

ФИНАНСОВАЯ ЭКОНОМИКА

Журнал «Финансовая экономика» включен в перечень ведущих рецензируемых научных журналов Высшей аттестационной комиссии (ВАК) Минобрнауки РФ, публикация в которых обязательна при защите докторских и кандидатских диссертаций по экономике.

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 и возвращать не заказанные ею материалы.

Цена свободная

© Редакция журнала «Финансовая экономика», 2009.

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. ИННОВАЦИИ В ФИНАНСОВОЙ ПРАКТИКЕ

Прокофьев С. Е., Горбунцов М. А.

Практика ведения Федеральным казначейством реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов

Ошибка! Закладка не определена.

Воронов В. В.

О проблемах и перспективах аудиторской деятельности в России Ошибка! Закладка не определена.

II. БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Ларина С. Е.

Теория, методология и направления бюджетной децентрализации 22

Исаев Э. А.

Финансовый потенциал региона: консолидация, саморазвитие, регулирование 46

III. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Иванова Е.С.

Совершенствование контроля использования бюджетных средств в органах внутренних дел Российской Федерации 66

IV. ФИНАНСЫ В СНГ И ДРУГИХ СТРАНАХ

Тютюрюков Н. Н.

Трансформация налоговой системы России в условиях её участия в экономических сообществах 77

Джантемирова Д. С.

Валютный курс и конкурентоспособность продукции 102

Аннотации к статьям номера (на английском языке) 116

Льготная подписка на журнал «Финансовая экономика» на 2 полугодие 2010 г.

I. ФИНАНСОВЫЙ МОНИТОРИНГ

В. А. Зубков, первый заместитель
Председателя Правительства РФ,
доктор экономических наук

Теоретико-практические аспекты формирования и развития российской системы финансового мониторинга

Раскрыты теоретические основы формирования и практические аспекты становления и развития системы финансового мониторинга как важного элемента системы противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма в России, которая в свою очередь входит в систему международной безопасности. Показана структура системы финансового мониторинга и алгоритмы её информационного взаимодействия с кредитными и некредитными организациями.

Ключевые слова: финансовый мониторинг; противодействие отмыванию доходов, полученных преступным путем; финансирование терроризма, экономическая безопасность государства.

В условиях смены политических и управленческих технологий, прошедших после выборов 2000 года, проблема противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, перешла из плоскости декларативных призывов в разряд первоочередных народнохозяйственных задач, требующих решения на основе создания национальной системы финансового мониторинга.

В практике зарубежных стран к этому времени был накоплен определенный опыт в сфере противодействия отмыванию денег, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, что выразилось в принятии ряда Конвенций ООН, учреждению ФАТФ, созданию Группы «Эгмонт» - ассоциации подразделений финансовых разведок.

Вместе с тем, проблемы, стоящие перед Россией при создании системы финансового мониторинга, не имели аналогов по своей сложности. Это было обусловлено как масштабами процессов, связанных с нерегулируемым и теневым движением капиталов, так и отсутствием законодательной и нормативной базы, регламентирующей права, обязанности и ответственность субъектов этих отношений.

Несмотря на то, что элементы финансового мониторинга и до 2000 года

в целом существовали и развивались (надзорная деятельность Банка России, Росстрахнадзора, Федеральной Комиссии по рынку ценных бумаг, правоохранительная деятельность МВД, антитеррористическая деятельность ФСБ и др.), механизм, позволяющий обеспечить согласованное функционирование организационно раздробленной ведомственной среды в сфере контроля за движением денежных потоков как единого целого, отсутствовал.

К 2000 году в центре внимания большинства отечественных исследователей находились вопросы, связанные с проблемами и последствиями реформирования отношений собственности в России, такими как неплатежи, денежные суррогаты, внешний и внутренний долг, вывоз капитала, криминализация и долларизация экономики, хроническая бедность населения, затяжной экономический кризис, что в интегрированной форме нашло отражение в работах по проблемам экономической безопасности страны, выполненных в Институте экономики РАН. Ряд работ и статей ученых и практиков был посвящён отдельным аспектам деятельности правоохранительных органов, министерств и ведомств, регулирующих отношения юридических и физических лиц в финансовой и банковской сфере. При этом вопросы формирования целостной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в работах отечественных авторов практически не затрагивались.

Интерес научной общественности, в первую очередь, юристов-правоведов и специалистов в области международных финансово-экономических отношений к проблеме противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, стал более активно проявляться в связи с принятием Федерального закона № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», который был принят 7 августа 2001 года. Этот закон, с одной стороны, заложил правовые основы формирования национальной системы ПОД/ФТ, а с другой - обусловил устойчивый интерес ученых и специалистов к данной проблематике.

В результате в 2002-2007 гг. в работах отечественных авторов получили освещение вопросы, связанные с анализом зарубежного опыта, а также особенностями нормативного правового регулирования отношений в сфере ПОД/ФТ, причем в большей степени в форме комментариев к принятым законодательным и нормативным актам¹.

Заметим при этом, что возрастание роли финансовой системы и финансовых отношений в обеспечении устойчивого социально-экономического развития отдельных стран и мирового сообщества в целом определяет необходимость обеспечения её безопасного функционирования. Среди угроз, представляющих опасность для мировой финансовой системы, отдельное место отводится легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Одним из направлений предотвращения разрушительного влияния этой угрозы является формирование и развитие международной системы ПОД/ФТ, в рамках которой формируются национальные системы финансового мониторинга.

Общие тенденции развития финансовых систем на современном этапе являются предметом описания и исследования, как ученых, так и практиков, особой заботы как национальных властей и финансовых институтов, так и международных финансовых институтов – МВФ, Мирового банка, Базельского комитета по банковскому надзору, специальных комиссий ООН и СБСЕ.

Для Российской Федерации уязвимость финансовой системы тесно связана с основными характеристиками её развития в XXI веке, к которым относятся:

¹ Отдельные аспекты, посвященные теоретическим и практическим вопросам, связанным с проблематикой обеспечения экономической безопасности в целом и банковской безопасности в частности, ролью государства в этой сфере, отражены в работах Н. А. Савинской, В. К. Сенчагова, Л. Л. Фитуни, Ф. И. Шамхалова. Комплексный подход к формированию и развитию системы финансового мониторинга как составной части общей системы ПОД/ФТ отражен в совместных монографиях автора и С. К. Осипова. Работы зарубежных авторов, таких как Дж. Робинсон, К. Коттке, касаются преимущественно прикладных вопросов, связанных с описанием технологий отмывания «грязных» денег. В целом, результаты теоретических разработок в сфере ПОД/ФТ, выполненные за рубежом, сконцентрированы в Международных Конвенциях, Декларациях Базельского комитета по надзору, Вольфсбергской группы, Принципах ФАТФ.

- во-первых, институциональное оформление финансовой системы рыночного типа, для которой характерны: наличие финансовых институтов, имманентных современным экономическим системам, и включающих как публичные, так и частные финансовые структуры;

- во-вторых, рост потенциала финансовой системы, что проявляется в увеличении объемов аккумулируемых и перераспределяемых финансовых ресурсов на макроуровне и в банковском секторе;

- в-третьих, формирование и развитие форм и методов регулирования финансовой системы, соответствующих потребностям социально-экономического развития страны и общемировым тенденциям. Так, при либерализации отдельных сторон финансового и валютного контроля сформировалась система федерального казначейства, страхового и банковского надзора, финансового мониторинга, бюджетно-финансового надзора, налогового администрирования, которые позволяют существенно повысить прозрачность финансовой системы, её устойчивость и эффективность;

- в-четвертых, весьма динамичное развитие финансового законодательства, позволяющего определить рациональные рамки регулирования финансовых отношений с целью оптимизации сочетания экономических интересов государства, бизнеса и общества;

- в-пятых, развитие отечественных финансовых рынков, которые не только взаимосвязаны с мировыми, но и постепенно становящимися центрами регионального финансового притяжения, свидетельством чего является постановка задачи по формированию Москвы как финансового центра общемирового значения;

- в-шестых, изменение характера взаимодействия российской финансовой системы с мировой: наблюдается тенденция уменьшения влияния региональных и внутристрановых зарубежных финансовых кризисов на отечественную систему.

Вместе с тем, для нашей финансовой системы характерен ряд проблем, которые выступают как следствием общих вопросов реформирования эко-

номического базиса и отражением «болезней роста», так и современных финансовых систем. Среди первоочередных проблем следует выделить:

- высокие темпы инфляции, замедление которых в 2005-2006 гг. в итоге обернулось новым всплеском инфляции, что вызвано мегаэкономическими причинами (высокие цены на энергоносители, продовольственный мировой кризис, кризис ипотечного банковского кредитования). Это привело к удорожанию заимствований на мировых финансовых рынках, и как следствие – на российском рынке;

- низкий финансовый потенциал российских предприятий, что в совокупности с высоким уровнем конкуренции с международными компаниями на потребительских рынках, низким уровнем потребительских доходов основной массы населения, преобладанием тенденции обесценения денег над ростом реальных денежных доходов сдерживает развитие финансового рынка для целей экономического развития страны;

- неравномерный рост отдельных секторов финансовой системы, в том числе в региональном разрезе;

- медленное развитие финансовой инфраструктуры, обеспечивающей снижение рисков для участников финансовых отношений;

- недостаточная финансовая активность населения;

- высокая доля теневых финансовых отношений, что определяет особое значение противодействия отмыванию денег для российской финансовой системы в целях обеспечения её устойчивого функционирования.

Существуют разные подходы к идентификации понятия «отмывание денег», которое используется в трудах различных авторов, в рекомендациях ФАТФ и положениях Венской конвенции ООН. В отечественном законодательстве для обозначения рассматриваемого явления применяется синтетическое понятие «легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем», включающее «легализацию» и «отмывание» как тождественные. В целом основными сферами деятельности, которые используются для легализации преступных доходов, являются: сфера видео- и кинобизнеса; органи-

зации шоу-бизнеса; приобретение предприятий с большим оборотом наличных денежных средств; приобретение экспортно-импортных фирм; незаконный оборот наркотиков, оружия.

В России используется более 120 способов отмывания доходов, полученных преступным путем. Наибольшие объемы преступных доходов в стране по итогам 2006 года легализовались посредством денежных средств (60%), а также через государственные ценные бумаги (12%), золото и ювелирные изделия (6%), земельные участки и недвижимость (4%), иными способами (18%). Наибольшее число преступлений по отмыванию средств в нашей стране совершается в финансово-кредитной сфере (33% от всех видов преступлений по отмыванию средств) и на потребительском рынке (20%).

Финансирование терроризма и отмывание доходов, полученных преступным путем, тесно смыкаются по формам и методам осуществления. На основе анализа подходов к определению терроризма, которые имеются в различных источниках, в качестве основополагающего может быть принято определение, изложенное в Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1999 года. В российское законодательство понятие «финансирование терроризма» введено относительно недавно - с принятием Федерального закона 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму».

Активизация деятельности террористических организаций на территории России обусловлена, как и в других странах, объективными и субъективными причинами, внешними и внутренними факторами.

В противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма важная роль принадлежит финансовому мониторингу, который можно определить как *комплекс мер, принимаемых финансовыми учреждениями и компетентными государственными органа-*

ми в целях предупреждения, выявления и пресечения операций, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

В России термин «финансовый мониторинг» в данном значении получил официальное распространение после принятия Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Указа Президента Российской Федерации от 1 ноября 2001 г. № 12-63 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Система отечественного финансового мониторинга является подсистемой международной системы ПОД/ФТ¹, наиболее важными событиями которой выступают:

- принятие первых международных документов, регламентирующих основные принципы в процессе противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем;
- создание ФАТФ и осознание необходимости пролонгации её деятельности;
- разработка 40 рекомендаций ФАТФ, положивших начало использованию международных стандартов в деятельности по противодействию отмыванию денег в транснациональном масштабе;
- развитие международного законодательства в области ПОД/ФТ;
- расширение круга государств, участвующих в деятельности ФАТФ;
- укрепление организационной структуры этой деятельности за счет создания Группы «Эгмонт» и её региональных структур;
- проведение раундов самооценки государствами и экспертных оценок государств, приверженных выполнению принципов по противодействию отмыванию доходов, полученных преступным путем;

¹ См.: Зубков В.А., Осипов С.К. Международная система противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма. - М.: Финансы и статистика, 2008.

- развитие национальных правовых систем и практики финансового мониторинга в соответствии с международным законодательством.

Определенный этап развития системы финансового мониторинга связан с событиями 11 сентября 2001 года, после которых проблемы противодействия отмыванию преступных доходов и финансирования терроризма начали рассматриваться в едином ключе. Это повысило значение основных рекомендаций ФАТФ как единых международных стандартов в сфере противодействия отмыванию денег и формировании правовой базы соответствующей международной системы мер и обусловило дополнение их 9 новыми рекомендациями, направленными на борьбу с финансированием терроризма.

Можно выделить следующие основные вехи в развитии ФАТФ:

- июль 1989 года - утверждение «Группой Семи» первоначального мандата ФАТФ, который предусматривал подготовку к апрелю 1990 года доклада о состоянии международного сотрудничества в сфере предупреждения преступного использования банковской системы и финансовых учреждений и дополнительных превентивных мерах в этой области;
- апрель 1990 года – представление доклада, содержащего Сорок рекомендаций по борьбе с отмыванием денег; выдача поручения о продолжении деятельности ФАТФ до 1999 года;
- апрель 1998 года – согласие министров государств-членов ФАТФ о продлении её мандата на 5-летний период: с 1999 по 2004 гг.;
- октябрь 2001 года – включение в сферу деятельности ФАТФ противодействия финансированию терроризма;
- 14 мая 2004 года – принятие решения на конференции о возобновлении мандата ФАТФ на 8 лет - с 2005 по 2012 гг.

Анализ тенденций развития позволяет определить два основных этапа становления национальной системы финансового мониторинга - создание её организационно-правовых основ и развитие в соответствии с международными стандартами.

К настоящему времени в Российской Федерации сложилась система финансового мониторинга, которая, являясь составной частью системы ПОД/ФТ, вместе с тем играет лидирующую роль в её развитии. По своему характеру национальная система финансового мониторинга является институционально сложной, и состоит из трех уровней:

первый - уровень макрогосударственного регулирования (Президент РФ, Совет безопасности, Федеральное собрание, Правительство РФ);

второй - уровень государственного контроля и надзора (Федеральные министерства и ведомства);

третий - уровень первичного мониторинга (организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом).

Такой подход позволил утверждать, что составной частью системы финансового мониторинга является надзор за исполнением физическими и юридическими лицами фиксирования, хранения и представления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, а также за организацией внутреннего контроля. При этом осуществление такого контроля должно осуществляться соответствующими надзорными органами в соответствии с их компетенцией. В табл. 1 представлен состав надзорных органов и типы поднадзорных учреждений системы финансового мониторинга.

Одним из базовых условий функционирования национальной системы финансового мониторинга является информационное взаимодействие, связанное, в первую очередь, с представлением данных субъектами первичного мониторинга в надзорные органы. Порядок предоставления информации кредитными организациями в Банк России учитывает, что примерно 95% сообщений предоставляется именно этими организациями.

Вместе с тем, некредитные организации должны представлять информацию по операциям (сделкам) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащим обязательному контролю, в Федеральную службу по финансовому мониторингу.

При формировании национальной системы финансового мониторинга

реализован принцип, согласно которому информационный обмен между всеми субъектами, подпадающими под сферу действия законодательства о ПОД/ФТ, осуществляется строго по установленным схемам и с обеспечением необходимой защиты информации. При этом одной из проблем и особенностей функционирования данной системы является то, что предоставляемая информация, как правило, составляет тайну или связана с тайной.

Таблица 1 - **Надзор за деятельностью финансовых учреждений**

Тип учреждения	Надзорный орган / регулятор
Кредитные учреждения	Банк России (ЦБ России)
Почта России	Россвязьнадзор
Услуги по приему платежей и переводу денег (ст. 13.1. Закона о банках и банковской деятельности)	Росфинмониторинг
Компании ценных бумаг	Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР)
Страховые компании	Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор)
Лизинговые компании	Росфинмониторинг
Ломбарды	
Инвестиционные фонды и негосударственные пенсионные фонды	Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР)
Организации, осуществляющие скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий	Пробирная палата
Иные организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом	Росфинмониторинг

На основе анализа мировых механизмов функционирования систем ПОД/ФТ и финансового мониторинга обоснована необходимость создания и эффективного функционирования национального *подразделения финансовой разведки* (ПФР), в качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств. ПФР должно осуществлять сотрудничество и обмен информацией на национальном и международном уровнях.

Основные функции ПФР включают получение, анализ и дальнейшую передачу раскрываемой информации (табл. 2).

Помимо основных на ПФР могут возлагаться дополнительные функции в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма, которые не являются обязательными, однако имеют существенное значение для обеспечения соответствия национальной системы ПОД/ФТ международным стандартам.

Таблица 2 - Уровни аналитической деятельности подразделений финансовой разведки

Этапы (уровни) анализа	Характеристика аналитической деятельности
Тактический анализ	Сбор данных, необходимых для подтверждения факта легализации доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, а также сопутствующих фактов, относящихся к ним
Оперативный анализ	Формулирование различных гипотез относительно источников легализуемых доходов Выявление схем легализации, новых целевых объектов, взаимосвязей между субъектами, легализующими доходы, полученные преступным путем, или финансирующими терроризм и их возможными сообщниками Построение моделей поведения указанных субъектов и подразделения финансовой разведки Прогноз будущего поведения субъектов, легализующих доходы, полученные преступным путем, или финансирующих терроризм и их возможных сообщников
Стратегический анализ	Процесс формирования совокупности знаний, используемых для определения общих направлений деятельности подразделений финансовой разведки в будущем на основе выявления проблем и тенденций в сфере легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма

Основные модели ПФР и их особенности по группам стран представлены в табл. 3.

Ключевым институтом отечественной системы финансового мониторинга, сложившейся как самостоятельная институциональная структура, является национальное подразделение финансовой разведки – Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), поскольку она не только выполняет функции по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, но и координирует деятельность в

этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Таблица 3 - **Модели (типы) подразделений финансовой разведки**

Модели ПФР	Особенности модели ПФР	Страны, приведенные данной модели
ПФР административного типа	ПФР входит в структуру административного органа, либо подведомственно такому административному органу («автономные» ПФР), либо являются самостоятельными административными органами («независимые» ПФР). Наиболее распространенная схема предусматривает создание ПФР в рамках или под надзором министерства финансов или центрального банка данной страны	Австралия, Бельгия, Испания, Канада, Нидерланды, Россия, США, Украина, Франция и др.
ПФР правоохрительного типа	ПФР создается в структуре правоохрительных ведомств	Австрия, Венгрия, Германия, Великобритания, Швеция, Эстония и др.
ПФР судебного или прокурорского типа	ПФР создается в рамках судебной ветви государственной власти и/или под юрисдикцией прокуратуры	Кипр, Люксембург и др.
ПФР «смешанного» типа	ПФР представляют собой различные сочетания различных типов ПФР, например, административного и правоохрительного типов	Дания, Норвегия и др.

Важным и обособленным направлением деятельности Росфинмониторинга является противодействие финансированию терроризма.

Проведение контрольно-надзорных мероприятий позволяет обеспечить устойчивый поток информации о финансовых операциях и сделках с имуществом от организаций, поднадзорных Росфинмониторингу, а материалы проверок организаций, сведения об операциях, подлежащих контролю и выявленных в ходе надзорной деятельности, могут широко использоваться при проведении финансовых расследований и иной аналитической деятельности, направленной на выявление фактов и каналов легализации преступных доходов и финансирования терроризма.

Составной частью общей системы финансового мониторинга является первичный финансовый мониторинг, который определяется как деятельность субъекта предпринимательской или иной деятельности по контролю за

сделками, осуществляемыми их клиентами или связанные с ними лица. К настоящему времени в Росфинмониторинге при непосредственном участии автора разработаны механизмы первичного мониторинга, которые являются обязательными для финансовых и нефинансовых организаций, включенных в систему финансового мониторинга. При этом механизм первичного мониторинга включает следующие основные элементы: надлежащую проверку клиентов; хранение данных и предоставление информации; обеспечение внутреннего контроля; приостановление операций и отказ в осуществлении операций; запрет на информирование клиентов (и иных лиц) о принимаемых в их отношении мерах.

Эффективность функционирования системы финансового мониторинга может оцениваться в различных аспектах. При этом необходимо определить показатели, отражающие главные направления деятельности основных элементов этой системы, и разработать методики их анализа и оценки. Основными блоками деятельности, связанными с выполнением функций всей системы финансового мониторинга являются: её информационное обеспечение; надзорная деятельность; финансовые расследования; противодействие финансированию терроризма.

Для каждого из указанных блоков используется совокупность показателей эффективности. Так, для информационного блока это:

- увеличение количества получаемых и обрабатываемых сообщений;
- снижение количества ошибок в сообщениях по сравнению с базовым периодом;
- снижение количества сообщений, отвергнутых по формально-логическим принципам;
- увеличение доли организаций, не имеющих нарушений в части представления информации по операциям, подлежащим обязательному контролю.

Система финансового мониторинга является важным звеном Концепции национальной стратегии противодействия легализации (отмыва-

нию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утв. Указом Президента РФ от 2005 г.). Её создание стало импульсом в развитии системы ПОД/ФТ и финансового мониторинга. С точки зрения теоретического обоснования, Концепция представляет собой четко сформулированные основы государственной политики в области противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и затрагивает все основные и инфраструктурные элементы системы финансового мониторинга, являющейся основополагающим ядром системы ПОД/ФТ в нашей стране и всей системы безопасности.

Основные направления развития национальной системы финансового мониторинга включают:

- развитие нормативно-правового обеспечения функционирования национальной системы;
- совершенствование методов изучения и идентификации клиентов организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом;
- повышение эффективности надзорной деятельности;
- усиление взаимодействия Росфинмониторинга с правоохранительными органами, а также правоохранительных и надзорных органов между собой и с поднадзорными организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом;
- укрепление международного сотрудничества в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- повышение профессиональной подготовки специалистов в сфере организации и непосредственного противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- создание системы оценок эффективности мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Дальнейшее совершенствование межведомственного взаимодействия и координации в системе финансового мониторинга на ближайшую перспективу предусматривают:

- продолжение работы Межведомственной комиссии по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, созданной в 2005 году и являющейся основным инструментом механизма координации деятельности системы финансового мониторинга и ПОД/ФТ;

- обобщение результатов деятельности надзорных органов в системе финансового мониторинга по конкретным тематическим направлениям;

- регулярный анализ методических положений надзорных органов по проверке субъектов первичного финансового мониторинга на предмет совершенствования как надзорной деятельности, так и повышения роли субъектов первичного финансового мониторинга в сфере ПОД/ФТ;

- проведение межведомственных и двусторонних семинаров по проблемам изучения типологии преступлений в сфере ПОД/ФТ и их идентификации/выявления средствами финансового мониторинга;

- улучшение информационного взаимодействия с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями, а также заключение и перезаключение соглашений о сотрудничестве (на 01.09.2008 года Росфинмониторингом подписаны соглашения о сотрудничестве с 24 федеральными органами исполнительной власти и Банком России).

Эффективное функционирование системы финансового мониторинга в значительной степени зависит от правового обеспечения её деятельности. Национальное законодательство в сфере финансового мониторинга и ПОД/ФТ в целом соответствует современным международным стандартам и принятым Россией международным обязательствам в указанной сфере. Ключевая роль по выработке предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере и разработке локальных нормативных актов принадлежит Росфинмониторингу.

В целом за период 2002-2007 гг. были внесены изменения не только в Федеральный закон № 115-ФЗ, но и в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» (контроль за перемещением через таможенную границу наличных денежных средств) и Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

В 2006 году эксперты Росфинмониторинга в рамках рабочей группы Государственной Думы Российской Федерации принимали участие в подготовке предложений о внесении изменений в отечественное законодательство в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции, которая была подписана Россией 9 декабря 2003 года, и организационно-правовые механизмы которой в значительной степени основаны на деятельности подразделений финансовой разведки. Поскольку на национальное законодательство оказывает большое влияние международное право, а также рекомендации и концепции, которые вырабатываются соответствующими специализированными надзорными организациями, Росфинмониторингом совместно с заинтересованными ведомствами была разработана Комплексная программа развития законодательства в сфере ПОД/ФТ, которая включает совершенствование нормативно-правового обеспечения в соответствии с новациями как на международном, так и российском уровне, которая включает не только деятельность по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, но и разработку новых нормативных правовых документов.

К основным результатам и направлениям международной деятельности Росфинмониторинга относятся:

- выявление международного характера процессов легализации преступных доходов и финансирования терроризма и противостояние этим процессам на основе интеграции усилий различных стран;

- признание эффективности российской системы финансового мониторинга и ПОД/ФТ ФАТФ и Группой «Эгмонт», членом которой Россия стала в 2002 году. Кроме того, одновременно Россия сохраняет членство и в Коми-

тете экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег Совета Европы «МАНИВЭЛ»;

- лидерские позиции России на региональном межстрановом уровне, которое выразилось в создании по инициативе России Евроазиатской группы ФАТФ, активном её участии в её деятельности.

Россия играет активную роль в деятельности всех универсальных и региональных международных структур, в компетенцию которых входят вопросы ПОД/ФТ, включая, в первую очередь, органы и учреждения ООН, «Группу восьми», ФАТФ, Группу «Эгмонт», органы Совета Европы и ЕАГ. Сотрудничество данных структур с Россией проявляется не только в организациях совместных конференций и семинаров, но и в совместном принятии в 2004 году Специальной IX рекомендации о контроле в целях борьбы с финансированием терроризма за перевозом наличных денежных средств физическими лицами. Определенный вклад был внесен российскими экспертами в разработку новой Методологии оценок соблюдения Рекомендаций ФАТФ, утвержденной в феврале 2004 года.

Сотрудничество Российской Федерации в сфере противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма с отдельными государствами (33 странами) строится на основе многосторонних международных договоров и двусторонних межправительственных и межведомственных соглашений¹.

Основные направления укрепления международного сотрудничества в сфере финансового мониторинга включают:

- участие в международных договорах и работе специализированных международных организаций;

- заключение межгосударственных соглашений об обмене информацией о собственниках организаций, находящихся в юрисдикции других государств, в том числе в оффшорных юрисдикциях;

¹ См.: Зубков В.А., Осипов С.К. Российская Федерация в международной системе противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Спец. книга, 2007.

- развитие эффективных форм сотрудничества с подразделениями финансовой разведки, правоохрнительными органами и специальными службами, другими компетентными органами иностранных государств и международных организаций;

- участие в работе и развитии Евразийской группы ФАТФ;

- оказание содействия соответствующим органам государств- участников СНГ в создании и развитии национальных систем противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также обеспечение эффективного обмена информацией с ними.

Таким образом, в результате теоретической, нормативно-правовой и организационной деятельности под руководством и при непосредственном участии автора осуществлено формирование и развитие отечественной системы финансового мониторинга как самостоятельной системы, составной части национальной системы ПОД/ФТ и как составной части международной системы ПОД/ФТ. В результате решена крупная народнохозяйственная задача, в ходе осуществления которой в России созданы и развиваются системы регулирования, надзора, контроля и оценки движения денежных потоков с целью выявления доходов, полученных преступным путем, и финансовых потоков, предназначенных для финансирования терроризма.

II. БЮДЖЕТНАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

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

Теория, методология и направления бюджетной децентрализации

Раскрываются пока мало изученные вопросы теории и методологии бюджетной децентрализации, основные направления её осуществления в современной России. Предлагается авторский подход к пониманию моделей бюджетной децентрализации, особенностей их реализации, а также влияния на развитие управления региональными и муниципальными финансами. Даются рекомендации по совершенствованию данного процесса.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, противоречия бюджетной децентрализации, антикризисный бюджет, балансирующая динамичная система, финансовая компетенция и ответственность, «дилемма треугольника», принципы и модели бюджетной децентрализации.

Актуальность темы исследования обусловлена реальным усилением процесса децентрализации государственного управления и становлением действенного института местного самоуправления, совершенствованием механизмов взаимодействия бюджетов разного уровня в единой бюджетной системе страны, разработкой стимулов к эффективной и ответственной деятельности территориальных органов власти в бюджетно-налоговой сфере, оптимизацией бюджетного процесса на всех уровнях управления общественными финансами.

Финансовая координация и взаимодействие между уровнями государственной власти призваны дополняться комплексным исследованием перспектив развития бюджетов муниципальных образований, органы управления которыми призваны реализовывать предпочтения граждан в локальных общественных благах, иметь ресурсы для эффективного их производства. Поэтому возникает необходимость разработки теоретических моделей и практических рекомендаций по развитию государственных и муниципальных финансов.

Первая группа наших обобщений раскрывает содержание и направления бюджетной децентрализации как балансирующей динамичной системы,

трансформирующей межбюджетные взаимосвязи и влияющей на развитие общественного сектора экономики. Она выстраивается на основе анализа положений и конструкций теорий государственного управления, общественного сектора (включая соответствующие финансы) и неинституционализма по вопросам целесообразности централизации/децентрализации государственного управления финансовыми (бюджетными) ресурсами, необходимости детерминирования отношений «центр – субъект бюджетной децентрализации» в структурно-функциональном аспекте, обоснования бюджетной децентрализации в развитии общественного сектора и институтов управления.

Наш анализ позволяет сделать вывод о том, что объединяющим посылом теоретических воззрений различных школ и направлений экономической науки в обосновании соотношения централизации/децентрализации выступает необходимость повышения эффективности государственной политики в сфере управления бюджетными расходами и доходами с целью оптимизации предложения всего разнообразия общественных благ. При этом не нарушаются принципы роста общественного благосостояния, а обязательно сохраняется контроль за финансовыми потоками бюджетной системы, действенная координация управленческих решений во властных структурах.

Более того, выделение локальных общественных благ и критериев оптимизации их предложения (территориального соответствия, неделимой ответственности, полезности, внешних эффектов) актуализирует значимость теоретических разработок относительно роли и места локальных территориальных сообществ в общественном секторе, наделения их управленческих структур соответствующими полномочиями в бюджетной сфере. При этом бюджетную децентрализацию важно рассматривать в контексте федеративного и унитарного типа государственного устройства. Общими основаниями являются наличие муниципальных органов власти и выделение местных бюджетов в самостоятельный уровень бюджетных систем. К особенностям характеристикам отнесём вертикальное структурирование органов государственных власти, что в федеративных государствах проявляется в системе

публично-правовых образований «федеральный центр – субъекты федерации», а в унитарных – может сопровождаться выделением субнациональных центров ответственности в предоставлении государственных услуг.

Бюджетная децентрализация формирует определенное сочетание централизации и децентрализации, т.е. систему отношений «центр и субъект децентрализации», в которой присутствуют зоны автономной ответственности и пересекающихся компетенций, зарождаются внутренние конфликты, предопределяющие необходимость совершенствования подходов и моделей разграничения полномочий и компетенций в бюджетной сфере. Бюджетная децентрализация при этом является способом как повышения эффективности в реализации основной функции государства – предоставлении общественных благ, так и апперцепции качества жизни граждан.

Вторая группа авторских обобщений связана с содержательными характеристиками собственно бюджетной децентрализации. Речь идёт о единой трактовке бюджетной децентрализации как совокупности отношений, как динамичной и балансирующей системы, как процесса, имеющего определенные направления реализации и развития.

Так, под бюджетной децентрализацией нами понимается совокупность отношений между государственными и муниципальными органами власти, которые возникают в процессе разделения прав и ответственности в сфере принятия решений по формированию и использованию бюджетных ресурсов.

Исследование бюджетной децентрализации как системы рассматривается с точки зрения организации управления бюджетными ресурсами и разноуровневыми бюджетными (и межбюджетными) отношениями, выявления взаимосвязей и взаимозависимостей как между элементами внутри данной системы, так и всей системы с внешней средой – обществом и экономикой в целом.

С точки зрения внутренних взаимосвязей считаем обосновано выделить широкое и узкое толкование бюджетной децентрализации. В широком

смысле бюджетная децентрализация есть разделение ответственности между властными структурами разных уровней (включая национальные правительства, региональные органы власти и органы местного самоуправления) по управлению бюджетными ресурсами. Содержание «бюджетной децентрализации» в узком толковании подразумевает наличие определенных функций и полномочий на местном уровне, автономию муниципальных органов власти в принятии самостоятельных решений в налогово-бюджетной сфере.

В контексте проявлений с внешней средой бюджетная децентрализация обусловлена институциональными особенностями деятельности публичных органов власти в бюджетной сфере, конкретной исторической и социально-экономической ситуацией, но вектор её воздействия ориентирован на формирование новых характеристик системы или её трансформацию. Так, система, которая возникает в связи с развитием бюджетной децентрализации, – это децентрализованная бюджетная система, а для государств с федеративным устройством – это сочетание бюджетного федерализма и местного самоуправления.

Бюджетная децентрализация есть и процесс воздействия на бюджетные взаимосвязи, механизмы взаимодействия и управления, предполагающие соответствие финансовых компетенций государственных и муниципальных управленческих структур их ответственности за предоставление бюджетных услуг, инструментарий межбюджетных отношений, бюджетного процесса и контроля.

Одновременно подчеркнём, что разграничение полномочий, финансовой компетенции и ответственности (что составляет суть бюджетной децентрализации) представляет собой не статичный, а динамичный во времени процесс. Следовательно, бюджетная децентрализация это динамичная система и развивающийся процесс, подчиняющийся определенной логике, и имеющий множество практических решений. Динамизм бюджетной децентрализации и формирование определенного баланса интересов органов публичной власти определяют бюджетную децентрализацию как баланси-

рующую систему, которая должна иметь механизмы реагирования на изменения внешних и внутренних факторов. В таком контексте бюджетная децентрализация представляет собой систему оптимизации интересов и деятельности органов публичной власти в общественном секторе посредством регулятивных механизмов, призванных повысить эффективность бюджетной политики, проводимой на региональном и муниципальном уровнях.

Третья группа теоретических обобщений объясняет выделение направлений бюджетной децентрализации. Исходя из понимания местного сообщества как базовой единицы локального общественного сектора экономики, обоснования муниципальных органов власти как самостоятельного уровня управления, концентрированным выражением конструкции бюджетной децентрализации является развитие финансово независимого института местного самоуправления и выделение местных (муниципальных) бюджетов в самостоятельный уровень бюджетной системы. Поэтому в качестве направлений бюджетной децентрализации раскрываются особенности формирования местных бюджетов, система отношений государственных и муниципальных органов власти в бюджетной сфере, их взаимодействие по производству и финансовому обеспечению государственных (муниципальных) услуг, вовлечение органов местного самоуправления в межбюджетные отношения, развитие методов управления бюджетными ресурсами и специфика бюджетного процесса на муниципальном уровне.

Характеризуя бюджетную децентрализацию, обратим внимание на необходимость углубления методологии исследования бюджетной децентрализации, формирующей конструктивные подходы к преодолению возникающих противоречий бюджетной децентрализации в отечественных условиях.

Методология исследования бюджетной децентрализации базируется на анализе противоречий, многоаспектных эффектов и проблем собственно рассматриваемого явления. Подходы, принципы и методы, которые при этом могут применяться, формируют исследовательскую программу бюджетной

децентрализации.

Очень важен при этом методологический инструментарий, который позволяет проанализировать бюджетную децентрализацию с различных позиций в целях выявления её потенциала и границ.

Так, базовым принципом экономической теории государственных финансов является выделение трех основных функциональных сфер: распределение, перераспределение и стабилизация. При этом распределительная (аллокационная) функция с учетом временных и пространственных факторов обосновывает целесообразность бюджетной децентрализации, т.к. общественные блага предоставляются с минимальными затратами и их предложение соответствует предпочтениям потребителей.

В то же время, макроэкономический подход позволяет выделить «дилемму треугольника» в бюджетной децентрализации как противоречивость сочетания достижения целей экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности, которые в практической плоскости накладываются на вертикальный и горизонтальный дисбаланс бюджетной системы (табл. 1).

Таблица 1 - «Дилемма треугольника» в бюджетной децентрализации¹

Цели	Методы	Последствия
<ul style="list-style-type: none">• Обеспечение макроэкономической стабильности• Повышение социальной справедливости	снижение горизонтального дисбаланса за счет усиления централизации налоговой базы и роста нецелевых дотаций	<ul style="list-style-type: none">• Снижение налоговой автономии территорий• Падение эффективности в перераспределении ресурсов и предоставлении общественных услуг
<ul style="list-style-type: none">• Обеспечение макроэкономической стабильности• Повышение экономической эффективности	сокращение вертикального дисбаланса бюджетной системы за счет усиления налоговой автономии территорий	<ul style="list-style-type: none">• Усиление горизонтального неравенства территорий• Усиление социальной несправедливости
<ul style="list-style-type: none">• Усиление социальной справедливости• Повышение экономической эффективности	усиление налоговой автономии территорий при одновременном росте нецелевых дотаций	<ul style="list-style-type: none">• Снижение макроэкономической стабильности

¹ Развитие бюджетного федерализма: международный опыт и российская практика. / Общ. ред. М. де Сильвы, Г. Курляндской; Науч. ред. центр фискальной политики. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2006. С. 6-8.

Наличие таких противоречий не исключает бюджетную децентрализацию, но формирует систему ограничений, определяет значимость политической составляющей в данном процессе и обуславливает важность разработки сбалансированной системы межбюджетных отношений (организационно-правовой базы, системы распределения доходов, расходов и финансовой помощи, привлечения заёмных средств на субнациональном уровне), и наличия эффективного финансового контроля на всех уровнях управления.

В методологический инструментарий бюджетной децентрализации необходимо, на наш взгляд, включать и принцип верификации, т.к. ряд допущений и гипотез по вопросам бюджетной децентрализации не подтверждается эмпирическими исследованиями. Например, согласно «гипотезе Левиафана», динамика общего размера государственного сектора должна находиться в обратной зависимости от степени бюджетной децентрализации: децентрализация усиливает конкуренцию между муниципалитетами, что в конечном итоге должно привести к сокращению государственного сектора. Данная идея так и осталась гипотезой. Более того, в странах с развитым институтом местного самоуправления динамика государственных расходов показывает их неуклонный рост (табл. 2), что проявляется в повышении роли государственного предпринимательства и усилении социальной функции государственных финансов.

Таблица 2 - Доля государственных расходов в ВВП ряда стран мира¹

Страны	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2005	2015 (прогноз)
Великобритания	32,6	39,3	43,0	39,9	39,7	40,2	42,6	43,4
Германия	32,0	37,6	47,9	45,1	47,4	48,3	48,2	42,8
США	27,8	32,2	31,4	32,8	33,1	34,9	29,3	36,5
Франция	34,6	38,9	46,1	49,8	53,2	52,5	53,8	45,5
Швеция	31,1	43,8	60,1	59,1	60,8	57,2	52,8	н/д

Принцип верификации предполагает учет национальных особенностей

¹ Государственные и муниципальные финансы: Учебник. / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. С. 340; Воронин Ю.М., Степашин С.В. Бюджетная система Российской Федерации: вопросы теории и практики. – М.: Издательство «Форгрейфер», 2008. С. 10.

процессов децентрализации. Решающими факторами здесь являются исходные макроэкономические параметры, причины «запуска» процессов децентрализации, выбор модели бюджетной децентрализации, институциональные условия, в которых она реализуется, уровень демократизации общества.

Определенность методологического инструментария необходима и по вопросам развития бюджетной децентрализации, которые раскрываются в диссертации на основе междисциплинарного подхода с выделением политического и институционального факторов, формирующих две стратегические альтернативы: «спонтанного порядка» и управляемого развития.

Механизмы бюджетной децентрализации по «спонтанному порядку» разрабатываются как необходимая реакция на развитие институтов территориального управления и местного самоуправления. Такая стратегия приводит к неравномерности и асимметричности институциональных условий развития территорий, к снижению стимулов территориального саморазвития, упущенным возможностям в формировании наиболее рациональной структуры предоставления общественных благ. Это есть реализация парадигмы функционирования, стратегия пассивного ожидания иных обстоятельств и формируемых естественным путем институтов, регулирование процессов бюджетной децентрализации «по мере необходимости».

Стратегия «управляемого» развития бюджетной децентрализации предполагает сознательное формирование институциональных условий и эффективных механизмов бюджетной децентрализации по двум сценариям. В первом варианте разрабатываются формальные процедуры и минимально допустимые для данной национальной системы государственного устройства границы фискальной автономии субнациональных публично-правовых образований для сохранения достигнутого уровня развития общественного сектора. Второй подход ориентирован на формирование активных целеобразующих субъектов управления как инициаторов территориального развития и условий для комплексной реализации преимуществ бюджетной децентрализации. При этом принципиально важно формирование предпосылок и за-

крепление институциональных гарантий для инициативного и ответственного управления развитием территорий, что реализуется через бюджетные реформы, реформы межбюджетных отношений, направленные на повышение эффективности и качества управления общественными финансами.

Реализация стратегии управляемой бюджетной децентрализации предполагает существование следующих базовых позиций: наличие нескольких уровней системы органов власти с четким разграничением полномочий; субнациональные власти должны быть наделены достаточными полномочиями в пределах своих территорий, в т. ч. и в нормативном регулировании; центральное правительство призвано обеспечивать свободное перемещение товаров, услуг и факторов производства между территориями; наличие жестких бюджетных ограничений для всех уровней власти; наличие институциональных гарантий того, что разграничение полномочий между уровнями власти носит устойчивый и долгосрочный характер.

Бюджетная децентрализация актуализирует и реализацию принципа кооперации и координации между уровнями власти, который определяется прозрачными, формализованными и ясными процедурами взаимодействия, обеспечивающего не только механизм ответственности соответствующих органов публичной власти, но и мотивирующего их на повышение эффективности управления общественным сектором.

Междисциплинарный подход (комбинация экономических, финансовых и управленческих аспектов) позволяет и более взвешенно подходить к проблеме соотнесения преимуществ и возможных последствий бюджетной децентрализации. Так, анализ возможных проявлений рисков бюджетной децентрализации предопределяет необходимость обобщения инструментария управления ими. Последний включает: методы межбюджетного регулирования и взаимодействия; активное вмешательство вышестоящих властей в управление территориальным развитием; софинансирование расходов; различные формы межтерриториального сотрудничества; установление критериев однородности налоговой политики и жестких требований к диапазону

изменений налоговой базы и налоговых ставок; разработку четкого механизма обоснования стоимости и качества общественных благ, финансируемых из соответствующего бюджета; соответствие бюджетных функций по структурам общественного сектора административным инструментам; развитие финансовой координации по вертикали и горизонтали управления общественным сектором и т.д.

Противоречивость бюджетной децентрализации формируют возможности проявлений потенциала бюджетной децентрализации, но не обеспечивают автоматического решения экономических и финансовых проблем управления бюджетными ресурсами. В этой связи дополнительным методологическим инструментарием исследования бюджетной децентрализации выступает, на наш взгляд, выделение регуляций как нормативных моделей и правил, вводимых центральной властью, в целях реализации выбранной стратегии бюджетной децентрализации и, как минимум, недопущения снижения достигнутого уровня управления общественными финансами.

Регулятивные механизмы бюджетной децентрализации определяются нами как совокупность форм и методов воздействия на организацию бюджетных отношений субнационального уровня, устанавливаемых для решения задач регулирования соответствующего процесса. Их разработка должна осуществляться комплексно, сочетая принципы обоснованности, комплементарности (совместимости и взаимосвязанности) в качестве общих базовых оснований, и принципа спецификации как дополнительного компенсационного инструментария с четко детерминированными условиями восстановления нарушенных бюджетных взаимосвязей для сохранения стабильности системы управления общественными финансами. Регулятивные механизмы, кроме установления норм управления территориальными финансами и требований к его качеству в условиях бюджетной децентрализации, призваны содержать стимулирующие элементы, вырабатывающие ответственную самостоятельность в проведении бюджетной политики на субнациональном уровне. Они ориентированы на то, чтобы не допустить неэффектив-

ной траектории процесса бюджетной децентрализации.

Выделение содержательных характеристик и моделей бюджетной децентрализации, особенностей их практической реализации в различных условиях субъектов федерации, включая преодоление последствий мирового финансового кризиса в России – это принципиальный подход автора. Он основан на объективной целесообразности формирования административных территориальных единиц, имеющих полномочия по производству (предоставлению) локальных общественных благ и финансовые ресурсы для данной деятельности. Данный подход предполагает наличие альтернатив в выборе моделей бюджетной децентрализации, которые структурируются по целому ряду составляющих¹.

Модель бюджетной децентрализации зависит от типа государственного устройства. Поэтому наличие местного самоуправления, органы которого имеют определенную самостоятельность в проведении инициативной бюджетной политики, является базовым фактором при комплексном анализе моделей бюджетной децентрализации, критерием её соответствия современным тенденциям развития общественного сектора и системы управления общественными финансами. Обобщение различных национальных моделей бюджетной децентрализации позволяет обосновать типологию моделей бюджетной децентрализации по характеру взаимодействия центральных, региональных и местных органов публичной власти в бюджетной сфере и выделить формальную, административную и комбинированную модели бюджетной децентрализации².

Модели бюджетной децентрализации отличаются: различным характером реализации элементов; масштабом процессов, формирующих архитектуру бюджетной децентрализации; имеют свои преимущества и недостатки. Однако выбор той или иной модели определяется спецификой развития национальных бюджетных систем и природой взаимодействия государства и

¹ См.: Ларина С. Е. Бюджетная децентрализация: теория, методология и опыт реализации в Российской Федерации. – М.: Наука, 2009.

² См.: Там же.

местного самоуправления.

Вопрос оптимальности выбора заключается не в преимуществах самой модели как таковой, а в достижении динамического равновесия между централизацией и децентрализацией распределения полномочий (ответственности) и управления финансовыми ресурсами.

Муниципальные органы власти как публичные институты местного самоуправления, как управленческие структуры, могут эффективно функционировать, реализуя свой потенциал, при наличии определенных институциональных условий.

При прочих равных условиях, важнейшими институциональными предпосылками эффективной бюджетной децентрализации являются, во-первых, развитие общественного контроля и, во-вторых, эффективной системы взаимодействия между уровнями власти. Их отсутствие или слабое выражение повышают вероятность неэффективности децентрализации, формируя предпосылки для витка централизации, который вызывает «ловушку централизации»: «централизация административной власти... может способствовать объединению на определенном этапе в определенном месте всех сил нации, однако она оказывает негативное воздействие на обновление этих сил»¹.

Кроме того, соотношение между системой бюджетных ограничений как элемента регуляций и бюджетной самостоятельностью территориальных органов власти определяет диапазон границ конкретной национальной модели бюджетной децентрализации. Следует учитывать также, что формальные бюджетные ограничения призваны обеспечить исходный уровень качества управления территориальными финансами для поддержания общей стабильности бюджетной системы. При этом дополнительные и жесткие бюджетные ограничения должны учитывать критерии эффективного управления региональными и муниципальными финансами.

¹ Токвиль А. де Демократия в Америке. – М.: Прогресс – Литера, 1994. С. 84.

Такой подход означает, что бюджетная децентрализация, не являясь объектом точного прогнозирования и планирования, акцентируется на стратегических целях управления бюджетными ресурсами, способах их достижения, на определении вектора развития бюджетных отношений в «поле координат», которое задает выбранная соответствующая модель и её формы.

Изучение бюджетной децентрализации говорит о её многообразном влиянии на развитие системы управления региональными и муниципальными финансами, которое обуславливает различное, в т.ч. позитивное изменение в отечественной экономике.

Развитие территориальных финансов в условиях децентрализованной ответственности предоставления общественных благ актуализирует рационализацию системы управления финансами. В пределах своей финансовой компетенции органы власти территориального уровня призваны функционировать, определяя наиболее эффективные способы применения ограниченных ресурсов для достижения целей социально-экономической политики, обеспечивая исполнение принятых решений в условиях развития системы подотчетности своей деятельности и её результатов.

Влияние бюджетной децентрализации на развитие системы управления территориальными финансами можно раскрыть на основе реализации совокупности методологических принципов финансового управления. Речь идёт в т.ч. и о внедрении результативного бюджетирования и повышении финансовой гибкости организаций, функционирующих в государственном (муниципальном) секторе.

Исходя из данных обстоятельств, конкретизируем методологические принципы управления территориальными финансами в условиях бюджетной децентрализации. В частности, выделим основные принципы: бюджетную автономию административно-территориальных образований, формирующую уровни бюджетной системы; цикличность процесса управления; преемственность и обоснованность приоритетов, их определенность в бюджетном процессе; системный подход в управлении бюджетными ресурсами; долго-

срочную устойчивость бюджета; бюджетную результативность, прозрачность и подотчетность; жесткие бюджетные ограничения; функционирование в рамках действующей нормативно-правовой базы; эффективный финансовый контроль и мониторинг деятельности.

Бюджетная результативность на основе новых концептуальных подходов к качеству управления общественными финансами в условиях бюджетной децентрализации предусматривает:

- установление системы целей, задач и ожидаемых результатов деятельности органов власти, обеспечивающих реализацию приоритетов, достижение задач социально-экономической политики государства и территориального развития;

- обеспечение самостоятельности, мотивации и ответственности органов власти в процессе достижения планируемых результатов в рамках принятых финансовых ограничений;

- использование конкурентных оснований при распределении бюджетных средств в соответствии с объемом и качеством предоставляемых общественных благ (бюджетных услуг).

Принципы управления территориальными финансами получают дальнейшее развитие в условиях реализации концепции финансового менеджмента органов исполнительной власти. При этом субъектами управления общественными финансами становятся не только управленческие властные структуры, но и бюджетные учреждения, непосредственно оказывающие бюджетные услуги населению.

Основные элементы современной системы финансового менеджмента в общественном секторе и результативного бюджетирования как новаций управленческого процесса носят рисковый характер, но оказывают существенное влияние на теорию и практику управления финансами. С учетом достигнутого уровня бюджетной децентрализации и качества управления общественными финансами на территориальном уровне заметна целесооб-

разность реализации определенной логической последовательности в модернизации системы управления:

- первая (базовая) платформа, определяемая как уровень управления на основе соблюдения основных требований бюджетной прозрачности, устойчивости и подотчетности, которые определяются в качестве неотъемлемого, исходного признака самого наличия системы управления общественными финансами;

- вторая (улучшенная) платформа характеризуется обеспечением реальной автономии административно-территориальных образований и их органов публичной власти, консолидацией бюджета и бюджетного процесса;

- третья (продвинутая) платформа предполагает внедрение управленческой модели среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, в том числе финансового менеджмента на уровне ведомств, организаций и бюджетных программ по всей вертикали бюджетной системы.

Каждый уровень (платформа) задает определенные предпосылки для внедрения новых методов управления общественными финансами. При этом опыт их модернизации показывает, что переход на следующую платформу (уровень) эффективнее, если реализованы основные взаимодополняющие элементы предыдущей платформы. Это выражается также в необходимости постоянного обновления системы требований к качеству управления общественными финансами на региональном и муниципальном уровнях.

Результаты анализа системных противоречий бюджетной децентрализации в России доказывают наличие существенной проблемы несоответствия формально обозначенных её приоритетов и реальной практики. Во всяком случае, их следует рассматривать по ряду направлений: в межбюджетных отношениях, в формировании финансовых основ местного самоуправления, в управлении бюджетным процессом на территориальном уровне. Если анализ противоречий выстроить на соотношении общего и особенного, то его результаты показывают, что, несмотря на реформирование указанных сфер, в России остается существенной проблема несоответствия формально обо-

значенных приоритетов бюджетной децентрализации и реальной практики её реализации.

В качестве отдельных выводов обозначим следующие. С одной стороны, сформированы принципы разграничения доходов и расходов по уровням бюджетной системы, упорядочены межбюджетные трансферты. С другой - продолжает возрастать уровень централизации бюджетных доходов и децентрализации бюджетных расходов. Как следствие, увеличивается финансовая зависимость территориальных бюджетов от фискальных решений вышестоящего уровня бюджетной системы. При этом финансовая помощь в условиях крайне ограниченной бюджетно-налоговой автономии региональных и местных органов власти ориентирована в основном на выравнивание бюджетной обеспеченности территорий и реализацию приоритетов бюджетной политики федерального центра. Если в 2004 г. объем межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) из федерального бюджета бюджетам субъектов России составлял 343 млрд. руб., то к 2008 г. он достиг 762,5 млрд. руб.¹ Темпы прироста межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, более чем в два раза превосходящие темпы прироста доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации, что свидетельствует об ослаблении финансовой самостоятельности субъектов России.

Совершенствование трансфертного механизма в целях его упорядочения и формализации обострило проблему методического обеспечения и качества оказания финансовой помощи, возобновило практику мягких бюджетных ограничений в форме активного использования дотаций на сбалансированность.

В ходе муниципальной реформы появилась система местных бюджетов, достигнут определенный прогресс в методах их регулирования. Однако усложнение территориальной модели организации местного самоуправления, игнорирование социально-экономических и инфраструктурных воз-

¹ Проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации. // www.minregion.ru

возможностей муниципалитетов, слабость и неопределенность финансовой базы муниципального развития, – все это, наряду с общими проблемами межбюджетных отношений в России, привело к снижению бюджетной автономии муниципальных образований, повысило их финансовую инертность, расширило экстенсивное потребление располагаемых ресурсов. Трудности в реализации муниципальной реформы породили её регионализацию и формальный подход к оценке её результатов.

Предлагаемый в рамках реформы финансовый механизм изначально не мог обеспечить существенный уровень собственных доходов основной массе муниципалитетов: уже на концептуальном этапе реформы прогнозировалось, что финансовая помощь неизбежно будет играть значительную роль в финансировании основной массы муниципальных образований. Об этом свидетельствует и анализ изменения укрупненной структуры доходов местных бюджетов¹.

Местные налоги (земельный и налог на имущество физических лиц) не играют существенной роли в доходах местных бюджетов: их доля в налоговых доходах местных бюджетов с 2006 г. находится на уровне 10-12%². В связи с дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется крайне неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется около 64% налоговых доходов, а муниципальных районов – около 30 % и около 6% в бюджетах поселений³.

Особенностью межбюджетного регулирования муниципального развития является усиление роли субсидий и субвенций при общем росте объемов межбюджетных трансфертов, что является дополнительным подтверждением тезиса о снижении финансовой самостоятельности муниципальных обра-

¹ Аналитический доклад «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовую состояние муниципальных образований Российской Федерации». // www.urbanecconomics.ru

² Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 г. (период мониторинга – 2007 г.). // www.minfin.ru; Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006-2008 годы. // www.minfin.ru

³ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006-2008 годы. // www.minfin.ru

зований в распоряжении средствами и расширении их административных функций по государственным полномочиям.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетную практику актуализирует вопросы и децентрализации бюджета (в горизонтальном аспекте исполнительных структур), и бюджетной децентрализации по вертикали бюджетной системы. В то же время отсутствие заинтересованности территориальных органов власти в использовании новых технологий бюджетного процесса становится дестабилизирующим фактором в повышении эффективности перераспределительных процессов, в результативном использовании бюджетных средств на базе обоснованных приоритетов территориального социально-экономического развития.

Эти и другие противоречия в отечественной модели бюджетной децентрализации сглаживаются использованием дополнительных административных ресурсов и механизмов, формированием системы дополнительных требований в управлении бюджетными ресурсами.

Среди направлений бюджетной децентрализации важное роль принадлежит, на взгляд автора, объективной необходимости и целесообразности разработки антикризисного бюджета субъекта федерации и муниципального образования, полезности его методологического инструментария.

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 (местных) бюджетов.

Необходимость разработки антикризисного бюджета исходит к относительной обособленности территориальных бюджетов в децентрализованных бюджетных системах, и возникает как в результате низкой эффективности (или неэффективности) управления региональными (муниципальными) финансами, так и с точки зрения цикличности экономического развития, вследствие усиления факторов, действующих в кризисный период. Автор-

ский подход к разработке антикризисного бюджета состоит в том, что это модель бюджета, определяющая такую структуру расходов, которая обеспечивает исполнение социальных обязательств публично-правового образования, поддерживает экономический рост и создает предпосылки для выхода из кризиса.

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 (муниципального образования) и исходит из необходимости согласования бюджетных доходов и расходов в изменяющихся условиях при обязательном соблюдении норм бюджетного права.

Особое содержание антикризисный бюджет имеет при введении временной финансовой администрации. При всей значимости института временной финансовой администрации, его позиционирование в отечественной бюджетной практике сводится исключительно к урегулированию просроченной задолженности, размеры которой превысили установленные нормы. Между тем, оздоровление бюджета окажется иллюзорным, если мероприятия будут 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 ее 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 региональ-

ных (муниципальных) бюджетов являются лишь инструментом бюджетной политики и системы антикризисных мер.

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

В рамках модели антикризисного бюджета предлагается система мер по управлению рисками непредвиденных потерь, повышению эффективности использования государственного (муниципального) имущества, повышению ответственности в политике управления расходами антикризисного бюджета. Согласно предлагаемой модели, помимо реализации подходов к повышению эффективности бюджетными расходами на основе результативного бюджетирования, управление расходами должно включать методы корректировки, среди которых выделены: строгая приоритезация расходов как на уровне общего объема (видов) расходов, так и на уровне главных администраторов бюджетных средств; обоснованная оптимизация инвестиционных расходов на основе оценки их эффективности и приоритетов развития территории при обеспечении долгосрочной сбалансированности бюджетной политики; контроль за кредиторской задолженностью; управление ликвидностью через создание финансовых резервов; принятие инициативных дополнительных и жестких бюджетных ограничений.

Считаем в связи с проведенным исследованием обоснованными рекомендации по повышению эффективности бюджетных расходов на территориальном уровне, методику инвестиционной финансовой помощи муниципальным образованиям, модель и алгоритм мониторинга качества управления муниципальными финансами.

Повышение эффективности бюджетных расходов на территориальном

уровне предлагается осуществлять на основе модернизации сложившейся практики управления территориальными финансами, сосредоточив основные усилия на следующих направлениях:

- оптимизация расходов на предоставление бюджетных услуг, включая определенность государственных (муниципальных) услуг и бюджетных расходов на их предоставление, создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах и увязки бюджетных ассигнований с оценкой потребности в этих услугах при заданных параметрах их качества, реализацию механизма ответственности органов власти по вопросам оказания бюджетных услуг;
- повышение качества финансового менеджмента органов исполнительной власти в управлении бюджетными расходами, включая управление бюджетными целевыми программами на основе взаимосвязи целей и задач отдельных ведомств со стратегическими приоритетами, стандартизации качества предоставляемых бюджетных услуг, а также достижения количественно определенных показателей реализации программ и результатов предоставления конкретной бюджетной услуги;
- формирование действенной системы финансового контроля на территориальном уровне, включая новые требования к контролю за достижением планируемых результатов.

Модель инвестиционной финансовой поддержки муниципальных образований через софинансирование ориентирована на оптимизацию бюджетных инвестиций через сочетание стимулирующих и выравнивающих эффектов в системе межбюджетных трансфертов. Методически выделение инвестиционных межбюджетных субсидий целесообразно сопровождать регламентирующими процедурами в планировании капитальных расходов на основе программно-целевого метода, конкурсном отборе проектов, учитывающем как уровень бюджетной обеспеченности отдельного муниципалитета, так и развитие конкурентных начал в предоставлении финансовой помощи, а также включает обязательный мониторинг реализации инвестицион-

ных проектов (программ). Развернутая методика инвестиционной финансовой помощи ориентирует муниципалитеты не только на развитие общественной социальной и инженерной инфраструктуры территорий, но и на стимулирование к активной инициативной позиции посредством составления собственных проектов развития, внедрения среднесрочного и программно-целевого бюджетного планирования, формирует систему ответственности за выбор потенциального объекта (программы) софинансирования.

Представляется, что при комплексном подходе к мониторингу качества управления муниципальными ресурсами целесообразно формировать две взаимосвязанные подсистемы: оперативную оценку финансового состояния муниципалитетов и качества управления муниципальными финансами, и оценку обобщающих характеристик деятельности местной администрации по управлению финансами, с учетом влияния этой деятельности на социально-экономическое состояние муниципального образования в целом. Вариативность использования мониторинга и оценки определяется возможностью создания на их основе системы превентивных мер, выявления тенденций в динамике качества управления бюджетными ресурсами, оперативного отслеживания изменений финансовых условий развития территорий с последующим их учетом при распределении финансовой помощи, подготовке программ социально-экономического развития и инвестиционных проектов, предоставления государственных гарантий по обязательствам муниципального образования и т.д.

Если попытаться обобщенно представить выводу по рассматриваемым аспектам, то их можно свести к следующему.

1. Бюджетная децентрализация проводится в целях оптимизации предложения общественных благ, проявляется в возрастании роли локальных территориальных управленческих структур и органов местного самоуправления, формировании децентрализованных бюджетных систем с выделением самостоятельного уровня муниципальных бюджетов, развитии форм и мето-

дов управления бюджетными ресурсами, взаимодействии государственных и муниципальных органов власти в единой бюджетной системе страны.

2. Концептуально бюджетная децентрализация базируется на основе стратегических ориентиров в её развитии и предполагает наличие полномочий по предоставлению локальных общественных благ, финансовых ресурсов для данной деятельности, альтернатив в выборе моделей бюджетной децентрализации. Типология моделей последней выстраивается по характеру взаимодействия центральных, региональных и муниципальных органов власти в бюджетной сфере. Значимость рассматриваемых моделей проявляется в достижении динамического равновесия между централизацией и децентрализацией распределения полномочий и ответственности в управлении финансовыми ресурсами в условиях специфики развития национальных бюджетных систем и института местного самоуправления.

3. Развитие системы управления общественными финансами в условиях бюджетной децентрализации предопределяется оптимизацией разграничения функций органов власти в общественном секторе, качеством, эффективностью и результативностью предоставляемых государственных (муниципальных) благ, формированием действенных механизмов межбюджетного взаимодействия и контроля. При этом максимизация результата деятельности органов власти, исходя из перспективных целей и текущих задач территориального развития, определяется пределами возможного уровня использования финансовых ресурсов, который обусловлен финансовой компетенцией соответствующих органов власти, устанавливаемой в процессе бюджетной децентрализации.

4. В России остаются существенными проблемы развития бюджетной децентрализации. Так, разграничение расходных полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы в результате реформирования межбюджетных отношений закрепило на новых принципах правовое поле бюджетной децентрализации. Оно же привело к углублению вертикального фискального разрыва в бюджетной системе. Совершенствование трансферт-

ного механизма в целях его упорядочения и формализации обострило проблему методического обеспечения и качества оказания финансовой помощи, возобновило практику мягких бюджетных ограничений. В ходе муниципальной реформы произошла трансформация финансовых основ местного самоуправления в сторону снижения бюджетной автономии по доходам и расходам, а трудности в реализации муниципальной реформы породили её регионализацию и формальный подход к оценке полученных результатов.

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

6. Развитие взаимодействия между государственными и муниципальными органами власти России, региональными и местными бюджетами осуществляется в целях координации программ предоставления государственных (муниципальных) услуг и направлено на повышение качества управления финансами на территориальном уровне.

III. ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ РЕГИОНА

Э. А. Исаев, кандидат экономических наук,
Министр финансов Чеченской Республики

Финансовый потенциал региона: консолидация, саморазвитие, регулирование

«Финансовый потенциал» раскрывается как экономическая категория. Дается характеристика консолидации, саморазвития и государственного регулирования финансового потенциала крупного региона. Раскрывается инновационность его саморазвития и развития с учётом взаимосвязей с другими регионами. Обосновывается роль финансовых инструментов и их интеграционных возможностей.

Ключевые слова: финансовый потенциал, финансовый потенциал региона, консолидация возможностей региона, саморазвитие региона, регулирование финансового потенциала региона.

Рыночная трансформация России, пройдя фазу финансово-экономического кризиса 2008-2010 гг., вступит в период более органичного проявления закономерностей рыночной экономики, связанных с формированием общероссийского рыночного пространства, мобилизацией и активизацией функций накопления и использования ресурсов инновационного роста, конкурентных стимулов, социальной направленности деятельности государства.

Можно прогнозировать, что будут активно проявляться факторы и тенденции стабильного и ускоренного роста экономического и финансового потенциала страны, её крупных экономических регионов, отдельных субъектов федерации.

Углубление рыночных процессов будет объективно способствовать преодолению крупных диспропорций в экономике страны, в территориальном развитии, во взаимодействии звеньев финансовой системы, межбюджетных отношениях. Общероссийские рыночные процессы объединяют региональные экономические процессы и связи, способствуют интеграции субъектов федерации, определяют необходимость развития интеграционных механизмов в воспроизводственном процессе, финансовых взаимосвязях, движение товарных ресурсов, фондовом рынке, социально-политической

сфере, демографических процессах, миграционной политике.

В 2000-2010 гг. региональная финансовая политика в России существенно активизировалась, что подтверждается такими серьезными факторами, как увеличение объема финансовой поддержки развития территорий, все более широким применением программно-целевого метода, более четким структурированием политических, экономических, бюджетно-налоговых отношений федерального центра с субъектами федерации; в некоторых из них произошли объединительные процессы, отразившие тенденцию к формированию более крупных территориальных финансово-экономических систем. Все эти факторы указывают на актуальность научного анализа новых посткризисных процессов в развитии российского федеративного рыночного пространства, в том числе и в сфере финансовых отношений.

Базовой категорией исследования послекризисного развития региональных финансов, интегрирующей и консолидирующей финансовые отношения и финансовые ресурсы в регионе, является категория «финансового потенциала».

«Финансовый потенциал» как экономическая категория. Проблема финансового потенциала государства и территорий, его использования имела и имеет большое значение как в условиях преодоления финансового кризиса, так и в условиях экономического роста, а также в перспективной финансово-экономической политике.

Между тем, в научно-теоретическом аспекте, категория «финансового потенциала» исследована недостаточно. Нет системного видения этой проблемы как в отношении финансового потенциала государства, так и в отношениях финансовых потенциалов субъектов Российской Федерации, особенно представленного финансовым потенциалом крупного региона, в федеральном округе или крупном экономическом районе. Еще более остро стоит вопрос о взаимодействии общего потенциала государства и финансовых потенциалов субъектов федерации и крупных регионов, например Северного Кавказа, Южного Федерального округа.

«Финансовый потенциал» как экономическая и финансовая категория отражает сложные, многоаспектные, агрегированные и консолидированные финансовые процессы, связи и отношения. В силу этой многогранности и сложности категория финансового потенциала недостаточно исследована, рассматривается в основном в ракурсе анализа других финансовых проблем и категорий.

Само понятие «финансовый потенциал» объединяет общую трактовку понятия «потенциал»¹ и понятия «финансовый». Другая сложность в систематическом научном исследовании - выявлении особенностей *регионального содержания* финансового потенциала в структуре многоуровневых отношений, связей, пропорций и регулирующих механизмов национальной экономики, финансовой, бюджетной систем и направлений государственной финансово-бюджетной политики, системных взаимосвязей бюджетного федерализма.

В методологическом аспекте термин «потенциал» в научной литературе трактуется с разных точек зрения, а именно: посредством таких понятий или тождеств как «сила», «мощь», «мощность», «максимальная возможность», «предельность», «ресурсы».

В условиях плановой централизованной экономики основное внимание уделялось не финансовому, а *экономическому потенциалу*, который трактовался в производственно-отраслевом отношении и с учетом национального богатства.

Экономический потенциал имеет сложную структуру: потенциал достижений научно-технической революции; социальный потенциал; потенциал роста объемов материальных и духовных благ; скорость и масштабы обновления экономики; увеличение свободного времени и другие параметры, относящиеся к «человеческому капиталу» и условиям развития творческого

¹ «Потенциал (от лат. potentia – сила), источники, возможности, средства, запасы, которые могут быть использованы для решения какой-либо задачи, достижения определенной цели; возможности отдельного лица, общества, государства в определенной области (например, экономический потенциал)». // Советский энциклопедический словарь. Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1985. С. 1043.

характера деятельности членов общества. Таким образом, трактовка экономического потенциала и соответственно финансового потенциала органически включает *момент развития*, преобразования социально-экономической системы.

Методологической основой исследования категории «финансового потенциала» являются, *во-первых*, раскрытие его содержания как особой, самостоятельной формы экономического потенциала государства, региона, субъекта Российской Федерации; *во-вторых*, рассмотрения его как категории, выражающей единство финансовых отношений и финансовых ресурсов в их возобновлении и развитии; *в-третьих*, выражение финансового потенциала через и посредством финансовой системы, её звеньев и финансовых потоков.

Другой методологический подход к определению категории потенциала состоит в его ресурсной трактовке. Такой подход просматривается, например, в работе В. Ю. Катасонова, посвященной проблеме инвестиционного капитала.

«Инвестиционный потенциал» – это способность субъекта хозяйственной деятельности покрывать свои потребности в инвестиционных ресурсах без использования заемного капитала и других источников привлеченных средств (прямые и портфельные иностранные инвестиции, налоговые льготы и бюджетные субсидии, гранты и т.п.)»¹. В. Ю. Катасонов, обозначая ресурсный подход, рассматривает его в широком понимании всех экономических, производственных, людских ресурсов. Теоретически это верно, но ставит, по-существу, необъятную задачу по его интегрированному пониманию и количественному выражению, поскольку трудно соизмерить и привести к единому знаменателю оценки, например, финансовых и кадровых ресурсов.

В научно-теоретическом отношении финансовый потенциал региона может рассматриваться в разных аспектах, которые отражают его реальные характеристики (рис. 1). Различные определения (трактовки, подходы) фи-

¹ Катасонов В.Ю. Инвестиционный потенциал экономики: механизмы формирования и использования. – М.: Анкил, 2005. С. 9.

нансового потенциала региона, в принципе, не противоречат, а дополняют друг друга. При этом при всех подходах необходимо иметь в виду ресурсный фактор, который в свою очередь зависит от собственных финансовых и экономических возможностей саморазвития, а также от общего финансового потенциала региона с учетом связей с финансовой системой страны в целом, с федеральным бюджетом, общероссийским финансовым, в т. ч. фондовым, рынком. Существенным аспектом является рассмотрение финансового *потенциала финансовой системы*. Это направление исследования показывает институциональное содержание финансового потенциала, определяет его зависимость от финансовой инфраструктуры региона, характеризует механизм функционирования и регулирования финансового потенциала страны.

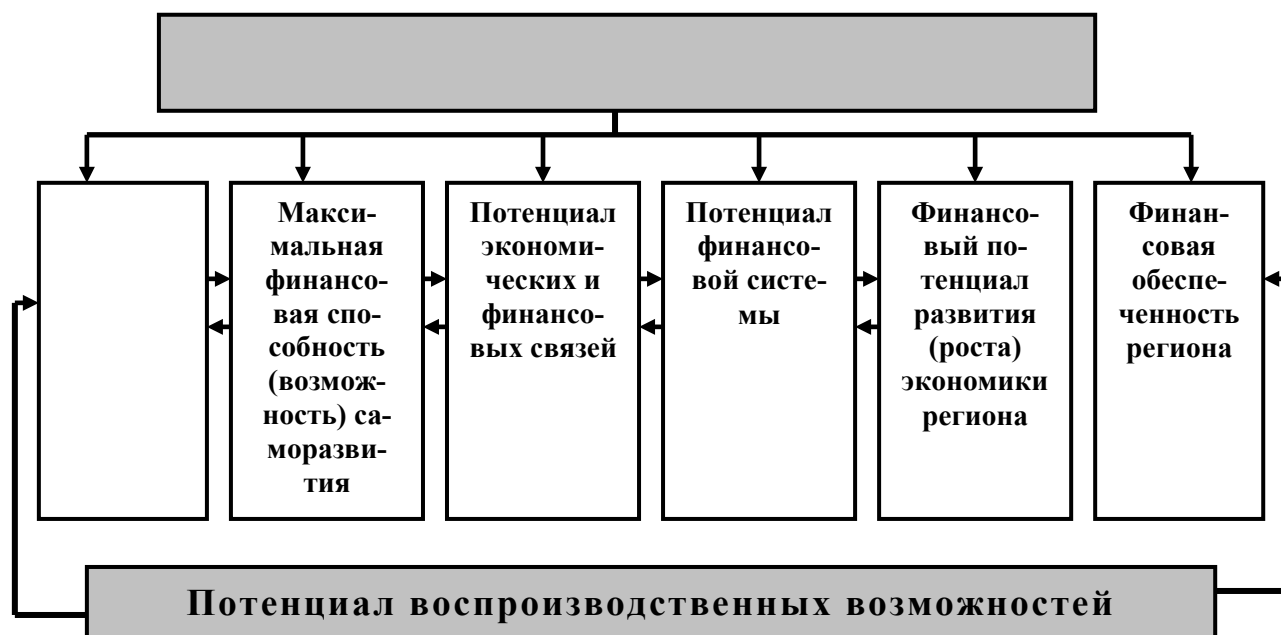


Рис. 1. Научно-теоретическая трактовка финансового потенциала региона

Финансовый потенциал государства, как и финансовый потенциал региона, основывается на экономическом потенциале. «Экономический потенциал региона», как и «финансовый потенциал», - многогранное понятие, отражающее реальную действительность. В отличие от финансового потенциала, который экономический потенциал «вбирает» в свою структуру и содержание, экономический потенциал более очевидно и причинно-след-

ственно характеризует *производственное и воспроизводственное* положение региона, потенциал его производственных возможностей и их реализацию на деле. Воспроизводственные возможности потенциалов страны и регионов – главная проблема и свойство финансовых потенциалов. В основе воспроизводственных возможностей финансовых потенциалов - воспроизводство валового национального продукта (ВНП) и валового регионального продукта (ВРП).

Саморазвитие региона. Содержание экономического потенциала страны и региона конкретно раскрывается через производственные мощности отраслей экономики с учетом численности и *качества* трудовых ресурсов, достижений науки и техники, ресурсной базы полезных ископаемых. По-нашему мнению, такой методологический подход к экономическому потенциалу, имевший место в советский плановый период, необходимо использовать и в современных условиях, учитывать и применять в раскрытии содержания финансового потенциала. Особенно – для исследования факторов его развития и эффективности использования экономического потенциала, причем прежде всего для решения задач экономического роста страны, крупного региона и субъектов Российской Федерации.

Максимальная финансовая способность саморазвития – новая экономическая и финансовая категория, которую автор предлагает формально представить следующим образом:

$$\Phi_{мс} = \Phi\Pi (1 + \Delta a + \Delta b + \Delta v + \dots),$$

где $\Phi_{мс}$ – максимальная финансовая способность саморазвития;

$\Phi\Pi$ – финансовый потенциал региона;

$\Delta a, \Delta b, \Delta v$ – факторы саморазвития.

Максимальная финансовая способность саморазвития может исследоваться в двух вариантах: с учетом внешних ресурсов (финансовых, кредитных и других трансфертов) и без учета внешних финансовых потоков в регион. Факторы саморазвития оцениваются и систематизируются на основе содержательного раскрытия понятия «саморазвитие». Факторы и условия

саморазвития являются главным в формировании устойчивого и мощного финансового потенциала региона.

Понятие «саморазвитие» означает:

- во-первых, наличие объективных процессов саморазвития;
- во-вторых, наличие регулирующего и активизирующего субъекта саморазвития, т. е. органа власти или управляющей системы, представляющей нескольких участников управления финансовыми ресурсами в регионе, субъектах федерации;
- в-третьих, программно-системный механизм саморазвития;
- в-четвертых, существование финансовых, кадровых и инвестиционных ресурсов саморазвития;
- в-пятых, целевую ориентацию и взаимосвязанную совокупность задач саморазвития региона.

Содержательный комплекс свойств и характеристик саморазвития можно выявить в сравнении с другими понятиями, имевшимися или имеющимися в теоретическом банке идей саморазвития (рис. 2).



Рис. 2. Характеристика саморазвития региона

В понятии «саморазвитие» региона (финансового, экономического потенциала региона) комплексно выражены направления и формы саморазвития, его механизмы и условия.

В саморазвитии региона переплетаются и взаимодействуют силы внутреннего развития и внешнее управляющее воздействие со стороны, во-

первых, общероссийского рыночного пространства, во-вторых, общей финансово-кредитной и бюджетно-налоговой систем, в-третьих, со стороны федерального центра в лице его государственных и ведомственных органов власти и управления.

Саморазвитие и госрегулирование. Теоретической основой концепции развития, в т. ч. и саморазвития, региона являются базисные идеи взаимодействия саморегулирования и госрегулирования рыночной экономики.

На первом этапе рыночных реформ в России в 1992-1998 гг. проводилась приоритетная политика саморегулирования рынка при отсутствии необходимой рыночной инфраструктуры в сочетании с массивной «шоковой» политикой приватизации госпредприятий, которая не привела к массовому появлению эффективного частного собственника и предпринимателя.

В дискуссиях о характере и типе рыночного регулирования и путях стабилизации и возобновления экономического роста в России проявились два основных альтернативных подхода: один уповал и уповает на стабилизирующие и оздоравливающие силы самого рынка и отводит государству обязанность лишь устанавливать «правила игры»; другой подход настаивает на активном участии государства в процессе стабилизации и формирования условий, факторов и источников экономического роста.

В первом случае российскую экономику и всё общество как бы приглашают пройти весь путь, который прошел Запад со времен А. Смита. Во втором случае проявляется стремление идти в ногу со временем, избежать столкновения нашей страны в аутсайдеры цивилизационного развития. Учитывая, что Россия как никакая другая страна обладает всеми стратегически природными и производственными ресурсами экономического роста, в том числе и все еще сохраняющимся высококвалифицированным кадровым, научно-техническим потенциалом, выбор стратегии неизбежного отставания представляется неприемлемым и несовместимым с жизненными интересами народа и государства.

В России государство стало, образно говоря, демиургом, творцом ры-

ночной экономики. Следует отметить, что были использованы не *индикативные*, а в основном *директивные методы* её формирования, составляющие суть «шоковой терапии». Государство оказалось способным в короткие сроки сформировать рыночную инфраструктуру, создать правовой механизм новых имущественных отношений (договорных связей, движения акционерного капитала и рынка ценных бумаг, отношений найма рабочей силы). Исключительно важен создаваемый именно государством механизм экономического и бюджетно-налогового федерализма.

Государство способно также интенсивно сформировать и механизм регулирования инновационного развития рыночной экономики, а не стоять в стороне, занимая созерцательную позицию и уповая на стихийные силы рыночной саморегуляции. Все сказанное относится и к процессам развития и реформирования потенциалов роста российских регионов.

Необходимость использования возможностей и функций государства как регулятора рыночного процесса на общероссийском и региональном рыночном пространстве определяется целой группой факторов объективного порядка:

- необходимостью скорейшего преодоления последствий длительного кризиса российской экономики, и перехода к устойчивому инновационному росту;
- несовершенством рынка и рыночной конкуренции в России, незавершенностью процессов формирования единого рыночного пространства;
- потребностью секторного (по отраслям и регионам) протекционизма в отношении отечественного товаропроизводителя, находящегося в неравном положении в сравнении с мощной и налаженной «машиной» монополистической конкуренции на мировом рынке, частью которого стал и российский рынок;
- обязанностью государства обеспечить полную занятость своих граждан на территории всех регионов;
- объективной слабостью российского капитала в силу кратковре-

менности фазы его развития, нуждающегося в «опекунстве», финансовой и государственной поддержке;

- неспособностью частного российского капитала обеспечить в данных исторических условиях расширенное воспроизводство базовых отраслей экономики на основе новейших технологий;
- социальной ролью государства, обязанного снизить социальную напряженность, которая может замедлить или опрокинуть реформы, прервать процесс рыночных преобразований, создать угрозы безопасности и целостности Российской Федерации.

Проведение рыночных преобразований по устаревшей «модели» саморегулирования рынка и с применением подавляющих производство методов «шоковой терапии» привело к снижению уровня развития производительных сил и возможностей капитала. Подобная стратегия и тактика требуют коренного пересмотра на базе учета и внедрения выработанных западной экономикой в процессе длительной эволюции современных механизмов и структур рыночного регулирования, включая опыт индикативного планирования и управления общественного капитала, самостоятельная роль которого прогнозируется недостаточно определенно как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе.

Государство еще не выработало эффективной политики, которая соответствовала бы сложности и значимости новых задач, возникших в постприватизационный и в постстабилизационный периоды. Продолжающаяся распродажа отдельных наиболее ценных «кусков» из объектов федеральной собственности при сдерживании расходов на экономику указывают на неполное соответствие экономической политики коренным потребностям ускорения экономического роста.

Наибольшая опасность состоит в возможности воспроизводства кризисной ситуации российской экономики при некоторых внешних явлениях роста, которые достигнуты за счет сферы услуг, мелкого бизнеса, теневого сектора, экспорта энергоресурсов и сырья.

Можно говорить о начале роста при инновационном развитии крупной промышленности и увеличивающейся активности наукоемких производств, проблемах с кадровым потенциалом, инвестиционными ресурсами и все еще неинвестиционной направленности финансово-бюджетной сферы.

Основным препятствием политики роста за счет подъема крупной промышленности, передовых и научных технологий и вложений в «человеческий капитал» остаются опасения возобновления инфляционной волны, утраты позиций и рубежей финансовой стабилизации, достигнутых столь дорогой ценой. Другая важнейшая причина – недостаточная способность использовать в государственных интересах преимущества естественных монополий, огромные ресурсы топливно-энергетического комплекса, прежде всего нефтяной и газовой промышленности. Не создано надежных барьеров против перекачки финансового капитала за рубеж и его укрывательства от государства.

В то же время все настойчивее выдвигаются требования перехода к более активной политике экономического роста.

Новым в саморазвитии регионов становится фактор прогрессивного размещения производительных сил на соответствующей территории, *объединенных общим научным, производственным, технологическим комплексом страны*. По инициативе руководства государства созданы такие централизованно управляемые и территориально в производственном отношении размещенные, как объединенная авиастроительная корпорация, объединенная судостроительная корпорация, корпорация нанотехнологий. Например, в состав объединенной судостроительной корпорации (ОСК) на правах дочерних вошли Западный, Северный и Дальневосточный центры судостроения; суммарный портфель заказов которых уже в 2007 г. оценивался в 12 млрд. долл.

Комплекс идей и предложений альтернативной политики экономического роста представлен в посланиях Президента России, в ряде документов Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, в

программных разработках институтов Российской Академии Наук и материалах всероссийских конференций.

В обобщенной форме альтернативная инновационная политика экономического роста и рыночного регулирования в России включает следующую систему рекомендаций:

1) *определение приоритетов* долгосрочного экономического развития, льготное кредитование их реализации за счет использования государственных гарантий, формирование национальных лидеров экономического роста, устранение ограничений на слияние собственности и управления финансовых и производственных структур;

2) *стимулирование совокупного спроса*, в том числе за счет расширения государственных закупок и заказов (оборона, социальные нужды, строительство, образование, здравоохранение, потребности науки, госрезервы);

3) *активная и мощная государственная поддержка* развития передовых технологий, базовых отраслей, информационной инфраструктуры, жилищного строительства, крупного лизинга отечественной техники, аэрокосмического комплекса, экспорта вооружений;

4) введение эффективных *систем защиты внутреннего рынка* до и при вступлении в ВТО;

5) *умеренная девальвация рубля в соответствии с темпами инфляции* и в целях повышения конкурентоспособности отечественных товаров и сокращения потребительского импорта;

6) *внедрение новых технологий монетарного планирования и регулирования*, направленных на повышение уровня рублевой монетизации отечественной экономики, вытеснения наличной долларовой массы из каналов обращения, активов населения, предприятий и банков;

7) *преодоление дезинтеграции денежной и кредитно-банковской системы*, восстановление нормального платежно-денежного оборота и снижение стоимости денег для реального сектора экономики;

8) *реформирование законодательства о Центральном Банке России с*

целью придания ему функций главного инвестиционного банка страны;

9) *снижение уровня косвенных налогов*, обеспечение дифференцированного налогообложения различных секторов экономики и перераспределение тяжести налогообложения доходов граждан с малоимущих лиц на лиц с высокими и сверхвысокими доходами;

10) *реформа финансового рынка* в целях обеспечения направления финансовых потоков в реальный сектор экономики;

11) *введение мер экономического и административного контроля за уровнем цен* и государственного регулирования ценообразования в сырьевых и естественных монополиях;

12) восстановление государственной монополии в некоторых секторах внешнеэкономических связей и внешней торговли;

13) *усиление контрольной, регулирующей, стимулирующей функций финансов* в развитии финансовой системы государства и регионов.

Инновационность саморазвития и развития. Выход на территорию инновационного развития состоит в переходе к активной политике роста в сочетании с активными рыночными технологиями экономического регулирования и управления, в том числе в переходе к системному индикативному планированию всех сфер экономического оборота и реальной работе по производственной и финансовой реструктуризации и оздоровлению крупных предприятий независимо от их организационно правовых форм. Состояние убыточности и длительной неплатежеспособности предприятия должно рассматриваться как достаточная правовая основа для вмешательства государства в его управление на любой территории страны.

В настоящее время ощущается потребность в составлении единого комплексного индикативного плана развития страны и регионов, охватывающего всю производственную, непроизводственную и финансовую сферы, трехлетний и пятилетний горизонт развития. «Начинка» этого плана должна включать в себя совокупность технологий управления движением финансовых и кредитных потоков в корреспонденции с товарными потоками, обес-

печивающими балансирование рыночных пропорций. Речь идет о разработке и использовании в управлении взаимосвязанной системы индикаторов воспроизводственного процесса, в соответствии с которым должны приниматься решения системного управляющего характера.

Комплексное индикативное планирование, идущее на смену программам-прогнозам, не означает усиления вмешательства государства, а упорядочивает его регулирующие функции.

По инициативе Президента РФ с 2006 года во всех регионах начали действовать приоритетные национальные проекты «Образование», «Развитие АПК», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье», которые охватили все регионы и активизировали решение наиболее острых социальных проблем. Целый ряд программ стали совместными программами федерального правительства, региональных и местных властей, а нередко и отечественных предпринимателей. Национальные проекты стимулируют поиск самых эффективных путей, методов не только увеличения финансовых ресурсов, а прежде всего их использования в культуре, в инвестициях в человека, в повышении качества жизни.

Национальные проекты раскрыли новые механизмы во взаимодействии всех уровней власти, бюджетной системы в саморазвитии территорий, показали новые аспекты интеграции как по вертикали, так и по горизонтали.

Активизация усилий по саморазвитию во всех российских регионах и муниципальных образованиях позволяет интенсифицировать факторы роста финансового потенциала, создавать ресурсы для интегрированного, комплексного решения общих задач и целей российской экономики. Таким образом, *концепция саморазвития регионов не является обоснованием изоляционизма субъектов федерации, а обоснованием политики, противоположной выживанию за счет других территорий или дотаций из федерального центра.* Через саморазвитие идет усиление *самоспособности* субъектов федерации к относительной самостоятельности в эффективном воспроизвод-

стве территорий. В результате саморазвитие территорий усиливает их интеграцию в единую финансово-экономическую систему страны.

Интеграция финансовых инструментов. В развитии крупных регионов и входящих в них республик, краев, областей наиболее существенны *настройка и регулирование* финансовых параметров и механизмов. Речь идет о бюджетном потенциале и налогооблагаемой базе, бюджетных расходах и бюджетном дефиците, финансовой эффективности госсобственности, финансовых резервах, уровне инфляции, ставке процента. Необходимо также использование инструментов государственного регулирования финансового положения и финансовых потоков на уровне микроэкономики, а также контроль, учет и обеспечение *ответственности* управленческих звеньев и кадров в рамках законов, регулирующих деятельность корпораций, малого бизнеса на территориях.

С учетом крупных регионов следовало бы осуществлять регулирование финансовых потоков налоговой системой и налоговым законодательством, включая практику ежегодного внесения изменений в действующее налоговое законодательство; формирование политики финансовых процедур внутренних и внешних заимствований, их погашения и обслуживания; внедрение «финансовых технологий» в сфере операций с государственной собственностью и доходами от неё (продажа государственных компаний, акций и паев, извлечение дивидендов, доходов от реализации государственных запасов, земли и нематериальных активов); применение и изменение федерального и регионального финансового законодательства постоянного действия (Налоговый, Бюджетной кодексы, законодательство об отдельных налогах, о финансовых основах местного самоуправления и т.д.). Возможны создание систем инвестиционной и финансовой поддержки предприятий (организаций), отраслей и регионов (финансовый лизинг, льготное кредитование, дотирование), форм контроля, финансовой отчетности. Использование механизмов межбюджетных отношений в регулировании финансовых взаимосвязей с регионами, предприятиями (организациями) и населением,

включая установление федеральных финансовых норм и стандартов социальной поддержки, финансирования и дотирования объектов жилищно-коммунальной сферы, транспорта и других отраслей непродуцированной сферы.

В исследовании и соответственно формировании, регулировании и использовании экономического и финансового потенциала крупного региона (финансов федерального округа) следует начать применение таких инструментов, как перспективный финансовый план; социально-экономический прогноз федерального округа; баланс финансовых ресурсов территорий крупного региона; целевые программы; инвестиционная адресная программа, комплексные программы развития крупного региона, как например, действующая в Южном федеральном округе Федеральная целевая программа «Юг России»; консолидированный бюджет и «расширенный бюджет» федерального округа; основные принципы механизма межбюджетных взаимоотношений федерального бюджета с консолидированными бюджетами субъектов федерации федерального округа и консолидированным бюджетом и «расширенным бюджетом» крупного региона (федерального округа); основные направления развития денежно-кредитной системы на территории крупного региона.

Названные инструменты и формы регулирования экономических и финансовых отношений в крупном регионе применимы в исследовании проблем саморазвития региона, его финансовых ресурсов, экономических и финансовых связей, потенциала финансовой системы и роста, финансовой обеспеченности региона и субъектов федерации, его образующих. В теоретическом отношении инструменты и формы регулирования финансового потенциала региона, характера и свойств проявления его функций следует определить как механизм управления и регулирования финансовым потенциалом региона (рис. 3). Механизм регулирования финансового потенциала, во-первых, отражает и воздействует на объективные процессы в финансовой сфере крупного региона и, во-вторых, является механизмом действия регу-

лирующих субъектов, к которым относятся органы власти и управления федерального и территориального уровня, институты банковской системы, отраслей и предприятий, фондового рынка, местного самоуправления. Объективные процессы в финансовой сфере региона формируют взаимосвязи между субъектами экономических и финансовых отношений, аккумулируют финансовые ресурсы, распределяют и перераспределяют денежные фонды, формируют финансовые, бюджетные пропорции и общий объем финансовых ресурсов крупного региона и входящих в него субъектов Российской Федерации. Следовательно, наряду с механизмом регулирования следует рассматривать объективный механизм формирования финансового потенциала крупного региона.

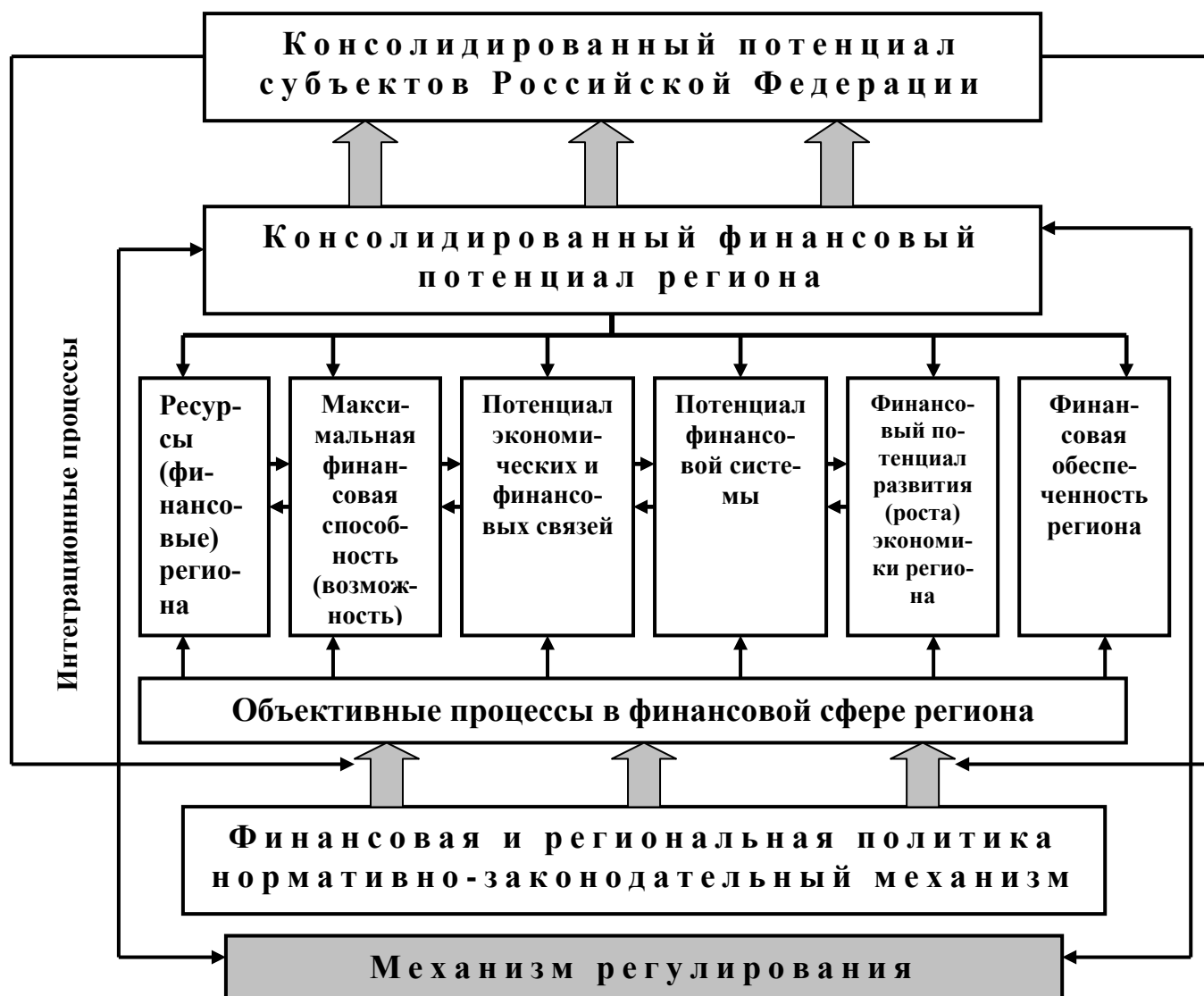


Рис. 3. Взаимодействие объективных факторов и механизма регулирования финансового потенциала макрорегиона

По крайней мере, существует такая проблема, особенно по вопросу интеграции экономики и финансов в крупном регионе и процессов формирования элементов и звеньев финансовой системы макрорегиона, всех тех характеристик и форм выражения и существования финансового потенциала федерального округа, которые выявлены и указаны ранее.

Концептуально определяя финансовый потенциал федерального округа, автор считает необходимым отметить следующее: во-первых, финансовый потенциал макрорегиона есть *консолидированный финансовый потенциал* финансовых потенциалов субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ; во-вторых, консолидированный финансовый потенциал крупного региона является *не только суммой* финансовых потенциалов входящих в крупные регионы субъектов Российской Федерации, т. е. не лишь *счетной* категорией, поскольку он отражает формирование общего механизма регулирования финансового потенциала региона, интеграционные экономические и финансовые процессы на большой территории, необходимость формирования финансовой системы в её условиях и связей с федеральным бюджетом, а также с бюджетной, налоговой системами субъектов Российской Федерации, образующих крупный регион. Следует исходить из реального положения вещей в отношении формирования финансовой системы крупного региона, дискуссионности самой проблемы, необходимости рассмотрения, насколько актуальна задача формирования финансовой системы и соответственно финансового потенциала крупного региона, каковы реальные факторы, тенденции и условия, вызывающие потребность в автономной и относительно самостоятельной финансовой системе макрорегиона. На данном этапе можно, по-видимому, говорить лишь о некоторых потенциалах движения бюджетных процессов, институционального развития, а не о зрелом и сформировавшемся финансовом институте верхнего уровня региональных финансов.

Полагаем, что в счетно-аналитическом отношении финансовый потенциал региона реально существует, в связи с чем актуальна проблема его количественного выражения и измерения.

В связи с этим существует и проблема эффективности, динамичности, пропорциональности, системно-структурного содержания финансового потенциала региона и соответственно имеет право на существование и рассмотрение вопрос об эффективности управления, регулирования и использования его финансового потенциала в интересах всех входящих в регион субъектов федерации и всей страны. Не рассматривая подробно данную проблематику, мы будем учитывать наличие этих проблем эффективности, динамичности, пропорциональности, системности при дальнейшем анализе.

Механизм регулирования финансового потенциала макрорегиона, включающий в себя финансовую политику во всех её направлениях и формах, ориентированную на территориальную сферу финансовых отношений, связей, денежных ресурсов и потоков, нормативно-законодательную базу и институциональные структуры, является активным началом, воздействующим на объективные формы, проявления, параметры финансового потенциала региона, его структуру и пропорциональность, эффективность использования и развития как в количественном, так и в качественном содержании.

Концептуальное отличие идеи консолидированного финансового потенциала крупного региона от практики консолидации путем слияния двух (Пермский край) и более (Красноярский край, Забайкальский край) субъектов федерации состоит в том, что она не предусматривает ликвидацию самостоятельных, обозначенных в Конституции РФ субъектов федерации. Все республики, края и области Южного федерального округа и Северо-Кавказского федерального округа сохраняются как самостоятельные субъекты России. При этом формируется механизм координации их усилий по саморазвитию и объединению ряда направлений внутренней региональной политики, принципиально положительно решается вопрос о *целесообразности централизации* на уровне федерального округа части ресурсов всех субъек-

тов федерации на добровольный или же законодательной основе, а также мощных финансовых потоков на подъем экономики и социальной сферы, которые предусмотрены от федерального центра в 2010-2012 годах и в дальнейшей перспективе¹.

Итак, финансовый потенциал региона является финансово-экономической категорией, характеризующей способность финансовой системы и механизма регулирования на региональном уровне к консолидированному формированию совокупного потенциала финансовых ресурсов субъектов федерации, образующих крупный регион (федеральный округ), для обеспечения способности к саморазвитию, устойчивому и ускоренному экономическому росту экономики региона на основе интенсивных и инновационных факторов развития и усиления социальной ориентации рыночной экономики региональной территории.

Финансовые потенциалы крупных регионов находятся в условиях рыночной трансформации, развития федеративных отношений и процессов интеграции на субфедеральном и местном уровне, поэтому и формирование звеньев и связей финансовой системы регионов находятся на начальном этапе и нуждаются в эффективном и научно обоснованном регулировании с учетом экономических, финансовых, социальных и политических критериев и приоритетов.

Концепция консолидированного финансового потенциала крупного региона, во-первых, *расширяет поле* для реализации *общей федеральной* финансово-экономической и *региональной* экономической политики; во-вторых, создает новые возможности для достижения *приоритетных* стратегических задач; в-третьих, способствует расширению *перспективы* в действиях государственных органов власти и управления.

¹ См.: Российская газета. 2010. 25 января.

Совершенствование контроля использования бюджетных средств в органах внутренних дел Российской Федерации

Рассмотрены проблемы внешнего и внутреннего контроля расходования бюджетных средств в органах внутренних дел Российской Федерации. Предложена модель системы внутреннего финансового контроля в органах министерства внутренних дел, включающая менеджмент-контроль, внутренний аудит и подсистему получения достоверной информации.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, бюджетные расходы, органы внутренних дел, внутриведомственный финансовый контроль, результативность использования бюджетных средств.

Органы внутренних дел Российской Федерации призваны выполнять важнейшую общественную функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан на средства налогоплательщиков. Однако существующая структура, организация деятельности, кадровое, финансовое и материально-техническое обеспечение милиции не отвечает полностью современным требованиям и нуждается в модернизации. В 2010 году началась широкомасштабная реформа системы министерства внутренних дел (МВД), которая предусматривает с 1 января 2012 года финансирование милиции общественной безопасности исключительно за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

В последнее время происходило ежегодное увеличение бюджета МВД в среднем на 20% в год. В 2009 году федеральный бюджет МВД составил 431,4 млрд. руб. или 16,6% ВВП. Эта доля превысила аналогичный показатель Канады, Японии, Германии, Франции, Италии, Великобритании, что свидетельствует о тенденции сокращения удельного веса государственных расходов на правоохранительные силы в этих странах. По мнению министра внутренних дел России, в целом финансовое состояние органов и войск системы МВД можно оценить как удовлетворительное. При этом начатая реформа требует адекватной модернизации системы внутреннего и внешнего

финансового контроля расходования выделяемых бюджетных средств.

В органах внутренних дел, включившихся в реформирование бюджетного процесса на принципах результативности и эффективности использования бюджетных средств, созданы предпосылки для становления аудита эффективности. Разрабатываются формализованные методы оценки деятельности МВД: количественные и качественные показатели, измеряющие результаты деятельности, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Указ министра МВД «Об усовершенствовании исследований общественного мнения и работе российских органов внутренних дел, основанных на внешних источниках социологических данных», нацеленный на повышение открытости и прозрачности деятельности органов МВД, создает предпосылки для оснащения органов контроля критериями общественной оценки работы правоохранительных органов, установления механизмов и процедур учета общественного мнения в деятельности милиции.

Вместе с тем, применяемые показатели деятельности МВД не всегда отвечают требованиям адекватности, точности, достоверности, сопоставимости, своевременности и регулярности из-за отсутствия количественного обоснования стратегических целей развития страны, в достижение которых вносит вклад МВД. Кроме того, разработка показателей, отражающих причинно-следственные связи между вкладываемыми ресурсами и конечными социально-экономическими результатами деятельности МВД, сдерживается низким уровнем данной работы в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Существуют такие объективные для МВД трудности внедрения аудита эффективности, как отсутствие нормативно-правового определения понятия «эффективности использования бюджетных средств», порядка и методики определения эффективности расходования (за исключением государственных закупок), ответственности за нерезультативное использование бюджетных средств; принципов и требований к стандартам оказания государственных

ных услуг и исполнения государственных функций. На государственном уровне не создан институт мониторинга, необходимый для оценки гражданами степени достижения конечных результатов или целей; отражения того эффекта, который реализация программ и проектов оказывает на общество. Вовлечению граждан в обсуждение финансово-бюджетных проблем препятствует низкий уровень прозрачности и открытости бюджетного процесса. В международных рейтингах Россию относят к группе стран, которая использует информацию о бюджете для нужд самого правительства или для международных доноров, но не для свободного распространения среди населения. Засекреченные статьи расходов в России в целом достигают 12%, а по безопасности и правоохранительной деятельности превышают 31%. Такое положение говорит о том, что российское общество имеет слабые возможности оценки эффективности бюджетных расходов на правоохранительную деятельность. Кроме того, в России нет высокоразвитых институтов гражданского общества, позволяющих осуществлять двустороннюю связь в системе «власть – общество», необходимую для повышения эффективности государственного управления, включая управление общественными финансами.

Процесс становления аудита эффективности и в целом новой системы управления общественными финансами сдерживается недостатками административной реформы; неразработанностью модели организационной структуры бюджетных организаций, позволяющей расширить полномочия главных распорядителей бюджетных средств, повысить их ответственность за результаты; неразвитостью финансового менеджмента в бюджетных организациях; слабостями процесса реформирования государственной службы, призванного обеспечить высокий профессиональный и моральный уровень государственных и муниципальных служащих, в том числе занимающихся управлением общественными финансами.

В мире разработаны и широко применяются современные принципы и стандарты функционирования системы публичного контроля бюджетного сектора: стандарты ИНТОСАИ (INTOSAI) для внутреннего и внешнего кон-

троля в общественном секторе, Лимская декларация, Меморандум ЕС о внутреннем контроле в Европе и др. Однако данные принципы пока не нашли своего полного применения в Российской Федерации.

В стране отсутствуют единые правовые и методологические основы системы государственного и муниципального финансового контроля, четкое разграничение функций внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, закрепление объектов, субъектов, предмета контроля, его инструментов, этапов процесса контроля. Отсутствует правовое определение понятия «аудита эффективности», целей и задач его проведения. Вместе с тем, именно аудит эффективности является той моделью финансового контроля, которая отвечает требованиям управления общественными финансами с позиции результативности, экономической и социальной эффективности.

Система государственного финансового контроля требует уточнения её элементов. В частности, в общей структуре этой системы необходимо выделить такой элемент как финансовый контроль за исполнением бюджета, который должен осуществляться с учетом специфики деятельности бюджетных организаций и основных направлений расходования средств государственного бюджета. Другими элементами структуры будут: финансовый контроль за доходной частью госбюджета, нацеленный на борьбу с недостатками рыночной деятельности, коррупцией, уклонением от уплаты налогов и другими формами рыночных нарушений; выявление экономических преступлений правоохранительными и судебными органами, отличающееся по механизмам, среде и целям от финансового контроля в государственном управлении; парламентский контроль за исполнением бюджета, состоящий в проверке выполнения исполнительной властью и подчиненных ей органов решений законодательной власти (рис. 1).

Совершенствование государственного финансового контроля, связанного с госбюджетом, должно осуществляться на трех уровнях: а) внутреннего контроля в бюджетных организациях; б) правительственного контроля за

исполнением бюджета в бюджетных организациях; в) парламентского контроля за исполнением бюджета правительством.

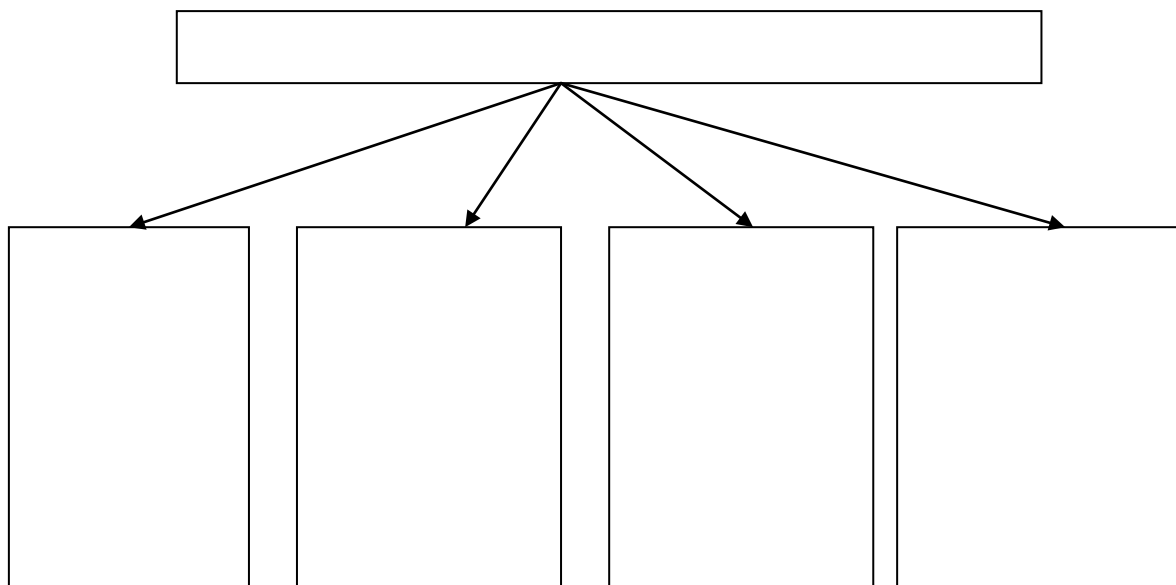


Рис. 1. Структура государственного финансового контроля

Внутренний контроль в бюджетных организациях должен стать первым уровнем и фундаментальной основой всей системы государственного финансового контроля, гарантией того, что общественные фонды обеспечивают достижение намеченных правительством и парламентом целей, что ресурсы используются в соответствии с принятыми программами и поставленными целями, что бюджетные расходы свободны от хищений, мошенничества, непрофессионального управления, а решения принимаются на основе надежной, своевременной и публичной информации. Вместе с тем, внутренний контроль в бюджетных организациях является наиболее слабым звеном системы государственного финансового контроля и Правительство РФ не уделяет ему должного внимания: нет концептуальной и законодательной разработки данной проблемы, нет общегосударственной организационной структуры, отвечающей за развитие в организациях современной системы контроля, а не только бухгалтерского учета и аудита.

Правительственный контроль за исполнением бюджета в бюджетных организациях должен состоять в выявлении истинности годовых финансовых отчетов исполнительных органов (министерств, департаментов, государственных учреждений, институтов и пр.) и проверке того, что руководи-

тели этих органов соблюдают соответствующие правила финансирования, а также в оценке работы внутреннего контроля в каждом исполнительном органе.

В Российской Федерации создана разветвленная система контроля исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления на федеральном уровне, уровне субъектов федерации и муниципальном уровне. Только на федеральном уровне она включает: Главное контрольное управление Президента РФ, Минфин России, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), Федеральное казначейство, Федеральную налоговую службу, Федеральную службу страхового надзора, Федеральную таможенную службу, подразделения контроля Пенсионного фонда России, Фондов социального и обязательного медицинского страхования. При этом, например, Росфиннадзор, с численностью 6 тысяч человек и бюджетом почти в 2 млрд. рублей, фактически дублирует функции Федерального казначейства и Счетной палаты, а на местах, особенно на муниципальном уровне, контрольных мощностей недостаточно. Поэтому некоторые бюджетные организации проверяются постоянно и неоднократно, а другие не проверяются вообще.

По нашему мнению, функции правительственного финансового контроля за исполнением бюджета в бюджетных организациях могут быть собраны в одном централизованном органе или же децентрализованы и переданы разным министерствам, однако они не должны дублировать друг друга и снижать эффективность общей системы контроля.

Нуждается в совершенствовании и система парламентского контроля за исполнением бюджета правительством. Задача высшего контрольного учреждения государства, подотчетного парламенту, в случае, когда финансовый контроль в исполнительной власти хорошо развит и правительство представляет годовой отчет об исполнении бюджета, заключается в том, чтобы подтвердить, что информация о доходах и расходах государства правдива и что реальное использование государственных средств производилось

в соответствии с принятым бюджетом и теми правилами исполнения бюджета, которые установил парламент. При неблагоприятных условиях, т.е. когда структура внутреннего контроля в исполнительной власти ненадежна, проводятся более детальные проверки.

Подчеркнём, что парламентский аудиторский орган в соответствии с «Лимской декларацией» должен обладать необходимой независимостью, гарантированной Конституцией РФ и защищенной Верховным Судом страны, иметь четко определенные задачи и компетенцию, быть членом Международной Организации по Высшим Контрольным Учреждениям (INTOSAI), разделять его стандарты и этические принципы. Кроме того, внешний финансовый контроль, осуществляемый Высшим аудиторским органом, должен охватывать все финансовые операции в публичном секторе, включая действия правительства.

В Российской Федерации постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему, как известно, является Счетная палата. Во всех субъектах страны законодательными (представительными) органами государственной власти созданы собственные контрольные органы. Однако, в их работе не всегда реализуется принцип организационной и функциональной независимости из-за того, что в некоторых субъектах федерации они не наделены статусом юридического лица, что де-факто делает их практически не самостоятельными; из-за необходимости утверждать планы работы контрольно-счетных органов в некоторых субъектах федерации законодательными (представительными) органами власти; из-за несоблюдения на практике принципа разграничения власти. Игнорирование основополагающих международных принципов построения и стандартов работы контрольно-счетных органов ведет к разным уровням доступности контролируемых объектов, к разному качеству контрольных мероприятий, что существенно снижает действенность системы государственного финансового контроля.

Важно создать модель системы внутреннего контроля в органах внутренних дел, способную преодолеть существующие в настоящее время дефицит ответственности должностных лиц МВД за внутренний контроль и неопределенность функциональной роли действующей системы органов внутреннего контроля.

Для этого модель системы внутреннего контроля в органах внутренних дел призвана включать менеджмент-контроль и внутренний аудит. Менеджмент-контроль должен превратить организационную ответственность за внутренний контроль в базовый принцип организации эффективного внутреннего контроля. Для этого необходимо нормативно установить ответственность руководителей всех уровней бюджетной организации за правильное исполнение бюджета в соответствии с законом и создание удовлетворительной структуры внутреннего контроля, включая его организацию, правила, методы, отношение персонала. Главная роль подсистемы внутреннего аудита, созданных внутри МВД специальных органов внутреннего финансового контроля, должна состоять в оценке адекватности внутренней системы управления, включая работу внутреннего контроля, выявлении её слабостей и выработке рекомендаций по их устранению. Данные органы, подчиняющиеся непосредственно министру, должны получать подтверждение того, что решения и распоряжения руководителя организации по бюджету, отчетности, закрытию счетов, платежам, обязательствам и методам работы, действительно выполняются.

Внутренние контролеры и аудиторы призваны идентифицировать и анализировать ключевые риски в области использования финансовых и материальных ресурсов их организацией, создавать эффективные системы управления, способные либо устранять эти риски, либо снижать до приемлемого уровня. Действенность внутреннего контроля и аудита должна быть обеспечена необходимыми процедурами оперативного и профилактического контроля; разделением обязанностей между контролерами, которое гарантирует эффективность контроля и сбалансированность системы; доступом к

ресурсам и отчетам; проверками, согласованиями, обзором операционной работы, наблюдениями, процедурами общего (призванного контролировать работу организации в целом) и прикладного (за отдельными рабочими операциями) контроля.

Принятие органами внутренних дел обоснованных управленческих решений и осуществление внешних контактов требуют достоверной, периодически обновляемой и доступной информации, наличия информационных систем, содержащих оперативную, финансовую и иную внутреннюю и внешнюю информацию. Важно, чтобы информация пронизывала всю деятельность органов внутренних дел и легко распространялась снизу вверх, сверху вниз и горизонтально. Все сотрудники призваны иметь возможность передавать информацию руководству. В МВД должны быть условия для установления и поддержания контактов с субъектами, находящимися за его пределами – с группами граждан, организациями и т.п. Следует особо подчеркнуть необходимость функционирования в системе органов МВД, помимо традиционных каналов связи - альтернативных каналов, позволяющих установить полную информационную картину, включающую незаконные или неправильные действия сотрудников милиции. Данное предложение подкреплено выводами специальных исследований, свидетельствующих о том, что сотрудники организации относятся к той группе участников контрольной деятельности, которая проявляет наилучшие способности в обнаружении финансовых и экономических преступлений. Признание важной роли служащих в обнаружении внутреннего мошенничества приводит к тому, что государственные учреждения и коммерческие компании во всем мире все чаще включают в программы обнаружения мошенничества системы экстренной анонимной связи с руководством и защиту добровольных информаторов. Во многих странах предусмотрена юридическая защита добровольных информаторов. Однако в России институт добровольного информирования пока не стал составной частью программ внутреннего контроля, борьбы с экономической преступностью, укрепления деловой культуры и

пресечения коррумпированной практики деловых отношений. Служащие, добровольно информирующие о фактах мошенничества, не обеспечены ни юридической защитой, ни обязательствами организации интегрировать институт добровольного информирования в систему управления человеческими ресурсами и стимулирования этического поведения.

Повышению эффективности системы внутреннего контроля в органах МВД будет также способствовать укрепление партнерства между милицией и населением, расширение практики принятия решений с участием организаций гражданского общества и учетом общественного мнения. Во многих развитых странах для оценки эффективности государственного управления и бюджетных расходов широко используют опросы населения, проводят специализированные исследования, учитывают мнения экспертов в конкретных областях, заключения бизнес-сообществ и объединений. Несмотря на некоторые инновации в данном направлении, МВД продолжает оставаться закрытой для общества организацией.

Для функционирования в правоохранительных органах современной системы внутреннего контроля требуется также совершенствовать процесс профессиональной переподготовки и повышения квалификации сотрудников милиции, в том числе занятых в сфере контроля финансовых работников и аудиторов. Нужна качественная и оптимальная (с точки зрения минимизации затрат денежных средств и отвлечения трудовых ресурсов) система профессиональной переподготовки и повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел, включающая как их обучение в специализированных учебных заведениях, так и практическое участие в контрольных мероприятиях различных органов контроля. Учебные курсы и планы обучения кадров внутреннего контроля должны быть разработаны учеными, экспертами в сотрудничестве со специалистами Минфина и Счетной палаты РФ.

В целом, качество внутреннего контроля МВД, как и качество контроля любой организации, его характер, упорядоченность и структура, во многом определяются общим климатом организации, личными и профессио-

нальными качествами работников, руководителей, этическими ценностями управления, действенностью профессиональных кодексов поведения и кадровой политики. Полноценное функционирование внутреннего контроля требует также благоприятной внешней среды, ответственного государственного управления, правильного развития системы внешнего контроля, четкости национального бюджетного цикла от принятия до исполнения бюджета, последовательности борьбы с коррупцией, эффективности процесса осуществления административной реформы и реформы государственной службы.

IV. ФИНАНСЫ В СНГ И ДРУГИХ СТРАНАХ

Н. Н. Тютюрюков, кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и
отраслевой экономики РАГС

Трансформация налоговой системы России в условиях её участия в экономических сообществах

Раскрываются теоретические аспекты трансформации налоговой системы России, в том числе её развития в условиях международной налоговой конкуренции. Дается сравнительный анализ налоговых систем стран Евросоюза и России. Характеризуются перемены в налоговых системах стран Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Предлагаются решения различных проблем налоговой системы России в условиях её участия в экономических сообществах.

Ключевые слова: налоговая система, экономические сообщества, налоговая конкуренция, трансформация налоговой системы России, гармонизация налоговых систем.

В России, как и в большинстве стран мира, налоговая система рассматривается не только как инструмент, обеспечивающий формирование доходной части бюджета, но и как механизм макроэкономического регулирования, позволяющий стимулировать развитие экономики в заданном направлении. Трансформация налоговой системы – это её преобразование в связи с необходимостью перехода экономики на качественно новый технологический уклад. В настоящее время экономика России достигла переломной фазы своего развития: назрела необходимость сменить сырьевой сценарий развития на инновационную модель. Для успешной реализации инновационной модели необходимо, в том числе, соответствующим образом трансформировать налоговую систему страны.

В рамках процесса глобализации мировой экономики Россия активно развивает мирохозяйственные связи, участвуя в таких региональных сообществах, как Содружество Независимых Государств (СНГ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), организация Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), Организация черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС). Более того, Россия позиционирует себя как ведущий участник таких геоэкономических образований, как союзное государство Россия-Беларусь, Евразийское экономическое сообщество

(ЕврАзЭС), а в ближайшей перспективе – Таможенный союз. В процессе гармонизации экономической политики государств-участников вышеупомянутых сообществ необходима трансформация налоговой системы России с учётом её интересов как участницы этих сообществ, так и изменения налогового законодательства других стран-участниц.

Наиболее активно процесс экономической интеграции идёт в ЕврАзЭС. Если в 2000 году товарооборот между странами ЕврАзЭС составлял 30 млрд. долл. США, то в 2008 году он вырос до 126 млрд. долл. США. С 2011 года Россия, Беларусь и Казахстан планируют создание Таможенного союза, что, по оценкам специалистов, приведет к дополнительному росту ВВП каждой страны на 15-18%¹. Если простой товарообмен между странами не требует гармонизации их налоговых законодательств, то Таможенный союз, предусматривающий регулирование не только товарообмена, но и перемещения факторов производства, включая совместные инвестиционные проекты и производственную кооперацию, предполагает более высокий уровень интеграции, при котором требуется новая настройка налоговых систем договаривающихся стран. Таким образом, к моменту создания Таможенного союза налоговые системы стран – его участниц должны быть трансформированы так, чтобы обеспечить положительную динамику развития ЕврАзЭС в целом.

В 2008-2009 гг. на экономику России, как известно, оказывал воздействие мировой финансовый кризис, переросший в экономический кризис. Это воздействие выразилось в существенном падении промышленного производства. В программе антикризисных мер Правительства России важная роль отводится налоговой системе.

Поскольку Россия будет выходить из экономического кризиса совместно со своими партнерами по Таможенному союзу и другим экономическим сообществам, трансформация её налоговой системы призвана учитывать соответствующие изменения в налоговых системах стран, с которыми

¹ URL; www.forum.evrazes-bc.ru/about/forum/index.wbp. Дата обращения 02.09.2009.

ею поддерживаются тесные экономические связи.

Конкуренция экономических сообществ за привлечение налогоплательщика стимулирует применение в рамках конкретного сообщества однотипных подходов к формированию налоговых систем. Это упрощает перемещение факторов производства между странами внутри сообщества. Такая постановка задачи отвечает требованиям защиты национальных интересов, позволяет ускорить выход из кризиса. В итоге синергетический экономический выигрыш получают и сообщество в целом, и входящие в него страны.

Анализ показывает, что действующая налоговая система, с одной стороны, является конкурентоспособной по показателю доли налогов в ВВП, а с другой – количество налоговых платежей в ней выше среднемирового, что создает высокую трудоемкость расчета налоговых обязательств и не отвечает текущим и перспективным целям экономического развития. В целом налоговая система ориентирована на сырьевое, экстенсивное развитие экономики.

К настоящему моменту в России появилась налоговая конкуренция между регионами, которые устанавливают различные льготы и преференции, включая инвестиционные. Однако региональные налоговые льготы инвесторам не выполняют своих задач, поскольку экономические показатели регионов не улучшаются, одновременно увеличиваются дотации из федерального бюджета для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации.

Регионы России нередко устанавливают нулевую ставку или освобождают от налога на имущество организаций (НИО) объекты, вводимые по инвестиционным проектам. Известен и другой механизм стимулирования инвестиций – инвестиционный налоговый кредит. Он предусмотрен в Налоговом кодексе РФ с 1999 года, однако начал активно применяться только после 2005 года. Хотя цель этих двух механизмов одина, их экономическая природа и последствия применения различны.

В случае принятия решения об инвестиционном налоговом кредите

общественные деньги предоставляются на возвратной и платной основе. Организации через этот механизм получают льготное финансирование всей суммы инвестиций, либо её части, при этом ответственность налогоплательщика определяется суммами налога и начисленных процентов. Государство в этом случае не теряет сумму налога, отодвигается лишь срок её уплаты, а организация получает временную отсрочку по уплате налога на срок до 5 лет.

Ввод налоговых льгот нередко увязывается с ускоренным развитием реального сектора экономики. Важным показателем развития потенциала региона является индекс промышленного производства. На основании данных Росстата по анализируемым регионам (которые обеспечивают более 50% сумм инвестиций в основной капитал, как показано на рис.1) можно сделать вывод о том, что наличие или отсутствие региональных налоговых льгот не является существенным фактором при выборе региона для инвестиций или для расширения действующих производств. Более того, индексы промышленного производства в регионах с отсутствием инвестиционных льгот растут даже быстрее, поскольку нельготируемые организации для скорейшей окупаемости инвестиций предпринимают более активные усилия по извлечению доходов.

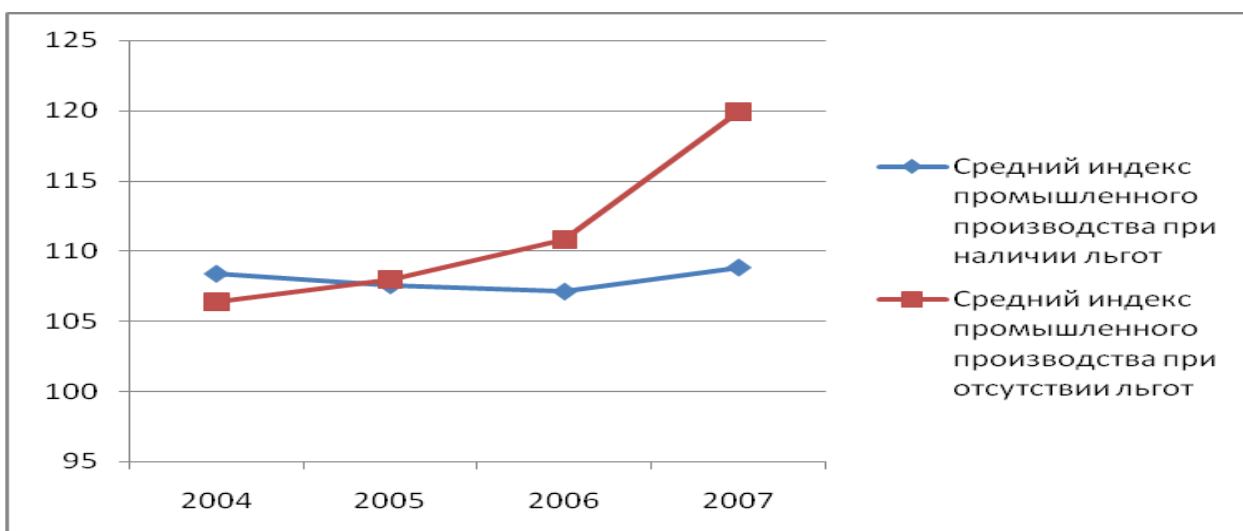


Рис. 1. Динамика индексов промышленного производства в регионах России при наличии (отсутствии) инвестиционных налоговых льгот по налогу на имущество организаций, % к предыдущему году
Получается, что конкуренция между регионами за инвестиции в форме

освобождений от НИО лишена смысла. В результате отказа регионов от части закрепленных налоговых поступлений выигрывают только отдельные организации за счет получения дополнительной экономической выгоды. Динамика уровня занятости работоспособного населения от наличия льгот по НИО также не зависит.

Инвестиционные льготы по НИО приводят к невозместимым прямым потерям региональных бюджетов, которые частично компенсируются за счет дотаций из федерального бюджета.

Приоритеты инвестиционной политики и механизм её реализации должны быть предусмотрены на федеральном уровне. Мощный резерв в налоговом стимулировании инвестиций был заложен в инвестиционной льготе по налогу на прибыль организаций, когда от налога освобождалось до 50% прибыли. Данная льгота была отменена после принятия в 2002 году 25 главы Налогового кодекса РФ. Этот механизм в настоящее время возрождается через амортизационное премирование.

Получение инвестиционного налогового кредита должно быть более доступным, поскольку это наиболее прозрачный механизм стимулирования. Более того, нужно использовать этот механизм не только по налогу на прибыль, как это ограничено Налоговым кодексом РФ, но и по другим федеральным налогам, убрав или снизив имеющиеся ограничения.

Активизировать инвестиционный процесс на территории России можно также, если облагать НИО не все основные средства, а лишь недвижимое имущество, как это предложено в Модельном налоговом кодексе для государств-участников СНГ.

В группе этических принципов налогообложения выделим: 1) все граждане и организации имеют право и обязанность содействовать общему благу через уплату налогов, 2) налогообложение в любой форме базируется на способности субъекта уплачивать сумму налога, 3) все формы налогообложения должны быть справедливыми относительно уязвимых слоев населения, 4) государство должно изыскивать источники доходов и поддерживать

доходы на уровне, достаточном для удовлетворения основных потребностей общества, особенно малоимущего населения.

Первый принцип означает, что сбор налогов является важной и обоснованной функцией государства. Налоги представляют собой законодательно установленный вклад физических лиц и организаций в создание общественного блага, реализуемого в интересах сообщества людей, в отличие от частного блага, служащего интересам отдельных лиц или их групп. Этот принцип подразумевает, в том числе, возможность уплаты НДС налогоплательщиками, переведенными на упрощенную систему налогообложения, если они высказывают такое желание, ведь уплата НДС не противоречит сущности УСН. Такая возможность реализована в Беларуси.

В отношении второго принципа налоговая политика, прежде всего, призвана гарантировать: система налогов основывается на способности платить законодательно установленные налоги и сборы. Устанавливаемые налоговые льготы и стимулы не должны изменять фундаментального принципа «налогообложение базируется на способности уплачивать налог». Это позволит исключить, например, ситуацию, когда, рассчитанный к уплате, НДСФЛ распространяется на доходы, предназначенные для оплаты содержимого минимальной потребительской корзины. Действующая налоговая система не освобождает физических лиц от налога с минимального размера оплаты труда, который не может даже обеспечить простого воспроизводства рабочей силы. Это актуально, например, для Камчатского края, где примерно 54% работающих получают зарплату не выше прожиточного минимума. Так как налогообложение обеспечивает перераспределение национального богатства, в т. ч. между богатыми и малоимущими, то общественно минимальный доход физического лица не подлежит налогообложению, поскольку в данном случае нечего перераспределять.

Третий принцип наиболее актуален для нашей страны, в которой велика доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (малоимущее население), хотя, начиная с 2000 года, она постепенно

снижалась. С распространением мирового финансово-экономического кризиса в России эта доля опять возросла. Налогообложение может быть использовано как элемент экономической стратегии выравнивания доходов в обществе. Система налогообложения может также давать преимущества определенным группам налогоплательщиков в зависимости от величины их дохода. В настоящее время такие преимущества предоставляются на основе властных полномочий и политических интересов, а не на базе этических принципов.

Четвертый принцип соблюдался при введении налога с продаж (который действовал до 1 января 2004 года). Суммы поступлений от него направлялись на социальные нужды малообеспеченных групп населения (до 1 января 2002 года), после чего он стал абстрактным; этим налогом не облагались операции с товарами, которые в основном потребляют малоимущие слои населения. Данный принцип не был учтен при снижении ставки НДС. Как известно, в 2004 году базовая ставка этого налога была снижена с 20% до 18%, однако снижение не затронуло другую ставку – 10%. В результате определенные налоговые преимущества получили лица с доходами среднего и выше среднего уровня, а вектор снижения налогового бремени не коснулся крайне бедного населения.

Более широкий учет этических принципов налогообложения позволит избежать излишней социальной напряженности в обществе.

Налоги, определяющие группу платежей, для которых фискальная функция выражена неявно, или не является приоритетной, назовём миноритарными. Доля каждого такого налога в ВВП России не превышает 0,13% (табл.1).

Эти налоги государство должно использовать как один из инструментов экономического воздействия на налогоплательщиков для разрешения конкретных проблем. Например, транспортный налог должен стимулировать приобретение новых автомобилей с более низким отрицательным воздействием на окружающую среду.

Таблица 1 - **Налоги и сборы, доля которых в ВВП России менее 0,13%¹**

Наименование налога / сбора	Доля в ВВП, %	
	2007	2008
Транспортный налог	0,122	0,128
Государственная пошлина	0,127	0,115
Налог на игорный бизнес	0,096	0,064
Водный налог	0,045	0,031
Налог на имущество физических лиц	0,023	0,024
Единый сельскохозяйственный налог	0,005	0,006
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов	0,025	0,005
Сбор за пользование объектами животного мира	0,0005	0,0004

При трансформации налоговой системы, на наш взгляд, необходимо учитывать два процесса: 1) изменение внутреннего налогового законодательства в соответствии с положениями международных актов; 2) преобразование налоговой системы России в рамках ЕврАзЭС, ориентированное на инновационный сценарий развития экономики синхронно с другими странами сообщества.

Развитие международной кооперации между странами ЕврАзЭС сдерживается слабой унификацией и гармонизацией налогообложения в них. При дальнейшем изменении национального налогового законодательства необходимо руководствоваться Модельным налоговым кодексом стран-участников СНГ.

Исследования показывают, что международные налоговые соглашения России, построенные на модели ОЭСР, не всегда отвечают её интересам, поскольку способствуют непроизводительному вывозу капитала за рубеж. Экономические реалии таковы, что иностранные инвесторы вкладывают капиталы в отрасли, дающие быструю отдачу. Налоговая система должна способствовать привлечению внутренних и внешних инвестиций в инновационные отрасли экономики. Анализ показывает, что удельный вес иностранных

¹ Рассчитано автором по данным Федерального казначейства и Росстата (www.roskazna.ru www.gks.ru).

инвестиций из Евросоюза в Россию за период 2004-2007 гг. не увеличивался, а в связи с кризисными явлениями в наше время наблюдается отток капитала из России и других стран ЕврАзЭС. Суммы разовых инвестиционных сделок между отдельными компаниями развитых стран иногда даже превышают общий объем инвестиций этих стран в Россию. Расчеты, проведенные в отношении прямых иностранных инвестиций (ПИИ), показывают снижение доходности по иностранным активам (вне России) и увеличение доходности по иностранным обязательствам (в России).

Наблюдается увеличение инвестиций, идущих через оффшорные территории и направленных в Россию. Готовность России размещать прямые инвестиции за рубежом сдерживается механизмами государственного регулирования других стран (табл. 2).

Таблица 2 - Географическое распределение ПИИ России, млн. долл. **1**

Страна	Обязательства		Активы	
	2007 г.	в процентах к итогу	2007 г.	в процентах к итогу
Великобритания	515	1,9	321	3,5
Нидерланды	13669	49,2	6728	73,3
Люксембург	165	0,6	80	0,9
Франция	663	2,4
Швейцария	157	0,6	3	0,0
Ирландия	150	0,5
Германия	1123	4,0	70	0,8
США	277	1,0	550	6,0
Беларусь	19	0,1	634	6,9
Украина	24	0,1	15	0,2
Оффшорные территории	6938	25,0	489	5,3

Иностранные инвестиции в России в основном сосредоточены в добывающих и финансовом секторах экономики и практически не осуществляются в инновационные отрасли. Здесь должен быть применен налоговый механизм регулирования инвестиционных потоков, в частности, введены налого-

1 Составлено автором по данным табл. 4.21, 4.22, 4.27 и 4.28 сб.: Финансы России. - М., 2008.

вые каникулы для стимулирования инвестиций в высокотехнологичные отрасли экономики.

Экономика России столкнулась с последствиями мирового финансово-экономического кризиса во второй половине 2008 года. С целью предотвращения вывоза капитала за рубеж в ноябре 2008 года была повышена ставка рефинансирования с 11 до 12%, а в декабре 2008 года до 13%. Однако эта мера отрицательно сказалась на текущей деятельности практически всех организаций: кредиты стали дороже, снизилась рентабельность. При этом развитые страны, наоборот, уменьшали ставку рефинансирования. В дальнейшем и в России ставка рефинансирования снизилась до 9,5%. Государственная политика предотвращения вывоза капитала за рубеж может быть реализована посредством налогового механизма применения «запретительной» функции. Непроизводительный вывоз капитала можно считать налогооблагаемой прибылью организации и облагать по действующей национальной ставке 20%.

Хотя в Налоговом кодексе РФ декларируется, что дивиденды российских лиц облагаются налогом по ставке 9%, а иностранных инвесторов – 15%, фактически дивиденды иностранных инвесторов облагаются в основном по ставке 5%. Почти 78% сумм инвестиций в Россию в 2007 году поступило из стран ЕС, в т. ч. из Великобритании, Кипра (оффшорная территория по классификации России в 2007 году), Нидерландов, Люксембурга, Франции, Германии. Их суммарные инвестиции в 2007 году составили примерно 94,2 млрд. долл. США. В отношении дивидендов, получаемых инвесторами этих стран, действуют ставки налогообложения, регламентируемые не только Налоговым кодексом РФ, но и международными налоговыми соглашениями, которые имеют более высокий приоритет. В результате для основных иностранных инвесторов в Россию применяется более щадящее налогообложение дивидендов (5%), нежели для российских инвесторов (9%). Отметим, что в международных соглашениях с вышеперечисленными странами содержится также пункт о налоговой недискриминации, т. е. максимальная

налоговая ставка для иностранных инвесторов должна быть не выше, чем для российских инвесторов (9%). Получается, что ставка в 15% для иностранных инвесторов применяется весьма редко.

Автор предлагает снизить ставку налогообложения дивидендов ответственных инвесторов до 5%, что сделает ненужным в процессе инвестирования построение цепочки с участием оффшорных территорий.

Параллельно можно предложить еще один механизм противодействия вывозу капитала – унификацию перечня оффшорных зон в рамках экономического сообщества. В настоящее время в России, Беларуси, Украине такие перечни утверждены законодательно. Самый большой перечень, насчитывающий 52 территории, утвержден в Беларуси. В перечне Украины 37 территорий, в России – 46 (для сравнения, в Евросоюзе – 38). В Казахстане такой перечень не утвержден.

Налоговые меры стран ЕС установлены для преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса. Так, Великобритания временно на один год понизила ставку НДС с 17,5% до 15%, Германия освободила от транспортного налога на несколько лет новые автомобили, произведенные не только в Германии. Новые страны ЕС также снизили налоговые ставки, но при этом требуют от ЕС средства на преодоление кризиса. Это свидетельствует об отсутствии в ЕС единой экономической стратегии по преодолению кризиса. Единственная общая рекомендация, принятая как совместное решение стран ЕС, – снизить общее налоговое бремя на 2%.

Для обоснования рекомендаций по трансформации налоговой системы России анализируются налоговые системы стран Евросоюза – основные экономические партнеры России. При этом страны Евросоюза разделены на две группы: так называемые «старые» (Германия, Франция, Великобритания и др.) и «новые» (Венгрия, Чехия, Польша и др.). До принятия в 2004 году «новых» стран развитие налоговых систем Евросоюза демонстрирует выверенную единую налоговую политику этого экономического сообщества, что обусловлено глубокой экономической кооперацией между входящими в него

государствами, свободным перемещением факторов производства. Общая величина налогового бремени имела тенденцию к незначительному уменьшению. С 2004 года выработка единой налоговой политики была затруднена. «Новые» участники рассчитывают на помощь со стороны «старых» стран. Данный процесс весьма интересен для России, как ведущей страны ЕврАзЭС, при вступлении в который новые государства также ожидают помощи (например, Молдова, имеющая статус наблюдателя).

Анализ доли отдельных налогов в ВВП стран ЕС показывает, что в России по сравнению с этими странами уровень налогообложения прибыли организаций более высок (рис. 2), что сдерживает их инвестиционную активность. Этому способствует жесткая регламентация амортизационной политики, установленной государством; налогообложение прибыли, реинвестируемой собственником в развитие организации, порядок налогового учета расходов. Снижение в России основной ставки налога на прибыль с 24 до 20% с 2009 года позволит снизить долю данного налога в ВВП. Однако при этом ожидается рост в 2009 году числа организаций, завершивших год с убытками. Снижение ставки может рассматриваться как инструмент, направленный на посткризисное развитие экономики.

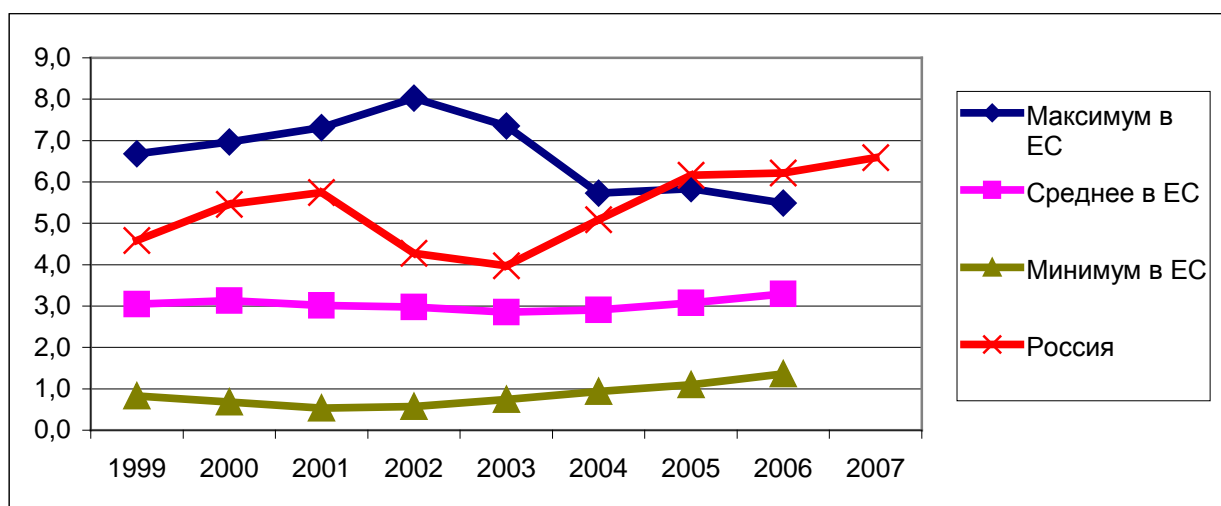


Рис. 2. Доля налога на прибыль в ВВП России и стран ЕС, %

Доля НДС в ВВП стран ЕС в среднем выше, чем в России, несмотря на базовую ставку 18%, которая близка к средней по странам ЕС (рис. 3). В

странах ЕС предусмотрено большое количество налоговых льгот и преференций по этому налогу, а в ряде государств – более низкие ставки и даже нулевая ставка по отдельным внутристрановым операциям. В России перечень льготимуемых операций гораздо уже. Невысокая доля сумм НДС в ВВП здесь также может быть объяснена сложностями администрирования этого налога и широким применением, по оценкам многих исследователей, необоснованных налоговых вычетов по внутрироссийским операциям.

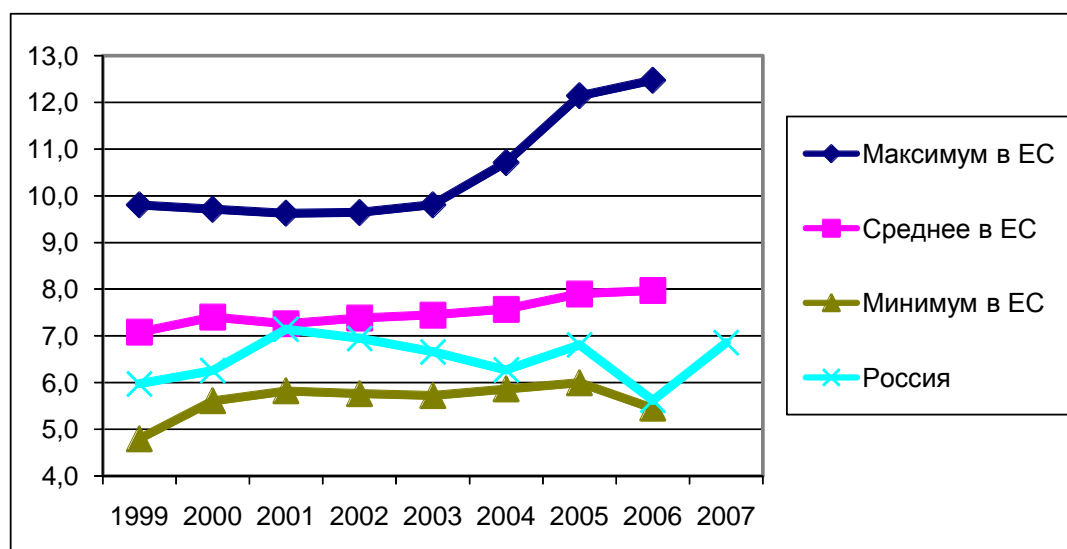


Рис. 3. Доля НДС в ВВП России и стран ЕС, %

Доля НДС в России примерно равна минимальной доле подоходного налога в странах Евросоюза. Этот результат, с одной стороны, предсказуем, так как в нашей стране достаточно низкая заработная плата. С другой стороны, ставка НДС и правила исчисления этого налога в России не соответствуют этическим принципам налогообложения, и взимание данного налога распространяется на заработную плату, не превышающую установленный прожиточный минимум.

Учитывая, что ряд стран ЕС является активными экономическими партнерами России, ряд налоговых положений, действующих в ЕС, может быть применен и у нас.

При этом автор считает уместными следующие предложения:

- снизить пониженную ставку НДС с 10 до 8% и одновременно расширить применение ставки 0% для отдельных операций внутри России в сфере

социально значимых работ и услуг, например, при ремонте жилых зданий, производстве одежды для новорожденных и др.;

- начислять НДС по основной национальной ставке (18%), если углеводородное или минеральное сырье экспортируется через оффшорные зоны;

- осуществлять возврат переплаченного в бюджет НДС в сроки, не превышающие длительность оборота финансовых средств организаций;

- не облагать НДФЛ минимальный размер заработной платы и разрешить дополнительные вычеты при расчете налоговой базы (в частности, транспортных расходов по проезду до места работы и обратно, в обязательном порядке вычитать из налоговой базы величину прожиточного минимума на самого работника и его иждивенцев);

- строить политику исчисления социальных платежей с учетом роста миграции населения, используя единый в рамках экономического сообщества подход к начислению пенсионных платежей. Верхнюю границу базы для начисления социальных платежей установить на уровне, достаточном для выплаты гарантированной государством минимальной пенсии.

Беларусь, Казахстан, Россия и Украина формируют более 90% товарных и инвестиционных потоков в ЕврАзЭС. Производственный потенциал и уровень торгово-экономических отношений этих государств свидетельствует о том, что им объективно необходима интеграция на макроуровне. Россия, Беларусь и Казахстан формируют Таможенный союз. Одновременно образование ЕврАзЭС вывило определённые сложности в проведении согласованной экономической политики.

С 2004 года расширяется диапазон долей налоговых платежей в ВВП стран-членов ЕврАзЭС с 15 до 17% (рис.4). Это свидетельствует о наличии разных подходов к экономической стратегии развития отдельных стран. При этом вопросы выработки общей налоговой стратегии не решаются.

Для стран ЕврАзЭС характерен одинаковый состав основных бюджеттообразующих налогов. Вместе с тем поход к гармонизации и унификации налогообложения различен. Анализ налоговых систем этих стран с позиции

соответствия Модельному налоговому кодексу стран-участников СНГ показывает целесообразность реализации в России ряда положений этого кодекса.

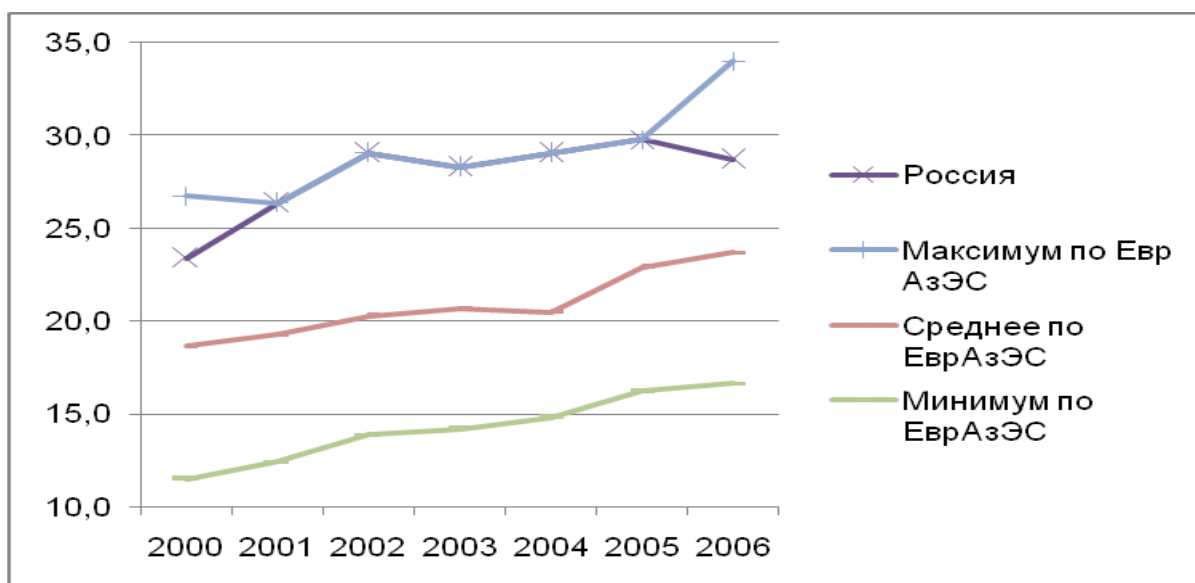


Рис. 4. Доля налогов в ВВП некоторых странах ЕврАзЭС, %

Во-первых, это касается определения налогового резидентства для физических лиц. Согласно Модельному кодексу, налоговыми резидентами страны признаются физические лица, которые фактически находились на территории страны более 182 дней в налоговом периоде, а также физические лица, которые фактически находились на территории страны не менее 31 дня в налоговом периоде, если расчетное количество дней фактического нахождения этих лиц на территории страны в течение двух лет, предшествовавших налоговому периоду, и в налоговом периоде составляет более 182 дней. Расчетное число дней фактического нахождения на территории страны определяется как сумма числа дней в налоговом периоде, числа дней в прошлом по отношению к налоговому периоду году, умноженного на 1/3, и числа дней в позапрошлом по отношению к налоговому периоду году, умноженного на 1/6. Введение этих правил позволит более корректно определять налоговые обязательства физических лиц.

Во-вторых, установление правил исчисления налога на имущество организаций, по которым объектом налогообложения признается только недвижимое имущество, принадлежащее налогоплательщику (здания, соору-

жения, дома, квартиры, гаражи и другие объекты, прочно связанные с землей, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению). Это позволит исключить возможность развития недобросовестной налоговой конкуренции между субъектами России.

Наиболее активно развиваются взаимоотношения России с Казахстаном: в 2008 году достигнут уровень торговли в 20 млрд. долл., растёт взаимопроникновение инвестиций, капитала. Предполагается реализация крупных проектов: создание совместных предприятий с «АвтоВАЗом», «КАМАЗом», российская компания «ЕвроХим» выходит на рынок минеральных удобрений Казахстана со значительными инвестициями. В результате, несмотря на кризисную ситуацию, российско-казахстанские отношения продолжают развиваться. В Казахстане в 2009 году произошли существенные изменения налогового законодательства в контексте реализации Модельного налогового кодекса СНГ. При этом самые существенные изменения претерпели НДС и налог на прибыль.

Анализ показывает, что опыт Казахстана может быть применён в России. Это касается исчисления НДС сельхозпроизводителями, которые уплачивают налог в размере 30% от суммы, начисленной по общим правилам. Решения о возврате переплаченных сумм НДС принимаются в отдельных случаях в течение 14 дней. В результате других изменений в налоговой системе Казахстана снижено налоговое бремя для субъектов малого предпринимательства. Для России также представляют интерес решения в области трансфертного ценообразования и налогообложения добычи углеводородного сырья: при экспорте нефти применяется обложение так называемой сверхприбыли по прогрессивной шкале с предельным значением налоговой ставки 60%, а в случае направления нефти на переработку внутри Казахстана при расчёте НДС применяется половинная ставка налога.

Заметим также, что имеются экономические предпосылки по гармонизации налоговых систем России и Беларуси с их минимальными изменениями. В 2008 году товарооборот двух стран приблизился к отметке в 35 млрд.

долл. (для сравнения: торговый оборот с Великобританией составил 22 млрд. долл.). В списке основных торгово-экономических партнёров России Беларусь занимает шестое место. Её доля составляет 55% внешней торговли России со странами ЕврАзЭС. Имеются успехи в разработке наукоёмкой продукции – реализация совместной программы создания суперкомпьютеров «СКИФ». В России может быть использован опыт Беларуси по начислению НДС в рамках упрощенной системы налогообложения. В период выхода из кризиса может более широко применяться хорошо зарекомендовавший себя в Беларуси такой механизм налогообложения, как приобретение патента, когда регистрация индивидуального предпринимателя не обязательна.

Методика анализа международных соглашений в налоговой сфере, разработанная автором, отработана на примере соглашений Россия – США, Россия – Беларусь с привлечением экспертов, работающих в налоговой и внешнеэкономической сферах деятельности. Предложен механизм анализа соглашения по существенным позициям. Соглашение должно защищать интересы страны, на территории которой извлекаются доходы, а также интересы национальных налогоплательщиков, извлекающих доходы или имеющих имущество на территории другой страны.

Задача любого международного налогового соглашения, как уже отмечено, – защита национального хозяйствующего субъекта, а также физических лиц – налоговых резидентов по доходам, происходящим из источников другого государства, и имуществу, находящемуся на территории другого государства. Объекты анализа международного налогового соглашения:

1. Приоритет защиты национальных хозяйствующих субъектов, действующих на территории другого государства.
2. Приоритет защиты финансовых интересов субъектов – резидентов государства.
3. Приоритет защиты бюджета государства, где извлекается доход.
4. Стремление ограничить вмешательство государства в деятельность иностранных компаний.

5. Стремление ограничить доступ к налоговой информации.
6. Недоверчивое отношение к договаривающемуся государству.
7. Приоритет публичных интересов над частными.
8. Стремление к обмену информацией для исполнения налогового обязательства.
9. Стремление защитить отдельные категории лиц (это могут быть, например, госслужащие, студенты).
10. Приоритет защиты личности при пенсионном обеспечении.
11. Ориентация на паритетный товарооборот между странами.
12. Ориентация на паритетный обмен факторами производства.

При неравном развитии договаривающихся стран итоговые суммы налоговых поступлений будут существенно различаться. Налоговые соглашения могут стать механизмом, выравнивающим условия хозяйствования и интересы государств. Особенность предлагаемой методики состоит в комплексном анализе условий международного налогового соглашения о перераспределении сумм налогов между договаривающимися странами. Соглашение России с Беларусью отвечает интересам обоих государств, а в соглашении с США Россия уступает по большинству показателей. Предлагается пересмотреть те соглашения, в рамках которых ущемляются интересы России. Доказано, что, поскольку модель ОЭСР ориентирована на развитые страны, её широкое применение Россией нецелесообразно. Обоснована необходимость более широкого применения элементов модели ООН при заключении международных налоговых соглашений.

Существующая классификация налогов реализуется на уровне кодов бюджетной классификации и предоставляет аналитическую информацию для целей государственного управления и наполнения бюджетов соответствующего уровня. Однако нужно также проводить анализ воздействия налогов на развитие экономики, учитывать влияние налогообложения на принимаемые налогоплательщиками экономические решения. Для этого предлагаем ввести классификацию налогов по их экономическому содержа-

нию (табл. 3).

Таблица 3 - Группировка поступления налогов в бюджетную систему России по экономическому содержанию, млн. руб.

Группы налогов	2005	2006	2007	Прирост 2006 к 2005, %	Прирост 2007 к 2006, %
Налоги на потребление	1 997 029	2 123 215	3 064 132	6,3	44,3
Налоги на труд	1 872 071	2 372 246	3 083 852	26,7	30,0
Налоги на состояние (капитал)	248 918	299 130	401 790	20,2	34,3
Налог на прибыль (доходы) организаций и имущество	1 594 890	2 019 970	2 623 788	26,7	29,9
Налоги на благосостояние и доход домохозяйств	727 148	950 937	1 298 991	30,8	36,6
Энергетические и экологические налоги	1 141 188	1 397 033	1 484 292	22,4	6,2

Как видно из табл. 3, суммы налогов на «труд» (НДФЛ и ЕСН) с 2005 года превышают суммы налогов на прибыль и имущество организаций, а с 2006 года и суммы налогов на потребление (НДС и акцизы). Это означает, что в России завышено налогообложение физических лиц, за счет которых и осуществляется наполнение бюджета при относительно низком уровне оплаты труда.

В настоящее время в России не развито природоохранное, или «зелёное» налогообложение в той степени, в какой оно реализовано в других странах. Так, у нас транспортному налогу отводится лишь роль имущественного налога, в то время как в странах ЕС ему в большей степени свойственна экологическая функция.

Предлагаемая классификация позволяет проводить анализ налоговых поступлений с позиций их влияния на экономический рост, что, собственно, и является одной из целей ФНС России. Анализ налоговых поступлений в соответствии с разработанной классификацией позволит получать более надёжные и достоверные сведения о развитии реального сектора экономики. Детальный анализ можно проводить в отраслевом и территориальном разре-

зах. Укрупненный анализ можно также проводить в рамках экономического сообщества, например, при разработке налоговой политики ЕврАзЭС.

Учитывая значительный рост сумм налогов на потребление, труд и прибыль, можно говорить о возможности смещения акцентов в налогообложении с фискальной на стимулирующую функцию. Это особенно важно при разработке мер по преодолению последствий глобального финансово-экономического кризиса. Предложенная классификация позволит более адекватно оценивать реальные налоговые поступления от разных категорий налогоплательщиков.

Предложенная классификация позволяет принимать более обоснованные решения по совершенствованию налоговой системы и более справедливому перераспределению налогового бремени по секторам экономики. Налоговый механизм может, наряду с другими инструментами, стимулировать желаемые изменения в экономике без избыточной зарегулированности.

Динамика изменения ставок налога на прибыль в странах ЕС за 2002-2006 гг., разброс стандартных ставок этого налога и ставок, применяемых к компаниям малого бизнеса представлена на рис 5.

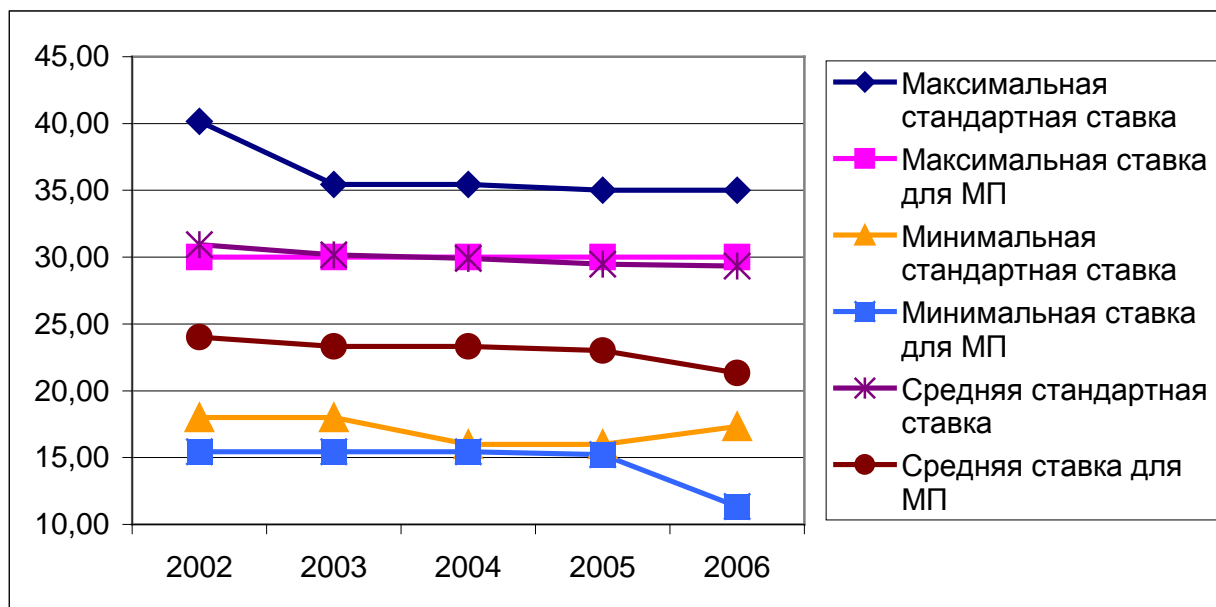


Рис. 5. Динамика изменения диапазона ставок налога на прибыль в странах ЕС

За рассматриваемый период средние ставки снизились для малых предприятий на 2,7 процентных пункта, в то время как стандартная ставка –

только на 1,6. Диапазон изменений стандартной ставки сократился, а для малых предприятий увеличился. Здесь можно говорить о двух статистических феноменах: во-первых, максимальная ставка для субъектов малого бизнеса примерно равна стандартной ставке налога на прибыль, во-вторых, в 2002-2005 гг. «удаление» средней стандартной ставки от ставки для малого бизнеса сохранялось неизменным.

В России также целесообразно предусмотреть пониженные ставки налога на прибыль для зарегистрированных субъектов малого и среднего предпринимательства, в т.ч.:

а) установить прогрессивную шкалу налога на прибыль в зависимости от её суммы за год:

- до 540 тыс. руб.– 0%;
- от 540 тыс. руб. до 5 млн. руб. – 2%;
- от 5 млн. руб. до 10 млн. руб. – 6%;
- более 10 млн. руб. – 13%;

б) установить сроки уплаты налога:

- по правилам 25 главы Налогового кодекса РФ, если годовой доход превышает 60 млн. руб.;

- один раз в полгода, если доход составляет от 30 до 60 млн. руб.;
- один раз в год, если доход составляет менее 30 млн. руб.

Расчеты показывают, что предоставление таких налоговых преференций не уменьшит налоговые поступления в бюджетную систему и в то же время не увеличит налоговую нагрузку на организации. При этом субъекты малого и среднего предпринимательства, использующие общий режим налогообложения, будут платить НДС, ЕСН (страховые взносы) и налог на имущество, а также налог на прибыль по пониженным ставкам. Реализация такого предложения позволит многим плательщикам плавно перейти с УСН на общий режим налогообложения плавно, без скачкообразного изменения налоговой нагрузки, а средние организации получат необходимое снижение налоговой нагрузки, которого они в наши дни лишены.

Таким образом, на основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Налоговая политика России обеспечила решение экономических задач, поставленных в 1999 году, к моменту принятия Налогового кодекса РФ: реализована важная стратегическая задача – такое наполнение бюджета, которое позволило погасить задолженность страны перед внешними кредиторами. В последующие годы цели налоговой политики мало изменились. Даже в 2007 году, когда ФНС России обозначила свою миссию не только наполнение бюджета, но и ускорение экономического развития страны, механизм её реализации проработан не был. Введение в 2008-2009 гг. антикризисных налоговых мер было вызвано ухудшением экономической ситуации. Реформирование налоговой системы проводилось в направлении снижения общего налогового бремени, уменьшения налоговой нагрузки для законопослушных налогоплательщиков.

2. В современных условиях большинство государств входит в различные экономические сообщества. Россия имеет наиболее тесные связи со странами-участницами ЕврАзЭС. Сформирован комитет, который призван проводить координацию функционирования налоговых органов стран ЕврАзЭС; введен институт идентификации налогоплательщиков; разработан Модельный налоговый кодекс СНГ. Однако данные статистики показывают, что увеличился дисбаланс трендов доли налогов в ВВП стран сообщества, а разброс уровней налоговой нагрузки расширяется. Поэтому следующим этапом налоговой гармонизации должно стать скоординированное изменение налоговых законодательств стран сообщества с целью его сближения.

3. Целью развития трансформационной экономики является не столько реформирование экономической политики и методов хозяйствования, сколько преобразование системы социально-экономических отношений. Поэтому трансформация налоговой системы призвана учитывать новые реалии: не только формирование благоприятных условий для создания частных коммерческих структур, но и активное участие России в мирохозяйственных

связях, социализацию экономики, в которой уделяется большое внимание человеческому капиталу. Налоговая политика и система налогообложения может обеспечить стимулирование реализации общегосударственных и региональных программ, нацеленных на достижение социальных, экологических, научно-технических приоритетов и задач структурной перестройки экономики, ориентированной на инновационный путь развития.

4. Хотя в России осуществлена серьезная трансформация элементов налогов в результате принятия первой части Налогового кодекса РФ, до сих пор происходит искажение принципов налогообложения, так как существующие региональные законы о налогах продолжают ориентироваться на положения отмененного закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В подавляющем большинстве региональных законов о налогах принципы налогообложения, заложенные в первой части указанного кодекса, трактуются более широко, соответственно нарушается федеральное законодательство. Необходимо привести в соответствие с Налоговым кодексом РФ установленные регионами льготы.

5. Ведение бизнеса на постсоветском пространстве основано на национальных законах, что не соответствует современным процессам международной экономической интеграции. Это препятствует созданию групп компаний различных стран СНГ. Основные инвестиции в странах ЕврАзЭС направлены на освоение ресурсного потенциала. Инвестирование осуществляется, в том числе, через создание совместных предприятий, покупку лицензий и готовых структур, создание производств с целью импортозамещения. Пока не реализованы интегрирующие подходы по изменению российского налогового законодательства, предложенные в Модельном налоговом кодексе СНГ. Налоговые системы, сложившиеся в странах ЕврАзЭС, имеют большой потенциал для повышения их эффективности за счет создания единой правовой базы в области экономики. В условиях глобализации произошла трансформация экономических взаимоотношений, в мировой экономике

широкое распространение получила деятельность транснациональных корпораций (ТНК). Учитывая, что целью их деятельности является, как правило, увеличение прибыли, в том числе за счет оптимизации налоговых платежей, государствам ЕврАзЭС необходимо согласовывать направления налоговой политики. Переориентация налоговой системы с фискальной на стимулирующую позволит без ущерба для экономики в полной мере использовать налоговые рычаги государственного регулирования. Это создаст предпосылки для экономического роста и инвестиций в производственную сферу, что, в свою очередь, позволит создать надежный фундамент для обеспечения стабильных поступлений в казну государства.

6. Европейские страны активно используют налоговое стимулирование малого и среднего бизнеса, регулярно пересматривая в сторону снижения специальные налоговые ставки. Следует предусмотреть в России предоставление налоговых преференций по налогу на прибыль для зарегистрированных субъектов малого и среднего предпринимательства; прогрессивную шкалу ставок налога на прибыль от 0 до 13%.

7. Предложено, чтобы операции по экспорту сырой нефти, природного газа и минерального сырья в оффшорную зону облагались НДС как осуществляемые на территории России по основной национальной ставке, согласно перечню оффшорных зон, определенных Минфином России. Рекомендовано также унифицировать перечень таких территорий с соответствующими перечнями стран ЕврАзЭС. Реализация этого предложения позволит снизить налоговую нагрузку на инновационные отрасли экономики без сокращения наполнения бюджета.

8. Налоговые каникулы должны предоставляться при прямых иностранных инвестициях в инновационные отрасли реальной экономики на период их нормативной окупаемости, что позволит организациям установить современное оборудование, закупить передовые технологии и, в итоге, повысить производительность труда. На данный период можно также освободить оборудование от налога на имущество организаций, а в дальнейшем, на

период использования оборудования для извлечения доходов, и полностью освободить его от имущественных налогов.

9. Для принятия более обоснованных решений в области совершенствования налогообложения и выработки экономической политики предложена новая классификация налогов, которая приближена к международной классификации, применяемой при анализе налоговых поступлений в странах ОЭСР. При этом некоторые налоги повторяются в нескольких разделах предлагаемой классификации, что обусловлено их двойственной природой. Например: транспортный налог является одновременно имущественным и экологическим; акцизы на нефтепродукты - налогом на потребление и экологическим налогом.

10. Предложена методика анализа заключённых международных соглашений об избежании двойного налогообложения, которая позволяет оценить заключенные международные налоговые соглашения с точки зрения равновесного развития экспорта-импорта и выявления сумм налогов, на которые Россия имеет право. Некоторые соглашения целесообразно пересмотреть, используя элементы модели ООН вместо модели ОЭСР.

Валютный курс и конкурентоспособность продукции

Рассматривается связь между валютным курсом и конкурентоспособностью, в частности, обрабатывающей промышленности. Обосновываются причины выбора валютной политики, даются оценки последствий такого выбора для национальной экономики Казахстана. Основной упор делается на раскрытие роли реального обменного курса валюты и в первую очередь в контексте повышения конкурентоспособности товаров и услуг.

Ключевые слова: валютная политика, реальный обменный курс, конкурентоспособность, обрабатывающая промышленность, валютный курс.

Одной из сложных проблем макроэкономической политики, вызывающей неутрачиваемые споры в любой стране, остается поддержание эффективной валютной политики. Чаще всего эта проблема рассматривается в тесной связи с конкурентоспособностью товаров, экспортом и импортом, золотовалютными резервами, покупательной способностью национальной валюты. Однако её взаимосвязь в экономике весьма широка и сложна, редко поддается однозначному толкованию.

Между тем, обменный курс национальной валюты оказывает разнонаправленные воздействия на многие параметры макро- и микроэкономической политики и сам формируется под влиянием динамики ВВП, процентной ставки и цен на товары и услуги, инвестиций, в первую очередь с иностранными, платежного баланса, притока и оттока капитала, заработной платы и денежных доходов населения, государственных долгов и т.д.

При этом в качестве объекта валютной политики зачастую берется номинальный обменный курс, хотя глубокие причины многих изменений параметров экономики связаны с реальным или реальным эффективным обменным курсом.

Безусловно, валютная политика не относится к числу фундаментальных факторов конкуренции, она рассматривается как важная составляющая экономической политики правительства, которая оказывает существенное

влияние на конкуренцию.

Сегодня в Казахстане приходится прибегать к воздействиям валютной политики в силу того, что, во-первых, по основным фундаментальным факторам конкуренции он проигрывает своим конкурентам; во-вторых, валютный курс складывается не по условиям конкурентного рынка, а по регулированию его в «ручном режиме», и, в-третьих, уровень внутренних цен и инфляции продолжает оставаться высоким, в связи с чем, относительные цены Казахстана значительно опережают относительные цены стран, являющихся потребителями его экспортных товаров.

Такая ситуация и вынуждает, и позволяет правительству использовать валютную политику как инструмент для воздействия на конкуренцию на слабом конкурентном рынке страны.

На конкурентоспособность компании значительное влияние может оказать валютная политика правительства. Как известно, существуют два обменных курса: номинальный и реальный. В повседневной жизни люди, руководители компаний, инвесторы имеют дело с привычным для них номинальным обменным курсом, который представляет собой цену иностранной валюты в единицах национальной валюты Казахстана на его внутреннем рынке, в частности, цену американского доллара в единицах тенге, т.е. 1 доллар США измеряется 148 тенге (на февраль 2010 года).

Однако, с точки зрения регулирования экономики, оценки её состояния, более важным, значимым является реальный обменный валютный курс, поскольку в практических расчетах в экономике чаще всего используется именно он, а не номинальный валютный курс. Реальный валютный курс представляет собой относительную цену товаров, произведенных в двух странах¹. Таким образом, реальный валютный курс - это номинальный валютный курс, умноженный на относительные цены, т.е. изменение уровня цен в одной стране (например, в Казахстане) по сравнению с изменениями

¹ См.: Агапова Т.А., Серегина С.Ф. Макроэкономика. // Учебник под общей редакцией А.В.Сидоровича. - 7 изд-е. – М.: Дело и сервис, 2005. С.361.

уровня цен в другой (например, в США) или

$$E_R = E_N \cdot \frac{Pd}{Pf} \quad (1)$$

где E_R - реальный валютный курс; E_N - номинальный валютный курс; Pd – уровень мировых цен; Pf - уровень внутренних цен¹.

Следовательно, E_R зависит от изменения трех величин: E_N , уровня мировых и внутренних цен. Отсюда изменение E_R зависит от изменения как любого из них, так и их совокупности. Например, от повышения уровня цен в Казахстане на один процент и неизменных уровнях цен в США и номинального валютного курса доллара к тенге реальный валютный курс тенге к доллару также повысится на один процент. При одинаковом повышении уровня цен в обеих странах и неизменном номинальном курсе тенге к доллару реальный курс тенге к доллару останется на прежнем уровне. При неизменных уровнях цен в обеих странах и снижении (повышении) номинального курса тенге к доллару реальный курс тенге к доллару также снизится (повысится).

Поскольку любая страна торгует с множеством государств приходится рассчитывать реальные курсы национальной валюты не только к доллару, но и к другим валютам, например, евро, рублю, фунту стерлингу, иене, юани и т.д. Взвешивание таких постранных реальных курсов по доле соответствующих стран во внешнеторговом обороте принято называть реальным эффективным валютным курсом. Он показывает изменение уровня внутренних цен в данной стране относительно средневзвешенного уровня цен в странах, с которыми она торгует.

Казахстан рассчитывает реальный эффективный курс тенге по отношению к доллару США, евро и рублю. Однако следует иметь в виду, что расчеты по торговым операциям Казахстана со всеми странами-партнерами пока производятся в основном в долларах, что делает реальный курс тенге к

¹ Есентугелов А. Экономика независимого Казахстана: история рыночных реформ. // Под ред. К. К. Еженовой. – Алматы: ЦИМЭК, 2007. С. 292.

доллару основным реальным валютным курсом.

Величина $\frac{Pd}{Pf}$ называется относительной ценой продукции. Следовательно, реальный обменный курс национальной валюты представляет собой относительную цену, измеренную через номинальный обменный курс национальной валюты. Или, что, то же самое, скорректированную на номинальный обменный курс национальной валюты. На практике реальный обменный курс чаще всего называют просто относительной ценой.

Если растет (снижается) номинальный обменный курс тенге на 1%, но относительная цена остается неизменной, то реальный обменный курс тенге тоже растет (снижается) на 1%. Если номинальный курс тенге остается неизменным, но относительная цена снижается (растет) на 1%, то реальный обменный курс тенге тоже снижается (растет) на 1%. Если растет (снижается) номинальный курс и растет (снижается) относительная цена, то растет (снижается) реальный обменный курс. Если один из этих составляющих растет (снижается), а другой снижается (растет), то реальный обменный курс определяется ростом или снижением их произведений.

Если мы имеем дело с ростом или снижением реального обменного курса тенге, а номинальный обменный курс остается стабильным, то мы имеем дело с ростом или со снижением соответственно относительной цены, т.е. опережающим ростом или снижением цен на казахстанские товары по сравнению с ростом цен на товары торгового партнера, в частности, США, поскольку обменный курс тенге берется в подавляющем большинстве случаев, в отношении доллара.

Но, если в страну идет поток доходов в долларах, то это вызывает резкий рост реального обменного курса национальной валюты, за которым следует рост относительных цен. Результат один – падение конкурентоспособности продукции трудоемких торгуемых отраслей, поскольку из-за роста реального обменного курса национальной валюты товаропроизводители этих отраслей вынуждены повышать реальную заработную плату, терять доходы

при экспорте своей продукции. Этого можно избежать, только если производительность труда растет быстрее, чем рост реальной заработной платы. К сожалению, в экономике Казахстана наблюдается другая картина¹.

При росте реального обменного курса растут реальные издержки производства в трудоемких отраслях, что вызывает рост цен на их продукцию по сравнению с ценами на товары, производимые в США. А, как известно, наиболее трудоемкими отраслями являются сельское хозяйство и отрасли обрабатывающей промышленности, и поэтому снижается конкурентоспособность продукции этих отраслей по сравнению с аналогичной продукцией США. Из-за этого, как указывалось выше, экспорт их продукции теряет свой смысл, а на внутреннем рынке она вытесняется импортом. Это и получило название «голландской болезни».

В 2003-2004 гг. в Казахстане имел место рост реального обменного курса: в 2003 году он вырос на 12,6%, в 2005 – 14,3%, в 2006 – на 11,2, а в 2007 году – на 10,8%. Соответственно в 2003-2007 гг. снижались темпы роста продукции обрабатывающей промышленности, а в 2008 году этот сектор находился в глубокой рецессии, т. е. имел отрицательный темп роста.

Относительные цены в обрабатывающей промышленности, издержки производства и цены растут и в том случае, когда в производстве продукции в заметном объеме используются и импортные комплектующие изделия.

Таким образом, изменение, например, снижение номинального обменного курса валюты не обязательно приведет к изменению (снижению) реального обменного её курса, а последнее – к изменению товарных потоков, в данном случае, росту экспорта и сокращению импорта. Иными словами изменение реального обменного курса не обязательно приведет к изменению конкурентоспособности товаров. Как нетрудно заметить, изменение относительных цен зависит не только от цен на казахстанские товары, но и, во-первых, на товары торговых партнеров, во-вторых, на доли импортных товаров в ВВП и импортных комплектующих изделий в производстве отече-

¹ См.: Дорнбуш Р. Ключи к процветанию. - М.: Информейкер, 2003. С. 154 .

ственных товаров. Объясняется очень просто: на объем импорта влияют не только цены на товары, а качество их, престиж, бренд компаний и т.д. и чем больше доходов населения и высока открытость экономики, тем большую роль играют на спрос эти факторы. Поэтому изменение номинального обменного курса не обязательно должно привести к изменению относительных цен, т.е. реального обменного курса в ту или иную сторону, а, самое главное, изменение относительных цен – к изменению товарных потоков, т.е. объемов экспорта и импорта. Если рост реального обменного курса приведет к изменению товарных потоков, причем оно приведет к росту экспорта и снижению импорта, то это будет означать рост конкурентоспособности экономики, а если наоборот, то – снижение конкурентоспособности. Если за изменением номинального обменного курса не последует изменение реального обменного курса, то рост конкурентоспособности товаров не произойдет, но экспортер может получить выигрыш в разнице обменных курсов тенге и валют торговых партнеров. Бывает и случай, когда номинальное удешевление валюты вызовет реальное удорожание её практически один к одному. Это произойдет в том случае, когда влиянием на цены можно будет пренебречь. Такая ситуация была в Японии в 90-х годах¹.

В табл. 1 приведена динамика номинального и реального курсов тенге к доллару и динамика товарных потоков².

Таблица 1 - Динамика товарных потоков, номинальных и реальных обменных курсов тенге к доллару

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Номинальный обменный курс т/\$	146,7	153,5	149,5	136,0	132,9	126,1	122,6	121,5
Реальный обменный курс в % год к году	1,1	0,7	12,6	15,3	1,5	10,7	20,3	8,7
Экспорта в %	96,7	-	105,5	110,5	101,1	106,5	108,3	101,8
Импорта в %	101,6	-	95,6	114,5	112,5	112,12	125,8	88,5

Данные табл. 1 свидетельствует о не соответствии динамики реального обменного курса с динамикой товарных потоков в полной мере, хотя соот-

¹ См.: Данные Национального Банка РК www.nationalbank.kz

² Там же.

ветствие больше, чем не соответствие. Этому есть лишь два объяснения: во-первых, пока казахстанская статистика недостаточно точно отражает положение в экономике, так как предприятия работают в непрозрачном режиме, высока доля теневой экономики (30-45% ВВП), много убыточных предприятий, работающих за счет господдержки, на многих предприятиях - проблемы с обеспечением специалистами; во-вторых, слаба конкуренция, высок уровень государственного регулирования и протекционизма, в силу чего динамики этих показателей складываются не по законам конкурентного рынка.

Можно лишь отметить, что изменения номинального обменного курса вызывают перемены реального курса тенге, а последние – изменения товарных потоков.

Несмотря на наличие общего консенсуса по вопросу роли реального обменного курса в росте экономики, пока нет единого мнения относительно того, в какую сторону, с какой силой воздействия направлено его влияние, нужно ли целенаправленно пользоваться этим влиянием, как и какую экономическую политику вести, чтобы иметь желательное значение валютного курса.

До сих пор остро обсуждаются, но, тем не менее, остаются спорными такие вопросы:

- как и через какие каналы влияет реальный или номинальный валютный курс на темпы экономического роста, измеряемого ростом ВВП;
- как и каким образом оказывает влияние реальный валютный курс на направленность структурных изменений;
- каким потенциалом владеет он для дальнейшего повышения или понижения, т.е. как долго им можно пользоваться для воздействия на рост экономики;
- когда и в какой мере желательно пользоваться, а когда нет;
- какими инструментами пользоваться, чтобы воздействовать на уровень реального курса тенге или вообще не надо воздействовать и др.

В ответах на эти вопросы существуют как в мировой практике, так и в

российской экономике, разные позиции, выражаемые известными учеными, а также политиками, придерживающимися в период пребывания у руля правительства и центрального банка своих стран. К сожалению, в казахстанской экономике этот вопрос, также, как и многие другие вопросы экономической политики в условиях рыночной экономики, остается вне поля зрения ученых и политиков, практически нет и не организуется заинтересованное научное обсуждение, основанное на солидных исследованиях и экономически аргументированных доводах. Напротив мы видим, что, когда номинальный курс тенге резко растет, общество успокаивается, журналисты обсуждают это в комплиментарном тоне, выдавая это как бесспорный позитив в экономике, а если он снижается, то оценка ситуации в экономике и в экономической политике правительства и денежно-кредитной политике Национального Банка Казахстана (НБК) становится негативной, журналисты бьют тревогу и назойливо спрашивают руководство НБК, ученых, почему и из-за чего это происходит, как это повлияет, сколько и до каких пор тенге будет удешевляться и т.д. и т.п. Они видят в этом только негатив. Пока в Казахстане только есть позиция НБК, которая сводится к тому, что, как будет меняться курс тенге и насколько, пусть решает рынок, а он будет лишь слегка сглаживать при резких отклонениях, вызванных какими-либо аномальными действиями каких-либо нежелательных факторов.

Во многом это вызвано, во-первых, новизной для Казахстана проблемы изменения и регулирования обменного курса тенге и их влияния на экономику, что связано с пребыванием его в рыночной экономике всего чуть больше 15 лет, имея в виду кризисные годы переходного периода, т.е. 1992-1995 гг. и введением впервые своей национальной валюты только в конце 1993 г.; во-вторых, оторванностью казахстанской экономической науки от той реальности, которая имеет место в рыночной экономике в отличие от плановой социалистической экономики, и отсталостью её от потребности экономической политики государства в условиях рыночного хозяйствования. «Ошибки, - пишет лауреат Нобелевской премии М.Фридмен, имея в виду

ошибки в экономической политике, - возникают не по злему умыслу экономистов или политиков, а из-за пороков экономической науки»¹. Поскольку влияние изменения обменного курса на разные компоненты функционирования и развития экономической системы настолько разнообразно и разнонаправлено и имеет при этом разную интенсивность, что только серьезные углубленные исследования и разработки экономической науки применительно к разным условиям, в которых может пребывать экономика, могли бы помочь правительству в выработке и принятии правильных решений.

Действительно, снижение реального обменного курса тенге как уже отмечено, может способствовать снижению издержек производства за счет сдерживания роста или понижения реальной заработной платы работникам в трудоемких отраслях и, тем самым, повышать конкурентоспособность отечественных товаров, торгуемых отраслей, не связанных с нефтяным сектором, как на внешнем рынке по сравнению с товарами конкурентов, так и на внутреннем рынке по сравнению с импортными аналогами. В результате возрастет объем экспорта товаров, торгуемых отраслей, не связанных с нефтяным сектором, и повышается его эффективность, одновременно уменьшается приток импорта, возрастает спрос на отечественные товары, который ведет к повышению эффективности производства, расширению рабочих мест, увеличению занятости и доходов населения, за которыми последует рост экономики. Так произошло в Казахстане в 1999 году в результате сильной девальвации тенге после введения плавающего режима обменного курса под давлением последствия Российского финансового кризиса, свершившегося 17 августа 1998 года. Последовавшая за ней положительная тенденция в динамике экономики и рост ВВП по итогам года на 2,7% была полной приятной неожиданностью, как для правительства, так и для тех, кто предсказывал падение казахстанской экономики.

Это произошло как раз через улучшение относительных цен товаров, т.е. соотношения внутренних и мировых цен (структуры цен) и соответ-

¹ Фридмен М. Если бы деньги заговорили. - М., 2002. С.150.

ственно эффективности экспорта и импорта, целевой конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем рынке. Правда, резкая девальвация тенге сыграла главную роль в повышении ценовой конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей и лишь незначительную роль в части роста объема и эффективности экспорта, поскольку доминирующую роль в этих показателях играли товары сырьевого сектора, деятельность которого мало зависела от обменного курса, поскольку она не была заметно связана с тенговыми операциями на внутреннем рынке, тем более, что с девальвацией тенге почти одновременно произошел резкий скачок вверх мировых цен нефти – главного экспортного товара Казахстана. Поэтому существенную роль в росте объемов и эффективности экспорта сейчас играет высокий рост мировых цен на нефть. Важно, чтобы их не сдерживали неценовые факторы: ограниченностью пропускной способности трубопроводов с портов, квотами на экспорт и поставку экспортных товаров, например, нефти на внутренний рынок, антидемпинговые меры импортеров и др. Девальвация в 1999-2000 гг. оказала, таким образом, наибольшее положительное влияние на процессы импортозамещения, расширив внутренний спрос на отечественные товары.

С другой стороны, рост обменного курса тенге может вызывать рост и поддержание высоких темпов инфляции, поскольку оно связано с ростом предложения денег на рынке, т.е. образованием избыточной ликвидности, как за счет покупки НБК валюты на рынке, чтобы не допустить резких скачков курса тенге, одновременно и его значительного укрепления, так и сохранения на рынке низкого реального спроса на деньги, что свидетельствует о недостаточной эффективности денежной политики. Так, после девальвации тенге с временным лагом в год подскочила инфляция с 7,1% в 1998 и 8,2% в 1992 году до 13,5% в 2000 году. Отметим, что этот денежный «навес» не только ведет к росту инфляции, но и потенциальный спрос на валюту. Поэтому в случае трансформации всей избыточной ликвидности в валюту это может нанести серьезный урон золотовалютным резервам НБК и дальше

снижать курс тенге.

Рост реального валютного курса страны может снизить конкурентоспособность торгуемых отраслей не нефтяного сектора национальной экономики, поскольку это является результатом резкого роста уровня внутренних цен. Чем меньше разрыв между уровнями мировых и внутренних цен, тем быстрее становится рост реального валютного курса, если только при этом номинальный валютный курс не будет снижаться опережающими темпами роста уровня внутренних цен. Если будет иметь место последнее, то снижаться будет и реальный курс национальной валюты. Чем быстрее растет реальный курс национальной валюты, тем меньше становятся шансы отечественных товаропроизводителей сохранять конкурентоспособности своей продукции. А это ведет к снижению темпов экономического роста.

Таким образом, динамика реального обменного курса по существу определяется динамикой относительных цен. Рост уровня внутренних цен или рост уровня относительных цен происходит в не нефтяных торгуемых отраслях за счет того, что товаропроизводители вынуждены по мере укрепления курса национальной валюты повышать реальную заработную плату работникам компаний. По этой причине растут цены и на продукцию промежуточного потребления, что также ведет к росту уровня цен конечной продукции.

Отсюда следует, что укрепление реального валютного курса одновременно повышает реальную заработную плату и реальных денежных доходов населения, которые способствуют росту валовых сбережений в экономике. Это очень важная сторона роста реального курса национальной валюты. Другой позитивный момент – это стимулирование привлечения иностранных инвестиций в экономику и сокращение оттока капитала из страны, которые в перспективе приведут к росту национального хозяйства. Более того, повышается его эффективность, поскольку активно будут внедряться в производство новые импортные машины и оборудования, которые непременно повысят производительность труда и будут снижать энергоемкость продукции.

Соответственно, возникают две стратегии в экономической политике страны, особенно если её экономика основана на экспортоориентированном секторе. Безусловно, проведение ослабляющей политики усиливает степень конкурентоспособности национальной продукции как на внутреннем, так и на внешних рынках, что обеспечивает более высокие темпы экономического роста, однако, весьма непродолжительные (эффективные в краткосрочном периоде). Однако такая политика имеет и ряд негативных последствий. Прежде всего, используя политику протекционизма, защищая отечественное производство от внешней конкуренции, она, в конечном счете, ослабляет стимулы для развития внутренней конкуренции. Основным источником доходов государства в данной стратегии окажется экспортный сырьевой сектор, следовательно, потребуется значительное усилие вмешательства государства для более полного изъятия ренты и перераспределения ресурсов через бюджет. В этом случае при либерализации валютного рынка не следует ожидать сокращения оттока капитала. Дешевая валюта, усиливает на экономику долговую нагрузку, поскольку выплаты по внешнему долгу будут составлять большую долю в процентах от ВВП и от доходов бюджета. Тогда в условиях проводимого снижения налоговой нагрузки сохраняется угроза нарушения макроэкономического равновесия.

Напротив, политика укрепления курса валюты, - дорогих денег позволит вести инвестиционно активную стратегию, ориентированную на модернизацию национальной экономики, ибо в этом случае объем инвестиций будет расти за счет сокращения оттока национального капитала, а также притока прямых иностранных инвестиций. Помимо всего этого, укрепление валюты стимулирует импорт техники, машин, технологий и оборудования из стран дальнего зарубежья, что, безусловно, является важным фактором модернизации производства. Более того, при прочих равных условиях дорогая валюта, как уже отмечалось, обеспечит более высокий уровень реальных доходов населения, что усилит внутренний спрос на товары и услуги и ускорит рост экономики, поскольку на его долю приходится более половины ВВП.

Конечно, на начальном этапе, возможно, будет наблюдаться замедление темпов экономического роста, однако в долгосрочной перспективе отдача от второй стратегии, в виде более высоких темпов, будет намного значительнее и эффективнее, чем при первой стратегии.

Следовательно, достижение повышения конкурентоспособности экономики при её модернизации и сокращении государственного вмешательства в хозяйственную деятельность и дальнейшей либерализации рынков, требует с точки зрения долгосрочного развития, принятия стратегии дорогого тенге.

Таким образом, согласно вышеизложенным утверждениям, и снижение, и рост реального обменного курса валюты имеет свои плюсы и минусы: низкий уровень реального валютного курса ослабляет стимулы к модернизации экономики, сохраняет её неэффективную структуру, стимулирует усиление государственного вмешательства и увеличивает перераспределение финансовых ресурсов через бюджет, усиливает отток капитала, повышает долговую нагрузку, а высокий уровень реального валютного курса сокращает отток машин и оборудования из стран дальнего зарубежья, обеспечивает более высокие реальные доходы населения.

Замедлению роста реального курса тенге, не вызванного ростом производительности труда в национальной экономике способствует применение ряда инструментов экономической политики (фискальной, монетарной, внешнеторговой). Например, увеличение бюджетного профицита (или сокращение бюджетного дефицита); опережающее погашение внешнего долга; создание бюджетного стабилизационного фонда; дерегулирование валютного рынка, как по текущим, так и капитальным операциям; снижение импортных пошлин и т.д.

В качестве возможных инструментов повышения реального курса тенге предлагается использовать валютное регулирование, включая ограничение экспорта («утечки» капитала, повышение тарифов (цен) на «деформации» в структуре внутренних цен и стимулирования экономического роста),

повышение минимума оплаты труда.

Перед странами с развивающимся рынком вечно стоит проблема: какой из двух стратегий валютной политики отдавать предпочтение в данный момент. При этом с точки зрения ближайшего времени может быть выгодным поддержание низкого реального обменного валютного курса, но зато с точки зрения долгосрочного периода получить необнадеживающую перспективу для своей экономики. Одни страны могут пойти на выгоду в текущий момент, а другие предпочтут пожертвовать текущей выгодой ради хорошей перспективы. Поэтому происходит нескончаемый спор между сторонниками того и другого курса валюты. Есть и немало стран, где правительство предпочитает не ломать голову над этим вопросом, а пускать обменный курс валюты в свободное плавание, обосновывая это тем, что рынок лучше ответит на этот вопрос, чем денежные власти. Есть и еще одно решение – жестко фиксировать курс, полагая, что стабильность важнее, чем подвергать экономику резким колебаниям. Но на этот бесперспективный шаг мало, кто ныне пойдет.

Лучше всего – это рыночный режим, т.е. плавающий курс. Однако Казахстан – страна с рыночной экономикой, доминирующее положение в которой занимает экспортоориентированный сырьевой сектор, где уровень конкуренции остается достаточно низким, вмешательство государства в экономику – высоким. Поэтому валютный курс, складывающийся в плавающем режиме, не может отражать реальную ситуацию в экономике, в частности, в ценообразовании и стоимости тенге, соответствие спроса и предложения и т.д. НБК приходится регулировать валютный курс в «ручном режиме», как валютный инструмент воздействия на экономическую ситуацию в стране. А если так, то в кратко и среднесрочном периоде НБК придется поддерживать политику дешевых денег. Это будет означать поддержку конкурентоспособности в силу того, что пока фундаментальные факторы (труд, технологии, капитал) конкурентоспособности продукции не в состоянии дать казахстанским компаниям конкурентные преимущества.

S.E. Prokofiev, M.A.Gorbuntzov, e-mail: mgorbuncov@roskazna.ru

The Federal exchequer practice of the maintenance of register of state contracts concluded on behalf of the Russian Federation following the results of placing of orders

Federal exchequer practice of the maintenance of register of the state contracts concluded on behalf of the Russian Federation following the results of placing of orders is considered. Exchequer functions of the maintenance of register of contracts and its targets are specified. The information base is resulted. Efficiency of the maintenance of contracts register is revealed. The reasons influencing on the level of reliability and its data actuality are analyzed. Concrete changes of the regulatory legal acts directed on the improvement of placing of the state orders are offered.

Keywords: the register of the state contract, the placing of state order, a way of placing of orders, the state customer, level of contracting of budgetary obligations, functions of maintenance of contract register, administrative regulations, information base, the effective expenditure of budgetary funds.

V.V. Voronov, e-mail: voronov@ur.rags.ru

About problems and prospects of auditor activity in Russia

Problems and prospects of auditor activity development in Russia are considered in connection with the introduction of the new Federal law № 307 «About auditor activity» since January, 1st, 2009 (stage by stage). It causes considerable "reorganization" of all formerly generated audit organization system in the country and, naturally, generates certain difficulties.

Keywords: audit, the auditor activity, services accompanying audit, the self-adjustable organizations of auditors, the auditor organization, the individual auditor, an indemnification fund, a financial condition of the enterprise, the accounting (financial) reporting.

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

The theory, methodology and directions of budgetary decentralization

The poorly studied questions of the theory and methodology of budgetary decentralization and basic directions of its realization in modern Russia are developed. The author's approach to understanding of models of budgetary decentralization, features of their realization and also influence on management development by the regional and municipal finance are offered. Recommendations about of this

process perfection are made.

Keywords: budgetary decentralization, contradictions budgetary decentralization, the anti-recessionary budget, balancing dynamical system, financial competence and responsibility, «a triangle dilemma», principles and models of budgetary decentralization.

E.A. Isaev, e-mail: info@minfinchr.ru

Financial potential of region: consolidation, self-development, regulation

«The financial potential» is detected as an economic category. The characteristic of consolidation, self-development and state regulation of large region financial potential is given. The innovativeness of its self-development and development in connection with other regions is detected. The role financial instruments and their integration possibilities is proved.

Keywords: financial potential, financial potential of region, consolidation of possibilities of region, region self-development, region financial potential regulation.

E.S. Ivanova, e-mail: lianura@mail.ru

The Perfection of the budgetary funds usage control in law enforcement agencies of the Russian federation

Problems of the external and internal control of an expenditure of budgetary funds in law enforcement agencies of Russian Federation are considered. The model of the internal financial control system in agencies of the Internal Affairs Ministry is offered including management-control, internal audit and a subsystem of reception of a trustworthy information.

Keywords: the state financial control, budgetary expenses, law enforcement agencies, the interdepartmental financial control, productivity of is-using of budgetary funds.

N.N. Tukurukov, e-mail: lasconi@mail.ru

The tax system transformation of Russia in the conditions of its participation in economic communities

Theoretical aspects of tax system transformation of Russia are detected, including its development in the conditions of the international tax competition. The comparative analysis of tax systems of the European Union countries and Russia is given. Changes in tax systems of the countries of the Eurasian economic com-

munity (EurAsEC) are characterized. Decisions of various problems of tax system of Russia in the conditions of its participation in economic communities are offered.

Keywords: tax system, economic communities, a tax competition, transformation of tax system of Russia, harmonization of tax systems.

D.S. Jantermirova, e-mail: djan_dana@mail.ru

The exchange rate and production competitiveness

The communication between the exchange rate and competitiveness, in particular, in manufacturing industry is considered. The reasons of a choice of a currency policy are proved; estimations of consequences of such choice for national economy of Kazakhstan are given. The basic emphases becomes on disclosing of a role of the real currency exchange rate and first of all in a context of goods and services competitiveness increase.

Keywords: the currency policy, the real exchange rate, competitiveness, a manufacturing industry, the exchange rate.

Льготная подписка на журнал «Финансовая экономика» на 2 полугодие 2010г.

Извещение

НП «Редакция журнала «Финансовая экономика»
ИНН 7729439663, КПП 772901001
р/с 40703810238180000154
в Вернадском отделении № 7970 Сбербанк России ОАО г. Москва,
к/с 30101810400000000225, БИК 044525225
Ф.И.О.: _____
Адрес доставки (с индексом): _____

Назначение платежа	Сумма
Подписка на журнал «Финансовая экономика»	795-24

II полугодие 2010 г.

С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен
_____ «__» _____ 2009 г.

Кассир

(подпись плательщика) (дата платежа)

НП «Редакция журнала «Финансовая экономика»
ИНН 7729439663, КПП 772901001
р/с 40703810238180000154
в Вернадском отделении № 7970 Сбербанк России ОАО г. Москва,
к/с 30101810400000000225, БИК 044525225
Ф.И.О.: _____
Адрес доставки (с индексом): _____

Назначение платежа	Сумма
Подписка на журнал «Финансовая экономика»	795-24

II полугодие 2010 г.

С условиями приема банком указанной суммы ознакомлен и согласен
_____ «__» _____ 2009 г.

Квитанция

Кассир

(подпись плательщика) (дата платежа)