

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

№ 5, октябрь 2009

Всероссийский научно-аналитический журнал «Финансовая экономика»

Учредитель: Фонд «Экономика»

Издатель:

Редакция журнала «Финансовая экономика»

Главный редактор:

И.Д.Мацкуляк

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

Зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере связи и массовых коммуникаций 7 ноября 2008 г. Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-34072

Индекс в каталоге агентства «Роспечать»

«Газеты и журналы» - 45931

ISSN 2075-7786

Статьи аспирантов публикуются бесплатно

Редактор **З. И. Скворцова**

Макет, художественное оформление ЗАО «Издательство «Экономическое образование»

Отпечатано в типографии ЗАО «Издательство «Экономическое образование»

Заказ № ????. Тираж 1000 экз.

Ответственность за содержание рекламы и объявлений несёт рекламодатель. 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.

Цена свободная

© Редакция журнала «Финансовая экономика», 2009.

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

Всероссийский научно-аналитический журнал

Редакционный совет:

Прокофьев Станислав Евгеньевич, д. э. н., проф., заслуженный экономист РФ, заместитель руководителя Федерального казначейства (**председатель**)

Давтян Микаэл Анушаванович, д. э. н., проф., проректор по учебной и научной работе Академии труда и социальных отношений

Заславская Татьяна Ивановна, академик РАН

Мазин Георгий Иванович, к. э. н., заслуженный экономист РФ

Махортов Юрий Алексеевич, д. э. н., проф.

Мацкуляк Иван Дмитриевич, д. э. н., проф., заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой финансов и отраслевой экономики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Мурычев Александр Васильевич, д. э. н., первый вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей

Поляк Георгий Борисович, д. э. н., проф., заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой финансов, бюджета и страхования Всероссийского заочного финансово-экономического института

Редакционная коллегия:

Владимирова Маргарита Петровна, д. э. н., проф. кафедры финансов и отраслевой экономики Российской академии государственной службы при Президенте РФ (заместитель главного редактора)

Куликов Александр Георгиевич, д. э. н., проф. кафедры финансов и отраслевой экономики Российской академии государственной службы при Президенте РФ, заслуженный деятель науки РФ

Любимцев Юрий Ильич, д. э. н., проф. кафедры финансов и отраслевой экономики Российской академии государственной службы при Президенте РФ

Мацкуляк Иван Дмитриевич, д. э. н., проф., заслуженный деятель науки РФ (гл. редактор)

Письменная Наталья Евгеньевна, д. э. н., проф., заведующая кафедрой финансов и кредита Северо-Кавказского государственного технического университета

Скворцова Зоряна Ивановна, редактор

Чванов Роберт Александрович, д. э. н., проф. кафедры финансов и отраслевой экономики Российской академии государственной службы при Президенте РФ (первый заместитель главного редактора)

С о д е р ж а н и е

I. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

Мацкуляк И. Д. Содержание финансовой системы	4
Демидов А. Ю. Информационное моделирование казначейской системы	29

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

Ларина С. Е. Об антикризисном бюджете субъекта Российской Федерации	43
Осипова Е.С. Развитие субфедерального налогового потенциала в России.....	64

III. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

Кувшинова Е. С. Финансовое обеспечение лизинга промышленных предприятий	81
Батуева Т. Б. Кластерный подход к развитию производственного комплекса	93

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Шинкарева О. В. Опыт муниципального аудита за рубежом	107
Аннотации к статьям номера (на английском языке)	118
Льготная подписка на журнал «Финансовая экономика» - I полугодие 2010г.	120

І. ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА

И. Д. Мацкуляк, доктор экономических наук,
профессор, заслуженный деятель науки РФ;
заведующий кафедрой финансов
и отраслевой экономики РАГС

Содержание финансовой системы

Рассматриваются финансы и финансовая система как экономические категории. Предлагается многообразие функций финансов и их проявление в единой системе. Дается пять её уровней. Уточняется различие между «финансовой системой» и «системой финансов». Раскрываются централизованные и децентрализованные финансы. Характеризуется двойственность финансовой системы.

Ключевые слова: финансы, финансовая система, федеральный бюджет, межгосударственный бюджет, региональные, муниципальные и местные бюджеты (финансы), внебюджетные фонды, финансы предприятий, финансы населения, или домашнего хозяйства.

Изучение финансовой системы, закономерностей её развития в разных экономических условиях показывает, что исследователи данных явлений и процессов не одинаково интерпретируют их глубинную суть. Вот почему необходимо, как нам кажется, прежде всего, именно её выяснить.

Учитывая, что термин «финансовая система» образовался на основе понятия «финансы», рассмотрим кратко сначала именно его содержание.

«Финансы» как экономическая категория, образовавшаяся первоначально от итальянского «*finansia*» еще в 13 веке, означала денежный платеж. Постепенно она получила международное признание и употребление, стала применяться как категория, связанная с системой денежных отношений между населением и государством по поводу образования государственных фондов денежных средств. По мнению Н.П. Баранникова, она отражала, *во-первых*, денежные отношения между двумя субъектами, т.е. деньги выступали материальной основой существования и функционирования финансов. *Во-вторых*, субъекты обладали разными правами в процессе этих отношений, а именно одному из них – государству – были присущи особые полномочия. *В-третьих*, в ходе этих отношений формировался общегосударственный фонд денежных средств – бюджет. Отсюда понимание, что эти от-

ношения носили фондовый характер. Наконец, *в-четвертых*, регулярное поступление средств в бюджет не могло обеспечиваться без придания налогам, сборам и другим платежам принудительного характера, что достигалось посредством деятельности государства и его фискального аппарата¹.

Не вдаваясь в подробности, приведем мнение О.И.Пилипенко, который считает, что «финансы – это экономические отношения, осуществляемые преимущественно в денежной форме между основными хозяйствующими субъектами – предприятиями, домашними хозяйствами и государством»². Как видим, здесь уже не содержится указания на то, что финансы каким то образом связаны с фондами денежных средств, а говорится лишь о денежной форме экономических отношений.

Б.Е.Пеньков дает иную характеристику финансам, по сути, восстанавливая в них базовые права денежных фондов: «*Финансы*, - по его мнению, - представляют собою экономические отношения, которые возникают в процессе образования и использования всего многообразия фондов денежных средств предприятий, государственных организаций, муниципальных образований и населения»³.

Следовательно, если попытаться обобщить различные подходы в понимании «финансов» как научной категории, существующие не только в монографической, но и учебной литературе, то можно констатировать: *финансы - это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях выполнения задач государства и обеспечения условий воспроизводства экономики и общества, его безопасности.*

Финансы – неотъемлемая часть денежных отношений. Их роль и значение, поэтому зависят от того, какое место денежные связи занимают в экономических отношениях. Вместе с тем не всякие денежные связи выражают

¹ См.: Финансы: Учеб. пособие. / Под ред. проф. А. М. Ковалевой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1998. С. 3.

² Финансы: Учебник для вузов. / Под ред. Г.Б.Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 14.

³ Государственные и муниципальные финансы: Учебник. / Под общ. ред. И.Д.Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 15.

финансовые отношения. Последние от первых отличаются как по содержанию, так и по выполняемым функциям. Деньги, как известно, – это всеобщий эквивалент, товар особого рода, с помощью которого прежде всего измеряются затраты труда ассоциированных производителей, а финансы – экономический инструмент распределения и перераспределения валового внутреннего продукта (ВВП) и национального дохода (НД), орудие контроля за образованием и использованием фондов денежных средств. «Главное их назначение в том, - указывала Л. А. Дробозина, - чтобы путем образования денежных доходов и фондов обеспечить не только потребности государства и предприятий в денежных средствах, но и контроль за расходованием финансовых ресурсов»¹.

Финансы *выступают частью общей системы экономических отношений*. В то же время они отличаются определенной спецификой: *финансовые отношения проявляются через движение денежных потоков, которые выступают носителями финансовых взаимосвязей*. Но не все экономические отношения, возникающие в процессе движения денежных потоков, можно отнести к финансовым, а только те из них, которые связаны с *образованием и использованием фондов денежных средств*. Именно поэтому «финансы» *выступают как особая социально-экономическая категория*, имеющая существенные отличия от такой экономической категории как «деньги», которые лишь опосредуют финансовые отношения, не определяя их сущностного содержания.

«Финансы» – категория, прежде всего, сферы *распределения (перераспределения)*. Так, распределительная функция финансов осуществляется в процессе кругооборота ресурсов предприятия (рис. 1) и связана с образованием и распределением фондов финансовых ресурсов, начиная от формирования капитала до распределения чистой прибыли и образования ряда фондов в процессе развития (резервных, инвестиционных, выплаты дивидендов,

¹ Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учебник для вузов. / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. С. 63.

для стимулирования работников и др.).

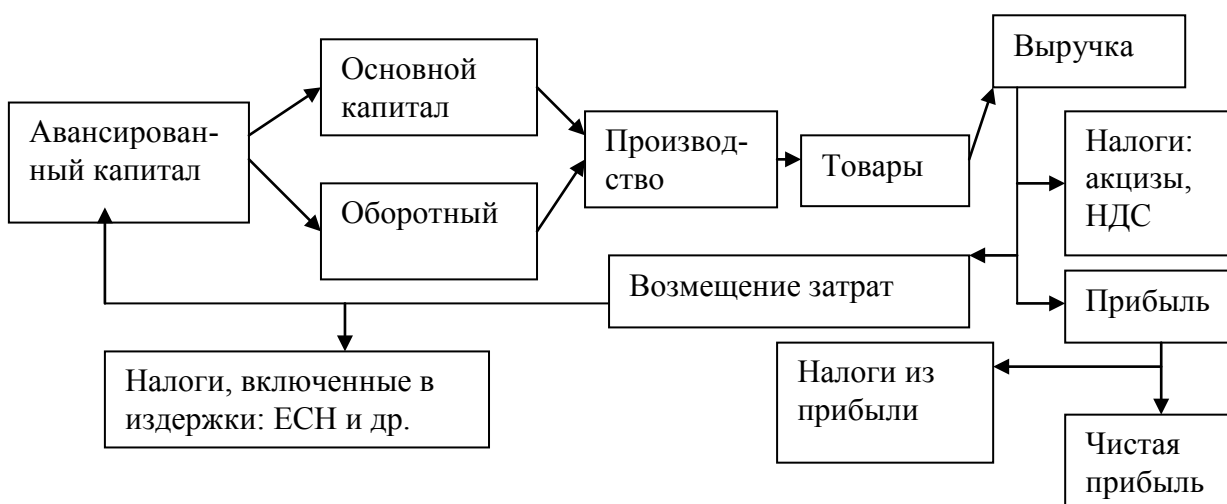


Рис. 1. Оборот средств и образование финансовых фондов предприятия

Благодаря данной функции финансов осуществляется вторичное распределение или перераспределение национального дохода. Во всяком случае, в настоящее время доля такого перераспределения нередко достигает в развитых странах 35-50%¹. Оно связано с межотраслевым и территориальным использованием средств в интересах наиболее эффективного и рационального применения доходов и накоплений предприятий и организаций.

Финансы выполняют также *контрольную* функцию. Она проявляется в контроле над распределением ВВП по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению. Дело в том, что в условиях расширения рыночных отношений финансовый контроль направлен на обеспечение динамичного развития общественного и частного производства, распространение инноваций, всемерное улучшение качества работы во всех звеньях экономики. Он охватывает производственную и непроизводственную сферы и нацелен на повышение экономического стимулирования, на рациональное и бережное расходование материальных, трудовых и финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение бесхозяйственности и расточительства.

Одна из важных задач финансового контроля – проверка точного со-

¹ Вместе с тем следует отметить, что распределительные процессы происходят не только через финансы, но и путем использования цен и кредита.

блюдения законодательства по финансовым вопросам, своевременности и полноты выполнения финансовых обязательств перед бюджетной системой, налоговой службой, банками, а также взаимных обязательств предприятий и организаций по расчетам и платежам.

Кроме обозначенных функций, финансы выполняют также *регулирующую* функцию. Она реализуется через вмешательство государства в процесс воспроизводства. Разумеется, речь идет не о прямом, а косвенном воздействии. С данной целью применяются, например, такие рычаги как государственные расходы, налоги, государственный кредит и др. Используются также финансовое и бюджетное планирование, государственное регулирование рынка ценных бумаг и пр. К сожалению, в последнее десятилетие в нашей стране регулирующая функция финансов проявляется слабо¹.

То же можно сказать и о *стимулирующей* функции финансов. Вместе с тем, представляется, что умелое использование распределительной, контрольной и регулирующей функций финансов, их различных комбинаций позволяет государству, а значит и обществу, успешно развивать или тормозить соответствующие экономические процессы.

Здесь уместно подчеркнуть, что в учебной и даже монографической литературе, как правило, указывается на две-три функции финансов². Однако, на наш взгляд, это зауженный подход. В последнее время появились издания, в которых, как нам представляется, не без оснований раскрывается множество функций финансов. Кроме названных выше, чаще всего обосновывается проявление воспроизводственной, перераспределительной, прогнозной и социальной функций³.

¹ Регулирующая функция финансов несколько ярче проявилась в последний год в ходе реализации антикризисных мер Правительства РФ.

² Так, известный экономист А. М. Бирман, выделял: обеспечение процесса хозяйствования денежными средствами, контроль рублем и распределительную функции. А.М.Александров и Э.А.Вознесенский утверждали, что финансы выражаются в формировании «денежных фондов, использовании денежных фондов и контроле». И.Т.Балабанов придерживается мнения, что с переходом к рыночным отношениям финансы потеряли свое распределительное назначение. А. М. Ковалева, наоборот, придерживается противоположного взгляда, выделяя распределительную и контрольную функции. (См., напр.: Финансы: Учеб. пособие. / Под ред. проф. А. М. Ковалевой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1998. С. 16).

³ См.: Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И. Д. Мацуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 198-207.

Стимулирующая функция финансов по существу является конгломеративной, синтезирующей, интегрирующей в себе различные моменты всех остальных функций. Однако это не означает, что её не следует рассматривать как самостоятельную. Напротив, отсюда вытекает ее более высокая роль и значение в рыночном воспроизводстве.

Отношения, складывающиеся в процессе реализации рассмотренных функций, представляют собой часть экономических связей общества, и финансы, будучи выражением данной, объективно существующей, сферы экономических отношений, являются *политико-экономической категорией*. Они имеют ярко выраженное специфическое общественное назначение – формирование и использование денежных фондов государства посредством особых форм движения стоимости. Финансы вместе с тем и *историческая категория*, так как они имеют стадии возникновения, развития, т.е. изменяются во времени.

Исследователи выделяют два основных этапа развития финансов.

На *первом* из них функционировала неразвитая форма финансов, которой был присущ непродуцирующий характер. Это означает, что основная масса денежных средств (две трети бюджета) расходовалась на военные цели и практически не оказывала воздействие на экономику. В этот период финансовая система характеризовалась определенной узостью. По существу она состояла из одного звена – бюджетного. Количество финансовых отношений было ограничено. Все они были связаны с формированием и использованием бюджета.

В настоящее время переход к рыночным отношениям, наряду с другими факторами, обусловил многоаспектность (многозвенность) финансов, высокую степень их воздействия на экономику, что позволяет говорить о *втором* этапе развития финансовых отношений. В современных условиях финансы стали одним из важнейших орудий косвенного влияния на общественное воспроизводство: воспроизводство материальных благ, рабочей силы и производственных отношений.

Речь идет о том, что с началом рыночных реформ потребовались преобразования всех сфер экономики, включая и финансовую. Огромное значение в данном процессе имело разгосударствление и приватизация, появление на этой основе многообразия хозяйствующих субъектов различных форм собственности. Конечно, сохранились государственные предприятия. Однако их доля сократилась более чем в пять раз по сравнению с дореформенным периодом. Одновременно с ними функционируют акционерные общества, товарищества, кооперативы, малые, арендные, совместные и другие предприятия. Среди последних - коммерческие банки, биржи, фонды, иные некоммерческие структуры.

Рыночная экономика, как показывает практика, усиливает роль финансов. Во-первых, с возникновением новых хозяйствующих субъектов складываются новые группы финансовых отношений, взаимосвязи между ними усложняются. Во-вторых, финансы становятся самостоятельной сферой денежно-кредитных отношений, приобретают некую обособленность. В-третьих, происходит смена приоритетов, постепенное снижение роли финансов на макроуровне в обычных (стабильных) условиях сопровождается ее ростом на микроуровне и, наоборот, во времена кризиса - роль государства заметно возрастает.

В реформенный период развившиеся процессы и действия государства обусловили появление в отечественной экономике ряда новых тенденций¹.

1. Бюджет уже не является таким всеобъемлющим, как прежде, хотя и продолжает сохранять свою ключевую роль. Если в прошлом, как известно, более 70% финансовых ресурсов концентрировалось в федеральном (государственном) бюджете, то сейчас – значительно меньше (не более 40%). Крупные средства перераспределяются через автономные государственные фонды - Пенсионный, обязательного медицинского страхования и др.

2. Заметное снижение государственных доходов из ранее действующих

¹ См.: Финансы: Учеб. пособие. / Под ред. проф. А. М. Ковалевой. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1998. С. 14.

источников или их потеря компенсировались увеличением их количества. Основной упор делался на налоги. Видимо поэтому налоговая система весь реформенный период представляла собой сложную, противоречивую, во многом не отвечающую даже интересам новых хозяйствующих субъектов систему. Как известно, иногда налоговый пресс способствовал еще большему суженному воспроизводству, падению инвестиций, сокрытию доходов и уходу от уплаты налогов, утечке капиталов, расцвету теневой экономики.

3. «Нейтралитет» государства относительно экономики подтверждался такими данными: в 80-е годы свыше 57% бюджета страны расходовалось на народное хозяйство, в конце 90-х – не более 12%. Если раньше 78% всех капитальных вложений финансировалось из бюджета, то в 90-е гг. бюджет развития вынесен в отдельный раздел и в основном не был обеспечен финансированием.

В наше время за счет централизованных фондов обеспечиваются потребности расширенного воспроизводства на макроуровне; осуществляется межотраслевое и территориальное перераспределение ресурсов для выравнивания уровня экономического и социального развития отдельных регионов.

Однако, несмотря на некоторую положительную динамику в экономике последних лет, нельзя не заметить, что негативные тенденции все же пока не преодолены полностью. Так, расходы консолидированного бюджета на финансирование отечественной экономики в реальном выражении продолжают сокращаться. В 2008 году они составили 27,2%, тогда как в 2007 году 27,5%, а пятилетие назад (2003 г.) 29,7% к ВВП¹.

Особенно значима роль финансов в расширенном воспроизводстве предприятий различных форм собственности, поскольку при их непосредственном участии создается ВВП и происходит его распределение внутри предприятий и отраслей. Несмотря на заметное падение бюджетного финан-

¹ Социально-экономическое положение России. 2008 год. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2009. С. 8, 182; Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2004. С. 322.

сирования, условия расширенного воспроизводства для предприятий в рыночной экономике облегчаются. Это происходит вследствие увеличения доли прибыли, оставляемой в хозяйстве, возросшей амортизации в результате проведенной в 90-е гг. переоценки основных фондов, возможностей привлечения банковских кредитов и других форм заимствования на финансовом рынке.

Серьезное воздействие на финансы оказывают налоговая политика, виды налогов, их ставки, льготы. Следует признать в данной связи, что до сих пор налоговая политика в реформенный период не только не стимулировала расширенное воспроизводство, но даже способствовала его заметному превращению в суженный вариант.

Финансы являются также важным элементом воспроизводства рабочей силы, в стоимость которой, кроме оплаты труда, входят также расходы на образование, здравоохранение, социальное обеспечение. Расширение сферы социальных расходов вызывается во многом требованиями инновационных подходов в развитии экономики. Быстрая качественная модернизация производства требует изменения профессиональной структуры кадров, что влечет дальнейший рост расходов на образование и переквалификацию работающих.

Таким образом, функционирование и совершенствование финансов обусловлено рядом объективных причин и условий. Среди последних, как известно, выделяют два - развитие товарно-денежных, рыночных отношений и существование государства как субъекта данных отношений. В отличие от таких стоимостных понятий, как, например, «деньги», «кредит», «заработная плата», «прибыль» и другие, финансы органически связаны с функционированием государства.

В процессе многообразных перемен – сначала резкое снижение объемов финансовых средств, затем медленное их расширение; неожиданное развитие мирового финансового кризиса и его влияние на отечественную экономику; скачкообразное повторение таких ситуаций в различных регио-

нах или сферах экономики и общественной жизни в субъектах федерации, включая муниципалитеты и местные поселения, - финансовые отношения проходят путь от финансовых тенденций к финансовой системе. Ясно, что данный процесс более сложный, чем это выглядит в предложенном изложении. Представляется, что он проходит определенные этапы, образуя своеобразные звенья. Последние приходят на смену друг другу, постепенно развиваясь, «мужая» и только пройдя определенный эволюционный путь, становятся теми структурами (составляющими), которые позволяют говорить о финансовой системе.

Финансовые системы в литературе представлены по-разному. Так, О.И. Пилипенко полагает, что они выражают совокупность финансовых отношений, выступающих как взаимосвязанные и взаимодействующие категории, звенья, сферы. Они распределяют и используют фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств, государств¹. Б. Е. Пеньков же считает, что финансовая система – это единый комплекс управления финансовыми отношениями, включающий механизм формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, государственные (муниципальные) финансовые органы и финансовые службы предприятий, а также систему взаимосвязей между ними².

Как видим, в данных определениях имеются и общие, и специфические подходы. И в том, и в другом случаях речь идет о совокупности финансовых отношений, о фондах денежных средств, о хозяйствующих субъектах. Но в то же время согласно первому подходу финансовая система характеризуется как взаимосвязанные и взаимодействующие категории, звенья, сферы. В соответствии с сутью другого подхода, она представляет собой единый комплекс управления финансовыми отношениями. Кроме того, думается, что во втором случае конкретнее показаны те субъекты, между которыми возни-

¹ См.: Финансы: Учебник для вузов. / Под ред. Г. Б. Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 29.

² См.: Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 24; Финансы, налоги и кредит: Учебник. Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 25; Государственные и муниципальные финансы: Учебник. / Под общ. ред. И. Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 25.

кают и развиваются финансовые отношения. Здесь удалось указать также на наличие определенного механизма формирования фондов финансовых ресурсов централизованного и децентрализованного назначения, о котором нет речи в дефиниции О.И.Пилипенко.

Одновременно заметим, что не со всеми положениями приведенных обеих формулировок можно согласиться. Так, из первого контекста следует, что «категории, звенья, сферы распределяют и используют фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств и государств». Ясно, что научные категории, о которых говорит автор, не могут ни распределять, ни использовать, что-либо, включая фонды денежных средств. Неоднозначно воспринимается также положение второго контекста о том, что финансовая система – это единый комплекс управления финансовыми отношениями, причем включающий и механизм формирования фондов финансовых ресурсов. На практике это не всегда и не везде так.

Но, несмотря на отмеченные критические моменты, на наш взгляд, второе определение финансовой системы представляется более удачным и полезным для теории и практики.

Заметим при этом, что в литературе встречаются суждения, согласно которым понятия «финансовая система» и «система финансов» не являются синонимами, а различаются. Так, Г. А. Тосунян считает, что система финансов - это совокупность соответствующих фондов денежных средств, которая предполагает относительно самостоятельные звенья: бюджетные фонды; внебюджетные фонды; налоги; государственный и муниципальный кредит; фонды обязательного страхования; финансы предприятий и организаций. Финансовая система, по его мнению, представляет собой совокупность финансовых органов, организаций и учреждений. Это понятие объединяет государственные органы, кредитные организации и иные учреждения, непосредственно осуществляющие финансовую деятельность государства¹.

¹ См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Финансовое право: Конспекты лекций и схемы: Учеб. пособие. – 2-е изд. - М.: Дело, 2002. С. 13.

В другом научном издании эти две категории рассматриваются иначе. Система финансов отражает формы организации денежных отношений, а финансовая система – внешние формы их проявления. Под системой финансов подразумевается совокупность различных сфер финансовых отношений, характеризующихся общими особенностями в формировании и использовании денежных фондов и различной ролью в общественном воспроизводстве. Понятие «финансовая система» включает совокупность конкретных органов и институтов, которые практически осуществляют реализацию государственной финансовой политики¹.

В условиях рыночной экономики финансовая система отражает социально-общественную и политико-экономическую стороны жизни страны. Будучи многоуровневой структурой, она охватывает финансовые ресурсы государства в форме различных по назначению денежных фондов. Последние принадлежат либо государству в лице его представительных или исполнительных органов (централизованная сфера), либо юридическим и физическим лицам (децентрализованная сфера).

В процессе функционирования денежные фонды вбирают разные денежные средства, которые находятся все время в движении и образуют денежные потоки. Именно последние связывают составные части финансовой системы, образуют её единство. При этом различают многосторонние, двусторонние и односторонние денежные потоки².

Финансовая система многоаспектна. Она охватывает разные направления функционирования. Речь идет о планировании, организации и управлении фондов денежных средств, об их инвестировании, налогообложении, страховании, финансово-бухгалтерском учете, контроле, аудите и пр. Одновременно имеются в виду взаимосвязи данных процессов с децентрализованными финансами.

¹ См.: Финансовая система и экономика. / Под ред. В.В. Нестерова, Н.С. Желтова. – М.: Финансы и статистика, 2004. С. 17.

² Многосторонние потоки охватывают различные части финансов и распространяются по разным направлениям. Двусторонние потоки предполагают движение денежных средств между двумя структурами в прямом и обратном направлениях. И, наконец, односторонние потоки характеризуются движением денежных средств в одном направлении.

Финансовая система России включает пять уровней: федеральный, межгосударственный, региональный¹, муниципальный и местных органов самоуправления². Одна часть финансовой системы находится в распоряжении государства. Она, по сути, представляет собой централизованные финансы. Одновременно с нею функционирует другая часть данной системы. Её принято характеризовать как децентрализованные финансы (рис.2)³.

Следовательно, та часть финансовой системы России, которая представлена централизованными финансами, включает федеральный бюджет, межгосударственный бюджет, территориальные финансы (состоящие из региональных, муниципальных и местных финансов), а также социальные внебюджетные фонды. В свою очередь, региональные финансы – это совокупность региональных бюджетов и региональных внебюджетных фондов; местные финансы – местные бюджеты и местные внебюджетные фонды; и, наконец, специальные внебюджетные фонды – пенсионный фонд, фонд социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования. Другая часть финансовой системы, отражающая децентрализованные финансы, включает финансы предприятий, организаций (коммерческие и некоммерческие) и финансы населения, или домашнего хозяйства.

Федеральный бюджет – главное звено финансовой системы. Он представляет собой форму образования и использования централизованного фонда денежных средств для обеспечения функций и задач органов государственной власти. Согласно Бюджетному кодексу РФ федеральный бюджет является основным финансовым планом страны. Ежегодно он рассматривается и утверждается Федеральным Собранием Российской Федерации как закон. Через федеральный бюджет концентрируется значительная доля ВВП для финансирования экономики, социально-культурных мероприятий,

¹ Современная Россия – это федерация с наличием 83 территориальных систем – региональных субъектов, среди которых большое число различных по статусу асимметричных структур: 21 республика, 9 краев, 46 областей (включающих 3 автономных округа), 2 мегаполиса - Москва и Санкт-Петербург, 1 автономная область, 1 автономный округ.

² Число муниципальных образований, согласно официальным данным Госкомстата, ежегодно колеблется и составляет в настоящее время 29513.

³ См.: Финансы: Учебник для вузов. / Под ред. Г.Б.Поляка. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 30.

укрепления обороны и содержания органов власти и управления. Благодаря бюджету перераспределяется ВВП. Это позволяет маневрировать средствами и целенаправленно влиять на темпы и уровень развития общественного производства. Через федеральный бюджет реализуется единая экономическая и финансовая политика во всех субъектах федерации, на всей территории страны.

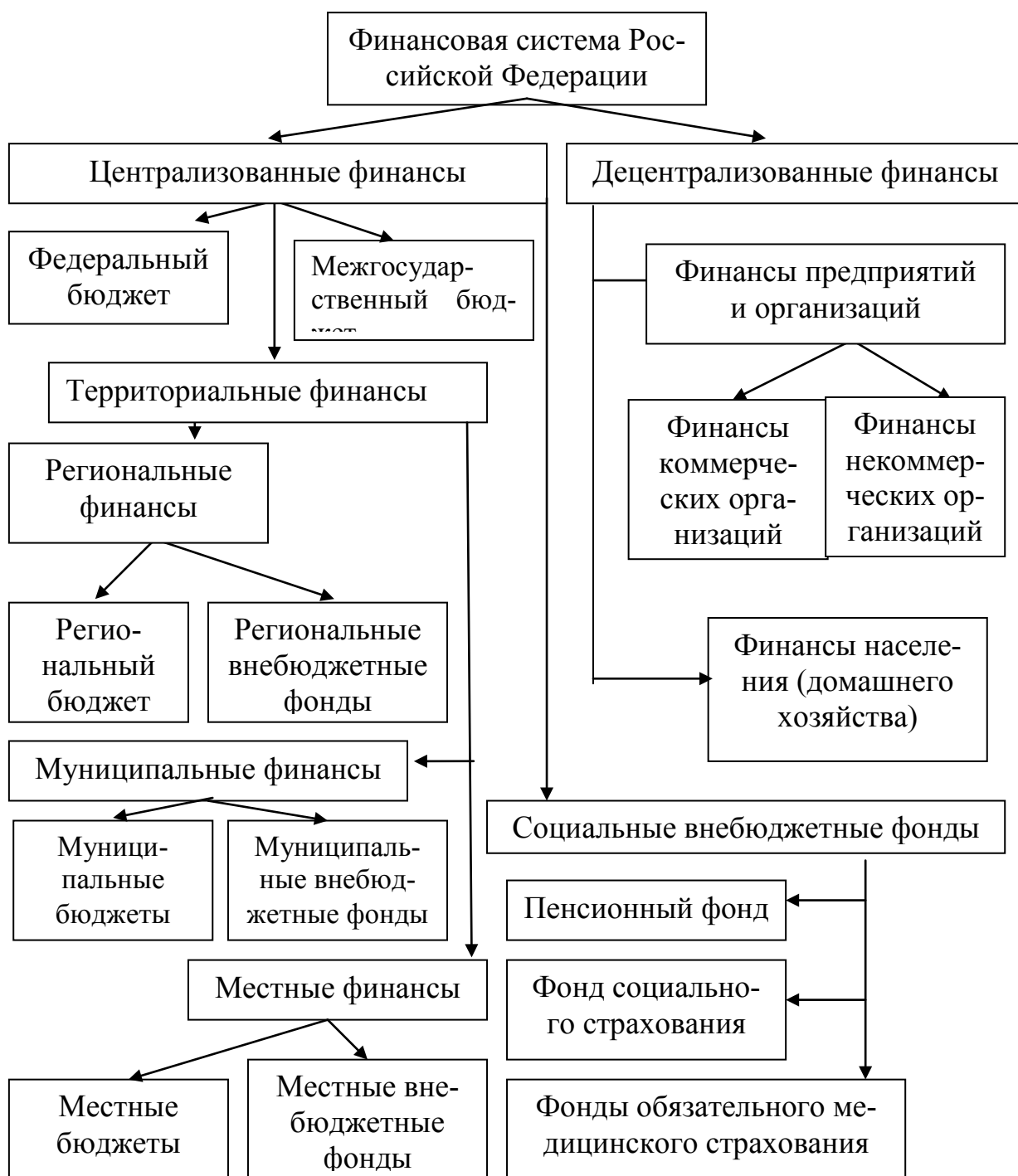


Рис. 2. Структура финансовой системы Российской Федерации

В нынешних условиях развития рыночной экономики роль и значение федерального бюджета не только не снижается, а, наоборот, еще более возрастает. Меняются методы его воздействия на общественное производство, создается новый режим расходования бюджетных средств. Теперь развитие экономики и, следовательно, воспроизводственного процесса обеспечивается с помощью экономических рычагов, позволяющих перейти к финансовому регулированию рыночных отношений.

Средства бюджета направляются на осуществление инвестиционной политики, субсидирование предприятий, финансирование конверсии оборонных отраслей. Расходы бюджета в принципе призваны способствовать формированию рациональной структуры общественного производства, наращиванию научно-технического потенциала, обновлению материально-технической базы, развитию человеческого фактора, совершенствованию производственных связей. Применяя при этом различные формы воздействия на экономику, государство способно кардинально изменить сложившиеся народнохозяйственные пропорции, например, перепрофилировать предприятия военно-промышленного комплекса на производство продукции мирного назначения, ликвидировать нерентабельные предприятия¹.

Второе звено финансовой системы – *внебюджетные фонды*. Они представляют собой средства федерального правительства, исполнительной власти субъектов федерации и местных властей, связанные с финансированием расходов, не включенных в бюджет. Внебюджетные фонды имеют строго целевое назначение – расширить социальные услуги населению, стимулировать развитие отсталых отраслей инфраструктуры, обеспечить дополнительными ресурсами приоритетные отрасли экономики.

Организационно внебюджетные фонды отделены от бюджетов и имеют определенную самостоятельность. Общие доходы всех внебюджетных

¹ Расходы федерального бюджета, например, в 2007 г. составили 11378,6 млрд. руб., а доходы – 13368,3 млрд. руб., т. е. профицит бюджета достиг 1989,7 млрд. руб. Для сравнения укажем, что фактический уровень доходов федерального бюджета в 2003 г. составил 2583,1 млрд. руб., а расходов – 2354,9 млрд. руб., следовательно, профицит достигал 228,2 млрд. руб. (Социально-экономическое положение России. 2008 год. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2009. С. 181; Россия в цифрах. 2004: Крат. стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2004. С. 324).

фондов оцениваются в величину 4-5 часть от доходов консолидированного бюджета¹. Эти отчисления для обычного налогоплательщика ничем не отличаются от налогов. Основные суммы средств, направляемые во внебюджетные фонды, включаются в состав себестоимости и устанавливаются в процентах к фонду оплаты труда.

Важнейший среди социальных фондов – *Пенсионный фонд*, средства которого формируются за счет страховых взносов работодателей и работников, дотаций из федерального бюджета и ресурсов, получаемых от собственных инвестиций фонда. Средства Пенсионного фонда идут на выплату пенсий по возрасту, инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет, а также пособий на детей.

К внебюджетным специальным фондам, как уже отмечалось, относятся специальный страховой фонд, предназначенный в основном для выплаты различных пособий, и федеральный и территориальные фонды обязательного медицинского страхования, благодаря которым обеспечивается охрана здоровья населения.

Ещё одно звено финансовой системы России, о котором почему-то не принято говорить в научной литературе – *межгосударственный бюджет*. Речь идет о бюджете Союза Беларуси и России, который выделяется в самостоятельный уровень бюджетной системы Российской Федерации. Учитывая, что Союз является, по сути, независимым от российских властей образованием - утверждение и исполнение его бюджета осуществляется собственными представительными и исполнительными органами власти соответственно, то межгосударственный бюджет - это действительно бюджет, а не смета или просто деньги на счете. Дело в том, что бюджет Союза проходит все стадии бюджетного процесса: разработку, утверждение и исполнение. Принимается он на сессии парламентского собрания Союза Беларуси и России практически по той же процедуре, что и федеральный бюджет. Разра-

¹ В январе-ноябре 2008 г. расходы бюджетов государственных внебюджетных фондов России составили 2393,8 млрд. руб. а доходы - 2717, 2 млрд. руб., т.е. профицит достигал 323,4 млрд. руб. (Социально-экономическое положение России. 2008 год. / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2009. С. 183).

ботка и исполнение союзного бюджета возложены на исполнительный комитет Союза. Из бюджета Союза финансируются расходы на реализацию конкретных проектов, а не затраты текущего характера, например, на содержание какого-либо объекта, за исключением расходов на содержание союзных органов управления.

Изучение процесса финансирования из бюджета Союза, позволяет констатировать принципиально важный для понимания его целей, момент. В отличие от других межгосударственных объединений бюджет Союза финансирует инвестиционные проекты на территории России и Беларуси в интересах российских и белорусских предприятий и организаций, в том числе бесприбыльные, как, например, обустройство границ. Это означает, что бюджет Союза имеет исключительно инвестиционную направленность¹.

Заметим при этом, кстати, что бюджет Союза формируется за счет простых (а не целевых) отчислений из бюджетов стран-участниц, а в Федеральном законе «О бюджете...» не регламентируются направления использования этих средств.

Отметим также, что межгосударственный бюджет не является пока «надгосударственным», потому что органы власти Союза состоят из чиновников и депутатов – представителей обеих стран-учредителей Союза. Они как бы делегированы из федеральных органов власти Беларуси и Российской Федерации в органы власти Союза, а не избраны населением данных стран. Следовательно, межгосударственный уровень бюджетной системы России берет начало как из федерального уровня её бюджетной системы, так и из бюджетной системы Республики Беларусь, а не доминирует над ними.

¹ Инвестиционный характер бюджета Союза вступает в противоречие с одним из принципов построения бюджетов в Российской Федерации - единства кассы. В федеральном законе о бюджете России на очередной год расходы из бюджета Союза не учтены как инвестиционные. Более того, они проходят просто как взнос Российской Федерации, и, соответственно, российские депутаты остаются в неведении относительно того, что другой представительный орган власти перераспределяет вместо них федеральные средства, фактически увеличивая бюджет развития России за счет текущих расходов и финансируя российские учреждения и спецслужбы.

Одновременно заметим, что денежный фонд СНГ (и аналогичных объединений) в составе финансовой системы Российской Федерации, как представляется, не правомерно выделять в самостоятельный уровень, поскольку он, во-первых, принимается в виде сметы, во-вторых, из него финансируются расходы только на содержание собственного аппарата управления и реализацию программ в собственных интересах, а в-третьих, органы власти СНГ не имеют депутатского корпуса.

Децентрализованные финансы - основа финансовой системы, поскольку именно они охватывают преобладающую часть финансовых ресурсов общества. К ним относятся финансы хозяйствующих субъектов – предприятий и организаций, а также населения (домохозяйств).

Финансы хозяйствующих субъектов в виде предприятий различных форм и видов собственности, являясь основой единой финансовой системы страны, обслуживают процесс создания и распределения валового внутреннего продукта и национального дохода¹.

С экономической точки зрения, все хозяйствующие субъекты рыночной экономики понимаются как предприятия, хотя в Гражданском кодексе РФ под ними подразумеваются коммерческие и некоммерческие организации².

В условиях рыночных отношений предприятия стали по существу независимыми, самостоятельными. Они осуществляют свою деятельность на основе коммерческого расчета, при котором расходы покрываются из собственных доходов. Предприятия сами распределяют полученные доходы, по своему усмотрению распоряжаются прибылью, формируют производственные и социальные фонды, изыскивают необходимые им средства для инвестирования, используя, в том числе и ресурсы финансового рынка. Развитие предпринимательской деятельности расширяет возможности предприятий, способствует применению ими инновационных подходов в достижении поставленных целей, освобождению от мелочной опеки со стороны государства и вместе с тем повышению ответственности за фактические результаты

¹ При этом под предприятием принято понимать самостоятельно хозяйствующий субъект, созданный в соответствии с действующим законодательством для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Предприятие после государственной регистрации в установленном порядке приобретает статус юридического лица. Последнее означает организацию, имеющую в собственности - хозяйственном ведении, оперативном управлении или в иной форме (включая частную) - обособленное имущество и отвечающую им по своим обязательствам, а также от своего имени приобретающую и осуществляющую имущественные и личные неимущественные права, несущую обязанности и выступающую истцом и ответчиком в суде. Следовательно, предприятие как юридическое лицо приобретает все права и несет ответственность в соответствии с гражданским законодательством, другими федеральными законами и правовыми нормами.

² *Коммерческая организация* - это юридическое лицо, преследующее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющее прибыль между участниками, является *некоммерческой организацией*.

работы. Источником производственного и социального развития трудовых коллективов основного звена экономики, как правило, становится прибыль.

В 2007 году в стране функционировало более 4 млн. предприятий и организаций. Больше всего их создано в торговле и общественном питании, промышленности, строительстве, сельском хозяйстве. Со значительным отрывом от них - общественные объединения. Наименьшее число предприятий и организаций представлено в лесном хозяйстве и геологии и разведке недр, геодезической и гидрометеорологической службе. По формам собственности на первом месте частные предприятия и организации. Их количество достигло в 2007 г. *3238 тыс., или 78%*. Далее идут предприятия и организации прочих форм собственности, включая смешанную российскую, иностранную, совместную российскую и иностранную.

Финансовые ресурсы коммерческих предприятий через бюджетную систему обеспечивают необходимыми средствами непромышленную сферу.

Финансы населения, или домашнего хозяйства оказывают заметное влияние на формирование финансовых отношений в любой стране. Именно от них во многом зависит платежеспособный спрос в обществе. Определенная часть создаваемого ВВП в виде товаров и услуг проходит как раз через семейный бюджет. Чем выше доходы населения, тем выше его спрос на произведенные материальные ценности, тем устойчивее экономическое и социальное положение предприятий и организаций.

Ресурсы финансовой системы отражаются, как известно, в доходной части финансового баланса. В то же время данный баланс охватывает не все финансовые ресурсы государства, а лишь бюджеты и внебюджетные фонды, прибыль и амортизационные отчисления децентрализованных фондов. Что же касается заемных средств, привлеченных инвестиций, поступлений страховых возмещений, средств от штрафных санкций, денежных доходов и сбережений домохозяйств, то они не включаются в сводный финансовый баланс.

Разграничение финансовой системы на отдельные звенья обусловлено различиями задач каждого звена, а также методов формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Вместе с тем такой подход в определенной степени условен. Это научная абстракция, без которой, однако, трудно, если вообще возможно, успешно анализировать финансовую систему. В реальной действительности она едина, так как базируется на едином источнике ресурсов всех звеньев.

Централизованным финансам принадлежит ведущая роль в обеспечении определенных темпов развития отраслей экономики; перераспределении финансовых ресурсов между ними и регионами страны, производственной и непроизводственной сферами, а также формами собственности, отдельными группами и слоями населения. Более того, в период перехода к рыночным отношениям, в возникающей в связи с этим смешанной экономике, эффективное использование финансовых ресурсов возможно лишь на основе активной финансовой политики государства. В то же время основой финансовой системы, как отмечалось, выступают децентрализованные финансы предприятий, поскольку они непосредственно участвуют в процессе материального производства.

При этом сами централизованные финансы органически связаны с децентрализованными финансами. С одной стороны, главным источником доходов бюджета является национальный доход, а с другой – процесс расширенного воспроизводства осуществляется не только за счет собственных средств предприятий, но и с привлечением общегосударственного фонда денежных средств в форме бюджетных ассигнований и использования банковских кредитов. При недостатке собственных средств предприятие может привлекать на коммерческой основе средства других фирм. Посредством заключения договоров со страховыми компаниями осуществляется страхование предпринимательских рисков.

Любые фонды финансовых ресурсов создаются как накопления денежных средств, противостоящие соответствующим фондам материальных

ценностей или услуг нематериального характера. Способность финансов (финансовых потоков) отражать объем и движение материальных ценностей и услуг выступает одной из их главнейших качественных характеристик. *Именно в этом проявляется финансово-материальная сбалансированность экономики*, которую можно выразить следующим соотношением:

$$P \cdot Ц = Д \cdot С,$$

где: P - объем реализации материальных ресурсов и услуг;
Ц - цена единицы реализуемой продукции;
Д - количество денег в обращении;
С – скорость оборота денежной единицы.

Приведенное выражение показывает взаимосвязь товарной массы, уровня цен, денежной массы в обращении (наличной и безналичной), а также скорости оборота одной денежной единицы. Все эти элементы в их взаимосвязи характеризуют *финансовую устойчивость государства, определяемую в первую очередь объемом производства пользующихся спросом товаров и услуг, а также количеством денег в обращении, которое во многом опосредует инфляционные процессы в экономике*. Это соотношение свидетельствует также о том, что выпуск денег в обращение без соответствующего роста товарной массы может привести лишь к росту цен и развитию инфляционных процессов с соответствующим уменьшением потребления физического объема товаров и услуг.

За годы рыночных реформ произошел разрыв финансовых отношений и их основы – развития экономики, повышения рентабельности производства, финансовой устойчивости предприятий. Понятно, что усилия, направленные на укрепление рубля, повышение собираемости налогов, снижение уровня инфляции, роста качества жизни, стремление ускорить темпы экономического развития призваны опираться на производство товаров и услуг.

Известно, что экономическим инструментом, при помощи которого товары и услуги получают денежное выражение, является цена. Она зависит от множества факторов, но главными в рыночных условиях выступают пла-

тежеспособный спрос населения и предложение товаров и услуг. Именно они определяют величину равновесных цен на рынке. Через цену определяется величина денежных средств, поступающих в результате реализации продукции для компенсации затрат и формирования накоплений (прибыли) предприятий, фирм, корпораций. *Именно рыночная цена лежит в основе образования финансовых ресурсов организаций, а также различных финансовых фондов государства (путем распределения выручки предприятий и уплаты налогов).*

Выручка представляет собой *первичный фонд финансовых ресурсов организаций*, общая величина которого зависит от конъюнктуры рынка, ценовой стратегии, условий и объема реализации продукции и услуг. Выручка определяется совокупностью цен по всему объему реализованной продукции:

$$B = \sum_1^n C \times P,$$

- где: В – размер выручки предприятия от реализации продукции;
Ц – цена единицы продукции;
Р – количество единиц реализованной продукции в товарной группе;
n – количество товарных групп.

Для достижения высоких финансовых результатов решающую роль играет уровень *издержек производства и обращения*, которые во многом зависят от выбора поставщиков, качества поставляемого сырья, цен на него, прогрессивности применяемых технологий, квалификации кадров, организации производства и многих других факторов. От величины выручки и сокращения затрат зависит успех всей производственно-финансовой деятельности предприятий: размер прибыли как разницы между выручкой и затратами, уровень рентабельности, дивидендная политика, возможность перехода к инновационно-инвестиционной стратегии развития, – конкурентоспособность.

Заканчивая рассмотрение финансовой системы, нельзя, на наш взгляд, обойти молчанием *фондовый рынок*, так как он представляет собой особый

вид отношений, возникающих в результате купли-продажи специфических финансовых активов – ценных бумаг.

Задача фондового рынка состоит в том, чтобы способствовать переливу капитала в отрасли с высоким уровнем дохода. Он служит для мобилизации и эффективного использования временно свободных денежных средств. Его особенность заключается в возможности получения участниками фондового рынка более высокого дохода по сравнению с вложением денег в банк. Вместе с тем обратной стороной повышенного дохода оказывается возрастающий риск. Принципы использования финансовых ресурсов на фондовом рынке, кроме прочего, зависят от видов ценных бумаг, в которые они вложены, и от типов операций с ценными бумагами.

Взаимосвязь, взаимодействие и взаимозависимость составных звеньев финансовой системы обусловлены единой сущностью финансов.

В нынешних условиях финансовая политика оперирует главным образом двумя основными экономическими переменными: денежной массой и уровнем процентных ставок. Собственно, Россия в этом отношении не является исключением¹.

Величина денежной массы (сумма наличности и счетов до востребования в коммерческих банках) напрямую связана с уровнем экономической активности. Дело в том, что рост величины денежной массы, дающей населению возможность покупать больше товаров и услуг, как раз способствует росту экономической активности. По существу, это концепция *монетаризма*. Сторонники данной теории полагают, что, контролируя рост денег в обращении, государство может регулировать экономическую деятельность и осуществлять контроль над инфляцией.

Однако, это не единственный подход.

Другая точка зрения обосновывается *кейнсианской* теорией. Её представители считают, что увеличение массы денег в обращении повышает

¹ См.: Тодаро М. П. Экономическое развитие. / Пер. с англ. под ред. С. М. Яковлева, Л. З. Зевина. – М.: Экономический факультет МГУ, ЮНИТИ, 1997. С. 559-560.

предложение ссудных капиталов. Превышение предложения ссудных капиталов над спросом на них ведет к снижению процентных ставок. Поскольку предполагается, что частные инвестиции имеют обратную связь с существующими процентными ставками, предприниматели увеличат свои инвестиции, если процентные ставки снизятся, а кредиты станут более доступны. Возросший объем инвестиций, в свою очередь, стимулирует совокупный спрос, ведя к более высокому уровню экономического развития. Аналогично в период превышающего совокупного спроса и высокой инфляции государство проводит ограничительную финансовую политику, направленную на сдерживание роста совокупного спроса посредством снижения массы денег в обращении, уменьшения предложения ссудных капиталов, роста процентных ставок и за счет этого снижения уровня инвестиций и, как предполагается, уровня инфляции.

Конечно, представления о финансовой политике предложены в весьма упрощенном виде. Реальное функционирование финансовой системы в воспроизводственном процессе намного сложнее. Однако даже предложенный вариант содержит важную составляющую. Речь идет о способности государства увеличивать и уменьшать общую массу денег в обращении и повышать и снижать стоимость займов в частном секторе, которая становится возможной благодаря наличию высокоорганизованных, экономически взаимосвязанных и эффективно функционирующих денежных рынков и рынков ссудных капиталов. В результате происходит перелив финансовых ресурсов между банками и другими государственными и частными финансовыми посредниками, контролируруемыми Правительством и Банком России. Кроме того, регулирование процентных ставок органами кредитного контроля и рынком посредством спроса и предложения ведет к предсказуемости и относительному единообразию ставок в различных секторах экономики и во всех регионах страны. При этом, к сожалению, способность государства регулировать массу денег в обращении ограничивается открытостью отечественной экономики, а также тем, что аккумуляция доходов в иностранной валю-

те является значительным и в то же время очень изменчивым источником внутренних финансовых ресурсов. Измерить величину денежной массы достаточно сложно, еще труднее её контролировать. Приходится считаться с проблемой валютного замещения, когда иностранная валюта служит альтернативным инструментом измерения стоимости и накопления. Нельзя не учитывать и продолжающиеся иногда неплатежи и параллельные потоки «черного нала». Следовательно, отечественная финансовая система в определенном смысле двойственна. С одной стороны, она организована, так как испытывает влияние организованного денежного рынка, а с другой – нет, потому что на неё воздействует теневой денежный рынок.

Тем не менее, несмотря на отмеченные ограничения, финансовая система страны остается неотъемлемой частью всей экономической системы. И даже в условиях мирового финансового кризиса является важным инструментом любых мероприятий политики стабилизации. Кроме того, финансовая система обеспечивает ряд необходимых услуг, включая мобилизацию сбережений, размещение кредитов, ограничение риска, пенсионное обслуживание, страховую защиту и управление валютными средствами. Отсюда – настоятельная необходимость её совершенствования, повышения эффективности через дальнейшее развитие.

А.Ю.Демидов, кандидат экономических наук,
доцент, заместитель руководителя
Федерального казначейства

Информационное моделирование казначейской системы

Предлагается информационная модель казначейской системы как совокупность трёх элементов - вход, содержание и выход. Раскрывается иерархичность структуры федерального казначейства, его внутренние и внешние взаимосвязи. Рассматривается система управления Федеральным казначейством. Особое внимание уделено вопросам управления экономической эффективностью его деятельности.

Ключевые слова: казначейская система, федеральное казначейство, управления и отделения федерального казначейства.

Информационная модель, как известно, представляет собой условный образ реальной системы, позволяющий изучать её свойства и характерные черты. В нашем случае моделирование системы будем осуществлять поэтапно. На первом этапе система Федерального казначейства представляет собой совокупность трёх элементов: вход, содержание и выход системы.

Входом в систему являются финансовые ресурсы, направляемые на содержание системы Федерального казначейства. В данном случае они представляют собой затраты на содержание казначейской системы и могут быть рассмотрены на основании двух подходов - распределения затрат по Бюджетной классификации РФ и экономического предназначения затрат.

При первом подходе затраты на содержание казначейской системы состоят из текущих и капитальных затрат в разрезе показателей Бюджетной классификации РФ¹. Он применим при планировании бюджетных расходов, использовании бюджетных средств, их учете, контроле и составлении отчетности.

Как и любая другая функционирующая система, казначейская система включает в себя три основных элемента: субъект, объект и процессы системы.

В соответствии с Указами Президента РФ от 8 декабря 1992 года

¹ Приказ Министерства Финансов РФ «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» от 21.12.2005 г. №152н. Система Консультант Плюс.

№ 1556 «О федеральном казначействе», от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе» в России была создана и действует единая централизованная система Федерального казначейства в статусе федеральной службы, включающая в себя: Центральный аппарат Федерального казначейства; 83 управления Федерального казначейства по субъектам РФ в статусе территориальных органов Федерального казначейства и около 2200 отделения по районам, городам, районам в городах управлений Федерального казначейства по субъектам федерации в статусе органов, находящихся в непосредственном подчинении соответствующих Управлений Федерального казначейства. Данные органы являются субъектами казначейской системы и, следовательно, её элементами.

Объектами казначейской системы являются средства бюджетов бюджетной системы и включают: средства федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, бюджетов муниципальных образований, бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Процессы казначейской системы включают в себя действия по формированию доходов бюджетов бюджетной системы страны; осуществлению расходов за счет средств бюджетов; учету, составлению и представлению отчетности об исполнении бюджетов; финансового контроля за средствами бюджетов; судебной защиты средств федерального бюджета.

Учитывая, что рассмотренные элементы казначейской системы сами представляют собой системы (систему органов Федерального казначейства, систему казначейских процессов, бюджетную систему), казначейскую систему можно охарактеризовать как сложно структурированную систему¹.

Структура казначейской системы представляет собой взаимосвязи органов Федерального казначейства на вертикальном и горизонтальном уров-

¹ В энциклопедической литературе понятие «структура» трактуется как «совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих сохранение его основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях». (Философский энциклопедический словарь. / Ред. колл.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1989. С. 629).

нях. Взаимосвязи по вертикали можно охарактеризовать как централизованные, иерархичные и многоуровневые.

Централизованными они являются потому, что все эти органы подчинены одному центральному органу – центральному аппарату Федерального казначейства и выполняют его волю.

Иерархичной структура является вследствие того, что среди органов Федерального казначейства существует вертикальная подчиненность нижестоящих органов вышестоящим: отделения федерального казначейства (ОФК) подчиняются соответствующим управлениям федерального казначейства (УФК), все последние подчиняются центральному аппарату федерального казначейства (ЦАФК)¹.

Горизонтальные взаимосвязи характеризуются равноправностью органов Федерального казначейства соответствующего горизонтального уровня. Так, все УФК обладают одинаковой компетенцией и не подчиняются друг другу. Все ОФК обладают одинаковой компетенцией и также не подчиняются друг другу.

На третьем, заключительном этапе рассмотрим «выход» системы, которым являются результаты функционирования казначейской системы.

Результаты деятельности Федерального казначейства рассматриваем как итоговые числовые значения общественно значимых результатов его деятельности (объем кассовых поступлений бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, распределенных и учтенных Федеральным казначейством; объем кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, произведенных и учтенных Федеральным казначейством; суммы бюджетных средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы России в ходе предварительного и текущего финансового контроля от необоснованного и нецелевого использования; суммы бюджетных средств, сохраненных Федеральным казначейством в

¹ Многоуровневость структуры обусловлена административно-территориальным делением Российской Федерации, в соответствии с которым казначейские органы распределены по трем уровням: 1-й уровень – ЦАФК, 2-й – УФК и 3-й – ОФК.

бюджетах бюджетной системы Российской Федерации в результате юридической работы).

Система управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства является производной от его системы и отражает функциональную сторону. Поэтому рассмотрение системы управления экономической эффективностью деятельности, определение его содержания и структуры должно корреспондироваться с содержанием и структурой системы Федерального казначейства.

«Вход» системы представляет собой затраты, направляемые на обеспечение функционирования системы Федерального казначейства, её «выходом» являются результаты функционирования данной системы.

Содержание системы управления становится понятливее через характеристику её субъекта, который представляет собой совокупность органов Федерального казначейства (ЦАФК, УФК, ОФК); руководителей (заместителей руководителей) органов Федерального казначейства; коллегии органов Федерального казначейства; начальников (заместителей начальников) управлений и отделов органов ФК.

Следующим элементом системы является объект системы управления. Так как система Федерального казначейства является сложноструктурированной, имеет сложные и разнородные цели функционирования, то и объект системы управления соответственно сложный и разнородный. К объекту системы управления в Федеральном казначействе относятся:

- управленческие процессы (планирование; организация; мотивация; управленческий учет и контроль);
- функциональные процессы (формирование доходов бюджетов; осуществление расходов за счет средств бюджетов; учет, составление и представление отчетности об исполнении бюджетов; финансовый контроль за средствами бюджетов; судебная защита средств федерального бюджета);
- внешние риски (объективного и субъективного характера);
- внутренние риски (объективного и субъективного характера);

- исполнители (органы Федерального казначейства; управления и отделы органов Федерального казначейства; работники органов Федерального казначейства).

Последним элементом системы управления в рассматриваемом аспекте выступают «процессы» планирования, организации, мотивации, управленческого учета и контроля, которые осуществляются для достижения 14 основных целей функционирования Федерального казначейства.

Таким образом, информационная модель системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства приобретает следующий вид (рис. 1).

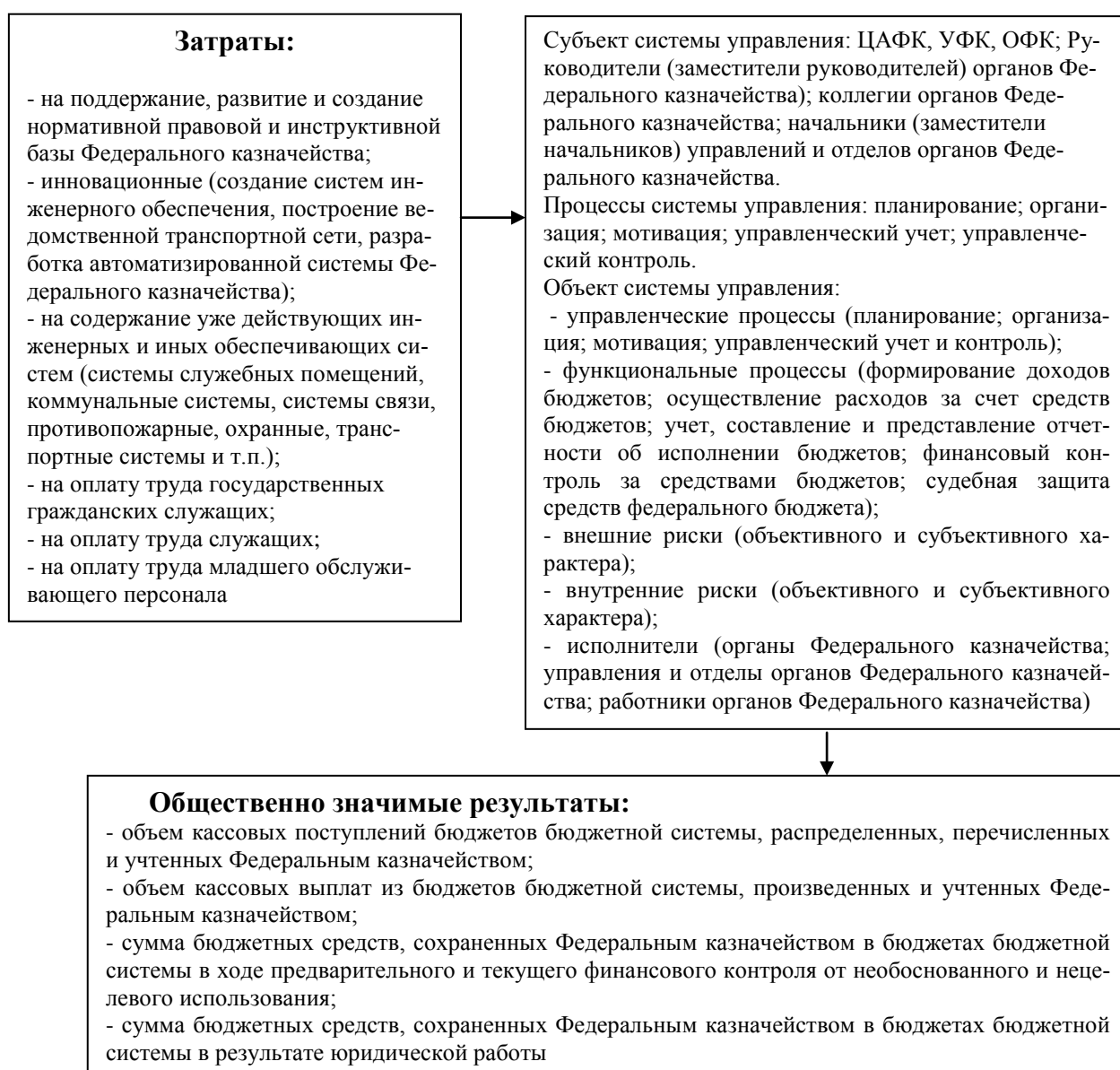


Рис. 1. Информационная модель системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства

Сравнение «Информационной модели системы Федерального казначейства» и «Информационной модели системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства» показывает, что вход и выход этих информационных моделей являются одинаковыми, а содержание систем существенно отличается. Это отличие обусловлено наличием управленческой составляющей как в субъекте, в объекте, так и в процессах системы управления.

Содержание системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства представляет собой совокупность трех входящих в её состав блоков: субъектов системы управления, объектов системы управления и процессов системы управления.

Первый блок – субъект системы управления – включает в себя:

- органы ФК (ЦАФК, УФК, ОФК);
- руководителей органов ФК (руководители (заместители руководителей) органов Федерального казначейства);
- коллегии органов ФК;
- начальников (заместителей начальников) управлений и отделов органов ФК).

В состав *второго блока* – процессы системы управления – входят:

- планирование деятельности органов ФК;
- организацию деятельности органов ФК;
- мотивацию деятельности органов ФК;

Третий блок – объект системы управления – содержит:

- управленческий контроль деятельности органов ФК;
- управленческие процессы (планирование; организация; мотивация; управленческий учет и контроль);
- функциональные процессы (формирование доходов бюджетов; осуществление расходов за счет средств бюджетов; учет, составление и представление отчетности об исполнении бюджетов; финансовый контроль за

средствами бюджетов; судебная защита средств федерального бюджета);

- внешние риски (объективного и субъективного характера);
- внутренние риски (объективного и субъективного характера);
- исполнителей (органы ФК; управления и отделы органов ФК; работники органов ФК).

ники органов ФК).

Субъект, объект и процессы системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства включают в себя элементы, взаимосвязанные друг с другом, и, следовательно, сами представляют собой системы. Учитывая это обстоятельство и тот факт, что система Федерального казначейства является сложной структурированной системой, можно заключить, что система управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства также является сложной структурированной системой.

Структура системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства представляет собой взаимосвязи субъекта, объекта и процессов системы управления. Они заслуживают особого рассмотрения. Мы же здесь остановимся только на тех чертах, которые необходимы для определения структуры системы управления.

Взаимосвязи субъекта, объекта и процессов системы управления существуют как внутри этих элементов, так и между ними.

Активной составляющей структуры системы управления является *субъект*. С учетом того, что органы Федерального казначейства являются субъектами системы управления, их структура в плане вертикальных взаимоотношений может быть охарактеризована как централизованная, иерархичная и трехуровневая. По горизонтали взаимосвязи между органами ФК одного уровня (уровень УФК и уровень ОФК) равноправные.

Другие элементы субъекта системы управления (руководители и заместители руководителей ЦАФК, УФК, ОФК; начальники и заместители

начальников структурных подразделений) также следует рассматривать в разрезе взаимоотношений на вертикальном и горизонтальном уровнях.

Взаимоотношения между коллегиями Федерального казначейства и УФК (в ОФК коллегий нет), являющимися постоянно действующими совещательными органами при руководителях соответствующих органов Федерального казначейства, на вертикальном и горизонтальном уровнях отсутствуют.

Внешние взаимосвязи между руководителями органов Федерального казначейства обуславливаются структурой казначейской системы, и по аналогии с ней в вертикальном спектре являются централизованными, иерархичными и трехуровневыми, а на горизонтальном уровне – равноправными.

Централизованный характер этих взаимоотношений заключается в том, что центральным органом управления в казначейской системе является ЦАФК, руководство деятельностью которого, в том числе и по руководству территориальными органами (УФК), осуществляет руководитель Федерального казначейства¹.

Иерархичность связей проявляется в вертикальной подчиненности руководителей нижестоящих органов Федерального казначейства руководителям вышестоящих его органов (руководители УФК подчиняются руководителю Федерального казначейства, а руководители ОФК – соответствующему руководителю УФК)².

Отношения между руководителями органов Федерального казначейства являются трехуровневыми. Первый уровень – руководитель ФК, второй уровень – руководители УФК, третий уровень – руководители ОФК.

Горизонтальные связи между руководителями существуют только на уровнях УФК (между руководителями УФК) и ОФК (между руководителями

¹См.: Постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 01.12.2004 г. № 703; Приказ Федерального казначейства «Об утверждении Регламента Федерального казначейства» от 10.04.2006г. № 5н. Система Консультант Плюс.

² См.: Приказ Минфина РФ «Об утверждении положений об управлениях Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» от 04.03.2005 г. № 33н. Система Консультант Плюс.

ОФК) и на каждом уровне являются равноправными.

Остановимся также на взаимоотношениях между руководителями органов Федерального казначейства и их заместителями. В ЦАФК, УФК и ОФК первой и второй групп в организационно-штатных структурах предусмотрены должности заместителей руководителей. Количество заместителей руководителя в органах Федерального казначейства различно. При этом в ОФК второй группы предусмотрена одна должность заместителя руководителя, а в ОФК третьей группы должности заместителя руководителя нет. В других органах Федерального казначейства количество должностей заместителей руководителя составляет от 2-х до 5-ти должностей (2 заместителя руководителя предусмотрены в УФК третьей группы и ОФК первой группы; 3 заместителя – в УФК второй группы, 4 заместителя – в УФК первой группы и 5 заместителей – в ЦАФК)¹.

Компетенция заместителей руководителей устанавливается руководителем органа Федерального казначейства и закрепляется приказом, регламентирующим распределение полномочий между руководителем и заместителями руководителя данного органа по подписанию его актов и документов, а также его организационно-штатной структурой. Поэтому отношения между руководителем органа Федерального казначейства и его заместителями являются иерархичными, а отношения между заместителями руководителя данного органа характеризуются как равноправные.

Нормативными правовыми документами органов Федерального казначейства не закреплён статус отношений между заместителями руководителя вышестоящего органа с заместителями руководителя нижестоящего органа рассматриваемой структуры, а также между заместителями руководителей УФК (ОФК), хотя на практике такие отношения существуют и касаются в основном выполнения однотипных функций. Данные взаимосвязи могут

¹ См.: Постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 01.12.2004 г. № 703; Приказ Федерального казначейства «Об организационно-штатной структуре управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» от 27.10.2005 г. № 215; Письмо Федерального казначейства «О примерной организационно-штатной структуре отделений управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации» от 11.12.2006 г. № 42-7.1-17/7.2-486. Система Консультант Плюс.

быть охарактеризованы как консультативные.

Компетенция начальников структурных подразделений органов Федерального казначейства устанавливается их должностными регламентами и соответствующими положениями о структурном подразделении.

Отношения между руководителем органа Федерального казначейства и начальниками структурных подразделений являются иерархичными. На практике основная часть начальников отделов в текущей функциональной деятельности подчиняется курирующим заместителям руководителя органа Федерального казначейства.

Взаимоотношения между начальниками структурных подразделений в пределах одного органа Федерального казначейства являются равноправными. Отношения между начальниками структурных подразделений вышестоящих органов Федерального казначейства и начальниками нижестоящих его органов, хотя и не регламентированы соответствующими актами, распространяются только на сферу их функциональной деятельности и являются *консультативными*.

Таким образом, внутри субъекта системы управления можно выделить следующие виды взаимосвязей: *централизованные, иерархичные, трехуровневые, равноправные и консультативные*.

Следующим блоком структуры системы управления являются *процессы*. Взаимосвязь процесса «планирование» с другими управленческими процессами проявляется в том, что в результате планирования создаются документы, устанавливающие цели, сроки и исполнителей процессов организации, мотивации, учета и контроля. Вместе с этим процесс планирования должен быть организован, мотивирован, учтен, проконтролирован и спланирован.

Процесс «организация» взаимосвязан с другими процессами, что обусловлено необходимостью организации управленческих процессов и тем, что процесс организации должен быть спланирован, мотивирован, учтен и проконтролирован.

Взаимосвязь процесса «мотивация» с другими управленческими процессами состоит в том, что все управленческие процессы должны мотивироваться, а сам процесс мотивации должен быть спланирован, организован, учтен и проконтролирован.

Процесс «управленческий учет» взаимосвязан с другими управленческими процессами, и эта взаимосвязь проявляется в том, что, с одной стороны, все управленческие процессы должны быть учтены, а с другой – управленческий учет должен быть спланирован, организован, мотивирован и проконтролирован.

Взаимосвязь «управленческого контроля» с другими управленческими процессами заключается в том, что все управленческие процессы должны быть проконтролированы, а сам управленческий контроль спланирован, организован, мотивирован и учтен.

Следовательно, внутренние взаимосвязи между управленческими процессами можно охарактеризовать как взаимозависимые и взаимообусловленные.

Третьим, и последним, блоком системы управления является объект системы управления.

Взаимосвязи управленческих процессов с функциональными процессами заключаются в том, что первые способствуют реализации вторых. Без планирования, организации, мотивации, учета и контроля невозможно выполнить полномочия и функции по формированию доходов бюджетов, осуществлению расходов за счет средств бюджетов, учету, составлению и представлению отчетности об исполнении бюджетов, финансовому контролю за средствами бюджетов, судебной защите средств федерального бюджета. Поэтому эти взаимосвязи могут быть охарактеризованы как взаимозависимые и взаимообусловленные.

Управленческие процессы связаны с внешними и внутренними рисками. Эти связи состоят в том, что одной из целей осуществления управленческих процессов является недопущение возникновения неблагоприятных для

казначейской системы факторов. Данные связи можно охарактеризовать как взаимозависимые и взаимообусловленные.

Между функциональными процессами и рисками также возникают взаимосвязи, отражающие реализацию функций по формированию доходов бюджетов, осуществлению расходов за счет средств бюджетов, по учету и т.д., возможна только при недопущении возникновения неблагоприятных факторов. Эти взаимосвязи можно охарактеризовать как взаимозависимые.

Исполнители (органы ФК; управления и отделы органов ФК; работники органов ФК) являются особыми объектами управления, так как обладают активной составляющей их сущности, заключающейся в физической возможности исполнения установленных задач и функций.

Взаимосвязи между исполнителями, процессами и рисками проявляются в том, что без исполнителей невозможно осуществление процессов и управление рисками. С другой стороны, отсутствие процессов и рисков, отсутствие необходимости в осуществлении процессов и управлении рисками делает ненужным существование исполнителей. Поэтому взаимосвязи внутри объекта «системы управления – исполнители» можно охарактеризовать как взаимозависимые и взаимообусловленные.

Кроме взаимосвязей внутри элементов системы управления, существуют взаимосвязи между субъектом, объектом и процессами системы управления. Данные взаимосвязи имеют особенность, состоящую в том, что они могут существовать только между всеми тремя элементами управления одновременно. Это объясняется предназначением системы управления, тем, что управление как система имеет одну общую для всех его элементов цель – приведение объектов управления к заданному результату с учетом эффективного и результативного использования финансовых ресурсов. Отдельные взаимосвязи между субъектом системы управления и управленческими процессами без учёта объекта системы управления не позволяют достичь целей (результатов) управления. Аналогичным образом обстоят дела и с взаимосвязями между субъектом и объектом системы управления без управленче-

ских процессов и между процессами и объектами управления без субъектов управления. То есть взаимосвязи между субъектом, объектом и процессами системы управления являются взаимозависимыми и взаимообусловленными.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что структура системы управления экономической эффективностью Федерального казначейства представляет собой взаимосвязи субъекта, объекта и процессов системы управления на вертикальном и горизонтальном уровне. Взаимосвязи по вертикали являются централизованными, иерархичными, трёхуровневыми, консультативными, взаимозависимыми и взаимообусловленными. На горизонтальном уровне взаимосвязи характеризуются как равноправные, консультативные, взаимозависимые и взаимообусловленные.

На основании изложенного можно сформулировать два определения этой системы управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства: сокращенное (краткое) и полное (развернутое).

В сокращенном варианте система управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства является сложной структурированной системой, направленной на эффективное и результативное использование бюджетных средств на её содержание и представляет совокупность и взаимосвязь затрат на содержание системы Федерального казначейства, субъектов, объектов управления, процессов, рисков и результатов деятельности Федерального казначейства.

В развернутом виде система управления экономической эффективностью деятельности Федерального казначейства является сложной структурированной системой, направленной на эффективное и результативное использование бюджетных средств на её содержание и представляет совокупность и взаимосвязь систем:

- затрат на поддержание, развитие и создание нормативной правовой и инструктивной базы Федерального казначейства; на создание систем инженерного обеспечения, построение ведомственной транспортной сети, разработку автоматизированной системы Федерального казначейства (инноваци-

онные затраты); на содержание уже действующих инженерных и иных обеспечивающих систем (системы служебных помещений, коммунальные системы, системы связи, противопожарные, охранные, транспортные системы и т.п.); на оплату труда государственных гражданских служащих, служащих и младшего обслуживающего персонала;

- субъекта системы управления, включающего ЦАФК, УФК, ОФК, руководителей (заместителей руководителей) органов Федерального казначейства, коллегии органов Федерального казначейства, начальников (заместителей начальников) управлений и отделов органов Федерального казначейства;

- объекта системы управления, включающего управленческие процессы (планирование; организацию; мотивацию; управленческий учет и контроль), функциональные процессы (формирование доходов бюджетов; осуществление расходов за счет средств бюджетов; учет, составление и представление отчетности об исполнении бюджетов; финансовый контроль за средствами бюджетов; судебную защиту средств федерального бюджета), внешние риски (объективного и субъективного характера), внутренние риски (объективного и субъективного характера); исполнителей (органы ФК; управления и отделы органов ФК; работники органов ФК);

- процессов по планированию, организации, мотивации, управленческому учету и контролю деятельности органов Федерального казначейства по выполнению государственных и обеспечивающих функций;

- общественно значимых результатов, включающих объем кассовых поступлений бюджетов бюджетной системы, распределенных, перечисленных и учтенных Федеральным казначейством, объем кассовых выплат из бюджетов бюджетной системы, произведенные и учтенные Федеральным казначейством, сумму средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы в ходе предварительного и текущего финансового контроля от необоснованного и нецелевого использования, и сумму средств, сохраненных Федеральным казначейством в бюджетах бюджетной системы в результате юридической работы.

II. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ

С.Е.Ларина, кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и
отраслевой экономики РАГС

Об антикризисном бюджете субъекта Российской Федерации

Обосновывается необходимость антикризисного формирования субфедерального бюджета в условиях современной децентрализации. Раскрываются особенности его разработки с учётом влияния последствий мирового финансового кризиса. Предлагаются методические подходы к планированию доходов и расходов регионального бюджета, их основные составляющие. Рассматриваются условия введения временной финансовой администрации и особый механизм её взаимодействия с финансовым органом субъекта федерации

Ключевые слова: бюджет, антикризисный бюджет, бюджетная децентрализация, кризисная ситуация, финансовая устойчивость, доходы, расходы, профицит, дефицит, задолженность, ответственность.

В «Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года»¹ подчеркивается важность установления особенностей организации бюджетного процесса на территориальном уровне в условиях экономического кризиса. На наш взгляд, проблема противодействия кризисным явлениям, независимо от причин их возникновения, должна решаться через организацию и исполнение антикризисного бюджета.

Антикризисный бюджет административно-территориальных образований в условиях бюджетной децентрализации представляет собой необходимый элемент управления бюджетными ресурсами в кризисных ситуациях, механизм противодействия факторам, негативно влияющим на финансовую устойчивость региональных бюджетов.

Необходимость разработки антикризисного бюджета исходит к относительной обособленности территориальных бюджетов в децентрализованных бюджетных системах, и возникает как в результате низкой эффективности (или неэффективного) управления региональными финансами, так и с

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 8.08.2009 г. № 1123-р «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года».

точки зрения цикличности экономического развития, вследствие усиления факторов, действующих в кризисный период.

Иными словами, разработка антикризисного бюджета может осуществляться как в кризисной ситуации, в рамках реализации финансовой политики, направленной на выравнивание во времени доходов и обязательств регионального бюджета, так и в условиях кризиса управления, когда создаются предпосылки для введения института временной финансовой администрации.

Повышение финансовой устойчивости бюджета, восстановление платежеспособности территориальных бюджетов¹ является важной, но не конечной целью антикризисного бюджета. Антикризисный бюджет – это принципиально новая модель бюджета, определяющая такую структуру расходов, которая обеспечивает исполнение социальных обязательств публично-правового образования, поддерживает экономический рост и создает объективные предпосылки для выхода из кризиса.

Кризисная ситуация ставит перед территориальными органами власти серьезные проблемы, обусловленные неопределенностью экономической ситуации, постоянно меняющимися и противоречивыми прогнозами социально-экономического развития. Субъекты федерации сталкиваются с необходимостью проработки политики антикризисного управления, которая подвержена влиянию множества факторов (развитие и структура территориальной экономики, уровень и динамика занятости, развитие предпринимательства и др.). Вследствие наступления рецессии происходит спад налоговых доходов, а денежные средства, аккумулируемые на счетах бюджетов, недостаточны для покрытия выпадающих доходов. Вместе с тем за последние годы обязательства региональных бюджетов постоянно возрастали, причем в первую очередь, – социальные обязательства. Финансовое положение многих региональных ад-

¹ Финансовое положение бюджетов можно рассматривать как кризисное в случае неплатежеспособности региональных органов власти, признаком которой является неспособность своевременно и в полном объеме исполнять финансовые (денежные) обязательства перед организациями бюджетной сферы и третьими лицами, определенные законом или иным нормативным правовым актом, договорами или соглашениями, заключенными от имени субъекта федерации.

министратий осложняется высокой стоимостью заимствований и высокими барьерами входа на финансовый рынок.

В условиях кризисной экономической ситуации основным принципом должно стать быстрое реагирование на различные процессы в экономике и бюджетной сфере, что обуславливает разработку антикризисного бюджета, направленного на укрепление финансового положения субъектов федерации посредством применения в бюджетном процессе внутригодичного бюджетного планирования, обоснованного распределения бюджетных доходов и расходов во времени.

Антикризисный бюджет призван обеспечить сбалансированность доходов и расходов бюджета в условиях экономической неопределенности, учитывать бюджетные ограничения, предопределяемые бюджетным законодательством, а также обоснованно принимать риски антикризисной политики на основе регулярного мониторинга факторов экономического развития и финансовой устойчивости соответствующего бюджета.

Антикризисный бюджет является финансовой основой антикризисной политики субъекта страны и исходит из необходимости согласования бюджетных доходов и расходов в изменяющихся условиях при обязательном соблюдении норм бюджетного законодательства.

Среди норм Бюджетного кодекса РФ, которые являются базовыми при разработке концепции антикризисного бюджета, выделим:

- соблюдение принципа сбалансированности бюджета;
- выполнение требования о предельных объемах дефицита бюджета;
- выполнение требований о границах государственного долга субъекта России;
- соблюдение основных условий предоставления межбюджетных трансфертов;
- возможность введения временной финансовой администрации;
- возможность формирования финансовых резервов.

Для перехода от формального соблюдения требований Бюджетного

кодекса РФ в части бюджетных ограничений к созданию действенного инструмента антикризисного управления бюджетом необходимо совершенствование регионального бюджетного законодательства, регламентирующие вопросы корректировки закона (решения) о бюджете. Информационный массив, необходимый для корректировки законов (решений) о бюджете, формируется на основе мониторинга темпов исполнения региональных бюджетов по доходам и в связи с изменением основных макроэкономических показателей, в том числе:

- динамика валового регионального продукта для субъектов федерации, объем промышленного производства, оборот оптовой и розничной торговли;

- динамика темпов роста базовых сфер с выделением социально значимых для данной территории отраслей экономики (видов деятельности), учет их фискальной значимости, численности занятых, взаимосвязи с другими отраслями (секторами) экономики и т.д.;

- прогноз индекса розничных цен, цен и тарифов на платные услуги, цен и тарифов на товары и услуги естественных монополий как федерального уровня (газ, электроэнергия, железнодорожные перевозки, теплоэнергия), так и местного уровня (локальные монополии);

- объемы производства продукции по группам подакцизных товаров и наиболее значимым отраслям экономики, в том числе с выделением показателей по малому предпринимательству и крупнейшим налогоплательщикам;

- остаточную стоимость основных фондов, кадастровую стоимость земли;

- оборот розничной торговли, платные услуги населению;

- численность населения (по различным критериям: занятые, безработные, по социально значимым группам и т.д.);

- фонд заработной платы;

- величина прожиточного минимума в расчете на душу населения и

по основным социально-демографическим группам населения;

- прибыль и убытки организаций.

При формировании антикризисного бюджета особое внимание следует уделять совершенствованию методов бюджетного планирования, обоснованию дополнительных ограничений при утверждении ассигнований на проведение политики государственных расходов, организации учета и проведению мониторинга кредиторской задолженности получателей бюджетных средств, автономных учреждений и унитарных предприятий.

Разработку антикризисного бюджета, на наш взгляд, целесообразно осуществлять методом бюджетирования с использованием предельных норм затрат и последующей корректировкой (балансировкой) расходов. Это предполагает как установление предельного объема бюджетных ассигнований в целом и в разрезе главных администраторов бюджетных средств, ограниченного величиной прогнозируемых доходов, так и определение приоритетов по статьям расходов бюджета для проведения последующей корректировки расходной части бюджета.

При составлении антикризисного бюджета после планирования доходов, расходов и объемов финансовой помощи в рамках межбюджетных отношений возникает необходимость балансировки, включающей в себя следующее:

- параметры государственного долга – объем и структуру долга, платежи, необходимые для его обслуживания, объем новых долгов, стоимость их обслуживания, график уменьшения или план реструктуризации задолженности;
- параметры статей расходов, подлежащих сокращению, порядок сокращения (секвестирования) расходов;
- указание на статьи бюджета, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть сокращены (секвестированы);
- определение источников финансирования дефицита бюджета;
- параметры финансового резерва;
- параметры стабилизационного (резервного) фонда (при его создании).

При составлении антикризисного бюджета сокращение дефицита ниже его предельных значений не является главной целью. В рамках существующей компетенции региональных органов власти, задачами должны стать повышение собираемости налоговых и неналоговых доходов бюджета, оптимизация расходов вплоть до введения режима сокращения расходов и урегулирование кредиторской задолженности.

Несмотря на то, что в настоящее время возможности регионов по использованию налогообложения в качестве антикризисной меры ограничены, целесообразно использовать определенные меры администрирования для укрепления доходной базы бюджетов субъектов России. Так, управление рисками непредвиденных потерь доходов региональных бюджетов требует оценки эффективности предоставляемых налоговых льгот на формализованной основе, совершенствования деятельности администраторов доходов бюджетов по управлению накопившихся финансовых требований субъектов федерации, комплексных мер администрирования неналоговых доходов региональных бюджетов.

Оценка эффективности налоговых льгот по региональным налогам производится, прежде всего, в целях оптимизации перечня действующих налоговых ставок и налоговых льгот и их соответствия общественным интересам, обеспечения оптимального выбора объектов для предоставления финансовой поддержки в форме налоговых льгот, сокращения потерь соответствующего территориального бюджета. Формализованная оценка эффективности предоставляемых налоговых льгот включает определенность условий предоставления налоговых льгот, процедур расчета показателей эффективности (эффекта) и учета полученных результатов в бюджетном планировании.

Возможность предоставления налоговых льгот целесообразно определять по критериям бюджетной и социально-экономической эффективности. При этом под бюджетной эффективностью следует понимать оценку результата хозяйственной деятельности различных категорий налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы, с точки зрения влияния на дохо-

ды и расходы соответствующего бюджета; под социально-экономической эффективностью – социальные последствия предоставления налоговых льгот для территориального сообщества в целом, которые выражаются в изменении уровня и качества товаров, работ, услуг для населения в результате осуществления деятельности организаций – получателей льгот. В отдельных случаях целесообразно учитывать социальный эффект как сумму экономии бюджетных средств на прямое финансирование социальных задач, трансфертные издержки или выделение средств на поддержку социально незащищенных категорий граждан.

Независимо от выбранного математического аппарата, итоговая оценка бюджетной эффективности от предоставления налоговой льготы по отдельным категориям налогоплательщиков осуществляется на основании сравнения суммарного объема предполагаемого эффекта для бюджета (увеличение объема производства, увеличение налоговых платежей после завершения проекта и пр.) с величиной выпадающих доходов бюджета.

Оценка социального эффекта может осуществляться на основании расчетов по сопоставлению суммарного эффекта (в денежном выражении), полученного населением в результате введения указанной налоговой льготы, с потерями бюджета от её предоставления; расчетов, оценивающих дополнительные бюджетные расходы, которые необходимы в случае отсутствия налоговой льготы; оценки повышения эффективности хозяйственной деятельности социально значимых предприятий и организаций, предоставляющих товары и услуги населению.

Согласно приоритетам и целям социально-экономического развития представляется важным также определение альтернативных механизмов поддержки отдельных отраслей (видов деятельности), в том числе путем: совершенствования институциональных условий деятельности предприятий и организаций, предоставляющих государственные услуги населению; государственных гарантий; прямых расходов соответствующего бюджета на социальные цели и бюджетные инвестиции, других мер и форм поддержки.

На повышение налоговых и неналоговых поступлений оказывает влияние работа администраторов доходов бюджетов субъектов России. Типичной проблемой здесь является отсутствие своевременной и полной информации о суммарном объеме финансовых требований, поэтому необходима организация взаимодействия по оперативному обмену информацией между главными администраторами (администраторами) доходов и финансовыми органами. Особого внимания требует деятельность по взысканию накопившихся финансовых требований субъектов федерации. Для этих целей можно создавать комиссию по мобилизации доходов, в которой должны быть представлены администрация региона, налоговые органы и другие администраторы доходов бюджета. В полномочия данной комиссии может входить рассмотрение дел неплательщиков налогов, сборов и других обязательных платежей, организация работы по сокращению и ликвидации задолженности путем её реструктуризации.

Управление рисками непредвиденных потерь доходов региональных бюджетов предполагает и повышение эффективности использования государственного и муниципального имущества, находящегося в собственности соответствующего субъекта федерации. Этому способствует систематизация данных о его наличии и использовании, организация регулярного мониторинга эффективности деятельности организаций, находящихся в государственной собственности.

Наличие реестра государственного имущества, прозрачность информации об активах, результатах деятельности и долговых обязательствах объектов государственной собственности, регулярная оценка оптимального состава имущества и эффективности его использования призваны: снизить риски неэффективного управления организаций, находящихся в государственной собственности; минимизировать риски возникновения субсидиарной ответственности по обязательствам предприятий при наличии у них непрофильной деятельности; выявить функции, реализация которых не свойственна данным предприятиям; улучшить текущий контроль за финансово-экономиче-

ческим состоянием и работой государственных унитарных предприятий.

Объектами учета и мониторинга должны стать также организации, доли уставного капитала, в которых принадлежат субъекту федерации с целью оптимизации методов участия в деятельности организаций негосударственных форм собственности, частично принадлежащих субъекту России.

Вопросы приватизации государственного имущества должны решаться обоснованно даже в условиях кризисной ситуации. Критерии для принятия решения о приватизации (перепрофилировании) целесообразно определять на основе принципов разумной достаточности объектов государственного имущества (позволяющего органам власти территории выполнять необходимые функции) и социальной значимости предприятий, а также их сочетания с выбранными предельными значениями показателей эффективности. Например, для государственных предприятий такими показателями могут быть:

- наличие частных организаций, производящих аналогичную продукцию (предоставляющих соответствующие услуги), и возможность с их помощью организовать производство необходимого объема продукции (предоставления услуг) на договорной основе, субсидируемых полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета;

- низкая эффективность финансово-экономической деятельности государственных предприятий на основе сопоставимого анализа, существенный объем основных фондов, не используемых в производстве, чрезмерный объем дебиторской и кредиторской задолженности.

Для негосударственных организаций с долей собственности субъекта федерации целесообразно применять критерии: социально-экономическая значимость производимой продукции (услуг); размер доли собственности, определяющий возможность участия в оперативном и стратегическом управлении деятельностью организации со стороны субъекта России; дивидендная политика, величина и стабильность выплаты дивидендов.

Данное направление деятельности в условиях антикризисного бюдже-

та имеет и важные пролонгированные эффекты повышения финансовой устойчивости субъектов федерации: разработка и совершенствование механизма контроля за государственным имуществом, деятельностью как государственных предприятий, так и организаций с государственным участием.

Кроме того, повышение эффективности использования государственного имущества, находящегося в собственности соответствующего субъекта страны, оптимизирует бюджетные расходы на управление, формирует предпосылки для совершенствования бюджетного планирования и заемной политики, управления дефицитом регионального бюджета.

Политика управления расходами антикризисного бюджета, наряду с общими подходами к повышению их эффективности, включает оптимизацию расходов региональных бюджетов вплоть до введения режима сокращения расходов. В условиях неизбежного сокращения доходной части региональных и местных бюджетов в кризисный период актуализируются вопросы применения института секвестирования расходов и реализации режима бюджетной экономии.

Корректировка расходов антикризисного бюджета определяется на основе результатов мониторинга темпов исполнения бюджета по доходам, который организовывается с определенной периодичностью (не реже одного раза в месяц или неделю).

На наш взгляд, зависимость должна иметь следующий вид: при снижении темпов поступлений налоговых и неналоговых доходов на 15%, необходимое сокращение расходов бюджета составляет 17-20% объемов средств, утвержденных на текущий финансовый год. При этом не следует осуществлять прямое пропорциональное секвестирование предельных объемов финансирования главных распорядителей бюджетных средств. Приоритетные расходы бюджета субъекта федерации подлежат сокращению в ином институциональном режиме. К приоритетным бюджетным расходам могут быть отнесены:

- расходы, осуществляемые на исполнение публичных нормативных

обязательств;

– расходы, направленные на реализацию приоритетных направлений государственной политики в сфере здравоохранения, образования, сельского хозяйства и социальной сфере, в том числе обеспечения выполнения функций бюджетных учреждений по оказанию государственных услуг;

– расходы на предоставление межбюджетных трансфертов в форме дотаций и субвенций;

– расходы на обслуживание государственного долга.

Реализация принципа приоритетности необходима не только на уровне общего объема (видов) расходов, но и на уровне главных администраторов бюджетных средств. Поэтому целесообразно нормативно утвердить перечень защищенных и подлежащих секвестированию статей бюджета.

Исходное положение, лежащее в основе метода приоритетности, заключается в том, что бюджетные сокращения можно выполнить, исключая столько проектов в конце списка, сколько нужно, чтобы иметь возможность снизить расходы до заданного уровня. В этом случае составление приоритетного перечня является полезным. Однако сокращение наименее приоритетных статей является лишь одним из способов уменьшения расходной части регионального бюджета. Возможны и другие способы корректировки, в том числе уменьшение размеров работ, услуг, использование более дешевых материалов для их выполнения и др.

Реализация антикризисного бюджета предполагает также оптимизацию инвестиционных бюджетных расходов в рамках бюджетных программ, прежде всего, с точки зрения их сокращения. Решение о досрочном прекращении (пересмотре) реализации бюджетной программы, являясь основной формой сокращения бюджетных расходов в кризисный период¹, должно быть обоснованным и легитимным.

Крайний, радикальный метод формирования инвестиционных (капи-

¹ Так, в условиях современного кризиса сокращение бюджетных расходов затронуло в первую очередь инвестиционную сферу и государственное управление.

тальных) расходов в рамках антикризисного бюджета – это выделение бюджетных инвестиционных ресурсов на основе принципа «потенциальной аварийности», т.е. концентрируя ресурсы бюджета на самых кризисных направлениях с целью сокращения риска непредвиденных расходов на ликвидацию аварийных ситуаций на объектах социальной и инженерной инфраструктуры. В этом случае фактически происходит отказ от финансирования не только новых проектов инвестиционного развития социальной сферы, но и замораживание уже принятых к реализации и реализуемых проектов, что ведет к росту незавершенного строительства.

В то же время бессистемное прекращение (сокращение) бюджетного финансирования строящихся объектов, необоснованный отказ от развития инвестиционной сферы повышают риск консервации в среднесрочной перспективе сложившейся социально-экономической ситуации или запускают негативные факторы ее ухудшения. Но и экстенсивное развитие бюджетного сектора, выражающееся в росте количества бюджетных учреждений и увеличении основных фондов, находящихся в государственной собственности, не является характеристикой эффективно организованного инвестиционного процесса. Оно не может являться критерием обоснования бюджетных инвестиционных расходов даже в условиях экономического роста. Строго говоря, решения о бюджетных инвестициях должны отвечать приоритетам развития территории при обеспечении долгосрочной сбалансированной бюджетной политики.

Поэтому особое значение имеет выбор критериев и предельных значений показателей по данным критериям, несоответствие которым в безусловном порядке ведет к мерам по изменению (вплоть до прекращения) финансирования инвестиций по бюджетным программам. Такая позиция важна для оценки инвестиционных бюджетных расходов на всех стадиях экономического цикла, но особенно актуальна для кризисных ситуаций.

Среди возможных критериев целесообразно установить:

- соответствие приоритетам развития территории;

- соответствие объемов финансирования, определяемых на стадии планирования, фактически произведенным объемам финансирования;
- особенности формирования заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- объемы кредиторской и дебиторской задолженности по финансированию бюджетных программ;
- соблюдение сроков реализации этапов инвестиционных проектов;
- объемы авансовой оплаты по контрактам на выполнение строительных работ;
- соответствие графика финансирования за счет бюджетных средств и соблюдение планируемых объемов финансирования за счет внебюджетных источников;
- соблюдение системы ограничений на предельные размеры эксплуатационных расходов будущих периодов.

При принятии решений и в процессе оценки бюджетных инвестиций следует исходить из того факта, что их основная цель заключается в поддержании (и развитии) социальной и инженерной инфраструктуры для максимально полного удовлетворения спроса на общественные блага в условиях ограниченных бюджетных ресурсов. В кризисных ситуациях проблема ограниченности бюджетных ресурсов становится особенно актуальной, поэтому в инвестиционных вопросах важно реализовывать механизмы, снижающие нагрузку на региональные и местные бюджеты. Так, целесообразно активизировать процесс создания автономных учреждений, наладить эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры на основе концессионных соглашений, развивать государственно-частные партнерства.

Важным направлением антикризисного бюджета является контроль за состоянием кредиторской задолженности, обоснованные меры по её урегулированию. Объектом управления должна стать кредиторская задолженность получателей средств бюджета, государственных автономных учреждений, государственных унитарных предприятий. Введение в анализ просро-

ченных обязательств государственных автономных учреждений, государственных унитарных предприятий обусловлено необходимостью снижения риска потери государственного имущества в связи с возможной утратой ими платежеспособности, в результате чего наносится ущерб функциям, выполняемым региональными и местными органами власти.

Управление кредиторской задолженностью предполагает организацию учета и проведение мониторинга кредиторской задолженности получателей средств бюджета субъекта России, государственных автономных учреждений и государственных унитарных предприятий субъекта федерации.

Основными задачами мониторинга являются:

- недопущение возникновения просроченной задолженности;
- создание условий для оперативной ликвидации просроченной задолженности в случае её возникновения;
- усиление финансового контроля за целевым использованием бюджетных средств;
- создание условий для оздоровления региональных финансов.

В процессе мониторинга выявляются отклонения фактических размеров кредиторской задолженности от её обоснования на начало года; создаются условия для анализа причин её возникновения и увеличения; формируются обоснования для оперативного управления кредиторской задолженностью; контролируются меры по реструктуризации просроченной задолженности; повышается качество и ответственность планирования и прогнозирования расходной части регионального бюджета.

Процедура урегулирования кредиторской задолженности состоит из ряда этапов: инвентаризация кредиторской задолженности бюджетных учреждений, государственных автономных учреждений и унитарных предприятий; проверка её обоснованности; регистрация, урегулирование и погашение санкционированной задолженности бюджетных учреждений.

Для конкретизации субсидиарной ответственности субъекта федерации в вопросах выполнения обязательств целесообразно вести реестр креди-

торской задолженности, формируемый на основе её инвентаризации, а также четко определить критерии обоснованной и санкционированной кредиторской задолженности в рамках антикризисного бюджета.

Под обоснованной задолженностью следует понимать задолженность, возникшую в соответствии с государственным контрактом (договором), заключенным в письменном виде между бюджетным учреждением, государственным автономным учреждением и унитарным предприятием и поставщиком товаров (услуг), размер и факт которой подтверждаются первичными документами.

Санкционированная задолженность – это задолженность, возникшая у получателей средств регионального или местного бюджета в результате недофинансирования расходов бюджета субъекта России, санкционированных в процессе исполнения бюджета; сокращения объема бюджетных ассигнований в результате введения режима сокращения расходов бюджета после заключения получателем средств бюджета соответствующих контрактов (договоров) на поставку товаров (услуг); несвоевременного доведения лимитов бюджетных обязательств до бюджетополучателей со стороны главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств. Важно уточнить, что во всех иных случаях задолженность следует считать несанкционированной.

Данные уточнения представляются важными с точки зрения финансовой ответственности: после проведения необходимого комплекса мероприятий с кредиторами по урегулированию просроченной кредиторской задолженности определяются разные источники её погашения. Финансирование расходов на погашение санкционированной кредиторской задолженности получателей бюджетных средств осуществляется за счет бюджетных ассигнований. Погашение несанкционированной кредиторской задолженности производится за счет доходов получателя бюджетных средств от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности, остатков средств, возникших в конце финансового года в результате экономии бюджетных средств.

В целях снижения риска возникновения кредиторской задолженности,

не покрываемой собственными средствами бюджетных учреждений, государственных автономных учреждений и унитарных предприятий, целесообразно установить дополнительные ограничения на принятие данными организациями обязательств, не покрываемых источниками финансирования. Это может выражаться в установлении лимитов потребления коммунальных услуг и привлечения заемных средств, предельных размеров задолженности, требования акцепта (получение разрешения уполномоченного органа власти субъекта федерации) дополнительных обязательств.

В кризисной ситуации, когда существует риск формирования просроченных финансовых обязательств, высока неопределенность сроков и объемов поступления доходов в течение финансового года, повышаются требования к качеству управления ликвидностью как меры обеспечения текущей сбалансированности территориального бюджета. Способы оптимизации затрат на урегулирование просроченной кредиторской задолженности, а также ликвидация временных кассовых разрывов с наименьшими издержками, ориентированы на достижение сбалансированности располагаемых финансовых ресурсов и нужных бюджетных расходов в конкретный период времени.

Управление ликвидностью предполагает формирование системы оперативного финансового обеспечения бюджетных обязательств, что предусматривает использование различных способов или их совокупности для предотвращения и ликвидации временных кассовых разрывов. Эти меры направлены на формирование финансового резерва как совокупности доступных финансовых ресурсов в целях обеспечения сбалансированности расходов в течение финансового года. Финансовый резерв может быть представлен и как специально резервируемые финансовые ресурсы (в том числе и оборотная кассовая наличность), и как упорядоченная возможность привлечения заемных средств (бюджетных и банковских кредитов).

На уровне субъекта страны в настоящее время бюджетным законодательством предусмотрена возможность создания специального Резервного

фонда, который представляет собой часть средств регионального бюджета, предназначенную для исполнения расходных обязательств субъекта федерации в случае недостаточности доходов бюджета субъекта федерации для финансового обеспечения расходных обязательств¹.

Финансовым органам региональной власти в кризисных условиях целесообразно повысить аналитическую работу по управлению временными кассовыми разрывами: производить оценку возможного превышения расходов над доходами для каждой недели финансового года; для снижения риска «пикового» финансирования, расходы следует группировать с учетом объективных отличий в сроках их осуществления (на коммунальные услуги, заработную плату, обслуживание долговых обязательств и т.д.); анализ поступления финансовых ресурсов целесообразно проводить, разделив их по группам с учетом сроков поступлений и их возможного изменения (сроки поступления части неналоговых доходов от имущества, межбюджетных трансфертов, сроков уплаты отдельных налогов и т.д.); систематическое обновление прогноза величин временных кассовых разрывов в ходе исполнения бюджета, факторный анализ причин существенного изменения сроков или объемов поступающих доходов и финансируемых расходов.

Целью этих аналитических мероприятий является определение потребности в формировании финансового резерва и возможных источников с учетом минимизации затрат на его образование.

Накопленная просроченная задолженность по исполнению долговых и бюджетных обязательств региональных администраций может привести к радикальным последствиям – введению временной финансовой администрации. Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов федерации² через введение временной финансовой админи-

¹ См.: Бюджетный кодекс РФ. Ст. 81.1. Введена Федеральным законом от 30.12.2008 г. № 130-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

² См.: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти», Ст. 26.9; БК РФ, Гл. 19.1; Постановле-

страции является одним из институциональных условий для всех участников бюджетного процесса в регионе. В условиях кризисной ситуации вероятность применения данного института многократно увеличивается.

Временная финансовая администрация вводится для восстановления платежеспособности субъекта России, содействия в осуществлении отдельных бюджетных полномочий на территориальном уровне и контроле за ними. Фактически речь идет о форме антикризисного бюджета, регулируемом и контролируемом вышестоящим органом власти по вертикали бюджетной системы.

Временная финансовая администрация в субъекте страны вводится в том случае, если возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта федерации просроченная задолженность субъекта России по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств превышает 30% собственных доходов регионального бюджета в последнем отчетном году.

Временная финансовая администрация (для субъектов России) вводится на срок до одного года решением арбитражного суда по ходатайству Правительства РФ.

Под определение просроченной задолженности субъектов России по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, подпадают два вида задолженности¹:

– суммарный объем неисполненных в установленный срок долговых обязательств субъекта федерации, включая объем обязательств по возврату займа (кредита), уплате процентов по нему, иных платежей, предусмотренных условиями займа (кредита); платежей, предусмотренных соглашениями (договорами), заключенными от имени субъекта страны; объем обязательств по исполнению государственных гарантий субъекта федерации и иных долговых

ние Правительства РФ от 03.10.2006 г. № 599 «Положение о назначении (об освобождении от должности) главы временной финансовой администрации, вводимой в субъектах Российской Федерации, об утверждении структуры и штатного расписания, а также о финансовом обеспечении деятельности временной финансовой администрации и организации проведения проверки (аудита) бюджетов субъектов Российской Федерации».

¹ Согласно ст. 112.1 и п. 4 ст. 168.2 Бюджетного кодекса РФ.

обязательств субъекта России¹;

– суммарный объем просроченной задолженности по исполнению бюджетных обязательств субъекта федерации, под которой понимаются не исполненные в установленный срок бюджетные обязательства, признанные в качестве таковых судом и (или) органами публичной власти, в т.ч. при представлении бюджетной отчетности² в вышестоящий финансовый орган.

Временная финансовая администрация наделяется определенными полномочиями по вопросам: организации проверки (аудиту) регионального бюджета; учету просроченной задолженности; разработке плана восстановления платежеспособности соответствующего территориального бюджета и нормативно-правовой базы для его реализации; контролю процедур принятия регионального бюджета (внесения в них изменений); проведению контрольных мероприятий исполнения плана восстановления платежеспособности и исполнения соответствующего бюджета.

В условиях применения института временной финансовой администрации предусмотрен особый механизм взаимодействия временной финансовой администрации и финансового органа субъекта федерации. Так, согласие главы временной финансовой администрации необходимо на совершение следующих действий:

- утверждение сводной бюджетной росписи бюджета субъекта России;
- утверждение лимитов бюджетных обязательств для главных распорядителей средств бюджета субъекта страны;
- осуществление заимствований;
- предоставление бюджетных кредитов из бюджета субъекта федерации;
- использование доходов, полученных при исполнении бюджета субъек-

¹ В объем просроченной задолженности субъекта федерации также включается сумма неустойки (штрафов, пеней) и процентов, начисленных за просрочку исполнения долговых обязательств.

² Суммарный объем просроченной задолженности по исполнению бюджетных обязательств, включая накопившиеся за прошлые годы обязательства, не включенные в бюджет текущего финансового года, показывается в ф. 0503369 «Сведения о дебиторской и кредиторской задолженности» бюджетной отчетности.

екта Российской Федерации сверх утвержденных законом (решением) о бюджете;

– перемещение ассигнований между ГРБС субъекта России между разделами, подразделами, целевыми статьями, видами расходов в разрезе бюджетной классификации расходов.

Глава временной финансовой администрации имеет право запретить изменять целевое назначение бюджетных средств в пределах бюджетной сметы, назначить в органы исполнительной власти субъекта федерации и бюджетные учреждения своих представителей с передачей полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств, а также ходатайствовать об отстранении руководителя финансового органа субъекта России от должности в случае создания препятствий в работе временной финансовой администрацией.

В целом, законодательное регулирование вопросов введения и функционирования временной финансовой администрации, носит фрагментарный, выборочный характер, имеющиеся нормы не лишены противоречивости.

Следует признать общую недостаточную проработку механизма восстановления платежеспособности субъекта федерации: действующая схема не учитывает дополнительные риски, возникающие в условиях временной финансовой администрации. Например, отказ федерального правительства от выкупа долгов субъекта России (и, соответственно, субъекта федерации от выкупа долгов муниципального образования); особенности процедур и правил поведения сторон при неспособности субъекта Российской Федерации исполнять долговые обязательства.

Среди существующих противоречий обращает внимание и разница между сроками введения временной финансовой администрации и сроками действия плана восстановления платежеспособности субъекта федерации. В связи с этим, целесообразно дополнить Бюджетный кодекс РФ положением о соответствии указанных сроков, в противном случае девальвируется меха-

низм ответственности временной финансовой администрации по реализации плана восстановления платежеспособности субъекта России.

При всей значимости института временной финансовой администрации, особенно в условиях экономического кризиса, его позиционирование в отечественной бюджетной практике сводится исключительно к урегулированию просроченной задолженности, размеры которой превысили установленные нормативы. Между тем, оздоровление бюджета окажется иллюзорным, если все будет сводиться, главным образом, к погашению просроченных долговых и бюджетных обязательств. Поэтому главным мотивом обеспечения устойчивости бюджета при введении временной финансовой администрации должна стать антикризисная политика (и модель антикризисного бюджета как финансового инструмента её реализации) в целях экономического развития административно-территориальных образований. Оказание услуг и выполнение функций административно-территориальных образования не может быть поставлено в зависимость от его финансового состояния. Восстановление платежеспособности, финансовая реабилитация региональных бюджетов являются лишь инструментом бюджетной политики и системы антикризисных мер.

Одними из главных индикаторов эффективности бюджетной политики, степени устойчивости и экономически безопасного развития региона должны стать учет и оценка обязательств, их изменений. Именно это следует использовать в качестве исходной базы для остальных оценок и расчета показателей, на основании которых принимаются решения о введении временной финансовой администрации и разработке антикризисного бюджета.

Е.С. Осипова, кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики и налогообложения
Дальневосточной академии государственной службы

Развитие субфедерального налогового потенциала в России

Даётся обобщённая характеристика субфедерального налогового потенциала в России. Раскрываются особенности его формирования и использования. Предлагаются различные методики оценки налогового потенциала в субъекте федерации. Анализируются проблемы роста налогового потенциала и формулируются основные пути их решения в условиях Дальневосточного федерального округа. Рассматриваются вопросы совершенствования налогового паспорта региона, который отражает в т. ч. и налоговый потенциал.

Ключевые слова: налоговый потенциал, субфедеральный налоговый потенциал, налоговые ресурсы, налоговая нагрузка, произведённый налоговый потенциал, вменённый налоговый потенциал, фактический (реализованный) налоговый потенциал, налоговый паспорт субъекта федерации.

Субфедеральный налоговый потенциал Российской Федерации играет важную роль в регулировании межбюджетных отношений, пространственном распределении экономических ресурсов, выполнении социальных и инвестиционных программ. Его формирование находится под влиянием высокой централизации налоговых доходов на федеральном уровне и финансовой зависимости бюджетов субъектов федерации и местного самоуправления от трансфертов. Удельный вес федерального бюджета в консолидированном бюджете страны достиг 62%¹, а безвозмездные поступления в доходах местных бюджетов варьируют от 40 до 80%². Горизонтальные и вертикальные пропорции компонентов налогового потенциала не оптимальны по видам доходов, социальным группам и другим показателям. Поэтому достоверная оценка налогового потенциала территории субъекта Российской Федерации, налоговой нагрузки на бизнес и население весьма важны при планировании экономического развития. Недостаточная проработанность методического инструментария его измерения на субфедеральном уровне осложняет решение этой проблемы.

Многоаспектность социально-экономических процессов на региональном уровне обуславливает ситуацию, когда сложно или малопродуктивно

¹ Российский статистический ежегодник. 2007: Стат.сб. / Росстат. – М., 2007. С. 638.

² Рассчитано автором по данным Министерства финансов Хабаровского края.

пользоваться данными по одному налоговому потенциалу. Она приводит к необходимости введения системы налоговых потенциалов для оценки различных вариантов экономического развития. Видовой состав налоговых потенциалов, являясь одним из условий сбалансированности бюджетов, нуждается в методическом обосновании, а теоретические положения о сущности налога – в дополнительной аргументации. Несбалансированное распределение налогов и налоговых доходов по уровням бюджетной системы, неполное использование инвестиционных возможностей налоговых ресурсов приводят к сдерживанию воспроизводственного процесса.

Налоговый потенциал является важнейшей характеристикой в бюджетно-налоговых процессах. Он позволяет более равномерно распределить налоговую нагрузку по вертикали бюджетных процессов, отраслям экономики, предприятиям, видам доходов и бизнеса, сформировать оптимальные трансфертные потоки денежных средств. Его сущность и дефиниция остаются дискуссионными.

На наш взгляд, налоговый потенциал – это максимально возможные налоговые ресурсы, исчисленные в условиях полной реализации положений налогового законодательства, которыми может располагать бюджетная система в целях обеспечения расширенного воспроизводства и социального развития общества. На этой базе возможны различные уточняющие и конкретизирующие характеристики. В прикладном смысле налоговый потенциал – это система взаимосвязанных налоговых потенциалов различного качественного содержания и количественных значений, которые используются для оценки полноты реализации бюджетно-налоговых отношений.

Субфедеральный налоговый потенциал – это способность субъекта федерации, его структур, в том числе экономических – различных комплексов, отраслей, предприятий, домохозяйств, использовать налоговые ресурсы, формируемые при реализации экономических возможностей производства, распределения, обмена и потребления создаваемого совокупного общественного регионального продукта и положений действующего налогового зако-

нодательства в целях выполнения поставленных государством задач, включая обеспечение необходимого уровня жизни населения региона и его безопасности.

Его дальнейшее использование и развитие характеризует ряд свойств: источник рыночной трансформации, инструмент регулирования экономики; основа разрабатываемых целевых региональных финансовых и инвестиционных программ; объективная среда обуславливающая реалистичность региональных и местных бюджетов; предпосылка и необходимое условие разработки и осуществление дифференцированной внутренней ценовой политики в субъекте федерации.

Налоговые ресурсы формируются в результате взаимодействия сложных экономических процессов в сфере бизнеса через перераспределение результатов хозяйственной деятельности предприятий и платежей населения, которые в совокупности определяют качественную сторону налогового потенциала. К таким характеристикам относятся: виды и состав налогов, приоритеты в налогообложении различных видов бизнеса, уровень налоговых ставок, масштабы льгот и отсрочек по налогам, характер налогообложения доходов и имущества граждан и др. Налоговый потенциал предполагает качественный и содержательный процесс его формирования, приобретая различное количественное значение в разнообразных экономических условиях.

На основе проведенных расчётов уровня налоговой нагрузки по уровням бюджетов и полноте охвата компонентов налогового потенциала его количественное значение можно оценивать для национальной экономики, субъекта федерации, муниципального образования, отрасли, физического и юридического лиц, в абсолютных и относительных показателях. При этом налоговый и бюджетный потенциалы не отождествляются. Они различаются на величину неналоговых доходов и других платежей.

Среди многих различных методических подходов к оценке налогового потенциала, одна из точек зрения базируется на утверждении, что налоговый

потенциал региона равен сумме налоговых потенциалов отдельных налогов. Второй взгляд основан на определении налогового потенциала по ограниченному кругу бюджетообразующих налогов. Третий способ учитывает фактические поступления налогов и сборов в бюджет региона с приростом задолженности (суммы льгот, предоставленные по региональным и местным налогам, не учитываются).

Более того, ряд авторов предлагает измерять налоговый потенциал на основе совокупных налогооблагаемых ресурсов (СНР), как альтернативу ВРП (опыт США)¹. Но его использование связано с преобразованиями по ряду характеристик: фондов социального страхования (исключаются) и прибыли (различие места регистрации и ведения хозяйственной деятельности). Эти же специалисты рассматривают возможность оценки налогового потенциала на основе метода репрезентативной налоговой системы (РНС) как наиболее приемлемого в условиях российского законодательства. Суть метода состоит в том, что при устойчивом составе налогов и ставок налогообложения определяется достоверная налоговая база и представительная ставка налогообложения, на основе которых рассчитывается налоговый потенциал наиболее весомых налогов в бюджете региона. Однако вариативность составляющих данного метода обуславливает сложности его использования в практике.

Очевидно, что метод прямого счета останется доминирующим и в теории и в практике моделирования налогового потенциала со всеми его вариантами. Принципиальная схема заключается в следующем: фактический налоговый потенциал определяется по сумме всех налоговых доходов и объемов производства (ВВП, ВРП, добавленная стоимость), который оценивается в абсолютных и относительных измерителях. Затем, в зависимости от целей исследования и требуемой точности измерения, он может дополняться расчётом различных составляющих: с учётом и без учёта фондов социального страхования, изменения налогового законодательства, сумм задолженно-

¹ См.: Коломиец А., Мельник А. О налоговом потенциале региона. // Налоги. 2000. № 5. С. 24-25.

сти, расширения или сжатия льгот и др.

Налоговый потенциал субъекта федерации можно рассматривать как потенциал региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации; с точки зрения налогов, собранных на территории, независимо от того, каким уровнем власти налоги устанавливаются и вводятся в действие; с точки зрения формирования ресурсов для реализации социально-экономических программ региона. Более полным и достоверным для оценки налогового потенциала региона является, как нам представляется, второй подход. Налоговый потенциал детерминирован экономическими возможностями территории. В процессе хозяйственной деятельности используются материальные, финансовые, трудовые ресурсы хозяйствующих субъектов без учета того, что часть исчисленных налогов впоследствии будет перечислена в федеральный бюджет. Поэтому объективной оценкой налогового потенциала региона является совокупность налоговых обязательств по формированию налогов во все уровни бюджетной системы. Подходы к оценке налогового потенциала муниципального образования, на наш взгляд, аналогичны.

Разнообразие экономических ситуаций обусловило разработку системы налоговых потенциалов, которые имеют различные качественные характеристики и количественные значения. Её элементами являются произведённый, вменённый, номинальный и реализованный налоговые потенциалы субъекта федерации.

Произведённый налоговый потенциал (ПНП) определяется по сумме всех видов начисленных налогов и создается всеми хозяйствующими субъектами и физическими лицами. Определяющим фактором в его формировании является эффективность хозяйственной деятельности коммерческих и других организаций. Произведённый налоговый потенциал характеризует экономический вклад субъекта федерации в формирование бюджетов всех уровней.

Вменённый налоговый потенциал (ВНП) планируется в соответствии с

действующим регламентом распределения доходов по уровням бюджетов, Он обусловлен уровнем экономического развития региона налоговым и бюджетным законодательством.

Произведённый и вменённый налоговые потенциалы могут применяться для оценки уровня налоговой нагрузки, возможностей самофинансирования социальных программ в субъектах федерации, финансового донорства и реципиентства, а также динамичности трансфертной политики. Использование данных показателей в исследованиях по субъектам Российской Федерации Дальневосточного федерального округа показало, что по произведённому налоговому потенциалу Хабаровский, Приморский края и Сахалинская область являются донорами. В Приморском крае ПНП составляет 42110 млн. руб., ВВП 42168 млн. руб., в Хабаровском крае они равны 40940 и 38941 млн. руб. соответственно. В Сахалинской области ПНП составляет 27231 млн. руб., а ВВП - 24253 млн. руб. Если принимать за основу оценки факт получения финансовой помощи, то почти все региональные субъекты страны являются реципиентами, что, на наш взгляд, выглядит экономически некорректно.

Основными показателями при оценке потенциала признаются суммы налогов и сборов, поступивших в бюджет и внебюджетные фонды. Однако существуют и потенциальные суммы, которые при определенных обстоятельствах полностью или частично могут поступить в казну. К ним относятся: льготы, задолженность по налогам перед бюджетом, отсроченные платежи, налоги, доначисленные в результате контрольной работы. Следовательно, вопрос полноты оценки налогового потенциала побуждает ввести в научный оборот и практику такие категории как «реализованный» и «номинальный» налоговые потенциалы. Налоговые доходы, мобилизованные в бюджет и внебюджетные социальные фонды, являются *реализованным (фактическим) налоговым потенциалом – НП_р*. Его размер, по нашему мнению, может быть ниже или выше величины произведенного или вмененного налогового потенциала в зависимости от эффективности хозяйственной дея-

тельности предприятий, активности фискальной работы налоговых органов, изменений налогового законодательства и других аспектов налоговых отношений. Если они были успешны, то налоги и взносы, поступившие в бюджет, превышают размер бюджетных назначений. В практике всегда имеются возможности увеличения размера реализованного налогового потенциала за счёт сокращения задолженности перед бюджетом, необоснованных льгот и других его компонент. Поэтому потенциал с резервами роста налоговых поступлений трактуется нами как *номинальный налоговый потенциал (НП_н)*. Другими словами, номинальный налоговый потенциал – это максимально возможный налоговый потенциал, формируемый при условии полной реализации экономических возможностей производства и положений действующего налогового законодательства. Их использование предпочтительно для измерения полноты формирования налогового потенциала национальной экономики, субъекта федерации, муниципального образования и резервов улучшения администрирования налоговых процессов.

Произведённый налоговый потенциал распределяется между федеральным бюджетом и бюджетом субъекта федерации. В процессе межбюджетных перераспределений федеральные налоги частично возвращаются на региональный уровень в виде финансовой помощи. Собственные налоговые доходы и средства фонда финансовой поддержки регионов в совокупности образуют вменённый налоговый потенциал. В практике реализованный налоговый потенциал может быть и выше и ниже плановых показателей ПНП и ВНП за счёт изменений в эффективности хозяйственной деятельности, активности налоговой работы, соблюдении платежной дисциплины и других резервов.

В процессе функционирования налоговой системы возникают разные связи и взаимоотношения между налогоплательщиками и финансовой системой. Номинальное значение налогового потенциала формируется в результате учета возможностей повышения эффективности производства, результатов контрольной работы, качества налоговых отношений, эффектив-

ности экономики, законодательной инициативы. В количественном и качественном выражении реализованный и номинальный налоговые потенциалы, хотя и редко, но могут совпадать.

Для удовлетворения постоянно расширяющихся общественных потребностей требуются дополнительные ресурсы. Их источником являются не только поступившие в бюджетную систему налоги, но и резервы роста налогового потенциала. Чем ближе реализованный налоговый потенциал к номинальному, тем полнее выполняются обязательства государства перед обществом. Оценить степень реализации налогового потенциала можно отношением суммы реализованного налогового потенциала к номинальному, которая рассчитывается по формуле:

$$НП_{cp} = НП_p / НП_n, \quad (1)$$

где $НП_{cp}$ - степень реализации налогового потенциала;

$НП_p$ - реализованный налоговый потенциал;

$НП_n$ – номинальный налоговый потенциал.

В формализованном виде оценка налогового потенциала может быть представлена следующим образом:

$$НП_{p_i} = \sum_1^i НД \quad (\text{руб.}) \quad (2) \quad \text{или} \quad НП_{p_i} = \left(\sum_1^i НД / \sum Д \right) \times 100 (\%), \quad (3)$$

где $НП_{p_i}$ – реализованный налоговый потенциал i - го налога, муниципалитета, региона, страны в рублях (2) или процентах (3);

$\sum_1^i НД$ – сумма налоговых поступлений по муниципалитету, региону, стране в руб.;

$\sum Д$ – сумма дохода по муниципалитету, региону, стране в руб. (ВВП, ВРП и добавленная стоимость).

Оценка налогового потенциала с учетом разных компонент (без поступлений в социальные фонды, задолженности, неналоговых доходов или с их учётом; по доходной или расходной части консолидированного бюджета РФ) может вызывать расхождение значений от 5 до 10%.

Например, реализованный налоговый потенциал консолидированного

бюджета страны в 2004 г. составил 30,1%, а номинальный налоговый потенциал (с доходами социальных внебюджетных фондов и задолженностью) 40%, т.е. разница около 10%. В 2007 г. различие показателей, в зависимости от выбранного подхода, составляет почти двадцать один процент (табл. 1). Поэтому важен максимальный учет разных аспектов налоговых отношений с целью получения достоверной информации.

Таблица 1 – Налоговый и бюджетный потенциалы, определенные по доходам и расходам консолидированного бюджета России в 2005-2007 гг.¹, в млрд. руб.

	Показатели	2005	2006	2007 ²
1	ВВП	21620	26781	32989
2	Расходы консолидированного бюджета России	5696	7029	11246
3	Расходы фондов социального страхования	1798	2206	2206*
4	Профицит бюджета	1671	2134	2005
5	Бюджетный потенциал, в млрд. руб. (стр.2+стр.3+стр.4)	9165	11369	15457
6	Бюджетный потенциал, определенный по расходам, в % (стр.5/ стр.1)	42,4	42,5	46,8
7	Доходы консолидированного бюджета России	8579,6	10626	13251
8	Бюджетный потенциал, определенный по доходам бюджета, в % (стр.7/ стр.1)	40,0	40,0	40,2
9	Налоговые доходы консолидированного бюджета РФ	6562	8168	8542
10	Задолженность по налогам	-	-	-
11	Номинальный налоговый потенциал (НП _н), определенный по налоговым доходам с учетом задолженности, в % (стр.9/ стр.1)	30,5	30,5	26,0

¹ Российский статистический ежегодник. 2007: Стат. сб. / Росстат. - М., 2007. С. 315, 635, 636, 645, 646.

² http://www.gks.ru/bgd/regl/1308_13/lssWWW.exe/Stg/d1/01-01.htm.

* Данные о расходах социальных фондов в официальных источниках отсутствуют. Для сохранения динамики использован показатель 2006 г.

Реализованный налоговый потенциал национальной экономики с 1998 г. по 2004 г. повысился с 31,6 до 37,8%, а номинальный – с 34,5 до 40%. В 2007 г. бюджетный потенциал (консолидированный бюджет России с неналоговыми доходами и бюджеты социальных внебюджетных фондов) составил 46,8% к ВВП. Если учесть значительные масштабы ненаблюдаемой экономики, то данный показатель ещё выше.

Дальнейшее экономическое развитие, активизация инвестиционных процессов малоэффективны без смягчения налоговой нагрузки. Отсюда со-

кращение государственных расходов в абсолютном и (или) относительном выражении. Снижение налогового потенциала (до 26%) и увеличение бюджетного потенциала (до 46,8%) объясняется сокращением ставок по отдельным налогам, введением дополнительных льгот и значительным повышением неналоговых доходов (с 2-х до 9% в ВВП).

В формализованном виде рассматриваемые бюджетно-налоговые процессы в рамках субъекта федерации можно представить формулами:

$$ПНП_i = НПфб_i + НПКбр_i (\text{руб.}) \quad (4) \quad НП_p = НД / ВРП \times 100 (\%), \quad (5)$$

где $ПНП_i$ – произведенный налоговый потенциал i -го региона (руб.);

$НПфб_i$ – налоговые ресурсы по видам доходов, перечисляемые в федеральный бюджет с территории i -го региона (руб.);

$НПКбр_i$ - налоговый потенциал консолидированного бюджета i -го региона, т.е. налогов, собранных в региональный и местные бюджеты на территории субъекта федерации (руб.);

$НП_p$ – реализованный налоговый потенциал (в процентах);

$НД$ - сумма налогов, взимаемых на территории региона (руб.);

$ВРП$ - валовой региональный продукт (руб.).

В зависимости от полноты учета элементов налогового потенциала уровень налоговой нагрузки на бизнес, например, в Хабаровском крае заметно различается. Так, в 2007 г. $НП_n$ выше $НП_p$ на 3,3 процентных пункта (табл. 2). При учёте льгот это различие могло бы быть больше.

Аналогично определяется налоговый потенциал по муниципальному образованию: $НП_{p, \text{мун.}} = \left(\sum_1^i НД / ДС \right) \times 100 (\%), \quad (6)$

где $НП_{p, \text{мун.}}$ – реализованный налоговый потенциал муниципального образования (в процентах);

$\sum_1^i НД$ - сумма налогов, составляющих доходы местного бюджета, руб.;

$ДС$ – добавленная стоимость, руб.

В настоящее время остро стоит проблема повышения экономической самостоятельности муниципальных образований в решении социальных и

инвестиционных программ, которая может быть реализована на основе механизма ранжирования экономической активности органов местного самоуправления и перераспределения налоговых доходов в их пользу. Эти процедуры будут способствовать развитию субфедерального налогового потенциала.

Таблица 2 - Реализованный и номинальный налоговые потенциалы Хабаровского края в 2003-2007 гг.¹, млн. руб.

	Показатели	2003	2004	2005	2006	2007
1	ВРП	120048,8	139039	169683	175320	234405
2	Налоги	23336,7	28148,7	28443,2	33840,2	45721,7
3	ЕСН	14142,8	15334,3	14798,5	17357,2	20805,3
4	Все налоги (2+3)	37479,5	43483,0	43241,7	51197,4	66527,0
5	Взыскано принудительно налоговыми органами	4247,3	4287,6	3401,2	4806,0	4687,0
6	НП _р , млн. руб. (4 + 5)	41726,8	47770,6	46642,9	56003,4	71214,0
7	НП _р , % (6/ 1 x 100)	34,8	35,4	27,5	31,9	30,4
8	Задолженность по налогам во все уровни бюджетов	521,2	921,7	384,6	319,0	1607,0
9	Доначислено по результатам налоговых проверок	2540,1	3130,3	3172,3	5995,4	6013,7
10	Льготы	3287,4	6475,5	5298,0	2992,4	*
11	НП _н , млн. руб. (6 + 8 + 9+10)	48075,5	58298,1	55497,8	65310,2	78834,7
12	НП _н , % (11/ 1 x 100)	40,0	41,9	32,7	37,3	33,7

¹ Рассчитано автором по данным УФНС России по Хабаровскому краю;

* За 2007 г. данные отсутствуют.

Экономические возможности муниципальных образований в решении социальных вопросов и инвестиционных программ в действующих условиях весьма ограничены. Два их собственных налога обеспечивают 2-14% финансовых потребностей. Остальная часть ресурсов формируется за счет регулирующих налогов и финансовой помощи (40-80%). Такая ситуация типична для подавляющего числа муниципальных образований страны.

Одним из направлений, позволяющих укрепить экономическое положение муниципальных образований, является перезакрепление налогов в пользу местных бюджетов соразмерно их расходным полномочиям. В каче-

стве критериев разграничения налоговых ресурсов между уровнями бюджетной системы можно выделить:

- стабильность: источники доходов, зависящие в большей степени от макроэкономической ситуации, целесообразно закрепить за более высоким уровнем бюджетной системы;

- эффективность управления экономическими ресурсами: за каждым уровнем бюджетной системы должны быть закреплены доходные источники и налоги, объект (база) которых в наибольшей степени зависят от экономической политики данного уровня власти и получены благодаря её усилиям;

- мобильность экономической базы налогообложения: объекты налогообложения, имеющие четкую территориальную привязку, должны закрепляться за соответствующим территориальным уровнем бюджета (например, природные ресурсы, земля, имущество);

- равномерность размещения экономической базы налогообложения: чем выше неравномерность её размещения, тем в более высокий уровень бюджета должен зачисляться налог, чтобы обеспечить возможность его дальнейшего перераспределения;

- бюджетная ответственность: сборы за услуги, предоставленные на территории данного субъекта Российской Федерации или муниципального образования, должны поступать в бюджет этого же уровня.

На основании изложенных принципов ряд налогов можно полностью закрепить за местным уровнем власти и, тем самым, существенно повысить сбалансированность доходных и расходных полномочий муниципальных образований за счет собственных налогов. Доходы по транспортному налогу, налогу на имущество организаций (налогу на недвижимость), сбору за пользование объектами водных биологических ресурсов по внутренним объектам, налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых, акцизам на вино, пиво и алкогольную продукцию предлагается закрепить за местными бюджетами. Однако обеспечить полное наполнение бюджета местными налогами, конечно, не удастся, и без перераспределения финансо-

вых ресурсов не обойтись. По единому налогу, уплачиваемому при применении упрощенной системы налогообложения, водному налогу, налогу на прибыль организаций возможно пропорциональное использование налоговых доходов.

Содержание и пропорции бюджетно-налоговых процессов в субъекте Российской Федерации исследовались автором с 1998 г. Соотношение налоговых доходов между федеральным, региональным и местными бюджетами по данным за 2001 г. составляло 30:39:31. С учетом рассмотренных подходов по реформированию налоговых полномочий, данная пропорция могла бы поменяться на: 27:34:39. В результате доходность местных бюджетов в условиях 2001 г. повысилась бы на 8 процентных пунктов (1338,1 млн. руб.). В 2007 г. рассматриваемое соотношение составило 29: 55: 16. По сравнению с 2001 г. очевидна возросшая роль бюджета субъекта Российской Федерации в предоставлении финансовой помощи муниципалитетам. На основе предложенного подхода по перераспределению налогов между уровнями бюджетно-налоговой системы пропорция составила бы 28: 30: 42. Доходность местных бюджетов могла бы увеличиться в условиях 2007 г. на 12512 млн. руб. При этом участие территории субъекта федерации (Хабаровский край) в формировании централизованных финансовых ресурсов практически не изменяется, а соотношение между субъектом федерации и муниципальными образованиями существенно увеличивается в пользу последних, что повысит их финансовую самостоятельность в реализации социальных и экономических программ местного значения. Укрепление экономической базы формирования ресурсов может быть более объективным критерием ранжирования муниципальных образований по степени (коэффициенту) реализации налогового потенциала.

За весь исследуемый период (1999-2007 гг.) количество муниципальных образований с коэффициентом реализации налогового потенциала ниже среднего показателя по Хабаровскому краю снизилось с 12-ти до 3-х (табл. 3). Методический подход к ранжированию муниципальных образований по

степени реализации налогового потенциала может быть использован в системе распределения ресурсов из фонда финансовой поддержки местных бюджетов.

Таблица 3 - Ранжирование муниципальных образований Хабаровского края по степени реализации налогового потенциала за 1999-2007 гг.

Группы районов по степени реализации налогового потенциала по сравнению со средним показателем по краю	1999-2001 гг. (средний коэфф. по краю 0,85)		2002-2005 гг. (средний коэфф. по краю 0,85)		2006-2007 гг. (средний коэфф. по краю 0,91)	
	кол-во муниципальных образований	в % от общего числа районов	кол-во муниципальных образований	в % от общего числа районов	кол-во муниципальных образований	в % от общего числа районов
Уровень реализации выше среднего по краю	1	6	5	26	14	74
Уровень реализации, приближающийся к среднему значению по краю	4	24	7	37	2	10
Низкий уровень реализации	10	58	3	16	3	16
Устойчиво низкий и нестабильно низкий уровни реализации	2	12	4	21	-	-
Итого	17	100	19	100	19	100

Требует совершенствования Налоговый паспорт субъекта Российской Федерации в целях повышения качества экономических прогнозов. Мониторинг налоговых процессов с использованием обновлённого содержания данного документа позволит принимать оперативные управленческие решения, что будет способствовать повышению роли субфедерального налогового потенциала в регулировании бюджетных отношений и его развитию. Налоговый мониторинг – это систематический сбор и оценка информации с целью прогноза налоговых поступлений в бюджет соответствующей территории, выявления их резервов и принятия решений по изменению неблагоприятных тенденций. Объектом мониторинга выступает налоговый потенциал. Поэтому мониторинг налогового потенциала – это отслеживание динамической системы экономических показателей, позволяющих оценить и спрогнозировать изменение налогового потенциала.

Процедуры мониторинга оформляются в разнообразных документах, в частности, в Налоговом паспорте. Он представляет собой систему экономических показателей, сгруппированных по направлениям налоговых отношений. Действующий документ сложен в оформлении и малоэффективен при прогнозировании налоговых процессов из-за длительной процедуры его формирования. Чтобы сделать Паспорт реально работающим в мониторинге налогового потенциала, целесообразно передать полномочия по его составлению непосредственно Управлениям ФНС России по субъектам федерации, оптимизировать отдельные разделы, ввести показатели произведённого, реализованного и номинального налоговых потенциалов территории субъекта федерации. Для наглядности приведем форму Налогового паспорта, фрагмент которого представлен в табл. 4.

Таблица 4 - Фрагмент Налогового паспорта: Налоговый потенциал Хабаровского края за 2006 г., в млн. руб.

№	Показатель	НП за 2006 г.	НП за 2005 г.	НП за 2004 г.
1	Налоги, собранные на территории субъекта РФ (ПНП), в том числе по видам налогов:	33840,2	х	х
2	ЕСН, в том числе в федеральный бюджет и по фондам:	17357,2	х	х
3	Налоги всего	51197,4	х	х
4	НП _р в % (стр. 3 / ВРП)	29,2	25,5	31,3
5	Взыскано принудительно налоговыми органами	4806,0	х	х
6	НП _р (стр. 3 + стр. 5)	56003,4	х	х
7	НП _р в % (стр.6 / ВРП)	31,9	27,5	35,4
8	Задолженность по налогам и ЕСН, в том числе:	319,0	х	х
	недоимка	х	х	х
9	Доначислено по результатам проверок налоговыми органами	5995,4	х	х
10	Льготы по налогам	2992,4	х	х
11	НП _н (сумма строк 6, 8, 9, 10)	65310,0	х	х
12	НП _н в % (стр. 11 / ВРП)	37,3	32,7	41,9

Справочно: Налоговый потенциал на одного занятого в экономике - 71306 руб. (51197,4 млн. руб. / 718 тыс. чел.); Налоговый потенциал на душу населения – 36259 руб. (51197,4 млн. руб. /1412 тыс. чел.). ВРП за 2006 г. – 175320 млн. руб. Численность занятых в экономике – 718 тыс. чел.

Изменение процедуры мониторинга налогового потенциала позволит объективно оценивать динамичность налоговых процессов в регионе, выявлять резервы экономического развития и повысить эффективность бюджетно-налоговых процессов.

Вышеизложенные взгляды на развитие субфедерального налогового потенциала позволяют сделать следующие краткие выводы.

1. Субфедеральный налоговый потенциал имеет важное значение в регулировании межбюджетных отношений, пространственном распределении экономических ресурсов, выполнении социальных и инвестиционных программ.

2. Измерение налогового потенциала является важной процедурой оценки эффективности бюджетной и налоговой политики, экономических возможностей отдельных территорий. Взгляды на его содержание и методики определения варьируют в зависимости от цели изучения, а главное от изменяющихся экономических условий. Он может принимать различные количественные и качественные характеристики. В практике применяются налоговые потенциалы различного качественного содержания и количественных значений, которые используются для оценки полноты реализации бюджетно-налоговых отношений.

3. Методика оценки налоговых потенциалов основывается на отношении суммарной совокупности налогов и сборов к их экономическим источникам: ВВП, ВРП, добавленной стоимости. Это обеспечивает единство измерения данного показателя на различных уровнях бюджетно-налоговой системы. Учитывая разнообразие экономических, социальных ситуаций, целей и задач бюджетно-налогового процесса, для характеристики состояния налогового потенциала впервые вводится в научный оборот система налоговых потенциалов: производённый, вменённый (ПНП, ВНП), номинальный и реализованный налоговые потенциалы (НП_н, НП_р).

4. Доходные полномочия между уровнями бюджетов целесообразно пересмотреть в пользу органов местного самоуправления на основе ряда критериев. Предложенный для этого механизм перераспределения экономических ресурсов в пользу муниципальных образований и процедура их ранжирования, на наш взгляд, вполне приемлем. Увеличение налоговых доходов обеспечит большую сбалансированность их бюджетов и повысит само-

стоятельность в выполнении социально-экономических программ и инвестиционных проектов.

5. Налоговый паспорт субъекта федерации требует определенного усовершенствования в целях повышения качества мониторинга налогового потенциала. Он должен формироваться непосредственно на региональном уровне, что повысит оперативность прогнозирования экономических показателей, а субфедеральный налоговый потенциал - с использованием производенного, реализованного и номинального налоговых потенциалов.

III. ФИНАНСЫ ПРЕДПРИЯТИЙ

Е.С.Кувшинова, кандидат экономических наук

Финансовое обеспечение лизинга промышленных предприятий

Что такое лизинг? Каково его финансовое обеспечение в условиях отечественной промышленности? Чем обусловлено его кредитование в России, в том числе и за счёт зарубежных источников? В чём суть взаимоотношений лизинговых компаний и банков? Почему лизинг как механизм реализации продукции в стране недостаточно распространён? Какие другие задачи решаются с помощью лизинга в промышленности? Вот какие основные вопросы рассматриваются в настоящей статье.

Ключевые слова: лизинг, лизингодатель, лизингополучатель, лизинговая сделка, лизинговый проект, лизинговая компания, залог, кредит, диверсификация источников финансирования лизинга.

При проектировании и проведении лизинговой сделки вопросы финансирования имеют первостатейное значение. Не случайно этому уделяется более чем повышенное внимание со стороны как «прямых», так и «косвенных» участников, желающих определить и реализовать свой интерес в лизинге.

В 2008 году в структуре источников финансирования лизинговых сделок на долю собственных средств предприятий приходилось 10%, а привлеченных средств – 90%¹.

Основным источником средств финансирования лизинговых сделок в целом по стране продолжают оставаться банковские кредиты – 61%, получение которых сопряжено с рядом трудностей. Это и структура баланса (банки требуют, чтобы доля собственного капитала в валюте баланса составляла не менее 5-10%), и залог (желательно, недвижимости), и требование перевода оборота компании в кредитующий банк². Ситуацию в целом ещё более усложнил мировой финансовый кризис.

В ряде банков, которые учредили активно работающие в настоящее

¹ За счет кредитов зарубежных финансовых институтов-неакционеров – 10%; за счет кредитов российских банков-неакционеров – 46%; за счет кредитов и займов от акционеров-нерезидентов – 7%; за счет кредитов и займов от акционеров-резидентов – 16%; за счет иных источников финансирования – 1%; за счет собственных – 10%; за счет эмиссии облигаций – 4%; за счет выпуска векселей – 2%; за счет кредитов и займов иных организаций-нерезидентов – 1%; за счет кредитов и займов иных организаций-резидентов – 3%.

² См.: Степанов А., Макарычев Д. Диалектика лизинга. // Эксперт Волга. 2006. № 15-16 (19-20). www.expert.ru

время лизинговые компании, удельный вес среднесрочных и долгосрочных кредитов достиг размеров, определяющих значительную часть их кредитной политики (например, в банках «Зенит», «Авангард», «Промсвязьбанк», «МДМ–Банк» и др.). Существенно увеличил объем кредитования лизинговых операций Сбербанк России, заемщиками которого выступали Русско-германская лизинговая компания, «Глобус-лизинг», «РУСТ», Западно-Сибирская лизинговая компания, «РТК-ЛИЗИНГ».

Некоторые российские лизинговые компании в 2001-2008 гг. получали доступ к относительно дешевому кредитованию в западных банках. При этом в сделках принимали участие и национальные агентства по страхованию экспортно-импортных операций, например, Германии, США, Австрии, Нидерландов и других стран. В основном сроки такого кредитования составляли 3-5 лет. Среди лизинговых компаний, которые использовали для лизинговых сделок подобную форму финансирования, можно выделить «Альфа-Лизинг», «Объединенная лизинговая компания», «Центр–капитал», «Авангард-лизинг», «Промсвязьлизинг», «ЛизингПромХолд», «Раффайзен-лизинг», «Дельта-лизинг», «Уралсиб», «Номос-Лизинг» и др.¹

Заметный рост (в 2,5 раза только за один год) западного кредитования отечественного лизинга был обусловлен, в частности, тем, что активизировались лизинговые компании, работающие в России. Известны, несколько крупных лизинговых проектов, в которых Европейский банк реконструкции и развития (EBRD) участвовал в качестве кредитора на сумму более, чем на 110 млн. долл. Так, был предоставлен кредит компании «Раффайзен-лизинг» на 60 млн. долл. с целью приобретения промышленного оборудования и транспортных средств с последующей передачей их в лизинг. Кредит в размере 25 млн. долл. был предоставлен компании «БСЖВ-Лизинг», а на 15 млн. долл. была удовлетворена кредитная потребность компании «Sumitec» (российская дочка японской компании «Sumitomo Corp»). Несмотря на то, что кредиты выдавались лизинговым компаниям, принадлежащим крупным

¹ См.: Газман В. Д. Ценообразование лизинга. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 148.

зарубежным организациям, тем не менее, эти кредиты способствовали расширению инвестиций в российскую экономику¹.

Вместе с тем далеко не все лизинговые компании удовлетворены взаимоотношениями с банками. Товары в обороте банками в залоговую массу, как правило, не включаются, поскольку их движение в пространстве и во времени банку практически не подконтрольно. Кроме того, сама процедура оформления залогов страдает от излишней бюрократизации и является весьма дорогостоящей. Особо следует отметить высокие ставки за кредит, которые в первую очередь обусловлены нестабильностью финансового рынка и которые существенно влияют на лизинговый платеж. Стоимость банковского кредитования – не всегда самого дешевого и продолжительного; устанавливаемые лимиты кредитования вообще и на одного заемщика, в частности, – все это способствовало тому, что лизинговые компании, созданные отечественными банками, всегда стремились найти иные, помимо заимствований у материнских структур, источники финансирования.

Другим источником финансирования лизинговых компаний являются коммерческие кредиты поставщиков оборудования. Коммерческий кредит – это предоставление рассрочки платежа производителем или поставщиком оборудования (для них это возможность не только гарантированно реализовать продукцию, но и расширить присутствие на рынке). Интерес поставщиков к лизингу вполне оправдан. Лизинг является каналом расширения объемов продаж, развития товаропроводящей сети. Поставщики оборудования могут иметь дочерние структуры или филиалы, предоставляющие лизинговые услуги их заказчикам фактически в рамках плана платежей или кредитного договора. Не случайно лизинг зарождался как эффективный инструмент сбыта. Только впоследствии он стал одним из видов инвестиционной деятельности. В то же время интерес к первоначальной функции лизинга не ослабевает. У некоторых отечественных лизингодателей коммерческие кредиты стали наиболее крупным направлением финансирования лизинговых

¹ Газман В. Д. Ценообразование лизинга. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 150.

операций и составляют от 30 до 60%¹. Однако, кредиты предоставляются на короткие сроки, не сопоставимые со сроками договоров лизинга.

В то же время использование лизинга как механизма реализации продукции недостаточно распространено в России. Это происходит по ряду причин. Во-первых, географические особенности нашей страны сильно затрудняют отслеживание лизинговых сделок на больших расстояниях. Поэтому поставщик, имеющий, например, офис во Владимире, может почти не иметь выгоды от лизинговой сделки, осуществляемой в Красноярске. Во-вторых, многие поставщики либо сами испытывают нехватку средств, либо не желают подвергать себя дополнительному риску покупателя, причем, первое обычно касается отечественных, а второе – иностранных компаний, действующих в России. Для поставщиков, которые настаивают на предоплате, что характерно для значительной части закупок оборудования, лизинговые услуги, предоставляемые филиалами, не приносят никакой практической выгоды, за исключением случаев, когда филиал имеет независимые источники кредитования и финансирования.

Механизм, который используют в наши дни поставщики при финансировании продаж своего оборудования, менее прозрачен и в значительно меньшей степени ориентирован на использование лизинга, чем тот механизм, который применяется на Западе².

Кроме того, в данном случае мы практически не говорим о поставщиках и производителях машиностроительной продукции, так как в силу тяжелой ситуации сложившейся в этой сфере такой продукции практически не производится. Выпуск станочного оборудования снизился по сравнению с дореформенным периодом в 10-12 раз, и подобная тенденция, как не прискорбно это отмечать, продолжает сохраняться.

Как показывает практика деятельности лизинговых компаний, более высока вероятность получения коммерческих кредитов от западных постав-

¹ См.: Газман В. Д. Финансирование лизинга. // Лизинг ревью. 2003. № 6. 23 декабря. www.delpres.ru

² См.: Лапыгин Ю.Н., Сокольских Е. В. Лизинг. – М.: Академический проект: Альма Матер, 2005. С. 349.

щиков (продавцов) оборудования. На внутреннем рынке чаще встречаются требования сто процентной предоплаты. Наименьшие ставки кредитования от поставщиков получают лизинговые компании, работающие с оборудованием для связи и телекоммуникаций, с грузовым транспортом, строительной и дорожно-строительной техникой.

На практике все больше используются собственные средства лизинговых компаний. В ряде экономически развитых стран мира удельный вес этого показателя составляет 15-20%. И если сделка предусматривает только два источника финансирования – заёмные и собственные средства, то соотношение между ними составляет 5:1 или 7:1. Правда, по отдельным сделкам соотношение между заёмными и собственными средствами, то есть величина финансового левериджа, превышает 10:1¹.

В России пока еще пропорции между заёмными и собственными средствами лизинговых компаний не закрепились как устоявшиеся. Это, с одной стороны, может свидетельствовать о скорости первоначального накопления лизингодателями собственного капитала, а с другой – об отсутствии ритмичности в темпах реинвестирования заработанных средств в новые инвестиционные проекты.

Анализируя размерность собственных средств лизинговых компаний, необходимо принимать во внимание не только удельные (относительные), но и абсолютные показатели. По сравнению с зарубежными компаниями, у наших лизинговых структур общие суммы собственных средств, направленных на финансирование лизинговых операций, пока еще не столь велики.

Что же касается бюджетного финансирования лизинговых сделок, то оно имеет место только в отдельных случаях и у небольшого количества лизингодателей, созданных с участием федеральных или региональных органов государственной власти. В основном бюджетное финансирование осуществляется в области лизинга сельскохозяйственного оборудования, лизинга авиационной техники.

¹ См.: Газман В.Д. Финансирование лизинга. // Лизинг ревью. 2003. № 6. 23 декабря. www.delpres.ru

Общая тенденция деятельности лизинговых компаний – диверсификация источников финансирования с целью снижения риска от использования одного основного источника и поиск более дешевых источников длинных денег. Поэтому, наряду с традиционными способами привлечения средств, используются и альтернативные. Для привлечения долгосрочных средств лизинговые компании чаще всего практикуют зарубежное финансирование, эмиссию облигационных или вексельных займов. Привлечение альтернативных источников финансирования требует большей мобилизации ресурсов и временных затрат. Именно это обуславливает тот факт, что объем данных альтернативных источников финансирования в общем объеме привлекаемых лизинговыми компаниями средств, составляет менее 25%, в то время как на долю кредитных ресурсов приходится около 60% привлеченных средств¹.

Пока объем финансирования на рынке с помощью облигаций составляет чуть более 4%². Привлечение средств с фондового рынка в форме выпуска облигаций – это более дешевый способ финансирования деятельности компании, представляющий собой альтернативу банковским лизинговым сделкам. Он способствует повышению ликвидности проводимых операций и не влечет за собой зависимости бизнеса компании от её кредиторов.

Осуществляя выпуск облигаций, важно понимать специфику деятельности лизинговых компаний. Прежде всего, в отличие от банков, страховых компаний и других финансовых институтов, у которых, как правило, бизнес цикл соответствует одному году, у лизинговых компаний бизнес-цикл составляет три-пять и более лет. Поэтому в оценке кредитоспособности на первый план выходят показатели, характеризующие среднесрочную финансовую устойчивость: сбалансированность денежных потоков, качественный риск-менеджмент, диверсификация бизнеса и конкурентное положение компании. В то же время показатели классического финансового анализа (достаточность капитала, ликвидность, рентабельность) не так информативны. Для

¹ РОСПРОМ Лизинг как средство технического перевооружения. Интервью Петрова А.В. от 18.01.2007. rosproom.gov.ru

² Самиев П., Романовский Р. На всех парусах. // Эксперт. 2007. № 13. online

успешного выхода на рынок ценных бумаг лизинговой компании нужна положительная кредитная история, прозрачная структура процессов и стабильный бизнес. Это повышает заинтересованность потенциальных инвесторов¹.

Преимущества привлечения инвестиций путем эмиссии облигаций (т.е. использования долговых инструментов) заключаются в: отнесении выплат процентов по облигациям на расходы по производству и реализации продукции; сохранении эмитентом облигаций полного контроля над компанией; наличии заранее определенных сроков и размеров выплат держателям облигаций (инвесторам), облегчающее финансовое и налоговое планирование; отсутствии влияния кредитора на распределение прибыли компании.

Соответственно, недостатки облигационных займов заключаются в: обслуживании обязательств по займам, которое требует наличия постоянных источников поступления денежных средств; риске невыполнения обязательств по займу (риск дефолта) и других видах инвестиционных рисков.

Если у лизинговой компании уставный капитал сформирован в размере минимального уставного капитала, установленного действующим законодательством, то это делает практически нецелесообразным выпуск облигаций, если только какое-либо третье лицо (например, учредитель лизинговой компании или потенциальный лизингополучатель) не предоставит обеспечение для целей выпуска облигаций. Исключение из данного правила предусмотрено для акционерных обществ, которые вправе также размещать облигации, обеспеченные залогом определенного имущества самого общества (например, имуществом, переданным в лизинг по ранее заключенным обществом договорам). При отсутствии обеспечения выпуск облигаций допускается не ранее третьего года существования общества и при условии надлежащего утверждения к этому времени двух годовых балансов².

В 2001-2008 гг. больше десятка отечественных лизингодателей самостоятельно, или используя свои дочерние компании, осуществили эмиссию

¹ Савина Е. Рубль – здесь, рубль – там. // Эксперт Урал. 2006. № 33(250). 11 сентября. www.Expert.ru

² См.: Николаенко А.Н. Альтернативное финансирование договора лизинга. 03.10.2005. www.cfin.ru

ценных бумаг. Для организации финансирования, упорядочения взаиморасчетов и повышения уровня гарантий лизинговой операции могут использоваться схемы вексельного оборота. На долю векселей¹ в структуре источников финансирования лизинговых сделок приходится лишь 2%. Среди их преимуществ выделяют: отсутствие залога, что позволяет сохранять независимость от кредитора; простота процедуры; возможность обойтись без регистрации. Выпуск векселей наряду с облигационными займами, формирует публичную кредитную историю для лизингодателя.

В некоторых европейских странах, таких как Германия, Чехия, Дания одним из направлений деятельности лизинговых компаний является факторинг. То есть лизинговые компании выполняют еще и функцию фактора, т.е. компания, которая оказывает своим клиентам факторинговые услуги. Наряду с этим, лизинговая компания и сама может быть потребителем факторинговых услуг, которые оказывает специализированная фирма – фактор (факторинговая компания).

Суть данной сделки заключается в том, что предприятие получает от финансового агента денежные средства, передавая последнему свои денежные права требования в отношении третьих лиц. Интерес компании, уступающей право требования, обычно заключается в незамедлительном получении денег, снижении расходов на обслуживание дебиторской задолженности и частичном или полном освобождении от риска неплатежеспособности должника, либо в возможности получения кредита².

В ходе факторинговых операций осуществляется финансирование текущей деятельности предприятия за счет выкупа у него долговых обязательств покупателя товаров (услуг). Эти долговые обязательства могут быть в виде акцептованных счетов-фактур, тратт, векселей, других финансовых расчетных инструментов.

¹ Вексель – это долговая ценная бумага, имеющая письменную форму, строго установленную законом, которая представляет собой финансовое обязательство (часто долгосрочного характера), подтверждающее вложение или выдачу на определенный срок финансовых ресурсов. Именно на основе этого определения вексель следует рассматривать как универсальный кредитно-расчетный документ.

² См.: Николаенко А.Н. Альтернативное финансирование договора лизинга. 03.10.2005. www.cfin.ru

Лизинговая компания, уступив финансовому агенту право требования лизинговых платежей, может воспользоваться договором факторинга как одним из способов текущего финансирования своей деятельности.

К началу 2008 года факторинг в России обходился клиенту примерно в 16-15% годовых в рублях. В основе высокой цены факторинга – все еще высокая стоимость кредитных ресурсов. Фактор стремится купить счета солидной фирмы. Поскольку весь риск неплатежа по счетам несет сам фактор, он обычно сразу выплачивает лишь часть суммы (аванс), которая составляет 80-90% общей суммы счетов, а остальные деньги – это резерв, который будет возвращен после погашения дебитором всей суммы долга. Зарубежный и отечественный опыт свидетельствует, что факторинговая компания (фактор) сама взыскивает долг как принципал¹.

Как уже отмечалось, при финансировании лизинговых проектов могут использоваться различные источники. В США и ряде европейских стран достаточно распространенным в последние годы стал новый механизм для получения относительно дешевых источников финансирования лизинговых операций. Этот механизм получил название секьютеризации лизинговых активов.

Секьютеризация лизинговых активов заключается в том, что лизинговая структура передает секьютеризационной компании, обладающей более высоким уровнем кредитоспособности, чем лизингодатель, активы, под которые та выпускает ценные бумаги, обращающиеся на рынке. При этом лизинговая компания продолжает обслуживать лизингополучателя и получать свои комиссионные, высвобождая при этом финансирование для работы по новым проектам.

При проведении секьютеризации лизинговых активов происходят следующие процессы: объединение лизинговых активов в единый пул, транс-

¹ Например, в условиях «ТрансКредитБанка» при предоставлении факторинговых услуг в конце 2005 г. предусматривалось, что стоимость кредитных ресурсов составляет не более 15% годовых; фиксированный процент от оборота поставщика – не более 1% от суммы требования, фиксированный сбор за обработку счета-фактуры – не более 30 руб. См.: Газман В.Д. Ценообразование лизинга. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 206.

формация лизинговых активов в ценные бумаги, размещение ценных бумаг среди инвесторов. В результате механизм секьютеризации включает в себя процесс по отбору однородных активов и их объединение в масштабный, подлежащий реализации портфель. Процесс секьютеризации может включать обеспечение дополнительной защиты инвесторов от просрочки платежей, потенциальной неплатежеспособности лизингополучателей или несоответствия обусловленного договором графика платежей практически имеющим денежным потокам.

Значительному распространению секьютеризации лизинговых активов в Японии, Италии, Германии, Нидерландах способствовали позитивные перемены в законодательстве, регулирующем секьютеризацию в 1999-2000 гг. В России уже предпринимаются первые попытки использования этого механизма. Однако, реального распространения секьютеризации лизинговых сделок можно ожидать не ранее чем к 2010 году¹.

При проведении сделок секьютеризации лизинговых активов в России возникает ряд вопросов: можно ли продать права требования, по какому либо имуществу без продажи самого имущества; можно ли быть собственником прав требования, не являясь собственником самого имущества. Этот вопрос возникает при секьютеризации лизинговых активов потому, что в случае банкротства лизингодателя в конкурсную массу попадает все имущество, в том числе и то, права требования, по которому перешли к компании специального назначения (SPV). Данные вопросы еще предстоит разрешить в российском законодательстве.

Тем не менее, в деловой прессе отмечается проведение первой сделки секьютеризации лизинговых активов российских компаний. В конце марта 2006 г. была проведена сделка по секьютеризации активов нескольких лизингодателей железнодорожного подвижного состава, используемого в РАО «РЖД». Облигациям класса А, выпущенным на сумму 12570 млн. руб., были присвоены рейтинги «Moody's» на уровне Baa 2 и «Standard & Poor's» – на

¹ См.: Мурзина А. Барьеры на взлетной полосе. // Эксперт. 2006. № 45 (539). www.expert.ru

уровне BBB-. Эмитентом этих ценных бумаг выступило специальное юридическое лицо (SPV) – «Red Arrow International Leasing PLC, «зарегистрированное в Ирландии. В размещении ценных бумаг приняли участие более 30 инвесторов. Причем 27% выпуска облигаций приобретены российскими инвесторами и 73% – иностранными. Срок размещения – 6 лет. Облигации обеспечиваются дебиторской задолженностью по семи договорам лизинговой компании «Магистраль Финанс», «Инвестиционного партнера», ФК «Объединенные инвесторы», а также самим подвижным составом, являющимся предметом лизинга, т.е. железнодорожными вагонами, электропоездами, пассажирскими вагонами с остающимся сроком лизинга в 5-6,5 лет. Выплата купонного дохода по облигациям ежеквартальная. Выпуск долговых обязательств в виде еврооблигаций предусматривает доходность от первичного размещения в размере 7,875%. Агентом по размещению бумаг выступил «Morgan Stanley», организаторами – Инвестиционный банк «КИТ Финанс» и «ТрансКредитБанк». Сам факт секьютеризации лизинговых контрактов означает, что лизингодатель не останавливается на достигнутом результате, а продолжает инвестировать в новые, более привлекательные проекты. В экономически развитых странах стало обычаем делового оборота, когда дорогостоящие лизинговые контракты объемом свыше 100 млн. долл. почти сразу после заключения секьютеризируются¹.

Стоимость привлекаемых на рынке кредитных ресурсов для финансирования лизинговой сделки (в том числе банковское, коммерческое, бюджетное кредитование), а также финансирование за счет собственных средств лизинговой компании, лизингополучателя, использование факторинга, вексельного обращения, эмиссии ценных бумаг, других инструментов зависит от таких факторов, как: финансовая состоятельность клиентов; риски по лизинговому проекту; обеспечение сделки; сроки кредитного договора и договора лизинга; валюта, в которой проводится лизинговая сделка; места заимствований – на внутреннем или международном рынке капиталов; отклоне-

¹ См.: Газман В.Д. Ценообразование лизинга. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 197.

ния от ставки LIBOR и ставки Центрального банка России; схем проведения лизинговой операции¹.

Непосредственное влияние на финансирование лизинговых операций оказывают сроки заключаемых договоров лизинга и стоимость привлекаемых ресурсов для финансирования лизинговой сделки.

Введение в действие главы 25 Налогового кодекса РФ, изменение многих норм Федерального закона «О финансовой аренде (лизинге)» существенно отразилось на сроках договоров лизинга. В частности, произошло увеличение норм и, соответственно, сокращение сроков амортизации. Появилась возможность варьировать сроки в пределах границ амортизационных групп. Налогоплательщикам предоставлено право выбора метода начисления амортизации (линейного и нелинейного) для многих видов имущества. Отменено ранее существовавшее ограничение, согласно которому срок договора лизинга должен был совпадать или превышать срок амортизации.

Итак, чем увереннее чувствуют себя участники лизингового бизнеса, тем разнообразнее финансовые инструменты, используемые ими для финансового обеспечения лизинговой деятельности. Поэтому совершенствование законодательной базы, отсутствие политических потрясений в жизнедеятельности страны, грамотное проведение промышленной политики будет способствовать стабильному функционированию рынка лизинговых услуг.

¹ См.: Газман В. Д. Финансирование лизинга. // Лизинг ревью. 2003. № 6. 23 декабря. www.delpres.ru

Кластерный подход к развитию производственного комплекса

Обсуждается вопрос о сущности кластера и особенностях кластерного подхода в экономике. Раскрывается отличие кластера от территориально- производственного комплекса. Рассматриваются общая специфика кластерных систем. Анализируется «Концепция кластерной политики в Российской Федерации», разработанная Минэкономразвития РФ, предлагаются важные направления её совершенствования и реализации в отечественных условиях.

Ключевые слова: кластер, кластерные системы, территориально- производственный комплекс, «кластерная» политика.

В отечественной и зарубежной экономической литературе, как известно, активно обсуждается вопрос о сущности кластера и особенностях кластерного подхода. Дискуссия развернулась после ввода М. Портером в научный оборот термина «кластер» для обозначения явлений территориальной концентрации в рамках производственной системы. По Портеру кластер – «это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга. Географические масштабы кластера могут варьироваться от одного города или штата до страны или даже ряда соседствующих стран»¹.

Кластерная тематика получила дальнейшее развитие в работах многих экономистов. Так, М. Энрайт выдвинул концепцию региональных кластеров как географически очерченной агломерации взаимосвязанных фирм². С. Розенфельд полагает, что одной территориальной концентрации критической массы родственных фирм недостаточно для формирования локальной производственной или социальной системы – регионального кластера. Он должен иметь активные каналы «для производственной транзакции, диалога и коммуникации между малыми и средними предприятиями»³.

¹ Портер М. Конкуренция. Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2006. С.258.

² См.: Enright M.J. Why Clusters are the Way to Win the Game? // World Link. 1995. №5. July-August. P. 24-25.

³ Rosenfeld S.A. Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development. // European Planning Studies. 1997. № 5. P. 9.

В. Прайс переносит акцент в трактовке кластера и кластерной модели поведения предприятий на государственно-частное партнерство, восстановление доверия между правительством и бизнесом, а также процесс объединения изолированных фирм в предпринимательское сообщество¹. Таким образом, обозначился разброс мнений о том, что представляет собой кластер.

Б. Далум, К. Педерсен и Г. Вилумсен выделили пять типологических признаков кластеров: географические размеры; глубина кластеризации – степень вертикальной интеграции фирм в кластере; ширина кластеризации – степень горизонтальной интеграции кластерных фирм; присутствие НИИ и вузов в кластере, характеризующее уровень его инновационности; структура владения фирм в кластере – соотношение местных малых и средних предприятий филиалов и дочерних компаний ТНК, крупных местных фирм².

Есть также иное направление исследований кластеров, которое носит методический характер. Так, Э. Бергман и Э. Фезер, обобщив существующие подходы, выделили шесть методик выделения кластеров на основе экспертных мнений, специальных индикаторов (коэффициент локализации и др.), таблиц межотраслевых балансов для исследования торговли и инноваций, теории графов и опросов³.

Эксперты Европейской комиссии по наблюдению за развитием малых и средних предприятий разработали модель жизненного цикла «идеального» регионального (территориального) кластера, которая включает шесть стадий: 1. Появление фирм-пионеров, использующих местные специфические навыки производства. 2. Формирование сети поставщиков и специализированного рынка рабочей силы. 3. Создание организаций, часто правительственных, для поддержки фирм, входящих в кластер. 4. Привлечение в кластер новых национальных и иностранных фирм, квалифицированной рабочей силы. 5. Образование неявных активов (знаний) фирм, стимулирующих распростра-

¹ См.: Ковалев Ю.П. Кластерный подход к изучению туристской сферы России. // Теория социально-экономической географии: синтез современных знаний. – Смоленск, 2006. С.101.

² См.: Dalum B., Pedersen Ch., Villumsen G. Technological Life of Cycles: Regional Clusters Facing Disruption. / DRUID. / IKE GROUP. Aalborg, 2002.

³ См.: Пилипенко И.В. Конкурентоспособность стран и регионов в мировом хозяйстве: теория, опыт малых стран Западной и Северной Европы. – Смоленск, 2005. С. 92.

нение инноваций, информации и знаний. 6. Упадок кластера вследствие исчерпания внутреннего инновационного потенциала и закрытости для внешних новшеств¹.

При всем различии трактовок кластера большинство ученых сходится в мнении, что кластер представляет собой систему, которая характеризуется рядом признаков, варьирующих по своим размерам, широте охвата и уровню развития. Некоторые кластеры состоят в основном из малых и средних предприятий, а другие включают как крупные, так и малые фирмы.

Исходя из того, что большинство экономистов, определяя кластер, подчеркивает локализацию его составных элементов, представляется, что кластер всегда будет существовать в пределах определенного региона. Кроме того, в состав кластера входят как промышленные предприятия, так и инфраструктурные, а также научно-исследовательские организации и государство в лице регионального правительства. Отсюда, на наш взгляд, понятие «кластера» выражает территориальную локализованную группу экономически взаимодействующих субъектов целенаправленной экономической производственно-хозяйственной деятельности, взаимосвязанных между собой, согласованными действиями в процессе реализации инновационных проектов на основе проявляющегося при этом синергетического эффекта системного взаимодействия.

Довольно часто встречается попытка отождествления кластеров с территориально-производственными комплексами, существовавшими в нашей стране. В данной связи напомним, что теоретические основы развития территориально-производственных комплексов заложены в 30-х годах на основе разработки проекта Ангаро-Енисейстроя под руководством академика И. Г. Александровского, профессора Н. Н. Колосовского и профессора В. М. Малышева².

Н. Н. Некрасов под территориально-производственным комплексом

¹ См.: Regional Clusters in Europe. Observatory of European SMEs. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2002. № 3. P. 15.

² См.: Территориально-производственные комплексы СССР. / Под редакцией Н.Н. Некрасова, А.А. Адамеску. – М.: Экономика, 1981. С.5.

понимал пространственные сочетания предприятий отраслей специализации, развивающихся на основе трудовых и природных ресурсов определенных районов страны, имеющих единую производственную и социальную инфраструктуру, общую строительную и энергетическую базу¹. В территориально-производственном комплексе наиболее эффективно осуществлялось капитальное строительство, комплексное использование природных и производственных ресурсов.

М. Бандман определил ТПК как «планово формируемую совокупность устойчиво взаимосвязанных и взаимообусловленных пропорционально развивающихся объектов различных отраслей народного хозяйства, которые созданы для совместного решения одной или нескольких определенного ранга народнохозяйственных проблем, выделяются размерами производства и четкой специализацией в масштабе страны и своего экономического района; сконцентрированы на ограниченной, обязательно компактной территории, обладающей необходимым набором и размерами ресурсов ...; эффективно ... используют местные и полученные извне ресурсы и обеспечивают охрану окружающей среды; имеют единую производственную и социальную инфраструктуру»².

Сущностное отличие кластера от территориально-производственного комплекса состоит, на наш взгляд, в том, что в настоящее время все более важным интегрирующим фактором выступают факторы нового знания, инноваций, обеспечивающие конкурентоспособность кластера, информационно-коммуникационные сети, а внутренним интегратором прежнего территориально-производственного комплекса выступали, прежде всего, объекты производственной инфраструктуры. Данные теории были разработаны в разных экономических системах, что определяет все остальные различия между ТПК и кластерами. В рыночной системе предприниматель, исходя из прин-

¹ См.: Территориально-производственные комплексы СССР. / Под редакцией Н.Н. Некрасова, А.А. Адамеску. – М.: Экономика, 1981. С.6.

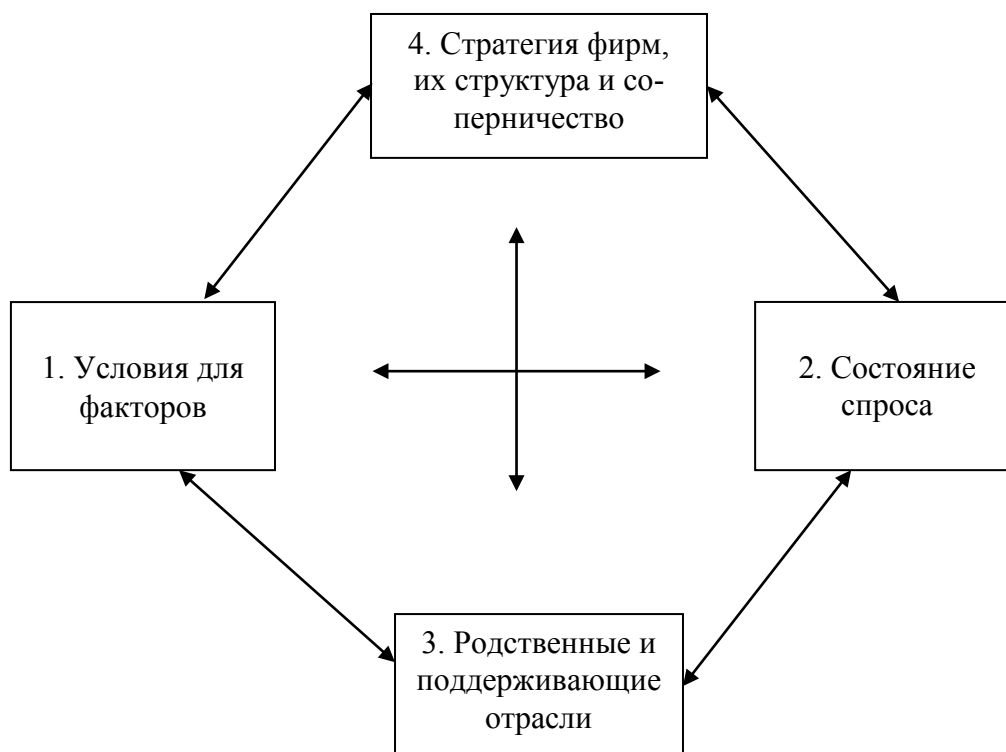
² Бандман М.К. Подход и основные этапы решения задачи оптимизации формирования ТПК. // Моделирование формирования территориально-производственных комплексов. – Новосибирск: ИЭиОПП, 1977. С. 100.

ципа максимизации прибыли, сам определяет местоположение, сферу деятельности, вложения, а с точки зрения государственной плановой экономики речь шла о понижении издержек производства в государственных предприятиях и рациональном использовании природных ресурсов. Территориально-производственные комплексы осуществляли массовое производство однородной продукции (например, добычу сходных по характеристикам природных ресурсов). В кластере производится целый спектр постоянно меняющихся продуктовых групп (например, различных по свойствам видов природных ресурсов). Прежний территориально-производственный комплекс обладал иерархической структурой «промышленный узел – комплекс – район». Кластер – чаще сетевая горизонтальная структура «ядро – поставщики». ТПК создавался на принципах внутрисоюзного разделения труда, когда огромное количество поставщиков располагалось за тысячи километров от стержневого производства. В кластере реализуются принципы локализованного аутсорсинга и приближенного к основному производству. И, наконец, в ТПК главным ограничителем роста основного производства являлся дефицит основных производственных фондов, а в кластере главным фактором развития производства являются квалифицированные, творческие кадры.

Резюмируя изложенное, можно сказать, что каждая из рассмотренных теорий соответствует общественно-экономической системе своего времени и стадии развития государства. При этом теория территориально-производственных комплексов может применяться в условиях рыночной экономики для освоения новых территорий. Теория кластеров не повторяет теории ТПК, а также и не противоречит ей.

Кластер представляет собой значительно более сложное явление, чем просто объединение фирм для совместной деятельности, предполагая глубокую технологическую кооперацию. Фирмы не только кооперируют внутри кластера, но и продолжают конкурировать друг с другом избирательно в отдельных областях, что является движущей силой постоянных продуктовых и технологических обновлений, направленных на рост производительности

всех факторов производства, и обеспечивает быстрое распространение новшеств. Кластеры представляют одну из граней ромба (родственные и поддерживающие отрасли), но лучше всего рассматривать их как проявление взаимодействий между всеми четырьмя гранями (рис.1).



1 – позиция страны в факторах производства, таких как наличие квалифицированной рабочей силы или инфраструктуры, необходимых для ведения конкурентной борьбы в данной отрасли;

2 – характер спроса на внутреннем рынке для отраслевого продукта или услуг;

3 – наличие или отсутствие в данной стране отраслей-поставщиков или других сопутствующих отраслей, конкурентоспособных на международном уровне;

4 – существующие в стране условия создания, организации и управления компаниями, а также характер внутренней конкуренции.

Рис. 1. Детерминанты конкурентных преимуществ страны¹

Кластеры влияют на конкурентную борьбу тремя способами: во-первых, посредством повышения производительности входящих в них фирм и отраслей; во-вторых, посредством повышения способности к инновациям и таким образом, к повышению производительности; в-третьих, посредством стимулирования новых бизнесов, поддерживающих инноваций и расширяющих границы кластера.

При формировании кластера производства, находящиеся в нем, оказы-

¹ См.: Портер М. Конкуренция. - М.: Издательский дом «Вильямс». 2001. С. 175-176.

вают друг другу взаимную поддержку. Преимущества распространяются по всем направлениям связей, например, новые фирмы ускоряют темпы своего развития, стимулируют различные подходы к НИОКР и обеспечивают необходимые средства для внедрения новых концепций, возможностей, комбинаций, квалификаций и стратегий, происходит быстрое распространение информации и новшеств, которое приводит к распространению конкуренции из одной отрасли кластера в другую.

В кластере формируется определенная среда, которая способствует повышению конкурентоспособности, входящих в него фирм, и процветанию региона¹. «Таким образом, - пишет М. Портер, - кластер можно определить как систему взаимосвязанных фирм и организаций, значимость которых как целого превышает простую сумму составных частей»².

В более широком смысле кластеры представляют новый, обеспечивающий дополнительные возможности, способ структурирования и понимания экономики, организации теории и практики экономического развития, а также установления государственной политики. Кластеры, наряду с моделью ромба, показывают процесс, в котором происходит реальное создание благосостояния посредством изменений в экономике, делают конкурентоспособность более мощной, а конкуренцию действенной.

Кластеры создают механизм для объединения компаний, правительства и местных институтов для ведения конструктивного диалога по вопросам совершенствования, а также предлагают новый механизм для сотрудничества предпринимательских структур и правительства³.

Идея о том, что успехи национальной экономики зависят от развития локальной концентрации специализированных отраслей, как известно, отмечается ещё в работах А. Маршалла. Он впервые исследовал синергетический эффект, достигаемый при объединении и повышении специализации пред-

¹ См.: Александрова А.Ю. Кластеры в мировой индустрии туризма. // Вестник Московского Университета, Сер. 6. Экономика. 2007. № 5. С.45.

² Портер М. Конкуренция. – М.: Издательский дом «Вильямс». 2001. С.221.

³ См.: Там же. С. 259.

приятый¹. В рамках рыночно ориентированного взаимодействия между участниками кластера синергетический эффект, полученный в результате объединения, проявляется в различных научно-технических, технологических и социально-экономических аспектах. Участники при объединении получают увеличение собственных возможностей как в более выгодном ресурсном обеспечении, так и в эффективности его использования. При создании кластеров синергетический эффект может проявляться в формах, включающих:

- синергизм продаж (при использовании общих каналов дистрибуции и управления процессом продаж из единого центра);
- оперативный синергизм, являющийся результатом повышения эффективности использования основных средств персонала, совместного обеспечения кадров, работающих на предприятиях кластера;
- инвестиционный синергизм как следствие совместного использования производственных мощностей, общих запасов сырья, трансфера инноваций внутри кластера;
- синергизм менеджмента.

Следовательно, можно сказать, что совокупное функционирование разных участников порождает качественно новые возможности, предполагает ориентацию стратегий, механизмов и схем формирования кластеров на появление в результате качественно новых функциональных свойств.

При формировании кластера, входящие в него субъекты, призваны обеспечивать эффективное взаимовыгодное взаимодействие и оказывать взаимную поддержку, при которой формируются дополнительные эффекты по всем направлениям деятельности. Это влечет за собой формирование в кластере определенной среды, которая способствует повышению конкурентоспособности за счет эффекта синергии в условиях меняющейся рыночной конъюнктуры.

Рассмотрение основных характеристик кластеров представляется важ-

¹ См.: Маршалл А. Принципы политической экономии. В 3-х томах. Т.1. – М.: Прогресс. 1983.

ным, так как способствует лучшему пониманию отдельных ключевых моментов для осознания их сути. Принято выделять следующий ряд характеристик:

- специализация;
- инновационность;
- множественность участников;
- жизненный цикл¹.

В качестве одного из многочисленных примеров организации кластеров можно привести крупнейшие региональные кластеры Японии (табл. 1).

Таблица 1 - **Крупнейшие инновационно-технологические кластеры Японии**

Кластеры	Сфера	Участники
Кластер Хоккайдо	Биотехнологии, ИТ	280 компаний и 15 университетов
Кинки (район агломерации Осако-Киото-Кобе)	1. Биотехнология 2. Окружающая среда	220 компаний и 34 университета 80 компаний и 5 университетов
Регион Тюгоку	Машиностроение	100 компаний и 9 университетов
Сикоку	Здоровье и благополучие (медицина)	260 компаний и 6 университетов
Регион Токио	Региональный промышленный восстановительный проект	970 компаний и 46 университетов
Кюсю (Силиконовый остров)	1. Переработка и окружающая среда 2. Силиконовый кластер (полупроводники)	170 компаний и 18 университетов 100 компаний и 18 университетов

Япония представляет собой интересный пример хорошо функционирующих кластеров, которые одновременно не только способствуют взаимодействию между связанными отраслями, но и жесткой конкуренции внутри каждой отдельной отрасли. Здесь особого внимания заслуживают участники кластера. Их такое количество искусственно сформировать и удержать вряд ли возможно. Эти предприятия – участники кластеров сами возникают и

¹ См. напр.: Andreson T., Sorvik J., Hansson E.W. The Clusters Policies Whitebook, IKED. 2004. <http://www.competitiveness.org/article/241/1/>.

стремятся попасть в свой кластер.

Мировой опыт показывает, что территориальный кластер позволяет создать комплексную систему управления такими структурами как промышленно-торговые комплексы, аналитические центры, органы государственного управления – «родственные» по признакам соответствия выполнению стоящейся цели и взаимоувязанные с участием государства. Советник российско-германской программы «Transform» П. Фишер предлагает правительствам стран постсоветского пространства для создания условий экономического роста формировать кластеры взаимосвязанных отраслей, имеющих высокий рыночный потенциал. Приобретая высокую эффективность, такие индустриальные кластеры становятся «промышленными столпами экономики»¹.

В наши дни концепция развития кластеров используется как ключевой элемент стратегий экономического развития многих стран мира. Так, в частности, полностью кластеризированы датская, финская, норвежская и шведская промышленности. Успешно функционируют отдельные кластеры в Германии (химия и машиностроение) и во Франции (производство продуктов питания, косметики), в Сингапуре (нефтехимия), в Японии (автомобилестроение) и в целом ряд других стран мира. В процессе развития находятся многоотраслевые территориальные кластеры в США и КНР. Например, ведущие предприятия в «Шанхайской зоне» Китая работают по специальной модели производства, когда предприятия кластера находятся в одном регионе, но при этом максимально используют природный, кадровый и интеграционный потенциалы соседних регионов.

Кластерные системы характеризуются общими особенностями:

- наличие предприятия – лидера, определяющего долговременную хозяйственную, инновационную и иные стратегии всей региональной экономической системы;

¹ См.: Дранев Я.Н. Кластерный подход к экономическому развитию территорий. Практика экономического развития территорий: опыт ЕС и России. – М.: Сканрус, 2001. С. 79.

- территориальная локализация основной массы хозяйствующих субъектов – участников кластерной системы;
- устойчивость стратегических хозяйственных связей в рамках кластерной системы, включая её межрегиональные и международные связи;
- долговременная координация взаимодействия участников кластерной системы в рамках её общенациональных и внутрирегиональных программ развития, инвестиционных проектов, инновационных процессов;
- наличие корпоративных систем управления, контроля бизнес-процессов, коллективного хозяйственного мониторинга.

Для этого в современных условиях экономического развития на базе кластеров должен достигаться консенсус стимулирования кластеров между бизнесом и региональными властями.

Как показывает практика, кластеры значительно отличаются друг от друга. Объясняется это национальными особенностями экономики стран и регионов, поскольку каждый регион уникален по-своему и, следовательно, имеет свою определенную специализацию. При этом для России можно отметить такую важнейшую особенность, как существование различных регионов. Данные различия связаны как с территориальным расположением региональных кластеров, так и различной комбинацией детерминант «ромба Портера», составляющих основу конкурентоспособности кластеров.

Кластеры – явление уникальное. Они являются комплексной организационной формой консолидации усилий государственных и негосударственных заинтересованных сторон, направленных на достижение конкурентных преимуществ российской экономики в условиях расширения глобализационных экономических процессов. Региональные органы власти и предпринимательские структуры сегодня заинтересованы в активном внедрении инициатив по созданию кластеров, так как намечаемая хозяйственная стратегия развития российских регионов может быть реализована при компромиссе интересов и действий власти и бизнеса. Кластеры позволяют государственным структурам в регионах четче регулировать направления социально-

экономического развития территорий. Они дают возможность прогнозировать и корректировать тенденции хозяйственного развития за счет координации усилий заинтересованных сторон. Региональные власти призваны способствовать формированию компаний, исполняющих роль хозяйственного ядра (центра) регионального кластера. Тогда малые и средние предприятия, которые разовьются вокруг них ускоренными темпами, станут важными поставщиками поступлений средств в местный бюджет и основным инструментом развития хозяйства территорий.

В Российской Федерации кластерная политика как один из инструментов экономического развития регионов стала применяться совсем недавно. В 2007 году Министерством экономического развития и торговли РФ была разработана «Концепция кластерной политики в Российской Федерации» (далее – Концепция кластерной политики). В ней указано, что основной целью реализации кластерной политики является обеспечение высоких темпов экономического роста и диверсификации экономики за счет повышения конкурентоспособности предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, образующих территориально-производственные кластеры. В соответствии с Концепцией Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, к числу направлений государственной региональной кластерной политики, которые могут быть реализованы уже в ближайшее время, относятся:

- выявление и мониторинг ситуации развития экономических кластеров на региональном уровне, в том числе выявление структуры кластера, территориальной локализации как отдельных звеньев, софинансирование аналитических исследований перспектив развития кластера на внешнем рынке, оценка влияния кластера на экономику региона и социальную сферу;
- формирование коммуникационных площадок для потенциальных участников региональных кластеров, в том числе за счет их интеграции в процесс разработки и обсуждения стратегий регионального развития, содей-

ствие обмена опытом между регионами по формированию кластерной политики;

- способствование консолидации участников кластера (в том числе, через ассоциативные формы), реализации программ содействия выходу предприятий кластера на внешние рынки, проведение совместных маркетинговых исследований и рекламных мероприятий, реализация образовательной политики, согласованной с основными представителями кластера, обеспечение возможности коммуникации и кооперации предприятий и образовательных учреждений;

- развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры в регионах;

- формирование институциональной среды для развития региональных экономических кластеров¹.

Следовательно, для целей регионального развития требуется активное проведение региональной экономической политики, сфокусированной на развитии экономических кластеров. При этом следует принимать во внимание, что образование кластера является естественным процессом, кластер не может быть создан без определенных предпосылок.

Региональные власти могут выступать инициатором проведения кластерной политики путем разработки и реализации программ стимулирования развития кластеров на уровне региона. Такие программы за рубежом получили названия «кластерная инициатива». Они представляют собой организованную попытку «увеличить темпы роста и конкурентоспособность кластера в определенном регионе, вовлекая в процесс кластерные фирмы, государство и исследовательские институты»².

При проведении кластерной политики во главу угла ставится развитие и поддержание конкуренции как движущей силы повышения конкурентоспособности предприятий, а экономика России в настоящее время отличает-

¹ См.: Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. // www.minregion.ru

² Solvell O. The Cluster Initiative Greenbook / O.Solvell, G.Linqvist, Ch.Ketels. // The Competitiveness Institute / VINNOVA. - Gothenburg, 2003. P. 57

ся высокой монополизацией региональных и локальных рынков, что снижает общую конкурентоспособность экономики. При этом государственные инициативы в кластерной политике ориентированы, в первую очередь, на создание плодотворной среды в которой малые и средние предприятия могли бы повышать свою конкурентоспособность.

Кластерная политика уделяет ключевое внимание анализу региональных рынков на основе создаваемых факторов производства (высококвалифицированные кадры, доступная инфраструктура и т.д.) через углубление кооперации между предприятиями для повышения производительности труда. Она позволяет учитывать местные особенности развития и выработать адресные программы по ускорению развития и повышению конкурентоспособности предприятий. Её проведение основывается на организации взаимодействия между органами государственной власти и региональными органами, бизнесом и научно-образовательными учреждениями для координации усилий, совершенствования и повышения эффективности работы.

Реализация кластерной политики направлена на стимулирование развития и повышения инновационного потенциала в первую очередь малых и средних предприятий. Именно малые и средние предприятия формируют в основной массе кластерные инициативы и сами кластеры.

IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

О. В. Шинкарева, кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и отраслевой экономики
Российской академии государственной
службы при Президенте РФ

Опыт муниципального аудита за рубежом

Рассматривается мировая практика организации муниципального аудита. Анализируются перспективы развития различных видов аудита в сфере местного самоуправления России, формулируются предложения по использованию отдельных элементов зарубежного опыта организации аудита при внедрении его в отечественную муниципальную практику.

Ключевые слова: аудит, муниципальный аудит, местное самоуправление, бюджетная сфера, информация, муниципальные финансы, аудит на соответствие, финансовый аудит.

Роль и значение муниципального аудита постоянно возрастают во всем мире. Позволяя повысить качество получаемой потребителями информации, аудит дает возможность улучшить качество управления финансами бюджетного учреждения, муниципального предприятия и всего муниципального сектора. Особую актуальность он приобретает в нашей стране в связи с повышением роли местного самоуправления и, соответственно, потребности роста эффективности управления в данном секторе. Однако уровень его текущего развития пока, на наш взгляд, не соответствует целям и задачам управления муниципальными образованиями. Как показывает практика муниципального аудита в России, он развивается только в сфере проверок муниципальных унитарных предприятий. Это стало возможным благодаря наличию нормативной базы, определяющей принципы и методологию аудита и процедуры его проведения в сфере коммерческих компаний, к коим и относятся предприятия муниципальной формы собственности, а также возможности проверки отчетности данных предприятий со стороны субъектов коммерческого аудита, опыт осуществления которого насчитывает около 20 лет. Аудит же бюджетных учреждений и муниципальных органов власти находится в зачаточном состоянии. Происходит это во многом из-за отсут-

ствия нормативно-правовой базы, определяющей методологию аудита данных объектов, недостаточного числа квалифицированных специалистов в органах местной власти. Усложняет ситуацию и «молодость» местного самоуправления: муниципальная реформа, кардинально изменившая всю его систему, началась в конце 2003 года и продолжается до сих пор. Поэтому для дальнейшего развития муниципального аудита в этих секторах целесообразно использовать мировой опыт.

В зарубежных странах муниципальный аудит играет заметную роль. Проверки осуществляются обычно либо независимыми контрольными структурами, либо специально нанимаемыми для этих целей аудиторами. Их направления обычно находятся в компетенции органов местной власти, прежде всего, представительной. Обычно внимание уделяется следующим наиболее важным аспектам бюджетного аудита:

- достоверность отчетности,
- контроль расходов,
- управление финансовыми и нефинансовыми активами,
- оценка системы внутреннего контроля.

Каждая страна имеет свои национальные стандарты бюджетного аудита.

Так, в США основополагающими документами, регулирующими аудит в области общественного сектора, являются Стандарты аудита государственных средств, Кодификация стандартов профессионального проведения внутреннего аудита Института внутренних аудиторов, Основные принципы для эксперта Американской ассоциации по оценке программ. Отдельные вопросы теории и методологии муниципального аудита конкретизируются самим муниципалитетом в его уставе. Законодательной основой муниципального аудита в Великобритании являются следующие документы: Международные стандарты аудита, стандарты аудита Великобритании и Ирландии, Международные стандарты контроля качества Великобритании и Ирландии, Акт о национальном аудите, Акт о государственных ресурсах и счетах, Ко-

декс практики для внутреннего аудита в органах местного самоуправления в Великобритании. Дополнительно к этим документам методологические основы проведения муниципального аудита на субнациональных уровнях раскрывают Закон об аудите в Северной Ирландии, Акт об общественном аудите Уэльса и т.п.

Финансовый аудит широко распространен в зарубежных странах: он охватывает США, Канаду, страны Западной и Восточной Европы, Южной Америки и т.д. Данный вид аудита направлен на получение доказательств, подтверждающих или опровергающих достоверность предоставленной муниципалитетом финансовой отчетности, что включает в себя определение следующих позиций:

- подтверждение правильности ведения учета в соответствии с национальным законодательством,
- удостоверение в законности совершенных операций и их фактическом исполнении,
- проверка фактического наличия существующих активов и обязательств.

В большинстве стран данный вид аудита унифицирован и осуществляется на основании национальных стандартов аудиторской деятельности в государственном секторе.

Аудит эффективности в сфере муниципального самоуправления внедрен практически во всех развитых странах: США, Канаде, странах Европейского Союза за исключением Греции¹. В разных государствах для его обозначения применяются различные термины: «аудит выгоды» в Великобритании, «операционный аудит» в США, «аудит представления» в Швеции. Целью данного вида бюджетного аудита является оценка качества управления, формулирование комплекса мер по повышению эффективности использования финансовых ресурсов. В ходе проведения контрольных мероприятий

¹См.: State Audit in the European Union. / National Audit Office, Great Britain. P. 12. // URL: <http://www.nao.org.uk/idoc.ashx?docId=bb9-4b95-b705-96bcbc8d04a1&version=-1> (дата обращения: 19.08.2009).

аудитор обязан оценить такие характеристики использования ресурсов, как экономичность, эффективность и результативность. Экономичность заключается в закупке необходимого количества ресурсов нужного качества при минимальных затратах. Эффективность - это достижение максимального результата при заранее заданных ресурсах. Результативность подразумевает соответствие полученных результатов заранее запланированным. Дополнительно рассматриваются аспекты, касающиеся:

- качества предоставляемых муниципальных услуг, часто определяемого на основании опросов населения местности;
- соответствие системы внутреннего контроля в муниципалитете современным экономическим реалиям;
- оценки эффективности управления финансами муниципальным образованием.

По поводу последнего аспекта отметим, что на муниципальном уровне нет системы стандартов оценки эффективности управления финансами муниципалитета: определение эффективно ли управление или нет, обычно относится к прерогативе самого проверяющего. В различных странах могут регулироваться только отдельные аспекты оценки качества управления. Здесь познавателен опыт Канады при оценке финансового состояния правительства территорий. Оно понимается как «финансовое здоровье правительства, измеряемое степенью его финансовой устойчивости, уязвимости, гибкости в контексте общей экономической и финансовой ситуации»¹. Устойчивость здесь рассматривается как возможность муниципалитета выполнять уже принятые на себя расходы и обязательства по займам, не прибегая к дополнительному кредитованию; под гибкостью понимается степень дополнительного возможного увеличения финансовых ресурсов (путем повышения собственных доходов или привлечения заемных средств), а уязвимость отражает зависимость от внешних источников финансирования.

¹Алексеева И.В. Бюджетный аудит. Соглашения по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета.– М.: ЛЕНАНД, 2008. С 25.

Единых четких рекомендаций по проведению аудита эффективности местных бюджетов нет, так как критерии оценки качества управления могут меняться в зависимости от особенностей объекта и целей проверки. При этом общая методология аудита эффективности достаточно стандартна практически для всех стран. Первоначально осуществляется планирование проверки, в ходе которого определяются объекты и конкретные направления аудита на плановый период времени (обычно год). На этом же этапе разрабатывается программа проверки каждого конкретного аудируемого лица, составленная на основании предварительного изучения особенностей его деятельности, выбора на этой основе критерия оценки эффективности использования ресурсов и методов проведения аудита. Следующий этап посвящается сбору аудиторских доказательств. На их основании делается вывод о достоверности представленной отчетности (или эти данные берутся из аудиторского заключения при первоначальном проведении проверки достоверности финансовой отчетности). Оценивается также уровень достижения запланированных целей, происходит анализ затраченных для этого ресурсов. После выполнения этих действий происходит разработка корректирующих ситуацию мер. Все выводы аудитора отражаются в его заключении, которое обычно поступает в представительный орган, местную администрацию и непосредственно проверяемому объекту. Распространена практика опубликования материалов проверок и в средствах массовой информации.

В большинстве стран аудит эффективности служит в большей мере не для оценки деятельности власти, а для улучшения качества управления. Для этих целей достаточно распространена практика анализа выявленных недостатков совместно с проверяемым объектом уже на стадии проверки. Это позволяет оперативно принять комплекс действий по исправлению ситуации. Очень важным аспектом является и последующий контроль выполнения данных аудитором рекомендаций: без их применения эффективность аудиторской проверки значительно снижается.

На местном уровне широко применяются и системы мониторинга ка-

чества управления финансами. Обычно эта информация поступает в открытый доступ: публикуется в печатных изданиях и на официальных сайтах муниципалитетов или центральной власти. Это дает возможность наглядного сравнения деятельности различных муниципалитетов, анализа их работы за определенный период времени, помогает в установлении ориентиров для определения целевых показателей работы на будущие периоды.

Рассмотрим пример Великобритании. В данной стране существуют стандартные показатели эффективности местного самоуправления, выносимые на рассмотрение общественности. Они делятся на несколько блоков:

- общая характеристика жизни граждан - соблюдение их прав и свобод вне зависимости от расовой, национальной и половой принадлежности, оценки уровня собираемости налогов, здоровья населения муниципалитета;
- образование, культура, социальное обеспечение и организация здравоохранения детей и взрослых;
- жилищная политика – предоставление социального жилья, его качество, расходы на проведение плановых ремонтов, уровень и качество задолженности по жилищно-коммунальным услугам, число удовлетворенных качеством услуг и т.п.;
- предоставление жилищных и налоговых льгот, помощь бездомным гражданам;
- защита окружающей среды – показатели соблюдения стандартов качества вывоза мусора и бытовых отходов, безопасности дорожного движения, качества дорог и уровня развития общественного транспорта, экологических и жилищных стандартов;
- общественная и противопожарная безопасность и благополучие населения¹.

Анализ данных показателей работы органов местной власти позволяет им повышать эффективность управления, стремясь при этом в первую оче-

¹ См. об этом подробнее: Малышевский А.Ф. Региональные органы власти и органы местного самоуправления на пути к созданию эффективной системы управления, ориентированной на конечный общественно значимый результат. // Мир человека. 2007. № 4. С. 11-45.

редь к повышению стандартов качества предоставления муниципальных услуг при имеющихся в наличии ресурсах.

Постепенно развивается и такой подвид аудита эффективности, как аудит качества. Впервые он появился в США, где стал достаточно распространенным как в частном, так и в общественном секторе. Американское общество качества определяет аудит качества как «систематическое и независимое испытание и оценивание соответствия деятельности по обеспечению качества и ее результатов плановым мероприятиям, эффективности их внедрения и достижения ими целей»¹. основополагающий принцип данной формы контроля заключается в том, что выполнение стандартов качества при организации процедур внутреннего контроля и базирующаяся на них оперативная корректировка управленческих решений, а также создание механизма личной ответственности руководства ведет к эффективной работе всей системы управления в целом.

В общественном секторе аудит качества начал впервые применяться на федеральном уровне Счетной палатой США еще в 60-х годах XX века, постепенно заняв лидирующие позиции аудита американского федерального правительства. Позднее он внедрился в практику большинства штатов и муниципалитетов США. Согласно стандартам муниципального аудита качества, основными пунктами проверки являются следующие:

- соответствие муниципальных актов вышестоящему законодательству;
- результативное, экономное и эффективное расходование средств;
- организация системы внутреннего контроля;
- регулярное составление отчетов о деятельности.

Счетная палата США определяет аудит качества, осуществляемый в общественном секторе, как «беспристрастный, систематический анализ свидетельств аудита с целью независимой оценки производительности и управления программой в сравнении с объективным критерием, а также исследо-

¹ Робертсон Б. Лекции об аудите качества. – М.: Стандарты и качество, 2000. С. 16.

ваниями, показывающими ожидаемый (предполагаемый) грядущий фокус или показывающими информацию о наилучшей практике/технике или комплексных вопросах. Аудит качества поставляет информацию для улучшения программной работы и облегчения принятия решений сторонами, ответственными за надзор и инициацию коррективов, а также для улучшения отчетности перед народом»¹.

Данный вид аудита направлен в первую очередь не на выявление отдельных недостатков в работе муниципальных органов власти или вскрытии фактов растрат и т.п., а для оценки состояния самой системы управления в муниципалитете, его отдельных структурных подразделений и выполняемых программах с точки зрения их соответствия принятым стандартам качества (например, ИСО).

Можно выделить несколько этапов организации аудита качества. Первый этап заключается в определении критерия, берущегося за основу аудита. В таком качестве могут использоваться правила и управленческие процедуры, законы, цели, общепринятые эталоны (например, организация дел в подобных учреждениях), спрос и т.д. Далее определяется его «идеальное» состояние, необходимое для эффективного управления. На втором этапе определяется реальная ситуация по выбранному критерию, которая и сравнивается с эталоном. Третий этап нужен для анализа масштаба отклонений и их причин. В итоге на основании результатов предыдущих этапов даются рекомендации корректирующим мерам, позволяющим приблизить процедуры управления к эталонным.

Позитив данного вида аудита выражается в том, что он позволяет сравнивать не результаты, а сам процесс управления с лучшими на данный момент образцами. Это особенно важно для муниципалитетов, которым достаточно сложно в процессе рутинных дел выделять время и ресурсы на анализ, выбор и внедрение новых методов и форм управления. К положитель-

¹Овчаренко О. Муниципальный аудит качества. URL: <http://www.gaap.ru/biblio/avtor/ovcharenko/articles/003.asp> (дата обращения: 01.08.09).

ным моментам можно отнести также то, что данный вид аудита позволяет организовать проверку не по истечении определённого периода, а в любой момент времени, что дает возможность оперативного выявления проблем и недостатков. Внешний аудит качества дает независимое мнение о состоянии процедур управления, позволяя всем заинтересованным пользователям узнать о качестве управления их территорией и сравнить её с другими, а также принять необходимые меры по исправлению ситуации в случае необходимости.

Обобщая, хотя бы некоторые элементы зарубежного опыта, можно сделать выводы о перспективных направлениях развития видов муниципального аудита и в России. В первую очередь это касается финансового аудита, который, несмотря на активное развитие иных видов, занимает лидирующие позиции. Методика его проведения, как уже сказано, детально разработана и закреплена в законодательстве практически всех развитых стран. Для внедрения финансового аудита в бюджетном секторе России, как представляется, уже сложились необходимые предпосылки. В первую очередь это достаточно широкая практика его применения в предпринимательском секторе на базе существующего законодательства о коммерческом аудите. Следовательно, при создании нормативной базы для бюджетного финансового аудита можно использовать уже существующее законодательство, корректируя его с учётом особенностей публичного сектора. На первых этапах практического внедрения целесообразно использовать возможности аудита в коммерческом секторе, как это делают во многих развитых странах. При этом обратим внимание на проблему, которую необходимо решить при распространении аудита в бюджетной сфере. Речь идёт о значительном отличии бюджетного учета в России от коммерческого. Для того, чтобы проверить его ведение, необходимы специалисты именно по учету в государственном и муниципальном секторах, которых нет у большинства аудиторских структур. Можно обозначить два направления развития финансового аудита. Первый – при проведении проверок использовать специалистов по бюджет-

ному учету с одновременным заимствованием опыта коммерческого аудита в части методологического обеспечения мероприятий. Второй – законодательно закрепить возможность проведения аудита в муниципальном секторе аудиторскими фирмами и индивидуальными аудиторами. Это стимулирует фирмы к подготовке специалистов в области бюджетных проверок.

Направление внедрения аудита эффективности также является достаточно перспективным, однако осложняется отсутствием нормативной базы как в бюджетном, так и в предпринимательском секторе. Негативным моментом выступает финансовая затратоёмкость самой процедуры осуществления аудита и необходимость высокой квалификации сотрудников, его проводящих. К сожалению, у российских муниципальных образований нет ни первого, ни второго. Можно выделить и еще один барьер – менталитет проверяющих. В России, в первую очередь, любая проверка подразумевает под собой нахождение каких-либо нарушений, а для успешного проведения и использования результатов аудита эффективности важно не столько наказание объекта проверки за выявленные нарушения, сколько сотрудничество с ним в целях улучшения качества управления финансами. Только при преодолении вышеперечисленных барьеров возможно массовое внедрение аудита эффективности в муниципалитетах.

Из зарубежного опыта организации данного вида аудита интересно было также заимствовать используемые в процедурах его проведения в различных странах элементы анализа финансово-хозяйственной деятельности. Такой подход, достаточно развитый в настоящее время и в России, направлен на оценку финансового состояния проверяемого объекта и поиск путей повышения эффективности его деятельности, что и является и конечной целью аудита эффективности. Поэтому его применение как в коммерческой, так и в бюджетной сферах представляется весьма перспективным.

Муниципальный аудит качества – «молодой» подвид аудита эффективности, только начинающий развиваться. Его внедрение было бы очень перспективным в свете курса правительства нашей страны на стандартиза-

цию муниципальных услуг. Внедрение аудита в этом смысле, безусловно, поможет в повышении качества предоставления муниципальных услуг.

Таким образом, за рубежом широко распространен как муниципальный финансовый аудит, так и аудит эффективности, происходит внедрение муниципального аудита качества. Аудит финансовой отчетности муниципалитетов осуществляется частными компаниями или независимым контрольным органом. Отдельные аспекты зарубежного опыта в организации муниципального аудита можно и нужно использовать и в нашей стране.

Аннотации к статьям номера (на английском языке)

I. Matskulyak, e-mail: mid48@mail.ru

The Financial System Maintenance

The finances and financial system are considered as economic categories. The variety of finance functions and their display in uniform system is offered. It is given five its levels. Distinction between "financial system" and «system of the finance» is specified. The centralized and decentralized finance are revealed. The financial system duality is characterized.

Key words: finances, fiscal system, federal budget, interstate budget, regional, municipal and local finances (budgets), extrabudgetary funds, business finances, private or home economics finances.

A. Demidov, e-mail: audemidov@mail.ru

The Exchequer System Information Modelling

The exchequer system information model is offered as a set of three elements - an input, the maintenance and an exit. The federal exchequer structure hierarchy, its internal and external interrelations are revealed. The control system of Federal exchequer is considered. The special attention is given to questions of its activity economic efficiency management.

Key words: treasuries system, Federal Treasury, federal treasury administrations and divisions.

S. Larina, e-mail: sveta_larina@inbox.ru

About the anti-recessionary budget of the subject of the Russian Federation

The necessity of subfederal budget anti-recessionary formation is proved in the conditions of modern decentralization. Features of its design are revealed taking into consideration of world financial crisis consequences. Methodical approaches of the regional budget incomes and expenses planning and their basic components are offered. Conditions of introduction of temporary financial administration and the special mechanism of its interaction with the federation subject financial institute are considered.

Key words: budget, anti-crisis budget, budget decentralization, crisis situation, financial stability, receipts, expense, surplus, deficit, debts, responsibility.

E. Osipova, e-mail: osipovaes2006@rambler.ru

The Subfederal Taxable Capacity Development in Russia

The generalized characteristic of Russian subfederal taxable capacity in

Russia is given. Features of its formation and usage are revealed. Various techniques of a federation subject taxable capacity estimation are offered. Problems of growth of taxable capacity are analyzed and the basic ways of their decision are formulated in the conditions of Far East federal district. Questions of regional tax passport perfection are considered including taxable capacity.

Key words: taxable capacity, subfederal taxable capacity, tax burden, generated taxable capacity, imputed taxable capacity, real taxable capacity.

E. Kuvshinova, e-mail: egeny_sk@mail.ru

The Industrial Enterprises Financial Leasing Maintenance

What is the leasing? What its financial maintenance in conditions of native industry? What is the subject of its crediting in Russia, including foreign sources? What is the essence of mutual relations of the leasing companies and banks? Why leasing is insufficiently extended as the mechanism of production realization in the country? What other problems are solved by means of leasing in the industry? The following basic questions are considered in the present article.

Key words: leasing, lessor, lessee, leasing deal, leasing project, leasing company, recognizance, credit, leasing sources income diversification.

T. Batueva, e-mail: Batueva@ur.rags.ru

The Industrial Complex Development Clustered Approach

The question on cluster essence and clustered approach features is discussed in economy. The difference between cluster and territorially-industrial complex is revealed. The clustered system general specificity is considered. The Concept of “Russian Federation Clustered Strategy” developed by the Ministry of economic development and trade of the Russian Federation is analyzed, the important directions of its perfection and realization are offered in domestic conditions.

Key words: cluster, cluster systems, territorial manufacturing complex, cluster-based policy.

O. Shinkareva, e-mail: flower_ly@mail.ru

Municipal audit - the modern and progressive form of municipal financial control

The article is dedicated for world experience of municipal audit. The perspectives of audit in local government is analyzed, the author make offers for using the separate elements of world experience in municipal audit organization in Russian practice.

Key words: audit, municipal audit, municipal government, public sector, information, municipal finance, financial audit.

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» I полугодие 2010 г.	795-24
Кассир	С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен _____ «__» _____ 2009 г. (подпись плательщика) (дата платежа)	
Квитанция	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» I полугодие 2010 г.	795-24
Кассир	С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен _____ «__» _____ 2009 г. (подпись плательщика) (дата платежа)	