговой нагрузки на экономику страны различными методами показывает высокую амплитуду колебания данного показателя. В течение ряда лет он растёт в среднем на 1-3 пункта в год. Если же при этом учитывать, что объем ВВП, произведенный в теневом секторе экономики, составляет до 40% и более, то показатель налоговой нагрузки, например, за 2006 год, занижен, как минимум, на 9,2 процентных пункта. Его нижняя граница может соответствовать 45,9% ВВП (без учета поправок на неформальную деятельность, по минимальному уровню - 25%).

На мезоуровне, то есть на уровне экономики региона налоговая нагрузка, по сути, аналогична нагрузке на экономику страны. Сложности её

определения, связаны, с одной стороны, с занижением показателя валового регионального продукта на добавленную стоимость по услугам, оказываемым государственными учреждениями (государственное управление, оборона, и т.д.), а с другой - с занижением суммы налогов, участвующих в расчете, на сумму платежей, поступающих в федеральный бюджет и внебюджетные фонды. В 2006 году объем таких поступлений достиг 4001,7 млрд. руб. (15,0% ВВП в рыночных ценах) или 40,9 % всех налоговых поступлений. Это существенно влияет на занижение показателя налоговой нагрузки на экономику региона. Занижает абсолютные значения показателя и искажает саму его суть, так как отражает лишь влияние на экономику региональных и местных налогов (при учете начисленных налогов) и незначительной части федеральных налогов, отчисляемых в бюджет субъекта федерации в порядке межбюджетного регулирования (при учете уплаченных налогов).

При расчете налоговой нагрузки на экономику региона важно учитывать весь объем налоговых поступлений с данной территории (начисленных или уплаченных), поступающих как в консолидированный бюджет соответствующего субъекта, так и в федеральный бюджет.

Наиболее проблемным является вопрос расчёта налоговой нагрузки на миниуровне. При относительно невысоком её среднем уровне в стране, отдельные предприятия могут быть чрезмерно обременены, и, наоборот, при высоком среднем уровне налоговой нагрузки налоговое бремя может быть относительно умеренным при более правильном его распределении.

Модифицированная методика определения налоговой нагрузки предлагается на основе опыта её расчёта из множества существующих методик. Она учитывает уплачиваемые хозяйствующим субъектом налоги сборы и таможенные пошлины (за исключением НДС). Интегральным показателем, с которым соотносится совокупность налоговых платежей при этом, выступает источник уплаты налогов, а именно: та часть совокупной добавленной стоимости, которая используется для уплаты налогов и формирования фондов предприятия.

Данный показатель может быть формализован в следующем виде:

$$N_n = \frac{N}{I_n} \times 100\%, \text{ где} \quad (1.1)$$

N – совокупность всех уплачиваемых предприятием налогов и сборов, включая таможенные пошлины (за исключением НДС(ФЛ));

I_n – источник уплаты налогов, определяемый по формуле:

$$I_n = B - M_z - A_m - \text{ФОТ} + B_d - B_r + \text{НДС (всс)} + A_k (\text{всс}), \quad (1.2)$$

где: B – выручка от реализации продукции (без косвенных налогов);

M_z – материальные и приравненные к ним затраты;

A_m – амортизационные отчисления;

ФОТ – фонд оплаты труда, включающий НДС(ФЛ);

B_d – внереализационные доходы;

B_r – внереализационные расходы;

НДС(всс) – налог на добавленную стоимость в части вновь созданной стоимости, определяемый как разница между НДС с реализованной продукцией и НДС по приобретенным материальным ресурсам, основным средствам и нематериальным активам;

$A_k(\text{всс})$ - акцизы в части вновь созданной стоимости, определяемые как разница между суммой акцизов с реализованной продукцией и суммой акцизов по приобретенным материальным ресурсам.

Рассчитанная таким образом налоговая нагрузка отражает долю созданной предприятием прибыли и отдаваемой им государству. По величине той части созданной прибыли, которая остается после уплаты налогов, можно судить о возможностях его дальнейшего развития. В нашем случае (на примере крупного промышленного предприятия энергетической отрасли ОАО «Красноярская ГРЭС 2») показатель налоговой нагрузки, рассчитанный по предлагаемой методике составил 163,1%, (по другим методикам значение показателя составило от 20,9% до 63,8%). Это показывает, что предприятие на уплату налогов отдает всю созданную в процессе производства

прибыль и вынуждено изыскивать дополнительные источники для уплаты налогов¹.

Предлагаемая методика расчета обладает, как нам кажется, следующими преимуществами:

- в ней оценка налоговой нагрузки более объективна в результате отражения доли создаваемой предприятием прибыли и перечисляемой государству в виде налогов и сборов;

- по данной методике может быть проведена оценка налоговой нагрузки как на мини-, так и на мезо- и макроуровнях;

- с её помощью можно осуществлять сравнительную оценку налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты различных отраслей (видов деятельности).

Данный показатель может выступать базовым в оценке налоговой нагрузки на хозяйствующий субъект и успешно применяться при её регулировании с целью создания условий для развития производства и роста инвестиционно-инновационной активности предприятий. Поэтому полагаем целесообразным дополнить статистическую отчетность хозяйствующих субъектов показателем налоговой нагрузки, рассчитываемой по указанной методике.

В то же время представляется, что, несмотря на преимущество последней, важно применять не один показатель (рассчитанный по более совершенной методике, по сравнению с существующими), а системный подход. Он на практике позволяет всесторонне оценить реальную налоговую нагрузку на хозяйствующие субъекты, выявить степень влияния на нее тех или иных факторов. Соответственно, результаты такого анализа могут быть использованы при принятии решений в области бюджетной и налоговой политики, а также в сфере налогового менеджмента.

В связи с этим нужна система оценки налоговой нагрузки и основных

¹ Юрченко В. Р. Регулирование налоговой нагрузки как фактор развития производства. Автореф. диссерт. на соиск. уч. ст. к. э. н. – М., 2007. С. 16.

факторов, влияющих на её уровень, основанная на определении показателя налоговой нагрузки в зависимости:

1) от способа оценки налоговых обязательств, а именно:

- номинальная налоговая нагрузка (по начисленным налогам);

- фактическая налоговая нагрузка (по уплаченным налогам);

2) от структуры налоговых обязательств:

- основная налоговая нагрузка (отношение налогов и сборов, начисленных в текущем периоде к источнику их уплаты);

- дополнительная налоговая нагрузка (отношение суммы пени и штрафных санкций за нарушение налогового законодательства к источнику их уплаты);

- полная налоговая нагрузка (отношение суммы налогов и сборов, с учетом накопившейся суммы задолженности по ним, а также пени и штрафных санкций за нарушение налогового законодательства к источнику их уплаты);

3) по способу выбора объектов налогообложения:

- налоговая нагрузка на потребление;

- налоговая нагрузка на капитал;

- налоговая нагрузка на фонд оплаты труда.

Расчеты уровня налоговой нагрузки на различные отрасли экономики с применением системы показателей подтверждают общую тенденцию её снижения в некоторых секторах хозяйствования. Например, при производстве и распределении электроэнергии, газа и воды - на 3,0 пункта; в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве – на 1,3 пункта; в операциях с недвижимостью - на 2,6 пункта. Уровень налоговой нагрузки показывает также рост в таких секторах экономики как: добыча полезных ископаемых (на 4,2 пункта), строительство (на 0,8 пункта), торговля и др.¹

Заметим одновременно, что дифференциация уровня налоговой

¹ Юрченко В. Р. Регулирование налоговой нагрузки как фактор развития производства. Автореф. диссерт. на соиск. уч. ст. к. э. н. – М., 2007. С. 17.

нагрузки между хозяйствующими субъектами различных отраслей достаточно велика (от 1,4% в секторе сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства до 71,1% в добывающем секторе экономики). Основная тяжесть налогов лежит на производственном секторе экономики. Здесь фактическая их нагрузка на 1,4–8,6 пункта выше номинальной налоговой нагрузки, что обусловлено наличием больших сумм переплат по налогам и сложностью получения возмещения НДС по приобретенным (ввозимым) материальным ресурсам, и основным фондам. С учетом же задолженности по налогам и сборам, а также по пеням и штрафам, полная налоговая нагрузка, наиболее существенно увеличивается в сельском хозяйстве с 3,6% до 20,9% (в 4,8 раза), в секторе коммунальных, социальных и персональных услуг – с 19,9% до 53,1% (рост в 1,7 раза). Это обусловлено низким уровнем рентабельности продукции и тяжелым финансовым положением предприятий в данных отраслях.

Принимая во внимание столь неравномерное распределение налоговой нагрузки в различных секторах экономики, а также диспропорции распределения инвестиций по отраслям, низкий уровень удовлетворения инвестиционного спроса отечественных предприятий, ограничения инвестиционной политики и неодинаковый уровень развития отраслей, некоторые исследователи справедливо ставят вопрос о целесообразности отраслевого регулирования налоговой нагрузки, в сторону её относительного выравнивания. Дело в том, что зависимость объема валовых инвестиций от уровня налоговой нагрузки прямая: чем больше данный уровень, тем меньше средств остается в распоряжении хозяйствующих субъектов для реализации инвестиционных программ.

Регулирование налоговой нагрузки следует рассматривать как один из инструментов в решения стратегических задач, стоящих перед обществом и страной. Решение данной проблемы требует разработки и внедрения на государственном уровне специальных механизмов организации этого процесса, эффективно обеспечивающего распределение созданной добавленной стоимости между государством, предприятиями и населением. В данной связи

для создания условий инвестиционно-инновационного развития производства следует определить:

- формы и методы налогового стимулирования инвестиционно-инновационной активности;
- оптимальные границы налоговых изъятий создаваемой хозяйствующими субъектами отраслей вновь созданной стоимости;
- состав тех показателей, которые наиболее полно характеризовали бы уровень развития отраслей в динамике, состояние их материально-технической базы, научного потенциала, и финансового состояния и на их основе проведение глубокого, систематического анализа;
- методологию учета, отражающего создаваемую добавленную стоимость в отраслях в целом и разрезе её составных частей;
- четкую стратегию развития каждой отрасли на краткосрочную и долгосрочную перспективу во взаимосвязи со смежными отраслями, подкрепленные соответствующими прогнозными расчетами;
- проводимые мероприятия в области налоговой политики и их влияние на деятельность хозяйствующих субъектов.

Дополнительные меры в области налогового реформирования в первую очередь должны быть направлены на:

- внедрение конкретных шагов налогового стимулирования инвестиционно-инновационной активности предпринимательства, основными из которых могут быть: использование налоговых скидок для предприятий, реализующих инвестиционные проекты, получившие высокую оценку как открывающие новое направление в потреблении, технике или ресурсосбережении; полное или частичное освобождение от налогов в течение определенного срока (2-4 года) на период реализации инвестиционного проекта; компенсации (предоставление субсидий) расходов, связанных с привлечением заемных средств для реализации высокоприоритетных инвестиционных проектов и др.;
- целенаправленное регулирование налоговой нагрузки различных от-

раслей экономики с учетом приоритетности их развития, рентабельности, изношенности основных фондов, конкурентоспособности продукции;

- переход от нейтрально-конфискационной организации налогообложения к активно-регулирующей и стимулирующей через дифференциацию налоговых ставок, налоговых льгот по правилу «цель государства – результат деятельности налогоплательщика»;

- отказ от механизма взимания налогов с полученных авансов и предоплат с целью преждевременного изъятия средств из оборота предприятий, остро в них нуждающихся;

- создание налогоплательщикам максимально комфортных условий для уплаты налогов и сборов путем упрощения механизмов исчисления налоговой базы, снижения совокупности налоговой отчетности, упрощения процедуры представления её в налоговые органы;

- совершенствование механизма определения рыночных цен и уплаты налогов при применении трансфертного ценообразования. Нужен порядок осуществления налогового контроля за сделками с применением трансфертного ценообразования;

- внедрение принципиально новых форм налогового контроля, основанных на предоставлении форм бухгалтерского учета (баланса, журналов-ордеров и т.п.) на электронных носителях, тем самым, освободив предприятия от бесчисленных посещений так называемых «контролёров» и запрашивания ими различных документов.

В заключение можно сделать выводы, что, во-первых, эффективная налоговая система является одним из важнейших факторов динамичного развития национальной экономики. Эффективность самой налоговой системы определяется воздействием её инструментов на развитие экономики предприятий, отраслей, территорий.

Во-вторых, диспропорции в развитии различных отраслей экономики, постоянная нехватка собственных оборотных средств для финансирования инвестиций, все более настоятельно требуют решения вопроса о регулирова-

нии налоговой нагрузки, особенно в секторах, определяющих динамику развития национального хозяйства. Регулирование налоговой нагрузки выступает как действенный инструмент в решения стратегических задач, стоящих перед обществом и страной.

Решение проблемы регулирования налоговой нагрузки требует разработки и внедрения на государственном уровне специальных механизмов организации данного процесса, эффективно обеспечивающего распределение созданной добавленной стоимости между государством, предприятием и населением.

В-третьих, одним из базовых показателей эффективности функционирования налоговой системы является уровень налоговой нагрузки, для определения которого требуются новые методологические подходы, базирующиеся на определении источника уплаты налогов и уровня его изъятия в бюджет и учитывающие особенности макро-, мезо- и миниуровней.

В-четвёртых, эффективная налоговая система должна способствовать развитию расширенного воспроизводства материальных благ преимущественно инновационного свойства с помощью поддерживаемой на современном научном уровне технологической базы, основанной на новейших достижениях науки и техники, новой организации производства и труда. Выработка такого механизма возможна на базе оценки ситуации в сфере налогообложения, и, прежде всего, оценки налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты российской экономики.

О неналоговых доходах бюджета

Неналоговые доходы – это доходы бюджета, не связанные с налогами. Их величина значительно меньше налоговых доходов. Они составляют примерно не многим более 15% общих доходов бюджетов, а текущие неналоговые поступления ещё меньше – 5%¹.

В доходы федерального бюджета зачисляется часть доходов предприятий, в которых государство является одним из собственников или единственным собственником. В основном это дивиденды по акциям, принадлежащие государству. В то же время не все доходы государственных предприятий находятся в непосредственном распоряжении государственных финансовых органов. Если уж предприятие функционирует по законам рынка, то его финансы призваны быть обособлены от финансов государства. Государственные же предприятия самостоятельно выплачивают заработную плату, возмещают иные издержки и часто инвестируют часть прибыли в собственное развитие. Следовательно, происходит разграничение доходов госбюджета (в виде дивидендов по госакциям) и государственного сектора в целом.

К неналоговым доходам согласно бюджетной классификации, которая действует в стране, относятся: неналоговые поступления; доходы от операций с капиталом; официальные трансферты.

Неналоговые поступления охватывают:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предпринимательской (хозяйственной) деятельности,
- административные сборы и платежи,
- доходы от продаж,
- поступления по штрафам и санкциям, кроме штрафов за просрочку

¹ Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии со статьями 41, 42 и 46 Бюджетного кодекса РФ и полный перечень неналоговых доходов определен Бюджетной классификацией Российской Федерации.

уплаты налогов,

- добровольные, безвозмездные, невозвратные текущие поступления из негосударственных источников.

К доходам от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предпринимательской (хозяйственной) деятельности относятся все государственные доходы, поступления которых связаны с государственным владением собственностью, предприятиями, финансовыми активами или нематериальными активами. К ним причисляется также кассовая (фактическая) прибыль ведомственных предприятий, полученная ими в результате реализации товаров и услуг за пределы сектора государственного управления, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных. Указанные доходы могут иметь форму дивидендов, процентов, лицензионных платежей, отчислений от предпринимательского дохода или кассовой прибыли, унитарных, казенных и других ведомственных предприятий, арендной платы за землю, перечисляемой в бюджет прибыли Банка России. К ним не относятся доходы за счет прибыли на капитал, поступающие либо от реализации капитальных активов, либо от продажи или выпуска акций, либо погашения предоставленного кредита.

Плата за недра и платежи за использование акваторий и участков морского дна взимаются в форме денежных платежей, части добытого минерального сырья или иной произведенной продукции, выполнения работ или предоставления услуг, зачета сумм предстоящих платежей в бюджет в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горного производства.

Административные сборы и платежи включают сборы и платежи, полученные в обмен на товары непромышленного назначения и предоставление услуг некоммерческого характера, а также выручку от продаж, осу-

ществляемых ведомственными предприятиями, издержки производства которых не могут быть определены отдельно. К ним относятся оплата труда и услуг, характер которых не связан с государственным регулированием, и обязательные платежи за услуги, связанные с таким регулированием (например, выдача водительских прав, паспортов, судебные сборы). Сюда же входят поступления от реализации товаров, которые являются побочными по отношению к обычной производственной или социальной деятельности государственных ведомств и организаций (лесоматериалы из лесных заповедников, семена с экспериментальных ферм, открытки и художественные репродукции, продаваемые в музеях и т. п.). К данной категории относятся платежи за услуги, которые предоставляются органами государственного управления (например, плата за лечение, обучение, за вход в музеи, парки, места отдыха). К ней относится также арендная плата за здания и сооружения, кроме земельной платы.

Поступления от штрафов и санкций охватывают средства от уплаты штрафов и применения конфискационных мер, не имеющих отношения к нарушению налогового режима. В них следует включать все пени и штрафы, которые невозможно идентифицировать отдельно и отнести к нарушениям налогового законодательства либо связать с какими-либо причинами.

Доходы от операций с капиталом - это поступления от реализации государством основного капитала, государственных запасов, земли и нематериальных активов, а также капитальные трансферты из негосударственных источников, предназначенные на финансирование капитальных затрат. В отечественной практике они объединяются с общим объёмом налоговых поступлений и показываются отдельно в их составе.

Доходы от реализации государственных запасов образуются в ходе продажи органами государственного управления запасов стратегических материалов, чрезвычайных и стабилизационных запасов товаров, осуществляемой государственными организациями, регулирующими рынок. Речь идёт о некорпоративных субъектах, не занимающихся сбытом товаров и услуг в

крупных масштабах. Кроме того, доходы от реализации государственных запасов включают также средства от продажи запасов зерна и иных товаров, которые имеют особенно большое значение для государства. В отдельных случаях к ним могут относить доходы от реализации большого количества товарных излишков других видов.

Доходы от продажи земли, к объектам которой относятся земля, леса, внутренние водоёмы и месторождения, за исключением находящихся на них сооружений или строительных объектов. Если стоимость земли нельзя отделить от стоимости продажи сооружения, общая стоимость сделки показывается на основе преобладающего компонента. С 2008 года доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и бюджеты поселений. Ранее такие доходы являлись источником внутреннего финансирования дефицита бюджета. К нематериальным активам принято относить права на разработку месторождений полезных ископаемых и занятие рыбной ловлей, иные концессии и арендные договоры, касающиеся земли, патентов, авторских прав и товарных знаков.

Поступления капитальных трансфертов из негосударственных источников предполагают формирование средств добровольных, безвозмездных, невозвратных платежей на капитальные нужды, полученных государственными органами из негосударственных источников. В отличие от безвозмездных текущих трансфертов, капитальные трансферты из негосударственных источников в основном осуществляются за счет накопленного богатства прежних лет. Их целью выступает финансирование процесса капиталобразования, расходов, предстоящих в долгосрочной перспективе, или приобретения материальных ценностей. Сюда относятся капитальные трансферты на строительство или покупку больниц, школ, музеев, театров, культурных центров или других государственных сооружений и оборудования. Включаются также капитальные трансферты в денежной форме, получаемые от частных

лиц, частных некоммерческих учреждений, негосударственных организаций, корпоративных и частных квазикорпоративных предприятий и других источников. Исключение составляют средства, полученные от других органов государственного управления и международных организаций.

В круг официальных трансфертов включаются все невозвратные, безвозмездные платежи, полученные от других органов государственного управления или международных организаций. Это репарации, дарения, средства, предназначенные для осуществления особых проектов или программ, поддержки основного бюджета или другой цели.

К трансфертам от других уровней управления относятся невозвратные безвозмездные платежи. Они поступают от одних уровней управления другим уровням. В отечественной практике они имеют форму финансовой поддержки субъектов федерации в виде дотаций, субвенций, субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

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

Некоторые аспекты методологии стратегии развития финансов регионов

Теоретической основой формирования методологии стратегического видения посткризисного развития региональной экономики и региональных финансов в их взаимосвязи и взаимозависимости является, по мнению автора, общая теория экономической трансформации, которой стало уделяться в России и за рубежом большое внимание, начиная с использования базовых идей больших экономических циклов, представленных в «Капитале» К. Маркса, «Теории экономического развития» Й. Шумпетера, «Больших циклах конъюнктуры и теории предвидения» Н. Кондратьева и др. Опираясь на экономическую мысль в её мировом эволюционном развитии, российский автор В. С. Автономов, представляя русское издание знаменитой книги Марка Блауга «Экономическая мысль в ретроспективе», писал: «Интерес экономистов к истории своей науки (как и к методологии экономического анализа) носит, если можно так выразиться, дискретный характер. Вопрос о том, как решали те или иные проблемы экономисты прошлого, неизменно возникает тогда, когда существующая теория не справляется с объяснением жгучих проблем современности. Отсюда следует, что в истории еще не было столь благоприятного места и времени для изучения истории экономической мысли, как Россия наших дней. После того, как марксистская парадигма экономического анализа была отправлена "на заслуженный отдых", в области экономической теории у нас образовался некий вакуум, который, естественно, заполняется некритически заимствованными фрагментами западной экономической теории»¹.

Правда, не все российские ученые согласны с таким подходом. Так,

¹ Блауг Марк. Экономическая мысль в ретроспективе. Пер. с англ., 4-е изд. – М.: ДелоЛтд, 1994. С. IXX (предисловие к русскому изданию).

крупный советско-российский ученый С. С. Дзарасов, пишет, что рано, а может и не современно, отправлять на «заслуженный отдых» марксистскую теорию экономических процессов. «Перед лицом провала рекомендаций, вытекающих из неоклассических постулатов, мы ни в чем другом теперь так не нуждаемся, как в новой теории, способной понять происходящие у нас процессы и указать пути решения наших проблем. Прежняя теория, несмотря на частичные достижения, в силу своей окостенелости не смогла стать конкурентоспособной и противостоять наступлению поразившей нас неоклассической догматики. В современных условиях на такое способна постклассическая экономическая теория, под которой понимаются посткейнсианство, институционализм, неорикардизм и неомарксизм»¹. Этот вывод был сделан, когда еще глобальный экономический кризис в мире, разразившийся в 2008 году, не накрыл и не разрушил не только «постулаты» неоклассиков, а все их базисные финансовые институты и созданную ими «модель» господства финансовой олигархии.

Разработка в Российской Федерации теоретических основ стратегии регионального развития началась задолго до современного этапа эволюционной теории, во времена бурного развития окраинных советских территорий, в том числе многих республик и областей Северного Кавказа. Не ставя задачей дать развернутую оценку этих процессов и идей, а также углубиться в исторический экскурс, заметим, что переход к рынку с 1991 года больше всего ударил именно по наиболее развитым в промышленном и инфраструктурном смысле территориям бывших союзных и автономных республик. Он остановил наиболее эффективные и высоко оснащенные крупные предприятия в субъектах Российской Федерации, поскольку был осуществлен отказ от главной методологической основы развития территорий, которой являлось наличие в СССР *единого народнохозяйственного комплекса*, и большинство территориальных комплексов были составными его частями. Наличие и

¹ Теория капитала и экономического роста. Учеб. пособие. / Под ред. С. С. Дзарасова. – М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 10.

функционирование единого народнохозяйственного комплекса рассматривалось в методологии стратегии роста эффективности как один из главнейших резервов в национальной экономики (табл.1).

Таблица 1 - Система резервов эффективного развития народнохозяйственного комплекса

I. Подсистема резервов за счет совершенствования форм экономических отношений, в том числе за счет повышения действенности стимулирующих систем: заработной платы, премий, общественных фондов и т.п.; совершенствования финансово-кредитной системы.	II. Подсистема резервов за счет социально-экономических факторов, в том числе за счет прироста творческой активности трудящихся; рационализации экономических связей; улучшения социальных условий труда: усиления интереса к творческому, повышения коллективности и т. д
III. Подсистема резервов за счет выбора лучших природных ресурсов, в том числе за счет прироста природных ресурсов лучшего качества.	IV. Подсистема резервов за счет использования природных факторов, в т. ч. за счет лучшего использования природных ресурсов; улучшения экологических условий труда и быта
V. Подсистема резервов за счет развития общественных производительных сил, в том числе за счет приращения новых научных знаний производственного назначения; прогресса средств производства; развития творческих возможностей совокупного рабочего; совершенствования форм управления развитием производительных сил как системы живого и овеществленного труда.	

Проблема взаимодействия единого народнохозяйственного комплекса и стратегического развития региональной экономики и региональных финансов в России пока больше может рассматриваться лишь в научном плане, поскольку в стране нет ни единого рыночного пространства, ни тем более единого народнохозяйственного комплекса. Но даже теоретическое рассмотрение проблемы единого народнохозяйственного комплекса России в современных условиях, а тем более в долгосрочной перспективе *методологически оправданно*.

Во-первых, в России так или иначе протекают интеграционные процессы в целом в стране. Это выражается в общей энергетической проблематике; функционировании газового рынка; транспортной инфраструктуре; общей зависимости регионов от макроэкономической ситуации и политики.

Во-вторых, интеграционные процессы все активнее проникают в жизнь крупных экономических регионов, представленных федеральными

округами, как, например, в Южном федеральном округе¹.

В-третьих, весь мир охвачен явлениями глобализма, проявляющимися в разных формах, системах, направлениях, отношениях взаимодействия, деятельности международных финансовых институтов.

В-четвертых, самым глубоким проявлением формирования мировых, комплексных, интеграционных процессов стал глобальный финансовый кризис, поразивший Российскую Федерацию, вовлекший в свои процессы и все российские регионы².

В-пятых, формирование своего рода уже наднационального производственного (экономического) комплекса в процессах глобализации носит *перевернутый* характер, который можно охарактеризовать так: «Мировая экономика представляет собой, таким образом, перевернутую пирамиду, основание которой (производство ВВП и валовой добавленной стоимости) в разы и десятки раз меньше тех финансовых активов, которые перераспределяют эту добавленную стоимость (ведь каждый финансовый актив претендует на доход). Это дало основание известному американскому публицисту Мартину Вульффу назвать современный мировой экономический порядок «глобальным финансовым капитализмом», в котором спекулянт победил менеджера, финансист доминирует над производителем, а долгосрочный контроль менеджмента над компаниями и долгосрочные отношения фирм с финансовыми компаниями если и не разрушены, то подорваны»³.

Российским регионам в одиночку, без опоры на единую национальную экономику, базой которой мог бы быть восстановленный, обновленный, отвечающий рыночным особенностям народнохозяйственный комплекс, не справиться с разрушительным воздействием такой «перевернутой» глобальной пирамиды.

¹ См. напр.: Исаев Э.А. Развитие региональной финансовой интеграции. // Федерализм. 2009. № 2009.

² Механизм глобализации экономики и финансов, влияния этих процессов на Россию, которая оказалась вовлеченной в мировой финансовый кризис, раскрыт, в частности в статье: Кудрин А. Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию. // Вопросы экономики. 2009. № 1.

³ Пенкин А.Ф. Мировой финансовый кризис: причины, формы правления, последствия для России: Учебно-методическое пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 10.

При этом российское правительство не освободилось от принципиальной стратегической установки на вступление России в ВТО.

Развитие единого экономического пространства в России, формирование национального народнохозяйственного комплекса с системой региональных комплексов макрорегионов могло бы повысить общенациональную конкурентоспособность страны и создать условия для обеспечения конкурентоспособности субъектов федерации и крупных регионов, например, Северного Кавказа.

Если страна действительно вступит в ВТО, то её многие регионы будут характеризоваться низкой конкурентоспособностью, раздробленностью общего отечественного рыночного пространства, нерешенностью многих проблем, в том числе и особо острых. Такой проблемой для субъектов федерации является вопрос обеспечения занятости, а в ряде регионов - снижения высокого уровня безработицы.

Из 83 субъектов Российской Федерации в 2008 году 43 региона имели дефицитные бюджеты, а сорок – профицитные. Однако параметры дефицита или профицита региональных бюджетов недостаточно показательны и отражают лишь конъюнктурные аспекты, как, например, в Южном федеральном округе, имевшим по итогам за 2008 года профицит в сумме 7,5 млрд. руб.¹. Как правило, профицит региональных бюджетов характеризует неосвоение бюджетных ассигнований, а не их излишек. В качестве первоочередных мер нами предлагается: 1) осуществить глубокий мониторинг последствий и угроз от вступления в ВТО в региональном аспекте, а не только в отраслевом; 2) разработать программную систему мер по ослаблению экономических, социальных, финансовых, политических угроз, возможных при вступлении России в ВТО; 3) рассмотреть возможность использования достаточно длительного периода адаптации регионов к условиям ВТО; 4) предусмотреть финансовые резервы, в том числе за счет бывшего Стабилизационного фон-

¹ См.: Основные показатели социально-экономического положения субъектов Российской Федерации в 2008 году. // Российская газета. 2008. 13 марта.

да, для преодоления негативных последствий для регионов от вступления Российской Федерации в ВТО.

В методологии исследования стратегического развития экономики и финансов регионов объективно проявляются закономерности трансформационных процессов. В чем содержание самой трансформации? Трансформация (лат. *transformatio*) содержательно характеризуется как преобразование, превращение, изменение, связанное с энергией, движущими силами (трансформаторами)¹. С. В. Любимцева считает, что трансформация – это одна из форм движения, некоторая сторона движения системы во времени и в экономическом пространстве. Но необходимо еще ответить, отмечает автор, на вопросы о сроках, длительности, непрерывности этого процесса, качественных характеристиках и др.²

Конечно, категория «движение» более общая, чем трансформация. Однако в категории «движение» слишком много абстрактного и неопределенного³. Можно, например, говорить, о «броуновском движении», которое характеризуется беспорядочностью, *отсутствием закономерной направленности*. Вряд ли такое движение должно отвечать целям и задачам стратегической модернизации финансовой системы, необходимость которой определена руководством страны. В то же время, как представляется, трансформация предполагает переход от одного качественного состояния к другому, более высокой форме по каким-то параметрам, индикаторам или свойствам, например, *свойству инновационности и свойству социальной направленности*, если речь идет о региональной финансовой системе.

В отношении региональных финансов вопрос о трансформации должен быть переведен в плоскость раскрытия специфической природы транс-

¹ См.: Новейший словарь иностранных слов и выражений. – Мн.: Современный литератор, 2007. С. 810.

² См.: Любимцева С.В. Трансформация экономических систем. – М.: Экономист, 2003. С. 21.

³ Как правильно, на наш взгляд, замечает В. И. Кушлин в дискуссии о понятии «трансформация», «стремление к универсализации при описании законов развития чревато генерацией заблуждений. Вероятность таких исходов высока, если теоретизирования на тему экономических трансформаций начинают идти по пути логического анализа понятий или сопоставления явлений, похожих друг на друга по форме, но на самом деле, возможно, не однопорядковых». // Кушлин В. И. Траектории экономических трансформаций. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2004. С. 10.

формации этой системы, стержнем которой должна быть *модернизация, оптимизация* системы региональных финансов. Но следует считать обоснованным то, что вопросы о сроках, длительности, непрерывности, качественных характеристиках трансформации (движения) имеют при этом первостепенное значение.

Общую проблематику *трансформационного процесса* региональных финансов в послекризисном периоде предлагается выразить посредством следующей схемы (рис. 1).

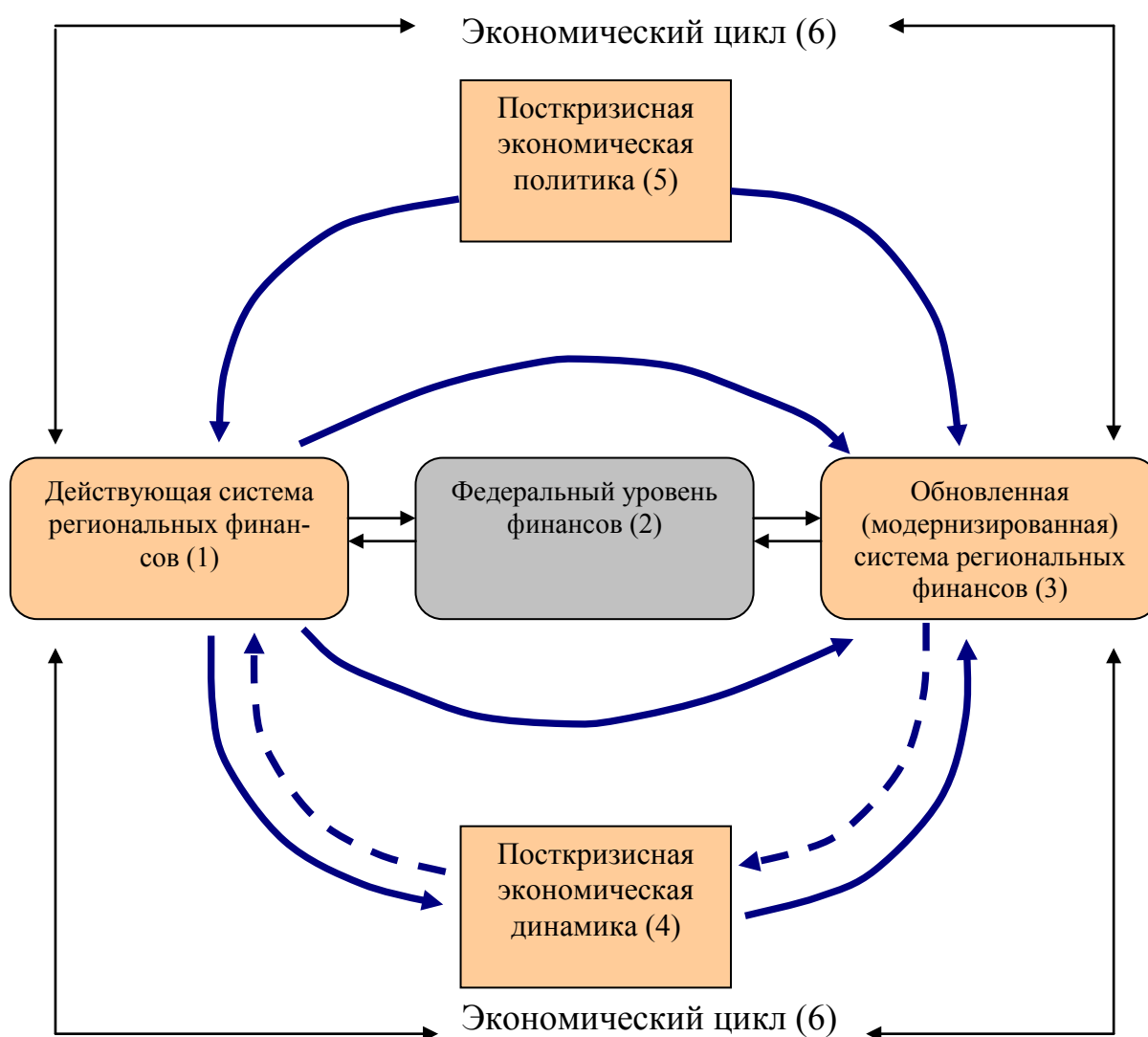


Рис. 1. Принципиальная схема трансформационного процесса системы региональных финансов

Трансформационный процесс региональных финансов объективно может происходить *не сам по себе*, а в *системе* взаимодействующих процессов, институтов и под воздействием *фактора времени* (длительности экономиче-

ского цикла). Трансформация региональных финансов *напрямую* определяется *федеральным уровнем финансов* (блок 2) и его институтами (Правительством РФ, Минфином РФ, Минэкономразвития РФ) и *происходит в экономических условиях*, экономической среде, которая формируется посткризисной макроэкономической динамикой (блок 4) и типом посткризисной экономической политики (блок 5)).

Модернизация, а еще более правильно, инновационное развитие финансов регионов в посткризисном развитии должны рассматриваться как необходимое содержание трансформационного процесса в его *перспективном* видении. Модернизацию системы, в том числе системы региональных финансов, не следует рассматривать только в аспекте «догоняющего» развития, как это считают некоторые ученые. «Модернизацию в широком смысле мы понимаем как искусственное приведение каких-либо систем (независимо от их природы – это могут быть системы знаний, социальные или технические системы и т.п.) в состояние, соответствующее принятым сегодня стандартам и представлениям о должном. Модернизация оказывается всегда и по принципу «догоняющей». С другой стороны, модернизация предполагает, что мы принимаем некие «стандарты современности», которые и позволяют квалифицировать интересующие нас системы либо как современные, либо как отсталые и требующие специальных усилий по их приведению к современному виду, т.е. модернизации»¹.

Является ли модернизация финансовой системы «догоняющей» или «инновационной», зависит от конкретного содержания процесса развития самой системы, её звеньев, их структуры и деятельности её регулирующих институтов.

В теоретическом и практическом аспектах существует проблема взаимосвязи трансформации и развития. В одном случае может иметь место совершенствование имеющихся финансовых связей и отношений, в другом –

¹ Альтернативы модернизации российской экономики. / Под ред. А. Бузгалина, А. Колганова, П. Шульце. – М.: Таурис, 1997. С. 203-204.

создание новых «этажей» финансовой системы, например, индикативной финансовой системы федерального округа¹.

Таким образом, модернизация и развитие финансовой системы регионов не должны противопоставляться, а рассматриваться в плане взаимодействия в едином многостадийном и *структурированном трансформационном* процессе.

Если модернизацию финансовой системы регионального уровня отрывать и лишать содержательного обновления, без её качественного преобразования, то существует реальная опасность нерешенности застарелых проблем регионов (недостаток финансовых ресурсов как для необходимого удовлетворения текущих потребностей, так и для развития инвестиционной функции региональных финансов; наличие «антиактивных» регионов-реципиентов; отсутствие прорывных инновационных финансовых технологий; кризисное состояние финансов предприятий; концентрация финансового потенциала в 2-5 центрах, финансовая «стерилизация» иных территорий и др.).

Если же модернизацию региональных финансов в *посткризисном цикле* сочетать с их развитием, то на первый план выступают проблемы «наполнения» и новой конфигурации региональных финансов реальным экономическим содержанием. Оно определяется степенью возрастания *финансового потенциала* регионов, эффективностью их финансов, региональной автономностью и способностью к *саморазвитию*, усовершенствованием модели *вертикального и горизонтального выравнивания*, ориентацией на инновационные и социальные критерии.

Перспективный прогнозный анализ, осуществленный Минфином РФ, показывает пессимистическую траекторию условий модернизации региональных финансов, вплоть до 2023 года, в связи с негативной динамикой потенциала доходов и расходов бюджетной системы страны (рис. 2).

Суммарные расходы бюджетной системы в долгосрочном сценарии

¹ См.: Исаев Э. Формирование индикативной финансовой системы макрорегиона. // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 10. С. 38-45.

Минфина России сокращаются с 34.3% ВВП в 2010 году до 31.9% ВВП в 2023 году из-за уменьшения доходов бюджетной системы. При этом происходит перераспределение расходов между уровнями бюджетной системы в

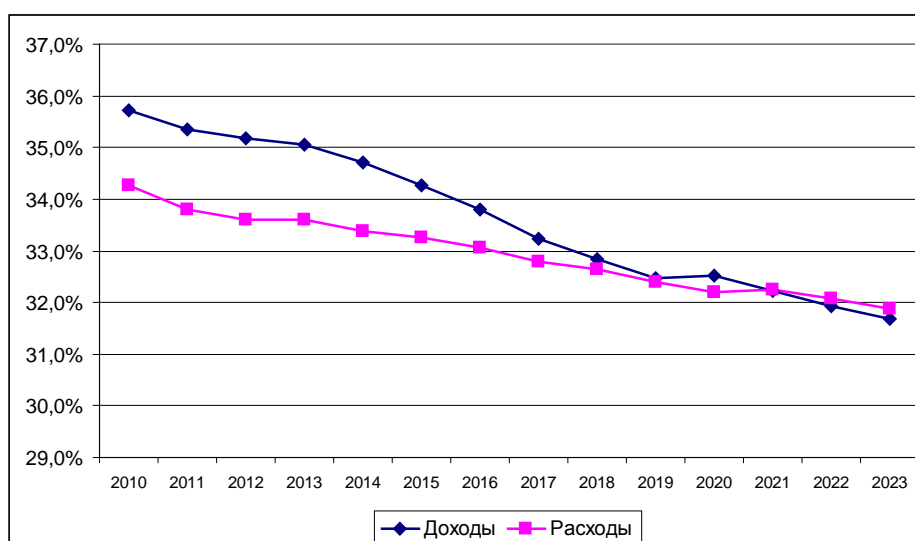


Рис. 2. Прогноз параметров расширенного бюджета, % ВВП¹

сторону региональных бюджетов и внебюджетных фондов, а доля федерального бюджета в расходах в этот период сокращается (табл. 2). Так, доля федерального бюджета в общих расходах сокращается с 51% в 2007 году до 47% в 2023 году (с учетом трансфертов из федерального бюджета).

Таблица 2 - Прогнозные расходы бюджетной системы (%ВВП)²

Расходы	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Расширенный	34,3	33,8	33,6	33,5	33,4	33,3	33,1	32,8	32,6	32,4	32,2	32,2	32,0	31,9
Консолидированный	28,8	28,2	28,0	27,9	27,8	27,5	27,3	27,0	26,9	26,6	25,9	26,1	25,8	25,7
Федеральный	17,7	17,0	16,9	16,9	16,8	16,7	16,4	16,3	16,0	15,8	15,4	15,4	15,3	15,1
Непроцентные расходы														
Расширенный	33,8	33,3	33,0	32,9	32,7	32,6	32,3	32,0	31,8	31,5	31,3	31,3	31,1	30,9
Консолидированный	28,3	27,6	27,4	27,3	27,1	26,8	26,6	26,2	26,0	25,7	25,1	25,2	24,8	24,7
Федеральный	17,2	16,6	16,4	16,4	16,3	16,2	15,9	15,7	15,5	15,2	14,8	14,9	14,7	14,5

Оставляя в стороне вопрос, насколько верен прогноз движения вниз параметров расширенного бюджета (консолидированный бюджет России плюс сумма государственных внебюджетных фондов), следует отметить два обстоятельства, имеющих отношение к проблеме стратегической ситуации в региональной бюджетной системе. Во-первых, отмеченное перераспреде-

¹ Бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 года. Проект. – М., 2008. С. 66.

² Там же.

ние расходов в пользу региональных бюджетов происходит при общем относительном падении их потенциала в пропорции к ВВП с 11.1% в 2010 г. до 10,2% в 2023 г.¹. Во-вторых, дискуссия сама траектория движения параметров бюджетной системы «вниз», поскольку её потенциал связан с движением ВВП. Бюджетная политика, в том числе политика формирования доходов, не является чем-то застывшим, поэтому она способна поддерживать постоянную пропорцию между централизацией ресурсов в бюджетной системе и движением валового внутреннего продукта.

Взятый курс на инновационную модель экономического роста (после преодоления экономического кризиса) потребует не только поддержания постоянной пропорции между потенциалом бюджетной системы и ВВП, а иной траектории, т.е. перехода к более высокому уровню централизации ресурсов ВВП в бюджетной системе до среднеевропейского, находящегося в диапазоне 50-55% ВВП. Бюджетное «окно» между 32% и 50% ВВП, которое при этом появится, следует рассматривать как «окно» возможностей и ресурсов инновационного роста, обеспечиваемого государством. При возвышающемся типе бюджетной траектории («инновационной траектории») ситуация в области федеральных и региональных финансов перемещается с пессимистического в направлении оптимистического типа трансформации, причем при любой конъюнктуре внешнего нефтегазового рынка.

Вместе с тем при любом характере движения макроэкономических параметров в целом в стране актуальной была и еще более усиливается проблема инициативной и эффективной деятельности самих субъектов региональной финансовой системы, их собственной заинтересованности и ответственности в росте финансового потенциала регионов. Возможности для этого имеются у всех субъектов федерации и у всех крупных регионов, в том числе и в Южном федеральном округе.

¹ Следует учесть, что проект «Бюджетная стратегия» не отражает развернувшегося с осени 2008 года финансового кризиса и, следовательно, не учитывает его влияния на последующую траекторию параметров бюджетной и в целом финансовой системы страны и ее регионального уровня.

Методы оценки эффективности налогового контроля

Важной проблемой, решаемой налоговыми органами, является задача формирования стратегии их работы в территориях по обеспечению налоговых поступлений в бюджетную систему страны. Учитывая, что деятельность по обеспечению поступлений налогов и сборов в бюджетную сферу является многофакторным процессом, решение проблемы повышения её качества и эффективности требует комплексной оценки функционирования налоговых органов. В связи с этим представляет интерес обобщение имеющихся методик оценки эффективности деятельности территориальных налоговых органов, обеспечивающих выход на единый интегральный параметр, свидетельствующий о реальных результатах их работы.

Вопрос сравнения эффективности деятельности налоговых органов, как одного из видов сложных систем, является важным и актуальным. Попытки создания методики сравнения комплексных многофакторных систем с выходом на единый показатель отражены в экономической литературе.

В наше время наиболее распространенной является методика оценки эффективности работы налоговых органов, использующая в качестве критерия сравнения суммы баллов, соответствующей ряду показателей¹. Наличие экспертной оценки «показатель–балл», дискретность, субъективизм в соответствии уровня показателя числу баллов приводят к определенному сомнению в адекватности итогового результата реальному положению дел. Кроме того, в той же работе приведена методика, в которой для оценки эффективности деятельности налоговых органов используется система показателей, рассчитываемых на основании данных о конкретных налогоплательщиках.

Рассмотрим, каким образом практически оценивается эффективность

¹ См.: Дадашев А.З., Лобанов А.В. Налоговое администрирование в Российской Федерации. - М.: Книжный мир, 2002.

налогового администрирования в Российской Федерации в целом и в конкретных регионах.

Одним из наиболее важных показателей, характеризующих эффективность работы налоговых органов, является сумма *доначисленных* платежей в расчёте на одну результативную выездную налоговую проверку.

ФНС России на постоянной основе осуществляет внутриведомственный контроль (внутренний аудит) организации работы по налоговому администрированию в субъектах внутриведомственного управления. За 2008 год, например, проведено более 50 внутриведомственных аудиторских проверок.

Общепринято, что эффективность государственного налогового администрирования измеряется отношением бюджетных ассигнований, выделяемых в федеральном бюджете на финансирование ФНС России, к сумме налогов и сборов, администрируемых указанной службой¹.

Рассчитанная таким методом эффективность заслуживает применения, тем более, что и в других странах этот показатель широко используется для подобной цели. Однако данный показатель не позволяет в полной мере оценить эффективность труда непосредственных работников. В связи с этим, рассматривая вопрос об оценке эффективности работы органов, осуществляющих налоговое администрирование, целесообразно, по нашему мнению, использовать, наряду с показателем окупаемости расходов, осуществлённых непосредственно на содержание работников управленческого уровня. К таким показателям следует отнести:

- сумму налоговых поступлений на 1 работника, замещающего государственную (муниципальную) должность или должность государственного (муниципального) служащего;

- на 1 работника, замещающего должность, не отнесённую к государственным должностям, и т. д. в соответствии с действующей классификацией должностей центрального аппарата и территориальных органов ФНС Рос-

¹ Специальными расчетами установлено, что на каждый рубль, собираемый налоговыми органами, государство расходует менее 1 копейки: 0,87 коп. в 2005 г.; 0,85 коп. в 2006 г.

сии, а также – сумму налоговых поступлений на 1 рубль оплаты их труда.

Темпы роста поступлений налоговых доходов, администрируемых ФНС России, в целом в анализируемые последние три года значительно выше (130,9%), чем темпы их роста в расчёте на 1 рубль расходов на содержание государственных органов (органов местного самоуправления) или 1 рубль оплаты труда их работников (101,2%-104,0%). Эта ситуация свидетельствует о том, что имеет место определённая диспропорция в фактически сложившихся темпах роста сравниваемых показателей и основной рост налоговых поступлений достигнут не в полной мере за счёт повышения эффективности функционирования налоговых органов.

Однако расчёты показывают, что темпы роста налоговых доходов на 1 руб. расходов и 1 руб. оплаты труда существенно отстают от общих темпов роста поступления налоговых доходов. В расчёте на 1 работника ФНС России в прошлом году поступило налоговых доходов почти на треть больше, чем в предыдущем. Это фактически соответствует приросту общей суммы налогов и сборов в консолидированный бюджет (30,9%). Однако, если сопоставить сумму поступлений за этот же период в расчёте на 1 руб. расходов и, соответственно, на 1 руб. фактической оплаты труда, то темпы роста будут значительно отличаться от темпов роста основного показателя (табл. 1).

Таблица 1 - Темпы роста налоговых поступлений и окупаемости расходов на налоговое администрирование, в %

№ п/п	Показатели	ФНС России	УФНС России по областям		
			Томской	Омской	Кемеровской
1.	Поступления налогов и сборов в консолидированный бюджет	130,9	165,2	138,9	110,8
2.	Поступило налогов и сборов в расчёте на 1 руб. расходов на содержание территориальных налоговых органов.	101,2	133,1	119,8	92,5
3.	Поступило налогов и сборов в расчёте на 1 руб. оплаты труда работников территориальных налоговых органов	103,9	141,8	119,6	98,0

Аналогичная картина наблюдается и по показателям УФНС России. Так, по УФНС России по Томской области прирост налоговых поступлений составил 65,2%, а поступления в расчёте на 1 руб. расходов на содержание

территориальных налоговых органов лишь на 33,1%, на 1 руб. оплаты труда, соответственно, – на 41,8%. По другим областям ситуация такая же. Причем в Кемеровской области имеет место даже снижение суммы поступлений налогов в расчёте на 1 руб. расходов и на 1 руб. оплаты труда (92,5 и 98,0%). Такое положение подтверждает вывод о целесообразности (наряду с сопоставлением уже применяемых на практике показателей эффективности налогового администрирования) использовать для большей объективности оценки управленческого труда показатели, характеризующие окупаемость фактически осуществлённых затрат на содержание территориальных органов и на оплату труда их работников, непосредственно осуществляющих налоговое администрирование.

При этом необходимо сравнивать темпы роста поступлений налогов и сборов в бюджетную систему с темпами роста этих поступлений в расчёте на 1 руб. расходов и на 1 руб. оплаты труда.

На основании отмеченного можно сделать вывод о том, что эффективность налогового администрирования следует оценивать не только путём сопоставления роста (снижения) абсолютных показателей, но и на основе сравнения темпов роста показателей, характеризующих непосредственно эффективность управления. К ним, в первую очередь, относится окупаемость расходов на содержание государственных органов (органов местного самоуправления) и поступление налоговых доходов на 1 руб. их фактической оплаты труда. В таком случае повысится объективность оценки труда работников, осуществляющих налоговое администрирование, что позволит, принимать более обоснованные управленческие решения с целью дальнейшего совершенствования развития налоговой системы Российской Федерации и органов налогового администрирования, как одного из наиболее важных её элементов.

В целях усиления и совершенствования внутриведомственного контроля ФНС проводится оценка качества материалов комплексных проверок её управлений по субъектам федерации, осуществляемых как специалистами

ФНС России, так и её межрегиональных инспекций по федеральным округам и управлений по субъектам федерации согласно методическим указаниям на данный счёт и на основании разработанных соответствующих критериев.

Нельзя не заметить, что контроль качества проверки проводится по итогам всех этапов проверки: планирования, проведения и реализации полученных материалов. Процедуры контроля по каждому этапу и по проверке в целом основаны на выборочном тестировании документов, созданных в процессе проверки. При осуществлении контроля производится оценка качества: организации проверки, письменной информации (акта проверки, справок по соответствующим направлениям проверки), выявленных нарушений, а также систематизация и анализ ошибок, выявленных в ходе контроля качества проверки.

Качество проверки оценивается по следующим основным критериям:

- соответствие выполненных процедур требованиям актов ФНС России, регулирующих проведение комплексных проверок;
- соответствие содержания акта проверки, справок проверки направлений деятельности налоговых органов требованиям нормативных актов;
- результативность проведенной проверки;
- корректность проведения проверки сотрудниками проверяющей группы.

Каждому критерию оценки присваивается соответствующий ему вес в процентах от максимального балла, которые установлены вышеназванными методическими указаниями. Выводы о качестве проверки делаются на основании итоговой суммы баллов.

Эффективность налогового администрирования можно рассматривать с точки зрения осуществления намеченных целей. Поэтому перейдём к вопросам оценки эффективности деятельности региональных УФНС и входящих в них инспекций.

Для оценки качества работы налоговой инспекции применяются разные количественные и качественные показатели. Источником информации

для их получения и расчетов является отчетность налоговых инспекций.

В отчетности основные количественные показатели приводятся в абсолютном выражении. Наибольший интерес на верхнем уровне управления налоговой системы проявляется к следующим показателям.

1. Сумма поступлений налогов и сборов в бюджетную систему России на контролируемой территории в целом и по видам бюджетов и государственных внебюджетных фондов.

2. Сумма, доначисленная инспекцией в ходе контрольной работы в целом и по видам бюджетов, ГВФ, категорий налогоплательщиков (юридические и физические лица), видам проверок (выездные и камеральные), характеру платежей (налоги, пеня, санкции).

3. Сумма, взысканная в бюджет по результатам контрольной работы.

4. Сумма недоимки и задолженности по налогам, пени и штрафам - всего и по видам бюджетов.

5. Количество налогоплательщиков, состоящих на учете, - всего и по отдельным категориям.

Качественные показатели деятельности налоговой инспекции рассчитываются по результатам её работы в относительном выражении. К ним относятся:

- выполнение установленных заданий по мобилизации средств в бюджетную систему России;

- темп роста поступлений в бюджет к уровню соответствующего периода прошлого года;

- соотношение суммы платежей, доначисленной в ходе контрольной работы, и суммы поступлений в бюджет за отчетный период - характеризует эффективность контрольной работы инспекции с учетом реальной налоговой базы;

- соотношение суммы платежей, фактически поступившей в бюджет в результате контрольной работы, и суммы поступлений в бюджет за отчетный

период – характеризует реальную эффективность контрольной работы инспекции с учетом реальной налоговой базы;

- процент взыскания доначисленных сумм. Рассчитывается как отношение суммы, поступившей в бюджет в результате контрольной работы налоговой инспекции, к доначисленной в ходе этой работы сумме. Характеризует реальную эффективность контрольной работы налоговых инспекций;

- количество выездных налоговых проверок за отчетный период на одного сотрудника налоговой инспекции - характеризует интенсивность работы инспекции на важнейшем направлении налогового контроля;

- удельный вес проверок, в ходе которых были выявлены нарушения налогового законодательства - показывает эффективность выбора объектов для проверки и качество их проведения;

- сумма доначислений, приходящаяся на одну налоговую проверку - позволяет анализировать эффективность контрольной работы в динамике и в сопоставлении с другими налоговыми инспекциями.

Опираясь на приведенную систему показателей, можно оценивать эффективность деятельности конкретной налоговой инспекции в сравнении с предыдущим отчетным периодом и с соответствующими периодами прошлых лет, т. е. в динамике.

При анализе работы инспекции в течение нескольких отчетных периодов целесообразно корректировать количественные показатели с учетом инфляции. Кроме того, нужно учитывать изменения в налоговом законодательстве, составе контролируемых налогоплательщиков и штатной численности инспекции.

Большое практическое значение имеет сопоставление результатов работы налоговых инспекций региона. Оно может проводиться за один отчетный период и в динамике - за несколько отчетных периодов. Ценность такого анализа заключается в том, что он позволяет определить тенденции, складывающиеся в контрольной работе каждой налоговой инспекции, и со-

поставить показатели эффективности их деятельности.

Количественные показатели работы налоговой инспекции определяются составом контролируемых ею налогоплательщиков, в частности, наличием крупных налогоплательщиков, их отраслевой принадлежностью. Качественные показатели работы инспекции в меньшей мере зависят от этого фактора, однако на них сильное влияние могут оказывать различия в нагрузке на одного налогового инспектора и в структуре плательщиков (прежде всего - в соотношении организаций и физических лиц, состоящих на учете).

Сравнение показателей работы налоговых инспекций дает возможность определить, какие из них достигли наилучших результатов по отдельным направлениям налогового контроля, однако не позволяет однозначно определить инспекцию, достигшую лучших результатов работы в целом. Для выявления таких «лидеров», по нашему мнению, следует использовать рейтинговый метод.

На начальном этапе при применении этого метода необходимо произвести выбор показателей для анализа. Это могут быть и количественные, и качественные показатели. Включение в расчет данных, характеризующих количество состоящих на учете организаций, приходящееся на одного налогового инспектора, дает возможность хотя бы частично учесть влияние нагрузки на результаты работы инспекций.

Затем производится расчет средних значений выбранных показателей по региону в целом и определяется отношение каждого показателя по инспекции к этому среднему значению. В результате определяются коэффициенты (баллы) по каждому показателю конкретной инспекции. Путем суммирования значений всех коэффициентов по конкретной инспекции рассчитывается общий коэффициент для каждой инспекции. Исходя из соотношения общих коэффициентов, выявляются инспекции, достигшие наилучших результатов в отчетный период.

Рейтинговый метод дает возможность достаточно объективно сопоставить и оценить основные результаты работы инспекций. Однако этот метод

не позволяет в полной мере учесть влияние на результаты работы инспекции таких объективных факторов, как состав и структура налогоплательщиков и общая нагрузка на одного налогового инспектора.

Нагрузка на налоговую инспекцию зависит от количества и состава контролируемых ею налогоплательщиков. Количество налогоплательщиков является здесь определяющим фактором. Состав плательщиков - фактор вторичный, но способный серьезно скорректировать расчеты сделанные на основе только количества плательщиков. Как правило, на территории региона нет инспекций с одинаковым составом и структурой налогоплательщиков. Соответственно для сравнения нагрузки следует рассчитать показатель условной нагрузки на инспекцию.

Со всеми категориями налогоплательщиков инспекция ведет постоянную и (или) периодическую работу. Однако затраты рабочего времени на работу с одним налогоплательщиком каждой категории отличаются существенно. Поэтому просто суммировать количество плательщиков каждой категории и таким образом определять нагрузку на налоговую инспекцию нельзя, поскольку один и тот же налогоплательщик может быть учтен в двух или нескольких категориях. Поэтому для расчета нагрузки на районную налоговую инспекцию целесообразно использовать показатель «условный налогоплательщик». Для приведения количества плательщиков определенной категории к количеству условных налогоплательщиков следует пользоваться коэффициентами пересчета. В основе этих коэффициентов должны лежать средние затраты рабочего времени инспекции на работу с одним налогоплательщиком данной категории.

В настоящее время отсутствуют нормативы затрат рабочего времени на работу с каждым налогоплательщиком. Поэтому, на наш взгляд, можно использовать коэффициенты, установленные путем выборочных обследований (либо методом экспертной оценки затрат рабочего времени) при работе с плательщиками каждой категории.

Приведенные подходы к оценке деятельности налоговых служб тради-

ционно применяются в ходе проверок, проводимых вышестоящим органом, и касаются в основном их контрольной деятельности. Их недостаток - отсутствие показателей бюджетных затрат, которые связаны с налоговым администрированием и учитываются в денежном или трудовом выражении.

Анализ показателей в принципе позволяет оценить, насколько эффективно используются выделенные средства и какую отдачу получает государство. В свою очередь, анализ затрат по направлениям контрольной работы даёт возможность оценить и сопоставить эффективность каждого метода и направления и соответственно учесть результаты сравнительной оценки при определении путей повышения качества контрольной деятельности и развития налоговой системы.

Конечно, в налоговых инспекциях ведется бухгалтерский учет средств, выделенных на финансовое обеспечение их деятельности. Это позволяет определить сумму средств, израсходованных на содержание инспекции в целом и по статьям бюджетной классификации. Используя данные аналитического учета, определяются затраты средств по основным налогам и направлениям налогового контроля. Однако до наших дней методика таких расчетов отсутствует, что не позволяет использовать показатели финансовых затрат в анализе эффективности работы налоговых инспекций.

В настоящий период применяются различные методики оценки деятельности территориальных налоговых инспекций. Наиболее распространенной является методика, предложенная О. А. Мироновой и Ф. Ф. Ханафеевым¹. Она включает шесть этапов:

I - анализ и оценка показателей эффективности контрольной работы;

II - анализ и оценка показателей организации и проведения камеральных налоговых проверок;

III - анализ и оценка показателей организации и проведения выездных налоговых проверок;

¹ См.: Налоговое администрирование: учеб. пособие для студентов, обучающихся по специальности 351200 «Налоги и налогообложение». / О. А. Миронова, Ф. Ф. Ханафеев. – М.: Изд-во Омега-Л, 2005.

IV - анализ и оценка работы с организациями и индивидуальными предпринимателями, не представляющими в налоговые органы налоговую отчетность или представляющими «нулевую» отчетность;

V - анализ и оценка контрольной работы по соблюдению законодательства о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением;

VI - комплексная оценка деятельности УФНС и подведомственных ему инспекций.

На каждом из этапов предусмотрено последовательное изучение показателей деятельности.

На этапе I для оценки показателей эффективности контрольной работы выполняются:

- анализ динамики сумм дополнительно начисленных налогов и сборов в консолидированный бюджет по результатам выездных и камеральных проверок по сравнению с соответствующим периодом прошлого года (без учета сумм пеней по текущей задолженности);

- анализ динамики сумм дополнительно взысканных платежей по результатам контрольной работы по сравнению с соответствующим периодом прошлого года;

- анализ сумм дополнительно взысканных платежей по результатам контрольной работы в расчете на одного сотрудника УФНС (ИФНС);

- анализ динамики сумм неправомерно предъявленного к возмещению НДС из федерального бюджета по операциям от экспорта, выявленных по результатам проверок, по сравнению с соответствующим периодом прошлого года.

По результатам анализа после обработки данных проводится оценка эффективности контрольной работы. Источниками информации служат формы налоговой отчетности, на базе которых определяются показатели.

II этап методики оценки показателей организации и проведения камеральных проверок включает последовательное выполнение:

- анализа динамики сумм дополнительно взысканных платежей по камеральным проверкам (без учета сумм пеней по текущей задолженности) по сравнению с соответствующим периодом прошлого года;

- анализа удельного веса дополнительно взысканных платежей по камеральным проверкам (без учета сумм пеней по текущей задолженности) в общей сумме дополнительно взысканных платежей по выездным и камеральным проверкам (без учета сумм пеней по текущей задолженности);

- анализа удельного веса камеральных проверок, в процессе которых использованы дополнительные документы, объяснения и сведения, в их общем количестве;

- обобщение результатов анализа (проведенного по трем показателям).

III этап (оценка показателей организации и проведения выездных проверок) предусматривает последовательное проведение:

- анализа удельного веса результативных выездных проверок (отношение количества выездных проверок организаций, выявивших нарушения, к их общему количеству);

- анализа динамики сумм дополнительно взысканных платежей по результатам выездных проверок (в расчете на одну проверку) по сравнению с соответствующим периодом прошлого года;

- анализа удельного веса дополнительно начисленных сумм по результатам выездных проверок, уменьшенных по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов, в общей сумме доначисленных платежей;

- анализа удельного веса возвращенных налогоплательщикам по решениям судебных и вышестоящих налоговых органов, излишне взысканных по результатам выездных проверок сумм налогов (сборов) и пеней в общей сумме взысканных платежей;

- анализа процентного отношения количества выездных проверок обособленных подразделений организаций, находящихся на территории другого субъекта федерации, к общему количеству выездных проверок организаций;

- анализа процентного отношения количества встречных проверок, проведенных по запросам управлений ФНС России других регионов, к общему количеству выездных проверок организаций;

- анализа удельного веса выездных проверок организаций и физических лиц, в процессе которых проведены инвентаризация имущества, обследование производственных, складских, торговых и иных помещений и территорий, привлечение экспертов, допросы свидетелей, привлечение специалистов, встречные проверки, в общем количестве выездных проверок;

- анализа удельного веса количества совместных с органами МВД России проверок в общем количестве налоговых проверок организаций;

- определение обобщенного показателя оценки проведения выездных проверок.

IV этап (оценка работы с организациями, не представляющими в налоговые органы отчетность или представляющими «нулевую» отчетность) предусматривает выполнение:

- анализа динамики количества организаций, не представляющих отчетность или представляющих «нулевую» отчетность, на конец отчетного периода по сравнению с началом года;

- анализа динамики количества индивидуальных предпринимателей, не представляющих отчетность или представляющих «нулевую» отчетность, на конец отчетного периода по сравнению с началом года;

- обобщение показателей для оценки работы УФНС с организациями, не представляющими отчетность.

V этап (оценка контрольной работы по соблюдению законодательства о применении ККМ при осуществлении денежных расчетов с населением) предполагает проведение:

- анализа динамики количества проверок организаций и индивидуальных предпринимателей на предмет соблюдения законодательства о применении ККМ при осуществлении денежных расчетов с населением по сравнению с соответствующим периодом прошлого года;

- анализа динамики сумм взысканных штрафных санкций по результатам проверок на предмет соблюдения законодательства о применении ККМ при осуществлении денежных расчетов с населением, по сравнению с соответствующим периодом прошлого года;

- расчет обобщающего оценочного показателя.

Показатели работы налоговых органов оцениваются в баллах в зависимости от её значимости.

Для комплексной сравнительной оценки эффективности контрольной деятельности управлений ФНС России по субъектам федерации Министерством рекомендованы также коэффициенты корректировки, которые классифицируют (ранжируют) отдельно взятый показатель контрольной работы каждого управления ФНС России по субъекту федерации по рейтингу:

$$K_{k1} = (P_{уфнс} - P_{min}) / (P_{max} - P_{min}), K_{k2} = (P_{min} - P_{умнс}) / (P_{max} - P_{min}),$$

где $P_{уфнс}$ - соответствующий показатель контрольной работы управления ФНС России по субъекту федерации; P_{max} - соответствующий максимальный показатель контрольной работы управления ФНС России по субъекту федерации из общих показателей по министерству; P_{min} - соответствующий минимальный показатель контрольной работы управления ФНС России по субъекту федерации из общих показателей по министерству.

При использовании коэффициента корректировки K_{k1} показатель контрольной работы управления ФНС России по субъекту федерации упорядочивается (ранжируется) в порядке убывания рейтинговой оценки, а по коэффициенту корректировки K_{k2} - в порядке ее возрастания.

Итоговая рейтинговая оценка контрольной работы каждого отдельного управления ФНС России по субъекту федерации осуществляется при суммировании всех показателей, приведенных выше. Общее количество баллов по перечисленным показателям выводится путем суммирования. При этом максимальное количество баллов равно 51, минимальное - (-4).

Приведенная методика позволяет комплексно и объективно оценивать деятельность инспекций и управлений ФНС России.

III. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ

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

О формировании расходов бюджета муниципального образования

В условиях кризиса ключевую роль должна играть бюджетная политика. Федеральный бюджет на 2009 год имеет ярко выраженный антикризисный характер. В условиях падения прогнозируемых доходов бюджета более, чем на четверть, по сравнению с 2008 годом, планируемые расходы сохраняются на уровне не ниже расходов прошлого года, что само по себе является важнейшей антикризисной мерой. При этом решения о сокращении значительного объема текущих расходов, носящих необязательный характер, дают возможность реализации дополнительных антикризисных мер, а также реализации в полном объеме тех обязательств бюджета, которые позволяют обеспечить стабильность экономики и развитие социальной сферы¹.

Расходы бюджета – это экономические отношения, возникающие в связи с распределением фонда денежных средств местного сообщества и его использованием по отраслевому, целевому и территориальному назначению. В расходах бюджета находят свое отражение две стороны единого распределительного процесса: расщепление бюджетного фонда на составные части и формирование денежных фондов целевого назначения у организаций и учреждений материального производства и непромышленной сферы, получающих бюджетные ассигнования.

Из общих расходов бюджетов всех уровней на местные бюджеты приходится: 42% всех расходов на социальную сферу, 57% - на здравоохранение

¹ Увеличение государственных расходов, несмотря на сокращение доходов, будет обеспечено за счет средств, накопленных в Резервном фонде в период высоких цен на нефть. В 2009 году из Резервного фонда на расходы будет направлено примерно 2751,5 млрд. руб. Даже в случае, если усиление кризиса приведет к дальнейшему снижению цен на товары российского экспорта, использование Резервного фонда гарантирует полное и безусловное исполнение увеличенных расходных обязательств федерального бюджета.

и физкультуру, 42% - на культуру и искусство, 66% - на жилищно-коммунальное хозяйство, 67% - на образование (среднее образование на 95% финансируется из местного бюджета).

Следовательно, важнейшие базовые направления реализации государственной политики финансируются не из федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации, а из местных бюджетов. Поэтому создать эффективную и работоспособную систему финансирования на уровне местного самоуправления важно не только для отдельного города или района, а для государства в целом.

Анализ расходов местных бюджетов, например, Республики Башкортостан показывает следующее.

1. Её муниципальные бюджеты исполняются с большими отклонениями от запланированных сумм. Так, за рассматриваемый период на покрытие прочих расходов неоднократно было направлено средств почти в 3 раза больше, чем предусматривалось. В то же время недофинансировались такие расходы как правоохранительная деятельность, сельское хозяйство, культура. Это свидетельствует о том, что бюджет или был составлен некачественно, или в процессе его исполнения допускалась большая вольность в маневрировании утвержденными бюджетными назначениями.

2. Динамика фактических бюджетных расходов по объектам финансирования далеко не всегда согласовывалась с динамикой изменения плановых назначений этих расходов: они выше или заметно ниже запланированных уровней.

3. Динамика расходов муниципальных бюджетов свидетельствует о неуклонном уменьшении фактических бюджетных расходов.

Это свидетельствует о том, что возможности муниципальных бюджетов незначительны и что выводы о необходимости принятия мер по увеличению доходной части местных бюджетов остаются крайне важными.

Вмешательство местных органов власти в экономическую жизнь территорий приобрело качественно новые черты. Развитие муниципальной соб-

ственности и соответствующих предприятий создало новую основу для непосредственного вовлечения местных органов власти в процесс регионального воспроизводства.

Капиталовложения из местных бюджетов выступают важным фактором воспроизводства, источником обновления и расширения основного капитала, средством стимулирования его накопления. За счет бюджетных средств местная власть развивает новые, прогрессивные отрасли, которые способствуют осуществлению коренных структурных изменений в экономике, но создание которых требует огромных первоначальных затрат, длительного освоения и экспериментирования, что нередко делает их развитие невыгодным, а в ряде случаев просто невозможным для частного капитала.

Участие местной власти в создании и модернизации инфраструктуры отраслей и объектов, имеющих высокую капиталоемкость и малую рентабельность, делает невыгодным их развитие на базе частной собственности и частного капитала. Поэтому развитие региональной инфраструктуры за счет финансирования из местных бюджетов преследует задачу - снизить у местных предприятий издержки производства и обращения, что является наиболее эффективным фактором роста прибыли.

Наряду с рассмотренными расходами местного бюджета, носящими в значительной мере общий характер, каждый регион имеет свои виды ассигнований на экономические цели, зависящие от конкретных условий и задач, ставившихся местными органами власти. Например, из бюджета оказывается помощь мелким и средним предпринимателям в форме бюджетных кредитов. Они предоставляются из местных бюджетов государственным, муниципальным предприятиям, частному сектору на инвестиционные цели.

Бюджетные кредиты имеют долгосрочный характер и предоставляются на более льготных условиях, чем банковский.

С 1994 г. в районах (городах) созданы фонды поддержки предпринимательства и развития конкуренции. Одним из источников таких фондов являются муниципальные бюджеты. Однако при этом надо иметь в виду: если

главное место в данных фондах будут занимать добровольные поступления российских, иностранных и международных общественных организаций, компаний, банков, других юридических лиц и граждан, иных внебюджетных источников, то деятельность таких фондов можно признать целесообразной. Если же бюджетные средства окажутся главным источником формирования таких фондов, то это будет означать, что появился еще один потребитель бюджетных средств, которому надо платить заработную плату и покрывать хозяйственные расходы.

В разных регионах страны возрастает внимание местной власти к экологическим проблемам, охране и воспроизводству природных ресурсов. Хотя определенные затраты в этой области несут компании, трансформирующие их затем в цену продукции, значительная доля расходов по охране окружающей среды финансируется местными органами власти из местных бюджетов и целевых экологических внебюджетных фондов. К тому же ведомственное финансирование охраны окружающей среды зачастую недостаточно эффективно, поскольку мероприятия не всегда скоординированы, средства распыляются, а внебюджетное финансирование из специальных экологических фондов крайне недостаточно. В этих условиях возрастает роль бюджетного финансирования, в том числе за счет местных бюджетов.

Одной из актуальных проблем является улучшение благоустройства городов и сел. Необходимо ликвидировать монополии действующих в городах служб. Было бы целесообразно разбить городские территории на участки и сдавать подряды на их обслуживание на конкурсной основе между городскими специализированными организациями по благоустройству, жэковскими организациями, кооперативами. Конкурсность и состязательность между ними будут содействовать не только экономии средств, но и повысят качество работ по городскому благоустройству.

Не следует игнорировать и тот факт, что с развитием урбанизации повышаются потребности жителей малых городов, поселков и сельских поселений, где все в больших масштабах развиваются коммунальное хозяйство,

торговля и другие сферы общественного бытия.

В последние годы появился новый вид расходов из местных бюджетов. Это расходы на внешнеэкономическую и внешнеполитическую деятельность. Открытость экономики позволяет войти местным территориям в международную систему разделения труда.

При всем желании местные органы власти не могут сегодня обеспечить сколько-нибудь нормальный уровень расходов ввиду недостаточности бюджетов этого уровня. Пока вопрос о приоритетности направлений расходов фактически не стоит, поскольку расходы осуществляются на столь минимальном уровне, ниже которого уже быть не могут. Поэтому перед различными уровнями государственной власти стоит как бы двуединая задача. С одной стороны, надо обеспечить финансирование затрат на уровне обоснованных социальных нормативов, с другой - найти для этого необходимые средства. Последнее можно сделать лишь на основе более обоснованного распределения финансовых ресурсов между федеральным уровнем, уровнем субъектов Российской Федерации и местным самоуправлением.

Основу расчета расходов муниципальных бюджетов в Республике Башкортостан составляют результаты инвентаризации бюджетной части учреждений районов и городов и принцип адресности в использовании финансовых ресурсов. Объем бюджетных расходов местных бюджетов исчисляется как сумма нормативных расходов по следующим отраслям: жилищно-коммунальное хозяйство; сельское хозяйство; охрана окружающей среды; образование; культура и искусство; средства массовой информации; здравоохранение и физическая культура; социальное обеспечение; транспорт; правоохранительная деятельность; управление.

Уровень вертикали власти, на котором или за счет бюджета которого должно осуществляться финансирование соответствующего полномочия, не всегда совпадает с уровнем, где непосредственно происходит его реализация. Это, в частности, относится к государственным социальным выплатам. Например, детских пособий. Частичная компенсация по ним территориаль-

ным бюджетам производится из федерального бюджета, а непосредственное финансирование из региональных или даже местных бюджетов.

Во многих регионах большие надежды возлагают на принятие федеральных законов о государственных минимальных социальных стандартах, что будто бы разрешит все проблемы для объективного подхода к межбюджетным отношениям. Но при этом не делается различия между понятием “государственные минимальные социальные стандарты” и такими понятиями как “минимальные социальные нормы”, “минимально необходимые нормы расходов”. Государственные минимальные социальные стандарты - это регламентируемые государством качественные и количественные характеристики важнейших социальных потребностей человека на минимально необходимом уровне, доступность которых гарантируется государством бесплатностью или доступностью платы за счёт средств бюджетов, внебюджетных фондов, страховых фондов и иных средств. Такие стандарты отвечают на вопросы: какие именно услуги и блага, какого качества и в какой мере должны предоставляться бесплатно или за доступную плату на территории страны всем или соответствующим категориям граждан? Их можно назвать стандартами, прежде всего, качества обслуживания. Что касается минимальных социальных норм, то это единые или групповые удельные показатели необходимой обеспеченности важнейшими социальными услугами и благами в натуральном выражении по их видам на соответствующую единицу или соответствующее количество единиц¹. Их можно рассматривать как один из элементов, составную часть указанных стандартов, но ставить знак равенства между двумя этими понятиями нельзя. Соответственно минимально необходимые нормы расходов - денежное выражение указанных социальных норм. Причём, такие нормы в отличие от упомянутых выше стандартов и социальных норм в рыночной экономике имеют большую дифференциацию в разрезе регионов и даже по муниципальным образованиям. Кроме того, они

¹ На одного жителя, на 1000 жителей, на 10000 жителей, на одного ребенка в детских дошкольных учреждениях, на одного учащегося, на один какой-то день в больничных учреждениях и т.д.

не обладают такой же стабильностью. Поэтому ориентация на систему неких норм финансирования может иметь лишь селективное значение. Наиболее успешно нормы расходов могут применяться при распределении средств бюджетов по бюджетополучателям.

Еще один аспект структурного несоответствия - различный характер доходов муниципальных бюджетов и их расходов, среди которых нужно выделить текущие расходы и расходы, связанные с развитием. Доля последних быстро возрастает. Расходы, связанные с развитием, также, как и текущие расходы, финансируются в основном за счет текущих доходов - налоговых поступлений и трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Очевидно, переход муниципальных образований на траекторию развития требует поиска принципиально иных источников финансирования. 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. Такой подход представляется справедливым: поскольку создаваемые в рамках инвестиционных проектов объекты муниципальной инфраструктуры функционируют в течение десятков лет, то использование займов дает возможность не только в короткие сроки обеспечить финансирование проектов, но и равномерно распределить бремя расходов между всеми поколениями жителей, пользующихся созданной инфраструктурой.

Вместе с тем во многих муниципальных образованиях за счет заимствований и доходов от приватизации муниципальной собственности финансируются текущие расходы.

Для создания условий для нормальной работы системы муниципальных финансов следует пересмотреть подходы к формированию и исполнению местных бюджетов. Во-первых, необходимо обеспечить четкое разделение муниципальных расходов на связанные с перспективным развитием и текущие расходы. Во-вторых, каждой категории расходов должны соответ-

ствовать достаточные доходы. В-третьих, учитывая многолетний характер муниципальных инвестиционных расходов, в рамках бюджетного процесса нужно задействовать механизм, обеспечивающий долгосрочное планирование развития муниципального образования и муниципальных финансов. Такое планирование должно охватывать не только постановку и обоснование целей, но и анализ возможностей осуществления капитальных затрат, направленных на создание объектов инфраструктуры и операционных затрат, связанных с их функционированием. Кроме того, нужно обеспечить устойчивое финансирование инвестиционных расходов, не допуская использования финансовых ресурсов, предназначенных для инвестиций, на цели финансирования текущих расходов. Подходы к решению этих задач должны максимально соответствовать действующим инструментам и механизмам, заложенным в Бюджетном кодексе РФ, предусматривающем формирование в муниципальном образовании текущего бюджета и бюджета развития.

Сегодня за счет, как правило, достаточно субъективного делегирования “вниз” тех или иных расходных полномочий региональные власти могут без труда переводить муниципальные образования из одной финансово-экономической группы (бюджетно-обеспеченные) в другую (дотационные). Другими словами, фактически сохраняется прямое подчинение местных бюджетов вышестоящим.

Наибольшие трудности при использовании бюджетных инструментов управления социально-экономическим развитием муниципального образования в пределах региона связаны с распределением средств финансовой помощи местным органам самоуправления, имеющихся у каждого субъекта федерации. Основная причина этих трудностей - большое число показателей, характеризующих социально-экономическое развитие муниципального образования, а также отсутствие научно-обоснованной методики их анализа и обобщения в целях оптимизации процессов перераспределения финансово-бюджетных ресурсов.

Согласно Федеральному закону “О финансовых основах местного са-

моуправления в Российской Федерации”¹, в указанных целях необходимо использовать формулу, в которой бы учитывались численность населения данного муниципального образования, доля детей дошкольного и школьного возрастов, пенсионеров, площадь территории, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами и другие факторы, устанавливаемые самими субъектами федерации. Опыт показывает, что при определении пропорций распределения финансовой помощи муниципальным образованием нужно учитывать также и наличие производственного потенциала, дорог, средств связи, объектов социальной инфраструктуры.

Однако проблемы распределения средств финансовой помощи состоят не только в несовершенстве используемых формул, сколько в отсутствии методики оценки социально-экономического потенциала районов и городов и возможностей эффективного управления территориями, а также комплекса взаимосвязанных программ социально-экономического развития как регионов, так и каждого муниципального образования. В перспективе, видимо, следует не уточнять формулы, а вообще отказаться во внутрирегиональных межбюджетных отношениях от распределения средств преимущественно через финансовую помощь муниципальным образованиям.

Например, в Рязанской области через целевые программы распределяется почти 95% средств, направляемых из областного уровня на местный, в Республике Башкортостан в 2008 году планировалось распределить лишь 1,2% средств республиканского бюджета на целевые программы. Основной упор в бюджетной политике нужно сделать на более четкое разделение налоговых поступлений в соответствии с социальными стандартами для населения и приоритетное финансирование региональных и муниципальных целевых программ, исходя из прогнозов развития субъектов федерации и отдельных муниципальных образований.

¹ С изменениями от 9 июля 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 29 июня, 28 декабря 2004 г. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ настоящий Федеральный закон утратил силу с 1 января 2006 г., а в период со дня официального опубликования названного закона и до его вступления в силу он применялся в части, не противоречащей положениям главы 12 указанного Федерального закона.

Требует своего решения и вопрос об оптимизации расходов местных бюджетов. Сохраняющиеся здесь трудности вызваны несовершенством разграничения полномочий органов власти и управления разных уровней и соответственно “расходных полномочий” их бюджетов с учетом уровня и особенностей социально-экономического развития территорий, включая природно-климатический фактор. Взаимоотношения “субъект Федерации - муниципальные образования” должны основываться на единых принципах финансово-бюджетного управления. При этом система межбюджетных отношений внутри региона строится не только на реализации выравнивающей функции с помощью предоставления муниципальным образованиям финансовой помощи, но на “стимулирующих” началах.

Таким образом, главная цель управления территориями посредством методов финансово-бюджетной политики - не выравнивание уровней их развития, а создание равных возможностей для их роста на основе дифференцированного подхода к отдельным муниципальным образованиям или их группам (с учетом степени их экономической “зрелости”, бюджетной обеспеченности, общей социальной и экономической ситуации ресурсной обеспеченности, производственной специализации и т.д.). Такой подход позволит более рационально распределять ограниченные бюджетные ресурсы, обеспечивать целевое и контролируемое использование средств.

Распределение бюджетных средств должно производиться в соответствии с программами и прогнозами социально-экономического развития территорий, опирающимися на целостную региональную концепцию социально-экономического развития, управления и внутрирегиональных межбюджетных отношений. Подготовка такой концепции позволит осуществить разработку и реализацию комплексной среднесрочной программы стабилизации социально-экономической ситуации в субъекте федерации.

Кроме оптимального распределения расходных полномочий, немаловажное значение имеет механизм исполнения муниципального бюджета. В последние годы Россия перешла на казначейскую систему исполнения му-

ниципальных бюджетов, которая обладает рядом преимуществ. Практика создания и функционирования муниципальных казначейств в стране охватывает различные по социально-экономическим параметрам муниципальные образования.

Основные задачи муниципальных казначейств таковы:

- централизация информации о платежах (а также кредиторской и дебиторской задолженности) каждого бюджетополучателя на любой момент времени, непосредственно при проведении каждого платежа каждым бюджетополучателем;

- централизация бюджетных средств в рамках всей бюджетной сферы города независимо от их местонахождения. “Централизованный” остаток бюджета муниципального образования должен изменяться только перечислениями “за бюджет” - расчетами бюджетополучателей за поставленные им товары (услуги), но никак не перераспределением средств между бюджетополучателями и распорядителями кредитов. Муниципальное казначейство, при этом, должно иметь полную информацию о централизованном остатке;

- оптимизация процесса взаиморасчетов, переведя их насколько это возможно, в денежную форму; снижения объема просроченной кредиторской и дебиторской задолженности;

- обеспечение выявления нецелевого расходования средств на этапе акцепта проводки платежного поручения бюджетного получателя;

- распространение технологий казначейского контроля и сбора информации с бюджетных счетов учреждений - бюджетополучателей на расчетные счета муниципальных предприятий, муниципальных внебюджетных фондов ЖКХ.

Цель создания муниципального казначейства - организация качественного и оперативного контроля использования бюджетных средств, повышения прозрачности бюджета.

Для дальнейшего развития муниципальных казначейств необходимо во-первых, поставить под контроль процессы документооборота, чтобы вся

договорная кампания бюджета проходила с соблюдением всех формальностей (санкционированием производимых расходов, подписями, регистрацией и т.д.), и каждый договор был доступен в пределах компетенции исполнителям - участникам бюджетных процессов. Это требует автоматизации документооборота, организации его движения по компьютерной сети финансового управления. Во-вторых, организовать доступ к бухгалтериям бюджетополучателей для того, чтобы получить возможность проводить независимый и оперативный анализ финансового состояния бюджетных организаций.

А еще можно поставить задачу "добывания данных", которых нет в своем архиве. Реализацию такого процесса мы называем этапом построения "активного" казначейства.

С помощью "пассивного" казначейства можно наладить действенный контроль целевого расходования бюджетных средств, но нельзя проанализировать эффективность расходов и построить прогнозы.

Как мы уже отметили, казначейство - это система учета и контроля. Для реализации эффективного управления необходимо уделить внимание остальным системам: планирования, принятия решения и анализа. Непременным условием является обеспечение единства информационной базы, используемых методик и регламента, программы технического комплекса.

Чтобы реально заинтересовать субъекты федерации в самостоятельном осуществлении затрат долговременного характера, необходимо сформировать стабильную доходную базу из бюджетов, устранить нерациональные межбюджетные отношения, широко задействовать специфические рычаги воздействия на воспроизводство основных фондов.

Если в регионах не наблюдается устойчивых мотиваций к обновлению основного капитала, то любые попытки их усиления окажутся малоэффективными. Напротив, если инвестиционные намерения производителей становятся очевидными, о чем свидетельствует проводимая ими политика накопления, динамика выпуска акции и т. п., то именно региональные органы власти должны первыми отреагировать на происходящие изменения и

оказать посильную помощь соответствующим предприятиям из бюджетов субъектов федерации. Целесообразно, например, временно освобождать предприятия от налогов в местный бюджет, если после инвестирования создаются новые рабочие места. Кроме того, часть прибыли, полученную предприятием в результате комплексного обновления производственных фондов, использования ресурсосберегающих технологий, применения вторичных ресурсов и т. п., имеет смысл временно оставлять в его распоряжении. Наряду с использованием налоговых методов могут практиковаться залог части имущества, находящегося в собственности субъекта федерации и муниципального образования, для страхования инвестиционных рисков, выпуск облигаций региональных и муниципальных займов, стимулирование создания коммерческих банков и формирования их ассоциаций для реализации локальных инвестиционных проектов.

В зависимости от рыночной реакции регионов рекомендуется использование одного из двух вариантов накопления собственных средств предприятий на капиталовложения. Первый предполагает аккумуляцию всех средств предприятий, предназначенных на инвестиции, на специальных инвестиционных счетах в банках, их накопление и хранение с выплатой процентов, освобождение от всех видов налогов и применение мер жесткого экономического контроля за использованием строго по назначению. Второй вариант ориентирован на более активное использование рыночных инструментов регулирования инвестиционных мотиваций производителей, имеющих сравнительно достаточные средства на инвестиции. Мы считаем целесообразным отказаться от освобождения всей реинвестируемой прибыли от налогов в бюджет и ввести систему рычагов воздействия, стимулирующих отдельные виды инвестиционной деятельности, прежде всего в реальном секторе экономики. К ним относятся:

- льготы по налогам на прибыль только для вновь созданных или пере-
профилированных предприятий в реальном секторе экономики (на срок от
двух до трех лет с момента полного освоения введенных производственных

мощностей). В зависимости от степени их ориентации на удовлетворение общегосударственных или региональных нужд, определяемой исходя из структуры производимой продукции, необходимо предусматривать пропорциональное уменьшение платежей в федеральный бюджет и бюджет соответствующего субъекта федерации;

- льготное налогообложение прибыли, полученной в результате завершения сооружения и ввода на полную мощность объектов незавершенного строительства, приобретенных у других предприятий и способствующих преодолению кризисных явлений в экономике региона. В этом случае правильно было бы освобождение предприятия от платежей из прибыли в бюджет на срок нормативной окупаемости вложенных средств (для капиталоемких проектов) или отменять их в первые два года функционирования подобных предприятий (быстро окупаемые проекты);

- содействие предприятиям, успешно реализующим программы по техническому перевооружению производства, в погашении кредитов иностранных банков (до 50% задолженности). В зависимости от значимости проводимых мероприятий для решения социально-экономических проблем федерального или регионального уровней эти средства целесообразно выделять соответственно из федерального бюджета или бюджета субъекта федерации за счет уменьшения финансовых ресурсов, предназначенных на инвестиционные цели;

- льготное налогообложение доходов инвесторов, покупающих акции предприятий, способных преодолеть кризисные явления (налогооблагаемая база уменьшается на сумму дивидендов по указанным видам акций).

Налоговые и иные льготы следует применять в сочетании с системой мер государственного контроля и действенных санкций. Нарушение условий, дающих право на льготы, сопровождается их отменой и ужесточением регулирующего воздействия государства. Недоучет этого требования привел к снижению действенности льготного налогообложения прибыли и обусловил, видимо, мотивированный отказ правительства от его использования в

качестве рычага воздействия на экономические интересы субъектов рынка.

Муниципальные власти могут активно привлекать средства отечественных и зарубежных инвесторов через залоговое кредитование, применение инструментов финансового и фондового рынков, займы, финансовый лизинг, вексельные кредиты с выходом, в том числе и на зарубежные финансовые рынки, другие инструменты. К сотрудничеству могут приглашаться международные банки, юридические и консалтинговые фирмы мирового уровня¹.

Актуальной задачей сегодня является привлечение дополнительных инвестиций за счет средств населения, желающего улучшить свои жилищные условия. Политика формирования благоприятного финансового климата в сфере жилищного строительства создает условия для расширения форм участия жителей в реализации жилищной программы муниципального образования. Схемы инвестирования жилищного строительства могут применяться весьма разнообразные. Одной из них является развитие жилищных облигаций, при выпуске которых стоимость одного квадратного метра жилой площади реализуется по льготным ценам. Другой - развитие жилищного строительства на основе ипотечного кредитования. Ипотечная программа должна быть адаптирована к платежеспособному спросу жителей, особенностям местного рынка жилья, нестабильной макроэкономической ситуации в России и особенностям функционирования отечественных финансовых институтов. Заложенные в ней инструменты вторичного ипотечного рынка способствуют быстрой оборачиваемости средств кредиторов и обеспечению процесса непрерывного рефинансирования ипотечного кредитования с выходом на полное рефинансирование в течение двух-трех лет.

Инвестиции могут быть размещены через муниципальный заказ. Источниками финансирования муниципального заказа должны являться исключительно средства местного бюджета в целях увеличения их прозрачно-

¹ Эта мера может применяться в России, безусловно, только в отношении крупных муниципальных образований, обладающих значительной инвестиционной привлекательностью для иностранных инвесторов и имеющих высокий внутренний инвестиционный потенциал.

сти, а также недопущения коррупции. Расходы по финансированию муниципального заказа утверждаются согласно бюджетной классификации Российской Федерации в составе расходной части местного бюджета при принятии закона о местном бюджете на предстоящий финансовый год. На основании муниципального заказа финансирование может осуществляться по следующим статьям бюджета: капитальные вложения в основные фонды, приобретение предметов снабжения и расходных материалов, оплата транспортных услуг и услуг связи, коммунальных услуг, программы социально-экономического развития и т.д. Порядок финансирования муниципального заказа определяется условиями договора (контракта) на его выполнение. Органы местного самоуправления несут ответственность за неполное (недостаточное) финансирование исполнения муниципального заказа в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Орган местного самоуправления утверждает объемы бюджетного финансирования муниципальных заказов. После этого распорядитель средств осуществляет их перечисление для осуществления закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд при наличии документального подтверждения исполнения муниципального заказа.

Необходимо иметь в виду, что полученные из местного бюджета средства на оплату исполнения муниципального заказа расходуются строго по целевому назначению.

При недостаточности средств местного бюджета для финансирования муниципального заказа орган местного самоуправления (заказчик) имеет право проводить кредитные торги - торги среди кредитных организаций на предоставление ему товарного или коммерческого кредита в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Участие малых предприятий в выполнении государственного и муниципального заказов дает возможность привлечь в малое предпринимательство дополнительные ресурсы, а также в пределах имеющихся бюджетных средств стимулировать инвестиционные процессы в этой сфере. Государ-

ственный и муниципальный заказы способствуют позитивной реструктуризации малого бизнеса, его выходу из узкой “ниши” торгово-посреднической деятельности, сближению с реальным сектором экономики, активному проникновению в инновационную сферу. Выполнение государственного заказа расширяет кооперационные связи малого, среднего и крупного бизнеса, что является необходимым условием формирования благоприятного предпринимательского климата в экономике.

В настоящее время малые предприятия поставляют для государственных нужд в основном продовольствие (мясо, мясные и молочные консервы, растительное и животное масла, муку, крупы, сахар-песок и др.); мелкое оборудование (мини-пекарни, оборудование для переработки овощей и др.).

В конкурсах на осуществление поставок малые предприятия участвуют на общих основаниях, доминируя среди других претендентов при торгах по относительно небольшим контрактам, стоимость которых обычно колеблется от нескольких сотен тысяч до одного-трех миллионов рублей. Также на общих основаниях они участвуют и в торгах на подрядные строительные работы, контрактная стоимость которых тоже невелика и редко превышает 500 тыс. руб.

Однако текущую ситуацию с привлечением малых предприятий к выполнению государственных заказов нельзя назвать удовлетворительной. Дефицит бюджетов не позволяет органам исполнительной власти оплачивать выполненные заказы в срок. Это ставит поставщиков товаров и услуг в крайне тяжелое положение и в ряде случаев является причиной отказа предприятий от участия в выполнении государственных и муниципальных заказов. Кроме того, по закону, участником конкурса может быть только поставщик (исполнитель), располагающий производственными мощностями, оборудованием и трудовыми ресурсами, необходимыми для производства товаров (работ, услуг).

Отсутствуют конкретные организационные механизмы привлечения малых предприятий к участию в выполнении государственных заказов, а

также реестр субъектов малого предпринимательства по отраслям (видам деятельности) для приглашения на открытые и закрытые конкурсы в сфере государственных поставок. В большинстве случаев информация о проведении конкурсов по государственным и муниципальным заказам не доходит до субъектов малого предпринимательства и организаций, призванных поддерживать малый бизнес.

Малые предприятия пока не обладают, к сожалению, необходимыми квалифицированными кадрами, которые могли бы эффективно использовать информацию о государственных заказах. У субъектов малого бизнеса часто возникают сложности, связанные с подготовкой конкурсной документации и подачей заявок на участие в конкурсах. Трудности сопровождают также доработку и подписание контракта с государственным заказчиком в случае победы в конкурсе и т. д. Все эти проблемы требуют принятия квалифицированных управленческих решений, что вряд ли под силу каждому малому предприятию. Эту функцию вполне могли бы, на наш взгляд, взять на себя муниципальные фонды поддержки предпринимательства.

Немаловажно и то, что принятые законодательные акты об участии малых предприятий в выполнении заказов для государственных и муниципальных нужд часто заказчиками игнорируются. Впрочем, и само законодательно-нормативное обеспечение процедур участия малых предприятий в реализации государственных и муниципальных заказов трудно признать адекватным задачам их максимального включения в систему реализации социально-экономических приоритетов страны.

Анализ нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного (муниципального) самоуправления показывает, что в большинстве регионов работа по регулированию привлечения субъектов малого предпринимательства к выполнению госзаказов ведется крайне слабо.

В целом анализ действующих законодательных, нормативно-правовых документов и практической работы по организации торгов (конкурсов) на закупку продукции для государственных нужд показывает, что ни одно из

законодательно закрепленных требований по привлечению субъектов малого предпринимательства к государственным закупкам в действительности не выполняется. Ни в регламенте торгов, ни в их методическом обеспечении, ни в практике их проведения не предусмотрены меры по созданию каких-либо специальных условий для обеспечения участия в торгах субъектов малого предпринимательства. Целенаправленное резервирование государственными заказчиками определенной законодательством доли государственного заказа для малых предприятий крайне редко.

Существенная законодательная поддержка и соблюдение льгот для представителей малого предпринимательства более важна на уровне муниципального заказа. Контроль за размещением муниципального заказа может осуществлять специально созданная для этих целей представительным органом местного самоуправления служба по проверке размещения муниципальных заказов. Несколькими муниципальными образованиями на базе соглашения между их органами местного самоуправления может быть организована и межмуниципальная служба контроля. Функции контроля за соблюдением льгот (квот) в отношении субъектов малого предпринимательства в принципе могли бы быть делегированы специальным подразделениям (местных) администраций по делам малого предпринимательства или муниципальным фондам поддержки малого предпринимательства. Однако в настоящее время такие подразделения есть не везде и зачастую обладают различным правовым статусом, имеют разные организационные формы, что затрудняет реализацию данных прав.

Перечисленные элементы механизма привлечения субъектов малого предпринимательства к торгам на закупку товаров, работ и услуг для региональных и муниципальных нужд могут позволить повысить экономический потенциал реализации государственных заказов, уровень конкуренции при проведении конкурсных торгов, их эффективность, в том числе и с точки зрения экономии бюджетных средств.

IV. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

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

Восстановление платежеспособности предприятия-банкрота

Платежеспособность предприятия резко снижается в ходе нарушений правильной организации его товарно-денежных трансакций, приводящих к накоплению просроченных задолженностей и снижению интенсивности притока денежных средств. Их динамика оказывает существенное влияние на финансовое состояние предприятия. Так, по состоянию на сентябрь 2007 года в экономике страны размер просроченной дебиторской задолженности составлял 981,3 млрд. руб., а просроченная кредиторская задолженность – 855,6 млрд. руб.¹ Спустя год, к началу мирового финансового кризиса, эти показатели ещё более ухудшились.

Представленные Федеральной службой государственной статистики данные свидетельствуют о незначительном весе (около 10%) просроченной задолженности в общей её дебиторско-кредиторской сумме. Однако абсолютные величины размера просроченной дебиторской и кредиторской задолженности весьма значительны и весомы для экономики страны. Снижение на 11,6% суммы просроченной кредиторской задолженности незадолго до мирового финансового кризиса, по нашему мнению, является результатом проведения активной политики государства в области ликвидации отсутствующих должников, в результате которой просроченные задолженности списываются на убытки организаций.

Просроченная задолженность отраслей промышленности имеет наибольший вес в общей структуре по экономике в целом. (22% по дебиторской задолженности и 15% по кредиторской задолженности)². Ситуация в обрабатывающей отрасли в разрезе просроченной задолженности является

¹ http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_06/IssWWW.exe/Stg/d040/13-12.htm

² http://www.gks.ru/bgd/regl/B07_11/IssWWW.exe/Stg/d020/22-20.htm

удручающей (просроченная дебиторская задолженность – 41,4% и просроченная кредиторская задолженность – 28,2% от всей просроченной задолженности в экономике). В целом, причина наличия просроченных задолженностей в промышленности – неудовлетворительное финансовое состояние и неплатежеспособность значительного количества предприятий.

Просроченная кредиторская задолженность отчасти объясняется целенаправленной политикой промышленных предприятий по использованию финансовых ресурсов кредиторов, поскольку в условиях низкой конкурентоспособности выпускаемой ими продукции и постоянного недостатка оборотных средств такие меры позволяют хотя бы как-то осуществлять производственную деятельность. Практический опыт подтверждают, что одна из основных причин кризиса и введения процедур банкротства в отношении промышленных предприятий – неумение либо нежелание руководства предприятий проводить необходимые мероприятия по взысканию дебиторской задолженности.

По мнению Г. В. Савицкой, резкое увеличение дебиторской задолженности¹ и её доли в оборотных активах и в выручке может свидетельствовать о неосмотрительной кредитной политике предприятия по отношению к покупателям, либо об увеличении объёма продаж, либо неплатежеспособности и банкротстве части покупателей².

Накопление дебиторской задолженности справедливо рассматривают как фактор, отрицательно влияющий на бизнес данного предприятия, её продолжительный рост в динамике означает кризис такого бизнеса.

Дебиторская задолженность может быть допустимой, обусловленной действующей системой расчетов, и недопустимой, подтверждающей недостатка в предпринимательской деятельности. В целях предотвращения потерь каждый хозяйствующий субъект призван стремиться к всемерному сокращению дебиторской задолженности.

¹ Дебиторская задолженность – это основанные на договоре, принадлежащие юридическому лицу требования к другим лицам на получение денег, поставку товаров, выполнение работ, услуг.

² См.: Савицкая Г. В. Анализ хозяйственной деятельности. - М.: ИНФРА-М, 2002. С. 197.

Сокращение дебиторской задолженности свести к абсолютному минимуму невозможно в рамках эффективно функционирующего предприятия. Его размер зависит от вида деятельности предприятия и не должен превышать пределы 5-7% валюты баланса.

Уменьшение дебиторской задолженности оценивается положительно, если это происходит за счёт сокращения периода её погашения и при этом оптимизируется её общий размер, своевременная конвертация в деньги. Если дебиторская задолженность уменьшается в связи с сокращением отгрузки продукции, то это означает снижение деловой активности предприятия¹.

Кредиторская задолженность², в свою очередь, возникает у предприятия при получении денежных и иных имущественных взносов от учредителей, от поставщиков – рассрочек или отсрочек платежей, а также при несвоевременной оплате полученных товаров, работ, услуг, налоговых обязательств самим предприятием. Она означает временное использование чужих денежных средств. Кредиторская задолженность промышленного предприятия, таким образом, в абсолютном большинстве случаев сопряжена с последующим образованием дебиторской задолженности его контрагентов.

Финансовая состоятельность хозяйствующего субъекта в значительной степени зависит и от интенсивности притока денежных средств, идущих на дальнейшее погашение обязательств.

Приток денежных средств хозяйствующего субъекта происходит как результат получения денежной выручки от продажи продукции, выполнения работ, оказания услуг, получения авансов от покупателей и заказчиков. Кроме того, входящий финансовый поток возникает при эмиссии акций, получении учредительских денежных взносов, продаже имущества, при оплате дебиторской задолженности дебиторами. Исходящий от предприятия финансовый поток связан с исполнением денежных обязательств и обязательных пла-

¹ См.: Савицкая Г. В. Анализ хозяйственной деятельности. - М.: ИНФРА-М, 2002. С. 197.

² Временно привлеченные предприятием, организацией, учреждением денежные средства, подлежащие возврату кредиторам в установленные сроки. См.: Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш. Учебный экономический словарь. – М.: Рольф: Айрис-пресс, 1999. С. 154.

тежей, выплат зарплаты работникам.

В ряде случаев неплатежеспособное предприятие имеет внутренние резервы, их интенсивная мобилизация может прямо способствовать восстановлению платежеспособности и достижению финансовой устойчивости, среди которых следует выделить уменьшение задолженности и рост денежной выручки предприятия путем использования комплекса финансовых инструментов. Последние – финансовые документы, продажа или передача которых обеспечивает получение финансовых ресурсов, финансирование социально-экономических мероприятий.

Согласно п. 5 ст. 32 международных стандартов финансовой отчетности финансовый инструмент - это договор, результатом которого является одновременное возникновение финансового актива у одной стороны и финансовое обязательство долевого инструмента – у другой.

Использование финансовых инструментов в зависимости от целей возможно представить в виде двух крупных блоков: финансовые инструменты снижения дебиторско-кредиторской задолженности и финансовые инструменты наращивания (экономии) денежной выручки (табл. 1).

Рассмотрим подробнее финансовые инструменты, с помощью которых можно восстанавливать платежеспособность должника и добиваться финансовой стабилизации.

Первый. *Обмен требований кредиторов на акции и доли участия* – кредиторам предлагаются акции (доли участия) промышленного предприятия, что позволяет погасить кредиторскую задолженность.

Когда акции либо доли уставного капитала юридического лица числятся на его балансе (после покупки), погашение ими кредиторской задолженности происходит без осложнений. А обмен требований на акции или доли участия можно рассматривать именно как оплату уставного капитала путем зачёта требований к обществу. Данный механизм действует в рамках процедуры мирового соглашения. Так, акционеры должника – акционерного общества могут уступить кредиторам часть принадлежащих им акций в обмен на

требования к должнику¹. Оплата акций может быть проведена облигациями кредитора-приобретателя. Затем дебитор полученными облигациями гасит свою задолженность кредитору. Через акции кредиторы допускаются к управлению, которое может выйти из-под контроля при получении одним из кредиторов более 25% обыкновенных акций². При этом важной задачей, стоящей перед арбитражным управляющим, будет проведение качественного финансового анализа должника, результаты которого свидетельствуют о прибыльности предприятия как фактора, интересующего будущих акционеров.

Таблица 1 - Комплекс финансовых инструментов

№ п/п	Наименование финансового инструмента	Результат применения
Финансовые инструменты снижения дебиторско-кредиторской задолженности		
1.	Обмен прав требований кредиторов на акции и доли предприятия	Кредиторская задолженность переходит в обязательства перед акционерами (учредителями)
2.	Уступка требований в качестве погашения задолженности	Дебиторская задолженность передается в качестве погашения кредиторской задолженности
3.	Налоговый кредит	Кредиторская задолженность по налоговым обязательствам отсрочивается
4.	Факторинг	Дебиторская задолженность снижается путем финансирования обязательств покупателей
Финансовые инструменты наращивания (экономии) денежной выручки		
5.	Кредит поставщиков и предоплата покупателей	Временная экономия денежной выручки за счет предоплаты покупателей и кредита поставщиков
6.	Бюджетный кредит	Денежная выручка растет при одновременном увеличении задолженности на долгосрочных условиях возвратности
7.	Финансовая аренда (лизинг)	Денежная выручка растет с ростом производства, оплата используемых основных средств растягивается по времени
8.	Коммерческая концессия	Денежная выручка растет с ростом производства без масштабных отвлечений денежных средств на приобретение новых технологий

Р. Калнан подтверждает отмечает трудность коммерческого характера в том, что кредиторы идут на обмен долга на акции только тогда, когда они

¹ См.: Мировое соглашение. // ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» / Под общей редакцией В. В. Витрянского. - М.: Статут, 1998. С. 276.

² См.: Руднева Е. В. Эмиссия корпоративных ценных бумаг: теория и практика. - М: Экзамен, 2001. С. 108.

убеждены, что это лучший выход для них. В Англии, например, банки могут рассматривать возможность обмена долга на акции только после длительного изучения финансов должника и при условии доверия его руководству¹.

Второе. *Уступка прав требований* – предприятие при осуществлении действий по иммобилизации дебиторской задолженности может договориться с кредитором о покрытии ему долга прямой уступкой своего требования к третьему лицу. Предприятие вправе уступить кредитору не только одно, но и несколько требований. Когда имеет место делимость денежного обязательства, оно может уступить одну часть требования одному, другую – другому кредиторам. Это имеет смысл, если размер уступаемого требования больше задолженности предприятия и не нарушает принцип соразмерности и очередности удовлетворения задолженностей кредиторам.

Отметим также, что в процедурах банкротства – наблюдении и финансовом оздоровлении, данное действие подлежит письменному согласованию арбитражного управляющего, а во внешнем управлении такая мера рассматривается законодателем как одна из мер по восстановлению платежеспособности должника. Она осуществляется согласно плану внешнего управления, когда могут быть предусмотрены меры по восстановлению платежеспособности должника, среди которых - уступка прав требований должника².

Третье. *Налоговый кредит* – мероприятие по финансовому оздоровлению включает действие по снижению бремени налоговых обязанностей, которые могут быть полезны, хотя бы временно, в тактическом плане. Однако, как показывает практика, в силу ряда причин реализовать это инструмент удается лишь немногим организациям. Большое значение в этой связи имеют правовые меры по изменению срока уплаты налога и сбора, а также пени. Такие изменения регулируются гл. 9 Налогового кодекса РФ³.

Налоговый кредит, по сути, значит неуплату налоговых платежей в те-

¹ См.: Калнан Р. Мировое соглашение. / Российско-Британский семинар судей по вопросам банкротства. - М.: ЮРИТ-Вестник, 2001. С. 130.

² См.: Федеральный закон О несостоятельности (банкротстве). Официальный текст. С изменениями и дополнениями на 1 января 2005 г. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 95.

³ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. - М.: Эксмо, 2006. С. 86.

чение определенного кредитным договором периода (от 3 до 12 месяцев) с последующей поэтапной или единовременной уплатой всей суммы налога и начисленных процентов на них. Если такой кредит предоставлен по основанию угрозы банкротства, проценты на сумму задолженности начисляются исходя из ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действовавшей в период функционирования договора о налоговом кредите. Порядок и условия предоставления налогового кредита, содержание договора о нём регламентированы нормами статьи 65 Налогового кодекса РФ.

Согласно же его статьи 63 определены органы, в компетенцию которых входит принятие решений об изменении срока уплаты налога. По федеральным налогам это право принадлежит Минфину России, по региональным – региональным, а по местным – местным финансовым органам. Если законодательством предусмотрено перечисление федерального налога в бюджеты разного уровня, срок их уплаты в части сумм, поступающих в федеральный бюджет, может быть изменен решением Минфина России. В части же сумм, поступающих в региональный или местный бюджет, решение принимает соответствующий финансовый орган.

Отечественное законодательство предусматривает налоговые кредиты в пределах определённых лимитов. Они определяются законом о федеральном бюджете на очередной год. Такое же правило существует и относительно полномочий территориальных финансовых органов. Ими же могут изменяться сроки уплаты налогов в бюджет в пределах сумм лимитов, определенных законами субъектов федерации и правовыми актами представительных органов местного самоуправления (ст. 59 Бюджетного кодекса РФ). Как следствие, налоговый кредит дается не более чем до конца календарного года.

Реальная практика подтверждает, что налоговый кредит получают лишь немногие налогоплательщики. Особенно те из них, которые обращаются по ним в Минфин России. Региональные и местные финансовые органы, находясь ближе к проблемам предприятий регионального и местного значения, применяют механизм налогового кредитования активнее, нежели феде-

ральный орган, но размер предоставляемой временной помощи несущественен в разрезе необходимого в целях финансового оздоровления предприятий.

Четвертое. В ходе финансового оздоровления промышленного предприятия возможно применение *факторинга*, который позволяет получить от финансового агента денежные средства, передавая ему права на денежные требования в отношении дебиторов предприятия. Экономический интерес предприятия в использовании факторинга, как правило, состоит в срочном получении денег, снижении расходов на обслуживание дебиторской задолженности и частичном или полном освобождении от риска неплатежеспособности должника¹.

Применение факторинга позволяет предприятиям, находящимся на пути финансового оздоровления:

- превращать задолженность покупателей в «живые» деньги;
- оперативно увеличивать реализацию, не обращая внимания на задержки, связанные с взысканием дебиторской задолженности (в случае невозврата денег от покупателя, эти деньги погашает факторинговая компания);
- в случае превышения темпов роста производства над темпами роста реализации, факторинг позволяет продавать товар с отсрочкой платежа неограниченному количеству покупателей, причем поступление денежных средств на предприятие за проданный товар происходит в течение 1-2 дней.

Коммерческое значение факторинга состоит в том, что организация, не теряя времени до наступления срока платежа ей от дебитора (либо пока тот реально сможет заплатить), получает деньги от финансового агента. Компания вместе с этим выигрывает время, добиваясь ускорения оборачиваемости своих средств, а финансовый агент в договоре факторинга заинтересован постольку, поскольку ему необходимо вкладывать в дело свой капитал и получать предпринимательский доход.

¹См.: Новоселова Л. А. Финансирование под уступку денежного требования. // Вестник ВАС РФ. 2000. № 11. С. 84.

Договор предоставления факторинговых услуг считается смешанным документом. Он объединяет элементы цессии и кредитного договора. Уступку можно рассматривать как способ возврата кредита, а кредит – это денежные средства, которые финансирует агент¹. Договор предоставления факторинговых услуг может предусматривать право регресса либо отрицать его. В первом случае возможно обратное требование к предприятию возместить уплаченные финансовым агентом средства при отказе дебитора от выполнения платежей, то есть кредитный риск несет предприятие. Факторинговый договор без права регресса означает, что с покупкой денежных требований финансовый агент берет на себя и соответствующий риск.

Теперь стоимость средств, предоставляемых факторинговыми агентами клиентам, варьирует в пределах 18-36% годовых в рублях. Причиной такого разброса является различная цена покупки ресурсов на рынке. Что касается банков, то их процентные ставки по факторинговому финансированию почти не различаются и в большинстве случаев колеблются вокруг 24-25% годовых.

Фиксированный сбор за обработку документов лежит в еще больших пределах, чем стоимость денег, и составляет от 50 до 500 рублей за документ. Если учесть, что документарное сопровождение одного дебитора по одной сделке может включать в себя до десяти документов (а в отдельных случаях и больше), то в итоге получается довольно внушительная сумма.

Комиссия за факторинговое обслуживание каждой поставки также варьирует в широких пределах: 0,5 до 17,5% от суммы денежного требования в зависимости от величины отсрочки платежа – чем меньше срок, тем больше комиссия.

В целом на стоимость факторинга влияют следующие моменты: размер предоставляемого финансирования (колеблется в пределах 60-95% от стоимости поставки), максимальный срок отсрочки платежа (от 14 до 180 дней) и количество дебиторов, которое агент может принять на обслуживание.

¹См.: Агафонова Н. Финансирование под уступку денежного требования. // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 110.

В 2007 году, по мнению аналитиков "Эксперт РА", факторинговый рынок достигнул показателя в 22 млрд. долл. США. В последующие годы темпы роста несколько замедлились. В частности по прогнозам участников рынка, по итогам 2009 года в России общая сумма предоставляемых факторинговых услуг достигнет примерно 70 млрд. долл. Следовательно, их среднегодовой прирост в 2008-2009 годах не превысит 79%.

Заметим, кстати, что мнения специалистов относительно темпов роста факторинговых услуг в нашей стране расходятся. Однако наблюдается положительная тенденция их развития.

Промышленным предприятиям в процессе финансового оздоровления важно сосредоточить усилия, направленные на скорейшее вовлечение в оборот требований уплаты денег – дебиторской задолженности. Одной из наиболее эффективных мер в этом контексте как раз выступает факторинговая технология. Ясно, что такое финансирование не будет бесплатным, однако, главное достоинство данного финансового инструмента – выигрыш во времени, целиком компенсирует расходы на него. Рост рынка факторинга в дальнейшем может привести к снижению тарифов факторинговых компаний, что сделает применение этого инструмента ещё более доступным.

Пятое. Кредит поставщиков и предоплата покупателей – промышленное предприятие, вправе заключить договор товарного кредита, предусматривающий обязанность поставщика предоставить материалы, сырье, комплектующие в соответствии с технологией производства с отсрочкой и рассрочкой оплаты. Выгода для хозяйствующего субъекта будет состоять в том, что он может продать товар, получив необходимые для его производства компоненты в долг, без предоплаты. Это даёт тактическую экономию финансового потока. Предоплата покупателей выступает в форме договора коммерческого кредита, использование которого позволит дополнить оборотные средства промышленного предприятия на время производства продукции.

По договору товарного кредита (ст. 822 Гражданского кодекса РФ) поставщик вправе выступить займодавцем (кредитором). Предприятие прини-

мает в кредит имущество (не деньги) - материалы, сырьё, комплектующие, которые имеют родовые признаки и обладают товарными свойствами.

Проценты за пользование коммерческим кредитом подлежат уплате с момента, определённого законом или договором. последними этот момент не определён, то такая обязанность возникает с момента получения товаров, работ или услуг (при отсрочке платежа) или с момента предоставления денежных средств (при авансе или предоплате). Она прекращается при исполнении стороной, получившей кредит, своих обязательств либо при возврате полученного в качестве коммерческого кредита, если иное не предусмотрено законом или договором¹.

По прогнозам специалистов объёмы рынка всех отсрочек товарного платежа по итогам 2009 года (товарного кредита) составит примерно 200 млрд. долл. Мониторинг базовых промышленных предприятий, проводимый Центром экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, показывает, что важнейшими факторами, ограничивающими производство промтоваров, кроме других, являются: высокий процент коммерческого кредита и недостаток финансовых средств (особенно для компаний, производящих машины и оборудование).

В применении инструментов товарного и коммерческого кредита наиболее нуждаются как раз промышленные предприятия, ибо производство и выпуск производимой ими продукции требует больших отвлечений финансовых ресурсов, использования временно заемных средств, которые позволяют направить собственные средства на реализацию иных мероприятий финансового оздоровления.

Шестое. Промышленное предприятие всегда заинтересовано в привлечении финансовых ресурсов на длительный срок, на инвестиционные цели. Такими заёмными средствами, выдаваемыми, как правило, под невысокий процент, могут стать средства *бюджетного кредита*.

¹ См.: Постановление № 13/14 Пленума ВАС РФ и Пленума ВАС РФ от 8 октября 1998 г. «О практике применения положений Гражданского кодекса РФ о процентах за пользование чужими денежными средствами». П. 12. Постановления Пленума ВАС РФ. - М.: ЮРИТ-Вестник, 2001. С. 107.

Бюджетный кодекс РФ допускает, что испытывающему затруднения хозяйствующему субъекту может быть предоставлена помощь. Но при этом оговаривается, что государственная поддержка не предоставляется, когда не выполняется хотя бы одно из условий:

– отсутствует план финансового оздоровления, включающего мероприятия по восстановлению платежеспособности, согласованный и утверждённый в установленном порядке;

– не представлены необходимые документы на приватизацию для организаций, подлежащих обязательной приватизации;

– не соблюдается целевой характер использования ранее предоставленной государственной финансовой поддержки.

Меры по поддержке отечественной промышленности в формах предоставления бюджетных кредитов носят ограниченный и локальный характер¹. Причём недостаточно их разработать. Нужен механизм их реализации, доступный для отечественных производителей и учитывающий, что доля бюджетного кредитования в структуре инвестиций в основной капитал составляет менее пятой части всех инвестиций, что в нынешнем положении отраслей промышленности, нуждающихся в срочном перевооружении производственных фондов, является крайне негативным фактором.

Седьмое. Активизация бизнеса промышленного предприятия невозможна без обновления средств производства. Когда конкурент располагает энергосберегающим, высокопроизводительным, современным оборудованием – это позволяет ему иметь низкие издержки, и, следовательно, выпускать товары дешевле и качественнее. В такой обстановке, с учетом ещё и задачи экономии денежной выручки, реальным способом обновления основных фондов организации может стать *финансовая аренда (лизинг)*.

Поскольку объект лизинга может оставаться на балансе лизингодателя, применение этого инструмента в сфере банкротства несет минимальные рис-

¹ М. Соколова считает, что при распределении и получении бюджетных кредитов по госзаказам не менее 20% таких кредитов должно уходить малым и средним предприятиям. Это хорошая, зарекомендовавшая себя мировая практика. См.: Соколова М. Фантик без конфеты. // Парламентская газета. 2007. 07марта. С. 3.

ки для лизинговой компании.

Преимущества лизинга для промышленного предприятия проявляются в следующем:

1. Лизинг позволяет без значительных вливаний денежных средств приобрести необходимое для обновляемого бизнеса оборудование.

2. Все затраты, связанные с приобретением оборудования (в т. ч. монтаж, пуско-наладочные работы, таможенное оформление и др.) целиком относятся на себестоимость продукции, что существенно уменьшает налогооблагаемую базу в отличие от обычного приобретения оборудования в кредит или за счет прибыли.

3. Лизинг позволяет применять специальный коэффициент амортизации, но не выше 3 (ст. 259 Налогового кодекса РФ). Например, при норме амортизации 12% в год, при лизинге разрешено уже в первый год списывать $12\% \cdot 3 = 36\%$ первоначальной стоимости имущества. Такой подход резко снижает остаточную стоимость оборудования к моменту окончания договора лизинга. По окончании этого срока промышленное предприятие может принять оборудование на баланс, и уже с его остаточной стоимости будет платить налог на имущество.

4. Переговоры с производителями и поставщиками оборудования, оформление договоров купли-продажи, поставки осуществляет лизинговая компания. Это сокращает арендатору временные и финансовые затраты.

Налог на имущество, уплачиваемый лизингополучателем лизинговой компании, значительно ниже (за счет ускоренной амортизации снижается налогооблагаемая база), чем при покупке оборудования на собственные средства или в кредит. Например, реализация стратегической глобальной лизинговой программы помогла вывести ОАО "КАМАЗ" в лидеры мирового рынка автомобилестроения. Объем производства грузовых автомобилей здесь вырос почти на четверть, двигателей и силовых агрегатов – несколько меньше, но также весьма ощутимо. В целом объем прибыли увеличился в

десятки раз¹.

Показательна и политика США, государственные финансово-кредитные институты которой оказывают поддержку деятельности американских компаний на российском направлении в сфере применения лизинга. По данным Минэкономразвития в 2006 году Корпорация зарубежных частных инвестиций выделила 100 млн. долл. на финансирование ЗАО "Европлан" для расширения лизинга американского оборудования и транспортных средств малым и средним предприятиям в регионах России. В 2007 и 2008 годах на эти цели выделено еще 450 млн. долл.

Объем лизинговых сделок в стране в докризисный период 2008 года вырос на 86% в сравнении с соответствующим периодом предшествующего периода. Более высокий показатель был зафиксирован лишь 8 лет назад (в 2000 году), когда произошло удвоение объема новых лизинговых сделок. Абсолютный прирост рынка по итогам 2007 года составил 242,2 млрд. руб. Это больше, чем размер всего российского рынка лизинга до 2006 года. По итогам 2007 года российский рынок лизинга занял 6-7-е место в мире. Доля лизинга в ВВП 2007 году составила свыше 2%, а в инвестициях в основные средства – 11%. В мировой практике максимальные значения этих показателей составляют 5 и 38% соответственно. Отечественный лизинговый рынок, по мнению специалистов, может побить этот рекорд уже в 2013 году².

Финансовая аренда предполагает не только передачу оборудования во временное пользование, но и его куплю-продажу в перспективе. По завершении всех выплат право собственности на объект лизинга может переходить к бывшему арендатору, при наличии такой договоренности.

Промышленное предприятие в рамках финансового оздоровления может без крупных вложений капитала, на основе долгосрочной финансовой аренды, получить новое, более современное оборудование, которое позволит снизить энерго-, тепло- или водопотребление, уменьшить токсичные выбро-

¹ <http://www.rosbalt.biz/2007/12/05/437862.htm>

² См.: Логвинов М. Непыханое поле российского лизинга. // Профиль. 2008. № 10. 17марта. С. 69.

сы, а также повысить качество и производительность труда в отношении непосредственно товарного выпуска. Мировая практика показывает, что финансовая аренда является эффективным механизмом кредитования капитальных вложений в новые машины и оборудование. Отечественный рынок предоставления таких услуг в докризисное время бурно развивался и по прогнозам специалистов имел все шансы достичь мировых показателей.

Восьмое. В процессе оздоровления финансов промышленное предприятие, кроме приобретения современного оборудования по лизингу, не сможет избежать потребности в использовании передовых технологий производства. В этой связи *коммерческая концессия* представляется действенным методом деловой активизации, без масштабных денежных затрат и потери времени на предварительных этапах создания конкурентоспособности. При этом стоимость новых технологий оплачивается не единовременно, а в течение нескольких лет.

Коммерческая концессия – сделка, в которой одна сторона (правообладатель) предоставляет другой стороне (пользователю) за вознаграждение на срок или без его указания право использовать в предпринимательской деятельности пользователя комплекс исключительных прав, принадлежащих правообладателю, в т. ч. право на фирменное наименование и (или) коммерческое обозначение правообладателя, на охраняемую коммерческую информацию, а также на другие предусмотренные договором объекты исключительных прав – товарный знак, знак обслуживания, технологию и т. д.¹

Коммерческая концессия предусматривает применение совокупности исключительных прав, деловой репутации и коммерческого опыта правообладателя в конкретном объеме. Данный тип сделки широко известен как франчайзинг – смешанная форма крупного и мелкого предпринимательства, при которой крупные корпорации (франчайзеры) заключают договор с мелкими фирмами, бизнесменами (франчайзи) на право, привилегию действо-

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая и третья. - М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 330.

вать от имени франчайзера.

Выделяют три вида франчайзинга: товарный, означающий передачу прав на продажу товаров с фирменной торговой маркой; производственный, когда происходит передача технологии для производства продукции; и деловой – в этом случае передаётся лицензия на право открытия магазина, торговой сети, представительства фирмы.

Франчайзинг, как показывает практика, открывает малым предприятиям доступ к технологиям и рекламным возможностям крупной сети¹. Развитие рынка франчайзинга диктуется выгодностью для обеих сторон франчайзинговой сделки. Например, розничная сеть ТНК-ВР насчитывает более 1500 автозаправок, работающих под марками ТНК и ВР. Из них только около 680 принадлежат сбытовым “дочкам” самой компании, остальными владеют независимые операторы, использующие марку ТНК по франчайзинговому соглашению с компанией. Московская группа “Магистраль” владеет примерно 130 АЗС, работающими под маркой ТНК по франчайзинговому соглашению в Москве и Московской области. Компания “ТНК-ВР Северная столица” весной заключила франчайзинговый договор с компанией “Магистраль-Север”, входящей в группу “Магистраль”². Строительная корпорация “Схолдинг” к 2010 году планировала в докризисный период заработать на франчайзинговых договорах около 400 млн. долл. Корпорация развивает франчайзинговую сеть в Москве, Санкт-Петербурге, Ярославле, Саратове, Тамбове, Пскове и других регионах. На Украине корпорация работает в Харькове, Одессе и Киеве³.

Применение франчайзинга в рамках финансового оздоровления предприятия позволяет решить две остро стоящие проблемы, а именно: повысить конкурентоспособность производимой продукции и отсрочить платежи в условиях дефицита денежных средств.

Таким образом, одной из причин возникновения кризиса неплатеже-

¹ Казьмин Д., Стеркин Ф. Сетям могут урезать льготы. // Ведомости. 2008. № 51. 21 марта. С. 3.

² Темкин А. ТНК-ВР торопится. // Ведомости – Санкт-Петербург. 2007. 27 июня. С. 3.

³ По данным информационного агентства «ИНТЕРФАКС». 29 мая 2007.

способности промышленных предприятий является снижение притока денежных средств. Не менее распространенная причина – увеличение дебиторско-кредиторских задолженностей, особенно в отраслях промышленности. В целях снижения негативного влияния необоснованного размера задолженностей и налаживания постоянного и интенсивного притока денежных средств в рамках финансового оздоровления промышленных предприятий требуется формирование и применение комплекса финансовых инструментов.

Их использование позволяет предприятию значительно увеличить приток денежных средств, улучшить платежную дисциплину дебиторов, отсрочить платежи по обязательствам и т.д. Среди финансовых инструментов, применение которых возможно в рамках финансового оздоровления промышленных предприятий в условиях банкротства, следует выделить: обмен требований кредиторов на акции и доли предприятия, уступку требований в качестве погашения задолженностей, налоговый кредит, факторинг, кредит поставщиков и предоплату покупателей, бюджетный кредит, финансовую аренду и коммерческую концессию.

Применения финансовых инструментов требует тщательного анализа эффективности их использования, поскольку все они требуют дополнительного отвлечения ресурсов из общего дохода предприятия. Положительный момент – снижение риска неплатежей дебиторов, кредиторской задолженности и отсрочка её оплаты, а также оплата крупных платежей частями и на длительный срок.

Формирование комплекса финансовых инструментов является одним из методов механизма финансового оздоровления, применение которого способствует восстановлению платежеспособности и достижению финансовой стабилизации.

Д.А.Капырин, генеральный директор
ОАО «ДСК-3» (г. Москва);
Е. А. Кисилева, руководитель департамента
кадров ОАО «ДСК-3» (г. Москва);
О. П. Олейник, начальник отдела правовой экспертизы
правового управления администрации Раменского
муниципального района Московской области

Эффективность использования фонда оплаты труда в строительстве

Действующие системы оплаты по труду, в том числе на Востряковском заводе железобетонных конструкций (ВЗЖБК), на примере которого рассматривается проблема, обладают рядом положительных и отрицательных характеристик. Одна из них состоит в том, что заработная плата, к сожалению, плохо, а часто, по сути, не связана с конечными результатами труда. Результаты труда коллективные, а его оплата - индивидуальна. Чтобы преодолеть это противоречие, надо сделать одно из двух: либо индивидуализировать результаты, либо коллективизировать систему оплаты труда.

Первый путь исключен, так как в принципе невозможно отделить результаты от их коллективной природы. Предприятия, которые старались раздробить коллективный интерес на множество частных, потеряли устойчивость и сейчас налаживают те или иные формы объединения. Среди хозяйственников укрепляется понимание, что перспективы в обозначенной проблеме связаны с коллективными системами поощрения труда.

Применительно к системе оплаты труда можно выделить такие недостатки: рост оплаты труда не связан с повышением эффективности; действующая система не ориентирована на сотрудничество; система оплаты не является достаточно гибкой. Говоря о том, что действующие системы не ориентируют на коллективное сотрудничество, подразумевается известная разобщенность работников и прежде всего - управляемых и управленцев.

Встает вопрос о выборе формы стимулирования роста производительности труда и его качества. Для современной экономики в большей степени подходят системы оплаты труда, базирующиеся на участии в прибылях и

распределении доходов. Суть гибкой системы оплаты труда - «участие в прибылях» в том, что за счет заранее установленной доли прибыли формируются премиальный фонд, из которого работники получают регулярные выплаты. Их размер зависит от уровня прибыли, общих результатов производственной и коммерческой деятельности предприятий. Во многих случаях система предусматривает выплату всей или части прибыли в виде акций. В системе "участие в прибылях" премии выплачиваются за достижение конкретных результатов производственной деятельности предприятия. Начисляются премии пропорционально заработной плате каждого с учетом личных и трудовых характеристик исполнителя: производственный стаж, отсутствие опозданий и прогулов, рационализаторская деятельность, верность фирме и т. п. Но эта система обладает рядом недостатков:

1) размер получаемой компанией прибыли, следовательно, величина премий зависит от множества внешних факторов, которые, часто не зависят напрямую от работников компании;

2) для работников крупных компаний часто трудно оценить, какое влияние они оказали своей работой на величину прибыли.

При использовании этой системы необходимо иметь в виду, что увеличение прибыли может зависеть от рыночных факторов и носить краткосрочный характер. Поэтому показатель прибыльности не всегда является наилучшей основой для увеличения зарплаты. Система подразумевает также участие в риске потерпеть убытки, т.к. на фирму действует множество внешних, не поддающихся контролю, факторов.

Система распределения доходов предусматривает, что премиальные выплаты зависят от таких показателей, как производительность, качество, экономия материалов, надежность работы. В результате работник может чувствовать тесную взаимосвязь между результатами своего труда и величиной прибыли. Первая система оказывает позитивное влияние на привлечение работников и сокращение текучести кадров, а вторая в большей степени воздействует на стимулирование повышения производительности труда, каче-

ства продукции, сокращение издержек. Налицо преимущество системы участия в доходах.

Итак, можно заключить: недостатки действующей системы оплаты труда обусловлены её индивидуальными характеристиками. Их преодоление означает не что иное, как коренное изменение самой системы.

Учитывая недостатки организации оплаты труда необходимо определить пути выхода из кризиса организации заработной платы. Требуется восстановление роли и значения заработной платы как реального эффективно действующего экономического явления рыночной экономики, восстановление её основных функций: воспроизводственной, стимулирующей и регулирующей.

Первая задача состоит в повышении реальной зарплаты до стоимости рабочей силы. «Заработная плата» - категория не только экономическая, но и социальная, призванная обеспечить человеку определенный социальный статус. Затраты на возмещение стоимости (цены) рабочей силы не могут не предусматривать, кроме затрат покрытие расходов на питание, одежду, также затраты на содержание жилища, медицинское обслуживание, образование, социальные нужды работника. Отсюда вывод: решение вопросов уровня минимальной и средней заработной платы важно ориентировать на минимальный потребительский бюджет, исчисленный дифференцированно применительно к категории работников, видов производств. Социальная политика государства должна иметь ориентир: минимум заработной платы постепенно сближать со стоимостью потребительской корзины прожиточного минимума в стране.

С точки зрения защиты интересов наемных работников, заслуживает внимания переход на гарантированный часовой размер минимума оплаты труда. Даже если в основу его установления будет положен значительно более высокий, чем сегодня действующий месячный размер государственного тарифа, это отнюдь не будет означать аналогичного увеличения заработной платы работника. Когда занятость в течение полного рабочего дня и рабоче-

го месяца не гарантирована, работники могут оказаться менее защищенными перед произволом работодателей. Гарантированным будет лишь заработок в соответствии с балансом часов, фактически отработанных за оплачиваемый период времени, даже предусмотренную в настоящее время норму: простои не по вине работника оплачиваются в размере 2/3 тарифной ставки. Работодатель при переходе на часовой гарантированный размер оплаты будет обязан оплатить лишь фактические часы работы. Оторвать же размеры гарантированных государством льгот и компенсаций от установленного месячного минимума оплаты труда возможно и другим путем: установив их в определенном соотношении с прожиточным минимумом, рассчитанным для соответствующей категории населения - получателей пенсий, стипендий, пособий и т.д.

Чтобы рабочая сила как товар оплачивалась по своей реальной стоимости, нужно приблизить минимальную зарплату к прожиточному минимуму, а затем к потребительскому бюджету. Это должно быть зафиксировано в коллективно-договорных решениях и неукоснительно выполняться всеми сторонами, подписавшими соглашение. Решать такую задачу можно только на основе выхода из социально-экономического кризиса и повышения эффективности производства.

В настоящее время поднимается вопрос о соотношении и взаимодействии роста заработной платы и инфляции. И на утверждение о необходимости реального роста заработной платы часто приводится аргумент, что это может привести к дальнейшему росту инфляции. Вместе с тем последняя порождается не столько массой денег в обращении, сколько повсеместным падением производства. Реальная борьба с инфляцией может быть только на основе подъема экономики, общественного производства.

Устранение большой дифференциации в области оплаты труда по категориям работников, предприятиям - *второй шаг* на пути преодоления кризиса заработной платы и восстановлению её важнейшей функции - стимулирования (эффективности использования) рабочей силы.

Предстоит преодолеть усиливающуюся дифференциацию в оплате труда путем установления и поддержания рациональных пропорций в соответствии оплаты простого и сложного труда, труда требующего уровня квалификации. И в этой связи возникает вопрос о роли и месте тарифной системы в оплате наемного труда. В рыночной экономике система соотношений в ставках и окладах в зависимости от сложности, условий и значимости сфер приложения труда является неотъемлемой частью всей организации заработной платы. Централизованно утвержденные уровни ставок и окладов, ниже которых не может оплачиваться тот или иной вид труда, - это гарантированный минимум, который согласовывается и утверждается на общегосударственном, отраслевом уровнях. Они являются как бы ориентирами для проведения переговоров по проблемам оплаты труда на предприятиях (организациях).

Особого внимания заслуживает дальнейшее развитие принципов, заложенных в единой тарифной сетке. Имеется в виду распространение их на организацию оплаты труда рабочих и служащих других предприятий и организаций. Опыт применения ЕТС свидетельствует о том, что у неё могли бы быть перспективы, если бы в неё были внесены определенные коррективы. Речь идет о количестве разрядов, тарификации работ и работников, пересмотре в ряде случаев предусмотренного ЕТС отнесения отдельных работ и профессий к тому или иному разряду. Реализовать необходимые преимущества названных сфер приложения труда в области его оплаты возможно посредством установления в генеральном тарифном соглашении коэффициентов к централизованно утвержденному минимуму заработной платы. В качестве ориентиров могут быть использованы соотношения в уровнях тарифных ставок и окладов по отраслям, предусматривавшиеся в дореформенный период, ибо они отражают длительно складывающиеся соотношения в оплате труда по отраслям. Должны приниматься во внимание и расчеты средств, которые возможно направить на обеспечение преимуществ в оплате.

Особое место в системе государственного регулирования зарплаты

занимают проблемы её территориальной дифференциации, в основе которой должны лежать экономические, природно-климатические факторы, обуславливающие различия в уровнях стоимости рабочей силы. Существенное влияние на территориальную дифференциацию зарплаты оказывают уровень занятости населения, исторически сложившиеся различия в уровнях оплаты по регионам. Поскольку цены товаров и услуг растут по регионам неравномерно, одна и та же величина номинальной заработной платы выражает в различных географических зонах разный объем жизненных средств, в которые она может быть реализована на рынке.

В основу определения количественных соотношений в уровнях оплаты труда равной сложности и значимости, а также труда в аналогичных условиях на рабочем месте должны быть положены различия в стоимости жизни по регионам, рассчитываемые по единой методике. Именно их следовало бы положить в основу установления районных коэффициентов к заработной плате, а в перспективе в основу дифференцированных по регионам уровней тарифных ставок первого разряда.

Одной из наиболее значительных функций государства должна оставаться разработка рекомендаций, имеющих силу (статус) законов и подзаконных актов, об условиях регулирования доходов в неразрывном единстве с регулированием цен; принципах формирования системы минимальных потребительских бюджетов; создания форм социальной поддержки и адаптации населения. Решению этих задач должно быть подчинено централизованное регулирование организации и дифференциации оплаты труда. Что касается непосредственно действующих систем оплаты труда, то они должны создаваться таким образом, чтобы обеспечить объединение, а не разобщение работников в рамках предприятия, стимулировать сотрудничество, а не конфликты между работниками.

Для менеджеров ВЗЖБК, занимающихся вспомогательным производством требуется снизить уровень базовой оплаты, которая обусловлена стажем работы, и увеличить размер оплаты, пропорциональной трудовому

окладу. Важно сосредоточить внимание всей компании на производительности и качестве. Для этого нужно определить требования к организации производства: все программы должны выполняться в срок или досрочно; все работы следует выполнять с наименьшими затратами; все услуги и работы сдаются заказчиком с первого предъявления - качество должно находиться на первом листе; следует использовать самые совершенные технологии, инструменты и методы. Кадровая политика призвана поддерживать благоприятный климат, стабильность кадров, возможность их роста.

На практике имеют значение три важнейшие проблемы качества. *Качество труда* - управление его производительностью. *Качество трудовой жизни* - управленческая культура, производительный вклад со стороны работников. *Качество управления* - передовая роль управления организаций, степень, в какой руководство добивается повышения результативности через качество трудовой жизни.

Недостатки действующей системы оплаты, как уже отмечалось, обусловлены её индивидуальным характером, который следует превратить в коллективно-долевой. Таких предпосылок на автоагрегатном заводе и возможностей для формирования коллективно-долевой системы поощрения качества и производительности труда не меньше.

Итак, важно, чтобы мотивация труда строилась на основе факторов, непосредственно зависящих от работников. Независимыми могут быть не стоимостные факторы, ибо на практике от работников действительно не зависят ни условия сбыта, ни условия кредитования. Уже поэтому ставить поощрение работников в прямую зависимость от прибыли, было бы ошибочным. К тому же следует различать прибыль краткосрочную и долгосрочную. Ставка на краткосрочную прибыль вообще ущербна для устойчивости производства, не говоря уже о его конкурентоспособности. Где преследуют цель извлечения краткосрочной прибыли и отвергают принцип долевого участия в доходах, там действенной системы материальной заинтересованности работников быть не может, поскольку возникает конфликт целей, верх в кото-

ром одерживает частный интерес в прибыли. Критерии системы материального стимулирования не должны быть связанными с прибылью.

Далее необходим не «котловой», а попродуктовый учет результатов и затрат, чтобы по каждому виду конечной работы можно было определить, каковы нормативные и фактические затраты сырья, материалов, комплектующих, труда и т.д. В общем «котле» гораздо меньше заметны индивидуальные вклады в неэффективность и затратность. Объективный учет и контроль важен, поскольку в противном случае предприятие обречено на не конкурентоспособность со всеми вытекающими из нее последствиями. Ясно, что тот собственник, который не в состоянии организовать надлежащий экономический учет и контроль, будет вынужден уступить свое место другому, более настойчивому и последовательному в деле превращения предприятия в конкурентно-способное.

Следующий шаг - материальная заинтересованность должна выстраиваться как система инвестирования работников, настроенная на высокую эффективность оценки и сопоставления результатов и затрат труда. Требуется подход, в соответствии с которым оплата по труду приобретает функцию инвестиций в качестве рабочей силы, то есть инвестиций, которые можно назвать квалитрудовыми. Такие инвестиции гораздо шире, чем традиционная заработная плата, они не сводятся к ней и не ограничиваются ею. Основной их источник - это конечный доход. Систему материального стимулирования нужно ориентировать не на квалификацию, полученную по диплому, а на уровень квалификации выполняемой работы или используемой при принятии решения. Так, можно отказаться от повременной оплаты труда и платить работникам жалование за квалификацию, а не за число человеко-часов, проведенных на своем рабочем месте. Выплачивать поощрения за общие результаты предприятия в целом. Под фактической квалификацией понимается способность работника не только выполнять свои обязанности, но и способность участвовать в решении производственных проблем, знать их и разбираться в любом аспекте хозяйственной деятельности своего предприятия.

Для рабочих поощрение инициативы и творчества должно выступать как оплата "по заслугам" или "за личный вклад". Оценка заслуг или личного вклада устанавливается при помощи критериев, определенных самим предприятием. На рассматриваемом заводе для оценки работы механика можно использовать следующие критерии: точность, скорость, экономия средств, безопасность для окружающих, совершенствование рабочих приемов. Под термином "заслуги" или "вклад" можно подразумевать и рабочее место, и проявление личных качеств работника, и оценку результатов деятельности при помощи критериев. Хотя оплата за личный вклад идет несколько в противоречии с коллективным характером труда, её все же можно применять для оценки квалификации работника, учитывая при этом, общий вклад. Коллективизм должен быть принципом формирования поощрения труда.

Ещё один шаг - оценка безработицы как антистимула. Если люди будут знать, что увеличение ими производительности труда выразится в увольнении их самих или их товарищей, то антистимул перевесит. Срок жизни каждого предприятия определяется исключительно лишь сроками потребности в нем, так что каждое из них существует до тех пор, пока необходимо конечному потребителю. Как только потребность в нем исчезнет, наступает его упадок. Потребности же находятся в постоянном движении. Хорошо, когда предприятие успевает за развитием потребностей, еще лучше - если оно само развивает их.

Конкретные мероприятия по совершенствованию оплаты труда на ВЗЖБК исходят из следующего. Объем выполненных работ за обследуемый период на предприятии возрос на 76%. Расходы на оплату труда увеличились на 62%, причем за счет роста средней заработной платы работников на 58,8%, а за счет роста их численности на 8,2%. Средняя заработная плата здесь выросла на 50%. Налицо выполнение принципа роста опережения производительности труда по сравнению с ростом заработной платы. Этот принцип, как известно, призван обеспечить необходимые накопления и расширение производства. Его реализация дает экономический эффект 12%.

Для восстановления основных функций заработной платы: воспроизводственной, стимулирующей и регулирующей предлагаются следующие конкретные мероприятия:

1. Необходимо повысить реальную заработную плату до стоимости рабочей силы, т.е. социальная политика завода должна минимум заработной платы сближать со стоимостью потребительской корзины. Это не означает простое увеличение оплаты труда. Важно установить более высокий государственный минимальный тариф за фактически отработанное время и отменить оплату 2/3 тарифа за простои. Рабочая сила в таком случае будет оплачиваться по реальной стоимости и сопровождаться заинтересованностью её носителей - работников в фактической работе. В результате предприятие экономит эти 2/3 тарифа рабочего, а последний получает возможность заработать полную ставку на другом рабочем месте.

2. Необходимо преодолеть дифференциацию в оплате труда путём установления рациональных пропорций в оплате простого и сложного труда, труда требующего квалификации. В этой связи можно изменить принципы, заложенные в ЕТС. Следует пересмотреть отнесение отдельных работ к тому или иному разделу. Так, для рабочих занятых на погрузо-разгрузочных работах предусматривается отменить повременную оплату. В результате получим экономию тарифа в 24960 руб., а с учётом доплат и премий эффект экономии составит 60902,4 руб.

3. Для менеджеров нужно снизить уровень оплаты труда, обусловленный стажем и увеличить размер оплаты пропорционально трудовому окладу. Это вынудит пожилых работников повышать свою квалификацию, а молодых - будет стимулировать к более быстрому повышению эффективности труда, стремлению к высокой квалификации и продвижению по служебной лестнице.

4. Кадровая политика должна поддерживать благоприятный климат и возможность для профессионального роста кадров. Так, можно применить совмещение профессий в аппарате управления, в результате высвободить

двух инженеров низшей категории, оплата труда оставшихся увеличится на 30%. Экономический эффект для предприятия составит 493400 руб.

5. Систему оплаты труда нужно превратить в систему поощрения за качество и производительность. Использовать принцип долевого участия работников в доходах предприятия, что материально их заинтересует. Система материальной заинтересованности должна выстраиваться как система инвестирования в качество рабочей силы. Такие инвестиции не ограничиваются заработной платой, основной их источник - конечный доход. С этой целью фонд оплаты труда следует формировать с учетом коэффициента роста эффективности работы предприятия.

6. Оплату труда рабочих необходимо производить не только по затратам но и по результатам. Для оценки работы использовать критерии:

- выполнение плана оплачивать по 30% от тарифа;
- экономия средств - 10%;
- совершенствование приемов работы - 10%;
- качественное выполнение работ - 20%.

В итоге получим размер премии 80%. Оценка эффективности предлагаемых мероприятий представлена в табл. 1.

Таблица 1 - Оценка эффективности труда на ВЗЖБК

Предложенное мероприятие	Экономический эффект
Перевод повременщиков на сдельную оплату труда	60902,4
Совмещение профессий	493400
Оплата по результатам труда	80%
Опережение роста производительности труда по сравнению с ростом заработной платы	12%

Памяти А. М. Емельянова

(15.02.1935-11.07.2009 гг.)

11 июля на 75-м году после тяжелой продолжительной болезни ушел из жизни Алексей Михайлович Емельянов - крупный организатор вузовского образования, видный ученый, экономист-аграрник, доктор экономических наук, профессор, академик РАСХН, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Родился Алексей Михайлович Емельянов 15 февраля 1935 г. в деревне Выдранка на Смоленщине. После окончания с золотой медалью общеобразовательной средней школы, он учился на экономическом факультете МГУ им. М. В. Ломоносова, который успешно закончил в 1957 г. Там же он прошел путь от рядового преподавателя до профессора, заведующего кафедрой аграрной экономики. С июня 1994 г. и до последнего дня его жизнь непосредственно связана с Российской академией государственной службы при Президенте РФ, первым президентом-ректором которой он был назначен Президентом страны.

Именно в этот период его талант организатора раскрылся особенно ярко. Под руководством А. М. Емельянова и при его непосредственном участии в короткие сроки была, по сути, создана новая академия, которую все мы знаем как РАГС. Тогда фактически разработана перспективная структура вуза. Изменилось и обогатилось содержание учебного процесса в нём. Введены новые специальности, они впервые стали соответствовать требованиям развивавшейся в те годы государственной службы и рыночной экономики.

Главная заслуга А. М. Емельянова в этот период, как теперь - спустя годы, можно объективно констатировать, заключалась в сохранении и укреплении коллектива преподавателей, руководителей подразделений академии, других специалистов и работников различных её служб, сохранении и развитии самой академии в виде особого вуза как в системе обра-

зования, так и государственной службы страны, в переводе его на новые условия функционирования.

Он много сил и внимания в этот период отдавал повышению авторитета, расширению самостоятельности академии, укреплению её места, роли и значения в общей системе государственной службы России, а также повышению квалификации, подготовки и переподготовки её руководящих кадров. Он по праву вошел в историю как единственный отечественный ректор, который делился опытом тогдашних достижений и новыми планами развития РАГС с трибуны ООН.

Плодотворную работу в высшей школе А. М. Емельянов активно сочетал с общественной деятельностью в высших органах власти России. Многие годы он был народным депутатом, членом Верховного совета СССР, депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Президентского совета России, председателем Ученого совета РАГС, председателем специализированного докторского совета МГУ, заместителем председателя диссертационного докторского совета родной академии, руководителем её научно-исследовательской межкафедральной аграрной группы и продовольственной безопасности, членом ряда редколлежий ведущих журналов, руководителем творческих авторских коллективов.

Он оставил в наследство свыше двухсот книг и глубоких проблемных статей общим объемом более 400 п.л. Каждое издание из его 7 монографий, 17 учебников и учебных пособий – это настоящий клад для многих поколений советских, в том числе российских руководителей высших и иных органов власти, государственных служащих, аспирантов, слушателей, студентов, участников партийной, комсомольской учебы и всесоюзного общества «Знание». Работы А. М. Емельянова и сочинения с его участием, опубликованные в разные, в т.ч. и последние, годы (4 издания - Основы экономики и управления сельскохозяйственным производством; по 2 издания - Труд руководителя; Комплексная программа разви-

тия сельского хозяйства в действии; Интенсивное развитие агропромышленного комплекса; Финансы, налоги и кредит; по 1 изданию - НТП и эффективность сельскохозяйственного производства; Экономические и социальные проблемы реализации продовольственной программы; Энциклопедия финансового менеджмента; Общий аудит; Аграрная экономика), по существу вошли в золотой фонд экономической литературы, предвосхитили формирование АПК, рыночного пространства, решение многих проблем современной, особенно сельской, экономики.

Им подготовлено несколько десятков докторов и кандидатов экономических наук. Создана его научная школа. Среди учеников А. М. Емельянова - ряд руководителей федерального уровня России, некоторых стран СНГ, многих субъектов федерации; есть академики, члены-корреспонденты отраслевых и некоторых общественных академий.

Природа наделила его многими талантами. Он был наблюдательным и хорошо чувствовал и понимал людей, легко с ними сходилась, с уважением к ним относился. Он любил жизнь, многое делал, чтобы облегчить её другим. Они восхищались его оптимизмом, желанием служить людям, искренней отзывчивостью, высоким профессионализмом, огромным трудолюбием, величайшей скромностью. Одновременно он был нежный, душевный и любящий муж, отец и дед. По настоящему радовался успехам сына – Сергея и внука - Никиты, огорчался их неудачам.

Трудовая и общественная деятельность А. М. Емельянова оценена государством. Он награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» 4-й степени; медалью «В память 800-летия Москвы» и многими наградами зарубежных стран.

Похоронен А. М. Емельянов на Троекуровском кладбище г. Москвы.

Память об Алексее Михайловиче Емельянове – известной личности, замечательном человеке, крупном педагоге и ученом, прожившем достойную жизнь – навсегда сохранится в сердцах его друзей, коллег и многочисленных учеников, всех, кто его знал.

Аннотации к статьям номера (на английском языке)

A.V.Tzurelin

About The economy modernization, its financial security in an economy crisis

The domestic economy modernization precedence are shown in an economy crisis such as: human investments, ruble appeal increase, bank system and fiscal policy affective strength and reliability, labor market stabilization, tax burden optimization, also resource base development, bank credits accessibility and bank reorganization security.

R.A.Bogatirev

The tax burden as a production modernization factor

It is proved that tax burden at the enterprise acts as the factor of modernization of its manufacture. The modified technique of its definition, and also assessment and regulation systems promoting the development of the expanded reproduction of mainly innovative property material benefits are offered, act as the effective tool in decisions of strategic problems of a national economy.

I.G. Tzvigun

About the budget non-tax revenues

The non-tax revenues, capital transaction incomes and official transfers are analyzed. The characteristic of each of components of the specified non-tax revenues groups is given. Their forms and sources of their formation are shown.

E.A.Isaev

Some aspects of methodology of the regions finance development strategy

The transformational processes laws are opened. The methodology of their strategic development, modernization and the regional finance system optimization is offered. Look-ahead reference points of some regions budgetary system expenses are given for a coming quinquennial.

A.A. Titov

The tax control efficiency estimation methods

The various methods of the tax control efficiency estimation are considered, as follows: payments additional charge counting per one effective tax field check, a rating method, a method of a stage-by-stage estimation of territorial tax inspections activity, etc.

T.G. Sadikov

About the municipal union budget expenses formation

The basic directions of municipal unions' budgets expenses formation are given. The experience of this work in a number of municipalities is generalized. The special priority is given for a practice of distribution of consumption powers at execution of municipal budgets in Republic Bashkortostan. Offers on perfection of the activity directed on a rational assets expenditure to meet demands of requirements various territory are formulated.

N.Z.Nagdaliyev

The enterprise-bankrupt financial responsibility restoration

The complex of financial tools is offered to help to restore the enterprise-bankrupt financial responsibility as follows: an exchange of the rights of demands of creditors against enterprise shares, a concession of requirements as debts repayment, the tax credit, factoring, the suppliers' credit lines and a buyer's advance payment, the budgetary credit, financial rent (leasing) and commercial concession.

D.A.Kapirin,
E.A.Kisileva,
O.P.Oleynik

The labor compensation fund usage efficiency in building

The remuneration system of Moscow Region Vostrjakovsky factory of concrete component is shown. Its advantages and defects are analyzed. Its perfection ways are offered in domestic crisis conditions. The investment of the workers is especially allocated adjusting on high efficiency of an estimation and comparison his labor costs and results.

Льготная подписка на журнал «Финансовая экономика»-I полугодие 2010г.

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 30.07.09. Формат 00 x 000 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 5,25. 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.